

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 3. November 2020

622

GRG Nr.	16	IN 52	436
---------	----	-------	-----

Interpellation von Jörg Schläpfer und Beat Rüedi vom 20. November 2019 „Volksrechte und Meinungsbildung in den Schulgemeinden“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Vorbemerkungen

Der Kanton Thurgau verfügt über 87 Gemeinden als Trägerinnen öffentlicher Schulen: 46 Primarschulgemeinden, 15 Sekundarschulgemeinden, 20 Volksschulgemeinden und 6 Politische Gemeinden mit insgesamt 87 Schulgemeindeordnungen. Die politischen Rechte der Stimmberechtigten in den Schulgemeinden lassen sich den jeweiligen Schulgemeindeordnungen entnehmen.

Gemäss § 57 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) sind die Gemeinden selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Wie bei den Politischen Gemeinden bildet laut § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Gemeinden (GemG; RB 131.1) auch bei den Schulgemeinden die Gesamtheit der Stimmberechtigten das oberste Organ. Die Stimmberechtigten äussern ihren Willen in der Gemeindeversammlung, soweit nicht die Urnenabstimmung oder Urnenwahl vorgeschrieben ist (Abs. 2). Es ist im Hinblick auf die Gemeindeautonomie (§ 59 KV) jeder Schulgemeinde überlassen, ob Sachgeschäfte an der Gemeindeversammlung entschieden werden, Abstimmungen nur an der Urne oder eine Kombination einzelner genau definitiver Sachgeschäfte an der Urne oder der Gemeindeversammlung stattfinden. Werden sämtliche Abstimmungen an der Urne entschieden, kommt den Stimmberechtigten zwingend das Initiativrecht gemäss § 13 GemG zu.

Auch der Umfang der den Stimmberechtigten zustehenden Kompetenzen kann in den Gemeinden variieren. § 3 GemG definiert gewisse Geschäfte, die zwingend durch die Stimmberechtigten zu entscheiden sind (Erlass oder Änderung der Gemeindeordnung,

Änderungen im Bestand oder im Gebiet der Gemeinde, Wahl der Gemeindebehörde, Wahl der Rechnungsprüfungskommission, Genehmigung des Budgets und Festsetzung des Steuerfusses und Genehmigung der Jahresrechnung). Darüber hinaus können die Gemeinden den Stimmberechtigten weitere Kompetenzen einräumen, z.B. den Entscheid über Geschäfte ab einem bestimmten Wert (sog. Finanzkompetenzen), den Entscheid über Grundstücksgeschäfte und Prozessvollmachten oder den Erlass eines Gebührenreglements.

2. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1

Mangels eines gesetzlichen Auftrags verfügt der Kanton nicht über eine systematische Sammlung sämtlicher Schulgemeindeordnungen. Um dem Anliegen der Interpellanten nachzukommen, wurde indes eine elektronische Umfrage durchgeführt, um die für die Beantwortung nötigen Informationen zu erheben. Der Rücklauf der Umfrage betrug knapp 60 Prozent (52 von 87 Schulgemeinden nahmen teil). Diese Quote ist auch mit der in den Zeitraum der Umfrage fallenden ersten Welle der Corona-Pandemie zu erklären. Die starke Belastung der Schulgemeinden durch die Pandemie führte dazu, dass davon abgesehen wurde, bei den fehlenden Gemeinden nachzufassen. Die Umfrage wird aber dennoch als aussagekräftig beurteilt, da sich geographisch, über die Typen von Schulträgern und die Grösse der teilnehmenden Schulgemeinden ein repräsentatives Bild zeigt. In Bezug auf die in der Interpellation erwähnten Formen von demokratischer Partizipation resultieren aus der Umfrage folgende Ergebnisse:

- In 7 von 10 Schulgemeinden (71 % gemäss Umfrage) haben die Stimmberechtigten mehr Kompetenzen, als gesetzlich zwingend vorgesehen wäre.
- 9 von 10 Schulgemeinden (92 %) führen mindestens für einen Teil der Vorlagen, die durch die Stimmberechtigten entschieden werden, Gemeindeversammlungen durch.
- In 6 von 10 Schulgemeinden (62 %) werden sämtliche Vorlagen an Gemeindeversammlungen entschieden.
- Nur in sehr wenigen Schulgemeinden (8 %) können die Stimmberechtigten einzig an der Urne entscheiden.
- In den meisten Schulgemeinden (88 %) wird der demokratische Diskurs mit zusätzlichen, zu den Abstimmungen hinzukommenden Massnahmen (Informationsanlässe, Evaluationen, Publikationen, Austauschgelegenheiten mit der Behörde etc.) unterstützt.

Dieses Bild zeigt aus Sicht des Regierungsrates kein augenfälliges Defizit bei der demokratischen Partizipation in den Schulgemeinden. Vielmehr sind die Rechte der Stimmberechtigten sehr oft gut ausgebaut, und es stehen in den meisten Fällen ergänzende Meinungsbildungs- und -äusserungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Frage 2

Wie von den Interpellanten vorweggenommen, ist die Frage nach idealen Kombinationen abhängig von der Grösse einer Gemeinde. In kleineren Gemeinden bewährt sich – trotz oftmals geringer Beteiligung – die ursprünglichere Form der Schulgemeindeversammlung. Zu den Rechten der Schulgemeindeversammlung gehören nicht nur der Erlass der Gemeindeordnung, Wahlen der Behörden oder die Bewilligung von Budget und Rechnung gemäss § 3 GemG, sondern auch die Möglichkeit, gemäss § 10 Anträge zu nicht traktandierten Geschäften zu stellen und diese mittels einfachem Mehr zur Prüfung und Berichterstattung an die Behörde zu weisen. Damit verfügt die Schulgemeindeversammlung über ein formalisiertes, niederschwelliges Instrument der Mitsprache analog den Vorstössen in einem Parlament. Grössere Gemeinden kombinieren oft die Vorteile der Schulgemeindeversammlungen (Möglichkeit zur niederschweligen Mitsprache und Rechenschaftslegung) und von Urnenabstimmungen (höhere Beteiligung).

Modelle, die allein auf Urnenabstimmungen setzen, sind im Thurgau wie erwähnt selten. Urnenabstimmungen haben zwar den Vorteil, dass sie grundsätzlich eine höhere Stimmbeteiligung als an den Gemeindeversammlungen aufweisen. Werden aber sämtliche Abstimmungen an der Urne durchgeführt, fehlt die Möglichkeit zur niederschweligen Mitsprache der Stimmbevölkerung. Zwar ist in dieser Konstellation das Initiativrecht gemäss § 13 GemG zwingend. Das Initiativrecht ist allerdings nur im Hinblick auf Reglemente oder Beschlüsse möglich. Das schmälert den demokratischen Diskurs und erschwert es, Unstimmigkeiten zwischen Bevölkerung und Behörde unkompliziert und schnell zu bereinigen. Neben der bewährten Kombination Schulgemeindeversammlung/Urne sind für diese Schulgemeinden daher Ergänzungen zur Urnenabstimmung von grosser Bedeutung. Dabei stehen folgende Varianten im Vordergrund:

- Zum einen kann die Partizipation der Bevölkerung mittels informeller Formen wie Informationsveranstaltungen, Workshops oder Befragungen erhöht werden. Je nach Fragestellung sind solche Ansätze durchaus zielführend, haben aber den Nachteil, dass aufgrund des informellen Rahmens oft unklar bleibt, was mit entsprechenden Ergebnissen und Anregungen konkret passiert.
- Eine weitere Möglichkeit liegt in der Verankerung des bereits erwähnten Antragsrechts zur Prüfung und Berichterstattung bestimmter Sachverhalte im Sinne von § 10 GemG in der Gemeindeordnung. Im Gegensatz zum Initiativrecht könnte ein solches Antragsrecht niederschwelliger und breiter (auch bei Themen, die in die primäre Zuständigkeit der Behörde fallen) angewandt werden. Idealerweise würde für ein solches Instrument auch das Unterschriftenquorum tiefer angesetzt.
- Eine dritte Möglichkeit liegt in der Bestellung von Schulgemeindepardamenten. Vorbild dafür wären etwa die Kreisschulräte im Kanton Aargau. Der Einbezug der Bevölkerung über gewählte Vertretungen der Bevölkerung würde insbesondere die Behördenmitglieder von ihrer Doppelfunktion als kollegiale Exekutivbehörde und (politischer) Vertretung der Bevölkerung entlasten. Hinter Schulgemeindepardamenten steht aber auch ein beträchtlicher Aufwand, einerseits finanziell, andererseits was die Besetzung mit geeigneten Personen betrifft.

Frage 3

§ 3 GemG hält nur fest, welche Befugnisse zwingend den Stimmberechtigten oder einem Parlament zustehen. Inwieweit die Stimmberechtigten darüber hinaus in die strategische Führung der Schulbehörde hineinwirken wollen, können sie in der Gemeindeordnung selbst festlegen. Aus Sicht des Regierungsrates ist es sinnvoll, die strategische Steuerung möglichst bei der Schulbehörde zu belassen. Ein Korrektiv der Stimmberechtigten über eine formalisierte Form der Mitsprache kann insbesondere über das dargestellte Antragsrecht sichergestellt werden.

Frage 4

Mit Blick auf die unterschiedlichen Ausgangslagen der Schulgemeinden wird der Regierungsrat seine Muster-Gemeindeordnungen überprüfen, um die Möglichkeiten einer verstärkten demokratischen Partizipation kenntlich zu machen. Solange gesetzlich alle Möglichkeiten offenstehen, sieht der Regierungsrat aber davon ab, eine eigentliche Empfehlung für oder gegen bestimmte Typen abzugeben.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber