

## Verbaute Zukunft

Gemeinden entscheiden grossenteils selbständig und in Eigenverantwortung über ihre Angelegenheiten. Dieses Bild von der Gemeindeautonomie stimmt nicht mehr. Die Schweiz zunehmend von oben her regiert. Von Beat Gygi

Am 1. August war in vielen Ansprachen von der Stabilität der Schweiz die Rede, die Gemeinden wurden als solide Bausteine des Staates gelobt, die vor allem auch deshalb so wertvoll seien, weil die Gemeindeglieder vieles in Eigenverantwortung selber entscheiden könnten. Seit dem 2. August an geht es wieder hemdsärmlicher zu. Von Bergün war zu lesen, dass das von der Gemeinde als kurzfristige Werbeaktion erlassene Fotografierverbot ein juristisches Nachspiel habe, weil jemand den Kanton als Aufsichtsinstanz angerufen hatte. In Wetzikon geben sich die bürgerlichen Politiker geschlagen gegenüber dem Kanton, der ihre Parkplatzverordnung zusammengestrichen hat. Das jährliche Gemeinderating der Weltwoche, das am 17. August, also in der nächsten Nummer, erscheint, zeigt, dass Unmut und Sorgen über eine zunehmende Einengung der Gemeindeautonomie vielen Gemeindegliedern das Gefühl geben, sie hätten kaum noch Handlungsspielraum zur Gestaltung der Zukunft.

Reto Lindegger, Direktor des schweizerischen Gemeindeverbands, bekommt von Mitgliedern immer wieder zu hören, sie fühlten sich fast nur noch als kommunale Vollzugsstellen im Auftrag von Bund und Kanton. Seiner Ansicht nach sind das nicht harmlose Alltagsprobleme, sondern Anzeichen grundsätzlicher Mängel, die man nun stärker in die öffentliche Debatte bringen müsse. Offiziell hat die Gemeindeautonomie in der Schweiz einen hohen Stellenwert. Bei der Revision der Bundesverfassung 1999 wurde sie im neuen Artikel 50 verfassungsmässig garantiert, sie erlaubt es Gemeinden, im Rahmen des kantonalen Rechts öffentliche Angelegenheiten grossenteils in eigener Verantwortung zu entscheiden und die Politik zu gestalten. Im Artikel steht auch, dass der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachten und Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete nehmen müsse.

Haben denn die Gemeinden in Bern eine Lobby, die diese Rücksicht durchsetzt? Nein, meint Lindegger, Gemeinde- und Städteverband seien nicht stark genug. „Wir sahen uns traditionell als Dienstleister für die Gemeinden, aber nun müssen wir neue Wege gehen, stärkere Präsenz zeigen, unsere Wirksamkeit auf Bundesebene steigern. Die Vorbereitungen laufen.“ Was in Gemeinden grosse Unruhe erzeugt, ist nach Lindegger das für Laien harmlos tönende Thema Raumentwicklung. Für ihn ist das ein Paradebeispiel eines Gesetzes, das auf Bundesebene erlassen wurde, anschliessend über die Anpassung der kantonalen Regeln und die daraus entstehenden Vorgaben für die Gemeinden sozusagen von zuoberst durch alle Staatsebenen hindurchtröpfelt. Diese Feuchtigkeit stört viele, aber es ist in Erinnerung zu rufen, dass das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) im März 2013 vom Schweizer Volk angenommen wurde. Das RPG führt nun in den Kantonen zu Anpassungen der jeweiligen Richtpläne – und am Ende der Kette regt man sich in den Gemeinden eben über das Dreinfunken des Kantons bei Bauland und Parkplätzen auf.

Franz Marty, früherer Finanzdirektor des Kantons Schwyz und später einer der Architekten des schweizerischen Finanzausgleichs, zeigte kürzlich Verständnis für die Klagen der Gemeinden über Autonomieverlust und von oben kommende Vorschriften und Aufgaben. Oft stehe ja am Anfang eine zentral beschlossene, vom Bund erlassene Regelung, die dann Schritt für Schritt nach unten wirke. Die Gemeinden täten gut daran, diese Entwicklung kritisch zu verfolgen, aber immerhin hätten die Kommunen in den Kantonen in der Regel eine starke Stellung.

Wie sieht das im Gemeindealltag aus? Jörg Kündig, Gemeindepräsident von Gossau (ZH) und Präsident des Gemeindepräsidentenverbandes des Kantons Zürich, kommt aus seiner Erfahrung zum Schluss, dass die Gemeindeautonomie tatsächlich zunehmend eingeschränkt

werde. Bildlich gesehen, könnte man sagen, dass sich die Gemeindepolitiker und ihre Bürger in einem Raum bewegen, der von drei Seiten her durch Leitplanken begrenzt wird, die immer wieder Meter um Meter näher an sie herangeschoben werden. Erstens haben sich nach Kündigs Einschätzung etliche Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren so verändert, dass sie den Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Gemeinden laufend verkleinern. So hätten Bundes- und Kantonsgesetze samt zugehörige Verordnungen und Richtlinien den Gemeinden zusätzliche oder umfangreichere Pflichten gebracht, etwa im Asylwesen oder bei Sozialeinrichtungen. Zu den Rahmenbedingungen zählt Kündig auch die Demographie, also die Alterung der Bevölkerung, da die Gemeindepolitik die altersmässige Zusammensetzung der Einwohnerschaft nicht stark beeinflussen kann.

Die zweite Leitplanke, die immer näherrückt, betrifft die Finanzen. Die von oben definierten Aufgaben und Pflichten binden Kündigs Ansicht nach mittlerweile so viel finanzielle Mittel, dass für die anderen Aufgaben, die die Gemeinde eigentlich aus freier Wahl wahrnehmen möchte, immer weniger Geld verfügbar sei. Nachdem beispielsweise das neue Spitalfinanzierungsgesetz des Kantons Zürich von 2012 die stationäre und ambulante Pflege zur Gemeindeangelegenheit gemacht habe, sein eine starke Verknappung der Gemeinderessourcen zu erwarten, denn die Alterung werde die betreffenden Ausgaben enorm ansteigen lassen. Gemeinden müssten quasi machtlos dabeistehen und ihren Teil zahlen. Ähnlich laure es bei anderen Sozialausgaben – und aus seiner Sicht werden viele Kommunen mit der Zeit fast nur noch das tun, was Pflicht ist. Schätzungen von Gemeindeverbänden deuten darauf hin, dass etwa 80 Prozent der Ausgaben durch Vorgaben von oben gebunden sind. Die dritte Leitplanke ist juristischer Natur. Häufiger und schärfer als früher sind nach Kündigs Erfahrungen all die Einsprachen oder juristischen Auseinandersetzungen, mit denen man heute bei der Gemeindegarbeit rechnen muss.

Meistens ist gar nicht so klar, wer alles an den Leitplanken zerrt und drückt. Nach Kündigs Einschätzung lässt sich aber sagen, dass die nationale Ebene seit einiger Zeit an Bedeutung gewinnt und die Gemeinden den kalten Hauch der Zentralisierung spüren lässt. Die Debatten etwa über die Einbürgerung mit den neuen Bürgerrechtsverordnungen oder zur Kindes- und Erwachsenenschutz-Behörde (Kesb) – die vormalige Gemeindeaufgaben erfüllt –, die Vorgaben zu den Zusatz- und Ergänzungsleistungen zur AHV oder zu Bildung und Ausbildung – all das sei zunehmend national gesteuert. Lindegger seinerseits erinnert an die primär im linken Lager beliebten Argumente, wonach ein Franken im Bundeshaushalt besser angewendet sei als ein Franken auf Gemeindeebene.

Welch ein Zentralisierungsschock auf die Gemeinden zukommen könnte, merkt man aber vor allem nach Kündigs Bemerkungen über die Raumplanung: „Man darf auf keinen Fall die raumplanerischen Vorgaben unterschätzen, die vom Bund ausgehen, über die Kantone umgesetzt werden und auf die Gemeinden wirken. Die Gemeinden können eine gewisse Mitsprache geltend machen, aber letztlich verlieren sie viele Gestaltungsmöglichkeiten.“ Das ist elektrisierend. Bildlich gesehen, muss man es so sagen: Die Gemeinden sind nicht nur von drei Leitplanken umgeben, nein jetzt wird noch das Netz der zentralen Planung über sie geworfen, was ihnen noch mehr Beweglichkeit nimmt. Die 1979 entstandene Raumplanung mischt Bund, Kantone und Gemeinden von oben nach unten immer stärker zu einer Art Gestaltungsgemeinschaft zusammen, die dem Föderalismus widerspricht. Im Kanton Zürich gibt sich die Regierung sogar noch planwirtschaftlicher als befohlen: 2014 hat sie die sogenannte langfristige Raumentwicklungsstrategie (Lares) festgelegt, die über die klassischen Planungsinstrumente hinausgehen und alle „raumwirksamen Tätigkeiten“ erfassen soll.

Die Strategie gilt als informelles Planungsinstrument, das „der kantonalen Verwaltung als Orientierungsrahmen für alle raumwirksamen Tätigkeiten und Entscheide“ dienen soll und

mit der Ausrichtung auf 2050 einen viel längeren Zeithorizont als andere formelle Planungsinstrumente habe. Nach Kündigs Worten gibt dieses Raumentwicklungskonzept klare Anordnungen, in welchen Gebieten des Kantons Wachstum stattfinden soll und wo nicht. Der Kanton Zürich wird in fünf Räume unterteilt. In den zwei Zonen Stadtlandschaften und urbane Landschaften will man 80 Prozent des künftigen Wachstums konzentrieren, den anderen drei Räumen verbleiben die restlichen 20 Prozent, um Wachstum zu realisieren. Wo das Land besonders knapp ist, wird also Verdichtung forciert, während Gemeinden „weiter draussen“ nicht mehr viel gestalten können, die werden, so Kündig, quasi unter Heimatschutz gestellt. Handlungsspielraum zum Anziehen spezieller Steuerzahler und zur Verbesserung der Struktur bestehe da kaum mehr.

Jetzt warten die Gemeinden auf den nächsten Schritt der Planungsobrigkeit, nämlich auf den Bescheid über den Mehrwertausgleich für Bauland. Die Kantone müssen nämlich gemäss Bundesgesetz denjenigen, die durch die Raumplanung benachteiligt wurden, einen Ausgleich zahlen, der jenen aus der Tasche gezogen wird, die einen Vorteil durch Einzonung von Bauland realisierten. Am nächsten 1. August werden die Bürger wahrscheinlich wissen, mit welchen Werten ihre jeweiligen Vor- und Nachteile in den hoheitlichen Kalkulationstabellen eingesetzt wurden.