

Prüfungsphase «Zukunftsraum Aarau»

Entwicklungsoptionen Zukunftsraum Aarau



Stellungnahme der Projektsteuerung

Ausgangslage & Zielsetzung des Gesamtprozesses

Die am Prozess beteiligten Gemeinden **Aarau, Biberstein, Buchs, Densbüren, Erlinsbach AG, Küttigen, Muhen, Oberentfelden, Schönenwerd, Suhr und Unterentfelden** teilen ein gemeinsames Interesse, den funktionalen Raum Aarau langfristig zu stärken. Der Wille und die Bereitschaft zur gemeinsamen Arbeit äussern sich bereits heute in einer Vielzahl von überkommunalen Kooperationen. Auch im Rahmen des Planungsverbandes der Region Aarau wird seit längerem in einem funktionalen Raum geplant und zusammengearbeitet.

Mit dem Projekt «Zukunftsraum Aarau» wurde ein langjähriger Prozess in Gang gesetzt. Die Meilensteine dienen dazu, den Prozess in den einzelnen Gemeinden zur Diskussion zu stellen und demokratisch zu legitimieren. Die Projektbeteiligten fällen basierend auf gemeinsam erreichten Zwischenergebnissen ihren jeweiligen Entscheid zur weiteren Beteiligung.

Startphase | Vorbereitungsphase | **Prüfungsphase** | Ausarbeitungsphase | Umsetzungsphase

Die Darstellung gibt den geplanten Gesamtprozess in seinen einzelnen Phasen wieder.

Auszug aus der Grundsatzvereinbarung zur Prüfungsphase «Zukunftsraum Aarau» vom 20. Februar 2013

Ziel der Prüfungsphase

Ziel der Prüfungsphase ist es, zwei Optionen zur Stärkung des funktionalen Raumes Aarau detailliert zu prüfen: «Verstärkte Kooperation» und «Fusion». Die Vor- und Nachteile der beiden Optionen sind jeweils aus Sicht des gesamten Raumes einzuschätzen. Dabei sind aber auch die Perspektiven der einzelnen Gemeinden zu berücksichtigen.

Am Ende der Prüfungsphase liegt den Projektbeteiligten ein Abschlussdokument vor, welches ihnen auf Basis einer fundierten Analyse einen Entscheid zum weiteren Vorgehen im beschriebenen Prozess ermöglicht. Die einzelnen Gemeinden treffen jeweils ihren Entscheid zur Beteiligung am weiteren Prozess.

Der vorliegende Bericht «Entwicklungsoptionen für den Zukunftsraum Aarau» ist das Abschlussdokument der Prüfungsphase und wurde vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern verfasst. Der Auftrag hierzu wurde von der Projektsteuerung «Zukunftsraum Aarau» im Rahmen eines Submissionsverfahrens vergeben.

Auszug aus der Grundsatzvereinbarung zur Prüfungsphase «Zukunftsraum Aarau» vom 20. Februar 2013

Bericht «Entwicklungsoptionen für den Zukunftsraum Aarau»

Die Projektsteuerung des Projekts «Zukunftsraum Aarau» nimmt den vorliegenden Bericht «Entwicklungsoptionen für den Zukunftsraum Aarau» als Abschlussdokument der Prüfungsphase zur Kenntnis. Die durch das KPM geleistete Arbeit wird positiv beurteilt.

Der Bericht beschreibt in einer ausführlichen und umfassenden Form die aktuelle Situation der Gemeinden im Zukunftsraum Aarau und schätzt die möglichen Auswirkungen von verstärkter Zusammenarbeit und von Fusionen ein. Er ist somit eine wertvolle Basis, die eine Entscheidung zum weiteren Vorgehen im oben beschriebenen Prozess ermöglicht. Die aus der Analyse abgeleitete Einschätzung des Handlungsbedarfs sowie die in der Studie vorgeschlagenen vier Vorgehensvarianten und die Empfehlung des Gutachters sind nachvollziehbar.

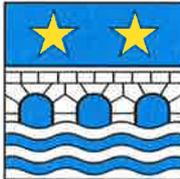
Die Vorgehensvorschläge 1 und 2 zielen auf eine Stärkung der Region durch Zusammenarbeit, wobei einerseits eine kontinuierliche Entwicklung mit pragmatischem Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) und andererseits der Ausbau der IKZ in einem verbindlichen, einheitlichen Perimeter vertieft diskutiert werden. Vorgehensvorschläge 3 und 4 empfehlen eine Stärkung der Region durch Gemeindefusionen. Dabei werden auf der einen Seite Fusionen in einzelnen Gemeinden, auf der anderen Seite eine Fusion im Gesamtperimeter (ohne Schönenwerd im Kanton Solothurn) genauer geprüft.

Der Gutachter empfiehlt, eine Mischstrategie weiterzuverfolgen: Die IKZ soll in einem verbindlichen, einheitlichen Perimeter ausgebaut werden, dies gekoppelt mit einzelnen Fusionsprojekten. Die KPM empfiehlt in erster Priorität die beiden folgenden Fusionsprojekte: Oberentfelden – Unterentfelden – Aarau sowie Densbüren – Aarau.

Entscheid zur weiteren Beteiligung

In den kommenden Monaten fällen die Projektbeteiligten entsprechend der Grundsatzvereinbarung vom 20. Februar 2013 und basierend auf den gemeinsam erreichten Zwischenergebnissen ihren jeweiligen Entscheid zur weiteren Beteiligung. Die Prüfung der vorliegenden Zwischenergebnisse und der Entscheid zur weiteren Beteiligung erfolgt in den einzelnen Gemeinden. Als Resultat sollen eine oder mehrere Vorgehensvarianten gewählt werden. Bei der Entscheidungsfindung wird besonderer Wert auf einen angemessenen Einbezug der Bevölkerung und der verschiedenen Interessensgruppen gelegt. Zudem bleiben die Mitglieder der Projektsteuerung im ständigen Kontakt und informieren sich gegenseitig über den Entscheidungsprozess und über dessen Fortschritt.

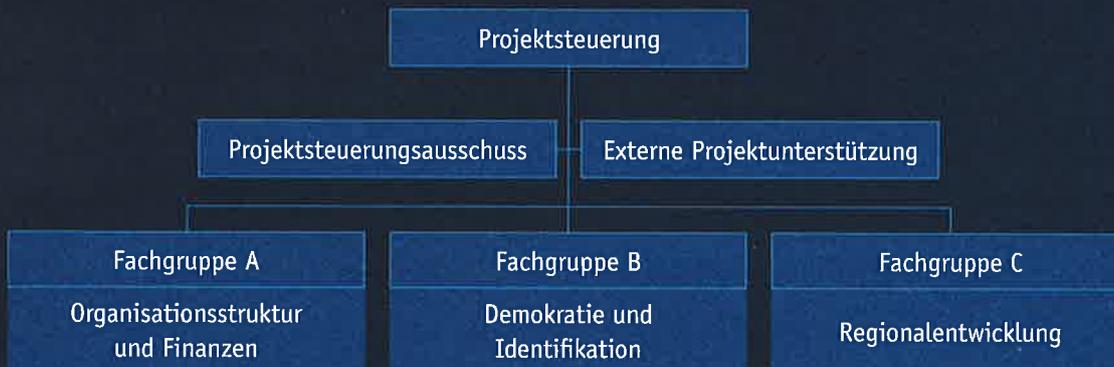
Im März 2016 trifft sich die Projektsteuerung und berät aufgrund der Entscheide in den Gemeinden über den Inhalt der nächsten Phase, der Ausarbeitungsphase. Der in diesem Rahmen ausgearbeitete Antrag zur Ausarbeitungsphase wird den Gemeinden zur Beschlussfassung vorgelegt. Inhalt des Antrages bilden das Ziel, die Eckwerte und der Ablauf der Ausarbeitungsphase sowie die Projektorganisation und die Projektkosten.



Projektsteuerung

Jolanda Urech Stadtpräsidentin Aarau, Vorsitz, Mitglied Projektausschuss **Dr. Markus Siegrist** Vizeammann Biberstein **Urs Affolter** Gemeindeammann Buchs **Roger Meyer** Gemeindeammann Densbüren, Mitglied Projektausschuss **Markus Lüthy** Gemeindepräsident Erlinsbach AG **Dieter Hauser** Gemeindeammann Küttigen **Werner Schertenleib** Vizeammann Muhen **Markus Werder** Gemeindeammann Oberentfelden **Peter Hodel** Gemeindepräsident Schönenwerd **Beat Rüetschi** Gemeindepräsident Suhr **Heinz Lüscher** Gemeindeammann Unterentfelden, Mitglied Projektausschuss **Beratende Mitglieder:** **Yvonne Reichlin** Leiterin Gemeindeabteilung Kanton Aargau **Dr. Marco Salvini** Projektleiter Stadtentwicklung Aarau, federführende Verwaltungsstelle **André Liniger** Leiter Zentrale Dienste Stadtbauamt Aarau, administrative Projektunterstützung **Dr. Reto Steiner** Kompetenzzentrum für Public Management Universität Bern, Projektleiter externe Projektunterstützung **Dr. Claire Kaiser** Kompetenzzentrum für Public Management Universität Bern, Stv. Projektleiterin externe Projektunterstützung

Organigramm



Perimeter

Densbüren
Küttigen
Biberstein
Erlinsbach (AG)
Aarau
Buchs
Schönenwerd
Unterentfelden
Suhr
Oberentfelden
Muhen



Entwicklungsoptionen Zukunftsraum Aarau



Bericht im Auftrag der 11 Gemeinden Aarau, Biberstein, Buchs (AG), Densbüren, Erlinsbach (AG), Küttigen, Muhen, Oberentfelden, Schönenwerd (SO), Suhr und Unterentfelden. Vollständiger Bericht auf www.zukunftsraumaarau.ch.

Prof. Dr. Reto Steiner | Dr. Claire Kaiser | Lukas Reichmuth, M.A. HSG



Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern
Schanzeneckstrasse 1
CH-3012 Bern

Die Studie im Überblick

Mit dem Projekt «Zukunftsraum Aarau» beabsichtigen die 11 Gemeinden Aarau, Biberstein, Buchs, Densbüren, Erlinsbach, Küttigen, Muhlen, Oberentfelden, Schönenwerd (SO), Suhr und Unterentfelden den funktionalen Raum Aarau langfristig zu stärken. Zu diesem Zweck untersuchte das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern von Juni 2014 bis Juli 2015 vertieft, wie die Zusammenarbeit in der Region verbessert werden kann. Geprüft wurden die beiden Optionen «Verstärkte interkommunale Zusammenarbeit» und «Fusion» sowie deren mögliche Auswirkungen auf die Organisation, die Finanzen, die Demokratie und Identifikation der Bevölkerung sowie die Regionalentwicklung (Raum-, Siedlungs-, Infrastruktur- und Landschaftsentwicklung). Eine kantonsübergreifende Fusion wurde gemäss Auftrag ausgeschlossen, weshalb Schönenwerd nur für die Variante der verstärkten IKZ berücksichtigt wurde.

Methodisches Vorgehen

Datengrundlage der vorliegenden Studie bildet eine Analyse von Dokumenten und Finanzkennzahlen der Gemeinden und des Kantons Aargau. Im Rahmen einer schriftlichen Befragung gaben die Gemeinden des Zukunftsraums Aarau zudem per 1. Januar 2015 Auskunft über die Struktur und Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinde. Ausgehend von den Erkenntnissen aus der schriftlichen Befragung sind Anfang 2015 rund vierzig Personen anhand von leitfadengestützten Interviews vertieft befragt worden, nämlich sämtliche Gemeindepräsidenten und Gemeindegemeinschafter resp. -schreiberinnen, Vertreterinnen und Vertreter des Kantons sowie weitere ausgewählte Schlüsselpersonen der Gesellschaft.

Ausgangslage

Die Einwohnerzahl der am Projekt «Zukunftsraum Aarau» beteiligten Gemeinden beläuft sich auf knapp 70'000. Mit einem Medianwert von 4'826 und einem Mittelwert von 6'317 Einwohnerinnen und Einwohnern sind die Gemeinden im Zukunftsraum Aarau wesentlich grösser als der Schweizer Durchschnitt. Historisch bedingt ist der Kanton Aargau nicht durch einzelne grosse Zentren, sondern durch Regionen geprägt. Im Kanton Aargau ist die Autonomie der Gemeinden im schweizerischen Vergleich nach wie vor überdurchschnittlich hoch. Sie hat aber in den vergangenen Jahren abgenommen.

Finanzielle Lage

Die Finanzlage der Gemeinden ist zufriedenstellend, für einige Gemeinden wird es aber herausfordernder. Kritisch ist die Finanzlage von Densbüren, das vom Finanzausgleich abhängig ist und sich durch eine hohe Verschuldung sowie einen hohen Steuerfuss bei tiefer Steuerkraft auszeichnet. Auch Unterentfelden und Oberentfelden weisen eine finanzielle Leistungsschwäche auf. Eine relativ hohe Nettoverschuldung hat zudem Erlinsbach. Die finanzielle Leistungsfähigkeit von Aarau, Biberstein, Buchs, Küttigen, Muhen und Suhr sowie Schönenwerd kann als vergleichsweise besser beurteilt werden, wobei auch diese Gemeinden teilweise mit Herausforderungen wie steigender Verschuldung, Investitionsbedarf und einer Anhebung des Steuerfusses konfrontiert sind. Mit der derzeitigen Reform des Finanzausgleichs im Kanton Aargau sollen der Ressourcen- und Lastenausgleich künftig klar getrennt werden, was sich auf die Gemeindefinanzen auswirkt insbesondere für Densbüren wird es noch enger.

Leistungsfähigkeit und -angebot

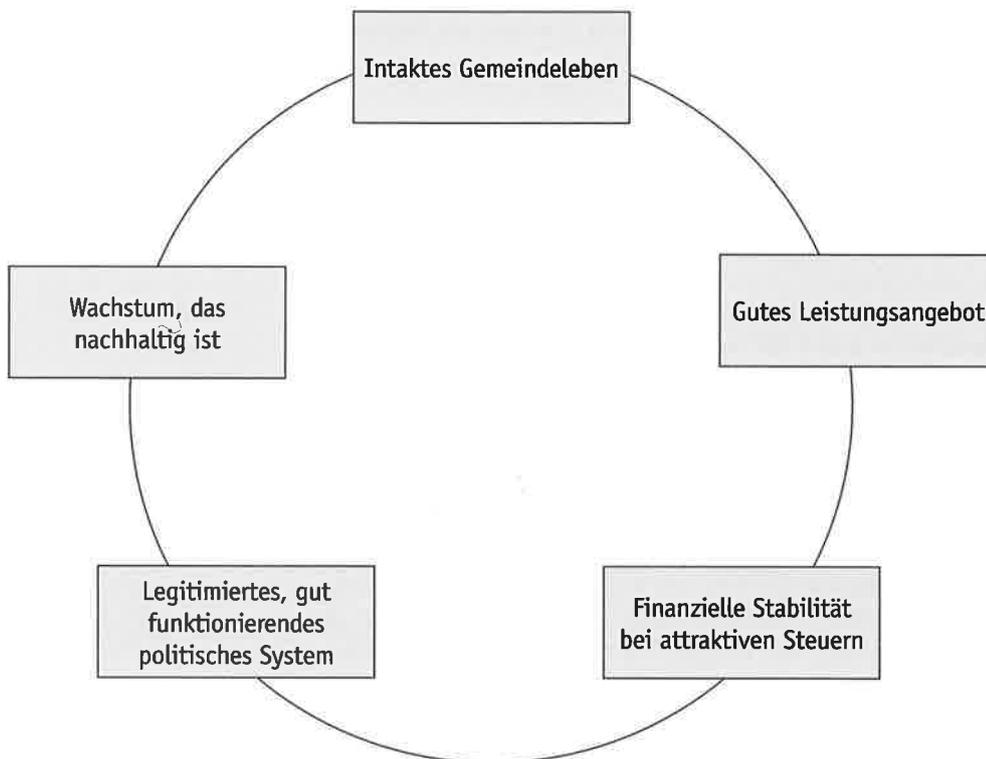
Die Gemeinden im Zukunftsraum Aarau erbringen ihre Leistungen wie vom Gesetzgeber vorgeschrieben und bürgerorientiert. Es gibt aber deutliche Angebots- und Leistungsunterschiede. Besonders herausfordernd für die Gemeinden im Zukunftsraum Aarau sind Aufgaben, die an der Gemeindegrenze nicht Halt machen. Zu den Bereichen, in welchen sie am häufigsten an Leistungsgrenzen stossen, gehören der Sportbereich, der private Verkehr, die Sozialhilfe, die Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen sowie die Wirtschaftsförderung. Einige Gemeinden bekunden Mühe, wenn sie Kaderpositionen in der Gemeindeverwaltung zu besetzen haben. Auch die Suche nach Exekutivmitgliedern gestaltet sich nicht immer einfach. Mit Angeboten wie Schulen, Kirchen, Poststellen und Gastbetrieben haben die Gemeinden im Zukunftsraum Aarau nach wie vor «Leben in Dorf».

Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden

Die oft organisch gewachsene interkommunale Zusammenarbeit ist im Zukunftsraum Aarau verbreitet und in den vergangenen Jahren ausgebaut worden. Diverse Aufgaben wie das Zivilstandsamt oder der Zivilschutz werden regional erbracht. Intensive Zusammenarbeit besteht insbesondere zwischen Unterentfelden und Oberentfelden, zwischen Buchs und Suhr sowie zwischen Biberstein und Küttigen. In zahlreichen Aufgabenbereichen bestehen zudem Kooperationen zwischen der Stadt Aarau und den umliegenden Gemeinden. Innerhalb des Zukunftsraums Aarau arbeiten zurzeit Muhen und Schönenwerd am wenigsten mit den anderen Gemeinden zusammen.

Was sind die Gütekriterien einer funktionierenden Region?

Mit dem Bevölkerungswachstum, der zunehmenden Mobilität, der demografischen Alterung sowie der notwendigen Positionierung im nationalen und kantonalen Wettbewerb kommen zentrale Herausforderungen auf die Gemeinden im Zukunftsraum Aarau zu. Ein intaktes Gemeindeleben, ein bedürfnisgerechtes Leistungsangebot, finanzielle Stabilität bei attraktiven Steuersätzen, ein legitimes, funktionierendes politisches System sowie ein nachhaltiges Wachstum sind die Gütekriterien, anhand welcher sich die künftige Entwicklung messen lassen soll.



Was macht eine gute Gemeindeorganisation aus?

Besteht Handlungsbedarf?

Die Studie ortet Handlungsbedarf, damit die Ziele einer funktionierenden Region auch langfristig erreicht werden können. Eine Anpassung der territorialen Struktur ermöglicht eine Stärkung des funktionalen Raums. Die Handlungsfähigkeit der Region kann dadurch gestärkt und die Entwicklungsziele eher erreicht werden.

Vorgehensvorschlag 1: **Pragmatischer Ausbau der IKZ**

Der erste Vorgehensvorschlag sieht einen pragmatischen Ausbau der IKZ im Zukunftsraum Aarau vor, was einer kontinuierlichen Entwicklung entspricht. Die einzelnen Gemeinden suchen für ausgewählte Aufgabengebiete ihre Kooperationspartner in variablen Perimetern. Verstärkt werden sollte die Zusammenarbeit in den Aufgabenbereichen Informatik, Bauverwaltung, Sport und Soziales (Heime, Spitex, Sozialämter). Als Vorteil dieses Vorgehens können die individuelle Lösungsfindung für die problematischsten Aufgabenbereiche und die politische Machbarkeit bezeichnet werden. Nachteilig sind die fehlende Gesamtstrategie für die Region und damit auch ein Verzicht auf die Chance zur Stärkung der Region im kantonalen und schweizerischen Wettbewerb.

Vorgehensvorschlag 2: **Ausbau der IKZ mit verbindlichem und einheitlichem Perimeter**

Der zweite Vorschlag sieht eine ausgebaute Regionalkonferenz in einem verbindlichen, einheitlichen Perimeter vor, bei dem es jedoch für jede Gemeinde je nach Aufgabenbereich ein opting-in und opting-out gibt. Öffentliche Aufgaben können in einem einheitlichen Einzugsgebiet verbindlich gemeinsam gelöst werden. Die Aufgaben werden nach dem rechtsgültig getroffenen Entscheid der Regionalkonferenz weiterhin in den Gemeinden erfüllt und die Regionalkonferenz wird nicht über zusätzliche Steuern finanziert. Deshalb handelt es sich auch nicht um eine zusätzliche Staatsebene, sondern um eine sogenannte soft institution. An die Regionalkonferenz delegierbare, gemeindegrenzeübergreifende Aufgaben sind beispielsweise die Regionalpolitik, die Raum- und Siedlungsplanung, die Wirtschaftspolitik (z. B. regionale Wirtschaftsförderung, Standortmarketing für die Region Aarau), die Landschaftsentwicklung, der Verkehr, die Energiepolitik (z. B. öffentliche Energieberatung), Soziales (z. B. regionale Alterspolitik), Informatik, Sport (z. B. regionale Sportinfrastruktur), Kehricht/Deponie sowie Kultur (z. B. regionale Kulturförderung). Vorteile dieser Variante sind die verbesserte Steuerung und Kohärenz der Regionalentwicklung sowie die Berücksichtigung der Interessen sowohl der städtischen als auch der ländlichen Gebiete. Nachteilig ist die Unsicherheit in Bezug auf die Akzeptanz einer solchen Lösung. Zudem ermöglicht die jederzeitige Ausstiegsoption ein «Rosinenpicken», womit der regionale Gedanke untergraben würde. Bei der Schaffung einer Regionalkonferenz wäre die Integration mit dem Planungsverband der Region Aarau (PRA) wohl unter einem neuen, identitätsstiftenden Namen wie «AarauRegio» – zu prüfen.

Vorgehensvorschlag 3: **Fusion einzelner Gemeinden**

Im Sinne eines organischen Wachstums der Gemeindestruktur der Region sieht Vorgehensvorschlag 3 Fusionen einzelner Gemeinden vor. Basierend auf den Kriterien geografische Lage, Siedlungsstruktur, finanzielle Situation, bestehende Zusammenarbeit, Identität der Gemeinden, politische Machbarkeit sowie Impulse für die Regionalentwicklung werden in der Studie folgende Fusionen empfohlen: Aarau Oberentfelden Unterentfelden, Aarau Buchs Suhr, Aarau Densbüren sowie als Denkmodell ein kantonsübergreifender Zusammenschluss zwischen Erlinsbach (AG) und Erlinsbach (SO). Vorteil dieser Variante ist, dass die strukturellen Gegebenheiten und gemeinsamen kulturellen Werte berücksichtigt werden und Impulse für die regionale Entwicklung generiert werden. Nachteilig ist die Unsicherheit bei der politischen Machbarkeit einiger Zusammenschlussprojekte.

Vorgehensvorschlag 4: **Fusion im Gesamtperimeter**

Vorgehensvorschlag 4 ist die radikalste Variante; sie sieht eine Fusion des gesamten Perimeters des Zukunftsraums Aarau vor (ohne die Solothurner Gemeinde Schönenwerd). Im Sinne einer proaktiven Strategie würden die Gemeinden im Zukunftsraum Aarau bei diesem Vorgehen aus einer Position der Stärke agieren. Vorteil dieser Variante ist die Gesamtstrategie und Stärkung der Region Aarau im kantonalen und nationalen Wettbewerb. Dabei werden jedoch die Interessen einzelner Gemeinden wenig berücksichtigt, da der Spielraum für individuelle Lösungen eng ist. Die Region ist zu heterogen. Politisch ist Vorgehensvorschlag 4 zudem mittelfristig kaum realisierbar.

Empfehlung der Gutachter

Die Studie empfiehlt, eine Mischstrategie weiterzuverfolgen, indem die IKZ in einem verbindlichen, einheitlichen Perimeter ausgebaut wird (Vorgehensvorschlag 2), gekoppelt mit einzelnen Fusionsprojekten (Vorgehensvorschlag 3), wobei die Priorität bei Oberentfelden Unterentfelden Aarau sowie Densbüren Aarau liegt. Bei Vorgehensvorschlag 2 kann die Leistungsfähigkeit der Gemeinden gestärkt werden. Gleichzeitig ermöglicht dieser eine Strategie hinsichtlich der regionalen Entwicklung unter Berücksichtigung der Interessen der Stadt, der Agglomerationsgemeinden sowie des ländlichen Raums. Parallel dazu schlagen die Gutachter die Prüfung einzelner Fusionsprojekte im Zukunftsraum Aarau vor. Gezielt können so diejenigen Fusionen angegangen werden, welche aus finanziellen Gründen oder in Hinblick auf die regionale Entwicklung und Standortattraktivität den grössten Handlungsbedarf haben und wo die politische Machbarkeit gegeben ist. Von der ausschliesslichen Weiterverfolgung von Vorgehensvorschlag 1 wird abgeraten, da nur geringe Veränderungen zu erwarten sind, was aufgrund der finanzstrukturellen Probleme und zukünftigen Herausforderungen suboptimal wäre. Vorgehensvorschlag 4 auf der anderen Seite werden zu wenig politische Chancen und zu hohe Risiken eingeräumt.