

Konzept

Interkommunale Zusammenarbeit im Verbandsgebiet von aarau regio

erarbeitet im Auftrag von aarau regio

Jürg Inderbitzin, IBR /HSLU Luzern

Luzern, 17. November 2017

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Fragestellung	S.	3
2. Auftragsverständnis und methodisches Vorgehen		
2.1 Begrifflicher Raster zur Strukturierung der Thematik	S.	4
2.2 Inhaltliche Strukturierung des Berichts	S.	6
2.3 Methodisches Vorgehen	S.	6
3. Potentiale der IKZ und Lösungswege zur deren Realisierung		
3.1 IKZ in Form von Verwaltungszusammenarbeit	S.	7
3.2 IKZ in Form von gemeindeübergreifenden Projekten und Konzepte, welche der Region neue Impulse vermitteln	S.	11
3.3 Regionalplanung	S.	13
3.4 Gemeindeübergreifende Lösungen zur Erstellung und Finanzierung regional bedeutsamer Infrastrukturen	S.	15
3.5 IKZ in Form einer regional koordinierten Interessensvertretung gegenüber dem Kanton und weiteren supraregionalen Organisationen / Institutionen	S.	23
3.6 IKZ in Form einer regionalen Standortförderung und Promotion	S.	25
3.7 IKZ in Form von Erfahrungsaustausch und gemeinsamer Lösungsfindung für Aufgaben, die in jeder Gemeinde individuell umgesetzt werden	S.	26
4. Zusammenfassung / Fazit		
4.1 Fazit betr. der Möglichkeiten zur Intensivierung der IKZ	S.	28
4.2 Fazit für die Gemeinden des Zukunftsraums	S.	29
4.3 Fazit für die Weiterentwicklung des Gemeindeverbandes aarau regio	S.	30

1. Einleitung und Fragestellung

Im Jahr 2012 wurde das Projekt "Zukunftsraum Aarau" lanciert. Ziel dieses Projektes ist es, die Region Aarau zu stärken. Dabei steht sowohl die Option einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wie auch die Option von Fusionen zwischen den Gemeinden zur Diskussion. In der Prüfungsphase des Projektes "Zukunftsraum Aarau" wurden unter Beizug des Kompetenzzentrums für Public Management (kpm) der Universität Bern die Auswirkungen einer "Verstärkten Zusammenarbeit" sowie die Auswirkungen von "Fusionen" näher geprüft.

Im Bericht der kpm vom 1. August 2015 wurden vier Entwicklungsoptionen für den Zukunftsraum Aarau erarbeitet:

- Variante 1: Kontinuierliche Entwicklung mit pragmatischem Ausbau der IKZ
- Variante 2: Ausbau der IKZ mit verbindlichem, einheitlichem Perimeter
- Variante 3: Fusion einzelner Gemeinden
- Variante 4: Fusion aller 11 Gemeinden

Zwischen Oktober 2015 und April 2016 haben die Gemeinden unter Einbezug ihrer Bevölkerung über diese Vorschläge beraten und ihren Entscheid zur weiteren Beteiligung am Projekt getroffen. Die Projektsteuerung hat die Entscheide am 6. April zur Kenntnis genommen und den Gemeindeexekutiven eine kombinierte Strategie der Varianten 2 "Ausbau der IKZ mit verbindlichem, einheitlichen Perimeter" und der Variante 3 "Fusion einzelner Gemeinden" vorgeschlagen:

Die Prüfung der Fusion einzelner Gemeinden (Variante 3) wird im Rahmen des **Projektes Zukunftsraum Aarau** weiterverfolgt. Die Stadt Aarau und die Gemeinden Densbüren, Oberentfelden, Suhr und Unterentfelden haben sich entschieden, die Option einer Fusion näher zu prüfen und gegebenenfalls in den Fusionsprozess einzusteigen.

Der Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit gemäss Variante 2 wird im Rahmen des **Projektes IKZ** weiterverfolgt. An diesem Projekt beteiligten sich sämtliche 18 Gemeinden des Gemeindeverbandes aarau regio. Die Variante 2 des kpm-Berichtes sieht eine systematische Vertiefung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit vor, bei der für gewisse Kernaufgaben ein einheitlicher und verbindlicher Perimeter gilt und für darüber hinaus reichende freiwillige Bereiche der Zusammenarbeit in variablen Geometrien gearbeitet werden kann. Dieser Vorschlag lehnt sich stark an das Modell der Berner Regionalkonferenzen an und mit den neuen Statuten von aarau regio wurden die Voraussetzungen für diese Form der intensivierten gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit geschaffen. Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit geführten Gespräche mit den Gemeinden zeigen aber, dass die Gemeinden (insbesondere die kleineren Gemeinden) gegenüber einer verbindlichen Lösung in einheitlichem Perimeter sehr zurückhaltend sind.

Der Zeitplan für das Projekt "Zukunftsraum Aarau" sieht vor, dass die Fusionsanalyse im 2. Quartal 2019 abgeschlossen wird. Zu diesem Zeitpunkt möchten die am Fusionsprojekt beteiligten Gemeinden die Option Fusion mit der Option IKZ vergleichen können. Der Zeitplan des IKZ sieht die Verabschiedung des Schlussberichts durch den Vorstand von aarau regio per Ende 2018 vor.

Das Projekt IKZ resp. die Umsetzung einer engeren Zusammenarbeit im Rahmen von aarau regio ist nicht direkt vom Fusionsentscheid abhängig. Die Frage der regionalen Zusammenarbeit in der Region Aarau stellt sich auch bei einer Fusion der fünf Gemeinden des Projektes Zukunftsraum Aarau.

Mit dem Projekt IKZ wird somit ein analytisches und ein umsetzungsorientiertes Erkenntnisinteresse verfolgt:

- Das analytische Interesse besteht in einer umfassenden Darstellung der Potentiale einer intensivierten Zusammenarbeit der Gemeinden. Sie dient den fünf am Projekt Zukunftsraum Aarau beteiligten Gemeinden dazu, die Option "Fusion" mit der Option "engere Zusammenarbeit" vergleichen zu können.
- Das umsetzungsorientierte Interesse besteht darin, begründete und priorisierte Vorschläge für die Weiterentwicklung des Gemeindeverbandes aarau regio im Sinne einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit im gesamten Verbandsgebiet (inkl. Solothurner Gemeinden) zu erarbeiten. Dabei können die Lösungswege, nicht aber die Lösungen selber skizziert werden. Letztere werden das Resultat von (politischen) Aushandlungsprozessen zwischen den beteiligten Gemeinden sein.

Das laufende Projekt von aarau regio und aargau services zur Prüfung einer regionalen Standortförderung deckt eines der möglichen Felder einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit ab. Koordinationsbedarf zwischen diesem Projekt und dem Projekt IKZ besteht insbesondere bezüglich der Vorschläge zur Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit und zur Rolle resp. zum Aufgabenheft von aarau regio.

2. Auftragsverständnis und methodisches Vorgehen

2.1 Begrifflicher Raster zur Strukturierung der Thematik

In Anlehnung an die Begrifflichkeit, welche das IBR für die Begleitung von regionalen Entwicklungsträgern in ihren strategischen Planungen entwickelt hat (IBR 2015), wird die interkommunale Zusammenarbeit nachstehend in folgende Bereich oder Kategorien aufgeteilt:

Verwaltungszusammenarbeit: Bei dieser Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit werden Verwaltungsaufgaben zusammengelegt. Beispiel hierfür sind regionale Bauämter, regionale Zivilstandsämter usw. Diese Art der Zusammenarbeit betrifft die operative Ebene.

Gemeindeübergreifenden Projekten und Konzepten, welche der Region neue Impulse vermitteln: Bei dieser Art der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe der Gemeinden. Sie umfasst all diejenigen Aktivitäten, bei denen neue Impulse zur weiteren Entwicklung der Gemeinde oder der Region ausgelöst werden. Die Aufgabe besteht dabei im Wesentlichen darin, Trends und sich daraus ergebene Opportunitäten zu erkennen, Plattformen zu bieten, auf welchen neue Ideen entstehen können, potentielle Projektträger und Akteure zu motivieren, begleitend zu unterstützen, Leute zu vernetzen und bei der Finanzierung neuer Projekte mitzuhelfen. In diesen Bereich der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit fallen beispielsweise der Vollzug der Neuen Regionalpolitik, Aktivitäten des Wissens-transfers, oder auch Vernetzungsaktivitäten.

Regionalplanung: Aarau regio hat sich aus der Regionalplanung heraus entwickelt (vormaliger Planungsverband Region Aarau PRA) und die Regionalplanung ist auch in der neuen Struktur der zentrale Aufgabebereich von aarau regio. Bei der Regionalplanung handelt es sich um eine Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, bei der die Gemeinden des gesamten Perimeters verbindliche (politische) Entscheide zu den Rahmenbedingungen für die künftige Entwicklung der Gemeinden fällen. Dabei nehmen es die

Gemeinden in Kauf, dass Ihnen durch die vereinbarten Rahmenbedingungen in unterschiedlichem Masse weitere Entwicklungsmöglichkeiten geboten werden.

Gemeindeübergreifende Lösungen zur Erstellung und Finanzierung regional bedeutsamer Angebote und Infrastrukturen: Wie bei der Regionalplanung handelt es sich auch hier um eine Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, bei der die Gemeinden auf politischer Ebene einen verbindlichen Konsens finden müssen und es handelt sich auch hier um Themen, bei denen sich die Frage nach einer gerechten Verteilung von Nutzen und Kosten stellt.

Typische Themen bei dieser Art der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit sind die Erstellung und Finanzierung regional bedeutsamer Sportstätten, Kulturangebote, Pflegezentren, Freizeitanlagen usw.

Regional koordinierte Interessensvertretung gegenüber dem Kanton und weiteren supra-regionalen Organisationen / Institutionen: Viele kantonale Geschäfte werden - bevor sie im Parlament behandelt werden - bei den Gemeinden in die Vernehmlassung geschickt. Dabei kann es für die Gemeinden der Region Aarau von Nutzen sein, wenn die Vernehmlassungen der Gemeinden im Dienste der Region als Ganzes koordiniert werden. Ein schlagkräftiger regionaler Entwicklungsträger kann darüber hinaus auch unabhängig von Vernehmlassungsverfahren beim Kanton für die Anliegen der Region lobbyieren.

Regionale Standortförderung und Standortpromotion: In der Standortförderung gibt es einige Aufgaben, bei welchen eine Delegation der Aufgaben auf die regionale Ebene sowohl aus Sicht des Kantons wie aus Sicht der Gemeinden zweckmässig erscheint. Auf Anstoss von aargau services wird dieser Bereich der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in einem separaten, durch die NRP mitfinanzierten Projekt bearbeitet.

Erfahrungsaustausch und gemeinsame Lösungsfindung für Aufgaben, welche in jeder Gemeinde individuell umgesetzt werden: Eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit kann auch darin bestehen, dass sich die Gemeinden bei (neuen) Aufgaben, die sie zu erfüllen haben, gegenseitig unterstützen. Dies kann beispielsweise in Form von temporären oder dauerhaften Erfahrungs- oder Arbeitsgruppen stattfinden. Beispiele hierfür sind die Zusammenarbeit im Bereich der Werkhöfe (gemeinsamer Einkauf oder gemeinsame Evaluation von Spezialfahrzeugen) oder ein gemeindeübergreifender Austausch betr. all der Fragen, die sich in der Bauverwaltung im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach Innen ergeben.

In der Studie der kpm lag der Fokus der Betrachtungen recht stark bei der Verwaltungszusammenarbeit. Für einen direkten Vergleich mit der Variante Fusion ist dies - zusammen mit der "politischen Lösungsfindung für öffentliche Dienstleistungen und Infrastrukturen" auch der Kernbereich der interkommunalen Zusammenarbeit. Mit Blick auf die Entwicklung der Region und die künftigen Aufgabenfelder von aarau regio interessieren aber auch die anderen hier aufgeführten Bereiche oder Arten der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit.

2.2 Inhaltlichen Strukturierung des Berichts

Der vorliegende Bericht ist gemäss den in Kapitel 2.1 beschriebenen Kategorien strukturiert. Die Ausführungen zu den einzelnen Arten der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit folgen dabei einem einheitlichen Muster, das nachfolgend kurz skizziert ist:

- a) Darstellung der Potentiale, welche die Intensivierung dieser Art der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in der Region Aarau aufweist.
- b) Bezeichnung der Themen, die in diesem Bereich in der Region Aarau vorrangig angepackt werden sollen. Zu diesen Themen wird wo möglich auch aufgezeigt, welches hierfür ein geeigneter Perimeter ist und wie der Weg zur Realisierung der entsprechenden Potentiale gestaltet werden könnte / sollte.
- c) Erläuterungen, welche Rolle bei den bezeichneten Aufgaben dem Gemeindeverband aarau regio resp. anderen Akteuren zukommen könnte.
- d) Einschätzungen zur Relevanz, welche eine Intensivierung dieser Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit für den Entscheid "IKZ oder Fusion" der Gemeinden des Zukunftsraums Aarau aufweist.

Wo möglich werden die Ausführungen zu den Punkte a) bis d) mit Beispielen aus anderen Regionen illustriert.

2.3 Methodisches Vorgehen

Der vorliegende Bericht baut auf der Studie der kpm auf. In dieser Arbeit wurde in intensivem Kontakt mit den Gemeinden die Möglichkeiten der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit ausgeleuchtet. In Ergänzung zu diesem Bericht wurden im März 2017 weitere Gespräche mit den Gemeinden durchgeführt. Basis dieser Gespräche bildete ein etwas breiteres Verständnis von gemeindeübergreifender Zusammenarbeit, welches in Ergänzung zur Verwaltungszusammenarbeit auch all diejenigen Bereiche mitberücksichtigt, welche von regionalen Entwicklungsträgern oder Regionalmanagements abgedeckt werden können. Dieser breitere Ansatz wurde gewählt, damit auch Möglichkeiten und Vorschläge zur Weiterentwicklung des Gemeindeverbandes aarau regio diskutiert werden können. Die hierfür verwendete Strukturierung wurde sinngemäss von einer Studie übernommen, welche das IBR 2014 zum Thema der Tätigkeitsfelder regionaler Entwicklungsträger erarbeitet hat. Die Diskussion der verschiedenen Formen der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, deren Potentiale in der Region Aarau sowie die Vorschläge zu möglichen Lösungswegen basieren zum Teil auf Erfahrungen, welche das IBR in der Zusammenarbeit mit anderen regionalen Entwicklungsträgern und Planungsverbänden erwerben durfte sowie auf bilateralen Gesprächen mit einzelnen Vertretern von aarau regio. Berücksichtigt wurde dabei auch die Arbeit, welche unter dem Titel Regionalstadt 2001 erstellt wurde.

3 Potentiale der IKZ und Lösungswege zu deren Realisierung

3.1 IKZ in Form von Verwaltungszusammenarbeit

a) *Potentiale zur Intensivierung dieser Form der IKZ*

Grundsätzlich lassen sich sämtliche Verwaltungsaufgaben im Rahmen von gemeindeübergreifender Zusammenarbeit zusammenlegen. Das maximal mögliche Potential besteht in der Schaffung eines gemeinsamen Verwaltungszentrums. Bei diesem Modell gäbe es weiterhin in jeder Gemeinde eine eigene Exekutive, die Verwaltungstätigkeit würde jedoch über das Verwaltungszentrum abgewickelt. Mit einem solchen Modell haben 5 Gemeinden im unteren Seetal des Kantons Luzern zwischen 2002 und 2009 gearbeitet (Verwaltungszentrum Hitzkirch*plus*). Beteiligt haben sich die Gemeinden Hitzkirch, Hämikon, Müswangen, Retschwil und Sulz. Per 2009 haben diese 5 Gemeinden, zusammen mit zwei weiteren Gemeinden (Mosen und Gelfingen) fusioniert.

Für aarau regio ist eine solche Maximallösung allein schon aufgrund der Anzahl und der Grössenstruktur der Gemeinden dieser Region wohl nicht praktikabel.

Wie im Bericht der kpm aufgezeigt wird, arbeiten die Gemeinden von aarau regio schon in vielen Bereichen zusammen, je nach Thema in anderen Perimetern, die auch über das Gebiet von aarau regio hinausreichen. (Eine übersichtliche Tabelle zur Intensität der Zusammenarbeit nach Aufgabenbereichen findet sich im kpm-Bericht auf S. 34).

Potenziale zur Intensivierung dieser Form der interkommunalen Zusammenarbeit bestehen grundsätzlich:

- in einer Vertiefung bestehender Zusammenarbeit (auch Weiterentwicklung der Qualität),
- in einer Ausweitung des Perimeters (Ausweitung auf weitere Gemeinden) bereits praktizierter Verwaltungszusammenarbeit,
- in einer Ausweitung gemeindeübergreifender Zusammenarbeit auf weitere Verwaltungsaufgaben.

Für eine Gemeinde ist es grundsätzlich wünschbar, die ihr zugewiesenen wie auch freiwillige Aufgaben eigenständig wahrnehmen zu können. Dies entspricht auch dem in der Schweiz und in ausgeprägtem Masse im Kanton Aargau verbreiteten Verständnis der Gemeindeautonomie. Eine Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene wird dort eingegangen, wo:

- dies vom Kanton verlangt wird (z.B. durch Mindestgrössen wie bei den Zivilstandsämtern),
- wo eine Leistung eigenständig nicht in der angestrebten Qualität angeboten werden kann,
- wo eine Leistung in der angestrebten Qualität nicht effizient wahrgenommen werden kann,
- wo sich das geeignete Personal für die entsprechende Leistung nicht finden lässt.

Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene ist aufgrund der Interessenslage der Gemeinden nicht ein "per se" erstrebenswertes Ziel für die Gemeinden, sondern ein Mittel um die ihnen zugewiesenen Aufgaben in der gewünschten Qualität und auf effiziente Weise wahrnehmen zu können.

In dieser Situation wird eine Vertiefung der Verwaltungszusammenarbeit weitgehend unabhängig von den gegebenen Potentialen faktisch nur dort realistisch sein, wo seitens der Gemeinden ein klarer Handlungsbedarf besteht.

b) Vorrangig zu bearbeitende Themen, anzustrebender Perimeter und mögliche Lösungswege

Eine umfassende Ausweitung der Verwaltungszusammenarbeit in einem verbindlich festgelegten Perimeter ist aufgrund der geschilderten Situation wenig realistisch. Bezüglich der Verwaltungszusammenarbeit machen variable, themenbezogene Perimeter, welche u.U. auch über das Regionsgebiet hinausreichen, durchaus Sinn.¹

Im Bestreben, den Bewohnerinnen und Bewohnern eine hohe Dienstleistungsqualität anzubieten, ist für die Gemeinden ein Zusammenarbeiten im Backoffice-Bereich weniger problematisch als eine Zusammenarbeit in kundenrelevanten Bereichen (wo die Einwohnerinnen und Einwohner dann für gewisse Dienstleistungen ins Nachbardorf fahren müssen).

Als Lösungsweg für eine Weiterentwicklung oder Vertiefung der Verwaltungszusammenarbeit wird hier ein pragmatisches Vorgehen vorgeschlagen, welches im Wesentlichen auch dem entspricht, was bis anhin gemacht wurde: Prüfen und gegebenenfalls Realisieren einer Ausweitung der gemeindeübergreifenden Verwaltungszusammenarbeit, dort wo Handlungsbedarf entsteht und Handlungsmöglichkeiten gegeben sind.

Die Alternative hierzu wären systematische (quantitative) Analysen, bei welchen die Einsparpotentiale sowie die Qualitätssteigerungen berechnet würden und die dann als Grundlage für den Entscheid einer Vertiefung der Verwaltungszusammenarbeit dienen würden. Die Handlungsbereitschaft der Gemeinden stützt sich aber nicht primär auf solche Erkenntnisse, sondern ergibt sich erfahrungsgemäss primär aus situativen Gegebenheiten (Handlungsbedarf), wenn beispielsweise eine Stelle neu zu besetzen ist, neue Aufgaben den Gemeinden zugewiesen werden oder andersweitiger (interner oder externer) Handlungsbedarf entsteht. Es besteht damit die Gefahr, dass solche Potentialanalysen "Papier bleiben" - und bis sich dann eine günstige Konstellation zur Realisierung ergibt - unter Umständen schon nicht mehr aktuell sind.

c) Rolle von aarau regio und anderen Akteuren

Die Organisation der Verwaltungszusammenarbeit wird in der Regel von den beteiligten Gemeinden selber wahrgenommen. Wo nötig werden Experten (Juristen) beigezogen. Häufig wird dabei die Form des Sitzgemeinde-Modells gewählt.

Die Rolle des Gemeindeverbandes aarau regio könnte darin bestehen, allfällige Interessen und allfälliger Handlungsbedarf seitens einzelner Verbandsgemeinde frühzeitig sichtbar und den anderen Gemeinden gegenüber transparent zu machen. Dies kann beispielsweise so organisiert werden, dass an zwei Vorstandssitzungen pro Jahr das Thema "Verwaltungszusammenarbeit" traktandiert wird. Unter diesem Traktandum könnten die Gemeinden informieren, ob sich bei ihnen im Verlaufe des letzten halben Jahres neue Erfordernisse oder Perspektiven der gemeindeübergreifenden Verwaltungszusammenarbeit ergeben haben.

Über dieses "Scouting" hinaus könnte aarau regio Gemeinden bei Bedarf auch im Prozess der Realisierung von Verwaltungszusammenarbeit begleiten. Dies bietet beispielsweise der regionale Entwicklungsträger Luzern Plus seinen Mitgliedern an, wobei die Begleitung dabei primär im Projektmanagement besteht.

¹ So betreffen auch bei den Regionalkonferenzen des Kantons Berns die verbindlich über den ganzen Regionsperimeter zu lösenden Aufgaben nicht Verwaltungsaufgaben im engeren Sinn, sondern Aufgaben, die in der hier verwendeten Begrifflichkeit in die Kategorien der "Regionalplanung" und der "Gemeindeübergreifenden Lösungen zur Erstellung und Finanzierung regional bedeutsamer Angebote und Infrastrukturen" fallen.

d) Relevanz für die Gemeinden des Zukunftsraums

Wo liegen für die Gemeinden des Zukunftsraums bezüglich dieser Aufgaben die Unterschiede zwischen einer Fusion und einer (intensivierten) gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit?

Für die Gemeinden des Zukunftsraumes, welche zwischen der Fusion und der vertieften gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit entscheiden müssen, kann der Bereich der Verwaltungszusammenarbeit wie folgt eingeschätzt werden:

- Die Fusion wird all diejenigen Themen der Zusammenarbeit, welche die Gemeinden des Zukunftsraums untereinander haben, ersetzen.
- Verwaltungszusammenarbeit, die mit Gemeinden ausserhalb des Zukunftsraums gepflegt wird, wird auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft werden müssen.
- Es wird aber auch bei einer Fusion weiterhin Aufgaben geben, welche in Zusammenarbeit mit Gemeinden ausserhalb des Fusionsperimeters wahrgenommen werden (z.B. Schule).

Wie die auf der nächsten Seite dargestellte Tabelle aus dem Bericht der kpm zeigt², gibt es (gemäss dem Stand 2015) kein Bereich der Verwaltungszusammenarbeit, bei dem nur die 5 Gemeinden des Zukunftsraums beteiligt wären und mit Ausnahme der grossräumig organisierten Bereiche des Zivilstandamtes, des Militärs/Zivilschutz, des Betreibungsamtes und der Polizei gibt es auch keine Verwaltungszusammenarbeit, bei der alle 5 Gemeinden des Zukunftsraums beteiligt wären. Dies unterstreicht die Aussage, dass das Thema der Verwaltungszusammenarbeit auch bei einer Fusion bestehen bleiben wird.

Es wäre grundsätzlich auch denkbar, dass die Gemeinden des Zukunftsraumes anstelle einer Fusion ein gemeinsames Verwaltungszentrum realisieren würden, wie dies eingangs dieses Kapitels als maximal mögliches Potential der gemeindeübergreifenden Verwaltungszusammenarbeit beschrieben wurde. Da es sich bei den Gemeinden des Zukunftsraums eher um grössere Gemeinden handelt (mit Ausnahme von Densbüren), welche ihre Verwaltungsaufgaben weitgehend eigenständig und in hoher Qualität wahrnehmen können, drängt sich dies nicht auf. Bezüglich des Einsparpotentials (kostenseitig) würden die Einsparungen bei einem Verwaltungszentrum etwa in der gleichen Grössenordnung liegen wie bei einer Fusion. Es würden aber einige wesentlich Unterschiede gegenüber einer Fusion bestehen bleiben:

- die Gemeinden hätten weiterhin unterschiedliche Steuerfüsse,
- das Verwaltungszentrum hat im Unterschied zur Fusion keine Verschiebungen im innerkantonalen Finanzausgleich zur Folge,
- die Gemeinden könnten bezüglich ihrer Dienstleistungen unterschiedliche Qualitätsstandards beibehalten,
- durch fünf Exekutiven entstehen Mehrkosten gegenüber einer Regierung bei der Fusion.

² Der Perimeter der berücksichtigten Gemeinden umfasst im Bericht der kpm nicht das gesamte Verbandsgebiet.

Darstellung 1: Übersicht zur Verwaltungszusammenarbeit Stand 2015

Tabelle 4: Zusammenarbeit (formell und informell) nach Aufgabenbereich.⁵¹

Aufgaben/Produktgruppen	Gemeinde										Summe	
	Aarau	Schönenwerd	Biberstein	Erlinsbach	Densbüren	Suhr	Muhlen	Oberentfelden	Unterentfelden	Küttigen		Buchs
Zivilstandsamt	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
Militär, Zivilschutz	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
Ortspolizei	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
Betrieb Volksschule	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	10
Freiwillige Sozialarbeit und KJFI	x	x	x	x		x	x	x	x		x	9
Betreibungsamt	x		x		x	x	x	x	x	x	x	9
Feuerwehr	x	x	x	x			x	x	x		x	8
Musikschule und Kadettenmusik		x	x	x	x			x	x	x		7
Bibliothek	x	x	x	x						x		5
Gesetzliche Sozialarbeit	x	x			x		x					4
Alter	x	x		x	x							4
Schwimmbad/Hallenbad						x		x	x		x	4
Abfallbewirtschaftung	x		x		x		x					4
Friedhofswesen			x			x				x		3
Informatik		x				x						2
Steuern/Steuerveranlagung		x			x							2
Verkehrsflächen und Gewässer	x		x									2
Abwasserentsorgung		x			x							2
Wasserversorgung	x					x						2
Liegenschaften Verwaltungsvermögen		x										1
Kultur und Museen				x								1
Sport und Grünanlagen				x								1
Politische Führung												0
Kanzlei												0
Einwohnerdienst/Stadtbüro												0
Finanzen (inkl. Steuerbezug)												0
Liegenschaften Finanzvermögen												0
Bauverwaltung, Planung, Umwelt												0
Total	13	13	12	11	10	10	9	9	9	8	8	112

Bemerkung: KJFI steht für Kind, Jugend, Familie, Integration. Daten sortiert nach der Anzahl der Kooperationen.

Quelle: kmp 2015, S. 34

Welche Auswirkungen hat eine Fusion der fünf Gemeinden auf die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit resp. deren Intensivierung in diesem Tätigkeitsfeld?

Wenn im Zentrum der Region eine Fusion der 5 Gemeinden erfolgt ist zu erwarten, dass sich die Frage einer Erweiterung oder Vertiefung der Verwaltungszusammenarbeit vor allem unter den kleineren Gemeinden im Umkreis der neuen Zentrumsgemeinde stellen wird. Die neu fusionierte Gemeinde wird in den ersten Jahren auch stark mit der Konsolidierung der eigenen (Verwaltungs-)Struktur beschäftigt sein, so dass sie verständlicherweise wenig Interesse und Spielraum für Anliegen der Verwaltungszusammenarbeit mit weiteren Gemeinden haben wird.

3.2 IKZ in Form von gemeindeübergreifenden Projekten und Konzepten, welche der Region neue Impulse vermitteln

a) *Potentiale zur Intensivierung dieser Form der IKZ*

Die hier angesprochene Art der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit ist eine der Kernaufgaben der Regionalentwicklung. Es geht dabei um das Lancieren von Projekten und das Erarbeiten von Konzepten, mit welchen in der Region Schritte in Richtung der angestrebten Entwicklung realisiert werden können. Orientierungsrahmen hierzu bilden die auf regionaler Ebene vorhandenen Führungsinstrumente wie das REK (Regionales Entwicklungskonzept), das Agglomerationsprogramm oder die im Rahmen des Projektes "regionale Standortförderung" erarbeitete wirtschaftliche Positionierung der Region.

Die Entwicklung einer Region kann verstanden werden als die Summe der Aktivitäten aller in der Region engagierten Personen, Unternehmen und Institutionen, wobei vor allem diejenigen Aktivitäten interessieren, welche einen Beitrag in Richtung der angestrebten Entwicklung darstellen. Die Aufgabe der Regionalentwicklung besteht zu wesentlichen Teilen darin, die vielen Akteure einer Region in genau diesen Aktivitäten zu unterstützen oder sie zu solchen Aktivitäten zu motivieren.

Das Potential zur weiteren Entwicklung der Region liegt somit weniger bei der Institution Aarau regio selber, sondern vielmehr bei den vielen für die Regionalentwicklung wichtigen Akteure. Die Aufgabe der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit liegt in diesem Bereich darin, Kontakte zu diesen Akteuren zu pflegen, Chancen für Projekte, welche einen Beitrag in die angestrebte Richtung leisten können zu erkennen, potentielle Initianten zu unterstützen und bei der Suche nach allfälligen Fördermitteln und Finanzierungen Hilfestellung leisten.

Dass mit dieser Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit ein massgeblicher Beitrag zur Entwicklung der Region geleistet werden kann, zeigen viele der ehemaligen IHG-Regionen (IHG: Investitionshilfegesetz für Berggebiete) auf eindrückliche Weise. Über die lange Laufzeit dieses Förderinstrument entwickelt sich in diesen Regionen eine "Projektkultur" mit einem Netz von initiativen Personen, Organisationen und Institutionen, welche sich heute zur Realisierung ihrer Ideen unterschiedlichster Förderinstrumente, Stiftungen und weiterer Finanzierungsmöglichkeiten bedienen.

b) *Vorrangig zu bearbeitende Themen, anzustrebender Perimeter und mögliche Lösungswege*

Die Themen für gemeindeübergreifende Projekte und Konzepte ergeben sich einerseits aus den vorhandenen regionalen "Führungsinstrumenten" und andererseits aus den Gelegenheiten, welche sich aufgrund der Ideen, Interessen und Aktivitäten der verschiedenen Akteure situativ ergeben.

Diese Aktivitäten lassen sich seitens eines Regionalmanagements (Geschäftsstelle eines Regionalentwicklungsträgers) nur bedingt in einer Jahresplanung abbilden, da sie massgeblich von den sich ergebenden Gelegenheiten, resp. von den Entscheidungen der involvierten Akteure abhängig sind. Es braucht den Mut zu einem agilen, aber gleichwohl zielorientierten Vorgehen.

Da in der Region Aarau sowohl das REK (2011) wie auch die wirtschaftliche Positionierung (2017) zwei "junge" Führungsinstrumente sind, würde es sicher Sinn machen, Projekte zu lancieren, welche der Umsetzung dieser Werke dienen und hierzu geeignete Trägerschaften zu initiieren.

Der Perimeter ergibt sich aus den jeweiligen Themen und kann nicht für alle Projekte über das gesamte Verbandsgebiet verbindlich festgelegt werden. Es steht aber allen Gemeinden des Verbandsgebiets offen,

Projekte im Dienste der regionalen Entwicklung anzuregen und zusammen mit anderen Gemeinden resp. weiteren Akteuren zu initiieren.

c) Rolle von aarau regio und anderen Akteuren

Wie die Erfahrungen anderer Regionen zeigen, braucht es Jemanden, der diese Aktivitäten "orchestriert", Ideen einbringt, Kontakte zu den für die Regionalentwicklung relevanten Akteure pflegt, zuhört, Gelegenheiten erkennt, die aktuellen Förderprogramme kennt, Projektanträge ausarbeitet, für diese Ideen lobbyiert usw. In vielen aarau regio vergleichbaren Gemeindeverbänden wurden hierzu auf der Geschäftsstelle in Ergänzung zum Geschäftsführer gesonderte Pensen geschaffen (in der Region Luzern West ist dies beispielsweise ein 60% Pensum). Im Kanton Graubünden wurden ausserhalb der für die Regionalentwicklung zuständigen Gemeindeverbänden sogenannte Regionalmanagements geschaffen, welche sich ausschliesslich dieser Aufgabe widmen.

Für aarau regio schlagen wir vor, auf der Geschäftsstelle ein entsprechendes Pensum einzuplanen und in einer ersten Phase einen thematischen Schwerpunkt bei Projekten zur Umsetzung der wirtschaftlichen Positionierung, insbesondere in der Stossrichtung der "Hauptstadtregion" zu setzen.

d) Relevanz für die Gemeinden des Zukunftsraums

Wo liegen für die Gemeinden des Zukunftsraums bezüglich dieser Aufgaben die Unterschiede zwischen einer Fusion und einer (intensivierten) gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit?

Für den Entscheid der Gemeinden des Zukunftsraums, in konkrete Fusionsverhandlung zu steigen oder den Weg der Verstärkung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit zu verfolgen, hat diese Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit keinen massgeblichen Einfluss. Die Fusion macht ein Regionalmanagement in der geschilderten Form nicht hinfällig. Es wird einzelne Ideen und Projekte geben, welche bei einer Fusion gemeindeintern realisiert werden können und ohne Fusion ein gemeindeübergreifendes Projekt darstellen würden. Manchmal ist es jedoch sogar schwieriger, etwas Neues von innen heraus entstehen zu lassen als wenn die Idee als Anstoss von aussen kommt. Auch bezüglich der Finanzierung kann es einfacher sein, Gelder für gemeindeübergreifende Projekt zu akquirieren. Viele Förderprogramme unterstützen keine gemeindeinternen Aufgaben!

Welche Auswirkungen hat eine Fusion der fünf Gemeinden auf die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit resp. deren Intensivierung in diesem Tätigkeitsfeld?

Für die Aufgabe von aarau regio, mit gemeindeübergreifenden Projekten und Konzepten der Region neue Impulse zu vermitteln macht es keinen Unterschied, ob sich die Gemeinden des Zukunftsraums für eine Fusion entscheiden oder nicht.

3.3 Regionalplanung

a) *Potentiale zur Intensivierung dieser Form der IKZ*

Das Potential der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung liegt darin, dass sich in einem regionalen Perimeter die verschiedenen Nutzungsansprüche an den Raum optimaler anordnen lassen, als wenn jede Gemeinde für alle verschiedenen Nutzungsansprüche auf dem eigenen Gemeindegebiet Flächen bezeichnen resp. ausscheiden muss. Diese Form der gemeindeübergreifenden und politischen Lösungsfindung hat sich in der langjährigen Tätigkeit des Planungsverbandes der Region Aarau (PRA) eingespielt. Mit dem 2011 in Kraft gesetzte REK verfügt die Region über ein umfassendes Planungswerk zur weiteren räumlichen Entwicklung der Region.

Mit dem vorliegenden REK ist das Potential dieser Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit gut in Wert gesetzt. Es kann durch einzelne Konzepte (wie z.B. Hochhauskonzept) ergänzt oder weiter konkretisiert werden. Grosse zusätzliche Potentiale zur Intensivierung dieser Form der IKZ bestehen jedoch nicht mehr.

b) *Vorrangig zu bearbeitende Themen, anzustrebender Perimeter und mögliche Lösungswege*

Im Bereich der Regionalplanung ergeben sich die zu bearbeitenden Themen einerseits aus Aufträgen, die Kanton oder Bund an die Regionen delegieren und andererseits aus Fragestellungen, die sich aus den Gemeinden resp. der Region selber ergeben.

Aktuell beschäftigt sich die Regionalplanung mit dem Hochhauskonzept und ab 2018 mit einem regionalen Konzept zu den Hallen- und Schwimmbädern. Weitere Themen stehen zurzeit nicht auf der Agenda.

Die Gemeinden des Kantons Aargau müssen Mitglied eines regionalen Planungsverbandes oder Entwicklungsträgers sein und die Planungen werden in der Regel über den gesamten Perimeter des Gemeindeverbandes inkl. den Solothurner Gemeinden erstellt. Die Resultate der Planung sind für die Gemeinden nicht im strengen Sinne verbindlich. Hierzu müssten sie vom Kanton als (behördenverbindliche) Sachpläne deklariert werden. Die Planungen sind für die Gemeinden aber insofern verbindlich, als sich der Kanton bei der Beurteilung und Bewilligung von Zonenplanrevisionen der Gemeinden an diesen Planungen orientieren wird.

Die Frage nach möglichen Lösungswegen stellt sich bei dieser Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit nicht, da die Abläufe bereits gut eingespielt sind und eine Intensivierung in diesem Bereich nicht zur Diskussion steht, resp. keine weiteren Potentiale absehbar sind.

c) *Rolle von aarau regio und anderen Akteuren*

Die Regionalplanung wird in den Verbandsstrukturen abgewickelt unter Mitwirkung eines externen Regionalplaners. Im Hinblick auf die weitere Entwicklung von aarau regio kann diesbezüglich die Frage gestellt werden, wie die Aufgabenteilung zwischen externem Regionalplaner und Tätigkeiten, die von der Geschäftsstelle selber wahrgenommen werden, gestaltet wird. Es ist durchaus denkbar und wird in anderen Regionen z.T. auch so praktiziert, dass auf der Geschäftsstelle selber Kompetenzen und Ressourcen für Fragen der Regionalplanung aufgebaut werden.

d) Relevanz für die Gemeinden des Zukunftsraums

Wo liegen für die Gemeinden des Zukunftsraums bezüglich dieser Aufgaben die Unterschiede zwischen einer Fusion und einer (intensivierten) gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit?

Bezüglich der Aufgaben und Themen der Regionalplanung macht es für die Gemeinden des Zukunftsraums keinen Unterschied, ob sie sich für oder gegen die Fusion entscheiden. Die Regionalplanung wird im heutigen Umfang weiterlaufen und es steht auch keine Intensivierung zur Diskussion. Es kann in diesem Zusammenhang einzig angemerkt werden, dass die Gemeinden im Falle einer Fusion den individuellen Spielraum verlieren, den sie bei der Umsetzung der regionalplanerischen Konzepte auf dem eigenen Gemeindegebiet haben. Wie der (doch eher kleine) Spielraum genutzt wird, wird bei einer Fusion dann über das gesamte Gebiet der neuen Gemeinde bestimmt. Im Gegenzug lassen sich Fragen, die heute über die Gemeindegrenzen hinweg koordiniert werden müssen, einfacher und zielgerichteter (aus einer Hand) beantworten.

Welche Auswirkungen hat eine Fusion der fünf Gemeinden auf die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit resp. deren Intensivierung in diesem Tätigkeitsfeld?

Die Fusion der fünf Gemeinden wird die Aufgabe der Regionalplanung nicht hinfällig machen und sie wird auch keinen massgeblichen Einfluss auf die zu bearbeitenden Themen resp. die zu erarbeitenden Konzepte haben.

3.4 Gemeindeübergreifenden Lösungen zur Erstellung und Finanzierung regional bedeutsamer Angebote und Infrastrukturen

a) *Potentiale zur Intensivierung dieser Form der IKZ*

Das Potential dieser Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit liegt darin, dass der Bevölkerung der Region Aarau Infrastrukturen und öffentliche Leistungen angeboten werden können, zu deren Erstellung jede Gemeinde einzeln zu klein wäre resp. ein zu kleines Einzugsgebiet (Kundenpotential) hätte.

Welche öffentlichen Infrastrukturen resp. Angebote in einem Einzugsgebiet in der Grössenordnung von rund 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner realisierbar sind, lässt sich in verallgemeinerter Form nicht bezeichnen³.

Die wiederkehrenden Diskussionen zur Finanzierung und Kostenbeteiligung der Gemeinden für Anlagen wie die Kunsteisbahn oder die Schwimmbäder zeigen, dass in diesen Bereich Handlungsbedarf besteht.

Hinweis zum Zusammenhang mit der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in Form von "gemeindeübergreifenden Projekten und Konzepten, welche der Region neue Impulse vermitteln" (Kap. 3.2):

Ein Vorhaben, wie beispielsweise das einer regionalen Sportstättenplanung kann in einer Zusammenarbeit gemäss Teilkapitel 3.2 starten. Sachverständige aus dem Bereich des Sports können den Impuls für eine Optimierung der Sportstätten und deren Nutzung aus regionaler Sicht geben und hierzu konzeptionelle Arbeiten leisten. Danach braucht es dann aber die politische Entscheidungsfindung in den beteiligten Gemeinden, welche in diesem Kapitel thematisiert ist.

b) *Vorrangig zu bearbeitende Themen, anzustrebender Perimeter und mögliche Lösungswege*

Vorrangig zu bearbeitende Themen

Konkrete Themen, welche in Bezug auf diese Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit anstehen sind die Sanierung / Erweiterung der Hallen- und Schwimmbäder sowie die in der Stadt Aarau anstehende Diskussion zur Kleinkunsthöhle Tuchlaube resp. deren Ersatz in der "Alten Reithalle".

Anzustrebender Perimeter

Wir schlagen vor, den Perimeter für sämtliche Themen, bei welchen es eine politische Entscheidungsfindung im hier beschriebenen Sinne braucht, über das ganze Gebiet von aarau regio verbindlich festzulegen. Diese Aussage betrifft auch die im vorangehenden Kapitel (3.3 Regionalplanung) beschriebene Form der Zusammenarbeit. Folgende Überlegung führt zu dieser Aussage:

Wird für jeden Verhandlungsgegenstand, der auf politischer Ebene einer Lösung zugeführt werden muss, eine separate Vereinbarung mit je eigenem Perimeter angestrebt, so wird jede Gemeinde zurecht dafür "kämpfen", dass die ausgehandelte Lösung für sie vorteilhaft ist.

Werden mehrere Verhandlungsgegenstände in einem feststehenden Setting (gleicher Perimeter, gleiche Spielregeln zur Entscheidungsfindung) abgewickelt, wird die einzelne Gemeinde beim einen Geschäft allenfalls

³ Für einen direkten Vergleich brauchte es eine "isolierte" Stadt mit dieser Einwohnerzahl ohne ergänzendes Einzugsgebiet.

eine weniger vorteilhafte Lösung in Kauf nehmen, wenn bei einem anderen Geschäft eine vorteilhafte Position in Aussicht steht oder bereits realisiert werden konnte. Damit wird der Handlungsspielraum, überhaupt Lösungen zu finden, bedeutend grösser.

Lösungsweg

Als Lösungsweg für die Erstellung und Finanzierung von regional bedeutsamen Infrastrukturen und Angeboten wird vorgeschlagen, ein Modell zu entwickeln, bei dem regional bedeutsame Infrastrukturen aus den Bereichen Sport, Freizeit und Kultur nach einem einheitlichen Finanzierungsschlüssel und über den ganzen Perimeter von aarau regio getragen werden.

Für Infrastrukturen und Angebote aus anderen Aufgabenbereichen der Gemeinden sind gesondert Lösungen zu entwickeln.

Der vorgeschlagene Lösungsweg für die Aufgaben in den Bereichen Sport, Freizeit und Kultur wird nachstehend schrittweise entwickelt und begründet. Weiter wird in groben Zügen ein Vorgehen skizziert, wie der hierfür erforderliche Konsens unter den Gemeinden erarbeitet werden könnte. Die Entwicklung dieses Vorschlages erfolgt anhand der Diskussion einer Reihe von Fragen, welche bei der Erarbeitung eines solchen Modells zu beantworten sind.

- a) *Welche Infrastrukturen / Angebote sollen in einem solchen Finanzierungsmodell gepoolt werden?* Es wird vorgeschlagen, nur solche Infrastrukturen in dieses Modell aufzunehmen, welche klar von regionaler Bedeutung sind. In anderen Worten formuliert: Infrastrukturen, die ein Einzugsbiet von rund 100'000 potentiellen Nutzern oder Besuchern voraussetzen und allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Region zur Verfügung stehen. In den Satzungen zum zu entwickelnden Finanzierungsmodell muss festgelegt sein, wer (welches Gremium) darüber entscheidet, welche der bestehenden oder neu entstehenden Infrastrukturen als regional bedeutsam eingestuft werden und wie dies im Detail ausgemacht wird.

Beim vorgeschlagenen Lösungsweg wird auch eine Einschränkung auf Infrastrukturen und Angebote aus den Bereichen Sport, Freizeit und Kultur vorgeschlagen. Dies hat seinen Grund darin, dass die Angebote in diesen Bereichen sowohl von der Ertrags- wie von der Finanzierungsseite her vergleichbare Strukturen aufweisen. Es handelt sich weitgehend um freiwillige Aufgaben der Gemeinden (auf der Ebene der regional bedeutsamen Infrastrukturen) und die Besucher / Benutzer bezahlen in der Regel einen (Eintritts-)Preis für die Benutzung der Infrastrukturen oder Anlagen. Kostenseitig sind die Angebote nicht in gesetzlich geregelten Finanzierungsmechanismen eingebunden (wie beispielsweise die Heimfinanzierung) und haben eine mehr oder weniger vergleichbare Kostenstruktur (Erstellungs- und Betriebskosten).

Die skizzierte strukturelle Ähnlichkeit der im Modell zusammengezogenen Infrastrukturen und Angebote erleichtert es, einen für alle beteiligten Gemeinden gangbaren Weg zu finden.

- b) *Sollen beim Finanzierungsschlüssel Differenzierungen je nach berücksichtigter Infrastruktur vorgenommen werden?* Es wird vorgeschlagen, keine Differenzierungen vorzunehmen. Eine der Grundideen des vorgeschlagenen Modells besteht darin, dass nicht für jede regional bedeutsame Infrastruktur ein Konsens zur Finanzierung ausgehandelt werden muss, sondern dass dieses Aushandeln bei der Erarbeitung des Modells in grundsätzlicher Form erfolgt und der gefundene Schlüssen für alle als "regional bedeutsam" eingestuft Infrastrukturen und Angeboten gilt. Würden Differenzierungen zugelassen, müsste man gleichwohl wieder die Finanzierung zu jedem Angebot einzeln aushandeln.
- c) *Welche Kriterien oder Messgrößen sollen im Finanzierungsschlüssel berücksichtigt werden?* Die Frage nach den zu berücksichtigenden Kriterien muss bei der Erarbeitung des Modells mit den beteiligten Gemeinden ausgehandelt werden. Es gibt in dieser Frage nicht ein "richtig" oder "falsch". Der Nutzen (evt. auch die Lasten), welche den Gemeinden durch diese Infrastrukturen entstehen, lassen sich auch nicht im strengen Sinne messen. Die Diskussion über die zu berücksichtigenden Kriterien muss in diesem Sinne als Prozess der Konsensfindung verstanden werden, im Wissen darum, dass eine objektive Sicht der Situation nur sehr beschränkt möglich ist. Nachstehend werden einige Hinweise und Empfehlungen für diesen Aushandlungsprozess formuliert:
- Es wird vorgeschlagen, von der potentiellen Nutzung und nicht von der effektiven Nutzung auszugehen. Für die Kostenbeteiligung ist nicht die effektive Nutzung oder Beanspruchung der Infrastrukturen oder Angebote durch die Bevölkerung der beteiligten Gemeinden ausschlaggebend, sondern die Möglichkeit, das Angebot nutzen zu können. Dies wird von der Bevölkerung selber auch so wahrgenommen, was am Beispiel der Angebote des öffentlichen Verkehrs sehr schön illustriert werden kann (wobei der ÖV ein Beispiel ausserhalb des hier diskutierten Finanzierungsmodells ist). Für die Einwohnerinnen und Einwohner ist es bei der Wohnungssuche ein wichtiger Faktor, dass der künftige Wohnort (Gemeinde oder Quartier) mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen ist, auch wenn diese Personen den öffentlichen Verkehr faktisch nie nutzen.
Wenn der potenzielle Nutzen die Grundlage darstellt, kommt der Einwohnerzahl der Gemeinden eine zentrale Rolle als Kriterium für den Finanzierungsschlüssel zu.
 - Es wird vorgeschlagen, möglichst wenige Kriterien in den Finanzierungsschlüssel einzubauen. Ein präziser und unter allen Gesichtspunkten gerechter Verteilschlüssel existiert nicht. Solche Verteilschlüssel basieren immer auch auf Annahmen, Wertungen und unterschiedlichen Sichtweisen. Ohne eine grundsätzliche Bereitschaft zur Solidarität wird man keine Lösung finden. Der Verteilschlüssel kann in diesem Sinne eine Annäherung darstellen, mit welcher die Spitzen einer ungleichen Verteilung von Nutzen und Lasten geglättet werden können. Er wird aber nie "diskussionslos" gerecht sein. In dieser Feststellung gründet auch der Vorschlag, möglichst wenige Kriterien im Verteilschlüssel mitzurechnen. Jedes zusätzlich eingefügte Kriterium öffnet ein breites Feld von Diskussionen und kann die Lösungsfindung u.U. mehr erschweren als erleichtern.
 - Bei Verteilschlüsseln wie auch bei Staatsbeiträgen wird resp. wurde vielfach auch die Steuerkraft der beteiligten Gemeinden berücksichtigt. Hiervon raten wir ab. Die Steuerkraft wird bei den Ausgleichszahlungen des kantonalen Finanzausgleichs berücksichtigt. Wird der Finanzausgleich durch weitere steuerkraftbasierte Ausgleichszahlungen überlagert, entsteht Intransparenz. Diese wird durch den Umstand, dass die überlagernden Ausgleichssysteme Rückwirkungen auf den Finanzausgleich haben können, noch verstärkt.
 - Der Standortgemeinde der als regional bedeutsam eingestuften Infrastruktur erwächst häufig ein spezieller Standortvorteil im Sinne der Wohnstandortattraktivität und des Images. Daraus lässt sich begründen, dass die Standortgemeinde - in Ergänzung zu den durch den Kostenteiler vorgesehen

Leistungen - zusätzliche geldwerte Leistungen für dieses Angebot aufbringt. Im nachfolgenden Punkt d) wird ein Vorschlag gemacht, wie diesem Standortvorteil Rechnung getragen werden kann⁴.

d) *Welche Kosten werden über das Finanzierungsmodell abgedeckt?*

Bei Infrastrukturen der Bereiche Sport, Freizeit und Kultur fallen in der Regel einerseits Investitionskosten und andererseits Betriebskosten an. Die Amortisation der Investition findet ihren Niederschlag in der Betriebsrechnung.

Es wird vorgeschlagen, dass sich das Finanzierungsmodell ausschliesslich auf die Betriebskosten bezieht, wobei hier die Amortisation der Investition eingerechnet sind. Faktisch werden die Betriebsdefizite resp. die Betriebsüberschüsse unter den beteiligten Gemeinden aufgeteilt.

Die Investition findet Eingang in die Investitionsrechnung der Standortgemeinde. Die Stimmberechtigten der Standortgemeinde entscheiden, ob sie diese Infrastruktur auf Gemeindegebiet erstellen wollen oder nicht. Baute und Grundstück bleiben dann auch in Besitz der Standortgemeinde⁵.

e) *Wird mit einem Fonds-Modell gearbeitet oder werden den Gemeinden die im entsprechenden Jahr anfallenden Kosten der einzelnen Institutionen separat verrechnet?*

Bei einem Fonds-Modell bezahlen die Gemeinden einen jährlich wiederkehrenden und über mehrere Jahre gleichbleibenden Beitrag in einen Finanzierungsfonds ein. Der einzuzahlende Beitrag wird mit dem ausgehandelten Finanzierungsschlüssel berechnet. Basis bilden die Betriebskostenrechnungen der letzten Jahre der als regional bedeutsam eingestuften Infrastrukturen. Im Beitrag, den die Gemeinden einzahlen, ist eine kleine Reserve eingerechnet, mit welcher die jährlichen Schwankungen aufgefangen werden können.

Der Fonds verfügt über eine Geschäftsstelle und ein Steuerungsgremium. Die Gemeinden übertragen dem Fonds die Kompetenz, die Zahlungen abzuwickeln und die Betriebsrechnungen der einzelnen Institutionen nach einheitlichen Grundsätzen im Finanzierungsmodell zu berücksichtigen und mit den Eigentümern der Anlagen (Gemeinden oder private und halbprivate Trägerschaften) entsprechende Verhandlungen zu führen.

Für die einzelne Gemeinde weist das Fonds-Modell den Vorteil auf, dass die Beiträge besser budgetierbar (da über mehrere Jahre gleichbleibend) sind und dass die Stimmbevölkerung nicht über jeden Beitrag an die einzelnen Institutionen befinden muss. Mit der Kompetenzübertragung an den Fonds geben die Gemeinden aber in diesem Bereich einen Teil ihrer Entscheidungsfreiheit ab.

Die Alternative zum Fonds-Modell bestünde darin, dass den Gemeinden jedes Jahr die nicht gedeckten Kosten der regional bedeutsamen Infrastrukturen gemäss dem vereinbarten Verteilschlüssel in Rechnung gestellt würden. Dadurch können von Jahr zu Jahr Schwankungen entstehen, welche an den Budgetversammlungen der Gemeinden zu mehr Diskussionen führen dürften als bei den Beiträgen

⁴ Grundsätzlich ist es auch denkbar, dass der Standortgemeinden durch eine regional bedeutsame Infrastruktur Standortnachteile entstehen und sie daraus berechtigterweise eine Entschädigung einfordert (beispielsweise bei Kehrlichtverbrennungsanlagen oder anderen emissionsverursachenden Anlagen). Dies dürfte aber bei den hier diskutierten Angeboten in den Bereichen von Sport, Freizeit und Kultur kaum der Fall sein.

⁵ Würden sich hingegen alle Gemeinden auch an den Investitionskosten beteiligen würde sich die Frage nach den Besitzverhältnissen aufdrängen und die Infrastruktur müssten dann vermutlich in eine eigene juristische Person als Trägerschaft übergeführt werden. Der hier gemachte Vorschlag schliesst aber nicht aus, dass eine Sport-, Freizeit- oder Kulturstätte unabhängig vom Finanzierungsschlüssen für die Betriebskosten - in eine eigene Rechtskörperschaft übergeführt wird.

gemäss dem Fonds-Modell. Bezüglich des Autonomieverlustes unterscheiden sich die beiden Varianten nicht wesentlich, da auch bei der Alternative zum Fonds eine mehrjährige verbindliche Zusage zum gemeinsamen Finanzierungsmodell erforderlich ist. Vorschlag wird aus diesen Überlegungen, die Idee eines Fonds-Modell weiter zu verfolgen, wobei hierzu in einem frühen Schritt rechtlich zu klären ist, inwieweit sich Gemeinden in einem solchen Fonds-Modell engagieren dürfen.

f) *Wie kommen die Entscheide für die Aufnahme weiterer Infrastrukturen zustande?*

Ein ganz zentraler Punkt des Finanzierungsmodells betrifft die Frage, wer darüber entscheidet, welche Infrastrukturen als regional bedeutsam eingestuft und damit in den Finanzierungspool aufgenommen werden. Die gleiche Frage stellt sich auch bezüglich Um- und Ausbauten oder neu zu erstellenden Infrastrukturen und Angeboten von regionaler Bedeutung. Nur wenn für jede einzelne Gemeinde sichergestellt werden kann, dass dieses Finanzierungsmodell für sie nicht zu einem "Fass ohne Boden" resp. zu einer Verpflichtung ohne Ausstiegsmöglichkeit wird, hat es eine Realisierungschance. Welches Gremium diese Entscheide nach welchen Kriterien fällt und welche Einflussmöglichkeiten es auf diesen Entscheid gibt, muss bei der weiteren Konkretisierung ausgearbeitet und ausgehandelt werden. Es liegt aber aufgrund der Tragweite dieser Entscheide auf der Hand, dass sie nicht an eine Fondsverwaltung delegiert werden können, sondern grundsätzlich im Vorstand von aarau regio (als Vertretung aller Gemeindepräsidenten) und nach den Entscheidungsregeln, die in den Satzungen von aarau regio gegeben sind, gefällt werden müssen.

Zusammengefasst wird hier also ein Finanzierungsmodell skizziert, welches sich durch folgende Charakteristiken auszeichnen:

- Es beschränkt sich inhaltlich auf Infrastrukturen und Angebote aus den Bereichen von Sport, Freizeit und Kultur
- Für alle als regional bedeutsam eingestuften Angebote wird ein einheitlicher Finanzierungsschlüssel angewendet.
- Der Perimeter für dieses Finanzierungsmodell erstreckt sich über das gesamte Verbandsgebiet
- Der Finanzierungsschlüssel bezieht sich auf die Betriebskosten der berücksichtigten Infrastrukturen und Angebote. Die Investitionskosten tragen die jeweiligen Standortgemeinden.
- Der Verteilschlüssel berücksichtigt bewusst wenige, aber aussagekräftige Kriterien. Das Modell basiert auf Solidarität. Mit dem Verteilschlüssel können nur "die Spitzen" der unterschiedlichen Situationen der Gemeinden ausgeglichen werden.
- Es wird mit einem Fonds-Modell gearbeitet

Vorteile der vorgeschlagenen Lösung

Der Vorteil des vorgeschlagenen Finanzierungsmodells liegt darin, dass die Diskussion zur Beteiligung und zum Finanzierungsschlüssel für regional bedeutsame Infrastrukturen unabhängig vom einzelnen Angebot auf genereller Ebene geführt werden kann. Das Wissen darum, dass bei einem solchen Modell für alle Gemeinden die gleichen Regeln gelten werden, erleichtert es der einzelnen Gemeinde, sich auf diese Verhandlungen einzulassen. Sie laufen nicht in Gefahr, eine Zusage zu machen und dann festzustellen, dass sich andere Gemeinden nicht an der gemeinsamen Kostentragung beteiligen. Mit der Fonds-Lösung wird zudem die Budgetierung verstetigt.

Nachteil der vorgeschlagenen Lösung

Der Nachteil eines jeden verbindlichen Finanzierungsmodells über mehrere Infrastrukturen besteht für die einzelne Gemeinde darin, dass sie Kompetenzen an die entsprechende Struktur (Fondsverwaltung) abgibt. Dieser Nachteil lässt sich dadurch einschränken, dass die Gemeinden (im Rahmen der Entscheidungsstrukturen von aarau regio) über die Weiterentwicklung des Finanzierungsmodells Einfluss nehmen können.

Das Modell wurde in den vorangehenden Ausführungen erst in groben Zügen und auch erst lückenhaft skizziert. Es lässt noch viele Fragen offen, deren Antworten sich als Ergebnis von Verständigungsprozessen und Verhandlungen ergeben werden. Sie lassen sich nicht aus rein konzeptionellen Überlegungen ableiten und festsetzen. Damit kommt dem Prozess der Erarbeitung eine wichtige Rolle zu. Hierzu sind nachstehend einige Überlegungen formuliert:

Wie in den vorangehenden Ausführungen erwähnt, wird die Erarbeitung dieses Modells ein Aushandlungs- und Konsensfindungsprozess sein. Wir schlagen vor, diesen Prozess in einzelne Schritte zu gliedern, wobei jeder Schritt mit einer verbindlichen Vereinbarung abgeschlossen wird. Der Prozess könnte dabei wie folgt gegliedert werden:

- Schritt 1: Grundsatzentscheid der Verbandsgemeinden, auf diesen Weg zu gehen:* Die Statuten von aarau regio sehen vor, dass im Vorstand Mehrheitsentscheide gefällt werden können, die für alle Gemeinden verbindlich sind. In § 7 ist das Instrument des Referendums gegen Mehrheitsentscheide im Vorstand vorgesehen. Dies kommt zustande, wenn die Gemeinderäte eines Viertels der Verbandsgemeinde dies verlangen. Um eine gut legitimierte Basis für die weiteren Arbeiten zu haben, erachten wir es als ratsam, in einem ersten Schritt auf einen Vorstandsentscheid hinzuwirken, gemäss dem ein solches Modell im Details ausgearbeitet und ausgehandelt werden soll. Zeigt sich bei diesem Schritt, dass der Konsens fehlt und das Referendum ergriffen wird, erübrigen sich die weiteren Konkretisierungen.
- Schritt 2: "Meccano" des Modells erarbeiten und vereinbaren:* Wenn der grundsätzliche Konsens gemäss Schritt 1 gegeben ist, kann mit der Ausarbeitung des Finanzierungsmodells begonnen werden. Hierbei gilt es eine gemeinsame Vorstellung zu all den Fragen, die unter den Ziffern a) - f) im Abschnitt Lösungsweg besprochen wurden, zu entwickeln. Von grosser Relevanz wird dabei die Frage sein, wie regional bedeutsame Infrastrukturen definiert werden und wie der Entscheidungsprozess zur Aufnahme neuer Infrastrukturen oder zu Investitionen in bereits bestehenden Infrastrukturen laufen wird. Weiter werden in diesem Schritt auch die Organe / Gremien des Finanzierungsmodells mit den entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen auszuhandeln sein.
- Schritt 3: Zu berücksichtigende Infrastrukturen definieren:* Besteht Konsens zum Meccano gemäss Schritt 2 können in einem nächsten Schritt die (bereits bestehenden) Infrastrukturen bezeichnet werden, welche bei diesem Finanzierungsmodell berücksichtigt werden sollen.
- Schritt 4: Finanzierungsschlüssel und Beitragshöhe berechnen und Finanzierungsschlüssel justieren:* Aufgrund der in Schritt 3 getroffenen Auswahl können in einem 4. Schritt die jährlich anfallenden und auf die Gemeinden zu verteilenden Kosten errechnet werden. Vermutlich wird es dabei noch zu einzelnen Justierungen im Finanzierungsschlüssel führen.

c) Rolle von aarau regio und anderen Akteuren

Die Erarbeitung des skizzierten Finanzierungsmodells müsste als eigenes, mehrjähriges Projekt gestaltet werden. Dem Vorstand von aarau regio, allenfalls ergänzt durch einen Ausschuss, käme dabei die Aufgabe der Projektsteuerung zu. Die operative Arbeit wäre durch eine Projektleitung zu leisten, welche sich aus der Geschäftsstelle und externen Vertretern zusammensetzt.

d) Relevanz für die Gemeinden des Zukunftsraums

Wo liegen für die Gemeinden des Zukunftsraums bezüglich dieser Aufgabe die Unterschiede zwischen einer Fusion und einer (intensivierten) gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit?

Ein grosser Vorteil von Gemeindefusionen liegt darin, dass Entscheide, zu denen es vormals einen Konsens mehrerer Gemeinden brauchte, nun in nur noch einem Parlament getroffen werden können. Bezogen auf die hier diskutierten zentralörtlichen Infrastrukturen und Angeboten kommt hinzu, dass die fusionierte Gemeinde selber bereits ein deutlich grösseres Kundenpotential hat als die vormaligen Einzelgemeinden und so gewisse Infrastrukturen anbieten und tragen kann.

Aus dieser Optik liegt die Frage nahe, ob die neue Gemeinde, welche durch die Fusion der Gemeinden des Zukunftsraums entstehen kann, selber die kritische Grösse erreicht, um die diskutierten regional bedeutsamen Infrastrukturen in Eigenregie zu erstellen und zu betreiben. Ist dies der Fall, würde eine Fusion die schwierige Diskussion eines gemeindeübergreifenden Finanzierungsmodells hinfällig machen!

Von den Bevölkerungszahlen her wird mit der angestrebten Fusion die hierfür kritische Grösse nicht erreicht. Die Region hat eine Bevölkerung von ca. 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner, die Stadt Aarau zählt 20'000. Bei einer Fusion der fünf Gemeinden des Zukunftsraums würde die neue Zentrumsgemeinde 43'000 Einwohnerinnen und Einwohner zählen, was knapp die Hälfte der Gesamtbevölkerung der Region ausmacht.

Würde der Finanzierungsschlüssel des zu erarbeitenden Modells nur auf der Bevölkerungszahl basieren, würde die neu fusionierte Gemeinde bei einem Alleingang auf rund die Hälfte der möglichen Beiträge verzichten, was wenig realistisch ist. In dem Masse, wie beim Finanzierungsmodell weitere Kriterien berücksichtigt werden, welche zu höheren Kostenanteilen der zentrumsnahen Gemeinden (und somit der Gemeinden des Zukunftsraumes) führen, könnte ein Alleingang eine realistischere Variante werden. Hierzu lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt aber noch keine konkreteren Aussagen treffen.

Durch die Fusion von 5 Gemeinden wird der Konsens-Findungsprozess insofern vereinfacht, dass sich die Anzahl der "Verhandlungspartner" um vier Akteure verkleinert und die heutigen Gemeinden des Zukunftsraumes dann mit einer Stimme verhandeln werden. Es ist aber zu erwarten, dass die unterschiedlichen Positionen zwischen eher zentrumsnahen und ländlichen Gemeinden bestehen und die ländlichen Umlandgemeinden durch eine Fusion der Gemeinden des Zukunftsraums, zahlenmässig mehr Gewicht erhalten werden. Vermutlich wird bei einer Fusion dann auch die Frage auftauchen, ob die Gewichtung der Stimmen, wie sie heute in der Satzung von aarau regio festgeschrieben ist (§8), der neuen Situation angepasst werden muss.

Welche Auswirkungen hat eine Fusion der fünf Gemeinden auf die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit resp. deren Intensivierung in diesem Tätigkeitsfeld?

Das Zentrum der Region wird durch die Fusion grösser (auch flächenmässig) und stärker. Es ist zu erwarten, dass die regional bedeutsamen Infrastrukturen fast ausnahmslos in der neuen Zentrumsgemeinde liegen werden (Ausnahme Buchs!). Es dürfte für die Gemeindebehörden der Umlandgemeinden in dieser Situation schwieriger sein, in der Bevölkerung das Verständnis und die Zustimmung für eine Mitfinanzierung der regional bedeutsamen Infrastrukturen zu gewinnen.

3.5 IKZ in Form einer regional koordinierten Interessensvertretung gegenüber dem Kanton und weiteren supraregionalen Organisationen / Institutionen

a) *Potentiale zur Intensivierung dieser Form der IKZ*

Das Potential dieser Form der interkommunalen Zusammenarbeit besteht darin, dass den regionalen Anliegen auf kantonaler Ebene das erforderliche Gewicht verliehen werden kann. Dies ist für die Region Aarau besonders bedeutsam, da der Kanton stark fragmentiert und die Hauptstadt Aarau nicht das einzige oder unbestrittene Zentrum des Kantons darstellt. Es ist für die Region damit zentral wichtig, dass sie ihre Anliegen - insbesondere betr. zentralörtlichen Infrastrukturen - mit Nachdruck in die kantonalen Diskussionen und Entscheidungsprozesse einbringen kann.

Aarau regio verfasst im Namen der Region Stellungnahmen zu kantonalen Vorlagen. Aarau regio kann hierfür in vielen Fällen auf die Fachkompetenz der Stadtverwaltung von Aarau zurückgreifen.

Der Kontakt in den Grossrat wird gemäss bisheriger und heutiger Praxis über einen Vertreter des Vorstandes (des Ausschusses), der selber auch Grossrat ist, hergestellt. Damit ist aarau regio über die aktuellen und bevorstehenden Geschäfte des Grossrats gut informiert. In diesem Bereich besteht allenfalls noch Potential, bei wichtigen Geschäften sämtliche Grossräte des Verbandsgebietes parteiübergreifend als Botschafter und Lobbyisten für die Region zu gewinnen. So werden in einzelnen Regionen beispielsweise die Kantonsräte der Region vor den Sessions zu einer gemeinsamen Besprechung eingeladen, in welcher die im Parlament traktandierten Geschäfte im Hinblick auf die Anliegen und Interessen der Region erörtert werden.

b) *Vorrangig zu bearbeitende Themen, anzustrebender Perimeter und mögliche Lösungswege*

Die Geschäfte ergeben sich aus dem aktuellen politischen Geschehen und betreffen vorrangig Themen des Verkehrs, der Raumplanung, der Finanzen der Bildung und der Infrastrukturen.

c) *Rolle von aarau regio und anderen Akteuren*

Die Rolle von aarau regio ist in dieser Aufgabe vor allem eine koordinative. Die Geschäftsstelle pflegt den Kontakt zu den Grossräten der Region, verfasst im Namen der Region Stellungnahmen zu aktuellen Vorlagen und stellt sicher, dass Vertreterinnen und Vertreter der Region in den wichtigen kantonalen Gremien (Arbeitsgruppen, Kommissionen) Einsitz haben.

Im Sinne eines Ausbaus dieses Tätigkeitsfeldes ist es auch denkbar, dass zu zentralen Themen wie Verkehr, Gesundheit, Bildung, Finanzen eine ständige Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus Fachleuten, Schlüsselakteuren und Behördenmitgliedern der Region gebildet werden. Derartige Arbeitsgruppen bieten die Möglichkeit, sich in diesen zentralen Themenbereichen vorausschauend mit den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Region zu beschäftigen und mit dieser vorausschauenden Sicht wo möglich auch die politische Agenda auf kantonaler Ebene mit zu gestalten. In der Region Luzern West ist dies beispielsweise eine der zentralen Erwartungen, welche die Gemeinden an ihren regionalen Entwicklungsträger haben und der Gemeindeverband LuzernWest setzt auch einen beträchtlichen Teil seiner Ressourcen für diese Aufgabe ein.

d) Relevanz für die Gemeinden des Zukunftsraums

Wo liegen für die Gemeinden des Zukunftsraums bezüglich dieser Aufgabe die Unterschiede zwischen einer Fusion und einer (intensivierten) gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit?

Wenn die fünf Gemeinden fusionieren, wird die Zentrumsgemeinde Aarau mit 43'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ihre Interessen beim Kanton mit deutlich mehr Gewicht einbringen können als heute. Davon kann die ganze Region profitieren.

Welche Auswirkungen hat eine Fusion der fünf Gemeinden auf die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit resp. deren Intensivierung in diesem Tätigkeitsfeld?

Mit der Fusion der fünf Gemeinden erhält die Region in ihrer Aufgabe der Interessensvertretung mit der neuen Gemeinde Aarau eine starke Stimme. Die Aufgabe selber wird damit nicht hinfällig. Das neue Aarau wird auch nicht in allen Belangen die gleichen Interessen haben wie die eher ländliche geprägten Verbandsgemeinden im Umland. Es wird weiterhin eine Aufgabe der Region sein, zum Nutzen der Region als Ganzes zwischen diesen Interessen zu vermitteln und den Anliegen der Region Gehör zu verschaffen.

3.6 IKZ in Form einer regionalen Standortförderung und Standortpromotion

Die Abklärungen betr. einer regionalen Standortförderung werden in einem separaten Projekt von aarau regio bearbeitet. Ein von der Projektleitung und Projektsteuerung erarbeiteter Vorschlag wird im ersten Halbjahr 2018 den Verbandsgemeinden zur Stellungnahme zugestellt.

Es wird deshalb an dieser Stelle auf das Projekt Standortförderung verwiesen.

3.7 IKZ in Form von Erfahrungsaustausch und gemeinsamer Lösungsfindung für Aufgaben, die in jeder Gemeinde individuell umgesetzt werden.

a) *Potentiale zur Intensivierung dieser Form der IKZ*

Das Potential dieser Art der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit besteht darin, dass die Gemeinden bei neuen Aufgaben oder Herausforderungen nicht jede für sich das "Rad neu erfinden" muss. Ein geeignetes Instrument hierzu sind zeitlich begrenzte Arbeits- oder Erfahrungsgruppen, an welchen die mit der Wahrnehmung der entsprechenden Aufgabe direkt betroffenen Personen teilnehmen.

Beispiel einer solchen Erfahrungsgruppe sind die Erfa-Gruppen "Innenentwicklung", die in den beiden Regionen Sursee-Mittelland und Seetal aktuell einberufen resp. den Gemeinden angeboten werden. Die Idee dieser Erfa-Gruppen besteht darin, dass jede Gemeinde in der einen oder anderen Form mit Fragen der Innenentwicklung konfrontiert ist und Lösungen entwickeln muss. Es gibt hierzu auch eine Fülle von Tagungen sowie erste Weiterbildungsangebote. Diese Angebote geben aber nur sehr mittelbar Unterstützung bei den konkret zu leistenden Aufgaben. Die Erfa-Gruppe bietet eine Plattform, auf welcher die Vertreterinnen und Vertreter der teilnehmenden Gemeinden ihre ganz konkrete Fragestellung einbringen und im Austausch mit den anderen Gemeinden mögliche Vorgehensweisen diskutiert werden können. An diese Sitzungen werden bei Bedarf auch externe Experten eingeladen, welche dann bezogen auf die Fragestellungen der Gemeinden gezielte Inputs leisten können. Dauer und thematischer Verlauf dieser Erfa-Gruppen richten sich nach den Erfordernissen der Gemeinden.

b) *Vorrangig zu bearbeitende Themen, anzustrebender Perimeter und mögliche Lösungswege*

Die Themen ergeben sich aus den Aufgaben und Herausforderungen, die neu auf die Gemeinden zukommen, häufig im Nachgang zu Gesetzes- oder Verordnungsänderungen auf den Ebenen von Kanton und Bund.

c) *Rolle von Aarau regio und anderen Akteuren*

Aarau regio kann an den Vorstandssitzungen jeweils ein kurzes Zeitfenster reservieren um von den Gemeinden zu erfahren, ob von ihrer Seite Interesse oder Bedarf für eine solche Zusammenarbeit zu einer bestimmten Aufgabe besteht. Aarau regio kann gegebenenfalls die Organisation einer solchen Erfa-Gruppe übernehmen und je nach vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen auf der Geschäftsstelle allenfalls auch die Moderation.

d) *Relevanz für die Gemeinden des Zukunftsraums*

Wo liegen für die Gemeinden des Zukunftsraums bezüglich dieser Aufgabe die Unterschiede zwischen einer Fusion und einer (intensivierten) gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit?

Die hier vorgestellte Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit kann bezogen auf einzelne Themen zweckmässig sein, es kommt ihr aber nicht die Bedeutung zu, dass sie einen Einfluss auf den Entscheid Richtung Fusion oder Intensivierung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit haben könnte.

Welche Auswirkungen hat eine Fusion der fünf Gemeinden auf die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit resp. deren Intensivierung in diesem Tätigkeitsfeld?

Durch die Fusion der fünf Gemeinden wird der Grössenunterschied zwischen Aarau und den anderen Gemeinden erhöht. Mit 43'000 Einwohnerinnen und Einwohner wird die Verwaltung von Aarau eine ausreichende fachliche Spezialisierung aufweisen, um anstehende Herausforderungen und neue Aufgaben selber zu lösen. Für Aarau selber werden Erfa-Gruppen, wie sie hier vorgeschlagen werden, wenig bis keinen Nutzen bringen. Umgekehrt könnten aber die kleineren Gemeinden vom Fachwissen Aaraus profitieren können.

Das Thema der Erfa-Gruppen wird sich bei einer Fusion somit auf die eher ländlichen Gemeinden im Umkreis von Aarau beschränken.

4. Fazit

Ein Ziel der vorliegenden Arbeit besteht darin, die Potentiale einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit auszuleuchten und damit eine Grundlage zu schaffen für die Frage der weiteren Entwicklung des Verbandes aarau regio resp. seiner Aufgaben und den hierfür erforderlichen Strukturen. Die Potentiale zur Intensivierung werden im Abschnitt 4.1 kurz zusammengefasst. Was eine entsprechende Intensivierung für den Verband aarau regio bedeuten würde, findet sich in Abschnitt 4.3.

Die zweite Erwartung an die vorliegende Arbeit besteht darin, dass die Gemeinden des Zukunftsraums die Option "Fusion" mit der Option "Intensivierung der IKZ" vergleichen können. Da die Option "Fusion" noch nicht im Detail ausgearbeitet ist, kann im vorliegenden Bericht nicht der Vergleich "Fusion - verstärkte IKZ" dargestellt werden, es kann aber in argumentativer Form gezeigt werden, worin für die Gemeinden des Zukunftsraums die Unterschiede zwischen Fusion und verstärkter IKZ liegen. In Abschnitt 4.2 werden die diesbezüglichen Erkenntnisse aus dem Kapitel 3 kurz zusammengefasst.

4.1 Fazit betr. der Möglichkeiten zur Intensivierung der IKZ

Die Erkenntnisse zu den Potentialen einer verstärkten gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit sowie die Empfehlungen, ob resp. wie diese in der Region Aarau wahrgenommen werden sollen, werden nachstehend tabellarisch zusammengefasst:

Art der Zusammenarbeit	Kap.	Potential	Empfehlung
Verwaltungszusammenarbeit	3.1	grundsätzlich ist ein beträchtliches Potential vorhanden, es lässt sich aber nur verwirklichen, wenn sich hierzu ein konkreter Bedarf ergibt	pragmatische, bedarfsorientierte Ausweitung oder Vertiefung
Entwicklungsprojekte / Impulse	3.2	grosses Potential, durch Zusammenarbeit mit den in der Region engagierten Personen und Institutionen Neues anzustossen, das der Region zum Nutzen gereicht	personelle Ressourcen aufbauen, mit welchen Projekte initiiert, unterstützt und begleitet werden können und welche auch die Netzwerkarbeit in der Region leisten können (Regionalmanagement)
Regionalplanung	3.3	vorhandene Potentiale werden heute bereits gut genutzt; keine wesentlichen Zusatzpotentiale vorhanden	Weiterführung der Regionalplanung in der bisherigen Weise
Finanzierungsmodell regional bedeutsame Infrastrukturen	3.4	grosses Potential, der Bevölkerung attraktive, zentralörtliche Infrastrukturen anzubieten; sehr anspruchsvoller Bereich der IKZ	Aufbau eines Finanzierungsmodells, bei dem die regional bedeutsamen Infrastrukturen der Bereiche Sport, Freizeit und Kultur mit einem einheitlichen Finanzierungsschlüssel und über den gesamten Perimeter von aarau regio verbindlich gehandhabt werden.
Interessensvertretung / reg.	3.5	Potential besteht in einer aktiven "Bewirtschaftung" der für die	prüfen, ob zu ausgewählten wichtigen Themen ständige Arbeitsgruppen

Lobbying		Region bedeutsamen Themen und Sachpolitiken	geschaffen werden sollen, welche das Thema agierend und nicht nur reagierend (Vernehmlassungen usw.) bearbeiten
regionale Standortförderung	3.6	vgl. Teilprojekt "regionale Standortförderung"	vgl. Teilprojekt "regionale Standortförderung"
Erfahrungsaustausch	3.7	punktueller Potential, kein zentraler Bereich der IKZ	bedarfsorientiert Erfahrungsgruppen initiieren

Hinweis zur Beziehung zwischen dem vorgeschlagenen Modell und den Aussagen des kpm-Berichtes

Im Bericht der kpm der Uni Bern wird in der Variante 1 eine "kontinuierliche Entwicklung mit pragmatischem Ausbau der IKZ", in Variante 2 ein "Ausbau der IKZ mit verbindlichem, einheitlichem Perimeter" vorgeschlagen. Die Gemeinden von aarau regio haben sich im Bereich der IKZ grundsätzlich für die Variante 2 entschieden. In den Gesprächen, welche zu Beginn der vorliegenden Arbeit geföhrt wurden, wurde allerdings deutlich, dass einem streng verbindlichen Perimeter für die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit viel Widerstand erwachsen würde.

Der hier präsentierte Vorschlag sieht eine verbindliche Form der Zusammenarbeit über den gesamten Perimeter in den Bereichen der Regionalplanung (wird auch heute bereits so praktiziert) sowie bezüglich der Finanzierung der regional bedeutsamen Infrastrukturen vor. Zu den anderen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit wird hier kein verbindlicher Perimeter vorgesehen.

4.2 Fazit für die Gemeinden des Zukunftsraums

Bezüglich der Frage, wo für die Gemeinden des Zukunftsraums die Unterschiede zwischen einer Fusion oder einer verstärkten Zusammenarbeit liegen, lassen sich die Erkenntnisse aus diesem Bericht wie folgt zusammenfassen:

- In keinem der dargestellten 7 Bereiche der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit macht eine Fusion die Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinden der Region hinfällig. Es stellt sich somit nicht die Frage "Fusion oder Ausbau der IKZ", sondern vielmehr die Frage "Ausbau der IKZ mit oder ohne Fusion". Der Entscheid für oder gegen die Fusion hat seinerseits dann auch Auswirkungen auf die Weiterentwicklung der IKZ.
- Die bedeutsamsten Unterschiede zwischen Fusion und der Weiterentwicklung der IKZ ergeben sich für die Gemeinden des Zukunftsraums in den drei Bereichen der Verwaltungszusammenarbeit, der Finanzierung der regional bedeutsamen Infrastrukturen und der Interessensvertretung gegenüber dem Kanton (und dem Bund). Die Unterschiede, die sich in den anderen Bereichen zwischen IKZ und Fusion ergeben, sind für den Entscheid der Gemeinden des Zukunftsraums vernachlässigbar.
- Durch die Fusion wird das Maximum der Potentiale, welche im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Gemeinden des Zukunftsraums gegeben sind, mit einem einzigen Entscheid (Fusionsentscheid) in Wert gesetzt. Bei einer Ausweitung der IKZ wird die Verwaltungszusammenarbeit auch langfristig betrachtet punktuell bleiben.

- Die Entscheidungsfindung zur Erstellung / zum Ausbau regional bedeutsamer Infrastrukturen wird bei einer Fusion der 5 Gemeinden erleichtert. Es gibt weniger Partikularinteressen (unterschiedliche Interessen der beteiligten Gemeinden). Für einen "Alleingang" (bezüglich der Finanzierung solcher Infrastrukturen) bleibt die neue Zentrumsgemeinde von der Bevölkerungszahl her allerdings zu klein. Es brauchte einen grossen Effort seitens der fusionierten Stadt Aarau, alleine für die entsprechenden Kosten aufzukommen. Gegenüber der heutigen Situation, in der die Stadt Aarau bereits mehrere solche Infrastrukturen finanziell ganz massgeblich mitträgt, würde eine Fusion diese Haltung oder Bereitschaft durch die zusätzlich gewonnene Grösse klar erleichtern.
- Bei der Interessensvertretung liegt für die Gemeinden des Zukunftsraums der Vorteil der Fusion gegenüber der Stärkung dieser Aufgaben im Rahmen der IKZ darin, dass sie Teil einer stärker gewordenen Stadt Aarau sind, welche sich durch die höhere Bevölkerungszahl bei Kanton und Bund mehr Gehör verschaffen kann.

4.3 Fazit für die Weiterentwicklung des Verbandes aarau regio

Plattform für eine Intensivierung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit ist naheliegender Weise der Verband aarau regio. Es würde wenig Sinn machen, hierzu Parallelorganisationen zu schaffen. Dass der Verband diese Plattform ist bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass all diese Aufgaben vom Verband resp. von der Geschäftsstelle selber wahrgenommen werden müssen.

Gemäss dem in Abschnitt 4.1 zusammengefassten Vorschlag zur Intensivierung der IKZ kämen dem Verband folgende Aufgaben zu resp. es wären hierzu folgende Ressourcen zu schaffen.

- Bei der Verwaltungszusammenarbeit und dem Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden kann aarau regio jeweils an den Vorstandssitzungen die Gelegenheit bieten, allfälligen Bedarf seitens der einzelnen Gemeinden anzumerken (was heute betr. der Verwaltungszusammenarbeit auch bereits gemacht wird). Im Bedarfsfall kann die Geschäftsstelle Aufgaben zur Initiierung oder Moderation / Projektleitung übernehmen. Es ist aber nicht zwingend, dass dies von der Geschäftsstelle wahrgenommen wird. Es kann auch an eine der beteiligten Gemeinden delegiert oder extern mandatiert werden.
- Beim Vorschlag der Erarbeitung eines über den ganzen Perimeter verbindlichen Finanzierungsmodells für regional bedeutsame Infrastrukturen käme dem Verband sicher die Aufgabe der Projektsteuerung zu. Auch für diese Aufgabe braucht es keine zusätzlichen personellen Ressourcen auf der Geschäftsstelle, es werden aber projektbezogene finanzielle Ressourcen erforderlich sein.
- Ein Aufbau personeller Ressourcen wird im Bereich der Entwicklungsprojekte / Impulse erforderlich sein. In anderen Regionen, welche diese regionale Aufgabe aktiv wahrnehmen, sind hierzu Pensen in der Grössenordnung zwischen 30 und 60 Stellenprozenten geschaffen worden.
- Eine agierende Interessensvertretung mit themenspezifischen ständigen Arbeitsgruppen zu ausgewählten Themenbereichen erfordert nebst den Sitzungsgeldern der Mitglieder der Arbeitsgruppen auch Ressourcen auf der Geschäftsstelle selber, um diese Arbeitsgruppen zu leiten und insbesondere um ihrer Arbeit dann in Form von Anfragen, Vorstössen, Projekten, Stellungnahmen zu Wirkung zu verhelfen. Dies kann auf der Geschäftsstelle nicht nebenbei erledigt werden. 10 - 30 Stellenprozent werden hierzu vorgesehen werden müssen (abhängig davon, wie intensiv diese Form der IKZ gestaltet werden soll).

Dieser Zusammenschluss zeigt, dass der präsentierte Vorschlag zur Intensivierung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit mit einem schrittweisen und massvollen Ausbau der Geschäftsstelle realisiert werden kann. Auf der Zeitachse ist hierzu sicher die Entwicklung im Projekt Zukunftsraum zu berücksichtigen. So empfehlen wir, mit der anspruchsvollen und politisch heiklen Aufgabe der Erarbeitung eines verbindlichen Finanzierungs-

modells für regional bedeutsame Infrastrukturen erst dann zu beginnen, wenn absehbar ist, welche Gemeinden konkret in die Fusionsverhandlungen steigen. Mit dem Aufbau in den Bereichen "Entwicklungsprojekte / Impulse" und "agierende Interessensvertretung" kann indessen unabhängig davon begonnen werden.

Verwendete Quellen / Literatur

Kompetenzzentrum für Public Management Universität Bern (kpm) 2015. Entwicklungsoptionen für den Zukunftsraum Aarau. aarau regio. unveröffentlichter Bericht.

Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) 2014. Regionalmanagements in der Schweiz - von der Pionierphase zur langfristigen Aufgabe. Luzern.

Planungsverband der Region Aarau (PRA) 2001. Vom PRA zur Regionalstadt Aarau.

Planungsverband der Region Aarau (PRA) 2011. Regionalentwicklungskonzept für die Region Aarau.