



REGIERUNGSRAT

14. Dezember 2022

BERICHT

Aargauer Gemeinden: Fit für die Zukunft

Grundlage für einen Austausch zwischen Kanton und Gemeinden

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	4
2. Ziele und Aufbau des Grundlagenberichts	4
3. Rechtliche Grundlagen	5
4. Leitsätze	6
5. Themen und mögliche Stossrichtungen	7
5.1 Aufgabenerfüllung	8
5.1.1 Ausgangslage.....	8
5.1.2 Entwicklungsbedarf	10
5.1.3 Stossrichtungen.....	10
5.2 Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden	12
5.2.1 Ausgangslage.....	12
5.2.2 Entwicklungsbedarf	14
5.2.3 Stossrichtungen.....	14
5.3 Interkommunale Zusammenarbeit	17
5.3.1 Ausgangslage.....	17
5.3.2 Entwicklungsbedarf	18
5.3.3 Stossrichtungen.....	18
5.4 Räumliche Abstimmungen	20
5.5 Finanzausgleich	21
6. Weiteres Vorgehen	21
Anhang	22

Zusammenfassung

Die Aargauer Gemeinden erfüllen wichtige Aufgaben und tragen damit wesentlich zur Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner sowie zu guten Standortbedingungen für die Unternehmen bei. Das Umfeld und die Ansprüche an die Aufgabenerfüllung ändern sich jedoch stetig, so dass die (rechtlichen) Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine gute Aufgabenerfüllung periodisch thematisiert werden sollten. Auch die Ziele des Entwicklungsleitbilds 2021–2030 des Regierungsrats und des Programms "Aargau 2030" erfordern eine Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen für die Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene.

Der vorliegende Grundlagenbericht leistet einen inhaltlichen Beitrag zu einem Austausch zwischen Kanton und Gemeinden zur Frage: Welche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen benötigen die Aargauer Gemeinden, damit sie ihre Aufgaben auch in Zukunft in guter Qualität erfüllen können? Dabei stehen die Funktionsfähigkeit der Gemeinden sowie die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und mit dem Kanton im Vordergrund. Spezifische Fragestellungen zu einzelnen Sachpolitiken sind nicht Gegenstand des Berichts und werden lediglich beispielhaft aufgeführt.

Ziel des Grundlagenberichtes ist es, das gemeinsame Verständnis von Kanton und Gemeinden entlang der Themen "Aufgabenerfüllung", "Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden", "Interkommunale Zusammenarbeit" und "Räumliche Abstimmungen" zu schärfen. Der Finanzausgleich, als weiteres wichtiges Thema, wird im separaten Wirkungsbericht zum Finanzausgleich behandelt. Dieser Bericht wird unter Einbezug der Gemeinden erarbeitet und im Frühjahr 2023 vorliegen.

Der Austausch mit den Gemeinden ist im Rahmen der sogenannten "Impulsphase" zur Totalrevision des kantonalen Gemeindegesetzes geplant. Die Ergebnisse dieses Austausches fliessen einerseits in die Gesetzesrevision ein. Andererseits gibt es auch Entwicklungsbedarf, der nicht das Gemeindegesetz betrifft und in separaten Gefässen bearbeitet werden muss.

1. Ausgangslage

Die Aargauer Gemeinden erfüllen wichtige Aufgaben und tragen damit wesentlich zur Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner sowie zu guten Standortbedingungen für die Unternehmen bei. Die hohe Lebensqualität für die Bevölkerung im Aargau und die Entwicklungsmöglichkeiten für die Wirtschaft sollen auch in Zukunft gesichert werden.

Um die Standortqualitäten für die Bevölkerung und die Unternehmen auf kantonaler Ebene vorausschauend weiterzuentwickeln, hat der Regierungsrat im Einklang mit dem Entwicklungsleitbild 2021–2030 das Programm "Aargau 2030 – Stärkung Wohn- und Wirtschaftsstandort" (kurz: "Aargau 2030") lanciert. Bei der Umsetzung der acht Projekte des Programms¹ werden die Gemeinden miteinbezogen.

Die Gemeinden und der Kanton erfüllen ihre Aufgaben in einem sich stetig ändernden Umfeld:

- Die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen an die staatlichen Dienstleistungen steigen. Unter anderem wird heute erwartet, dass die Dienstleistungen jederzeit und unkompliziert zur Verfügung stehen.
- Die Gemeinde- und Kantons Grenzen sowie die tatsächlichen funktionalen Aktionsräume der Bevölkerung (Wohnen, Arbeiten, Freizeit etc.) und der Wirtschaft sind nicht kongruent und driften weiter auseinander. Diese Entwicklung ist eine von mehreren Gründen, warum die Zusammenarbeit unter den Gemeinden weiter an Bedeutung gewinnt.
- Die einzelnen Aufgaben werden tendenziell anspruchsvoller und benötigen vermehrt spezialisiertes Wissen. Der Koordinationsbedarf unter den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren nimmt zu.
- Die Alterung der Bevölkerung und das Bevölkerungswachstum führen zu Herausforderungen in verschiedenen Sachpolitiken (z. B. ambulante und stationäre Langzeitpflege). Zudem verschärfen die anstehenden Pensionierungswellen den Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung.
- Die digitale Transformation verändert Arbeitsweisen und Prozesse in der öffentlichen Verwaltung sowie in der Interaktion der Gemeinden mit dem Kanton, mit der Bevölkerung und mit Unternehmen.

Diese Entwicklungen wie auch die Ziele des Entwicklungsleitbilds 2021–2030 und des Programms "Aargau 2030" des Regierungsrats erfordern eine fortlaufende Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung auf kommunaler und kantonaler Ebene. Um die Aufgaben optimal erfüllen zu können, bedarf es zudem einer guten partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton sowie zwischen den Gemeinden.

2. Ziele und Aufbau des Grundlagenberichts

Die in Kapitel 1 aufgeführten Entwicklungen führen zu folgenden Fragen: Welche (rechtlichen) Rahmenbedingungen und Voraussetzungen benötigen die Aargauer Gemeinden heute, damit sie ihre Aufgaben auch in Zukunft qualitativ gut erfüllen können und weiterhin wesentlich zur Lebens- und Standortqualität beitragen können? Welche Rahmenbedingungen brauchen die Gemeinden, damit sie gut funktionieren können? Um diese Fragen beantworten zu können, werden im vorliegenden Grundlagenbericht die Themen "Aufgabenerfüllung", "Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden", "Interkommunale Zusammenarbeit" und "Räumliche Abstimmungen" spezifisch diskutiert (Kapitel 5.1–5.4).

¹ Die acht Projekte lauten: "Steuerstrategie", "Umsetzung wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte gemäss kantonalem Richtplan", "Strategischer Landerwerb", "Förderung ressourcenschonender Innovationen", "Förderung der beruflichen Mobilität", "Vereinbarkeit Familie und Beruf", "Well-Being" sowie "Wanderungsbefragung". Weitere Informationen unter: Programm "Aargau 2030 – Stärkung Wohn- und Wirtschaftsstandort" – Kanton Aargau (ag.ch)

Der Finanzausgleich, ein weiteres wichtiges Thema, wird im separaten Wirkungsbericht zum Finanzausgleich behandelt, der unter Einbezug der Gemeinden erarbeitet und im Frühjahr 2023 vorliegen wird (Kap. 5.5).

Der Kanton plant in den nächsten Jahren eine Totalrevision des Gemeindegesetzes. Das geltende Gemeindegesetz datiert aus dem Jahr 1978 und wurde in den letzten Jahren im Rahmen von zahlreichen Änderungen angepasst (zum Beispiel HRM2, selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, Anzahl Unterschriften bei Initiativen und Referenden etc.). Eine flächendeckende grundlegende Überprüfung aller Bestimmungen wurde jedoch seit 1978 nicht mehr durchgeführt. Deshalb wird das Gemeindegesetz nun in seiner Gesamtheit überprüft. Dabei stehen die Organisation der Gemeinden, die Zuständigkeiten der Organe und die Gemeindezusammenarbeit im Vordergrund. Zudem zeigt sich mit der zunehmenden Digitalisierung, dass wichtige Gesetzesgrundlagen (z. B. für virtuelle Sitzungen oder für Webseiten als öffentliche Publikationsorgane) fehlen. Auch in diesem Bereich sollen zeitgemässe Bestimmungen in das kantonale Recht aufgenommen werden.

Im Rahmen einer sogenannten "Impulsphase" ist als erster Schritt zur Totalrevision des Gemeindegesetzes eine Auslegeordnung unter Einbezug der Gemeindeverbände und der Gemeinden geplant. Der vorliegende Grundlagenbericht bildet eine Diskussionsgrundlage für diese Impulsphase. Der im Rahmen dieses Austausches von den Gemeindeverbänden, Gemeinden und vom Kanton gemeinsam definierte Entwicklungsbedarf fliesst in die Gesetzesrevision ein.

Jener Entwicklungsbedarf, der nicht das Gemeindegesetz betrifft, wird ausserhalb der Gesetzesrevision weiterverfolgt.

Der Grundlagenbericht leistet somit einen wichtigen Beitrag zum Austausch zwischen Kanton und Gemeinden. Ziel ist es, das gemeinsame Verständnis entlang der Themen "Aufgabenerfüllung", "Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden", "Interkommunale Zusammenarbeit" und "Räumliche Abstimmungen" zu schärfen, so dass die Gemeinden ihre Aufgaben auch in Zukunft in guter Qualität erfüllen können.

Vier übergeordnete Leitsätze bilden den Orientierungsrahmen für die Diskussion der Themen (Kapitel 4). Die Leitsätze knüpfen am Zukunftsbild "Aargau 2030" des Entwicklungsleitbilds 2021–2030 des Regierungsrats an: Die Gemeinden und der Kanton erfüllen die ihnen zugeteilten Aufgaben in guter Qualität und zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger. Damit sichern sie die hohe Lebensqualität und die Entwicklungsmöglichkeiten für die Wirtschaft.² Auch berücksichtigen sie die hohe Autonomie der Gemeinden.

Zu den vier Themen werden im Grundlagenbericht insgesamt zehn mögliche Stossrichtungen aus Sicht des Regierungsrats aufgezeigt. Bei jeder Stossrichtung wird festgehalten, ob diese im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes weiterverfolgt oder ausserhalb des Gesetzgebungsprojektes bearbeitet werden muss.

3. Rechtliche Grundlagen

In diesem Kapitel sind rechtliche Grundlagen aufgeführt, auf die im Kapitel 4 "Leitsätze" und im Kapitel 5 "Themen und mögliche Stossrichtungen" Bezug genommen wird. In diversen Politikbereichen (Bildung, Sicherheit etc.) gibt es weitere relevante rechtliche Grundlagen, deren vollständige Auflistung den Rahmen des Grundlagenberichts sprengen würde.

Gemäss der Verfassung des Kantons Aargau (KV) "fördern [die Gemeinden] das Wohl und die Entfaltung ihrer Einwohner" (§ 104 Abs. 1 KV). Die Verfassung gewährt den Gemeinden dabei grösst-

² Entwicklungsleitbild 2021–2030, S. 4. Entwicklungsleitbild 2021–2030 – Kanton Aargau (ag.ch)

mögliche Selbstständigkeit: "Die Gemeinden sind [...] befugt [...], ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbstständig zu verwalten" (§ 106 KV). Weiter legt die Verfassung die Grundlage für die Zusammenarbeit der Gemeinden und Zusammenschlüsse (§ 108 KV). Die groben Zielsetzungen des Aargauer Finanzausgleichs sind ebenfalls in der Verfassung festgehalten (§ 120 Abs. 2 KV). Im Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) sind die Grundsätze der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden aufgeführt (Subsidiarität, Äquivalenz etc., § 5 GAF).

Das Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) sichert den Gemeinden Autonomie zu (§ 2 GG) und regelt unter anderem die Organisation der Gemeinden, den Finanzhaushalt, die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, die staatliche Aufsicht sowie die Gemeindegemeinschaften. Der Kanton kann Vorhaben der Gemeindegemeinschaft von kantonaler Bedeutung unterstützen (§ 83a GG).

Der Finanz- und Lastenausgleich ist im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FiAG) geregelt. Alle vier Jahre muss dem Grossen Rat ein Wirkungsbericht zum Finanzausgleich unterbreitet werden (§ 23 FiAG).

Das Gesetz über die Standortförderung (Standortförderungsgesetz, SFG) strebt die Entwicklung einer hohen Standortqualität des Kantons Aargau und seiner Regionen an. Der Kanton arbeitet im Rahmen der Standortförderung unter anderem mit den Gemeinden und Organisationen der regionalen und lokalen Standortförderung zusammen (§ 9 SFG).

Bezüglich der räumlichen Abstimmungen ist das Gesetz über Raumplanung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) massgebend. Es verpflichtet die Gemeinden unter anderem zur kommunalen Nutzungsplanung und zur regionalen Abstimmung (§ 12 ff. BauG). Die Planungsverbände erarbeiten die regionalen Grundlagen für die kantonalen Planungen und sorgen dafür, dass die Gemeinden ihre Planungen innerhalb der Region aufeinander abstimmen. Sie können die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten und unterstützen (§ 11 ff. BauG). Der Kanton unterstützt die Tätigkeit der regionalen Planungsverbände durch Beiträge (§ 12 BauG und Dekret über die Beiträge an die Raumplanung).

4. Leitsätze

Als Orientierungsrahmen für die Ausführungen zu den Themen "Aufgabenerfüllung", "Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden", "Interkommunale Zusammenarbeit" und "Räumliche Abstimmungen" sowie zu den Stossrichtungen werden vier Leitsätze formuliert.

Die Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben in guter Qualität zum Wohle der Einwohnerinnen und Einwohner: Der Kanton und die Gemeinden gestalten die Rahmenbedingungen so, dass die Gemeinden ihre Aufgaben selbstständig und in guter Qualität erfüllen. Die Gemeinden fördern mit einer qualitativ guten Aufgabenerfüllung das Wohl und die Entfaltung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner (§ 104 KV).

Die Gemeinden denken und handeln in funktionalen Räumen: Die Gemeindegrenzen und die tatsächlichen Aktionsräume von Bevölkerung (Wohnen, Arbeiten, Freizeit etc.) und Wirtschaft stimmen oft nicht überein. Um gute Standortbedingungen zu schaffen, müssen die Gemeinden ihre Aufgaben, wo erforderlich, regional abstimmen und regionale Entwicklungen berücksichtigen (§ 11 ff. Baugesetz und Standortförderungsgesetz). Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei diesen Aufgaben gezielt (§ 12 Baugesetz, § 9 Standortförderungsgesetz und Dekret über die Beiträge an die Raumplanung).

Der Kanton und die Gemeinden arbeiten partnerschaftlich zusammen: Kanton und Gemeinden begegnen sich auf Augenhöhe und arbeiten konstruktiv und respektvoll zusammen, um die Aufgaben zum Wohle der Einwohnerinnen und Einwohner und der Wirtschaft partnerschaftlich und zielorientiert zu erfüllen.

Subsidiarität und Äquivalenz prägen weiterhin die Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden: Der Kanton gewährt den Gemeinden eine möglichst hohe Autonomie (§ 2 GG). Die Aufgaben werden je-
nem Gemeinwesen zugeordnet, das sie am besten erfüllen kann (Subsidiaritätsprinzip, § 5 GAF).
Die Finanzierung erfolgt durch das für die Aufgabe zuständige Gemeinwesen (Äquivalenzprinzip,
§ 5 GAF). Wo erforderlich, übernimmt der Kanton eine Aufsichtsfunktion gegenüber den Gemeinden
(§ 2 GG).

5. Themen und mögliche Stossrichtungen

Die Gemeinden und der Kanton erfüllen die Aufgaben in einem Umfeld, das durch externe und in-
terne Faktoren geprägt ist. Wichtige externe Umfeldentwicklungen wurden im Kapitel 1 (Ausgangs-
lage) erläutert.

Interne Faktoren sind unter anderem die Struktur und Organisation einer Gemeinde oder die Zusam-
menarbeit von Kanton und Gemeinden und unter den Gemeinden. Diese internen Faktoren werden
in den folgenden vier Unterkapiteln "Aufgabenerfüllung", "Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden", "In-
terkommunale Zusammenarbeit" und "Räumliche Abstimmungen" unter Berücksichtigung der Um-
feldentwicklungen und externen Faktoren beleuchtet (vgl. Tabelle 1). Für diese Themen werden
mögliche Stossrichtungen aufgeführt. Der Entwicklungsbedarf und die Stossrichtungen zum weiteren
wichtigen Thema Finanzausgleich werden im Wirkungsbericht Finanzausgleich ausgewiesen, der un-
ter Einbezug der Gemeinden erarbeitet und im Frühjahr 2023 vorliegen wird.

Nach § 102 der Verfassung des Kantons Aargau (KV) vom 25. Juni 1980 sind die Bezirke dezentrali-
sierte Gebietsorganisationen des Kantons für Aufgaben der kantonalen Verwaltung, der Rechts-
pflege und für Wahlen. Der Kanton wird in die Bezirke Aarau, Baden, Bremgarten, Brugg, Kulm, Lau-
fenburg, Lenzburg, Muri, Rheinfelden, Zofingen und Zurzach eingeteilt (§ 103 Abs. 1 KV). Mit der
Aufhebung der Bezirksämter und der Regionalisierung der Staatsanwaltschaften sowie der Zusam-
menlegung der Grundbuchämter von 11 auf 4 Standorte haben die Bezirke als dezentrale Verwal-
tungseinheiten des Kantons an Bedeutung verloren. Das postulierte Ziel, vermehrt in funktionalen
Räumen zu denken und zu handeln, wird sich ebenfalls auf die Bezirksstrukturen auswirken. Die
räumliche Gliederung in Bezirke ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Eine Über-
prüfung der Bezirksstrukturen soll erst nach Abschluss der Totalrevision des Gemeindegesetzes er-
folgen.

Tabelle 1: Übersicht Themen sowie zugehörige Stossrichtungen. Stossrichtungen, die ausserhalb der Totalrevision des Ge-
meindegesetzes weiterverfolgt werden, sind *kursiv* markiert. Alle anderen Stossrichtungen werden im Rahmen der Totalrevi-
sion des Gemeindegesetzes weiterbearbeitet.

Thema	Stossrichtungen
Aufgabenerfüllung	<p>S1 Durch Erweiterung der Gemeindeführungsmodelle soll die Organisationsautono- mie der Gemeinden gestärkt werden.</p> <p>S2 An der finanziellen Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen soll grundsätzlich nichts geändert werden.</p> <p>S3 <i>Der Kanton steht den Gemeinden hinsichtlich des Fachkräftemangels beratend zur Seite.</i></p>
Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden	<p>S4 <i>Am Übereinkommen zur Zusammenarbeit Kanton – Gemeinden und den bishe- rigen Gefässen ist festzuhalten.</i></p> <p>S5 Qualität der Aufgabenerfüllung und Aufsicht Kanton: Gemeinsam mit den Ge- meinden werden in geeigneten Bereichen Qualitätsstandards für die Aufgabenerfül- lung durch die Gemeinden und für die Vereinfachung der Aufsicht durch den Kanton definiert.</p>

Thema	Stossrichtungen
	<p>S6 <i>Am geltenden Subsidiaritätsprinzip, wonach öffentliche Aufgaben jenem Gemeinwesen zugeordnet werden, das sie am besten erfüllen kann, wird festgehalten.</i></p> <p>S7 <i>Im schriftlichen Verkehr zwischen den Behörden werden ausschliesslich digitale Kanäle genutzt.</i></p>
Interkommunale Zusammenarbeit	<p>S8 Funktionale Zusammenarbeitsräume: Innerhalb der Regionalplanungsverbände werden funktionale Räume für die möglichst einheitliche räumliche Strukturierung der interkommunalen Zusammenarbeit gebildet.</p> <p>S9 Die interkommunale Zusammenarbeit ist durch eine konsequente Umsetzung von § 83a Gemeindegesetz zu fördern.</p> <p>S10 Die rechtlichen Vorgaben zur Gemeindegemeinschaft werden erweitert.</p>
Räumliche Abstimmungen	<p>S8 Funktionale Zusammenarbeitsräume: Innerhalb der Regionalplanungsverbände werden funktionale Räume für die möglichst einheitliche räumliche Strukturierung der interkommunalen Zusammenarbeit gebildet.</p> <p>S9 Die interkommunale Zusammenarbeit ist durch eine konsequente Umsetzung von § 83a Gemeindegesetz zu fördern.</p> <p>S3 <i>Der Kanton steht den Gemeinden hinsichtlich des Fachkräftemangels beratend zur Seite.</i></p>
Finanzausgleich	Konkreter Entwicklungsbedarf wird im Wirkungsbericht Finanzausgleich dargelegt, der im Frühjahr 2023 vorliegt und in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeitet wird.

5.1 Aufgabenerfüllung

5.1.1 Ausgangslage

Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen

Gemäss einer Befragung im Jahr 2017 schätzen die Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber die Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinde über alle Aufgabenbereiche als recht hoch ein. Je nach Aufgabenbereich zeigen sich jedoch Unterschiede. Am ehesten stossen die Aargauer Gemeinden aufgrund der Komplexität bei der Sozialhilfe und bei der Betreuung von Personen aus dem Asylbereich an ihre Leistungsgrenzen. Zudem sind Leistungsgrenzen bei der Gemeindeverwaltung, der Gemeindeexekutive, der Finanzverwaltung, bei der Bewilligung von Baugesuchen sowie bei der Raum- und Zonenplanung spürbar (vgl. Kapitel 5.4). Dabei kommen auch grosse Gemeinden in gewissen Bereichen an ihre Leistungsgrenze. Im Vergleich zu 2009 hat die Leistungsfähigkeit der Aargauer Gemeinden gemäss Eigeneinschätzung im Durchschnitt über alle Aufgabenbereiche abgenommen.

Zunehmende Herausforderungen zeichnen sich in verschiedenen Bereichen ab: Die Gemeinden sind gefordert, mit den neuen Führungsstrukturen im Volksschulbereich eine hohe Qualität der Volksschulen zu gewährleisten. In der ambulanten und stationären Langzeitpflege liegt die Verantwortung für die Planung und die Gewährleistung eines bedarfsgerechten und qualitativ guten Angebots (Spitex und Pflegeheime) ebenfalls bei den Gemeinden. Mit der Alterung der Bevölkerung steigt die Nachfrage nach ambulanten und stationären Pflegeleistungen.

Dass die Gewährleistung der Qualität für die Gemeinden herausfordernd ist, zeigt sich im Sozialwesen. Aus dem Analysebericht vom 16. November 2021 zum Projekt "Analyse Bemessung des Grundbedarfs und Anreizsystem in der Sozialhilfe, AGA" geht hervor, dass die kommunalen Sozialdienste im Bereich der personellen Ressourcen einen grossen Handlungsbedarf erkennen. Dieser betrifft sowohl die Qualifikation der Mitarbeitenden und deren Weiterbildung als auch die zugesprochenen Personalressourcen. Auch wünschen viele Sozialdienste eine verstärkte fachliche Unterstützung (in Form von Schulungen und fachlichem Austausch) sowie zusätzliche Vorgaben.

Ausserdem schreitet im Bereich der Digitalisierung die Entwicklung sehr schnell voran. Die Bevölkerung möchte die Dienstleistungen der Gemeinden möglichst rund um die Uhr an sieben Tagen pro Woche online nutzen können. Die Anforderungen an den Datenschutz und die Datensicherheit steigen ständig. Insbesondere kleinere Gemeinden stossen hier rasch an ihre Grenzen.

Finanzielle Situation der Gemeinden

Die finanzielle Situation der Gemeinden ist grundsätzlich stabil und hat sich in den vergangenen Jahren insgesamt verbessert. Alle Einwohnergemeinden zusammengenommen wiesen jeweils in jedem Jahr von 2017–2021 einen Ertragsüberschuss auf. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Finanzen fallen geringer aus als ursprünglich erwartet. Die Folgen des Kriegs in der Ukraine haben sich in finanzieller Hinsicht bisher noch kaum auf die Gemeinden ausgewirkt, da vorläufig primär der Bund und der Kanton für die Kosten aufkommen. Mögliche finanzielle Auswirkungen auf die Gemeindehaushalte einer künftigen Strom- und Gasmangellage können zurzeit noch kaum abgeschätzt werden. In den kommunalen Finanzhaushalten ist ein relativ grosser Anteil der Ausgaben durch das übergeordnete Recht gebunden. Indes wird der Entscheidungsspielraum im Budget mit der Auslagerung von zahlreichen Aufgabenerfüllungen auch durch Entscheide der Gemeinden reduziert. Die interkommunale Zusammenarbeit hat in den vergangenen Jahren weiter zugenommen (vgl. Kapitel 5.3).

Mit Blick auf die zunehmende Alterung der Bevölkerung nehmen die finanziellen Herausforderungen in der ambulanten und stationären Langzeitversorgung in Zukunft zu (vgl. Gesundheitspolitische Gesamtplanung 2030³). Auch im Bereich Volksschule sind die Gemeinden durch das in den letzten Jahren stetige Wachstum der Schülerzahlen finanziell betroffen.

Gemeindestrukturen

Mit 200 Gemeinden (198 ab dem Jahr 2023) ist der Kanton Aargau in der Schweiz nach wie vor einer der gemeindereichsten Kantone (nach den Kantonen Bern und Waadt). Gut die Hälfte der Aargauer Gemeinden haben weniger als 3000 Einwohnerinnen und Einwohner. Der Kanton Aargau verfolgt eine anreizorientierte Gemeindestrukturpolitik: Die von den Gemeinden angestossenen Zusammenschlussprojekte werden vom Kanton finanziell und mit Beratung unterstützt. In den vergangenen 20 Jahren hat der Kanton für 18 realisierte Zusammenschlussprojekte 68 Millionen Franken an Zusammenschlussbeiträgen geleistet (vgl. Liste im Anhang mit den realisierten und beschlossenen Gemeindegemeinschaften seit 2000). Die meisten Gemeinden sind im Zuge des grossen Bevölkerungswachstums gewachsen.

Fachkräfte

Vor allem kleinere Gemeinden bekunden immer mehr Mühe, vakante Stellen in der Verwaltung wiederzubesetzen. Aufgrund der bevorstehenden Pensionierungswelle der sogenannten Babyboomer-Generation wird sich die Situation in den nächsten Jahren verschärfen. Gleichzeitig steigen die fachlichen, kommunikativen und führungsrelevanten Anforderungen zum Beispiel an Gemeindegemeinschaften und Gemeindegemeinschaften oder Leiterinnen und Leiter Finanzen. Spürbar ist der Fachkräftemangel auch im Bau- und Planungsbereich (kommunale und kantonale Ebene) oder in der Sozialarbeit (vgl. Kapitel 5.3 und 5.4). Ein Fachkräftemangel besteht auch im Bereich der Steuern, insbesondere bei den Steuerfachleuten – sowohl auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene; dieser dürfte sich künftig akzentuieren. Die kommunalen Sozialdienste erkennen gemäss Analysebericht vom 16. November 2021 zum Projekt "Analyse Bemessung des Grundbedarfs und Anreizsystem in der Sozialhilfe, AGA" einen grossen Handlungsbedarf im Bereich der personellen Ressourcen (u.a. Qualifikation und Weiterbildung). Der Fachkräftemangel wirkt sich auf die Qualität der Aufgabenerfüllung aus.

³ Anhörungsbericht vom 17. August 2022

5.1.2 Entwicklungsbedarf

Die Gemeinden sind gefordert, ihre Aufgaben mit hoher Qualität zu erfüllen. Es bestehen teilweise beträchtliche Unterschiede in Organisation und Aufgabenerfüllung zwischen den Gemeinden. In Bereichen von grosser kantonaler Bedeutung wie der Volksschule, dem Sozialwesen, dem Baubewilligungswesen, der Raum- und Zonenplanung sowie der ambulanten und stationären Langzeitversorgung werden die Herausforderungen eher zunehmen. Eine Stärkung der Organisationsautonomie der Gemeinden kann helfen, die Aufgaben auch zukünftig gut zu bewältigen (vgl. Stossrichtung 1).

Zeitgemässe Gemeindestrukturen bilden einen wesentlichen Bestandteil für eine gute und zweckmässige Aufgabenerfüllung. Deshalb sind diese Strukturen ein wichtiges Thema. Allerdings ist der Regierungsrat weiterhin der Ansicht, dass Veränderungen in den Gemeindestrukturen von den Gemeinden angestossen werden müssen. Der Kanton Aargau will weiterhin keinen Zwang ausüben. Insbesondere will er sich nicht an den Modellen anderer Kantone orientieren, die einen stärkeren "Top down"-Ansatz verfolgen (etwa die Kantone Graubünden und Fribourg). Beispielsweise sieht der Kanton Fribourg vor, dass der Staat nach Anhörung der betroffenen Gemeinden einen Zusammenschluss anordnen kann, wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern (Art. 135 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Freiburg [KV] vom 16. Mai 2004). (Vgl. Stossrichtung 2)

Die demografischen Veränderungen verschärfen den Fachkräftemangel in den Gemeindeverwaltungen (vgl. Stossrichtung 3).

5.1.3 Stossrichtungen

S1 Gemeindeführungsmodelle: Durch Erweiterung der Gemeindeführungsmodelle soll die Organisationsautonomie der Gemeinden gestärkt werden.

Grundsätzlich liegt es im Verantwortungsbereich der Gemeinden, die Organisation der Gemeindeverwaltung optimal auszugestalten und damit eine gute Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Seit 2016 stellt das Departement Volkswirtschaft und Inneres den Gemeinden einen Leitfaden für Führungsmodelle zur Verfügung. Aufgrund von Unklarheiten in der Organisation oder bei der Aufteilung von Kompetenzen zwischen Gemeinderat und Verwaltung können Reibungsverluste entstehen. Es ist jedoch Aufgabe der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, allfällige Organisationsprobleme zu lösen. Dabei stellt sich die Grundsatzfrage, ob die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen im Gemeindegesetz die Organisationsautonomie der Gemeinden optimal unterstützen. So ist im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes zu prüfen, ob das kantonale Recht zwingend vorgeben muss, dass die Gemeindegemeinschaft oder der Gemeindegemeinschaft zusammen mit dem Gemeindeammann die Gemeinde nach aussen vertreten muss (vgl. § 36 Abs. 2 GG) oder ob man die Regelung der Vertretung den Gemeinden selber überlassen möchte. Weiter ist zu prüfen, ob die Wahl des Gemeinderats vereinfacht werden kann, indem etwa der Vizeammann nicht mehr vom Volk zu wählen ist, sondern durch den Gemeinderat bestimmt werden kann. Mit diesen flexibleren Ansätzen können gewiss nicht alle Herausforderungen in der Gemeindeführung beseitigt werden, doch würde damit zumindest der Spielraum der Gemeinden erhöht.

Diese Stossrichtung wird bei der Totalrevision des Gemeindegesetzes weiterbearbeitet.

S2 Gemeindezusammenschlüsse: An der finanziellen Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen soll grundsätzlich nichts geändert werden.

Der Kanton Aargau verfolgt bezüglich Gemeindezusammenschlüssen einen anreizorientierten Ansatz. Er unterstützt diese insbesondere mit finanziellen Beiträgen (Projektkostenbeitrag, Zusammenschlusspauschale und Zusammenschlussbeitrag bei unterdurchschnittlicher Steuerkraft). Auch in anderen Kantonen werden Gemeindezusammenschlüsse finanziell unterstützt. Während Zürich ein ähnliches System wie der Kanton Aargau mit einem Beitrag an die Projektkosten, einem Zusammenschlussbeitrag und einem Entschuldungsbeitrag kennt, sehen die drei Kantone Bern, Fribourg und Luzern einen Grundbetrag vor, der mit der Bevölkerungszahl multipliziert wird. Im Vergleich mit dem

im Kanton Aargau angewandten System ergibt dieses Modell in der Regel weniger hohe Beiträge an Gemeindezusammenschlüsse.

Die Regelung der finanziellen Unterstützung hat sich bewährt. Es soll deshalb am anreizorientierten Ansatz grundsätzlich festgehalten und die Gemeindeautonomie in diesem Bereich nicht eingeschränkt werden. Eine Ausweitung der finanziellen Anreize für Gemeindezusammenschlüsse ist nicht angezeigt. Hingegen ist im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes zu prüfen, ob bei anderen Anreizen Anpassungen vorzunehmen und Regelungen mit nachteiligen Auswirkungen bei Gemeindezusammenschlüssen zu beseitigen sind. Zurzeit sind keine gravierenden Fehlanreize bekannt; eine systematische Überprüfung ist dennoch sinnvoll.

Diese Thematik wird bei der Totalrevision des Gemeindegesetzes weiterbearbeitet.

S3 Fachkräfte: Der Kanton steht den Gemeinden hinsichtlich des Fachkräftemangels beratend zur Seite.

Gemeinden sollen ihre "Arbeitgeberattraktivität" weiter stärken. Die möglichen Handlungsfelder reichen von der Wahl des Gemeindeführungsmodells über flexiblere Arbeitsorganisationen bis hin zur besseren Kommunikation der Stärken der öffentlichen Verwaltung. Es stellt sich die Frage, ob der Kanton in gewissen Handlungsfeldern unterstützend wirken kann. Als Beispiel für eine Unterstützung kann das Departement Bildung, Kultur und Sport dienen: Dieses hat kürzlich eine Taskforce gegen den Lehrermangel eingesetzt, der auch die Pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz angehört. Als erste kurzfristige Massnahme wird der Kanton das Mentoring von ungenügend qualifizierten Lehrpersonen an den Schulen weiterführen und übernehmen. Eine erfahrene Lehrkraft steht dabei einer unerfahrenen zur Seite. Eine Unterstützung kann indes nicht so weit gehen, dass der Kanton über eine gewisse Beratungstätigkeit hinaus die Gemeinden unterstützt, indem er etwa Aufgaben für diese übernimmt.

Denkbar sind zudem Programme, welche die fachliche Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden fördern und den Fachkräften beispielsweise einen Berufseinblick über beide Staatsebenen ermöglichen (Fachleute der kantonalen Verwaltung arbeiten befristet in einer Gemeinde und umgekehrt). Eine weitere Option sind spezifische Programme für Nachwuchskräfte: So lässt sich die öffentliche Verwaltung beispielsweise über Praktikumsstellen bekannt machen.

Die Gemeindeforum im Herbst 2022 hatte nebst anderen Themen den Fachkräftemangel zum Inhalt und lieferte einige Hinweise, wie der Kanton in diesem Bereich unterstützend wirken könnte. Zudem thematisiert der Kanton die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf innerhalb des Wohn- und Wirtschaftskantons Aargau⁴, damit unter anderem das Fachkräftepotenzial – insbesondere von Frauen – besser ausgeschöpft werden kann. Mittelfristig sollen die Gemeinden auch von den Massnahmen zur Behebung des Fachkräftemangels profitieren, die der Kanton im Rahmen der Intensivierung der regionalen Standortförderung (Regionalmanagement) für Unternehmen und Betriebe im ganzen Kanton erarbeitet und umsetzt.

Eine grosse Bedeutung kommt auch der betrieblichen Ausbildung von Lernenden zu. Eine Ausweitung der Ausbildungstätigkeit als Lehrbetrieb bietet zum einen den Vorteil, dass dadurch die Anzahl von qualifizierten Nachwuchskräften vergrössert wird. Zum anderen lässt sich so auch von Beginn an eine bessere Identifikation der Lernenden mit der Gemeinde als Arbeitgeberin schaffen. Denkbar ist bei der betrieblichen Ausbildung im IT-Bereich, dass Kanton und Gemeinden – im Rahmen eines Lehrverbunds – enger zusammenarbeiten. Das Thema "Fachkräfte" weist auch einen Bezug zur Definition möglicher Qualitätsstandards bei der Verwaltungsführung auf, weil eine gut geführte Verwaltung die Attraktivität der Gemeinde als Arbeitgeberin steigert (Kap. 5.2.3, Stossrichtung 5).

⁴ Work-Life Aargau (Fachkräfte im Aargau gesucht – Entdecke Deine Möglichkeiten und Chancen (worklifeaargau.ch); Initialstudie Vereinbarkeit Familie und Beruf im Rahmen des Programms "Aargau 2030 – Stärkung Wohn- und Wirtschaftsstandort" (Programm "Aargau 2030 – Stärkung Wohn- und Wirtschaftsstandort" – Kanton Aargau (ag.ch))

Anders gelagert ist der Fall, wenn eine Gemeinde ihre Stellen gar nicht mehr besetzen kann. Dann müsste der Kanton gestützt auf die Regelung der staatlichen Aufsicht gemäss den §§ 100 ff. GG einschreiten.

Diese Stossrichtung muss in einem separaten Gefäss weiterbearbeitet werden, da es hier eher um Sachverhalte geht, die nicht Gegenstand des Gemeindegesetzes bilden.

5.2 Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden

5.2.1 Ausgangslage

Zusammenarbeit Kanton – Gemeinden

In der Mehrzahl der öffentlichen Aufgabenbereiche sind die Kantons- und die Gemeindeebene miteinander verflochten und eine Zusammenarbeit im Vollzug ist unabdingbar. Das gilt insbesondere folgende Bereiche:

- Schulen
- Sonderschulung, Heime und Werkstätten
- Sicherheit (Regionalpolizeien, Bevölkerungsschutz)
- Bauwesen
- Verkehr
- Steuern
- Einwohner- und Zivilstandswesen
- Kultur und Sport
- Pflegebereich
- Asylbereich
- Ver- und Entsorgung.

Auf den Bereich der Raumplanung wird in Kapitel 5.4 näher eingegangen.

Im Rahmen der regelmässigen Sitzungen des Konsultationsgremiums Kanton-Gemeinden (KKG) und der zugehörigen Departementsfachausschüsse wird der Informationsaustausch zwischen Kanton und Gemeinden zu laufenden Projekten mit Gemeindebezug sichergestellt. Zusätzlich gibt es direkte Kontakte zwischen Regierungsrat und Gemeinderäten anlässlich der periodischen Bezirksbesuche und der regelmässigen Treffen des Regierungsrats mit den Stadträten Aarau und Baden.

Grundsätzlich wirken in allen kantonalen Projekten mit Gemeindebezug Vertretungen der kommunalen Fachverbände mit. Damit ist sichergestellt, dass die Sichtweisen der Gemeinden bereits vor den Gesetzgebungsarbeiten einfließen können. Grosse Projekte und Programme jüngeren Datums (zum Beispiel das Digitalisierungsprojekt "Smart Services Aargau", das Programm "Aargau 2030 – Stärkung Wohn- und Wirtschaftsstandort" sowie die Umsetzung des "Massnahmenplans Klimaschutz und Klimaanpassung") zeigen, dass für eine optimale Wirkung der frühzeitige Einbezug der Gemeinden unabdingbar ist.

Im Aargauer Steuerwesen sind die Verantwortlichkeiten historisch gewachsen. Eine geteilte Zuständigkeit gibt es insbesondere beim Steuerbezug. So werden beispielsweise die direkten Bundessteuern durch das Kantonale Steueramt bezogen, während die Kantons- und Gemeindesteuern durch die Finanzverwaltung der Gemeinden bezogen werden. Dies führt dazu, dass bei Begehren der Einwohnerinnen und Einwohner um Zahlungserleichterung oder Zahlungsaufschub mehrere Behörden involviert sind. Im Planungsbericht Steuerstrategie⁵ werden die Aufgabenverflechtungen aufgezeigt und das Ziel einer Vereinheitlichung des Steuerbezugs in Form eines Leitsatzes zur Diskussion gestellt.

⁵ www.ag.ch/grossrat -> Geschäfte -> Geschäftsnummer 22.219

Der Planungsbericht wurde Ende August 2022 der Öffentlichkeit vorgestellt, die Beratung im Grossen Rat findet voraussichtlich im Dezember 2022 oder im Januar 2023 statt. Je nach Beratungsergebnis zum Leitsatz "Steuerbezug" werden anschliessend gegebenenfalls entsprechende Projektarbeiten des Kantons zusammen mit den Gemeindeverbänden aufgenommen.

Aufgabenerfüllung und Aufsicht

Für die Bevölkerung und die Unternehmen ist nicht so relevant, welche staatliche Ebene die Aufgaben erfüllt bzw. die Leistungen erbringt, wichtig ist vielmehr, dass die Leistungen qualitativ gut, kostengünstig, zeitnah und unkompliziert erfolgen. Beim kommunalen Leistungsangebot stehen die Gemeinden in einem gewissen Standortwettbewerb, und es stellt sich für die Gemeinden die Frage, wie sie die Leistungen effizient und qualitativ gut erfüllen können und wie die Qualität in diesem Umfeld definiert und erreicht werden kann. Dem Kanton fallen gewisse Aufsichtstätigkeiten zu, welche auch die Qualität der Leistungen der Gemeinden zum Thema haben. Auch für die Aufsicht stellt sich die Grundsatzfrage, wie die Leistungsqualität definiert und mit massvollem Aufwand überprüft werden kann.

Aufgabenteilung

Die aktuelle Aufgabenteilung ist das Ergebnis der umfassenden Neugestaltung im Rahmen des Projekts Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden in den Nullerjahren sowie der Optimierung der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden und der Neuordnung des Finanzausgleichs, welche seit 2018 in Kraft ist. Nebst kleineren Verschiebungen hat sich der Kanton ab 2018 aus der Mitfinanzierung der Sozialhilfekosten zurückgezogen. Zudem wurde im gleichen Jahr die Finanzierung der Verlustscheine aus unbezahlten Krankenkassenprämien zur Gemeindeaufgabe, während der öffentliche Verkehr kantonalisiert wurde. Mit der (21.237) Botschaft vom 20. Oktober 2021 "Optimierung Aufgabenteilung; Überprüfung der Saldoneutralität der Aufgabenverschiebungsbilanz" wurde aufgezeigt, dass die Saldoneutralität der Aufgabenverschiebungsbilanz eingehalten ist. In Umsetzung des (20.221) Postulats vom 8. September 2020 betreffend Änderung der Restkostenfinanzierung in der stationären Langzeitpflege wurde im Rahmen der Gesundheitspolitischen Gesamtplanung 2030 eine einheitliche Finanzierung von Spital-, Pflege- und Ergänzungsleistungen geprüft. Die Anhörung dazu erfolgte vom 25. August bis 25. November 2022. Weiter wird im Rahmen der Steuerstrategie geprüft, ob der Steuerbezug natürlicher Personen für die direkten Bundessteuern sowie die Kantons- und Gemeindesteuern durch das gleiche Gemeinwesen (Kanton, Gemeinde oder Gemeindeverbund) erfolgen soll (vgl. Ausführungen zur Steuerstrategie oben). Nach verschiedenen fallweisen, punktuellen Weiterentwicklungen stellt sich die Frage, ob periodisch das Gesamtgefüge des Finanzausgleichs geprüft werden soll.

Digitale Transformation

Im Digitalisierungsbereich wurde die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Aargauer Gemeinden verstärkt. Der Aargauer Regierungsrat und die Präsiden der Gemeindeammänner-Vereinigung sowie der Gemeindepersonal-Fachverbände haben zu diesem Zweck 2021 die neue Rahmenvereinbarung zu Smart Services Aargau unterzeichnet. Mit dem neuen gemeinsamen Smart Services Portal werden der Aargauer Bevölkerung und Wirtschaft seit März 2022 zeit- und ortsunabhängig Verwaltungsleistungen angeboten. Das Service-Angebot soll laufend ergänzt werden. In der Digitalisierung liegt weiterhin ein grosses Potenzial, um staatliche Dienstleistungen unkompliziert rund um die Uhr anzubieten, effizient mit Kunden und Kundinnen sowie anderen Verwaltungsstellen zusammenzuarbeiten und auch eine gewisse Qualität der Leistungen zu sichern. Im Kanton Aargau fehlen jedoch verbindliche Bestimmungen zu Betrieb, Zuständigkeiten, Finanzierung der digitalen Dienstleistungsinfrastruktur, Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung und mit den Gemeinden etc.

5.2.2 Entwicklungsbedarf

Die Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden ist in vielen Bereichen etabliert und gründet auf einer grossen Vertrauensbasis. Sie wird in Zukunft noch stärker zunehmen (digitale Transformation, Programm "Aargau 2030", Klimaschutz und Klimaanpassung etc.). Es stellt sich dabei die Frage, ob bei der Zusammenarbeit mit den Gemeinden Verbesserungspotenzial besteht und wie die Zusammenarbeit weiterentwickelt werden soll (vgl. Stossrichtung 4).

An die Qualität der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand werden immer höhere Ansprüche gestellt. Im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit steht für den Kanton somit auch die Qualität der Aufgabenerfüllung der Gemeinden im Fokus. Dabei dient es beiden Ebenen, wenn das zu erfüllende Qualitätsniveau möglichst klar definiert ist. Dazu können beispielsweise Standards entwickelt oder Leitfäden formuliert werden, wie sie in Teilbereichen bereits bestehen. Diese dienen den Gemeinden als Orientierungshilfen bei der Frage, was zu erfüllen ist, und dem Kanton zur Beurteilung, was er einfordern kann. Damit soll Klarheit geschaffen und unnötiger Aufwand möglichst vermieden werden. Die Festlegung der Qualitätsstandards ist in Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton zu erarbeiten und festzulegen (vgl. Stossrichtung 5).

Die Aufgabenteilung ist vor nicht allzu langer Zeit umfassend geprüft worden. Dennoch ist es angebracht, die Aufgabenteilung - anstelle der heute fallweisen, punktuellen Weiterentwicklung - gesamt-haft einer periodischen Überprüfung zu unterziehen (vgl. Stossrichtung 6).

In der Digitalisierung liegt weiterhin ein grosses Potenzial. Insbesondere soll die Digitalisierung des schriftlichen Verkehrs zwischen den Behörden forciert werden (vgl. Stossrichtung 7).

5.2.3 Stossrichtungen

S4 Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden: Am Übereinkommen zur Zusammenarbeit Kanton – Gemeinden und den bisherigen Gefässen ist festzuhalten.

Der Kanton hat ein besonderes Interesse daran, dass die Gemeinden ihre Aufgaben gut erfüllen. Der Kanton will zudem Gemeinden für gemeinsame Anliegen wie zum Beispiel die Stärkung des Wohn- und Wirtschaftsstandorts gewinnen – im Rahmen des Programms "Aargau 2030" werden die Rahmenbedingungen für eine intensivere Entfaltung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erarbeitet und umgesetzt.

Grundsätzlich genügen die bisherigen Gefässe, wie etwa das KKG oder die Fachausschüsse. Diese basieren auf dem Übereinkommen zur Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden zwischen dem Regierungsrat des Kantons Aargau, der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, dem Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber und dem Verband Finanzfachleute Aargauer Gemeinden.

Die digitalen Kanäle für den Informationsfluss zu den Gemeinden sind jedoch weiter auszubauen, zu unterstützen und zu nutzen (vgl. Stossrichtung 7). So wird demnächst bei der Gemeindeabteilung auf der Website ein Portal aufgeschaltet, damit Vorprüfung und Genehmigung von Gemeindeordnungen, Satzungen, Anstaltsordnungen und Zusammenschlussverträge elektronisch eingereicht werden können. Im Zusammenhang mit solchen Kanälen wird zu prüfen sein, ob das Übereinkommen zur Zusammenarbeit Kanton-Gemeinden angepasst werden muss.

Wahrscheinlich werden der Kanton und die Gemeinden künftig vermehrt projektbezogen zusammenarbeiten, so wie es etwa bei der Einführung der neuen Führungsstrukturen im Schulbereich praktiziert wurde.

Diese Stossrichtung muss in einem separaten Gefäss weiterbearbeitet werden, da es hier eher um Sachverhalte geht, die nicht Gegenstand des Gemeindegesetzes bilden.

S5 Qualität der Aufgabenerfüllung und Aufsicht Kanton: Gemeinsam mit den Gemeinden werden in geeigneten Bereichen Qualitätsstandards für die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden und für die Vereinfachung der Aufsicht durch den Kanton definiert.

Sowohl der Kanton wie auch die Gemeinden haben ein grosses Interesse daran, dass die Aufgaben in guter Qualität erfüllt werden. Um dies zu erreichen, könnten seitens des Kantons Standards gesetzt werden, die in Zusammenarbeit mit den Gemeinden entwickelt werden. Auch ein Reporting oder eine verstärkte Aufsichtstätigkeit könnten zur Qualitätssicherung beitragen. Zwar stellt sich die Frage, ob mit solchen Massnahmen nicht in die Autonomie der Gemeinden eingegriffen wird. Allerdings schliesst diese Autonomie nicht aus, dass man hinsichtlich der in der Verantwortung der Gemeinden liegenden Aufgabenerfüllung gewisse Standards vorgibt, die den Gemeinden als Orientierungshilfe dienen. Damit liesse sich auch der Aufwand bei den Gemeinden reduzieren, da eine Verwaltung auf einheitliche Standards zurückgreifen könnte. Im Bereich der Finanzaufsicht hat sich etwa das Kennzahlensystem gut bewährt. Dieses ermöglicht eine risikobasierte und damit effiziente Überprüfung.

Zur Beurteilung der Qualität kann man auch die Bevölkerung beiziehen (Befragungen), was in einzelnen Gemeinden bereits heute geschieht. Auch könnte man die Idee des Benchmarks wieder aufgreifen: Dieses ermöglicht es den Gemeinden, sich zu vergleichen und von den "Besten" zu lernen.

Möglicherweise reduzieren konkrete und umfassende Qualitätsstandards für die Aufgabenerfüllung den Aufsichtsaufwand des Kantons. Wenn sich die Gemeinden an definierte Vorgaben halten, müssen weniger Details geprüft werden. Umgekehrt müsste der Kanton aber einschreiten, falls die Qualitätsstandards nicht eingehalten werden. Für die Überprüfung ist ein risikoorientierter Ansatz zu wählen. So könnten etwa, wie bei der Finanzaufsicht über die Gemeinden, bestimmte Kennzahlen definiert werden. Sind diese Zahlen im positiven Bereich, wird auf eine vertiefte Überprüfung verzichtet. Grundsätzlich hat die Aufsicht mit Augenmass und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips zu erfolgen. Einzuschreiten ist in jenen Fällen, in denen ein geordnetes Funktionieren der Verwaltung und eine qualitativ gute Aufgabenerfüllung nicht auf andere Art sichergestellt werden können.

Im Bereich der Schulaufsicht gibt es mit der Verordnung über die Qualitätssicherung an der Volksschule (V QS) vom 7. April 2021 klare Regelungen zu den Qualitätsansprüchen an die Schulen. Allenfalls könnten auch für andere Bereiche der kantonalen Aufsicht derartige Regelungen erlassen werden.

Der Kanton Luzern legt die Qualitätssicherung primär in die Zuständigkeit der Gemeinden. Nach § 99 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GG) vom 4. Mai 2004 stellt jede Gemeinde sicher, dass sie über ein Controlling-System verfügt, das die demokratischen, rechtsstaatlichen, verwaltungstechnischen und finanziellen Mindestanforderungen gemäss den §§ 5 Absatz 2 und 102 erfüllt. Die kantonale Aufsicht unterstützt die Gemeinde bei der eigenverantwortlichen Qualitätssicherung. Die Kontrollberichte der kantonalen Aufsichtsbehörde richten sich in erster Linie an die Gemeinde. Diese soll die erforderlichen Korrekturmassnahmen rechtzeitig und in eigener Verantwortung vornehmen (§ 99 Abs. 2 GG). In der Verordnung über die Gemeindeaufsicht vom 7. April 2014 wird festgehalten, dass die Aufsichtsbehörden den Gemeinden Wegleitungen und ähnliche Hilfsmittel zur Verfügung stellen (§ 5 Abs. 1 lit. b der Verordnung).

Einen anderen Ansatz staatlicher Aufsicht kennt der Kanton St. Gallen. Hier besteht die Möglichkeit, dass das zuständige Departement im öffentlichen Interesse Aufgaben einer Gemeinde an eine andere Gemeinde übertragen kann, wenn keine Vereinbarung zustande kommt (Art. 159 Abs. 2 lit. e des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009).

Diese Stossrichtung muss im Grundsatz bei der Totalrevision des Gemeindegesetzes weiterbearbeitet werden. Fachspezifische Standards müssen in der jeweiligen Gesetzgebung geregelt werden.

S6 Aufgabenteilung: Am geltenden Subsidiaritätsprinzip, wonach öffentliche Aufgaben jenem Gemeinwesen zugeordnet werden, das sie am besten erfüllen kann, wird festgehalten.

Das Subsidiaritätsprinzip ist im Kanton Aargau stark verankert und in § 5 GAF festgehalten. Demnach sind öffentliche Aufgaben jenem Gemeinwesen zuzuordnen, das sie am besten erfüllen kann. Verbundaufgaben sind nur dann zu führen, wenn eine vollständige Zuordnung der Aufgabe oder von Teilaufgaben nicht möglich ist (vgl. § 5 Abs. 1 GAF).

Die Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden ist vor nicht allzu langer Zeit umfassend geprüft worden. Dennoch ist es angebracht, die Aufgabenteilung – anstelle der heute fallweisen, punktuellen Weiterentwicklung – gesamthaft einer periodischen Überprüfung zu unterziehen. Damit kann untersucht werden, ob das System der Aufgabenteilung in seiner Gesamtheit noch schlüssig ist. Als sinnvoll wird ein Prüfungsintervall von ungefähr 8 bis 10 Jahren erachtet, was zwei Legislaturperioden entspricht. Damit wäre die nächste Überprüfung in einigen Jahren zu starten. Für die periodischen Überprüfungen ist ein Grundkonzept mit der anzuwendenden Methodik zu erarbeiten.

Die Weiterverfolgung dieser Thematik muss in einem separaten Gefäss erfolgen, da es hier eher um Sachverhalte geht, die nicht Gegenstand des Gemeindegesetzes bilden.

S7 Digitalisierung: Im schriftlichen Verkehr zwischen den Behörden werden ausschliesslich digitale Kanäle genutzt.

In der Digitalisierung liegt ein grosses Potenzial für die Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden. Mit Dienstleistungen wie e-Umzug, e-Baubewilligung etc. kommen die Gemeinden und der Kanton einem Bedürfnis der Bevölkerung entgegen. Zudem können mit diesen Dienstleistungen in formeller Hinsicht Standards gesetzt werden. Beispielsweise erfolgt eine Übermittlung erst nach Eingabe aller relevanter Informationen oder Unterlagen. Damit wird Zusatzaufwand für Rückfragen vermieden. Am 26. März 2021 wurde zwischen dem Kanton Aargau und den Gemeinden ein Rahmenvertrag zum Betrieb des Smart Services Portals⁶ und zum kontinuierlichen Aus- und Aufbau von digitalen Dienstleistungen abgeschlossen.

Noch fehlen im Kanton Aargau umfassende verbindliche Bestimmungen zu den Themen Betrieb, Zuständigkeiten, Finanzierung der digitalen Dienstleistungsinfrastruktur, Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltung und mit den Gemeinden etc.. Deshalb hat der Regierungsrat die Verwaltung beauftragt zu prüfen, ob grundlegende organisatorische Regelungen zu diesen Themen kodifiziert werden sollen. Falls dies bejaht wird, wird zu prüfen sein, ob dazu ein Spezialerlass ("Gesetz über die Organisation der digitalen Verwaltung") geschaffen werden soll oder ob die Regelungen in ein bestehendes Gesetz integriert werden können. Der entsprechende Bericht soll im ersten Quartal 2023 dem Regierungsrat zum Entscheid unterbreitet werden.

Generell soll der Grundsatz gelten, dass im Verkehr zwischen den Behörden von Kanton und Gemeinden ausschliesslich die digitalen Kanäle genutzt werden ("digital only"). Im Kontakt mit der Bevölkerung sollen die digitalen Kanäle prioritär verwendet werden, aber eine ausschliessliche Anwendbarkeit soll nicht verlangt werden ("digital first").

Diese Stossrichtung muss in einem separaten Gefäss weiterbearbeitet werden, da es hier eher um Sachverhalte geht, die nicht Gegenstand des Gemeindegesetzes bilden.

⁶ Smart Service Portal - Kanton Aargau (ag.ch)

5.3 Interkommunale Zusammenarbeit

5.3.1 Ausgangslage

Formen der Zusammenarbeit

Zahlreiche wichtige Aufgaben werden teilweise von allen, teilweise von mehreren Gemeinden regional erbracht:

- Raumplanung (Regionalplanungsverbände, vgl. Kapitel 5.4)
- Regionalpolizeien
- regionale Steuerämter
- regionale Sozialdienste
- regionale Zivilschutzorganisationen
- regionale Betreibungsämter
- Schulen (Oberstufen) etc.

Unter den verschiedenen Formen der Zusammenarbeit ist der Gemeindevertrag am weitesten verbreitet. Dieser kann bis zu einem gewissen finanziellen Ausmass durch die Gemeinderäte selber abgeschlossen werden. Daneben gibt es aktuell 162 Gemeindeverbände und neun selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten.

Die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Es kommt vermehrt zu regionalen Lösungen. Die Intensivierung der Zusammenarbeit unter den Gemeinden dürfte eine Folge davon sein, dass die Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung zunehmend an Leistungsgrenzen stossen (vgl. Kapitel 5.1). Aufgrund der hohen Komplexität der Aufgaben sind kleinere Gemeinden oftmals überfordert.

Die regionale Zusammenarbeit überwindet zwar die Grenzen der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden und bringt Kosten- und Qualitätsvorteile. Die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedsgemeinden nehmen aber ab und binden Mittel, die im Budget nicht mehr beeinflusst werden können. Zudem stellen die Führung und Steuerung von überkommunalen Organisationseinheiten besondere Anforderungen an die Gemeinden.

Perimeter der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit erfolgt nicht für alle Aufgaben im gleichen Perimeter und stimmt nicht immer mit den funktionalen Räumen überein. Die Überschneidungen – wer arbeitet bei welchen Aufgaben mit wem zusammen – sind nicht sehr transparent. Es stellt sich die Frage, ob mit einer besseren Koordination unter den Gemeinden und einer Abstimmung auf die funktionalen Räume die Zusammenarbeit effizienter (Vereinfachung der Abläufe) gestaltet und teilweise optimiert werden kann.

Bei der Gemeindezusammenarbeit kann es sinnvoll sein, innerhalb der Regionalplanungsverbände die Gemeinden in enger zusammengehörende Gruppen aufzuteilen. So besteht etwa der Regionalplanungsverband "Brugg Regio" aus den vier geographisch zusammengehörenden Teilregionen Bözberg/Geissberg (Bözberg, Mandach, Mönthal, Remigen, Riniken, Rüfenach, Villigen), Eigenamt (Birr, Birrhard, Brunegg, Habsburg, Lupfig, Mülligen), Schenkenbergertal (Auenstein, Schinznach, Thalheim, Veltheim, Villnachern) und Zentrum (Brugg, Hausen, Windisch). So können innerhalb des Verbands Aufgaben, die nur einzelne Teilregionen betreffen, diesen zur Bearbeitung zugewiesen werden.

Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse

Die IKZ kann durchaus ein erster Schritt zu einem späteren Zusammenschluss zweier oder mehrerer Gemeinden bilden. In mehr als einem Fall haben sich Gemeinden, welche den Verwaltungsbereich zusammengelegt haben, schliesslich zusammengeschlossen. Mit Gemeindezusammenschlüssen wird die IKZ nicht obsolet. Der Umfang der IKZ kann so aber verringert werden, was auch zu einer Reduktion des Koordinationsaufwands führt.

Förderung Zusammenarbeit

Im Gemeindegesetz sieht § 83a die Möglichkeit vor, dass der Regierungsrat bzw. der Grosse Rat Vorhaben der Gemeindegemeinschaft von kantonaler Bedeutung unterstützen kann. Das Gesetz sieht drei Unterstützungsmöglichkeiten vor: Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Initialisierung von Vorhaben der Gemeindegemeinschaft, finanzielle Beteiligung an juristischen Personen mit dem Zweck der kommunalen Zusammenarbeit. Bis anhin wurde diese Bestimmung noch nicht angewendet.

5.3.2 Entwicklungsbedarf

Die Gemeinden erbringen zahlreiche öffentliche Leistungen in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Die Herausforderung besteht darin, dass die regional erbrachten Leistungen bedarfsgerecht und in guter Qualität angeboten werden. Die kommunalen öffentlichen Leistungen werden in unterschiedlichen Perimetern erbracht, was die Transparenz gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern reduziert. Es gehört in die Organisationsautonomie der Gemeinden, in welchen Aufgabenbereichen und rechtlichen Gefässen und mit welchen Gemeinden sie zusammenarbeiten wollen. Fakt ist, dass die Aktionsräume der Bevölkerung (Wohnen, Arbeiten, Freizeit etc.) und der Wirtschaft in vielen Fällen die Gemeindegrenzen überschreiten. Die Bevölkerung und die Wirtschaft erwarten dennoch qualitativ gute Leistungen der öffentlichen Hand, die ihre Bedürfnisse in den funktionalen Räumen berücksichtigen. Deshalb ist zu prüfen, ob kleinere funktionale Raumeinheiten den Gemeinden stärker als Orientierung für die IKZ dienen können (vgl. Stossrichtung 8).

Die gemeinderechtliche Bestimmung zur Unterstützung der Gemeindegemeinschaft, insbesondere die Definition von Bereichen von kantonaler Bedeutung, fand bis anhin keine Anwendung. Es besteht deshalb Potenzial, die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit seitens Kanton aktiver zu gestalten (vgl. Stossrichtung 9).

Beim Gemeindevertrag und bei den Gemeindeverbänden ergeben sich zudem Möglichkeiten, die rechtlichen Vorgaben zu erweitern (vgl. Stossrichtung 10).

5.3.3 Stossrichtungen

S8 Funktionale Zusammenarbeitsräume: Innerhalb der Regionalplanungsverbände werden funktionale Räume für die möglichst einheitliche räumliche Strukturierung der interkommunalen Zusammenarbeit gebildet.

Die Gemeinden im Kanton Aargau sind in zwölf Regionalplanungsverbänden (Replas) zusammengeschlossen. Diese bilden bereits heute eine Art funktionale Räume. Es soll geprüft werden, ob innerhalb dieser Verbände Teilregionen gebildet werden sollen, so wie es einzelne Replas bereits gemacht haben. Mit solchen Teilregionen innerhalb der Replas kann die regionale Leistungserstellung einfacher gesteuert und entwickelt werden. Sie ermöglichen eine effiziente und qualitativ gute Aufgabenerfüllung für die Bevölkerung und die Wirtschaft.

Die funktionalen Raumeinheiten sollen so definiert werden, dass sie für die interkommunale Zusammenarbeit in möglichst vielen Bereichen geeignet sind. In besonderen Fällen, insbesondere wenn aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ein grösserer Raum für die interkommunale Zusammenarbeit besser geeignet ist, soll jedoch aufgabenspezifisch davon abgewichen werden können. Die funktionalen Räume sind nicht als neue, zusätzliche Staatsebene gedacht, sondern bilden die Grundlage für die räumliche Strukturierung der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Gemeinden entscheiden grundsätzlich autonom, ob und welche Aufgaben sie einer solchen Teilregion übertragen wollen.⁷

⁷ Vgl. auch Projekt "Gemeinden 2030" des Kantons Zürich, Arbeitsgruppe interkommunale Zusammenarbeit. (Gemeinden 2030 | Kanton Zürich (zh.ch))

Zu prüfen ist, ob auch ausserhalb der Raumplanung behördenverbindliche "Pläne" für die aufgabenspezifische interkommunale Zusammenarbeit vorgegeben werden sollen: Pläne, die zumindest für die Gemeinderäte der betroffenen Gemeinden verbindlich wären. In Betracht kommen beispielsweise die ambulante und stationäre Langzeitpflege. Das Pflegegesetz (PflG) vom 26. Juni 2007 führt die Planung und Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots der Langzeitpflege durch die Gemeinden mittels verstärkter Vernetzung, Koordination und Synergienutzung der Angebote der Langzeitpflege als wichtige Massnahme zur Zielerreichung auf. Und die Gesundheitspolitische Gesamtplanung 2030 sieht vor, dass sich Gemeinden zu Versorgungsregionen zusammenschliessen können, um solche Leistungen gemeinsam anzubieten.

Ein Ansatz in diese Richtung könnten allenfalls Regionalkonferenzen sein. Im Kanton Bern etwa sind diese Konferenzen bereits gesetzlich verankert (Art. 137 ff. des Gemeindegesetzes [GG] vom 16. März 1998). Sie dienen der wirkungsvollen Erfüllung der Aufgaben der beteiligten Gemeinden. Sie nehmen die ihnen vom Kanton und von den Gemeinden übertragenen Aufgaben wahr. Die Beschlüsse der Regionalkonferenzen sind verbindlich (Art. 137 Abs. 1–3).

Mit dem Entwicklungsschwerpunkt "Stärkung des Regionalmanagements" sollen im Kanton Aargau zudem neue funktionale Räume für die regionale Standortförderung definiert werden. Für den ganzen Kanton sind dabei vier bis sechs Räume vorgesehen, weil diese Grösse professionelle Strukturen ermöglicht und Abgrenzungs- und Koordinationsschwierigkeiten minimiert. 2021 wurde dieses Projekt in Zusammenarbeit mit verschiedenen Regionen gestartet. Bis Ende 2022 wird der Regierungsrat einen Grundsatzentscheid über das künftige Umsetzungsmodell fällen.

Diese Thematik muss im Grundsatz bei der Totalrevision des Gemeindegesetzes weiterbearbeitet werden.

S9 Interkommunalen Zusammenarbeit, Umsetzung § 83a Gemeindegesetz: Die interkommunale Zusammenarbeit ist durch eine konsequente Umsetzung von § 83a Gemeindegesetz zu fördern.

Es soll geprüft werden, welche Möglichkeiten des Vollzugs und der Umsetzung von § 83a GG bestehen mit dem Ziel, die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit aktiver zu gestalten. Zu definieren sind die Bereiche von kantonalem Interesse sowie mögliche Kriterien für die Unterstützung. Eine Option sind zum Beispiel Anschubfinanzierungen für die interkommunale Zusammenarbeit. Zudem soll im Zusammenhang mit dieser Bestimmung geprüft werden, ob dem Regierungsrat in finanzieller Hinsicht nicht ein grösserer Spielraum – in Abweichung der Zuständigkeitsordnung im Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 bezüglich der Limiten für Verpflichtungskredite – zu gewähren ist.

Diese Stossrichtung wird bei der Totalrevision des Gemeindegesetzes weiterbearbeitet.

S10 Rechtliche Vorgaben Gemeindezusammenarbeit: Die rechtlichen Vorgaben zur Gemeindezusammenarbeit werden erweitert.

Dem Kanton ist es ein wichtiges Anliegen, dass die Gemeinden gut und eng zusammenarbeiten können. Ein moderater Ausbau von (finanziellen) Anreizen zur Zusammenarbeit, wie sie unter Stossrichtung 9 skizziert ist, könnte die Gemeinden zusätzlich unterstützen, ohne dass Zwang ausgeübt wird.

Im kantonalen Recht ist insbesondere der Gemeindevertrag nur knapp geregelt. Dies führt öfters zu Unsicherheiten, wie solche Verträge genau auszugestalten sind. Es wird auch nicht differenziert zwischen einem einfachen Vertrag (wie etwa die gemeinsame Schneeräumung) und anspruchsvolleren Vertragswerken mit zahlreichen Gemeinden. Auch bei Gemeindeverbänden könnte unterschieden werden zwischen grossen und kleinen Verbänden, etwa hinsichtlich der Ausgestaltung der Organisation und der demokratischen Mitwirkungsrechte. Hier stellen sich weitere Fragen, wie beispielsweise, ob es möglich ist, dass ein Gemeindeverband einem anderen Verband als Mitglied beitreten kann.

Dies ist in der Praxis als zulässig erachtet worden, entgegen dem Wortlaut von § 74 Abs. 1 GG, wonach ein Gemeindeverband aus Gemeinden besteht. Letztlich wäre es als sehr formalistisch angesehen worden, dass die Gemeinden eines Verbands einzeln dem anderen Gemeindeverband beitreten können, nicht jedoch gesamthaft als Verband. Ebenfalls stellt sich die Frage, ob eine interkommunale Anstalt einem Gemeindeverband beitreten kann oder nicht. Zu klären ist im Weiteren, ob es noch richtig ist, dass der Grosse Rat über den Austritt einer Gemeinde zu entscheiden hat, falls sich Verband und Gemeinde darüber nicht einigen können.

Diese Thematik wird bei der Totalrevision des Gemeindegesetzes weiterbearbeitet.

5.4 Räumliche Abstimmungen

Die 2013 von den Stimmberechtigten gutgeheissene Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) verlangt eine Eindämmung der Zersiedelung, eine qualitativ hochstehende Siedlungsentwicklung nach innen, die Schonung des Kulturlands und die bessere Abstimmung zwischen Siedlung-Verkehr-Freiraum. Erweiterungen der Bauzonen sind in der Regel nicht mehr möglich und das Planen und Bauen im Bestand ist anspruchsvoller als auf der grünen Wiese. Die Zahl und Intensität der möglichen Interessenskonflikte nehmen zu. Die Einschätzung der Gemeindegliederinnen und Gemeindeglieder in der Befragung im Jahr 2017 bestätigt die grossen Herausforderungen im Planungsbereich. Folgende Stichworte wurden anlässlich des Runden Tisches vom 23. Oktober 2019 mit grösseren Gemeinden genannt: zahlreiche Schnittstellen mit verschiedenen Planungsbereichen (SBB, Verkehr, Altlasten), Abhängigkeit von Externen (fehlendes fachliches Know-how und mangelnde Personalressourcen in der Verwaltung), Mehrheitsfähigkeit der Planungen, Erarbeitung von (Teil-)Strategien.

Die allgemeine Nutzungs- und Sondernutzungsplanung sowie vorgelagerte Entwicklungsleitbilder bilden wichtige Grundlagen für die längerfristige Gemeindeentwicklung und können Steuereinnahmen und Investitionen auslösen. Nutzbringende und weitsichtige Planungsarbeiten bedürfen jedoch oft externer Unterstützung und verursachen vorerst Kosten. Dies kann anspruchsvoll zu vermitteln sein.

Gemeindebehördenmitglieder können zudem mit Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen sowie Investoren und Investorinnen verflochten sein oder geraten unter Druck, wenn zum Beispiel ein Investor oder eine Investorin bauen will, die Areale aber nicht baureif und marktreif sind (zum Beispiel zersplitterte Parzellenstruktur). Es ist zudem ein Trend erkennbar, dass die Gemeinden bereits in einem frühen Verfahrensstadium mit anwaltlicher Unterstützung zu Gesprächen mit dem Kanton erscheinen. Diese Tendenz führt zu einer zunehmend konfliktiven Arbeitsatmosphäre statt zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton auf Augenhöhe.

Insgesamt sieht sich der Kanton vermehrt in der Situation, dass er unzureichende Planungen und Bauvorhaben beurteilen muss, was zusätzlich personelle Ressourcen bindet. Oft müssen Unterlagen ergänzt werden. Dies führt wiederum zu einer Verlängerung der Bearbeitungsfristen von Planungen und Bauvorhaben.

Im Rahmen der Agglomerationsprogramme Basel, AareLand, Aargau Ost und Limmattal wird im Hinblick auf die Abstimmung Siedlung-Verkehr-Freiraum und Planung bzw. Realisierung von Verkehrsinfrastrukturen intensiv grenzüberschreitend (über Gemeinde- und Kantongrenzen) im Sinne der funktionalen Räume zusammengearbeitet. Einige Gemeinden sind auch durch diese Agglomerationsprogramme gefordert. Eine ungenügende Umsetzung von Massnahmen kann dazu führen, dass der Bund für künftige Massnahmen weniger Fördergelder zur Verfügung stellt.

Überlagert werden all diese Herausforderungen von einem stark spürbaren Fachkräftemangel im Bau- und Planungsbereich. Dies betrifft Gemeindeverwaltungen, aber auch externe Planungsbüros sowie die kantonale Verwaltung. Der Fachkräftemangel wirkt sich wiederum auf die Qualität der Arbeit und auf die Bearbeitungsfristen aus. Zum Fachkräftemangel wird im Kapitel 5.1.3 die Stossrichtung 3 formuliert.

Im Rahmen des Projekts "Umsetzung Entwicklungsschwerpunkte gemäss kantonalem Richtplan" des Programms "Aargau 2030 – Stärkung Wohn- und Wirtschaftsstandort" ist geplant, ausgewählte Standortgemeinden von wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten (ESP) von kantonalen Bedeutung bei der Umsetzung ihres ESP durch den Kanton zu unterstützen. Die Leadfunktion bleibt bei den Standortgemeinden.

Weiter in Prüfung sind Massnahmen zur wirksameren Verfahrens- und Rechtsberatung der Gemeinden.

Die interkommunale Zusammenarbeit in funktionalen Räumen wird in Kapitel 5.3 weiter ausgeführt (vgl. Stossrichtungen 8 und 9).

5.5 Finanzausgleich

Das aktuelle Finanzausgleichsrecht ist seit 2018 in Kraft. Was die Grundausrichtung betrifft, orientiert sich der Aargauer Finanzausgleich am Modell, das vom Bund und einer Vielzahl von Kantonen angewandt wird. Die konkrete Ausprägung ist aber von Kanton zu Kanton recht unterschiedlich gestaltet.

Der Aargauer Finanzausgleich setzt sich zusammen aus dem Ressourcenausgleich, dem Lastenausgleich und den Ergänzungsbeiträgen. Im Ressourcenausgleich erfolgt ein Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden. Zusätzlich garantiert der Kanton allen Gemeinden eine Mindestausstattung an Ressourcen. Im Bildungs- und Sozillastenausgleich unterstützen Gemeinden, die in diesen Bereichen wenig belastet sind, jene, die in diesen Aufgabenfeldern besonders hohe Lasten zu tragen haben. Zusätzlich unterstützt der Kanton Gemeinden, die durch ihre grossräumige Struktur spezielle Lasten aufweisen. Die Ergänzungsbeiträge dienen als Auffangnetz für besonders finanzschwache Gemeinden und verhindern, dass diese ihren Steuereffort um mehr als 25 Prozentpunkte über dem kantonalen Mittelwert ansetzen müssen.

Aktuell wird der erste Wirkungsbericht zum Finanzausgleich in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erstellt (§ 23 FiAG); der Bericht soll im Frühjahr 2023 vorliegen.

6. Weiteres Vorgehen

Der Grundlagenbericht wird im Rahmen der Impulsphase zur Revision des Gemeindegesetzes den Gemeindeverbänden und den Gemeinden auf geeignete Weise unterbreitet.

Die Ergebnisse aus dem Dialog mit den Gemeindeverbänden und den Gemeinden fliessen in die Gesetzesrevision ein. Erkenntnisse zu Stossrichtungen, welche nicht im Rahmen der Revision Gemeindegesetz weiterbearbeitet werden, werden ausserhalb der Totalrevision Gemeindegesetz von den sachzuständigen Departementen weiterverfolgt.

Angestrebt wird eine Inkraftsetzung des totalrevidierten Gemeindegesetzes in der Mitte der nächsten Legislaturperiode der kommunalen Exekutiven. Die Meilensteine präsentieren sich wie folgt:

Impulsphase	2023
Konzeptphase mit Normkonzept	2024
Anhörungsverfahren	2025
Beratung im Grosse Rat	2026/2027
Inkrafttreten	1. Januar 2028

Anhang

Realisierte und beschlossene Gemeindegemeinschaften seit 2000

Jahr	neue Gemeinde	Zusammenschluss von
2002	Zofingen	Mühlethal - Zofingen
2006	Ehrendingen	Oberehrendingen - Unterehrendingen
2006	Villigen	Stilli - Villigen
2010	Aarau	Aarau - Rohr
2010	Brugg	Brugg - Umiken
2010	Kaisten	Ittenthal - Kaisten
2010	Laufenburg	Laufenburg - Sulz
2010	Mettauertal	Etzgen - Hottwil - Mettau - Oberhofen - Will
2010	Villmergen	Hilfikon - Villmergen
2012	Merenschwand	Benzenschwil - Merenschwand
2013	Bözberg	Gallenkirch - Linn - Oberbözberg - Unterbözberg
2014	Bremgarten	Bremgarten - Hermetschwil
2014	Endingen	Endingen - Unterehrendingen
2014	Schinznach	Oberflachs - Schinznach-Dorf
2018	Lupfig	Lupfig - Scherz
2019	Reitnau	Attelwil - Reitnau
2020	Brugg	Brugg - Schinznach-Bad
2022	Böztal	Bözen - Effingen - Elfingen - Hornussen
2022	Zurzach	Bad Zurzach - Baldingen - Böbikon - Kaiserstuhl - Rekingen - Rietheim - Rümikon - Wislikofen
2023	Herznach-Ueken	Herznach - Ueken
2023	Menziken	Menziken - Burg