

REGIERUNGSRAT

16. November 2022

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

22.326

Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG); Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz); Änderung

Bericht und Entwurf zur 1. Beratung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf der Änderung des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) sowie des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) für die 1. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

1. Postulat betreffend Beibehaltung des Einwohner-Bürgerrechts bei Gemeindefusionen

Mit Beschluss vom 15. September 2020 überwies der Grosse Rat das (20.51) Postulat der SP-Fraktion (Sprecher Werner Erni, Möhlin) vom 3. März 2020 betreffend Beibehaltung des Einwohner-Bürgerrechts bei Gemeindefusionen (vgl. GRB Nr. 2020-1937). Gemäss diesem Postulat sollen Bürgerinnen und Bürger im Fall eines Gemeindezusammenschlusses die Möglichkeit erhalten, ihr angestammtes Bürgerrecht als rechtsunverbindlichen Zusatz zum durch den Zusammenschluss erworbenen neuen Gemeindebürgerrecht weiterzuführen. Dieses Ansinnen bedingt eine Änderung des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100).

Der Grundsatz, wonach heimatberechtigte Personen als Heimatort den ordentlichen neuen Gemein-denamen nach der Umgestaltung erhalten, gilt weiterhin. Ausnahmsweise kann auf kostenpflichtiges Gesuch betroffener Personen hin der ursprüngliche Heimatortname in Klammern dem ordentlichen Namen der Heimatgemeinde, welcher aus Zusammenschluss, Neueinteilung oder Umgemeindung von Gemeinden entstanden ist, rechtsunverbindlich angefügt werden. Als zuständige Stelle zur Entgegennahme und Verarbeitung der Gesuche sind die Regionalen Zivilstandsämter vorgesehen.

Da seit dem Jahr 2002 eine grosse Anzahl an Zusammenschlüssen von Gemeinden im Kanton stattgefunden haben, ist die Einführung einer rückwirkenden Anpassungsmöglichkeit der Heimatortsbezeichnung auf den 1. Januar 2002 festzusetzen. Somit sollen nach Inkrafttreten des geänderten Rechts ursprüngliche Heimatortsbezeichnungen, welche aufgrund der seit 1. Januar 2002 rechtskräftig gewordenen Zusammenschlüsse, Neueinteilungen oder Umgemeindungen von Gemeinden weggefallen sind, von betroffenen Personen während zweier Jahre nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen als Zusatzbezeichnung beantragt werden können.

Die kantonalen Bestimmungen zum Ortsbürgerrecht bleiben vollumfänglich bestehen.

2. Nachvollzug der Bezeichnung des Hauptorts des Bezirks Zurzach

Nach dem Zusammenschluss von acht Gemeinden lautet die neue Einwohnergemeinde "Zurzach" anstelle von bisher "Bad Zurzach". Dies führt zu einer Anpassung von § 36 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 (SAR 153.100), in welchem der Bezirkshauptort des Bezirks Zurzach folglich auch "Zurzach" lauten muss.

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

1.1 Postulat betreffend Beibehaltung des Einwohner-Bürgerrechts bei Gemeindefusionen

Am 3. März 2020 reichte die SP-Fraktion (Sprecher Werner Erni, Möhlin) das (20.51) Postulat betreffend Beibehaltung des Einwohner-Bürgerrechts bei Gemeindefusionen ein. Mit Entscheid vom 13. Mai 2020 erklärte sich der Regierungsrat zur Entgegennahme des Postulats bereit. Dieses wurde mit Beschluss vom 15. September 2020 vom Grossen Rat überwiesen (vgl. GRB Nr. 2020-1937). Der Regierungsrat wird darin ersucht, das kantonale Recht dahingehend zu ändern, dass Bürgerinnen und Bürger im Fall eines Gemeindegemeinschafts auf Gesuch hin ihr bisheriges Gemeindebürgerrecht als Zusatzbezeichnung zum neuen durch den Zusammenschluss erworbenen Gemeindebürgerrecht führen können.

Das geltende Recht bestimmt in § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz, GG) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100), dass die bisherigen Bürgerrechte durch dasjenige Bürgerrecht, welches aus dem Zusammenschluss der Gemeinden hervorgeht, ersetzt werden. Dasselbe gilt bei Umgemeindungen oder bei Bildung neuer Gemeinden gestützt auf § 11 Abs. 2 GG. Nach dieser Bestimmung erhalten die von der Umgemeindung beziehungsweise Bildung einer Gemeinde betroffenen Gemeindegemeinschaftinnen und Gemeindegemeinschaften das Bürgerrecht der übernehmenden beziehungsweise der neuen Gemeinde.

Nach Zusammenschlüssen, Umgemeindungen oder Neubildungen von Gemeinden wird das bisherige Gemeindebürgerrecht in den Registern (wie zum Beispiel dem Schweizerischen Personenstandsregister) nicht mehr geführt. Auf den amtlichen Dokumenten (Pass, Identitätskarte, Zivilstandsdokumente) betroffener Bürgerinnen und Bürger erscheint das bisherige Bürgerrecht ebenfalls nicht mehr. Dieser Verlust kann von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern, welche stark mit ihrer (ursprünglichen) Heimatgemeinde verbunden sind, als Identitätsverlust wahrgenommen werden.

Der Regierungsrat ist innert der gesetzlichen Frist von drei Jahren seit Überweisung des Postulats gehalten, dem Grossen Rat einen Bericht zum Thema zu unterbreiten – folglich bis 15. September 2023 (§ 42 Abs. 3 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG] vom 19. Juni 1990). Vorliegend geschieht dies direkt durch einen Entwurf für eine Änderung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen.

1.2 Nachvollzug der Bezeichnung des Hauptorts des Bezirks Zurzach

Im Bezirk Zurzach haben sich per 1. Januar 2022 acht Gemeinden, darunter auch der Bezirkshauptort "Bad Zurzach", zur neuen Gemeinde "Zurzach" zusammengeschlossen. Die Bezirkshauptorte werden in § 36 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 (SAR 153.100) aufgeführt. Der bisherige Gemeindename des Bezirkshauptorts "Bad Zurzach" ändert zu "Zurzach" und ist in der entsprechenden Bestimmung festzuschreiben.

2. Umsetzung

2.1 Allgemeines

Die vorliegende Revision betrifft verschiedene Themen und hat Änderungen des Gemeindegesetzes und des Organisationsgesetzes zur Folge.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung und bei einer allfälligen Volksabstimmung ist der Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten. Dieser leitet sich aus dem Anspruch der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf unverfälschte Willenskundgabe ab. Er gebietet, dass in einer einzigen

Vorlage nicht über mehrere Fragen abgestimmt wird, die keinen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen vielmehr ihren Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Verletzt wird der Grundsatz der Einheit der Materie etwa dann, wenn mehrere politische Ziele miteinander verknüpft werden (vgl. BGE 129 I 366 E. 2.2; HÄFELIN / HALLER / KELLER / TURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2020, N. 1388–1389; TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Bern 2021, N. 1879 und 1922–1932).

Zur Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Materie wird das vorliegende Revisionsvorhaben innerhalb derselben Botschaft in zwei Vorlagen mit separaten Anträgen und Synopsen aufgeteilt.

2.2 Aufteilung in zwei Vorlagen

Die erste Vorlage betrifft die Änderung des Gemeindegesetzes. Es soll in Umsetzung des Postulats die rechtsunverbindliche Anfügung des bisherigen Heimatsorts in Klammern als Zusatz zum geltenden Bürgerrecht festgeschrieben werden. Diese Änderung wurde aufgrund der materiellen Änderung des geltenden Rechts der Anhörung unterstellt.

In der zweiten Vorlage wird die Änderung des Gemeindegesetzes zum Anlass genommen, das Organisationsgesetz redaktionell anzupassen, indem der Bezirkshauptort "Bad Zurzach" in "Zurzach" geändert wird. Diese Vorlage wurde aufgrund der rein formellen Anpassungen ohne materiellen Eingriff in das bestehende Recht nicht der Anhörung unterstellt.

2.3 Postulat betreffend Beibehaltung des Einwohner-Bürgerrechts bei Gemeindefusionen

2.3.1 Kompetenzen und Rechtsgrundlagen

Gestützt auf Art. 22 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR 210) bestimmt sich der Heimatsort einer Person nach ihrem Bürgerrecht. Das Bürgerrecht wird durch das öffentliche Recht geregelt (vgl. Art. 22 Abs. 2 ZGB) und richtet sich nach dem Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 20. Juni 2014 (SR 141.0) beziehungsweise nach den entsprechenden kantonalen Bürgerrechtserlassen. Der Heimatsort dient in erster Linie und vor allem noch der Identitätsbezeichnung einer Person und ist zum Beispiel Anknüpfungsbegriff für die Bestimmung örtlicher Zuständigkeiten und Veröffentlichungen, wenn der Wohnsitz insbesondere für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland besteht (unter anderem zur Wahrnehmung politischer Rechte, im Zivilstandswesen, für richterliche oder strafprozessuale Zuständigkeiten).

Ansonsten überlässt das Bundesrecht den Kantonen die Regelung zu den Gemeinden und deren Zusammenschlüssen, Umgemeindungen oder Neubildungen, wenn nicht deren Gemeindeautonomie vorgeht. Namentlich regelt der Bund auch nicht die Bezeichnung der Heimatsorte (Gemeindebürgerrechte), wenn sich Gemeinden zusammengeschlossen oder neugebildet haben. Er überlässt dies vollständig den Kantonen. Der Bundesrat hat dies in seiner Antwort vom 1. September 2010 auf die (10.1066) Anfrage von Nationalrat Baettig ausdrücklich wie folgt festgehalten: "Die Rahmenbedingungen von Gemeindefusionen werden durch das kantonale Recht festgelegt. Gestützt auf die geltende verfassungsmässige Zuständigkeit der Kantone im Bereich der kommunalen Bürger- beziehungsweise Heimatrechte hat der Bund keine Kompetenz, mit Bundesgesetzen die geltenden Bestimmungen zu ändern" (vgl. [10.1066] Anfrage "Bürgerrecht in der Heimatgemeinde bei Zusammenlegung von Gemeinden" an den Bundesrat eingereicht am 17. Juni 2010 durch Nationalrat Dominique Baettig und [14.1038] Anfrage "Zusammenlegung von Gemeinden und Heimatsort" an den Bundesrat eingereicht am 13. Juni 2014 durch Nationalrat Pierre-Alain Fridez).

Auf Bundesebene wird vom 18. Oktober bis zum 16. Dezember 2022 anlässlich der Änderung des Bundesgesetzes über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweisesgesetz, AwG) vom 22. Juni 2001 (SR 143.1) im Zusammenhang mit der von Daniel Meier eingereichten Petition (20.2011)

"Änderung des Ausweisgesetzes" eine Umfrage bei den Kantonen durchgeführt. Darin wird erhoben, ob in Schweizerischen Ausweisdokumenten weiterhin der Heimatort oder neu der Geburtsort genannt werden soll oder ob gänzlich auf die Nennung eines Orts zu verzichten sei.

2.3.2 Bestehende Lösungen in der Schweiz

Damit die ursprüngliche Heimatgemeinde in den amtlichen Dokumenten und den betroffenen Registern im Einzelfall weiterhin geführt werden kann, muss bestimmt werden, wie die Heimatortbezeichnung effektiv aussehen soll. Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass verschiedene Varianten der Heimatortbezeichnungen möglich sind:

- Bisherige Heimatorte in Klammern den neuen Heimatorten hintenangestellt: Assens (Malapalud) VD; Avry (Corjolens) FR, Münsingen (Tägertschi) BE
- Direkter Zusatz zum Gemeindenamen: Boécourt-Séprais JU; Eggersriet-Grub SG; Flums-Grossberg SG
- Wiederholung des Ortsteils: Bütschwil-Ganterschwil, Bütschwil SG; Ebnat-Kappel, Kappel SG
- Beibehaltung des alten Heimatorts mit Nennung des neuen Gemeindenamens in Klammern: Auvier (Milvignes) NE, Colombier (Milvignes) NE, Cernier (Val-de-Ruz) NE, Coffrane (Val-de-Ruz) NE
- Beibehaltung der bisherigen Heimatortsbezeichnung ohne Nennung des neuen Gemeindenamens: Lüsslingen-Nennigkofen SO mit Lüsslingen SO und Nennigkofen SO; Buchegg SO mit unter anderem Bibern SO, Aetigkofen SO, Aetingen SO.

Dies zeigt, dass aufgrund der bisherigen Erfahrungen von Gemeindezusammenschlüssen in den Kantonen Bern, Freiburg, Solothurn, Waadt, Neuenburg, Jura und St. Gallen die Heimatortbezeichnung für die bundesrechtlichen, kantonalen und kommunalen Datenbanken ohne weiteres geändert werden können. Auch die Anfügung mit Klammerergänzung durch den bisherigen Heimatort in den obgenannten Varianten ist in den Datenbanken möglich.

Für die Bürgerrechte ist als Referenz das Schweizerische Personenstandsregister, welches mit dem System Infostar betrieben wird, massgebend. In diesem erfolgt der Eintrag des Heimatorts gemäss kantonalem Recht. Dabei wird technisch nicht unterschieden zwischen "Heimatort" und allenfalls erklärbarer "Heimatortbezeichnung".

Die dem Bund gemeldeten Gemeindeänderungen inklusive aller neuen Heimatortbezeichnungen werden entsprechend im System eingearbeitet (gebührenfrei). In der Folge können sodann diejenigen Bürgerrechte ausgewählt werden, welche gemäss Meldung als Heimatort (oder als Heimatortbezeichnung mit Klammerzusatz) definiert und im System entsprechend hinterlegt wurden. Eine gewählte Heimatortbezeichnung wird in der Folge als ordentlicher Heimatort im System und auch auf Ausweisschriften geführt. Ebenso wird diese Heimatortbezeichnung beispielsweise auf künftige Kinder übertragen.

Zu beachten ist, dass der Heimatort im Pass und in der Identitätskarte höchstens 45 Zeichen lang sein kann. Gestützt auf die vom Bund geführte Liste der Heimatorte mit den erwähnten Varianten von Zusatzbezeichnungen und dem jeweiligen Kantonskürzel ist für den Kanton Aargau voraussichtlich jede theoretisch mögliche Heimatortbezeichnung im Ganzen abbildbar. Im Kanton Aargau ist zurzeit keine Konstellation zu erwarten, die diesen Rahmen sprengen würde.

In der Folge sollen die Lösungen der Kantone Freiburg und Bern näher beleuchtet werden, da diese ein Wahlrecht vorsehen. Eine Lösung wie im Kanton Solothurn, bei der die Heimatorte bei einem Zusammenschluss unverändert bestehen bleiben, ist für den Kanton Aargau – aufgrund der relativ grossen Zahl von Zusammenschlüssen seit dem Jahr 2002 und einer entsprechenden Rückwirkungsklausel sowie der Nichtnennung des neuen Gemeindenamens – nicht zweckmässig.

2.3.3 Lösungen in den Kantonen Freiburg und Bern

Der Kanton Freiburg regelt, dass bei einem Gemeindezusammenschluss die Betroffenen automatisch das Heimatrecht der neuen Einwohnergemeinde erhalten. Sie können allerdings innert zwei Jahren seit dem Zusammenschluss (beziehungsweise innert zwei Jahren seit Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen am 1. Januar 2017 für zurückliegende Gemeindezusammenschlüsse) beim zuständigen Zivilstandsamt beantragen, dass im Personenstandsregister das eingetragene Gemeindebürgerrecht durch dasjenige der neuen Gemeinde mit Klammeranmerkung der früheren Heimatgemeinde ersetzt wird. Die Gebühr beträgt Fr. 100.– pro Person beziehungsweise Fr. 150.– für eine Familie (Eltern und minderjährige Kinder).

Der Kanton Freiburg verzeichnete im Jahr 2018 und unter Berücksichtigung der Rückwirkung der neuen Bestimmungen bei 11 Gemeindezusammenschlüssen von 38 betroffenen Gemeinden 53 Gesuche und in den Jahren 2019 und 2020 bei zwei Gemeindezusammenschlüssen von fünf betroffenen Gemeinden noch 9 Gesuche um zusätzliche Eintragung des ursprünglichen Heimatsorts. Für das Jahr 2021 wurden bei drei Gemeindezusammenschlüssen von gesamthaft acht betroffenen Gemeinden 37 Gesuche eingereicht. Bis Anfang April 2022 wurden bei zwei Zusammenschlüssen, welche am 1. Januar 2022 in Kraft getreten und wovon fünf Gemeinden betroffen sind, acht Gesuche anhängig gemacht.

Der Kanton Bern hat mit seinem auf den 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, KBüG) vom 13. Juni 2017 (BSG 121.1) das Gemeindebürgerrecht und eine fristgebundene Wahlmöglichkeit nach Gemeindezusammenschlüssen eingeführt. Gemäss Art. 3 Abs. 2 KBüG können Bürgerinnen und Bürger wie auch Bürgerinnen und Bürger innerhalb eines Jahrs nach der Umsetzung des Zusammenschlusses bei der zuständigen kantonalen Stelle beantragen, dass ihr Bürgerrecht beziehungsweise Bürgerrecht mit dem neuen Gemeindennamen gefolgt vom Gemeindennamen der aufgehobenen Einwohnergemeinde in Klammer im Personenstandsregister eingetragen wird. Dies galt auch für Gemeindezusammenschlüsse, welche höchstens vier Jahre vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts erfolgten. Im Kanton Bern sind die dem Amt für Migration und Personenstand angehörigen Zivilstandsämter zuständig für Gesuche um eine Ergänzung des neuen Heimatsorts mit einer Klammeranmerkung. Die Wahl des Heimatsorts ist ebenfalls kostenpflichtig (Fr. 75.– pro Antrag). Das Bürgerrecht beziehungsweise Bürgerrecht (Heimatsort) einer solchen Heimatgemeinde kann durch die Ausübung eines individuellen Wahlrechts im vorgenannten Sinn erworben werden. Ehegatten müssen das Wahlrecht somit nicht gemeinsam ausüben. Für minderjährige Kinder können die sorgeberechtigten Eltern das Wahlrecht individuell ausüben. Über 16 Jahre alte minderjährige Kinder haben zuzustimmen. Im Kanton Bern wurden Ende 2018 (rund ein Jahr nach Einführung der Bestimmung; Inkrafttreten am 1. Januar 2018) bei über 30 – aufgrund der Rückwirkung der Bestimmung aus den Jahren 2014–2017 mitberücksichtigten – Gemeindezusammenschlüssen 515 Gesuche gestellt. Im Jahr 2019 hat ein Zusammenschluss stattgefunden, wobei 16 Anträge für die Beibehaltung des bisherigen Heimatrechts eingereicht wurden. Im 2020 wurden bei 5 Zusammenschlüssen 31 Gesuche gestellt. Für das Jahr 2021 sind drei Zusammenschlüsse in Kraft getreten, wobei wiederum lediglich 10 Gesuche bei den zuständigen Zivilstandsämtern eingegangen sind. Für das Jahr 2022 werden keine Anträge erwartet, da hierzu kein Anlass besteht.

2.3.4 Rechtliche Einbettung im Kanton Aargau

Der Kanton Aargau regelt den Erwerb des Bürgerrechts – sofern das Bundesrecht diesen nicht geregelt beziehungsweise eine kantonale Regelung vorbehalten hat – im Gesetz über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht (KBüG) vom 12. März 2013 (SAR 121.200) sowie in der Verordnung über das Kantons- und das Gemeindebürgerrecht (KBüV) vom 16. Dezember 2015 (SAR 121.213). Weiter finden sich Bestimmungen zum Gemeindebürgerrecht auch im Gemeindegesetz. Dieses regelt die Folgen für das Bürgerrecht infolge Zusammenschlüssen, Umgemeindungen oder Neubildungen

von Gemeinden. Da die Thematik der vorliegenden Änderung nicht mit dem eigentlichen Bürgerrechtserwerb zusammenhängt, sollen die diesbezügliche Aufteilung und Unterscheidung nach dem Erwerb des Bürgerrechts und die Regelungen zum Gemeindebürgerrecht infolge Zusammenschlüssen, Umgemeindungen oder Neubildungen von Gemeinden beibehalten werden. Im KBÜG wie auch in der KBÜV sind diesbezüglich keine neuen Regelungen einzuführen. Es sind einzig die bestehenden Bestimmungen des Gemeindegesetzes zu revidieren (Möglichkeit der Anführung der bisherigen Heimatortsbezeichnung, Fristen für die Gesuchseinreichung, Gebührenpflicht und zuständige Behörde) sowie allfällige Folgenormen auf Dekrets- und Verordnungsstufe zu erlassen. Verfahrensmässig anwendbar für die Gesuchstellung und deren Bearbeitung ist das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007.

2.4 Nachvollzug der Bezeichnung des Hauptorts des Bezirks Zurzach

Der bisherige Gemeindename des Bezirkshauptorts "Bad Zurzach" hat aufgrund eines Gemeindezusammenschlusses zu "Zurzach" geändert und ist in § 36 Abs. 2 Organisationsgesetz ausdrücklich festzuschreiben. Die mit GRB 2020-1646 betreffend Zusammenschluss der Gemeinden Bad Zurzach, Baldingen, Böbikon, Kaiserstuhl, Rekingen, Rietheim, Rümikon und Wislikofen zur Gemeinde Zurzach per 1. Januar 2022 als Übergangslösung eingefügte Fussnote ist folglich zu löschen.

3. Auswertung des Anhörungsverfahrens zum Postulat betreffend Beibehaltung des Einwohner-Bürgerrechts bei Gemeindefusionen

Zur Anhörung, welche auf die Änderung des Gemeindegesetzes betreffend die rechtlich unverbindliche Anfügung des Heimatorts beschränkt war, wurden die politischen Parteien, die Gemeinden sowie betroffene Verbände und Organisationen eingeladen. Das vollständig digitalisierte Anhörungsverfahren dauerte vom 13. Mai 2022 bis zum 12. August 2022. Den Anhörungsadressatinnen und -adressaten wurde zusätzlich zum Anhörungsbericht ein Fragebogen unterbreitet. Es erfolgten 53 Eingaben, die sich wie folgt aufteilen:

Parteien (8)

Die Mitte, Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU), Evangelische Volkspartei (EVP), FDP, Die Liberalen, Grüne, Grünliberale Partei (GLP), Sozialdemokratische Partei (SP), Schweizerische Volkspartei (SVP).

Gemeinden (37)

Aristau, Arni, Böttstein, Brugg, Buchs, Ehrendingen, Fislisbach, Geltwil, Hellikon, Kaisten, Klingnau, Künten, Leibstadt, Lengnau, Magden, Mandach, Menziken, Oberrohrdorf, Oeschgen, Gemeinde Reitnau, Rheinfelden, Rothrist, Rapperswil, Schmiedrued, Schneisingen, Siglistorf, Sisseln, Stetten, Strengelbach, Tegerfelden, Turgi, Unterentfelden, Untersiggenthal, Villigen, Wettingen, Windisch und Wohlen.

Verbände und weitere Teilnehmende (8)

Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG), Aargauischer Verband für Zivilstandswesen (AVZ), Verband Aargauischer Ortsbürgergemeinden, Verein ProLinn, Gemeindeverband ZurzibietRegio, zwei Privatpersonen.

Der Vorlage stimmen im Grundsatz folgende Anhörungsteilnehmende zu:

Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU), Evangelische Volkspartei (EVP), Grüne, Schweizerische Volkspartei (SVP), Sozialdemokratische Partei (SP), Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG), Aargauischer Verband für Zivilstandswesen (AVZ), Verband

Aargauischer Ortsbürgergemeinden, Verein ProLinn, eine Mehrzahl der Gemeinden sowie die Privatpersonen.

Mit Vorbehalt – aufgrund des kritischen Verhältnisses zwischen bürokratischem Aufwand und anzunehmendem Nutzen – für die vorgeschlagene Neuerung sind:

Die Mitte sowie zwei Gemeinden.

Gegen die Einführung dieser Regelung sind:

FDP, Die Liberalen, Grünliberale Partei (GLP), Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Gemeindeverband ZurzibietRegio sowie 15 Gemeinden.

Die ablehnenden Stimmen bringen vor, der rechtsunverbindliche Zusatz führe zu unnötigem bürokratischem Aufwand, welcher zudem bei Privatpersonen nur Verwirrung stiften würde. Namentlich dann, wenn Angaben in amtlichen Ausweisen nicht mit den privatrechtlichen Datenbanken übereinstimmen, weil die entsprechende Meldung durch die betroffene Person nicht vorgenommen werde. Auch werde dem Heimatort, welcher rechtlich weiter an Bedeutung verliere, unnötig viel Aufmerksamkeit zuerkannt. Ferner würden nur wenige Bürgerinnen und Bürger von der Möglichkeit, den bisherigen Heimatort als rechtsunverbindlichen Zusatz anzufügen, Gebrauch machen, weshalb die Umsetzung dieser Änderung den notwendigen bürokratischen Aufwand nicht rechtfertige.

Der Aufwand des vorliegenden Erlassprozesses und der Zusatzaufwand für die zuständigen Zivilstandsämter kann – abgeleitet von den Zahlen in anderen Kantonen – angesichts der geringen Anzahl von Personen, die von der Möglichkeit der Beibehaltung der Nennung ihres ursprünglichen Heimatorts Gebrauch machen werden, als unverhältnismässig erscheinen. Zu beachten ist allerdings, dass mit der Überweisung des Postulats bereits die Stossrichtung vorgegeben wurde und aufgrund des Anhörungsverfahrens keine neuen Erkenntnisse vorliegen, die eine Abweichung von der der Anhörung unterbreiteten Vorlage rechtfertigen würden. Insbesondere fällt auch ins Gewicht, dass eine Mehrheit der Anhörungsteilnehmenden die vorgeschlagene Änderung begrüsst.

Eine Partei bemängelte die im Entwurf vorgesehene gleichberechtigte Anwendung der weiblichen und männlichen Form. Die Verwendung der männlichen wie auch weiblichen Form in Gesetzestexten kann zwar zu umständlicheren Formulierungen führen, gewährleistet aber die Gleichberechtigung der Geschlechter und gehört zum heutigen Standard für Erlasse und Texte des Staats. Auch wird im Gemeindegesetz bereits sowohl die weibliche wie auch männliche Form verwendet (vgl. unter anderem §§ 3b, 18, 20, 24, 37 GG). Dies obwohl § 1a, welcher die männliche Personenbezeichnung als neutral festhält, bisher nicht aufgehoben wurde. Mit der geplanten Gesamtrevision des Gemeindegesetzes, deren Inkraftsetzung per 2026 geplant ist, wird diese Bestimmung aufgehoben und das Gemeindegesetz sinnlogisch durchgehend mit der weiblichen wie auch männlichen Form ergänzt.

Aus der Anhörung ergeben sich keine Änderungen gegenüber dem Anhörungsbericht bei den unterbreiteten Normänderungen.

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen

4.1 Postulat betreffend Beibehaltung des Einwohner-Bürgerrechts bei Gemeindefusionen

§ 8 c) Wirkungen

¹ Die durch den Zusammenschluss vergrösserte oder neu gebildete Gemeinde tritt in die Rechtsverhältnisse der bisherigen Gemeinden ein. Sie übernimmt deren Vermögen und Verbindlichkeiten.

² Die bisherigen Bürgerrechte werden durch dasjenige der aus dem Zusammenschluss hervorgehenden Gemeinde ersetzt. Bei Vereinigung einer Ortsbürgergemeinde mit der betreffenden Einwohnergemeinde entfällt das bisherige Ortsbürgerrecht.

2bis Die durch den Zusammenschluss betroffenen Gemeindebürgerinnen und -bürger können innert zwei Jahren nach Inkrafttreten des Zusammenschlusses beim zuständigen Regionalen Zivilstandsamt gegen Gebühr die Anführung ihres bisherigen Gemeindebürgerrechts als Klammerzusatz zum geltenden Gemeindebürgerrecht beantragen.

³ Der Grosse Rat kann über den Zusammenschluss von Einwohnergemeinden sowie von Ortsbürgergemeinden mit Einwohnergemeinden Ausführungsbestimmungen erlassen.

§ 11 5. Wirkungen bei Umgemeindung und Bildung neuer Gemeinden

¹ Bei der Neuzuteilung von Gemeindegebieten und der Bildung neuer Gemeinden erfolgt eine Verteilung des Vermögens und der Schulden unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse und der Steuerkraft der einzelnen Gebiete. Können sich die Gemeinden über die Verteilung nicht einigen, entscheidet das Verwaltungsgericht endgültig.

² Die Neueinteilung von Gemeindegebieten und die Bildung neuer Gemeinden bewirkt, dass die betroffenen Gemeindebürgerinnen und -bürger das Bürgerrecht der übernehmenden beziehungsweise der neuen Gemeinde erhalten. Ihre bisherigen Ortsbürgerrechte bleiben unberührt.

³ Die durch Umgemeindung oder Bildung einer neuen Gemeinde betroffenen Gemeindebürgerinnen und -bürger können innert zwei Jahren nach Inkrafttreten der Umgemeindung oder der Bildung einer neuen Gemeinde beim zuständigen Regionalen Zivilstandsamt gegen Gebühr die Anführung ihres bisherigen Gemeindebürgerrechts als Klammerzusatz zum geltenden Gemeindebürgerrecht beantragen.

Bemerkungen:

Die Grundsatzregelung, dass die bisherigen Bürgerrechte nach Zusammenschluss oder Bildung neuer Gemeinden beziehungsweise Umgemeindung von Einwohnergemeinden mit dem neuen Gemeindennamen ersetzt werden, bleibt bestehen. Mit der Ergänzung in § 8 Abs. 2^{bis} sowie § 11 Abs. 3 Gemeindegesetz wird den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, die bisherige Heimatortbezeichnung auf Gesuch hin beizubehalten. Die vor dem Zusammenschluss, der Bildung neuer Gemeinden oder Umgemeindung bestehende Bürgerrechte können als Klammeranmerkung im Personenstandsregister eingetragen werden. Es handelt sich dabei um einen nicht rechtsverbindlichen Zusatz im Personenstandsregister. Für das rechtlich relevante kommunale Bürgerrecht ist die nach Zusammenschluss, Neubildung oder Umgemeindung neu entstandene Gemeinde und nunmehr aktuelle Einwohnergemeinde massgebend.

Aufgrund der rechtsverbindlichen Registrierung des Heimatorts im Personenstandsregister und der täglichen Erfahrung mit Kundenkontakten sind die für die neu formierte Einwohnergemeinde zuständigen Regionalen Zivilstandsämter im Kanton Aargau prädestiniert, entsprechende Gesuche entgegenzunehmen und zu bearbeiten. Damit wird eine den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern nahestehende Anlaufstelle geschaffen.

Die Regionalen Zivilstandsämter und die Gesuchstellenden werden durch zur Verfügung gestellte Formulare und Fachauskünfte seitens Kanton unterstützt. Damit kann im Kanton ein einheitlicher und einfacher Prozess gewährleistet werden, so dass die Bürgerinnen und Bürgern ihr neues Recht fristgerecht wahrnehmen können. Wichtig erscheint, dass Transparenz darüber besteht, wann eine Option auf den rechtsunverbindlichen Klammerzusatz mit der bisherigen Heimatortbezeichnung verfällt. Inwiefern die Betroffenen aktiv auf ihre Möglichkeit der Anführung ihres bisherigen Heimatorts als Klammerzusatz im Rahmen der Änderung einer Einwohnergemeinde durch die dafür zuständigen Behörden aufmerksam zu machen sind, ist im entsprechenden Gemeindeänderungsprozess zu bestimmen.

Das Gesuch um individuelle Anführung des bisherigen eigenen Heimatorts mit Klammerbemerkung ist – wie dies auch die Kantone Bern und Freiburg eingeführt haben – zu befristen. Der Nachweis der bisherigen Heimatorte und die Überprüfung der Gesuche sind für die zuständigen Amtsstellen nicht in jedem Fall einfach. Bei der Festsetzung der Frist ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass die individuelle Anpassung der neuen Heimatortbezeichnung an die Wünsche der Interessierten in unmittel-

barem Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Gemeindebezeichnung stehen soll. Aus diesen Gründen ist die Einreichung eines entsprechenden Gesuchs auf zwei Jahre zu befristen. Damit wird einerseits den betroffenen Personen genügend Zeit für ihre Meinungsbildung sowie allfällige Gesuchstellung eingeräumt und andererseits die zeitliche Nähe zur in Kraft getretenen neuen Situation gewahrt.

Die Abweichung vom Grundsatz der Übernahme des neuen Heimatorts ist mit einem Aufwand für die zuständige Amtsstelle verbunden. Dieser auf Wunsch der Betroffenen veranlasste Aufwand ist verursachergerecht den Gesuchstellenden als Gebühr zu überbinden. Im Rahmen von Änderungen in den Einwohnergemeinden entlastet der Kanton die Betroffenen einzig von den Gebühren, wenn der neue Heimatort übernommen wird (§ 8a Abs. 2 Gemeindegesetz). Individuelle Wünsche der Betroffenen sind davon nicht umfasst. Da das Gesuch beim Regionalen Zivilstandsamt eingereicht und zu verarbeiten ist, dürfte ein Gebührenansatz im analogen Rahmen wie andere ähnliche Verrichtungen im Zivilstandsbereich infrage kommen (zurzeit Fr. 75.– als Standardgebührenansatz für Tätigkeiten und Dienstleistungen der Zivilstandsbehörden in der bundesrätlichen Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen [ZStGV] vom 27. Oktober 1999 [SR 172.042.110]). Die Gebührenpflicht ist – wie vorliegend vorgeschlagen – auf Gesetzesstufe festzulegen (vgl. oben Entwurf zu § 8 Abs. 2^{bis} beziehungsweise § 11 Abs. 3) und die detaillierte Ausgestaltung hat in den Ausführungsbestimmungen zu erfolgen. Dabei sind die Entwicklungen in der aktuell laufenden Revision des kantonalen Gebührenrechts zu berücksichtigen.

Das Ortsbürgerrecht ist vom Gemeindebürgerrecht zu unterscheiden. Jenes ist vom vorliegenden Änderungsverfahren nicht betroffen – zumal das Ortsbürgerrecht in den amtlichen Dokumenten oder auch den rechtserheblichen Registern nicht näher ausgewiesen wird und das Gesetz über die Ortsbürgergemeinden (Ortsbürgergemeindegesezt, OBGG) vom 19. Dezember 1978 eigene Normen zum Thema umfasst.

§ 121 VIII. Übergangsbestimmung zur Änderung vom XX.XX.XXXX

¹ Betroffene Gemeindebürgerinnen und -bürger können innert zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung beim zuständigen Regionalen Zivilstandsamt gegen Gebühr die Anführung ihres bisherigen, durch Gemeindegemeinschaft, Umgemeindung oder Bildung einer neuen Gemeinde ersetzten Gemeindebürgerrechts als Klammerzusatz zum geltenden Gemeindebürgerrecht beantragen, wenn der Gemeindegemeinschaft, die Umgemeindung oder die Bildung einer neuen Gemeinde am 1. Januar 2002 oder später in Kraft getreten ist.

Bemerkungen:

In der Übergangsbestimmung ist dem möglichen Bedürfnis Rechnung zu tragen, dass von bereits zurückliegenden Gemeindegemeinschaften, Neueinteilungen oder Umgemeindungen betroffene Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger ihre bisherigen Bürgerrechte entsprechend der obigen Regelung im Personenstandsregister eintragen lassen möchten. Eine solche rückwirkende Lösung ist auf 20 Jahre zu beschränken. Es führen somit nur Zusammenschlüsse, Neueinteilungen oder Umgemeindungen, welche seit dem 1. Januar 2002 in Kraft getreten sind, zur Möglichkeit, die bisherigen Bürgerrechte mittels eines rechtlich unverbindlichen Klammerzusatzes im Personenstandsregister eintragen zu lassen. Die Beschränkung auf den 1. Januar 2002 dient einerseits der Minimierung eines übermässigen Abklärungsaufwands für die Eruierung der bisherigen Bürgerrechte (lange zurückliegende oder mehrfache Änderungen) und berücksichtigt andererseits die in neuerer Zeit erfolgten Gemeindeänderungen. Frühere Gemeindeänderungen liegen allesamt wesentlich länger zurück. Damit kann auch der Gleichbehandlung betroffener Personen von erst vor Kurzem erfolgten Gemeindeänderungen Rechnung getragen werden.

Das neu eingeführte Verfahren zur Anführung des bisherigen Bürgerrechts ist auch hier anwendbar. Das Gesuch ist bei dem für die neue Gemeinde zuständigen Regionalen Zivilstandsamt einzureichen. Die Gebührenpflicht wie auch die Befristung auf zwei Jahre für die Gesuchseinreichung gelten ebenfalls.

4.2 Nachvollzug der Bezeichnung des Hauptorts des Bezirks Zurzach

Aufgrund des per 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Zusammenschlusses von acht Gemeinden zur Gemeinde Zurzach ändert die Bezeichnung des Hauptorts des Bezirks Zurzach. Die mit GRB 2020-1646 betreffend Zusammenschluss der Gemeinden Bad Zurzach, Baldingen, Böbikon, Kaiserstuhl, Rekingen, Rietheim, Rümikon und Wislikofen zur Gemeinde Zurzach per 1. Januar 2022 eingefügte Fussnote soll mit der ausdrücklichen Nennung des Hauptorts "Zurzach" in § 36 des Organisationsgesetzes ersetzt und folglich gelöscht werden.

Diese Änderung wurde in den Erlassen auf Dekrets- und Verordnungsstufe mit der korrekten Nennung der neuen Einwohnergemeinde Zurzach bereits vorgenommen.

5. Auswirkungen

5.1 Postulat betreffend Beibehaltung des Einwohner-Bürgerrechts bei Gemeindefusionen

Im Zusammenhang mit einer Änderung der Bestimmungen im Sinne des Postulats ist zu beachten, dass der Heimatort in verschiedenen Registern und Datenbanken des Bundes, der Kantone und der Gemeinden hinterlegt ist (Personenstandsregister, Einwohnerregister, Handelsregister, Grundbuch, militärisches Informationssystem, Informationssystem des Zivildiensts, MOFIS, VOSTRA, Informationssystem Ausweisschriften, RIPOL, EDAssist+, E-VERA, Fahrtschreiberkartenregister usw.). Zudem wird der Heimatort in Datenbanken privatwirtschaftlicher Unternehmen (Banken, Versicherungen usw.) verwendet, weshalb Änderungen an der Bezeichnung des Heimatorts in diesen Datenbanken abgebildet werden sollen beziehungsweise müssen. Dies geschieht bei amtlichen Registern weitgehend automatisiert beziehungsweise mit Meldungen an die Behörden. Dagegen sind allfällige Änderungen an privatrechtliche Datenbankeigner durch die Betroffenen selbst vorzunehmen.

5.1.1 Auswirkungen auf die Gesuchstellenden, die ihren bisherigen Heimatort als Zusatzbezeichnung beibehalten wollen

Der Kanton Aargau unterstützt Zusammenschlüsse von Gemeinden gemäss § 8a Gemeindegesetz, indem der Kanton, seine öffentlich-rechtlichen Anstalten und die Gemeinden die zwingend erforderlichen Änderungen beispielsweise amtlicher Dokumente und Register unentgeltlich vorzunehmen haben. Dies kann allerdings weiterhin nur für diejenigen Fälle gelten, bei denen gestützt auf die generelle Einführung eines neuen Heimatorts einzig dieser geführt wird. Dagegen ist die individuelle Anpassung des Heimatorts in jedem Fall mit einem administrativen Aufwand bei der gesuchbehandelnden Stelle verbunden, sofern nicht ein automatischer Datenaustausch mit dem Referenzregister (Personenstandsregister) erfolgt. Die Zusatzaufwendungen für die Anpassung von Registern, Dokumenten und Ausweisen aufgrund von Einzelgesuchen sind durch die Gesuchstellenden als Verursachende zu tragen (wie dies beispielsweise auch bei Namensänderungen der Fall ist).

Zu beachten ist, dass verschiedene Amtsstellen und privatrechtliche Institutionen den Heimatort als personenbezogenes Identifikationsmerkmal an individuelle Änderungen anzupassen haben. Dies kann teilweise automatisiert aufgrund des Datenaustauschs geschehen. In der Mehrheit der Fälle, vorab im Privatrechtsbereich, wird dagegen eine Mitteilung durch die gesuchstellenden Personen nötig sein.

5.1.2 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Seitens Kanton können technische Anpassungen bei den elektronisch geführten Registern beziehungsweise Datenbanken notwendig werden, wenn sie die zusätzlichen Heimatorte mit Klammerzusatz zu verarbeiten haben. Diese Situation besteht im Aargau allerdings bereits heute beispielsweise mit Einwohnerinnen und Einwohnern, welche im Kanton Freiburg oder Bern ihren Heimatort mit Klammerzusatz gewählt haben, wobei durch die Registerharmonisierung die Umsetzung weitgehend

gelöst ist. Genaue finanzielle Schätzungen sind zurzeit noch nicht möglich, da diese von der rechtlichen und technischen Umsetzung abhängig sind.

5.1.3 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Auf die Umwelt und das Klima sind – ausser dem notwendigen Ausdruck auf Papier und allfälligem Briefverkehr oder der Reise zum zuständigen Regionalen Zivilstandsamt (eine elektronische Identität besteht noch nicht) – keine ersichtlich.

5.1.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

Zusätzlich zu den mit Gebühren abgegoltenen Aufwendungen der sinnvollerweise zuständigen Regionalen Zivilstandsämter für die Gesuchbearbeitung können technische Anpassungen seitens Gemeinden bei den elektronisch geführten Registern beziehungsweise Datenbanken notwendig werden. Diese Situation besteht im Aargau allerdings bereits heute beispielsweise mit Einwohnerinnen und Einwohnern, welche im Kanton Freiburg oder Bern ihren Heimatort mit Klammerzusatz gewählt haben, wobei durch die Registerharmonisierung die Umsetzung weitgehend gelöst ist. Genaue finanzielle Schätzungen sind zurzeit noch nicht möglich, da diese von der rechtlichen und technischen Umsetzung abhängig sind.

5.1.5 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind im Bereich der Bundesregister (vorab Personenstandsregister als Referenzregister) sämtliche möglichen Konstellationen von neuen Heimatorten mit zusätzlichen Klammerbemerkungen der bisherigen Heimatorte zu erfassen. Dieser Zusatzaufwand ist gemäss einer Anfrage bei den zuständigen Bundesstellen kostenlos.

5.2 Nachvollzug der Bezeichnung des Hauptorts des Bezirks Zurzach

Die formelle Bereinigung des Organisationsgesetzes und die Nachführung der entsprechenden Gesetzesbestimmung inklusive Löschung der Fussnote hat keine Auswirkungen.

6. Weiteres Vorgehen

1. Beratung durch den Grossen Rat	1. Quartal 2023
2. Beratung durch den Grossen Rat	3. Quartal 2023
Redaktionslesung	4. Quartal 2023
Referendumsfrist und allfällige Abstimmung	1. Quartal 2024
Inkrafttreten	1. Juli 2024

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf der Änderung des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf der Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Beilagen

- Synopse Gemeindegesetz (Beilage 1)
- Synopse Organisationsgesetz (Beilage 2)