

## Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	12	MO 35	340
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 18. Januar 2016

58

### **Motion von Barbara Kern und David Blatter vom 11. März 2015 „Änderung Gesetz über die Gemeinden“**

#### **Beantwortung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

#### **I. Ausgangslage**

Gemäss § 17 Abs. 1 des Gesetzes über die Gemeinden (GemG; RB 131.1) legt die Gemeindeordnung die Zahl der Mitglieder der Gemeindebehörde fest. Das Minimum sind fünf Mitglieder (§ 17 Abs. 2 GemG). Dem Gesetz unterstehen die Politischen Gemeinden, die Schulgemeinden und die Bürgergemeinden grundsätzlich in gleicher Weise (§ 1 GemG), weshalb die Minimalgrösse der Gemeindebehörde für alle drei genannten Gemeindearten gilt.

Mit der Motion wird nun verlangt, das Minimum der Anzahl der Behördenmitglieder von fünf auf drei zu reduzieren. Begründet wird das Anliegen damit, dass sich in den letzten Jahren vermehrt Probleme bei der Rekrutierung von fähigen und kompetenten Personen für politische Aufgaben gezeigt hätten, vor allem für Exekutivämter mit Teilzeitpensen. Als Beispiel wird auf die Stadt Chur verwiesen, die von einem Stadtrat mit drei vollamtlich tätigen Mitgliedern geführt werde, wodurch eine Professionalisierung innerhalb der Politik und der ganzen Verwaltung erfolgt sei.

#### **II. Entstehungsgeschichte der geltenden Mindestgrösse**

Das alte Gesetz über die Organisation der Gemeinden (aGOG) vom 4. April 1944, welches bis Ende 1999 galt, war noch vom früheren Thurgauer Gemeindedualismus von Munizipal- und Ortsgemeinden geprägt. Bei den Munizipalgemeinden galt für den Gemeinderat ein Minimum von fünf Mitgliedern, bei den Ortsgemeinden waren aber nur mindestens drei Mitglieder verlangt, nämlich ein Ortsvorsteher sowie eine Gemeindekommission von wenigstens zwei weiteren Mitgliedern (§§ 33 und 34 aGOG).

Die neue Kantonsverfassung (KV; RB 101), welche am 1. Januar 1990 in Kraft trat, beendete den Gemeindedualismus und legte für die Bildung der Politischen Gemeinden eine Übergangsfrist von zehn Jahren fest (§ 98 Abs. 2 KV). Per 1. Januar 2000 musste daher für die nunmehr vereinheitlichten Politischen Gemeinden ein neues Gemeindegesetz geschaffen werden.

Als die entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten 1996 aufgenommen wurden, stand das Beispiel der Stadt Chur von Anfang an im Raum und wurde auch in Erwägung gezogen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in Chur – um die Beschlussfähigkeit der dreiköpfigen Behörde jederzeit zu gewährleisten – zusätzlich zwei Ersatzmitglieder aus den Reihen des Gemeindeparlamentes gewählt werden, die bei Bedarf einspringen können.

In der Botschaft zu einem neuen Gesetz über die Gemeinden vom 26. Mai 1998 schlug der Regierungsrat dem Grossen Rat vor, dass die Gemeindebehörde aus mindestens fünf, in Gemeinden mit Gemeindeparlament aus mindestens drei Mitgliedern bestehen müsse (§ 18 des damaligen Gesetzentwurfes). Der Kommentar in der Botschaft lautete wie folgt:

*„Die Zahl der Mitglieder der Gemeindebehörde richtet sich grundsätzlich nach der Gemeindeordnung. Als Minimum sind fünf, in Gemeinden mit Gemeindeparlament drei Mitglieder vorgesehen. Sehr grosse Behörden, beispielsweise mit mehr als sieben Mitgliedern, erscheinen allerdings als wenig tauglich. Das Optimum dürfte also bei fünf bis sieben liegen, doch ist den Gemeinden möglichst freie Hand zu lassen.“*

In der Kommission zur Vorberatung des neuen Gesetzes waren die Meinungen kontrovers. Die Unterscheidung zwischen Gemeinden mit und ohne Gemeindeparlament fand keine Unterstützung. Hingegen wurden Anträge für eine generelle Erhöhung auf fünf bzw. eine generelle Senkung auf drei Mitglieder gestellt. Einerseits wurde die Auffassung vertreten, vor allem in kleineren Gemeinden sei es schwierig, fünf geeignete Mitglieder zu finden; andererseits wurde bei nur drei Mitgliedern aber auf die Gefahr einer Machtkonzentration und einer Gefährdung der demokratischen Meinungsbildung hingewiesen. Schliesslich wurde mit 8:3 Stimmen einem generellen Minimum von fünf Mitgliedern der Vorzug gegeben (Kommissionssitzung vom 19. August 1998).

Anlässlich der Beratung des Gesetzes im Grossen Rat vom 16. Dezember 1998 erwähnte die Präsidentin der vorberatenden Kommission das neu festgesetzte Minimum von fünf Mitgliedern. Es erfolgten aber keine weiteren Wortmeldungen mehr zu diesem Thema. Die Bestimmung trat in der Folge im Rahmen des neuen Gemeindegesetzes (in der verabschiedeten Schlussfassung als § 17 Abs. 2 GemG) per 1. Januar 2000 in Kraft und blieb seither unverändert.

### **III. Beurteilung der Motion**

Die eingangs geschilderte Entstehungsgeschichte von Art. 17 Abs. 2 GemG zeigt bereits, dass sich Argumente in beide Richtungen finden lassen. Für die Beurteilung der Motion sind insbesondere folgende Erwägungen massgebend:

1. Es ist nicht zu bestreiten, dass es oft eine Herausforderung darstellt, für die Gemeindebehörden geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Dies gilt in ähnlicher Weise für Politische Gemeinden, Schulgemeinden und Bürgergemeinden. Viele Bürgerinnen und Bürger sind bereits beruflich oder familiär stark engagiert und widmen ihre ohnehin schon spärliche Freizeit beispielsweise lieber einem privaten Hobby, als dass sie sich in einem öffentlichen Amt engagieren. Dies hat unter anderem auch damit zu tun, dass das Prestige öffentlicher Ämter und die Akzeptanz gegenüber Behördenentscheiden wohl tendenziell sinken. Behördenmitglieder müssen generell in Kauf nehmen, dass ihre Tätigkeit mit Kritik verbunden sein kann, die teilweise konkret auf die Person zielt und manchmal auch zu öffentlich ausgetragenen Kontroversen führt. Dies ist besonders belastend, wenn die Behördentätigkeit nebenamtlich ausgeübt wird und viel Freizeit dafür aufgewendet werden muss. Angesichts dieser Umstände ist es gerechtfertigt, die Behördenorganisation zu überdenken und nach anderen Lösungen zu suchen.
2. Um den Schwierigkeiten bei der Suche nach Kandidatinnen und Kandidaten zu begegnen, erscheint die Verkleinerung der Behörde als naheliegendes Mittel. Auf der andern Seite war in der jüngeren Vergangenheit aber auch festzustellen, dass gewählte Behördenmitglieder rasch wieder zurücktreten wollen, wenn die Tätigkeit nicht ihren Vorstellungen entspricht oder als zu belastend erscheint. Nebst der Bereitschaft zur Behördentätigkeit scheint auch der Durchhaltewillen erheblich abzunehmen. Solche Rücktritte während der Amtsdauer sind bei fünf- bis siebenköpfigen Behörden eher zu verkraften. Bei einer dreiköpfigen Behörde ist sofort die Beschlussfähigkeit in Frage gestellt.
3. Die Verwaltungstätigkeit der Gemeinde setzt voraus, dass an der Spitze ein beschlussfähiger Gemeinderat steht, der über die laufenden Geschäfte in rechtsverbindlicher Weise entscheiden kann. Gemäss § 17 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) sind Kollegialbehörden beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Bei Stimmgleichheit ist der Antrag angenommen, für den der Vorsitzende gestimmt hat. An sich wäre aufgrund dieser Bestimmung ein dreiköpfiger Gemeinderat immer noch beschlussfähig, auch wenn ein Mitglied beispielsweise durch Tod, Krankheit oder Rücktritt ausfällt. Es würde eine Behörde aus zwei Personen verbleiben, bei der sich allerdings immer der Antrag der vorsitzenden Person durchsetzt. Ob die zweite Person dem Antrag zustimmt oder nicht, wäre unerheblich. Eine solche Situation mit faktischer Alleinherrschaft der vorsitzenden Person könnte bis zur Neuwahl bzw. zum Amtsantritt eines neuen Mitgliedes ohne weiteres vier bis sechs Monate andauern. Dies ist mit den demokratischen Grundsätzen unserer Kantonsverfassung nicht zu vereinbaren.
4. Wenn man den Gemeinderat auf drei Personen reduzieren wollte, müssten solche längeren Vakanzen in der Behörde abgedeckt werden können. Die in der Motion als Beispiel genannte Stadt Chur wählt deshalb aus dem Kreis des Gemeindeparlaments ein erstes und ein zweites Ersatzmitglied für den Gemeinderat. Dies ist eine nachvollziehbare Lösung, weil Personen aus dem Gemeindeparlament mit der Behördentätigkeit vertraut sind, viele Geschäfte der Gemeindetätigkeit behandeln und den Verwaltungsbetrieb oft auch kennen. Sie können im Bedarfsfall rasch und mit

guten Voraussetzungen einspringen. Eine solche Lösung wäre auch bei den Thurgauer Parlamentsgemeinden (Arbon, Frauenfeld, Kreuzlingen, Weinfelden) möglich. Bei den übrigen Gemeinden wäre die Situation problematischer. Als Ersatzmitglieder müssten „gewöhnliche“ Stimmbürgerinnen oder Stimmbürger zur Verfügung stehen, die im Normalfall in keine Behördentätigkeit eingebunden sind und im Bedarfsfall von einem Tag auf den andern plötzlich einspringen müssten. Ob sie dies fachlich und zeitlich könnten, ist die eine Frage; die andere Frage ist, ob sich solche „Gemeinderäte auf Pikett“ effektiv leichter rekrutieren liessen als reguläre Gemeinderatsmitglieder.

5. In der Motion wird ausgeführt, dass in der Stadt Chur durch das Dreiergremium mit je 100 Stellenprozenten eine Professionalisierung innerhalb der Politik und der ganzen Verwaltung erfolgt sei. Diese Argumentation – wenn sie denn zutrifft – liesse sich im Thurgau aber auch nur auf die grossen Gemeinden übertragen. Bei kleinen Gemeinden, wo oft nicht einmal das Gemeindepräsidium ein Stellenquantum von 100 Prozent aufweist, ist ein Gemeinderat mit drei vollamtlich tätigen Personen illusorisch. Hier wird auf diesem Weg keine Professionalisierung zu erreichen sein.
6. Im Hinblick auf die Verankerung der Behörden in den Gemeinden und die Akzeptanz ihrer Entscheide ist es wichtig, dass die Behörden die Gemeindebevölkerung bis zu einem gewissen Grad abbilden, indem sie die Breite des politischen Spektrums, die unterschiedlichen Bevölkerungsschichten und oft auch die verschiedenen Ortsteile angemessen repräsentieren. Dies wird umso schwieriger, je kleiner die Behörde ist. Auch in dieser Hinsicht gibt es durchaus Grund, zwischen den Parlamentsgemeinden und den übrigen Gemeinden zu unterscheiden. Wenn in einer grossen Gemeinde die Bevölkerung durch ein Parlament hinreichend abgebildet ist, lässt es sich eher vertreten, die Exekutive auf ein kleines Gremium im Sinne eines professionellen Managements zu verkleinern. Diese Exekutive kann in ihrer Tätigkeit laufend durch das Parlament kontrolliert werden. Die Gefahr einer Machtkonzentration auf einzelne Personen ist weniger akut. Bei kleineren Gemeinden, wo die Bevölkerung hauptsächlich durch zwei Gemeindeversammlungen pro Jahr eingebunden ist, könnte hingegen wieder das sprichwörtliche Bild des „Dorfkönigs“ zur unerwünschten Realität werden.
7. Diese Erwägungen zeigen, dass eine dreiköpfige Behörde gerade für kleine Gemeinden, wo die Rekrutierungsschwierigkeiten für neue Mitglieder oft am grössten sind, nicht geeignet ist. Bei diesen kleinen Gemeinden und insbesondere auch bei vielen Schulgemeinden spielen die Präsidentinnen bzw. Präsidenten eine wichtige Rolle als Führungskräfte und Ansprechpersonen. Im Sinne des Machtausgleichs ist es wichtig, dass sie durch die übrigen Mitgliedern der Behörde ein gewisses Gegengewicht erhalten. Die dazu erforderliche Mindestgrösse ist in einer Behörde mit insgesamt fünf Mitgliedern zu sehen. Hier ist für einen Mehrheitsbeschluss immerhin die Zustimmung von total drei Personen notwendig.
8. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Gemeinderäte in der Vergangenheit trotz gewisser Rekrutierungsschwierigkeiten doch immer wieder besetzt werden konnten. Es gab auch durchaus Fälle mit umkämpften Wahlen, weil mehr Personen kandi-

dierten als Sitze zur Verfügung standen. Wenn eine vollständige Besetzung der Gemeindebehörden nicht mehr gelingen sollte, wäre die Lösung weniger in einer Verkleinerung der Behörde als in der Schaffung langfristig tragfähiger Strukturen zu suchen. Bei den Politischen Gemeinden wäre dann die Situation gekommen, bei der die betroffenen Gemeinden von sich aus – nicht primär vom Kanton diktiert – den Anschluss an eine grössere Gemeinde suchen müssten. Bei den Schulgemeinden ist insbesondere die Bildung von Volksschulgemeinden zu empfehlen. Am ehesten wäre eine Verkleinerung der Exekutive wohl bei den Bürgergemeinden zu vertreten, da hier die Strukturbereinigung in den letzten Jahren bereits erfolgt ist und sie ausser der Verwaltung des Bürgergutes keine gesetzliche Aufgaben haben. Der Verband Thurgauer Bürgergemeinden ist aber bisher nicht mit einer entsprechenden Forderung hervorgetreten.

Gesamthaft ergibt sich aus diesen Erwägungen, dass eine Mindestgrösse der Gemeindebehörde von fünf Mitgliedern im Sinne von § 17 Abs. 2 GemG weiterhin sinnvoll ist.

#### **IV. Antrag**

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

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach