

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

20	IN 45	518
----	-------	-----

Frauenfeld, 9. April 2024

218

Interpellation von Vico Zahnd und Pascal Schmid vom 7. Juni 2023 „Licht in die Dunkelkammer der Fonds“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

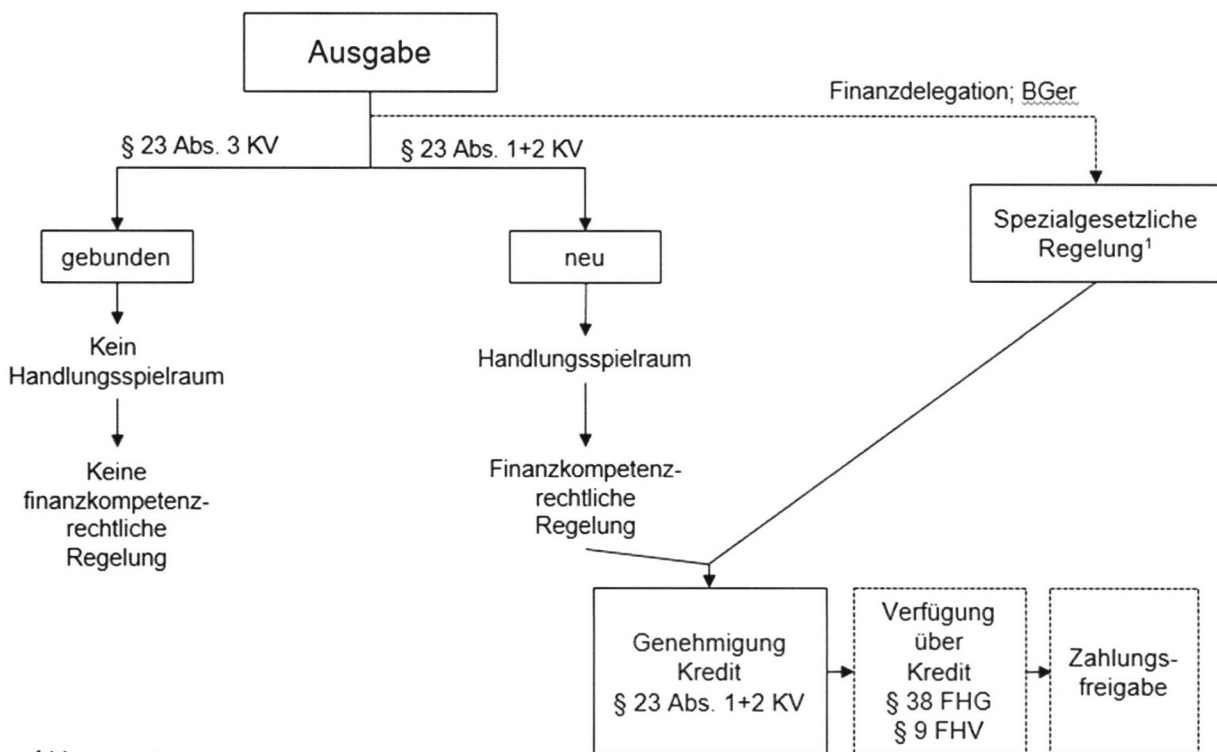
Die Interpellanten stellen verfassungs- und finanzrechtliche Fragen zur Einlage und Entnahme von Mitteln aus teilweise durch Steuereinnahmen geäuften Fonds, insbesondere des Energiefonds und des Biodiversitätsfonds.

Finanzkompetenzrechtlich ist für jeden Kredit zwischen Genehmigung, Verfügung und Zahlungsfreigabe zu unterscheiden. Die Genehmigung eines Kredits durch den Grossen Rat im Rahmen des Budgetbeschlusses schafft den Kredit überhaupt erst. In der Folge verfügt der Regierungsrat über einen genehmigten Kredit (§ 38 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz [FHG; RB 611.1]), d.h. er geht eine rechtliche Verpflichtung über eine Ausgabe ein, die durch den Kredit finanziert wird. Die Verfügungskompetenz kann er an die Departemente, die Staatskanzlei und die Gerichte übertragen, die diese ihrerseits an Verwaltungseinheiten delegieren können (§ 38 Abs. 2 FHG). Der dritte Schritt der Zahlungsfreigabe regelt auf Verordnungsstufe, wer die Rechnung einer eingegangenen rechtlichen Verpflichtung visieren und damit die Zahlung freigeben kann.

Die in § 23 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) geregelten Finanzkompetenzen betreffen nur die Verfügung über bereits genehmigte Kredite. Die Einlage und Entnahme aus Fonds fällt nicht darunter, da es sich dabei um eine rein buchhalterische Umschichtung von freiem Eigenkapital zu zweckgebundenem Eigenkapital handelt. § 23 Abs. 3 KV legt fest, dass ein Ausgabenbeschluss nicht der Volksabstimmung unterliegt, falls eine Ausgabe durch Bundesrecht oder ein kantonales Gesetz hinsichtlich Zweck und Umfang vorbestimmt ist. Das Finanzreferendum kann also nicht nur durch die Gebundenheit einer Ausgabe ausgeschaltet werden, sondern auch durch die Übertragung der Ausgabenkompetenz an den Grossen Rat oder den Regierungsrat (vgl. STÄHELIN/GONZENBACH/WALT, 2007, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung (2. Auflage), § 23, Rz 3 [Wegweiser KV]). Die Delegation an den Grossen Rat erfolgt dabei im Ein-

klang mit § 40 Abs. 7 KV, der festhält, dass dem Grossen Rat per Gesetz Befugnisse übertragen werden können. Die Delegation an den Regierungsrat erfolgt durch § 43 KV, wobei in Abs. 3 festgehalten ist, dass Inhalt und Umfang der Ermächtigung im Gesetz bestimmt sein müssen.

Diese Verfassungsbestimmungen stehen im Einklang mit der Rechtsprechung zu den Finanzkompetenzen durch das Bundesgericht (Urteil BGer 1C_667/2018 vom 29.07.2019). Dieses hat mit Blick auf § 23 KV deutlich gemacht, dass die Frage, ob eine Ausgabe als neu oder gebunden zu betrachten ist, nur dann massgebend sei, wenn die Ausgabenbewilligungskompetenz für den betreffenden Aufgabenbereich nicht abschliessend – d.h. unter Ausschluss des Finanzreferendums – vom Volk an das Parlament oder die Regierung delegiert worden ist (Finanzdelegation). Eine Finanzdelegation ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulässig, wenn sie durch das kantonale Recht nicht ausgeschlossen wird, sie in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass erfolgt und auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist. Die Gesamtheit aller Finanzdelegationen darf das in der Verfassung normierte Finanzreferendum nicht aushöhlen.



¹ Voraussetzungen:

- Finanzdelegation nicht durch Kantonsverfassung ausgeschlossen.
- Delegationsnorm in einem formellen Gesetz.
- Delegation auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt.
- Das Finanzreferendum darf nicht durch eine Vielzahl von Finanzdelegationen ausgehöhlt werden.

Frage 1

Einlagen in und Entnahmen aus Fonds unterliegen nicht den verfassungsmässigen Finanzkompetenzen. Fonds sind gemäss den Empfehlungen der kantonalen Finanzdirek-

torinnen und Finanzdirektoren zum harmonisierten Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) Spezialfinanzierungen. Die Fachempfehlung 08¹ präzisiert die Spezialfinanzierungen dahingehend, dass die vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben gebunden ist. Spezialfinanzierungen bedürfen gemäss § 52 Abs. 1 FHG einer formell-gesetzlichen Grundlage, wobei gemäss § 52 Abs. 5 FHG nur die Nummernauktion, die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und der Unterhalt Staatsdomäne ausgenommen sind, die vom Regierungsrat geregelt werden. Ausgaben im Rahmen der vom Grossen Rat beschlossenen Fondsentnahmen stellen kreditrechtlich Verfügungen über Kredite dar und unterliegen den finanzkompetenzrechtlichen Regelungen. Sind die aus einer Spezialfinanzierung getätigten Ausgaben spezialgesetzlich dem Umfang und Inhalt nach vorbestimmt, so handelt es sich um gebundene Ausgaben, die nicht dem Finanzreferendum unterstehen (§ 23 Abs. 3 KV).

Frage 2

Der Energiefonds und der Biodiversitätsfonds stellen Spezialfinanzierungen dar.

Der Energiefonds hat seine Grundlage in § 6a Abs. 1 des Gesetzes über die Energienutzung (ENG; RB 731.1), wonach der Kanton einen Fonds zur Förderung erneuerbarer Energie und der Energieeffizienz errichtet. Der Energiefonds wird durch Erträge aus Beteiligungen an Energiegesellschaften – namentlich der EKT Holding AG und indirekt auch der Axpo Holding AG – sowie allgemeinen Staatsmitteln geäuft. Gemäss § 6a Abs. 3 ENG legt der Grosse Rat den Staatsbeitrag im Budget so fest, dass für das Budgetjahr inklusive Fondsbestand eine kantonale Fördersumme von mindestens 12 Mio. Franken zur Verfügung steht. Die jährliche Einlage bis zu einem Bestand von mindestens 12 Mio. Franken ist, wie oben ausgeführt, eine rein buchhalterische Umschichtung von freiem Eigenkapital in zweckgebundenes Eigenkapital, die nicht den finanzkompetenzrechtlichen Regelungen unterliegt. Ausgaben im Rahmen der vom Grossen Rates beschlossenen Fondsentnahme richten sich nach dem Förderprogramm, das vom zuständigen Departement gemäss § 6a Abs. 4 ENG erlassen und jährlich aktualisiert wird. Das Förderprogramm orientiert sich an den Fördermassnahmen des Bundes. Dies führt dazu, dass zusätzlich zu den kantonalen Fördermitteln nochmals rund doppelt so viele Mittel vom Bund zur Verfügung gestellt werden. Diesbezüglich delegiert das ENG die Verfügungskompetenz in den Verantwortungsbereich des Regierungsrates und entzieht ihn den verfassungsrechtlichen Finanzkompetenznormen (§ 23 Abs. 3 KV).

Betreffend den Biodiversitätsfonds findet sich die gesetzliche Grundlage in § 21a des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (TG NHG; RB 450.1). § 21a Abs. 4 TG NHG sieht betreffend die Einlagen in den Biodiversitätsfonds gesetzlich vor, dass diesem mit dem Budget jährlich 6 Mio. Franken zuzuweisen sind, sofern der Fondsbestand weniger als 24 Mio. Franken beträgt. Ab einem Fondsbestand von

¹ Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), *Fachempfehlungen der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektorenkonferenz*, abgerufen am 13. September 2023 unter <https://www.srs-cspcp.ch/de/fachempfehlungen-der-kantonalen-finanzdirektorenkonferenz-n17984>.

24 Mio. Franken kann auf die jährliche Äufnung im Umfang von 6 Mio. Franken ganz oder teilweise verzichtet werden. Die ordentliche jährliche Einlage von 6 Mio. Franken in den Biodiversitätsfonds ist, wie oben ausgeführt, eine rein buchhalterische Umschichtung von freiem Eigenkapital in zweckgebundenes Eigenkapital, die nicht den finanzkompetenzrechtlichen Regelungen unterliegt. Über die Verwendung der Mittel aus dem Biodiversitätsfonds entscheidet gemäss § 21a Abs. 6 TG NHG der Regierungsrat im Sinne einer Verfügung über einen Kredit (§ 38 Abs. 1 FHG). Auch diesbezüglich liegt eine Finanzdelegation gemäss § 23 Abs. 3 KV vor.

Frage 3

Betreffend die Einlagen in und die Entnahmen aus dem Energiefonds und aus dem Biodiversitätsfonds handelt es sich um rein buchhalterische Umschichtungen von freiem Eigenkapital in zweckgebundenes Eigenkapital, die nicht den finanzkompetenzrechtlichen Regelungen unterliegen. Beide Fonds betreffend verfügt der Regierungsrat im Sinne einer Finanzdelegation gemäss § 23 Abs. 3 KV im Rahmen des vom Grossen Rat bewilligten Budgetkredites über konkrete Ausgaben.

Frage 4

Das Finanzreferendum darf nicht durch eine Mehrheit von Kompetenzdelegationen ausgehöhlt werden (vgl. Wegweiser KV, § 23, Rz 3). Der Regierungsrat wird sich auch weiterhin dafür einsetzen, dass das Mittel der Finanzdelegation zurückhaltend eingesetzt wird. Sowohl das bis 31. Dezember 2023 geltende Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (aFHG) als auch das seit dem 1. Januar 2024 in Kraft getretene FHG enthalten in Ergänzung zu § 23 KV die eindeutige Verpflichtung einer gesetzlichen Grundlage zur Schaffung einer Spezialfinanzierung (§ 15 Abs. 1 aFHG, § 52 FHG). Die Schaffung einer Spezialfinanzierung obliegt demnach nicht dem Regierungsrat, sondern dem Grossen Rat.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

