

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 20. August 2024
Nr. 560

20	PI 17	679
----	-------	-----

Parlamentarische Initiative von Vico Zahnd vom 8. Mai 2024 „Anpassung der Finanzkompetenzen,,

Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt für die Möglichkeit der Stellungnahme zur oben erwähnten Parlamentarischen Initiative (PI).

1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden PI (1 Erst- und 88 Mitunterzeichnerinnen und -zeichner) wird beantragt, dem Volk eine Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) mit folgenden angepassten Finanzkompetenzen zur Abstimmung vorzulegen:

§ 23 Volksabstimmung Finanzbeschlüsse

¹Beschlüsse des Grossen Rates, die neue einmalige Ausgaben von mehr als Fr. 10'000'000 oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 2'000'000 vorsehen, unterliegen der Volksabstimmung.

²Beschlüsse, die neue einmalige Ausgaben von mehr als Fr. 5'000'000 oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 1'000'000 vorsehen, unterliegen der Volksabstimmung, wenn 2'000 Stimmberechtigte dies innert drei Monaten seit der Veröffentlichung verlangen.

§ 45 Finanzbefugnisse (Regierungsrat)

³Er beschliesst über neue einmalige Ausgaben bis zu Fr. 500'000 und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis zu Fr. 100'000.

Begründet wird die PI damit, dass der Grosse Rat und der Regierungsrat in den vergangenen Jahren die verfassungsmässigen Finanzkompetenzen bei verschiedenen Gesetzesänderungen und -anpassungen insbesondere via Spezialfinanzierungen umgangen

habe. Als Hauptgrund werden viel zu tiefe und nicht mehr zeitgemässe Finanzbefugnisse für Parlament und Regierung vermutet, weshalb diese anzuheben seien. Es gehe nicht an, dass sich nicht einmal mehr der Grosse Rat darum schere, ob seine Gesetze verfassungskonform seien. Anstatt die zu tiefen Finanzkompetenzen anzuheben, seien lieber neue Spezialfinanzierungen eingeführt worden mit dem Erklärungsversuch, dass diese nicht den ordentlichen Finanzkompetenzen der KV unterlägen. Erforderlich seien deshalb klare Verhältnisse, damit die KV künftig nicht mehr geritzt werden müsse.

2. Verfahren

Die eingereichte PI bezieht sich weder auf einen Gegenstand, der gemäss § 44 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) schon als Rechtsgeschäft anhängig ist, noch wird der Gegenstand vom Regierungsrat als Vorlage, die innerhalb des nächsten halben Jahres dem Grossen Rat vorgelegt werden soll, vorbereitet.

3. Stellungnahme

3.1. Rechtliche Beurteilung

Die Finanzkompetenzen des Grossen Rates und des Regierungsrates gelten seit Inkrafttreten der KV vom 16. März 1987 am 1. Januar 1990. Dannzumal wurde die Höhe der Beträge der Geldwertentwicklung und der Entwicklung des Staatshaushaltes angepasst.¹

Inhaltlich ist das in § 23 KV normierte Finanzreferendum und die Kompetenz zu einer neuen Ausgabe durch den Regierungsrat (§ 45 Abs. 3 KV) zu unterscheiden. Das in § 23 KV vorgesehene Finanzreferendum soll sicherstellen, dass alle Ausgaben ab einer gewissen Höhe zwingend oder fakultativ zur Abstimmung gelangen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass jede Ausgabe ab einer bestimmten Höhe ein gewichtiges materielles Geschäft darstellt. In der Realität greift das Finanzreferendum in den meisten Fällen bei Bauprojekten, womit das Finanzreferendum faktisch häufig als Verwaltungsreferendum zu Bauten fungiert.

§ 45 Abs. 3 KV ist von den Bestimmungen des Finanzreferendums insofern zu unterscheiden, als sich die Bestimmung auf Ausgaben bezieht, für die es keine explizite rechtliche Grundlage gibt. Analoges sieht die KV für den Grossen Rat in § 39 Abs. 3 KV vor – bis zu den Grenzen des Finanzreferendums. Der Regierungsrat muss für eine neue Ausgabe gemäss § 45 Abs. 3 KV im Unterschied zum Parlament über einen

¹ Botschaft des Regierungsrates vom 24. März 1987 zur neuen Kantonsverfassung, Kap. III S. 14.

Budgetkredit verfügen.² Bei einer allfälligen Verfassungsrevision wäre die unterschiedliche rechtliche Natur von § 23 KV und § 45 Abs. 3 KV zu berücksichtigen.

Die in der PI erwähnten „Buebätrickli“ über Spezialfinanzierungen und dergleichen beschlagen den finanzkompetenzrechtlichen Regelungsaspekt der Finanzdelegation und nicht die ordentlichen Finanzkompetenzen des Grossen Rates und des Regierungsrates.³ Die Finanzdelegationen stützen u.a. auf das Urteil des BGer 1C_667/2018 vom 29. Juli 2019, das im Zusammenhang mit § 23 KV festgehalten hat, dass die KV eine Finanzdelegation zumindest nicht ausschliesse und daher zulässig sei. Einzuhalten seien dabei die Voraussetzungen für eine Finanzdelegation gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts, namentlich, dass diese nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sie in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass erfolgt und auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist. Die Gesamtheit aller Finanzdelegationen darf zudem das in der Verfassung normierte Finanzreferendum nicht aushöhlen. Da die PI keine explizite Regelung der Finanzdelegation auf Verfassungsstufe fordert und auch keinen konkreten Vorschlag zur Anpassung der KV macht, verzichtet der Regierungsrat darauf, diese Aspekte im Rahmen seiner Stellungnahme zur PI aufzunehmen.

3.2. Inhaltliche Beurteilung

Das finanzielle Umfeld und die Aufgaben des Kantons haben sich seit 1987 stark verändert. Die Bilanzsumme hat sich verdreifacht, die Gesamtausgaben vervierfacht. Auch waren 1987 die Kantonsspitäler noch Teil der Staatsrechnung, was sie heute nicht mehr sind. Die Teuerung seit 1987 beträgt rund 60 %.⁴ Dennoch wurde bis dato auf eine Anpassung der in der PI thematisierten Schwellenwerte verzichtet, obschon in den letzten Jahren Diskussionen dazu stattgefunden haben, beispielsweise Mitte der 2010er-Jahre im Zuge des Expo-Kredits⁵, bei der Änderung des damaligen Lotterieggesetzes (RB 935.51)⁶ und bei der letztjährigen Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt (FHG; RB 611.1). Der Regierungsrat kann die Argumentation für eine Erhöhung der Schwellenwerte des fakultativen und obligatorischen Referendums nachvollziehen. Angesichts der dargelegten Entwicklung der Teuerung und der Grösse der Staatsrechnung erscheint eine Verdoppelung der Schwellenwerte von 1 Mio. Franken

² Vgl. PHILIPP STÄHELIN / RAINER GONZENBACH / MARGRIT WALT, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Aufl., Frauenfeld 2007, § 45 N 5.

³ Vgl. dazu die Interpellation „Licht in die Dunkelkammer der Fonds“ vom 7. Juni 2023 und die Beantwortung vom 9. April 2024 (GR 20/IN 45/518).

⁴ Bundesamt für Statistik, LIK, Totalindex auf allen Indexbasen [Indexierungstabellen], <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/cc-d-05.02.08>.

⁵ Tagblatt, Ab drei Millionen bestimmt im Thurgau das Volk, Artikel vom 29. Juni 2015, <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ab-drei-millionen-bestimmt-im-thurgau-das-volk-ld.657409>.

⁶ Botschaft zum Gesetz betreffend die Änderung des Lotterieggesetzes (GR 12/GE 34/424).

auf 2 Mio. Franken (fakultatives Referendum) und von 3 Mio. Franken auf 6 Mio. Franken angemessen. Diese Schwellenwerte wären auch im interkantonalen und innerkantonalen Verhältnis adäquat, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

3.2.1. Interkantonaler Vergleich

Ein interkantonaler Vergleich bekräftigt diese Einschätzung. So betragen die Kompetenzen des Parlamentes in den Kantonen Solothurn und Graubünden für neue, einmalige Ausgaben wie im Kanton Thurgau 1 Mio. Franken, ohne dass diese Ausgaben einem Referendum unterstünden. Die grösseren Kantone St. Gallen und Luzern setzen diesen Schwellenwert bei 3 Mio. Franken an. Der Schwellenwert für ein obligatorisches Referendum ist hingegen unterschiedlich. So kann auch der Kanton Graubünden beispielsweise Ausgaben bis zu 10 Mio. Franken beschliessen, die lediglich dem fakultativen Referendum unterstehen. Der Grosse Rat verfügt in diesem Vergleich über eher tiefe Finanzkompetenzen. Bei den wiederkehrenden Ausgaben befindet sich der Grosse Rat des Kantons Thurgau bei den vergleichbar grossen Kantonen, sowohl hinsichtlich der Ausgaben, die abschliessend getroffen werden können, als auch der Ausgabeentschlüsse, die dem fakultativen Referendum unterstehen.

Kanton Legislative	Einmalige Ausgaben	Einmalige Ausgaben vorbehältlich fakul- tatives Referendum	Wiederkehrende Ausgaben	Wiederkehrende Ausgaben vor- behältlich fakul- tatives Referen- dum	Budget 2024 Aufwand
Thurgau	1 Mio.	3 Mio.	200'000	600'000	2'559 Mio.
St. Gallen	3 Mio.	15 Mio.	300'000	1.5 Mio.	5'875 Mio.
Luzern	3 Mio.	25 Mio.	3 Mio.	25 Mio.	4'282 Mio.
Schaffhausen	1 Mio.	3 Mio.	100'000	500'000	954 Mio.
Solothurn	1 Mio.	5 Mio.	100'000	500'000	2'594 Mio.
Graubünden	1 Mio.	10 Mio.	300'000	1 Mio.	2'860 Mio.

Tabelle 1: Finanzkompetenzen Legislative (August 2024).

Betreffend die Exekutive bewegen sich die Kompetenzen in der Regel zwischen Fr. 100'000 und Fr. 300'000 bei einmaligen Ausgaben und zwischen Fr. 20'000 und Fr. 100'000 bei wiederkehrenden Ausgaben, wobei der Kanton Luzern höhere Schwellenwerte kennt. Mit Fr. 100'000 und Fr. 20'000 hat der Regierungsrat des Kantons Thurgau einen vergleichsweise geringen Handlungsspielraum.

Kanton Exekutive	Einmalige Ausgaben	Wiederkehrende Ausgaben	Budget 2024 Aufwand
Thurgau	100'000	20'000	2'559 Mio.
St. Gallen	100'000	20'000	5'875 Mio.
Luzern	3 Mio.	300'000	4'282 Mio.
Schaffhausen	100'000	20'000	954 Mio.
Solothurn	250'000	50'000	2'594 Mio.
Graubünden	300'000	100'000	2'860 Mio.

Tabelle 2: Finanzkompetenzen kantonale Exekutive (August 2024).

3.2.2. Innerkantonaler Vergleich

Der innerkantonale Vergleich des Kantons mit den Politischen Gemeinden kommt zum selben Ergebnis. Die Finanzkompetenzen der kommunalen Exekutive sind bei signifikant kleinerem Budget teilweise deutlich höher als die des Regierungsrates.

Kanton Exekutive	Einmalige Ausgaben	Wiederkehrende Ausgaben	Budget 2024 Aufwand
Thurgau	100'000	20'000	2'559 Mio.
Arbon	1 Mio.	100'000	58 Mio.
Frauenfeld	300'000	30'000	93 Mio.
Gachnang	250'000	50'000	20 Mio.
Gottlieben	20'000	10'000	1.5 Mio.
Kreuzlingen	2 Mio.	200'000	81 Mio.
Romanshorn	300'000	30'000	33 Mio.
Sommeri	25'000	5'000	1.6 Mio.
Weinfelden	200'000	20'000	38 Mio.
Wuppenau	4 % der einfachen Steuer (ca. 54'000)	1 % der einfachen Steuer (rund 13'500)	5.5 Mio.

Tabelle 3: Finanzkompetenzen kommunale Exekutive (August 2024).

Die Gesamtlage präsentiert sich heterogen. Die Exekutiven aller grossen Politischen Gemeinden und auch vieler kleiner Gemeinden haben eine höhere Finanzkompetenz als der Regierungsrat. Kleinere Gemeinden haben teilweise eine tiefere Finanzkompetenz als die Kantonsregierung.

6/6

4. Antrag

Der Regierungsrat teilt das Anliegen der PI, die finanzkompetenzrechtlichen Schwellenwerte der KV anzupassen. Die in der PI vorgesehenen Schwellenwerte betreffend Finanzreferendum erachtet er jedoch als zu hoch. Eine Verdoppelung auf 2 Mio. Franken (fakultatives Referendum) und 6 Mio. Franken (obligatorisches Referendum) wäre angemessen.

Ebenfalls ist die in § 45 Abs. 3 KV festgelegte Kompetenz des Regierungsrates mit Blick auf entsprechende Kompetenzen anderer Kantone und innerkantonaler kommunaler Exekutiven auf Fr. 200'000 für einmalige und Fr. 40'000 für wiederkehrende Ausgaben anzuheben.

Daraus ergibt sich folgender Entwurf für eine Verfassungsrevision:

§ 23 Volksabstimmung Finanzbeschlüsse

¹Beschlüsse des Grossen Rates, die neue einmalige Ausgaben von mehr als **Fr. 6'000'000** oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als **Fr. 1'200'000** vorsehen, unterliegen der Volksabstimmung.

²Beschlüsse, die neue einmalige Ausgaben von mehr als **Fr. 2'000'000** oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als **Fr. 400'000** vorsehen, unterliegen der Volksabstimmung, wenn 2'000 Stimmberechtigte dies innert drei Monaten seit der Veröffentlichung verlangen.

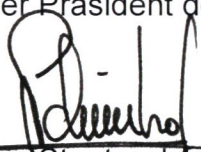
§ 45 Finanzbefugnisse (Regierungsrat)

³Er beschliesst über neue einmalige Ausgaben bis zu **Fr. 200'000** und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis zu **Fr. 40'000**.

Der Regierungsrat empfiehlt aus diesen Gründen, die PI in diesem Sinne vorläufig zu unterstützen. Aufgrund der Bedeutung des Geschäfts und angesichts der obligatorischen Volksabstimmung zu einer Verfassungsänderung erachtet der Regierungsrat eine Vernehmlassung zum Entwurf der Verfassungsänderung als zwingend.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber