

# **Anhang Kanton Thurgau**

Zum Leitfaden «Startpaket für Gemeindepolitiker/-innen»

Erarbeitet vom VTG und der HTW Chur

### Inhalt

Vorwort	3
- Geschichte der Thurgauer Gemeinden	4
- Rechtserlasse mit Bezug zur Gemeindeorganisation	6
- Verfahrenswege im Thurgau	7
- Regionalpolitik	9
- Gemeindeaufsicht	10
- Interkommunale Zusammenarbeit	11
- Der VTG und die Zusammenarbeit mit dem Kanton	13
- Finanzausgleich	14

### Der VTG ist für Sie erreichbar:

Geschäftsstelle Verband Thurgauer Gemeinden

Thomas-Bornhauser-Strasse 23a

8570 Weinfelden

Telefon 071 622 07 91
Webseite www.vtg.ch
Email info@vtg.ch

### Impressum/Autoren:

Kurt Baumann, Ursin Fetz, Stephan Heuscher, Andreas Keller, Beatrix Kesselring, Urs Meierhans, Patrick Rösch, Marcel Räpple, Ralph Limoncelli, Mischa Vonlanthen, René Walther

### Vorwort

### Liebe Kolleginnen und Kollegen

Gemeindepolitik hat in unserem Land eine grosse Bedeutung. Nirgends auf der Welt besteht auf lokaler Ebene eine ähnlich grosse Unabhängigkeit und Kompetenz von lokalen Gemeinschaften. Das bedeutet für uns alle eine grosse Verantwortung, die wir gerne wahrnehmen möchten. Im Thurgau hat dies eine starke Tradition. Damit das so bleiben kann, haben sich die Behörden und das Personal der Politischen Gemeinden bereits vor vielen Jahren zu einem Verband zusammengefunden. Der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) ist seither erstarkt und hat sich zu einem wichtigen Partner der kantonalen Politik entwickelt. Dafür möchten wir auch zukünftig einstehen, und wir wollen Sie auf allen Ebenen unterstützen und begleiten.

Mit dieser hier vorliegenden Ergänzung zum «Startpaket für Gemeindepolitiker/-innen» möchten wir den inhaltlichen Horizont Ihrer Aufgabe um einige Aspekte aus unserem Kanton ergänzen. Wir freuen uns, wenn Ihre anspruchsvolle Funktion damit unterstützt wird. Bitte konsultieren Sie für weitere Informationen unsere Webseite <a href="https://www.vtg.ch">www.vtg.ch</a>.

Kurt Baumann, Gemeindepräsident Sirnach und Präsident VTG

Die Wahrung der Autonomie auf allen Stufen

gelingt besser durch Zusammenarbeit als durch Abgrenzung.

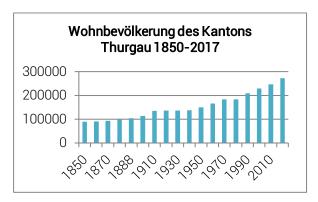
### Geschichte der Thurgauer Gemeinden

Das Gebiet des heutigen Kantons Thurgau stand im Mittelalter unter der Herrschaft der Grafen von Kyburg, in deren Erbe 1264 die Herzöge von Habsburg-Österreich traten. Nach der Eroberung durch die eidgenössischen Orte (1460) erhielt der Thurgau die Stellung einer Gemeinen Herrschaft unter der Aufsicht eines Landvogts. Dieses Untertanenverhältnis endete 1798 mit dem Einmarsch der französischen Armee und dem Zusammenbruch der Alten Eidgenossenschaft. Durch die von Napoleon erlassene Mediationsakte erlangte der Thurgau 1803 die politische Selbständigkeit und die Gleichstellung mit den übrigen Kantonen. Damals wurde der Gemeindedualismus geschaffen – das Unter- und Nebeneinander von Munizipal- und Ortsgemeinden – welches bis in die jüngste Zeit eine Besonderheit des Thurgaus bildete.

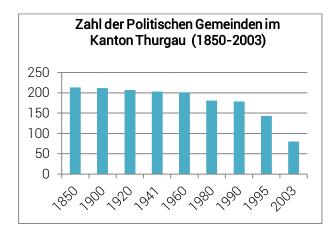
Die 1831 in Kraft getretene Regenerationsverfassung setzte im Kanton die uneingeschränkte, direkte Volkswahl des Grossen Rates, die Gewaltentrennung, die Pressefreiheit, das Petitionsrecht sowie die Handels- und Gewerbefreiheit durch. 1847 half der Thurgau mit, den Sonderbund der katholischen Orte militärisch aufzulösen. Seine Gesandten engagierten sich ein Jahr später für die Gründung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, deren Verfassung von den thurgauischen Stimmberechtigten mit überwältigendem Mehr angenommen wurde. Die neue Kantonsverfassung von 1869 führte das obligatorische Gesetzes- und Finanzreferendum sowie die Volkswahl der Regierungsund Ständeräte ein. Folgerichtig trat der Thurgau auch für die direkte Demokratie auf Bundesebene ein, die mit der Bundesverfassung von 1874 ihre Verwirklichung fand.

Das ausgehende 19. Jahrhundert war geprägt von der Entstehung einer neuzeitlichen Infrastruktur. Zahlreiche Bahnlinien erschlossen den Thurgau. Gleichzeitig erfolgte eine merkliche Hinwendung des Agrarkantons zur Industrialisierung. Zumindest in den kleinstädtischen Zentren entstanden zahlreiche kleine und mittelgrosse Fabriken. Die zuvor von einzelnen dominanten Persönlichkeiten geprägte Kantonalpolitik geriet bis zum 1. Weltkrieg zunehmend unter den Einfluss der allmählich entstehenden politischen Parteien. Die Katholisch-

Konservativen, die Demokraten, die Sozialdemokratie und der Freisinn vermochten sich als formelle politische Gruppierungen zu etablieren.



Die Einführung des Proporzwahlrechts für die Grossratswahlen (1919) erhöhte die Wahlchancen kleinerer Parteien. Dadurch verschärften sich zunächst die Auseinandersetzungen zwischen Links und Rechts um sozialpolitische und wirtschaftliche Fragen. Wie auf Bundesebene gelang jedoch gegen Ende der 1930er Jahre vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Bedrohung die Hinwendung zu einer übergreifenden Konsenspolitik.



Ab 1963 setzte im Kanton Thurgau ein beschleunigter Ausbau der Infrastruktur ein. Um auch die Gemeinden für die wachsenden Anforderungen bereit zu machen, verlangte 1970 die im Grossen Rat eingereichte Motion Scheuber eine Vereinfachung der Gemeindeorganisation. Aus dieser Diskussion ging die neue Kantonsverfassung von 1987 hervor, welche die Grundlage für die Abschaffung des thurgauischen Gemeindedualismus bildete. Sämtliche der einst über 200 Ortsgemeinden sowie die übergeordneten Munizipalgemeinden

lösten sich auf. Am Ende der Entwicklung steht das neue Gemeindegesetz von 2003, welches noch 80 politische Gemeinden nennt.

Damit eine Gemeinde eine leistungsfähige, rechtlich einwandfreie

und wirtschaftlich arbeitende Verwaltung bestmöglich führen kann,

sollte sie aus verwaltungsbetrieblicher Sicht eine untere Grösse von

3'000 Einwohnern umfassen. (Rudolf Leemann, 1980)

# Rechtserlasse mit Bezug zur Gemeindeorganisation

### Verfassung des Kantons Thurgau (RB 101)

Unvereinbarkeit, Aufsicht, Aufgaben, Arten, Bestand, Autonomie, Zusammenarbeit, Finanzausgleich.

#### Gesetz über die Gemeinden (RB 131.1)

Organisation der Gemeinde, Gemeindeversammlung, Gemeinderat, Zweckverbände, Aufsicht.

# Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (RB 161.1)

Verfahrensvorschriften für Abstimmungen und Wahlen, Vorbereitung, Fristen, Ergebnisse, Volksinitiativen, Stimmrechtsrekurs.

# Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (RB 170.1)

Verfahrensvorschriften für Behörden, Ausstand, Rechtliches Gehör, Akteneinsicht, Inhalt und Eröffnung von Entscheiden, Rechtsmittel.

# Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden (RB 131.21)

Neue und gebundene Ausgaben, Haushaltssteuerung, Kreditrecht, Rechnungslegung, Haushaltskontrolle.

### Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung ist die Verfassung der Gemeinde. Sie regelt insbesondere:

- Organe der Gemeinde
- Rechte der Stimmberechtigten
- Gemeindebehörden
- Kommissionen
- Rechnungsprüfung

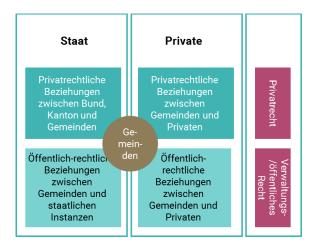
In vielen weiteren Einzelerlassen finden sich Bestimmungen mit Gemeindebezug.

Ein Blick in das Gesetz erleichtert die Rechtsfindung

(http://www.rechtsbuch.tg.ch/).

### Verfahrenswege im Thurgau

Bei der täglichen Arbeit in kommunalen Behörden werden diese mit verschiedenen Rechtsbeziehungen konfrontiert. Die Gemeindebehörde steht, je nach Geschäftsfall, mit staatlichen Organen und privaten Rechtssubjekten in verschiedenen Beziehungen. So ergeben sich im Falle eines Konflikts verschiedene Instanzenzüge. Häufig entstehen Konflikte zwischen privatem und öffentlichem Recht.



Eine klare Differenzierung der Rechtsgebiete und das Verständnis für den Instanzenzug sind für die Tätigkeit einer kommunalen Behörde unerlässlich. Speziell für den Thurgau ist, dass für gewisse öffentlich-rechtliche Verfahren Fachinstanzen eingesetzt werden.

Ganz grundsätzlich unterscheidet man drei Bereiche der Rechtspflege: Zivilrecht, Strafrecht und Verwaltungsrecht. Die Verfahren im Zivil- und Strafrecht sind weitgehend in den entsprechenden Prozessordnungen (ZPO, StPO) des Bundes geregelt.

Das Bundesgesetz über Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) lässt den Kantonen beim kantonalen Instanzenweg mehr Gestaltungsspielraum. Die Details sind im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau geregelt (VRG).

Die Rechtsmittel der Verwaltungsrechtspflege heissen Rekurs und Beschwerde.

Mit **Rekurs** anfechtbar sind Entscheide einer unteren Verwaltungsbehörde. Rekursinstanz ist gemäss VRG stets die oberste Verwaltungsbehörde von Gemeinden, öffentlich-rechtlichen Korporationen und selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.

Ausnahmen davon sind die kantonalen Rekursinstanzen. Neben speziellen Rekurskommissionen mit Zuständigkeiten nach Spezialgesetzgebung (z.B. Steuerrekurskommission) können gemäss § 43 VRG auch die Departemente Rekursinstanz sein. Dies gilt speziell auch für Entscheide der obersten Gemeindeorgane. Die Fachwelt beurteilt diese Regelung als "subsidiäre Generalklausel", weil die Zuständigkeit der Departemente immer gegeben ist, wenn nicht der Rekurs an eine andere Rekursinstanz auf kantonaler Ebene offensteht.

Zum Rekurs berechtigt ist, wer durch einen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Es gilt eine Rekursfrist von 20 Tagen. Der Rekurs hat grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Das Rekursverfahren endet mit einem Entscheid.

Entscheide der Rekursinstanzen können mittels **Beschwerde** beim Verwaltungsgericht angefochten werden, sofern nicht das Bundesrecht eine andere Regelung vorsieht oder die Weiterzugsmöglichkeit ausdrücklich ausgeschlossen ist.

Eine Spezialität ist das Verfahren bei nachbarrechtlichen Streitigkeiten nach dem Gesetz über Flur und Garten. Grundsätzlich gelten für das Verfahren die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege. Ähnlich einem zivilrechtlichen Verfahren steht jedoch bei einer flurrechtlichen Streitigkeit am Anfang ein Vermittlungsversuch durch die Präsidentin oder den Präsidenten der Flurkommission. Kann keine Einigung herbeigeführt werden, entscheidet die Flurkommission auf schriftliches Begehren. Rekursinstanz ist das zuständige Departement (normalerweise DIV).

Anstoss	Auslöser Verfah- ren	1. Instanz	2. Instanz	3. Instanz
Verfügung einer Verwal- tungsabteilung oder Kommission der Ge- meinde § 35 VRG	Betroffene Person durch Rekurs § 44 VRG	Gemeinderat § 36 VRG	Verwaltungsgericht	Bundesgericht
Entscheid Gemeindebe- hörde oder § 43 VRG	Betroffene Person durch Rekurs	Departement	Verwaltungsgericht	Bundesgericht
Streitigkeiten aus öffent- lichem Recht zw. Kanton, Gemeinden usw. § 64 VRG	Betroffene Person durch Klage	Verwaltungsgericht		

Gemeinden agieren im Spannungsfeld

zwischen privatem und öffentlichem Recht.

## Regionalpolitik

Regionalpolitik bzw. Regionalentwicklung dient dazu, sich aktiv den Entwicklungen zu stellen und sich im voranschreitenden Standortwettbewerb zu behaupten. Es sollen die Wettbewerbsfähigkeit einer Region gestärkt, die Wertschöpfung erhöht, Arbeitsplätze erhalten bzw. neue geschaffen werden. Schlüsselbegriffe sind Netzwerke, Kooperationen und das Nutzen von Synergien.

Unterstützung dafür erhalten Kanton und Regionen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP). Grundlage für die finanzielle Förderung von regional wirkenden Vorhaben bilden Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton. Der Kanton Thurgau hat bis heute drei

solche Umsetzungsprogramme eingereicht und bewilligt erhalten. In der laufenden Programmperiode (2016 bis 2019) wird dieses Förderinstrument weitergeführt.

Neben der NRP kann sich der Kanton Thurgau direkt an Projekten von regionaler Bedeutung beteiligen. Dies im Rahmen des Gesetzes über Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit und zur Standortförderung (§ 9). Voraussetzung dafür ist, dass die Projekte von einer Regionalplanungsgruppe oder deren Thurgauer Gemeinden geführt oder unterstützt werden und den Bestrebungen des kantonalen Richtplans entsprechen.

In den vergangenen Jahren konnten verschiedene Projekte und Initiativen zur Stär-

kung der Industrie und Dienstleistungserbringung, des Tourismus und innovative

Projekte der Land- und Ernährungswirtschaft umgesetzt werden.

#### Weiterführende Informationen

- https://wifoe.tg.ch/de/regionalentwicklung.html/4047 (Wirtschaftsförderung Regionalentwicklung)
- https://wifoe.tg.ch/public/upload/assets/33582/seco-nrp-de.pdf (Broschüre Regionalpolitik des Bundes)
- https://wifoe.tg.ch/public/upload/assets/33430/NRP\_Umsetzungsprogramm3\_2016-2019.pdf
   (NRP Umsetzungsprogramm Kanton Thurgau 2016 2019)
- https://regiosuisse.ch/ (regiosuisse Netzwerkstelle Regionalentwicklung)

### Gemeindeaufsicht

#### Gemeindeautonomie und Gemeindeaufsicht

Die Gemeindeautonomie gemäss § 59 der Kantonsverfassung garantiert den Gemeinden Selbstbestimmung bei der Organisation und Selbstständigkeit bei der Aufgabenerfüllung. Die Grenzen ergeben sich aus Verfassung und Gesetzen. Die Gemeindeaufsicht liegt bei dem in der Sache zuständigen kantonalen Departement.

### Aufsichtsrechtliche Massnahmen

Das kantonale Departement kann:

- der Gemeinde Weisungen erteilen, wenn ein rechtswidriger Zustand besteht oder wesentliche öffentliche Interessen verletzt sind;
- ersatzweise Anordnungen treffen.

Der Gemeinde ist Gelegenheit zu geben, die Mängel von sich aus zu beheben (§ 54 Gesetz über die Gemeinden; RB 131.1).

Im Kanton Thurgau ist die Aufsicht über die Gemeinden

auf das Nötigste beschränkt.

### Interkommunale Zusammenarbeit

Kann eine Aufgabe nicht selbst in der geforderten Qualität erbracht werden, kann diese an eine geeignete Körperschaft delegiert werden. Dies geschieht in der Praxis meist in Form einer Leistungsvereinbarung. Eine spezifizierte Leistung wird eingekauft.

Für die interkommunale Zusammenarbeit stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- Delegation durch Leistungsvereinbarung
- Zweckverband
- Verein oder einfache Gesellschaft

Eine gebräuchliche Form der Aufgabenbündelung unter Gemeinden ist der Zweckverband. Dabei geben Gemeinden weitreichende Finanzund Sachkompetenzen ab. Der Zweckverband eignet sich daher für sach- und finanzintensive Aufgaben.

Eine weitere Form zur gemeinsamen Erfüllung einer Aufgabe ist der Verein oder die einfache Gesellschaft. Im Gegensatz zum Zweckverband sind hier die Finanz- und Sachkompetenzen stark eingeschränkt. Der Fokus liegt in der Bündelung einer Aufgabe. Sie eignet sich daher vor allem für die reine Verwaltungsaufgabe oder gesellschaftliche und politische Aufgaben.

Die Aufgaben einer Gemeinde können in drei Arten aufgeteilt werden:

- Gesetzlich, nicht delegierbare, behördliche bzw. hoheitliche Aufgaben
- Gesetzliche, delegierbare Aufgaben
- Gesellschaftliche und politische Aufgaben

Einige gesetzliche Aufgaben – namentlich behördliche und polizeiliche Aufgaben – können nicht ohne weiteres delegiert oder gebündelt werden. Da diese aber häufig eng mit den allgemeinen Verwaltungsaufgaben verknüpft sind, schränken sie die Wahl der Organisationsformen ein. So entstehen in der Praxis Mischformen der Organisation.

Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Verwaltungsaufgaben zusammen mit hoheitlichen Aufgaben neu strukturiert werden.

Die interkommunale Zusammenarbeit sichert nachhaltig

die Existenz von kleinen Gemeinden.

	Nicht delegierbare, behördliche, hoheitliche Aufgaben	Gesetzliche Aufgaben	Gesellschaftliche und politische Aufgaben
Gemeinde in Eigenverantwortung	Baupolizei (Baukommission)     Fürsorgebehörde     Einbürgerungskommission     Behördliche Kommissionen	Einwohnerdienste Steueramt Hundewesen Finanzen	Spezifische Freizeitinfrastruktur     Koordination Vereine     Lokale Förderprogramme
Durch Gemeinde delegiert (Leistungsauftrag)		Fürsorgeamt     Friedhofs- und Bestattungswesen     Gemeindeunterhalt	Unterhalt spezifischer Anlagen
Zweckverband (auch mit Kanton möglich)		Abwasserzweckverbände     Entsorgungszweckverbände     Wasserzweckverband     Zivilschutz     Feuerwehrzweckverband     Spitex, Perspektive	•
Verein, einfache Gesellschaft		Kompetenzzentrum Soziale     Dienste     Berufsbeistandschaft     Regionalplanungsgruppe	Agglomerationsprogramme     Tourismusverein     Regionale Bibliotheken     Kinderbetreuung

### Der VTG und die Zusammenarbeit mit dem Kanton

Der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) ist die Dachorganisation der Politischen Gemeinden im Kanton Thurgau. Er versteht sich als parteipolitisch ungebundene Interessenvertretung der Politischen Gemeinden und präsentiert sich als effizient und professionell arbeitender Verband.

Damit das gelingt, erfolgte im Jahr 2004 der Beitritt sämtlicher 80 Thurgauer Gemeinden. Paritätisch angeschlossen sind dabei sowohl die Behörden als auch die Mitarbeitenden. Aus dieser umfassenden Beteiligung nimmt der VTG in Ressorts und Arbeitsgruppen seine Aufgaben wahr.

#### Hauptziele des VTG

- Wahrung und Stärkung der Gemeindeautonomie
- Vertretung der Gemeindeanliegen als Partner des Kantons.
- Bündelung gemeinsamer Interessen.
- Stärkung des Bewusstseins um die Bedeutung und Anliegen der Gemeinden.
- Bedürfnisgerechte und qualitativ hochstehende Ausbildung des beruflichen Nachwuchses.
- Vielfältige Weiterbildungsangebote.
- Unterstützung bei gemeinsamen fachlichen Aufgabestellungen.
- Förderung der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches unter den Gemeinden.

Der VTG ist ein **aktiver Partner** in der Thurgauer Politik. Mit der Thurgauer Regierung, mit mehreren Ämtern und Verwaltungsstellen und mit zahlreichen Verbänden und Organisationen aus dem Thurgau pflegt er einen konstruktiven und partnerschaftlichen Austausch. Die Verbandsarbeit ist geprägt vom Leitgedanken der Stärkung und dem Erhalt unserer geschätzten Gemeindeautonomie. Selbstständig, selbstbestimmend und unabhängig sind dabei die zentralen Eigenschaften der Gemeindeautonomie, wie wir sie verstehen. Diese Eigenschaften erreichen wir nicht nur durch die grösstmögliche Zuteilung von Kompetenzen in Gesetzen und Verordnungen. Wer Selbständigkeit und Selbstbestimmung erhalten will, muss seine Aufgaben kompetent und effizient erfüllen können. Dies erreichen wir in unseren Gemeinden mit gut ausgebildetem Verwaltungspersonal und mit Behördenmitgliedern, die über ein ausgeprägtes Demokratieverständnis verfügen.

Gemeinsam sind wir stark und werden wahrgenommen:

Dafür steht der VTG.

### Finanzausgleich

Der Finanzausgleich besteht im Wesentlichen aus zwei Komponenten; einem Ressourcenausgleich, der eine Ausgleichswirkung auf der Ertragsseite (Steuerkraft) entfaltet und einem Lastenausgleich, der hohe Belastungen mildert. Auf Antrag können zudem ausserordentliche Beiträge für besondere Belastungen gewährt werden.

Der Ressourcenausgleich besteht aus einer Mindestausstattung und einer horizontalen Abschöpfung. Zentrumsgemeinden gemäss kantonalem Richtplan werden im Ressourcenausgleich für ihre besondere Rolle etwas entlastet.

Mit dem Lastenausgleich werden den Gemeinden die finanziellen Belastungen, die durch besondere strukturelle Verhältnisse entstehen, teilweise ausgeglichen. Er besteht aus dem strukturellen Lastenausgleich (Einwohner pro ha) und dem Lastenausgleich für Sozialhilfekosten. Bestandteil der Finanzausgleichsgesetzgebung ist auch die Führung einer Gemeindefinanzstatistik, welche in Form von Kennzahlen geführt

wird. Die Grundlagen für die Erhebung der Finanzkennzahlen werden durch den Kanton bereitgestellt. Zudem wird die Erhebung und Publikation der Kennzahlen organisiert.

### Komponenten des Finanzausgleichs

- Ressourcenausgleich
- Lastenausgleich

### Weitergehende Informationen

- www.finanzverwaltung.tg.ch
   (Gemeindefinanzen/Finanzausgleich)
- www.statistik.tg.ch
   (Staat und Politik/Kantons- und Gemeindefinanzen)

Der Kanton fördert mit dem Finanzausgleich

die Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden

und erstrebt eine ausgewogene Steuerbelastung

(§ 90 Kantonsverfassung).

### Funktionsweise des Finanzausgleichs im Kanton Thurgau

