

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau

Protokoll vom 18. November 2025

Nr. 625

Teilrevidierte Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Affeltrangen

Teilgenehmigung

1. Ausgangslage

Die Stimmberechtigten der Politischen Gemeinde (PG) Affeltrangen haben an der Urnenabstimmung vom 28. September 2025 der „Volksinitiative GRPK Affeltrangen“ zugestimmt, die eine Ergänzung von Art. 41 der Gemeindeordnung vorsieht. Mit Schreiben vom 27. Oktober 2025 ersucht die PG Affeltrangen um Genehmigung der teilrevidierten Gemeindeordnung.

2. Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

In Art. 41 der Gemeindeordnung der PG Affeltrangen werden die Aufgaben der und die Berichterstattung durch die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) geregelt. Mit den vorgesehenen Ergänzungen sollen die Kompetenzen der GRPK stark ausgebaut werden. Es ist zu prüfen, ob diese im Widerspruch zum übergeordneten Recht stehen und insbesondere mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nach § 10 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) zu vereinbaren sind.

2.1 Ergänzungen von Art. 41 Abs. 1 der Gemeindeordnung

Neu sollen die Geschäfte und die Gemeindeverwaltung durch die GRPK geprüft werden, was inhaltlich der bisherigen Formulierung der Prüfung der „Verwaltungstätigkeit“ entspricht und damit unproblematisch ist.

Gemäss der geltenden Gemeindeordnung prüft die GRPK die Buchhaltung und Jahresrechnung. Der Prüfungsgegenstand soll auf das „Finanzwesen“ ausgeweitet werden, wobei dieses in Art. 41 Abs. 2 lit. b näher umschrieben wird, weshalb im nachfolgenden Kapitel 2.2 darauf eingegangen wird.

2.2 Neuer Art. 41 Abs. 2 der Gemeindeordnung

Gemäss Einleitung des neu ergänzten Abs. 2 „prüft“ die GRPK, was ihre originäre Aufgabe ist. Nicht geregelt wird, wie und wann die Prüfungen erfolgen.

Das kantonale Recht sieht in § 24 Abs. 1 des Gesetzes über die Gemeinden (GemG; RB 131.1) eine verwaltungsunabhängige Rechnungsprüfungskommission (RPK) vor. Nach § 59 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) bestimmen die Politischen Gemeinden ihre Organisation im Rahmen von Verfassung und Gesetz frei. Mangels gesetzlicher Regelung sind die Politischen Gemeinden frei, auch eine Geschäftsprüfungskommission (GPK) einzusetzen, die als eigenständiges Organ oder in Kombination mit der RPK als GRPK ausgestaltet werden kann. Zu beachten ist bei jeder Ausgestaltung, dass es sich um ein von der Verwaltung komplett unabhängiges Prüforgan handelt, das nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden kann und keine selbständigen Verwaltungs- und Entscheidungskompetenzen besitzt. Setzt eine GPK ihr Ermessen anstelle der Gemeindebehörde, stellt dies eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips nach § 10 KV dar. Einfach ausgedrückt darf eine GPK kein „Schatten-Gemeinderat“ sein.

Die Prüfung der GPK umfasst nach allgemeinem Verständnis die Geschäftsführung aller Gemeindebehörden und Verwaltungszweige. Sie hat klare und ernsthafte Mängel in der Geschäftsführung und eigentliche Missstände aufzudecken und auf deren Behebung hinzuwirken. Im Vordergrund steht dabei die Prüfung der Geschäftsführung der Verwaltung auf ihre Rechtmässigkeit. Die GPK hat zu prüfen, ob die Rechtsnormen generell richtig angewendet und die Beschlüsse der Stimmberechtigten ordnungsgemäss vollzogen werden. Hingegen hat die GPK nicht danach zu suchen, wie etwas in einem funktionierenden Geschäftsbetrieb anders organisiert werden könnte. Das wäre ein unzulässiger Eingriff in die Geschäftsführung der Gemeindebehörde und eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips. Aufgrund ihrer Abklärungen fasst sie in ihrem Bericht an die Stimmberechtigten die Ergebnisse ihrer Prüfung zusammen und gibt Empfehlungen ab, wie Mängel zu beheben sind. Ihre Rügen und Empfehlungen sind für die betroffenen Verwaltungsstellen nicht bindend, haben aber starkes politisches Gewicht (CHRISTINA WALSER, in: TOBIAS JAAG/MARKUS RÜSGLI/VITTORIO JENNI [HRSG.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Aufl., Zürich/Genf 2025, § 61b N 6 ff.).

Zum zeitlichen Aspekt ist zu bemerken, dass eine Verwaltungshandlung erst überprüft werden kann, wenn sie bereits erfolgt ist, und eine GPK nicht in den Entscheidungsprozess der Gemeindebehörden eingreifen darf (URSIN FETZ, Bündner Gemeinderecht, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 87 f.).

2.2.1 Art. 41 Abs. 2 lit. a der Gemeindeordnung

Nach Art. 41 lit. a prüft die GRPK die Geschäfte und Anträge an das Stimmvolk. Dies stellt keinen Verstoss gegen übergeordnetes Recht dar, solange sich die Prüfung im in Kap. 2.2 dargelegten Rahmen bewegt und sich die GRPK insbesondere nicht dazu äussert, ob eine Vorlage ihrer Ansicht nach inhaltlich „sinnvoll“ ist. Damit würde sie in das Ermessen der Gemeindebehörde eingreifen. Unter Berücksichtigung der genannten

3/5

Punkte ist lit. a) einer dem übergeordneten Recht konformen Auslegung zumindest zugänglich und damit genehmigungsfähig.

2.2.2 Art. 41 Abs. 2 lit. b der Gemeindeordnung

Diese Bestimmung erweitert den nach § 24 Abs. 1 GemG vorgesehenen Prüfungsgegenstand der Buchhaltung und Jahresrechnung auf das Finanzwesen als Gesamtheit der finanziellen Aktivitäten. Diese Erweiterung stellt keinen Verstoß gegen übergeordnetes Recht dar, da es sich bei § 24 Abs. 1 GemG um eine Minimalvorschrift handelt.

Bei der Prüfung des Budgets ist der Prüfungsmassstab entscheidend. Das kantonale Recht definiert in § 13 ff. der Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden (RB 131.21) formelle und inhaltliche Anforderungen an das Budget, insbesondere betreffend Vollständigkeit, Rechtmässigkeit und Richtigkeit, die durch die RPK überprüft werden.

Nicht durch eine RPK überprüfbar ist dagegen die Gestaltung des Budgets oder die Gewichtung einzelner Budgetpositionen, da dies in die Zuständigkeit der Gemeindebehörde fällt (§ 57 Abs. 1 Ziff. 5 der Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden). Damit kann das Budget auch erst überprüft werden, wenn die Gemeindebehörde zumindest den Grundsatzentscheid darüber gefällt hat (URSIN FETZ, Bündner Gemeinderecht, Zürich/Basel/Genf 2020, S. 90). Eine vorgängige Einflussnahme einer RPK oder GRPK auf die Gestaltung des Budgets würde hingegen in unzulässiger Weise in die Kompetenzen der Exekutive eingreifen. Damit steht auch diese Bestimmung nicht im Widerspruch zum übergeordneten Recht, wenn sie korrekt umgesetzt wird.

Eine Plausibilitätsprüfung des Steuerfusses, der sich aus dem Budget ergibt, wird durch das kantonale Recht ebenfalls nicht ausgeschlossen. Nicht mit dem übergeordneten Recht zu vereinbaren wäre hingegen auch hier eine direkte Einflussnahme der GRPK auf die Willensbildung der Gemeindebehörde, welchen Steuerfuss sie den Stimmberechtigten vorschlagen will. Diese Ausführungen gelten auch für die Prüfung der Kreditanträge. Es darf nicht in das Ermessen der Gemeindebehörde eingegriffen werden. Eine nachgelagerte Überprüfung der korrekten Abwicklung von bewilligten Kreditanträgen ist hingegen unproblematisch.

2.2.3 Art. 41 Abs. 2 lit. c der Gemeindeordnung

In lit. c wird die Prüfung der „Gemeindeverwaltung mit der Geschäftsordnung“ vorgesehen. Die Prüfung der Gemeindeverwaltung an sich deckt sich mit Abs. 1 und ist unproblematisch. Der Passus „mit der Geschäftsordnung“ ist hingegen auslegungsbedürftig. Ist damit die Übereinstimmung des Verwaltungshandelns mit der Geschäftsordnung gemeint, erübrigt sich der Zusatz, da eine Prüfung des Verwaltungshandelns auf Rechts-

4/5

konformität die Geschäftsordnung ohnehin einschliesst. Ist dagegen gemeint, dass die Geschäftsordnung mit dem Verwaltungshandeln mitgeprüft werden soll, steht dies im Widerspruch zu Art. 19 Abs. 4 der Gemeindeordnung, der die Kompetenz zum Erlass der Geschäftsordnung der Gemeindebehörde zuweist, wo diese auch hingehört. Entsprechend ist der Passus „mit der Geschäftsordnung“ je nach Auslegung entweder obsolet oder er kollidiert mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nach § 10 KV und kann deshalb nicht genehmigt werden.

2.2.4 Ergänzender Abschnitt von Art. 41 Abs. 2 der Gemeindeordnung

Der zusätzliche Abschnitt von Art. 41 Abs. 2 ist gesetzgeberisch missglückt. Das erwähnte Handbuch ist eine Praxishilfe, während die Grundlagen zur Rechnungslegung im GemG und vor allem der Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden geregelt sind. Die Erwähnung des Handbuchs in der Gemeindeordnung ist deshalb wenig präzise und überflüssig, kollidiert aber nicht mit dem kantonalen Recht.

2.3 Neuer Art. 41 Abs. 5 der Gemeindeordnung

Der neue Abs. 5 gibt der GRPK die Kompetenz, „Empfehlungen mit Begründungen“ zu verfassen und der Gemeindebehörde beratend zur Verfügung zu stehen.

Eine punktuelle Beratung der Gemeindebehörde durch die RPK oder die GRPK ist üblich und insbesondere bei Geschäften mit grösseren finanziellen Auswirkungen auch sinnvoll. Es liegt jedoch in der Kompetenz der Gemeindebehörde, ob sie das Prüforgan beratend beiziehen möchte. Erfolgt diese gegen den Willen der Gemeindebehörde, liegt eine unzulässige Einflussnahme auf deren Willensbildung vor.

Eine RPK kann Empfehlungen zur Behebung von Mängeln abgeben, die sie bei ihrer Prüfung entdeckt. Dies erfolgt im Bericht, den die RPK gemäss § 58 Abs. 2 der Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden zu erstellen hat. Solche Empfehlungen können vorliegend jedoch nicht gemeint sein, da die Berichterstattung bereits in Art. 41 Abs. 4 der Gemeindeordnung geregelt ist. So wie Abs. 5 formuliert ist, soll der GRPK die Kompetenz gegeben werden, von sich aus Empfehlungen zu beliebigen Themen abgeben zu können, wobei als direkter Adressatenkreis neben den Stimmberechtigten nur die Gemeindebehörde in Frage kommt. Eine solche Beratung auch gegen den Willen der Gemeindebehörde stellt eine Einflussnahme auf die Willensbildung und die Entscheidungsprozesse der Gemeindebehörde dar und lässt sich nicht mit der Funktion einer RPK oder GRPK als reines Aufsichts- und Kontrollorgan vereinbaren. Damit steht die Regelung nach Art. 41 Abs. 5 der Gemeindeordnung im Konflikt mit dem Gewaltenteilungsprinzip nach § 10 KV und ist nicht genehmigungsfähig.

5/5

3. Zusammenfassende Beurteilung

Die teilrevidierte Gemeindeordnung der PG Affeltrangen ist teilweise zu genehmigen. Nicht zu genehmigen ist der Passus „mit der Geschäftsordnung“ in Art. 41 Abs. 2 lit. c, da er je nach Auslegung entweder obsolet ist oder mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nach § 10 KV in Konflikt steht.

Art. 41 Abs. 5 ist nicht zu genehmigen, da eine GPRK nur im Rahmen des nach § 58 Abs. 2 der Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden zu erstellenden Berichts die Kompetenz hat, der Gemeindebehörde Empfehlungen abzugeben. Eine Beratung gegen den Willen der Gemeindebehörde steht im Konflikt mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nach § 10 KV.

Auf Antrag des Departementes für Inneres und Volkswirtschaft

beschliesst der Regierungsrat:

1. Die teilrevidierte Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Affeltrangen vom 28. September 2025 wird teilweise genehmigt.
2. Nicht genehmigt wird der Passus „mit der Geschäftsordnung“ in Art. 41 Abs. 2 lit. c und Art. 41 Abs. 5.
3. Die nicht genehmigten Bestandteile der teilrevidierten Gemeindeordnung vom 28. September 2025 sind vor der Inkraftsetzung durch die Gemeindebehörde aus der Gemeindeordnung zu entfernen.
4. Mitteilung an: (inkl. der Gemeindeordnung)
Zustellung extern
 - Politische Gemeinde Affeltrangen, Hauptstrasse 6, 9556 Affeltrangen (durch DIV; mit einem Exemplar der Gemeindeordnung mit Genehmigungsvermerk)
Zustellung intern
 - Departement für Inneres und Volkswirtschaft

Für richtige Ausfertigung

Der Staatsschreiber



