

REGIERUNGSRAT

7. Juni 2023

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

23.181

Zusammenschluss der Einwohnergemeinden Baden und Turgi zur Einwohnergemeinde Baden

Dekret über die Bezirks- und Kreiseinteilung (DBK); Änderung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Stimmberechtigten von Baden und Turgi haben an separaten Urnenabstimmungen vom 12. März 2023 die Zusammenlegung der beiden Gemeinden auf den 1. Januar 2024 beschlossen. Wir unterbreiten Ihnen die Vorlage mit folgendem Bericht zur Beschlussfassung.

Zusammenfassung

Der Zusammenschluss von Baden und Turgi wird als ein Generationenprojekt gesehen. Es bietet den beiden Gemeinden die Möglichkeit, zusätzliches Entwicklungspotenzial zu nutzen und den Wirtschaftsstandort zu stärken. Die erweiterte Stadt ist für künftige Aufgaben gut aufgestellt und kann ihren politischen Einfluss ausbauen.

Die Stimmberechtigten der Gemeinden Baden und Turgi haben an den separaten Urnenabstimmungen vom 12. März 2023 den Zusammenschluss gutgeheissen. Gründe gegen diese Vereinigung sind seitens des Kantons keine auszumachen. Der Genehmigung des Zusammenschlusses durch den Grossen Rat steht nichts entgegen.

1. Ausgangslage

Im Jahr 2019 kam der Gemeinderat Turgi auf den Stadtrat Baden mit der Anfrage zu, einen Zusammenschluss zu prüfen. 2020 stimmten der Badener Einwohnerrat und die Gemeindeversammlung Turgi einem Projektierungskredit zu.

2. Überprüfung der Zusammenschlüsse

Die paritätisch zusammengesetzte Projektsteuerung wählte ein zweistufiges Vorgehen. In der ersten Phase (Vorprojekt) analysierten sieben Arbeitsgruppen aus Behörden und Verwaltung der beiden Gemeinden verschiedene wichtige Themenbereiche und leiteten daraus Chancen und Risiken eines Zusammenschlusses ab. Am 13. Juni 2021 erteilten die Stimmberechtigten von Baden (mit 58 % Ja-Stimmen) und Turgi (mit 83 % Ja-Stimmen) in einer Urnenabstimmung den Auftrag, den Zusammenschlussvertrag auszuarbeiten. In der zweiten Projektphase (Hauptprojekt) analysierten neue Arbeitsgruppen weitere relevante Themenbereiche, diesmal unter Einbezug von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern (zum Beispiel Vereine). Einem Zusatzkredit zum Projektierungskredit stimmten Einwohnerrat und Gemeindeversammlung im November/Dezember 2021 zu. Die Erkenntnisse aus den beiden Projektphasen dienten als Grundlage für den Zusammenschlussvertrag. Dessen Entwurf wurde im Juni 2022 vorgestellt. Die Parteien und alle anderen Interessierten hatten anschliessend Gelegenheit, in einem Mitwirkungsverfahren Änderungen vorzuschlagen, die zum Teil in den endgültigen Vertragstext einfliessen.

In der Gesamtbetrachtung sind die Gemeinden zum Ergebnis gelangt, dass es sich beim Zusammenschluss um ein Generationenprojekt handle. Auch das heutige Baden sei das Resultat einer langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung, die durch die früheren Zusammenschlüsse mit Dättwil, Rütihof und Münzlishausen beschleunigt worden sei. Der Zusammenschluss mit Turgi biete Baden erneut eine Chance voranzukommen und weiteres Entwicklungspotenzial zu nutzen. Mit dem Bahnhof Turgi gewinne Baden eine wichtige Verbindung im Hinblick auf moderne Arbeitsplätze und für eine nachhaltige Entwicklung. Turgi werde zu einem attraktiven Quartier von Baden. Es bekomme einen tieferen Steuerfuss und werde Teil der Zentrumsgemeinde. Turgi gewinne als Teil der dannzumal grössten Stadt im Kanton an Ausstrahlungskraft und erhalte neue Impulse um sich weiterzuentwickeln.

3. Zusammenlegungsbeschlüsse

Am 17. November 2022 genehmigte die Gemeindeversammlung Turgi den Zusammenschlussvertrag (mit 119 Ja- zu 9 Nein-Stimmen), am 6. Dezember 2022 folgte der Einwohnerrat Baden (mit 41 Ja- zu 7 Nein-Stimmen). An den gleichzeitig durchgeführten Urnenabstimmungen vom 12. März 2023 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Baden den Zusammenschluss (bei einer Stimmbeteiligung von 43,1 %) mit 3'123 Ja-Stimmen gegen 2'151 Nein-Stimmen genehmigt, jene von Turgi (bei einer Stimmbeteiligung von 50,5 %) mit 666 Ja-Stimmen gegen 111 Nein-Stimmen.

4. Rechtsgrundlage

Gemäss § 105 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 sind für den Zusammenschluss, die Aufteilung und die Neueinteilung der Einwohnergemeinden die an der Urne ermittelte Zustimmung der betroffenen Gemeinden und die Genehmigung des Grossen Rats erforderlich. Darüber hinaus verlangt § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 19. Dezember 1978, dass der Zusammenschluss und damit in Zusammenhang stehende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen der Genehmigung durch den Grossen Rat bedürfen. Weiter wird durch das kantonale Recht bestimmt, dass die durch den Zusammenschluss vergrösserte oder neu gebildete Gemeinde in die Rechtsverhältnisse der bisherigen Gemeinden eintritt. Sie übernimmt deren Vermögen und Verbindlichkeiten. Die bisherigen Bürgerrechte werden durch dasjenige der aus dem Zusammenschluss hervorgehenden Gemeinde ersetzt (§ 8 Abs. 1 und 2 GG).

Zwar ist die Genehmigung des Grossen Rats nicht nur auf eine Prüfung der Rechtmässigkeit des Zusammenschlusses beschränkt. Es können vielmehr auch Gesichtspunkte der Zweckmässigkeit, der praktischen Tunlichkeit, der finanziell-wirtschaftlichen Auswirkungen usw. offen zur Geltung gebracht werden (KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986, N 2 zu § 105). Doch es ist massgeblich auf den Willen zur Änderung in den betroffenen Gemeinden abzustellen.

5. Zusammenschlussvertrag

Die für den Zusammenschluss erforderlichen Bedingungen sind im Vertrag über den Zusammenschluss zwischen den Einwohnergemeinden Baden und Turgi enthalten.

Darin wird insbesondere festgelegt, dass die vereinigte Gemeinde in die Rechtsverhältnisse der bisherigen Gemeinden eintritt. Sie übernimmt deren Vermögen und Verbindlichkeiten (Ziffer 5.1). Soweit und insofern nicht ausdrücklich etwas anderes vereinbart wird, behalten die bisherigen rechtlichen Erlasse unverändert deren Gültigkeit (Ziffer 5.3). Weiter wird vereinbart, dass der Zusammenschlussvertrag die Rechtsverhältnisse sowie die Organisation der Vertragspartner während der Übergangszeit und auf den Zeitpunkt des Zusammenschlusses regelt. Bis dahin behalten die Gemeinden ihre Eigenständigkeit (Ziffer 1.2).

Die neue Gemeinde trägt den Namen Baden (Ziffer 4.1). Die heutigen Einwohnergemeinden werden zu Ortsteilen der neuen Gemeinde und behalten ihre Namen (Ziffer 4.2). Die heutigen Postleitzahlen und Ortschaften bleiben bestehen. Ebenso bleiben die Adressen und Strassennamen bestehen (Ziffer 4.3). Die vereinigte Gemeinde übernimmt als Wappen beziehungsweise Siegel das herkömmliche Wappen der Einwohnergemeinde Baden (Ziffer 4.4).

Darüber hinaus weist der Zusammenschlussvertrag unter anderem Regelungen auf über

- die Ergänzungswahlen für die Amtsjahre 2024–2025 (Ziffer 6)
- die Gesamterneuerungswahlen für die Amtsperiode 2026–2029 (Ziffer 7)
- Ortsbürgergemeinden, Bürgerrecht (Ziffer 8)
- die Organisation der Stadt (Ziffer 9)
- Vereine und Kultur, Bibliotheken, Angebote Kinder-, Jugend- und Altersarbeit (Ziffer 10)

- die Bildung und Betreuung (Ziffer 11)
- die technischen Werke (Ziffer 12).

Ferner enthält der Vertrag Übergangsbestimmungen für den Zeitraum bis zum Inkrafttreten der beschlossenen Zusammenlegung auf den 1. Januar 2024 (Ziffer 14).

6. Vereinigung der beiden Ortsbürgergemeinden

Gemäss § 7 Abs. 1 GG vereinigt der Grosse Rat beim Zusammenschluss von Gemeinden zugleich die entsprechenden Ortsbürgergemeinden. Der Zusammenschlussvertrag enthält in Ziffer 8.1 einen diesbezüglichen Hinweis. Die Ortsbürgergemeinde Turgi wurde vor Jahren mit der Einwohnergemeinde Turgi zusammengelegt. Die Bürgerinnen und Bürger von Turgi erhalten die Möglichkeit, das Ortsbürgergemeinderecht der Stadt Baden zu den gleichen Bedingungen wie die Bürgerinnen und Bürger der Einwohnergemeinde Baden zu erwerben (Ziffer 8.3).

7. Beurteilung

Es sprechen keine Gründe gegen den Zusammenschluss und gegen die grossrätliche Genehmigung des Zusammenschlussvertrags. Diesem ist in beiden Gemeinden zugestimmt worden. Die erweiterte Stadt ist für künftige Aufgaben gut aufgestellt und kann ihren politischen Einfluss ausbauen. Grosse finanzielle Auswirkungen sind für die zusammengeschlossene Gemeinde nicht zu erwarten. Die Abklärungen haben ergeben, dass der Zusammenschluss der beiden Gemeinden sinnvoll und zukunftsgerichtet ist.

Für den Erlass von Ausführungsbestimmungen, wozu der Grosse Rat gestützt auf § 8 Abs. 3 GG ermächtigt wäre, besteht keine sachliche Notwendigkeit. Die vermögens- und bürgerrechtlichen Folgen sind im Gemeindegesetz abschliessend und genügend normiert. Die entsprechende gesetzliche Regelung kommt ohne weiteres zur Anwendung.

8. Dekret über die Bezirks- und Kreiseinteilung (DBK); Änderung

Die beiden beteiligten Gemeinden gehören zwei unterschiedlichen Kreisen an. Die Stadt Baden ist dem Kreis III angehörig, die Gemeinde Turgi ist dem Kreis V zugeteilt. Damit wird für die zusammengeschlossene Gemeinde eine Änderung des Dekrets über die Bezirks- und Kreiseinteilung (DBK) vom 21. September 2010 notwendig.

Im Rahmen der Massnahmen des zweiten Pakets der Gemeindereform (GeRAG) ist das Gesetz über die Bezirks- und Kreiseinteilung per 1. Juli 2011 aufgehoben und durch das DBK abgelöst worden. Damit sollten die gesetzgeberischen Hürden für einen Bezirkswechsel reduziert werden. In der (09.215) Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 1. Juli 2009 (S. 29, Ziff. 3.5.2) wird dazu ausgeführt: "Die Rechtsgrundlagen sollen derart geändert werden, dass die Zuteilung der Gemeinden zu Bezirken und Kreisen auf Dekretsstufe erfolgen kann. Wenn der Grosse Rat einen Gemeindezusammenschluss genehmigt (vgl. § 6 Abs. 2 GG), soll er gleichzeitig auch über allfällige Anpassungen in der Bezirks- und Kreiseinteilung befinden und das entsprechende Dekret ändern." Dem Grossen Rat ist somit im vorliegenden Verfahren sowohl die Genehmigung des Zusammenschlusses als auch die Anpassung des DBK zu unterbreiten.

Kreise sind gleich den Bezirken kantonale Untereinheiten, werden aber in der Verfassung des Kantons Aargau nicht erwähnt. Die Regelungen über Kreiseinteilungen und Kreisaufgaben sind der Gesetzgebung anheimgestellt (KURT EICHENBERGER, a.a.O., N 4 Vorbemerkungen zum sechsten Abschnitt). Nach § 27 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992 werden im Wahlkreis des Kreises die Friedensrichterinnen und Friedensrichter gewählt.

Das DBK wird dahingehend geändert, dass die neue Gemeinde Baden die Stelle der bisherigen Gemeinde Baden übernimmt. Der Gemeindename Turig ist demzufolge im Kreis V zu streichen. Als Folge davon wird es im Zuständigkeitsbereich der Friedensrichterinnen und Friedensrichter zu einer Verlagerung von Fällen vom Kreis V in den Kreis III kommen. Diese sind für die beiden Kreise III und V verkraftbar.

Gleichzeitig mit dieser materiellen Änderung sollen die durch die seit der letzten Anpassung des DBK erfolgten Gemeindegemeinschaften (Herznach-Ueken sowie Menziken und Burg zu Menziken) erfolgten Namensänderungen nachgeführt werden.

Gemeindenamen kommen auch in diversen anderen Erlassen vor. Um Klarheit zu schaffen, wie generell vorzugehen ist, wenn Gemeindenamen ändern, hat der Regierungsrat folgendes beschlossen: Gleichzeitig mit dem Beschluss über den Gemeindegemeinschaften wird (einzig) das DBK angepasst. Die anderen Erlasse werden mit jeweiligen Fussnoten versehen. Diese Vorgehensweise soll im DBK mit einer neuen Bestimmung (§ 3) verankert werden. Weiter wurden die Departemente beauftragt, im Zusammenhang von Änderungen der betroffenen Erlasse die materiell-rechtliche Bereinigung der Fussnoten vorzunehmen. Dies stellt weitgehend eine Selbstverständlichkeit dar, sodass auf eine explizite Regelung verzichtet werden kann.

9. Zusammenschlusspauschale und Zusammenschlussbeitrag

In Anwendung von § 17 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG) vom 1. März 2016 wird für die Unterstützung von Gemeindegemeinschaften eine Zusammenschlusspauschale gemäss § 6 Abs. 1 des Dekrets über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichdekrets, FiAD) vom 1. März 2016 von Fr. 400'000.– pro Gemeinde ausgerichtet. Die Zusammenschlusspauschale beträgt demnach für die vereinigte Gemeinde Baden Fr. 800'000.–.

Sodann werden nach § 17 Abs. 2 FiAG auch Zusammenschlussbeiträge an sich zusammenschliessende Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft unter dem kantonalen Durchschnitt gewährt. Während Baden eine deutlich überdurchschnittliche Steuerkraft aufweist, liegt jene von Turgi bei knapp 83% des kantonalen Durchschnitts. Somit werden für diese Gemeinde voraussichtlich Zusammenschlussbeiträge fällig. Auf der Basis der aktuell zur Verfügung stehenden Daten (Einwohnerzahlen und Steuerkraftdaten der Jahre 2019–2021), würde der Beitrag bei rund 3,5 Millionen Franken liegen. Für die Berechnung massgebend werden allerdings nach dem Zusammenschluss dannzumal die Einwohnerzahlen und Steuerkraftdaten der Jahre 2021–2023 sein.

Antrag

1.

Der Zusammenschluss der Einwohnergemeinden Baden und Turgi zur Einwohnergemeinde Baden sowie der entsprechende Zusammenschlussvertrag werden genehmigt.

2.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Dekrets über die Bezirks- und Kreiseinteilung (DBK) wird zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Beilagen

- Vertrag über den Zusammenschluss der Einwohnergemeinden Baden und Turgi zur Einwohnergemeinde Baden (Beilage 1)
- Gemeindegkarte (Beilage 2)
- Synopse Dekret über die Bezirks- und Kreiseinteilung (DBK) (Beilage 3)