

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 16. Februar 2016

120

GRG Nr.	12	AN 9	332
---------	----	------	-----

**Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Ueli Fisch, Walter Schönholzer, Joos Bernhard, Urs Schrepfer, Christian Koch und Andreas Guhl vom 25. Februar 2015
„Herausforderung zukünftige Thurgauer Gemeindelandschaft“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Antrag soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat einen Bericht vorzulegen, welcher aufzeigt, wie der Kanton und die Gemeinden gemeinsam eine Strategie und konkrete Umsetzungsziele zur Entwicklung der Gemeinden und zur gezielten Förderung von Fusionen von Politischen Gemeinden einerseits sowie mit Schulgemeinden andererseits erarbeiten können.

In § 57 der Kantonsverfassung (KV, RB 101) wird unterschieden zwischen Politischen Gemeinden, Schulgemeinden und Bürgergemeinden. Der vorliegende Antrag verlangt in seinem ersten Punkt eine „Analyse der heutigen Strukturen (Primarschulgemeinden, Sekundarschulgemeinden, Volksschulgemeinden, Politische Gemeinden, Einheitsgemeinden)“. Die Bürgergemeinden werden nicht erwähnt und sollen offenbar nicht in das angestrebte Projekt einbezogen werden. Hingegen ist der Antrag mit Blick auf die Politischen Gemeinden und die Schulgemeinden näher zu betrachten.

II. Politische Gemeinden

1. Im Jahr 1980 bestanden im Thurgau 34 Einheitsgemeinden sowie 39 Munizipalgemeinden mit 147 Ortsgemeinden. Da für die Wahrnehmung der örtlichen Aufgaben grundsätzlich die Ortsgemeinde zuständig war, kann man von einem Bestand von 181 Gemeinden (34 plus 147) ausgehen. Bei einer Bevölkerungszahl von damals 184'000 ergab sich ein Durchschnittswert von 1016 Personen pro Gemeinde, wobei es 75 Ortsgemeinden mit weniger als 300 Einwohnerinnen und Einwohnern gab.

Mit der am 1. Januar 1990 in Kraft getretenen neuen Kantonsverfassung wurde der Gemeindedualismus abgeschafft und einheitlich die Politische Gemeinde eingeführt. Im Zug dieser Reorganisation wurde die Zahl der Gemeinden um mehr als die Hälfte auf heute 80 Politische Gemeinden reduziert. Bei einer Bevölkerungszahl von 262'000 (Ende 2014) ergibt sich heute eine durchschnittliche Grösse von 3275 Personen. Dies liegt etwas über dem schweizerischen Durchschnitt von knapp 3000 Einwohnern pro Gemeinde. Im Thurgau gibt es noch 13 Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern; die kleinsten sind Gottlieben (299), Raperswil (411) und Sommeri (519). Seit dem Abschluss dieser Gemeindereorganisation kam es im Thurgau zu keinen Gemeindefusionen mehr. Konkret zur Diskussion stand ein Anschluss von Salmsach an Romanshorn, der aber im November 2013 von den Stimmberechtigten der Gemeinde Salmsach abgelehnt wurde.

2. Die Thurgauer Gemeindereorganisation zwischen 1990 und 2000 ist eine der grössten in der Schweiz seit Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848. Der Thurgau hat damit eine gewisse Vorreiterrolle gespielt. Massgebend waren die folgenden vom Grossen Rat im Jahr 1990 zur Bildung der Politischen Gemeinden aufgestellten Grundsätze (vgl. Stähelin, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, N. 5 zu § 98 KV):
 1. *Die Politische Gemeinde muss in kultureller, geografischer und wirtschaftlicher Hinsicht eine Einheit bilden.*
 2. *Die Politische Gemeinde muss den Anforderungen der Raumplanung gerecht werden.*
 3. ¹*Die Politische Gemeinde muss so leistungsfähig sein, dass sie die ihr vom Kanton und vom Bund übertragenen wie auch die örtlichen Aufgaben erfüllen kann.*
²*Zu diesem Zweck muss sie über eine zentrale, sachkompetente Verwaltung verfügen, welche der Bevölkerung an den Arbeitstagen zur Verfügung steht.*
 4. *Bei der Bildung von Politischen Gemeinden sind die Bedürfnisse der Nachbargemeinden in angemessener Weise zu berücksichtigen.*

Als nach Abschluss der Gemeindereorganisation der Bestand von 80 Politischen Gemeinden verfassungsmässig garantiert wurde (formell per 1. Januar 2004), waren der Regierungsrat und der Grosse Rat offensichtlich der Ansicht, dass die 80 Politischen Gemeinden diesen Kriterien entsprechen und in der Lage sind, ihre Aufgaben grundsätzlich zu erfüllen.

Die entsprechenden Grundsätze sind zwar formell nicht mehr in Kraft, dank ihrer allgemeinen und zeitlosen Formulierung lässt sich die Existenzberechtigung einer Gemeinde aber auch heute noch anhand dieser Kriterien beurteilen.

3. Seit dem Abschluss der Gemeindereorganisation fanden drei grosse Untersuchungen zum Thema Aufgabenteilung Kanton / Gemeinden statt:
 - Projekt Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 27. November 2001).

- Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 19. Dezember 2006).
- Überprüfung der Aufgaben- und Finanzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 5. Juni 2012).

Insgesamt haben diese Projekte den Gemeinden eine beträchtliche Entlastung gebracht, allerdings eher in finanzieller Hinsicht und weniger bezüglich sachlicher Zuständigkeiten. Dementsprechend ist die Finanzlage der Thurgauer Gemeinden nach wie vor überwiegend gut. Insbesondere sind sie ausreichend mit Eigenkapital ausgestattet und zeichnen sich durch eine niedrige Bruttoverschuldung aus. Dabei zeigt sich, dass die Bevölkerungszahl einer Gemeinde keine entscheidende Rolle für ihre Finanzlage spielt. Im schweizweiten Vergleich stehen die Thurgauer Gemeinden sehr gut da. Mit der bestehenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und mit der aktuellen Ausgestaltung des Finanzausgleichs sind die Voraussetzungen gegeben, dass alle 80 Politischen Gemeinden im Kanton Thurgau ihre Aufgaben grundsätzlich erfüllen können.

4. Bis heute hat sich gezeigt, dass die Ämter in den Gemeinden immer besetzt werden konnten. Häufig sind für ein Amt sogar mehrere Kandidatinnen und Kandidaten vorhanden, so dass sich den Stimmberechtigten eine Auswahl bietet. Zuweilen gestaltete sich die Suche nach interessierten Personen etwas schwierig, doch konnte bisher immer eine Lösung gefunden werden. Die gewählten Personen waren ihren Aufgaben in aller Regel auch gewachsen. Vereinzelt kam es in gewissen Gemeinderäten zu grösseren Differenzen, die zu Rücktritten und vorübergehenden Engpässen führten. Diese Situationen entstanden aber unabhängig von der Grösse der jeweiligen Gemeinde und konnten bisher mit Stellvertretungen und baldigen Ersatzwahlen ordnungsgemäss überbrückt werden.
5. Die 80 Politischen Gemeinden im Kanton Thurgau geniessen eine verfassungsrechtliche Bestandesgarantie (§ 58 Abs. 1 KV) und eine verfassungsrechtliche Gemeindeautonomie (§ 59 KV). Es darf daher von ihnen auch erwartet werden, dass sie ihre strategischen Entwicklungsziele – die von einer Gemeinde zur andern durchaus unterschiedlich sein können – selbst festlegen. Dementsprechend basiert das Verfahren bei möglichen Gemeindefusionen auf Freiwilligkeit. Es ist als freiwillige Fusion von unten her ausgestaltet, indem zunächst jede einzelne betroffene Gemeinde in einer Volksabstimmung zustimmen muss. Die Genehmigung des Grossen Rates gemäss § 58 Abs. 2 KV folgt hinterher und hat nur Vetocharakter.

Eine Ausnahme gibt es gemäss § 58 Abs. 4 KV: Nach dieser Bestimmung kann der Grosse Rat Änderungen im Bestand der Politischen Gemeinden „aus triftigen Gründen“ beschliessen, sofern mindestens die Hälfte der betroffenen Gemeinden zustimmt. Die triftigen Gründe wären dann gegeben, wenn eine Gemeinde ihre Aufgaben nicht mehr richtig erfüllen oder ihre Behörden nicht mehr besetzen könnte. In einem solchen Fall wäre also eine vom Kanton verlangte Zwangsfusion möglich, bei

der aber immerhin die Hälfte der betroffenen Gemeinden zustimmen müsste. Eine wirkliche Zwangsfusion gegen den Willen der betroffenen Gemeinden ist nach der Thurgauer Kantonsverfassung gar nicht möglich.

6. Gemäss § 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz; RB 613.1) können an den Zusammenschluss von Politischen Gemeinden einmalige Beiträge gewährt werden, wenn durch die Reorganisation der Finanzausgleich entlastet wird. Die Beitragshöhe ist offen. Der Vorschlag in der Botschaft vom 5. März 2002 zum Finanzausgleichsgesetz nannte einen Beitrag, der höchstens dem Dreifachen der durch die Fusion erzielten Entlastung des Finanzausgleichs entspricht.
7. Eine politische Beurteilung zeigt, dass zentralistische Tendenzen des Bundes und des Kantons vom Volk in der Sachpolitik immer wieder hingenommen werden müssen. Zentralisierungen in der staatlichen Grundstruktur finden hingegen nur schwer eine Akzeptanz. Dementsprechend müssen Änderungen in der Organisation des Staates mit äusserster Sensibilität angegangen werden und sachlich klar nachweisbare Vorteile bringen. Diese Einschätzung wurde bei der Bezirksreorganisation wieder bestätigt, bei der die Bevölkerung viel weniger stark betroffen war, als sie es bei einer Gemeindefusion wäre. Auch die per Ende 2012 abgeschlossene Reorganisation der Bürgergemeinden stellte in vielen Fällen einen erheblichen psychologischen Kraftakt dar. Wenn Fusionsprojekte bei den Politischen Gemeinden vom Kanton her angegangen werden, sind sie rechtlich nicht abgestützt und politisch kaum realisierbar.
8. Gemeindefusionen sind in der Schweiz in den letzten Jahren vermehrt zu einem zentralen politischen Thema geworden. Dementsprechend existieren bereits zahlreiche Publikationen, welche die Vor- und Nachteile von Gemeindefusionen und das Prozedere dazu untersuchen. Ein Beispiel ist die von Avenir Suisse im Jahr 2012 herausgegebene Publikation „Kantonsmonitoring 4: Gemeindepolitik zwischen Illusion und Realität – Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone“. Dieses 190 Seiten starke Werk geht dem Thema auf gesamtschweizerischer Basis sehr detailliert auf den Grund und enthält auch ein umfangreiches Verzeichnis von Anlaufstellen sowie Hinweise auf weiterführende Literatur. Unter dem Titel „Gemeindefusionen im Thurgau“ ist im Jahr 2014 auch eine Diplomarbeit (Verfasserin Jacqueline Müller) erstellt und vom Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) in seinem Verbandsorgan „direkt“ vom Februar 2014 vorgestellt worden. Daneben werden immer wieder entsprechende Veranstaltungen durchgeführt, beispielsweise das Kommunalforum 2014 der Thurgauer Kantonalbank (TKB) mit dem Thema „Gemeindefusionen im Thurgau“.

Dies alles zeigt, dass genügend Wissen und Material zum Thema Gemeindeentwicklung und Gemeindefusionen vorhanden ist. Was es nicht braucht, ist ein zusätzlicher „Papiertiger“ des Kantons. Vielmehr ist es Sache der Gemeinden, ihre Situation zu analysieren, ihre strategischen Entwicklungsziele festzulegen und bei Bedarf ein konkretes Projekt in Angriff zu nehmen. Zentrale Voraussetzung ist, dass der Gemeinderat mit dem Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin an

der Spitze hinter dem Projekt steht und dieses gegenüber der Bevölkerung konsequent vertritt. Der Kanton begrüsst Fusionen grundsätzlich und kann mit einer projektbegleitenden oder punktuellen fachlichen Beratung Hilfestellung leisten.

9. Die Erstellung des vom Antrag geforderten Konzeptes wäre nur schon bezogen auf die Politischen Gemeinden äusserst aufwendig. Die Ausgangslage und die Ziele sind für jede der Gemeinden anders. Eine einheitliche Strategie wird nicht definierbar sein, vielmehr ist von 80 unterschiedlichen Fällen auszugehen, die alle einer gesonderten Betrachtung bedürfen. Daneben sollen aber auch noch die Strukturen aller Arten von Schulgemeinden sowie alle Arten von Fusionen (Politische Gemeinden unter sich, Politische Gemeinden mit Schulgemeinden, Schulgemeinden unter sich) sowie alle Arten der Zusammenarbeit unter den Gemeinden (Zweckverbände, vertragliche Zusammenarbeit) untersucht werden und zwar im Hinblick auf die Auswirkungen auf den Kanton, auf die betroffenen Gemeinden, auf die Gemeindeautonomie, auf die Aufgabenerfüllung sowie auf Finanzen, Steuern und Bürgerwirkung. Damit würde ein Projekt entstehen, dass bezüglich Umfang und Personalaufwand jeden Rahmen sprengt. Ein solches „Mammut-Projekt“ ist grundsätzlich schon zweifelhaft, insbesondere fehlen dafür aber auch die notwendigen personellen Ressourcen. Wenn man den Kanton mit solchen Aufgaben betrauen wollte, wäre es unumgänglich, ein mit mehreren hundert Stellenprozenten dotiertes Amt für Gemeinden zu schaffen, wie dies in anderen Kantonen der Fall ist. Im Rahmen der erst kürzlich durchgeführten „Überprüfung des Leistungskatalogs der kantonalen Verwaltung“ (LÜP), deren Umsetzung nun im Gang ist, wurden vom Regierungsrat und vom Grossen Rat aber die gegenteiligen Zeichen gesetzt.

III. Schulgemeinden

1. Die Situation bei den Schulgemeinden unterscheidet sich in einigen wesentlichen Punkten von jener bei den Politischen Gemeinden. Nach wie vor gibt es die unterschiedlichen Gemeindearten (Primarschulgemeinden, Sekundarschulgemeinden, Volksschulgemeinden) sowie die Gemeinden, bei denen die Aufgaben der Schulgemeinde an die Politische Gemeinde delegiert sind (im Antrag umgangssprachlich als „Einheitsgemeinden“ bezeichnet). In den letzten rund 15 Jahren konnten zahlreiche Fusionen realisiert werden, so dass sich der Bestand von etwa 150 auf 90 Schulgemeinden reduziert hat.
2. Die Schulgemeinden werden zwar in § 57 KV erwähnt, der Bestand der einzelnen Schulgemeinden ist aber nicht verfassungsrechtlich garantiert, und sie stehen auch nicht unter dem verfassungsrechtlichen Schutz der Gemeindeautonomie (§§ 58 und 59 KV gelten ausdrücklich nur für die Politischen Gemeinden).
3. Im Gegensatz zu den Politischen Gemeinden gibt es bei den Schulgemeinden ausdrückliche gesetzliche Regelungen zu Gebietsänderungen und Zusammenschlüssen (§ 61 des Gesetzes über die Volksschule [VG]; RB 411.11) und zur Übertragung der Aufgaben der Schulgemeinde an die Politische Gemeinde (§ 62 VG). Entsprechend der fehlenden Bestandesgarantie und Gemeindeautonomie verfügt der Regierungsrat bei den Schulgemeinden über viel weitreichendere Kompetenzen als

bei den Politischen Gemeinden. Wenn es die Schulzwecke erfordern, insbesondere wenn schulisch bessere oder auf lange Sicht wirtschaftlichere Lösungen ermöglicht werden, kann er Auflagen oder Bedingungen für Gebietsänderungen und Zusammenschlüsse festlegen oder diese sogar selbst anordnen (§ 61 Abs. 3 VG). In § 61 Abs. 3 ist auch eine gewisse Prioritätensetzung enthalten, indem festgehalten ist, dass der Kanton insbesondere den Zusammenschluss von Primarschulgemeinden und die Bildung von Volksschulgemeinden fördert. Entsprechend diesem Gesetzesauftrag besteht auch ein vom Amt für Volksschule herausgegebener Leitfaden für die Bildung von Volksschulgemeinden.

4. Bei der Übertragung der Aufgaben der Schulgemeinde an die Politische Gemeinde sind gemäss § 62 VG ein deckungsgleiches Gebiet und die Zustimmung beider Gemeinden verlangt. Diese Voraussetzung ist an vielen Orten noch nicht erfüllt. Die Übertragung selbst bedarf schliesslich der Bewilligung des Regierungsrates, aber nicht nur im Sinne eines Vetorechtes. Vielmehr kann der Regierungsrat Auflagen und Bedingungen festlegen und ergänzende Bestimmungen erlassen, was er mit einer entsprechenden Verordnung (RB 410.31) auch getan hat.
5. Diese Erwägungen zeigen, dass im Bereich der Schulgemeinden verglichen mit den Politischen Gemeinden zwar ein gewisser Fusionsbedarf herrscht, aber auch viel stärkere kantonale Einflussmöglichkeiten bestehen. Die Regierungsrichtlinien 2012 - 2016 enthalten daher auch die Aussage, dass ein demokratisch wachsender Zusammenschluss der Schulgemeinden, insbesondere die Bildung von Volksschulgemeinden, durch Beratung und Beitragsleistungen unterstützt werden soll. Das Amt für Volksschule hat deshalb eine Supportgruppe ins Leben gerufen, welche die Schulgemeinden in möglichen Fusionsprozessen begleitet und unterstützt. Insofern wurden bereits Instrumente geschaffen, um die Anliegen des vorliegenden Antrages oder zumindest Teile davon zu realisieren. Ein Bericht, wie ihn die Antragsteller fordern, ist deshalb auch im Bereich der Schulgemeinden nicht nötig.

IV. Fazit

1. Die bestehenden 80 Politischen Gemeinden sind in ihrem Bestand verfassungsmässig garantiert. Änderungen müssen von den Gemeinden ausgehen, sonst sind sie rechtlich nicht abgestützt und politisch chancenlos.
2. Die Gemeinden sind grundsätzlich in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen und die Ämter zu besetzen. Sie stehen insgesamt finanziell gut da.
3. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Gemeindeautonomie muss von den Gemeinden erwartet werden, dass sie ihre strategischen Entwicklungsziele selbst festlegen.
4. Wenn in einer bestimmten Politischen Gemeinde die Selbständigkeit hinterfragt und eine Fusion ins Auge gefasst wird, kann der Kanton mit einer projektbegleitenden oder punktuellen fachlichen Beratung Hilfestellung leisten.

5. Eine gesetzliche Grundlage für die kantonale Förderung von Gemeindefusionen besteht in § 3 des Finanzausgleichsgesetzes. Voraussetzung für Beiträge ist, dass der Finanzausgleich durch den Zusammenschluss entlastet wird.
6. Bezüglich Schulgemeinden sind die Anliegen des Antrages grundsätzlich zu unterstützen, zumal hier ein viel grösserer Fusionsbedarf besteht. Da bei den Schulgemeinden weder eine Bestandesgarantie noch eine Gemeindeautonomie besteht, sind hier auch die Einflussmöglichkeiten des Kantons viel grösser. Einen zusätzlichen Bericht braucht es aber nicht, da die notwendigen gesetzlichen Grundlagen und ein Leitfaden für Fusionen bereits vorhanden sind.
7. Im Hinblick auf eine Begleitung der Schulgemeinden in möglichen Fusionsprozessen hat das Amt für Volksschule eine Supportgruppe ins Leben gerufen. Wenn noch Analysen zu machen und Grundlagen zu erstellen sind, können diese in einem kleineren Rahmen erarbeitet werden. Der geforderte Bericht mit einer umfassenden Beurteilung aller Gemeindearten, Fusionsvarianten und Zusammenarbeitsmöglichkeiten ist nicht notwendig, um eine künftige Strategie für die Entwicklung der Schulgemeinden festzulegen.
8. Zum Thema Gemeindestrukturen und Gemeindefusionen liegen bereits umfassende Dokumentationen vor, und es werden auch immer wieder Seminarien und Tagungen auf nationaler und kantonaler Ebene durchgeführt. Ein zusätzlicher kantonaler Bericht ist nicht erforderlich.
9. Der Thurgau verfügt im Gegensatz zu vielen anderen Kantonen nicht über ein Amt für Gemeinden und hat daher auch nicht die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen, um ein derart aufwendiges Projekt durchzuführen.

V. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Antrag nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach