

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 4. Mai 2026
Nr. 256

24	IN 18	191
----	-------	-----

Interpellation von Gabriel Macedo, Markus Bürgi, Thomas Leu, Martina Pfiffner Müller und Martin Brenner vom 27. August 2025 „Zukunftsfähige Gemeindestrukturen im Kanton Thurgau“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Milizsystem und das Subsidiaritätsprinzip sind zwei zentrale Erfolgsfaktoren des politischen Systems in der Schweiz. Dieses funktioniert auch deswegen so gut, weil die Aufgaben und damit die Macht dezentral verteilt sind und die Bürgerinnen und Bürger aktiv Verantwortung für das Gemeinwesen übernehmen. In den letzten Jahren haben die Komplexität und Vielfalt der Themen und damit auch die Ansprüche an kommunale Behörden deutlich zugenommen. Gleichzeitig scheint die Bereitschaft in der Bevölkerung eher zu sinken, Verantwortung für ein politisches Mandat zu übernehmen. Diese Mischung ist eine Herausforderung für die feingliedrige kommunale Struktur im Kanton, die sich aus 80 Politischen Gemeinden (PG) und 87 Schulgemeinden zusammensetzt. Hinzu kommen 56 Bürgergemeinden, denen die in der PG wohnhaften Gemeindebürgerinnen und -bürger angehören, die das Anteilsrecht am Bürgergut besitzen (§ 47 Abs. 2 Gesetz über die Gemeinden [GemG; RB 131.1]). Nach § 50 Abs. 1 GemG ist die einzige gesetzliche Aufgabe der Bürgergemeinden, das Bürgergut unter Wahrung der Substanz zu verwalten. Deshalb wird nachfolgend nicht spezifisch auf die Bürgergemeinden eingegangen. Diese sind aber stets mitzudenken, wenn von den Strukturen der PG die Rede ist, da gemäss § 47 Abs. 1 GemG in jeder PG höchstens eine Bürgergemeinde besteht.

Frage 1: Wie beurteilt der Regierungsrat die aktuelle Struktur der Politischen Gemeinden und Schulgemeinden im Kanton Thurgau in Bezug auf Effizienz, Fachkräftesituation und Qualität der öffentlichen Leistungen?

1. Politische Gemeinden

Die 80 PG im Kanton sind von sehr unterschiedlicher Grösse und Struktur:

- 37 PG haben weniger als 2'000 Einwohnerinnen und Einwohner (davon 11 weniger als 1'000);
- 32 PG haben 2'001 bis 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner;
- 11 PG haben 5'001 und mehr Einwohnerinnen und Einwohner (davon 6 mehr als 10'000).¹

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die fachliche Selbständigkeit einer Gemeinde ab rund 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern stark zunimmt. Die Verwaltungskosten pro Kopf steigen hingegen unter 3'000 Einwohnerinnen und Einwohner in der Regel stark an. Ab einer Mindestgrösse von etwa 3'000 bis 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner kann eine Gemeinde demnach ihre Aufgaben fachlich, finanziell und personell selbständig erfüllen. Kleinere Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben oftmals dank themenbezogenen Zusammenarbeitsvereinbarungen mit Nachbargemeinden, Beitritten zu Zweckverbänden oder aufgabenbezogenen Vereinen, was allerdings die demokratischen Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger schmälert und ein klares Indiz dafür ist, dass die bestehenden Strukturen teilweise an ihre Grenzen stossen.

Die Aufsicht über die PG beschränkt sich im Kanton Thurgau aufgrund der verfassungsmässig garantierten Autonomie der PG auf rechtswidrige Zustände und die Verletzung von wesentlichen öffentlichen Interessen (§ 54 Abs. 2 GemG). Zur Effizienz, Fachkräftesituation und Qualität der öffentlichen Leistungen der PG kann der Regierungsrat deshalb keine generellen Aussagen treffen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen PG dürften erfahrungsgemäss beträchtlich sein. Insgesamt hat der Regierungsrat keine Hinweise darauf, dass die Abläufe in den PG nicht funktionieren oder grobe Missstände bestehen sollten. Grosse Herausforderungen bestehen jedoch im Bereich Bau und dem Sozialwesen, wo die Dichte der Regulierung und die Komplexität der Aufgaben am stärksten zugenommen haben. Eine weitere grosse Herausforderung stellt gerade für kleine Gemeinden der Fachkräftemangel dar. Es ist zunehmend schwierig, geeignete Fachkräfte zu finden, die in der Lage und willens sind, in hohen Pensen mehrere Fachbereiche einer öffentlichen Verwaltung abzudecken. Darunter kann die Effizienz und die Qualität der zu erbringenden Dienstleistungen leiden. Der Ausfall einer Schlüsselperson kann rasch zu Problemen bei der Leistungserbringung führen, was der Organisation,

¹ Vgl. Statistisches Jahrbuch 2024 – Kanton Thurgau im Fokus.

Stabilität und Leistungsfähigkeit der betroffenen Gemeinden abträglich ist. Zudem stellt der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) fest, dass sich Gemeinden vermehrt mit strukturellen, organisatorischen und personellen Fragen an den Verband wenden. Es ist also insgesamt ein gewisser Handlungsbedarf in Bezug auf die Gemeindestrukturen zu erkennen. Diese Einschätzung teilt auch der Regierungsrat.

2. Schulgemeinden

Auch die 87 Schulgemeinden unterscheiden sich hinsichtlich Organisationsform, Zahl der Schülerinnen und Schüler, der Zahl der Kinder und Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf und der Steuerkraft sehr stark. Grundsätzlich attestiert das Departement für Erziehung und Kultur (DEK) als Aufsichtsbehörde den Schulgemeinden einen effizienten Umgang mit den zur Verfügung stehenden Finanzen und eine angemessene Schulqualität. Auch bezüglich qualifiziertem Lehrpersonal sind die rechtlichen Vorgaben bis auf wenige bewilligte Ausnahmen durchgehend erfüllt. Bezüglich Fachkräftesituation lässt sich feststellen, dass grössere Schulgemeinden bei der Personalrekrutierung tendenziell einen Vorteil haben. Daraus lässt sich aber nicht schliessen, dass kleinere Schulgemeinden immer Schwierigkeiten haben, ihre Stellen zu besetzen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Liegenschafts- und Finanzplanung. Grössere Schulgemeinden können von professionelleren Strukturen profitieren und teilweise Grössenvorteile realisieren; gleichzeitig weisen auch kleine Gebilde oft sehr effiziente Strukturen auf.

Frage 2: Welche Entwicklungen stellt der Regierungsrat in Bezug auf die Besetzung kommunaler Behördenämter, insbesondere von Präsidien, fest?

1. Politische Gemeinden

Wie einleitend erwähnt sind die Anforderungen an die kommunalen Behörden in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Gleichzeitig ist die Wahl dieser Mitglieder oft stark durch politische Unterstützung geprägt, während gemäss den Angaben des VTG teilweise keine Anforderungsprofile vorhanden seien oder diese zu wenig berücksichtigt würden. Weil Anforderungen, Erwartungen und auch der zeitliche Aufwand vor den Wahlen oft zu wenig transparent kommuniziert werden, bestünden in einzelnen Fällen Unklarheiten über die konkrete Tätigkeit und die Verantwortung von Behördenmitgliedern. Im Grundsatz erachtet der VTG das bestehende Behördensystem aber als bewährt, was sich mit der Einschätzung des Regierungsrates deckt.

Bei den letzten Gesamterneuerungswahlen der PG 2022/2023 konnten alle Behörden vollständig besetzt werden und dem Departement für Inneres und Volkswirtschaft (DIV) wurden keine Schwierigkeiten gemeldet. Die nächsten Gesamterneuerungswahlen finden in der Zeit vom 27. September 2026 bis zum 31. Mai 2027 statt. Es wird sich zeigen, wie die Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten verläuft. Festge-

stellt werden kann, dass Gemeinden bei Rücktritten während der Amtsdauer vermehrt Mühe bekunden, die freiwerdenden Sitze zu besetzen.

2. Schulgemeinden

Im Rahmen der letzten Gesamterneuerungswahlen bei den Schulgemeinden im Frühling 2025 berichteten einzelne Gemeinden von Herausforderungen, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu nominieren. Insgesamt verlief die Besetzung der Behörden und Präsidien für die neue Legislatur aber problemlos.

Frage 3: Welche Erfahrungen liegen dem Regierungsrat zu bisherigen Gemeindefusionen und Schulgemeindefusionen im Thurgau vor?

1. Politische Gemeinden

Mit der Revision der Kantonsverfassung (KV; RB 101) vom 16. März 1987 wurde der Gemeindedualismus aufgehoben und die Zusammenlegung von Munizipal-, Orts- und Einheitsgemeinden zu PG innerhalb eines Zeitraums von 15 Jahren nach Inkrafttreten der Verfassung vorgeschrieben. Als Folge fand im Kanton Thurgau von 1990 bis 2003 eine umfassende Gemeindereorganisation statt. Dabei wurden 72 Munizipal- und Einheitsgemeinden sowie 145 Ortsgemeinden zu 80 PG verschmolzen.

Seither sind nur vereinzelte Versuche von Gemeindezusammenschlüssen unternommen worden. 2013 haben die Stimmberechtigten der PG Salmsach einen Zusammenschluss mit der PG Romanshorn abgelehnt. Am 28. September 2025 haben die Stimmberechtigten der PG Märstetten die Aufnahme von Fusionsverhandlungen mit der PG Weinfelden abgelehnt. Die PG Matzingen, Stettfurt und Thundorf (MST) prüfen seit Herbst 2024 einen Zusammenschluss (Projekt zurzeit sistiert). Das DIV und die Fachstelle Gemeindefinanzen der Finanzverwaltung (FV) haben den Prozess ab Februar 2025 begleitet. Dabei hat sich gezeigt, dass im Kanton Thurgau nur wenige gesetzlichen Bestimmungen zum Verfahren von Gemeindezusammenschlüssen vorhanden sind, dass solche für betroffene Gemeinden jedoch hilfreich wären.

Eine weitere Erkenntnis war, dass in § 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden (FAG; RB 613.1) zwar einmalige Sonderbeiträge an den Zusammenschluss von PG vorgesehen sind, diese aber unter der Voraussetzung stehen, dass der Finanzausgleich durch die Reorganisation entlastet wird. Nach Berechnungen und Einschätzung der MST-Projektbeteiligten kann dies, wenn überhaupt, nur in Einzelfällen eintreten. Damit ist diese Regelung praktisch wirkungslos. Der Finanzausgleich der PG weist generell Optimierungsbedarf auf.

Der Regierungsrat hat deshalb ein Projekt zur Überprüfung und Verbesserung der Rechtsgrundlagen für Gemeindezusammenschlüsse gestartet. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf das Fusionsverfahren gelegt. Weiter werden Umsetzungsvorschläge für die Massnahmen nach Kap. 5.1.2.2 der Regierungsrichtlinien Thurgau 2024–2028 (RRL TG 2024–2028) ausgearbeitet, um das finanzielle Anreizsystem für Gemeindezusammenschlüsse zu verbessern und die Bildung von Volksschulgemeinden (VSG) zu fördern.

2. Schulgemeinden

Derzeit zählt der Kanton 20 VSG.² Die meisten davon entstanden in den 2000er-Jahren. In den letzten zehn Jahren erfolgte nur noch die Bildung der VSG Regio Sulgen (2018). Zusammenschlüsse von Primarschulgemeinden (PSG) oder Zusammenschlüsse von Sekundarschulgemeinden (SSG) waren in den letzten zehn Jahren nicht zu verzeichnen. Zuletzt wurde an der Abstimmung vom 3. März 2024 die Prüfung eines Zusammenschlusses der beiden PSG Rickenbach und Wilen sowie der SSG Rickenbach-Wilen zu einer VSG abgelehnt.

Während des Prozesses zur Bildung von VSG bestanden meist latente oder offen formulierte Ängste und Widerstände. Diese betrafen vor allem den Verlust von Autonomie und Schulraum vor Ort. Teilweise geht es auch um finanzielle Aspekte, da ein Zusammenschluss für einen Teil des neuen Gemeindegebiets regelmässig mit höheren Steuern verbunden ist. Mit etwas zeitlichem Abstand scheinen die Zusammenschlüsse aber nahezu überall gut akzeptiert zu sein.

Die Bildung einer VSG nimmt mehrere Jahre in Anspruch. Das erschwert den Prozess, insbesondere wenn in den einzelnen Behörden über die Legislatur hinweg personelle Wechsel zu verzeichnen sind. Gerade bei bereits unter Druck stehenden Behörden kann es schwierig sein, die zusätzlichen Ressourcen für das Grossprojekt Fusion aufzubringen. Nicht motivierend wirkt in diesem Zusammenhang, dass aufgrund des Schlusswortes der Stimmberechtigten trotz jahrelanger Arbeit kein Resultat der Arbeit garantiert ist.

Frage 4: Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf zur Reduktion der Anzahl von Gemeindetypen (z.B. flächendeckende Einführung von Volksschulgemeinden)?

Bei den Schulgemeinden, die weniger Autonomie geniessen als die PG und durch das DEK enger beaufsichtigt und begleitet werden, zeigen sich immer wieder deutliche Grenzen der kleinteiligen Gemeindestrukturen. So kann es sein, dass sich Behördenmitglieder und Verwaltungsfachleute nicht auf Augenhöhe begegnen, da es in Miliz-

² Ein Spezialfall bildet Neunforn, das als PSG mit einer Zürcher Sekundarschule zusammenarbeitet und betragsrechtlich als VSG behandelt wird.

behörden an der nötigen Fachkompetenz in Betriebswirtschaft, Finanzen, Liegenschaften oder im Bauwesen fehlen kann. Dieser Umstand kann zu Frustrationen und Know-how-Verlust führen, wenn beispielsweise ein qualifizierter Liegenschaftsverwalter die Schulgemeinde wegen mangelnder Zusammenarbeit mit der Behörde verlässt. Diese Herausforderungen sind allerdings bereits adressiert. Die Förderung zukunftsfähiger Gemeindestrukturen ist explizit in § 61 Abs. 3 des Gesetzes über die Volksschule (VG; RB 411.11) verankert: Der Kanton fördert insbesondere den Zusammenschluss von PSG und die Bildung von VSG, sofern damit schulisch bessere oder auf lange Sicht wirtschaftlichere Lösungen ermöglicht werden. Unter VSG wird dabei der Zusammenschluss einer SSG mit den PSG in ihrem Einzugsgebiet verstanden. Gemäss § 61 Abs. 2 VG kann der Regierungsrat entsprechende Anpassungen an den Schulgemeindestrukturen gar anordnen, also gegen den Willen einer beteiligten Gemeinde durchsetzen. Bislang ist der Regierungsrat sehr zurückhaltend mit diesem Instrument umgegangen. Mit Beschluss vom 6. Juni 2017 setzte der Regierungsrat auf der Grundlage von § 61 Abs. 2 VG die Bildung der VSG Region Sulgen unter Einbezug der damaligen PSG Götighofen im Sinne einer für die ganze Region wirtschaftlich und pädagogisch sinnvollen Lösung durch. Ergänzend sieht § 15 des Gesetzes über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsgesetz; RB 411.61) vor, dass der Regierungsrat den Zusammenschluss von Schulgemeinden durch finanzielle Beiträge fördern kann. Ausgehend von diesen Grundlagen hat sich der Regierungsrat in den RRL TG 2024–2028 die Förderung von Zusammenschlüssen von Schulgemeinden und insbesondere die Bildung von VSG zum Ziel gesetzt.

Im Rahmen dieser Zielsetzungen entstanden in Zusammenarbeit mit dem Verband Thurgauer Schulgemeinden (VTGS) verschiedene Beratungsangebote und Dokumentationen. Eine darin enthaltene Zusammenstellung des VTGS zählt Vor- und Nachteile von Zusammenschlüssen auf, wie sie auch vom DEK geteilt werden:³

Potenzielle Vorteile

- Für das ganze Gebiet der VSG ist nur noch eine Schulbehörde zuständig (weniger Behördenmitglieder)
- Die Schulverwaltung kann durch höhere Stellenprozente professionalisiert werden – günstigerer Einkauf von Schulmaterial dank grösserer Menge – optimalere Ausnützung der Schulliegenschaften
- Wirtschaftlichkeit aufgrund der grösseren Schülerzahl
- Grösseres Pensum des Schulpräsidiums führt zu erhöhter Kompetenz
- grösseres Pensum für die Schulleitung
- Synergien im Personalmanagement
- Synergien in der Schul- und Unterrichtsentwicklung

³ Vgl. Unterlagen zur Bildung einer Volksschulgemeinde, Departement Erziehung und Kultur und Verband Thurgauer Schulgemeinden, 2023, S. 6.

7/9

- Schüleraustausch bei ungünstigen Klassengrössen
- einheitliches Schulprofil vom Kindergarten bis Sekundarschule

Potenzielle Nachteile

- Stimmbürgerinnen und Stimmbürger identifizieren sich in grossem Gebilde weniger mit ihrer Schule
- Autonomie der einzelnen Schulgemeinden fliesst in die Gesamtautonomie der VSG ein
- Grösse der Schulgemeinde und des Schulbetriebs birgt die Gefahr von Anonymität
- Ausrichtung auf die grossen Schulzentren möglich
- Aufhebung von kleinen Schulstandorten

Mit Blick auf die skizzierten Chancen ergibt die Bildung von VSG aus Sicht des Regierungsrates Sinn. Gleichzeitig besteht mit Blick auf die Umsetzung des pädagogischen Auftrags gemäss VG und der Einhaltung weiterer gesetzlicher Bestimmungen kein unmittelbarer Handlungsbedarf aus aufsichtsrechtlicher Sicht. Insofern ist fraglich, ob eine flächendeckende Einführung von VSG, die wohl nur auf dem Anordnungsweg gemäss § 61 Abs. 2 VG umgesetzt werden könnte, verhältnismässig wäre.

In den PG Berlingen, Mammern, Salenstein, Salmsach, Sirnach und Tobel-Tägerschen sind die (Primar-)Schulgemeinden in der PG integriert. Dieses Modell kann grundsätzlich funktionieren, solange die Schule innerhalb der PG das nötige Gewicht erhält. Aus Sicht des Kantons liegt die Priorität allerdings auf der Bildung von Volksschulgemeinden. In Rahmen dieser können nebst allfälligen wirtschaftlichen Vorteilen auch pädagogische Synergien (Schul- und Unterrichtsentwicklung, grössere Schulleitungspensen) realisiert werden. Gleichzeitig verhindert die Bildung einer Einheitsgemeinde zwischen PG und PSG die Bildung von VSG über ganze SSG hinweg (die Situation der Einheitsgemeinde in Sirnach, wo SSG und PSG in eine PG integriert sind, wird mit Blick auf die aktuellen Gemeindestrukturen wohl eine Ausnahme bleiben).

Frage 5: Welche rechtlichen oder politischen Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, freiwillige Fusionen aktiv zu unterstützen?

1. Politische Gemeinden

Die PG bestimmen ihre Organisation im Rahmen von Verfassung und Gesetz frei (§ 59 Abs. 1 KV). Entsprechend kann die Unterstützung freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden durch den Kanton mittels zu schaffender finanzieller Anreize und der Beantwortung rechtlicher Fragestellungen erfolgen, die sich im Fusionsprozess stellen.

2. Schulgemeinden

Auf Grundlage von § 61 Abs. 3 VG, wonach der Kanton Zusammenschlüsse – insbesondere von VSG – fördert, bietet der Kanton in Zusammenarbeit mit dem VTGS Beratungen in organisatorischen, finanziellen und politischen Fragen an. Ergänzend dazu kann der Regierungsrat gemäss § 15 des Beitragsgesetzes die Steuerbelastungsunterschiede bis zu höchstens 20 Steuerprozenten oder andere zusätzliche Belastungen der sich zusammenschliessenden Schulgemeinden für maximal drei Jahre ausgleichen. Im Rahmen des oben erwähnten Projektes zur Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für Gemeindefusionen können Anpassungen bezüglich der Möglichkeiten für Anreize geprüft werden.

Frage 6: Ist der Regierungsrat bereit, ein Anreizsystem, das Zusammenschlüsse von Gemeinden und Schulen fördert, vorzuschlagen und dafür Mittel des Kantons zur Verfügung zu stellen?

1. Politische Gemeinden

Der Regierungsrat hat wie erwähnt ein Projekt gestartet, um die Rechtsgrundlagen für Gemeindezusammenschlüsse zu überprüfen und dabei auch Umsetzungsvorschläge auszuarbeiten, um das finanzielle Anreizsystem für Gemeindezusammenschlüsse zu verbessern.

2. Schulgemeinden

Die oben zitierte Regelung nach § 15 des Beitragsgesetzes zielt primär auf den Ausgleich von fusionsbedingten Unterschieden und nicht auf die Schaffung aktiver Anreize. Die finanziellen Mittel vorausgesetzt, könnten die Bestimmungen im Beitragsgesetz grundsätzlich in Richtung eines aktiven Anreizsystems ausgebaut werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass nebst finanziellen Erwägungen auch verschiedene „weiche“ Faktoren in die Entscheidungen zu Gemeindezusammenschlüssen miteinfließen. Es ist insofern ungewiss, wieviel Wirkung solche Anreize entfalten würden.

Frage 7: Welche Rolle sieht der Regierungsrat für den Kanton bei der strategischen Weiterentwicklung der kommunalen Strukturen in den nächsten 10 bis 20 Jahren?

1. Politische Gemeinden

Wie eingangs erwähnt ist das Subsidiaritätsprinzip einer der zentralen Erfolgsfaktoren des politischen Systems in der Schweiz. Im Kanton Thurgau ist zudem die Gemeindeautonomie besonders ausgeprägt. Im Zusammenspiel mit dem Milizsystem wird so ein



9/9

effizienter, kostengünstiger und bürgernaher Vollzug der staatlichen Aufgaben ermöglicht. In diesem bewährten System hat der Kanton primär die Rolle, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass sich die Gemeindestrukturen den sich verändernden Gegebenheiten anpassen können. Aus heutiger Sicht sind finanzielle Anreize und verbesserte rechtliche Grundlagen zum Fusionsprozess wichtige erste Schritte.

Der Kanton ist aber auch auf starke, selbständige und leistungsfähige Gemeinden angewiesen. Können diese ihren Aufgaben aufgrund der bestehenden Strukturen nicht mehr gerecht werden, müssen diese hinterfragt und den Bedürfnissen angepasst werden. Dafür ist in erster Linie der Gesetzgeber verantwortlich.

2. Schulgemeinden

Die Hinweise zum Subsidiaritätsprinzip und zu den Vorzügen einer bürgernahen und effizienten Organisation vor Ort, aber auch zur Bedeutung starker und selbständiger Gebilde gelten ebenso für die Schulgemeinden. Anders als im Bereich der PG bestehen hier bereits gesetzliche Bestimmungen für einen finanziellen Ausgleich bei Fusionen (§ 15 Beitragsgesetz) und für die Möglichkeit, Zusammenschlüsse in bestimmten Fällen anzuordnen (§ 61 Abs. 2 VG). Der Regierungsrat ist bereit, von diesen Instrumenten bei Bedarf Gebrauch zu machen. Im Rahmen des erwähnten Projekts zu den Rechtsgrundlagen für Gemeindezusammenschlüsse werden auch diese Bestimmungen überprüft. Gleichzeitig unterstützt der Kanton die Schulgemeinden weiterhin mit Beratung und Informationsanlässen nach Bedarf.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

