



Abteilung III
C-4504/2008/≤ABR>
{T 1/2}

Urteil vom 24. August 2009

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz), Richter Francesco Parrino,
Richterin Madeleine Hirsig,
Gerichtsschreiberin Susanne Flückiger.

Parteien

Stiftung Turmhof, c/o Stadtverwaltung, Seestrasse 123,
8266 Steckborn,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Kultur BAK,
Hallwylstrasse 15, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Unterstützung des Projekts Turmhof aus Kredit
Prägegewinn; Verfügung des BAK vom 10. Juni 2008.

Sachverhalt:**A.**

Die Stiftung Turmhof in Steckborn (nachfolgend: Stiftung oder Beschwerdeführerin) verfolgt das Ziel, den aus dem 13. Jahrhundert stammenden Turmhof und seine Nebengebäude nach den Regeln der Denkmalpflege zu renovieren und in ein weit ausstrahlendes Kulturzentrum für Steckborn und den Untersee auszubauen (act. 1.21 und 1.3).

B.

Am 31. Mai 2007 stellte die Stiftung beim Bundesamt für Kultur BAK (nachfolgend: Vorinstanz) ein Gesuch um Förderung des Projekts aus dem Prägegewinn (act. 6.1).

Nachdem die Vorinstanz der Stiftung mitgeteilt hatte, aufgrund der nur lokalen beziehungsweise regionalen Ausrichtung des Projekts nicht auf das Gesuch eintreten zu können (act. 6.2), stellte die Stiftung am 27. September 2007 ein zweites Gesuch mit der Begründung, es handle sich um die Massnahmen zum Schutz eines einzigartigen Gebäudes und um ein künftiges Kulturzentrum von überregionaler Bedeutung (act. 6.4). Nach weiterer Korrespondenz und Gesprächen teilte die Vorinstanz der Stiftung am 7. April 2008 mit, das Projekt falle nicht in ihren Zuständigkeitsbereich, da die Prägegewinnverordnung ausdrücklich vorsehe, dass ausschliesslich Vorhaben von gesamtschweizerischem Interesse unterstützt würden (act. 6.5 – 6.8).

Mit Verfügung vom 10. Juni 2008 wurde das Gesuch um Gewährung eines Beitrags aus dem Prägegewinn abgewiesen (act. 6.11).

C.

Die Stiftung reichte am 7. Juli 2009 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde ein mit der Begründung, mit dem Turmhof stehe ein Objekt von nationaler Bedeutung unter dem Schutz der Eidgenossenschaft. Das Kulturprojekt – eingebettet in die Vierländerregion des Bodensees und getragen von der künftigen Zusammenarbeit mit Kulturschaffenden aus der ganzen Schweiz – werde besondere Impulse verleihen, womit ein nationales Interesse bestehe (act. 1).

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 10. November 2008 argumentierte die Vorinstanz, dass gemäss gesetzlicher Regelung der Prägegewinn in aller Regel zur Unterstützung kultureller Vorhaben zu verwenden sei, die kumulativ von „gesamtschweizerischem Interesse“, „auf Dauer angelegt“ seien, „von Dritter Seite mindestens zur Hälfte finanziert würden“ und „ohne Unterstützung des Bundes nicht verwirklicht werden könnten“. Dem vorliegenden Projekt des Kulturzentrums fehle es jedoch an überregionaler Bedeutung sowie an Einzigartigkeit und Innovationsgrad im Sinne der Prägegewinnverordnung, weshalb die Beschwerde abzuweisen sei.

Die Vorinstanz stellte im Übrigen fest, dass – wären im vorliegenden Fall die Voraussetzungen der Prägegewinnverordnung erfüllt – aufgrund der grossen Anzahl der Gesuche, welche die verfügbaren Finanzmittel übersteigen würden, nur die besten Vorhaben unterstützt werden könnten. Zu dieser Kategorie würde das vorliegende Projekt nicht zählen (act. 6).

E.

In ihrer Replik vom 16. November (recte: Dezember) 2008 machte die Beschwerdeführerin sinngemäss geltend, die Vorinstanz habe ihr Gesuch voreilig abgewiesen, insbesondere habe sie die Ausnahmebestimmung in Art. 3 der Prägegewinnverordnung nicht geprüft, wonach Ausnahmen zu den ausserordentlich strengen Förderkriterien vorgesehen seien. Ausserdem seien mit den Förderbeiträgen gemäss gesetzlicher Regelung die verschiedenen Landesteile und Sprachregionen angemessen zu berücksichtigen. Die Ostschweiz habe indes zumindest in den Jahren 2006 und 2007 nicht am Prägegewinn partizipieren können. Im Übrigen würde die Behauptung, das vorliegende Projekt falle nicht „unter die Kategorie der besten Vorhaben“ den Beschwerdeführern jegliche Grundlage zur Beschwerde entziehen. Insgesamt sei die Beurteilung der Vorinstanz unsachlich und voreingenommen zustande gekommen (act. 9).

F.

In der Duplik vom 2. März 2009 ging die Vorinstanz auf die verschiedenen Rügen ein und fügte an, die gesetzlichen Voraussetzungen zur Zusprechung von Beiträgen würden tatsächlich eng ausgelegt, aufgrund des immer kleineren Budgets sei dies aber sachlich gerecht-

fertigt. Im Übrigen hielt sie an ihren Ausführungen und Anträgen fest (act. 16).

G.

Im Rahmen einer abschliessenden Stellungnahme hielt die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 2. April 2009 an ihren Anträgen und Ausführungen fest (act. 18). Am 21. April 2009 schloss das Bundesverwaltungsgericht den Schriftenwechsel ab (act. 19).

H.

Auf weitere Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird – soweit erforderlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) in Verbindung mit Art. 33 Bst. d VGG und Art. 5 und Art. 47 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesamtes für Kultur. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor.

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 VwVG in Verbindung mit Art. 37 VGG). Sie ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.3 Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 und 52 VwVG). Da die Beschwerdeführerin ausserdem nachgewiesen hat, dass der Kostenvorschuss innert auferlegter Frist bezahlt wurde (Art. 63 Abs. 4 VwVG; act. 14), ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Währung und die Zahlungsmittel vom 22. Dezember 1999 (WZG, SR 941.10) kann der Bund für den numismatischen Bedarf und für Anlagezwecke Umlaufmünzen in besonderen Qualitäten sowie Gedenk- und Anlagemün-

zen prägen. Diese Münzen können über dem Nennwert abgegeben werden.

2.2 Als Prägegewinn gilt der Nettoerlös aus dem Verkauf der von «swissmint» herausgegebenen numismatischen Produkte. Die Höhe und die Berechnungsmodalitäten des jährlich zur Verfügung stehenden Erlöses werden im Rahmen des Leistungsauftrages «swissmint» festgelegt. Der entsprechende Betrag wird im Budget des BAK eingestellt (Art. 1 der Verordnung über die Verwendung des Gewinns aus dem Verkauf numismatischer Produkte der «swissmint» vom 16. März 2001 [Prägegewinnverordnung, SR 941.102]).

2.2.1 Der Prägegewinn wird zur Unterstützung kultureller Vorhaben verwendet. Prägegewinne können ausnahmsweise auch für andere Zwecke eingesetzt werden, sofern dafür ein erhebliches allgemeines Interesse besteht. Bei der Unterstützung der Vorhaben sind die verschiedenen Landesteile und Sprachregionen angemessen zu berücksichtigen (Art. 1 und 2 der Prägegewinnverordnung).

Gemäss Art. 3 Abs. 1 und 2 der Prägegewinnverordnung können Vorhaben unterstützt werden, die: a. von gesamtschweizerischem Interesse sind; b. auf Dauer angelegt sind; c. von dritter Seite wenigstens zur Hälfte finanziert werden; d. ohne Unterstützung des Bundes nicht verwirklicht werden können. Ein Vorhaben kann auch unterstützt werden, wenn es die Voraussetzungen nach Absatz 1 Buchstaben a-c nicht erfüllt, aber auf Grund seiner Einzigartigkeit oder durch seinen innovativen Charakter neue kulturelle Impulse zu vermitteln vermag.

2.2.2 Die Gesuche um Unterstützung sind beim BAK einzureichen. Das BAK nimmt die Gesuche laufend entgegen und prüft Höhe und Zeitpunkt einer allfälligen Unterstützung. Das BAK prüft, ob das Gesuch die Voraussetzungen nach Artikel 3 erfüllt. Gesuche, welche die Voraussetzungen nicht erfüllen, werden vom BAK abgewiesen (Art. 4 Abs. 1 und 4 der Prägegewinnverordnung).

2.3 Nachfolgend ist die rechtliche Natur der Gesuche um Unterstützung aus Prägegewinn zu erläutern:

2.3.1 Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, SuG, SR 616.1) sind *Finanzhilfen* geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer

vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten.

Der Subventionsbegriff findet Anwendung im ganzen Bereich des Bundesrechts. Finanzhilfen sind Teil der Leistungsverwaltung, bei welcher der Staat leistet, ohne dass der Subventionsempfänger aufgrund eines Rechtssatzes zu einer Verhaltensweise verpflichtet wäre, während Abgeltungen Teil der Eingriffsverwaltung sind, da sie einen Ausgleich für einseitig vorgenommene Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürger bedeuten (vgl. FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Basel 2006, S. 24 ff., insb. S. 25 f. und 32 mit weiteren Hinweisen).

Art. 13 Abs. 1 SuG, der die Prioritätenordnung regelt, gilt u.a. für jene Fälle, bei denen aufgrund der Spezialgesetzgebung kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht. Übersteigen die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel, so erstellen die zuständigen Departemente eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden (Art. 13 Abs. 2, 1. Satz SuG).

2.3.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein bundesrechtlicher Anspruch auf einen Beitrag zu bejahen, wenn das Bundesrecht selber die Bedingungen umschreibt, unter welchen Leistungen zu gewähren sind, ohne dass es im Ermessen der gesetzessanwendenden Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (BGE 118 V 16 E. 3a mit Hinweisen). Beiträge, deren Ausrichtung im Ermessen der Behörden liegen, werden in Lehre und Rechtsprechung auch Ermessenssubventionen (als Gegenteil zu Anspruchssubventionen) genannt. Liegt eine Ermessenssubvention vor, besteht kein Anspruch auf Subventionen (vgl. BARBARA SCHAERER, Subventionen des Bundes, Chur/Zürich 1992 S. 173 ff. und 201 f. sowie F. MÖLLER, a.a.O., S. 43 f.).

2.3.3 Gemäss Art. 5 Abs. 2 der Prägegewinnverordnung spricht die Vorinstanz Beiträge nach Massgabe der zur Verfügung stehenden Mittel zu. Hierbei handelt es sich um typische Finanzhilfen, auf die kein Anspruch besteht und deren Zusprache im Ermessen der Vorinstanz liegt, soweit die Voraussetzungen der eingereichten Projekte gemäss Art. 3 der Prägegewinnverordnung gegeben sind.

Der Vorinstanz wird dadurch ein Spielraum für den Entscheid im Einzelfall eingeräumt. Dies bedeutet aber nicht, dass sie in ihrer Ent-

scheidung völlig frei ist. Sie hat innerhalb ihres Entscheidungsspielraums unter Berücksichtigung der Rechtsgrundsätze der Ermessensausübung die zweckmässigste Lösung zu treffen. Sie ist dabei an die Verfassung gebunden und hat insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu befolgen. Die öffentlichen Interessen sind zu wahren und Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten, namentlich die das betreffende Gebiet beherrschenden Rechtsgrundsätze. Der Entscheid darf ferner nicht willkürlich sein (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 441).

Können wegen beschränkter finanzieller Mittel nicht alle Projekte berücksichtigt werden, welche grundsätzlich die Anforderungen für die Zusprechung einer Ermessenssubvention erfüllen würden, sind die zuständigen Behörden verpflichtet, Prioritätenordnungen aufzustellen (vgl. Art. 13 Abs. 1 und 2 SuG). Die Behörde hat nach pflichtgemäßem Ermessen – neben den in der Verordnung vorgegebenen absoluten Kriterien – weitere, relative Kriterien festzulegen, die es erlauben, die Anzahl der an sich subventionierbaren Gesuche nach dem Grad ihrer Subventionswürdigkeit sachgerecht zu priorisieren. Durch derartige einheitliche Beurteilungskriterien soll eine rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung der Beitragsgesuche gewährleistet werden (vgl. hierzu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3548/2008 vom 26. Mai 2009 E. 4).

3.

Im vorliegenden Fall wird die unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts im Rahmen einer Nichtgewährung von Beiträgen aus dem Prägegewinn für ein Kulturprojekt gerügt.

Die Beschwerdeführenden können im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Missbrauchs oder der Überschreitung des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit des Entscheids rügen (Art. 49 VwVG). Indessen auferlegen sich die Rechtsmittelinstanzen praxisgemäss bei der Überprüfung von Verfügungen eine gewisse Zurückhaltung, sofern der Vorinstanz wie vorliegend ein eigentlicher Beurteilungs- oder Ermessensspielraum zusteht (vgl. BGE 131 II 680 E. 2.3.2).

4.

Umstritten ist, ob das Kulturprojekt Turmhof, das renoviert und zu einem Kulturzentrum ausgebaut werden soll, gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a Prägegewinnverordnung von gesamtschweizerischem Interesse ist, oder – falls dies nicht zutreffen würde – das Vorhaben aufgrund seiner Einzigartigkeit oder seinem innovativen Charakter unterstützenswert ist (Art. 3 Abs. 2).

4.1 Aufgrund der Akten ist festzustellen, dass das Eidgenössische Departement des Innern mit Verfügung vom 28. März 1984 den in seinen Grundzügen im zweiten Jahrzehnt des 14. Jahrhunderts erbauten Turmhof als *Baudenkmal von regionaler Bedeutung* eingestuft hat und im Rahmen der Denkmalpflege für die Aussenrenovation einen Bundesbeitrag von 26%, insgesamt eine Nettosubvention von höchstens Fr. 125'267.--, zugesprochen hat (act. 6.12).

4.2

4.2.1 In der mit der Beschwerde eingereichten Kompaktdokumentation Herbst 2007 (act. 1.21) findet sich als zweites Stiftungsziel der Aufbau eines regionalen, lebendigen, professionell geführten Kulturzentrums, das zum grenzüberschreitenden Forum werde. Das damalige Konzept beinhaltet das historische Museum der Region, ein kleines Restaurant mit einem weiteren Raum für Gruppenanlässe und einem Mehrzweckraum, der u.a. vom in Steckborn ansässigen Phönix-Theater genutzt werden könne. Weiter ist die Erstellung von Kunsthandwerk-Ateliers sowie die Nutzung des Hofes für Open-Air-Veranstaltungen aller Art geplant.

4.2.2 In der Beschwerde wird ausgeführt, das Projekt sei einzigartig, weil im Kanton Thurgau erstmals ein Zentrum in einem historischen Gebäude eingerichtet werde und erstmals am Untersee auf der Schweizer Seite des Bodensees ein Mehrspartenkulturzentrum seinen Betrieb aufnehme, das in der Standortentwicklung einer Thurgauer Stadt integriert sei.

4.2.3 Die mit der Replik eingereichte Dokumentation November 2008 (act. 9.1) hält fest, dass der Turmhof in der Region Untersee zwischen Schaffhausen und Kreuzlingen/Konstanz eine grosse Lücke schliesse. Es bestehe ein lebendiger Treffpunkt, der sämtliche Bereiche des Kulturschaffens umfasse und ganzjährig betrieben werde.

4.3 Aufgrund der Jahresberichte 2007 und 2008 ist indes mit der Vorinstanz festzustellen, dass das geplante Kulturzentrum, das sich im Aufbau befindet, zum jetzigen Zeitpunkt allenfalls eine gewisse regionale Ausstrahlung erlangt, jedoch keineswegs nationale Bedeutung aufweist. Auch die im Jahr 2008 aufgetretenen sechs Künstler und Gäste der „Heimspiele“ sowie die durchgeführten vier Musik- bzw. Literaturveranstaltungen wurden durch Persönlichkeiten mit Wurzeln im Thurgau und allfälligem Wirkungsbereich in Zürich und der Ostschweiz (vgl. Jahresbericht 2008 S. 7 und 8) bestritten.

Festgestellt werden kann auch, dass die Trägerschaft und die Sponsoren sich – abgesehen von weiteren privaten Institutionen – auf Institutionen bzw. staatliche Sponsoren aus dem Kanton Thurgau beschränken (Thurgauer Kantonalbank, Thurgauer Lotteriefonds, Trägerschaft der Gemeinde Steckborn und des Kantons Thurgau). Es findet sich indes kein finanzielles Engagement aus den nahe gelegenen Kantonen Schaffhausen, Zürich oder St. Gallen, ebensowenig aus dem süddeutschen Raum, was für eine Bedeutung über die Grenzen des Kantons Thurgau hinaus sprechen würde. Es ist möglich, dass das Projekt Ausbaupotenzial für die Region am Untersee hat, insbesondere für den Thurgau und allenfalls die nähere kantonsübergreifende Umgebung eine kulturelle Bereicherung darstellt und dort auch eine Lücke schliessen wird. Jedoch wird auch aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts weder qualitativ noch quantitativ eine nationale Ausstrahlung ersichtlich. Da es schweizweit viele Kulturprojekte dieser Art gibt, kann auch nicht von einer Einzigartigkeit oder besonders innovativem Charakter des Projekts gesprochen werden, der ausstrahlende neue kulturelle Impulse vermitteln würde. Der Behauptung der Beschwerdeführerin, ein profiliertes Kulturprogramm anzubieten, das sonst nirgendwo zu sehen sei und das Einzigartigkeit besitze, innovativ mit der Kleinräumigkeit des Komplexes umgehe und Steckborn und die Region einbeziehe (act. 9.1 S. 6), ist entgegenzuhalten, dass dies zur Zeit allenfalls für die Region um Steckborn zutrifft, in seiner Bedeutung aber nicht darüber hinaus geht. Somit sind vorliegend die Voraussetzungen für „unterstützungswürdige Vorhaben“ gemäss Art. 3 der Prägegewinnverordnung nicht erfüllt.

Da die Voraussetzungen für die Zusprechung von Beiträgen aus dem Prägegewinn nicht erfüllt sind, ist auf die weiter geltend gemachten Rügen, die Vorinstanz hätte ihr Ermessen voreilig und nicht unter

Berücksichtigung aller Landesteile ausgeschöpft, nicht weiter einzugehen.

5.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich das Projekt Kulturzentrum Turmhof im Aufbau befindet, einerseits in der etappenweisen Renovation und dem Umbau des Baudenkmals, andererseits im Aufbau eines Kulturzentrums mit Angeboten verschiedener Art (Heimatmuseum, Lesungen, Konzerte, Theater, Diskussionsabende, Ausstellungen, Atelier-Räume sowie Restaurant), wobei qualitativ und quantitativ – wie auch die Vorinstanz ausführlich darlegt (act. 6 S. 3, 5, 6; act. 16 S. 3) – eine grosse Diskrepanz zwischen den eingereichten Plänen und Visionen einerseits und dem tatsächlich durchgeführten Kulturprogramm festzustellen ist (gemäss Jahresbericht 2008 zehn Veranstaltungen). Somit besteht – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – keine Institution mit derart innovativem Charakter, als dass die Voraussetzungen der Unterstützungsbeiträge gemäss Prägegewinnverordnung erfüllt wären. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

6.

Wie oben (E. 2.3.3) ausgeführt, handelt es sich vorliegend um einen Subventionsantrag gemäss Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 SuG, auf den kein Anspruch besteht. Gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht, ist gemäss Art. 82 in Verbindung mit Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht unzulässig (vgl. HANSJÖRG SEILER in: HANSJÖRG SEILER, NICOLAS VON WERDT, ANDREAS GÜNGRICH [HRSG.], Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bern 2007, Rz. 79 und 81 zu Art. 83). Somit entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig.

7.

Zu befinden bleibt schliesslich über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

7.1 Der Beschwerdeführerin als unterliegenden Partei werden Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- verrechnet (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2)).

7.2 Weder die unterliegende Beschwerdeführerin noch die obsiegende Vorinstanz haben Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 1 e contrario und Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 132.1; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Beat Weber

Susanne Flückiger

Versand: