Stadt für alle : städtische Finanzpolitik im Gegenwind

Autor(en): **Frösch, Therese**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **85 (2007)**

Heft 1

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-342003

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Stadt für alle

Städtische Finanzpolitik im Gegenwind

Es waren noch sieben Gemeinderät/innen damals, als Rot-Grün-Mitte (RGM)* Ende 1992 das politische Zepter und auch die Finanzdirektion in der Hauptstadt übernahm. Die Freude über diesen historischen Mehrheitswechsel, der bis heute andauert, wich allerdings rasch einer Ernüchterung und einer an Sisyphos mahnenden Politarbeit. Fast alle Parameter standen gegen uns: Die Wirtschaft rezessiv, der bürgerliche Kanton und die Umland-Gemeinden gegen die RGM-Mehrheit, aber für die aggressive bürgerliche Minderheit, die uns ein grosses Schuldenloch hinterlassen hat. Mit uns war allerdings – meistens – der Souverän. Warum? Dazu einige vorläufige Bemerkungen.

Therese Frösch

Die Analysen waren bei RGM gemacht und verstanden. Das Schuldenloch, das uns die Bürgerlichen nach jahrzehntelangem Regime hinterlassen hatten, basierte primär auf strukturellen Ungleichheiten: Die «A-Stadt der Alten, Armen, Alleinerziehenden, Arbeitslosen, Auszubildenden und Ausländer/innen», wie sie der Wirtschaftswissenschafter René L. Frey damals charakterisierte, war kurzfristig und aus eigener Kraft nicht zu revitalisieren. Der gewachsene Wohnraumanspruch konnte in einer Stadt mit beschränkten Landreserven und mit in Wohnraum gesetzten Arbeitsplätzen nicht mehr genügend befriedigt werden. Die zum ruhigeren Wohnen in die noch etwas grüneren Agglomerationsgemeinden Gezogenen verstopften auf ihrem individuell-motorisiert begangenen Weg an den Arbeitsplatz den in der Zentrumsstadt Verbliebenen den Lebensraum. Die städtische Bevölkerung war sozial polarisierter als die übrigen Gemeinden. Das quantitative Verhältnis zwischen den sozialen Polen spiegelte sich in den neuen Wahl- und Abstimmungsverhältnissen, die mittlerweilen bereits seit 14 Jahren nur geringen Schwankungen unterworfen sind. Die rot-grünen Kräfte konnten sich auf diese strukturellen Änderungen stützen. Damit diese machtpolitisch fruchtbar gemacht werden konnten, mussten aber die sich gerne an ihre eigene Identität klammernden politischen Organisationen noch über den eigenen Schatten springen und das neue politische Bündnis Rot-Grün-Mitte kreieren, was kein einfacher Prozess war.

Antizyklische Finanzpolitik?

Als Leitlinie war die sich an J. M. Keynes anlehnende antizyklische Finanzpolitik gesetzt (vgl. Rote Revue Nr. 2/1994). Damals hatte noch niemand die längste

* Der Gemeinderat ist in Bern die Exekutive, die sich seit 2005 aus nur noch 5 Mitgliedern zusammensetzt: 2 SP (mit Stadtpräsidium), 1 GB, 2 FDP – der Tod von NR Kurt Wasserfallen führte zu einer Ersatzwahl Mitte März 2007. RGM hat seit 1993 auch im Stadtrat, der achtzigköpfigen Legislative, die Mehrheit. Im Kanton Bern gibt es seit 2006 eine rot-grüne Mehrheit im Regierungsrat, nicht aber im Grossen Rat. Rot-Grün-Mitte umfasste 1992: SP, GB, GFL, EVP, LDU, GPB, Juso, JA!, GSB.

Nachkriegs-Wirtschaftsstagnationsphase vorausgesehen (unterbrochen vom kurzen Aufschwung 2000 bis 2002). Wir relativierten die Bedeutung der Schulden, betonten die vorhandenen Aktiva und propagierten die Motorrolle der öffentlichen Hand in rezessiven Phasen. Übergeordnete Faktoren zwangen uns allerdings rasch zu pragmatischem Handeln im Ausgabenbereich und zur permanenten Suche nach innovativen Lösungen, ohne allerdings die übergeordneten Ziele und die Wahlversprechen zu ignorieren.

Übergeordnete Faktoren zwangen uns allerdings rasch zu pragmatischem Handeln im Ausgabenbereich, ohne allerdings die Wahlversprechen zu ignorieren.

Zentrumsstädte: Motoren der Entwicklung

In der Analyse und anlässlich von Parteitagsreden waren sich alle einig über die herausragende Rolle der Zentrumsstädte für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Die gewachsenen strukturellen Probleme der Städte mit den Zentrumslasten waren auch kaum bestritten. Stellvertretend für viele Stellungnahmen seien hier nur zwei zitiert: «Kernstädte haben eine hohe volkswirtschaftliche und im besonderen Masse eine kulturelle Bedeutung. Ein funktionsfähiges Städtesystem ist ohne Zweifel längerfristig massgeblicher Garant für eine erfolgreiche Stellung der Schweiz im internationalen Wettbewerb.

Nebst Standortvorteilen haben Kernstädte zahlreiche strukturelle Probleme, an deren Lösung auch der Bund ein Interesse hat. Insbesondere sind die steigenden Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen Kernstädten und deren Umfeld problematisch. Dabei ist eine der effektiven Nutzenstreuung angepasste Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen – unter Beachtung einer angemessenen Mitsprache der Leistungsbezüger – für die Reform der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme eine zentrale Herausforderung. (...) Darüber hinaus sollen die Kantone sicherstellen, dass die Abgeltungszahlungen den tatsächlichen Leistungserbringern – soweit sie die Kosten tragen – zufliessen. Geschieht dies nicht, können Städte ihre Zentrumsfunktionen nicht mehr befriedigend wahrnehmen, womit ihre Wettbewerbsfähigkeit in Frage gestellt wäre. Diese Tendenz ist im Interesse nicht nur der jeweiligen Agglomerationen, sondern auch der gesamten Volkswirtschaft einzudämmen.» (aus: Vernehmlassungsbericht des Eidg. Finanzdepartementes Neuer Finanzausgleich (NFA), 1999, S. 44/45). «Die Städte sind, und ich sage das als einer, der vom Land kommt, die Motoren der Wirtschaftstätigkeit, die Schauplätze von Kultur und Sport, Mittelpunkte menschlicher Kommunikation, aber auch Ausgangspunkte der gesellschaftlichen Innovation.» (Regierungsrat W. Luginbühl, SVP, 4.6.99).

Die Stadt im Würgegriff von Kanton und Bund

Auf der Berner Finanzdirektion erarbeiteten wir bereits sehr früh eine Konkretisierung der Zentrumsleistungen, die die städtischen Steuerzahler/innen gegenüber dem Bund (Hauptstadt Bern), dem Kanton und den Regionsgemeinden erbrachten. Mit gut begründeten Vorstössen auf den verschiedenen politischen Ebenen mit Blick auf die damit verknüpfte Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere aber mit hart geführten Verhandlungen versuchten wir, den Würgegriff zumindest etwas zu lockern. Schweizweit hatte sich aber die neoliberal begründete Sparpolitik durchgesetzt. Der Bund lehnte eine grössere Hauptstadt-Unterstützung ab, und der Kanton führte eine Steuergesetzrevision durch, die der Stadt weitere Einnahmenausfälle bescherte und den Druck für den städtischen Schuldenabbau nochmals erhöhte. Das Dogma der

neoliberalen Sparpolitik war bei den Bürgerlichen stärker als die Bereitschaft, die an sich erkannte Dysfunktion bei der Stadt/Agglomerations-Entwicklung pragmatisch zu überwinden zu versuchen.

Der Stadtberner Freisinn im Offside

Der im bürgerlichen Lager tonangebende Berner Freisinn war überzeugt, dass der RGM-Erfolg nur ein «Betriebsunfall» war und nach einer Legislatur wieder korrigiert werden könnte. Entsprechend setzten sie alles daran, ihr Lager mit einer aggressiven und polarisierenden Politik zu einen. Zu diesem Zweck erkoren sie die Finanzpolitik als ihr wichtigstes Vehikel. Sie konnten hier auf die bürgerlichen Mehrheiten in Bund und Kanton setzen. Sie wussten, dass ohne Resultate auf den übergeordneten Ebenen und ohne unpopuläre Steuererhöhung wir zu Sparmassnahmen gezwungen werden können. Kaum in der Opposition, erklärten sie die von ihnen verantworteten roten Zahlen zur Mutter aller Übel. Das «Komitee für gesunde Stadtfinanzen» wurde gezeugt, eine «bürgerliche Finanzstrategie» geboren (Januar 1995). Diese hätte uns innerhalb von sechs Jahren die gut funktionierenden städtischen Betriebe in Aktiengesellschaften mit reduziertem Leistungsauftrag umgewandelt, die Stadtgärtnerei und die Kehrichtabfuhr an Private verscherbelt, die Kindertagesstätten für viele unbezahlbar und die Wartelisten noch einiges länger gemacht. Die Tagesschulen wären abgeschafft – zugunsten von Mittagstischen, von Freiwilligen geführt. Der Gesundheitsdienst und der schulzahnärztliche Dienst wären bis auf symbolische Handlungen reduziert, die Schuldirektion auf ein Amt zurückgestutzt und damit gleich auch der Umweltschutz dem frommen Wünschen überlassen. Die noch verbliebene Stadtverwaltung wäre massiv reduziert und die Arbeitsbedingungen der städtischen Angestellten entsprechend verschlechtert worden. Eine Fachstelle für die Gleichstellung gehörte der Vergangenheit an. Das sommerliche Badevergnügen im Marzili-Bad wäre nicht mehr über die Steuern abgegolten gewesen – eine für Berner/innen besondere Provokation, die weit über das Symbolische hinausreichte.

Budgetabstimmungen: Ärger und Lösung zugleich

Weil wir zunächst auf Verhandlungslösungen mit Kanton und Bund, aber auch auf einen Wirtschaftsaufschwung setzten, versuchten wir mit Zeitgewinn über die ersten Runden zu kommen. Die alljährlichen Budgetabstimmungen wurden zu Anfang der ersten Legislatur zu einem veritablen Lackmustest für RGM. Wir wussten zwar, dass eine Steuererhöhung nicht mehrheitsfähig sein wird. Die ersten Budgetabstimmungen haben wir tatsächlich verloren. Und der Kanton hat uns zwischenzeitlich deshalb bevormundet. Diese hart geführten Abstimmungskampagnen zwangen uns allerdings zu einer innovativen Öffentlichkeitsarbeit. Nie zuvor wussten die Berner Steuerzahler/innen so genau, wofür sie Steuern bezahlten. Wir zeigten auf, was die von den RGM-Wähler/innen erwarteten Reformen kosteten und wie sie finanziert werden können. Diese politische Polarisierung führte auch dazu, dass weder der Steuerabbau noch die Privatisierungsstrategie städtischer Betriebe mehrheitsfähig werden konnte. Schmerzhaft war allerdings, dass die Auslagerungspolitik und die Einführung von New Public Management (NPM) wegen dieses permanenten politischen Druckes nicht verhindert werden konnten.

Die hart geführten Abstimmungskampagnen zwangen uns zu einer innovativen Öffentlichkeitsarbeit. Nie zuvor wussten die Berner Steuerzahlerlnnen so genau, wofür sie Steuern bezahlten.

Die bürgerliche Opposition konnte mit ihrem überrissenen Abbau-Programm zwar kurzfristig die ersten Budgetabstimmungen, nicht aber die späteren Wahl-

Berner Erfahrung im Erlacherhof und Rathaus: Welche Eckpfeiler im Bundeshaus?

Brächte der Wahlherbst auf Bundesebene eine RGM-Mehrheit, müssten aufgrund der Stadtberner Erfahrungen zumindest folgende Eckpfeiler eingeschlagen werden:

- Die Zusammenarbeit von RGM müsste organisatorisch formalisiert und inhaltlich auf eine Plattform und ein Legislaturprogramm abgestützt werden. Anstelle des jetzt vor den Wahlen eher wieder verschärften Wettbewerbs zwischen SP und den Grünen müssten wir sofort zusammensitzen und gemeinsame Ziele definieren und den Willen für diese Zusammenarbeit deutlich manifestieren, um damit den Wähler/innen eine Alternative zur jetzigen rechten Mehrheit plausibel und glaubwürdig anbieten zu können.
- Für den ersten Durchbruch von RGM in Bern war die rechtzeitig erfolgte inhaltliche Klärung und die diskursiv erarbeitete Verbindlichkeit ebenso wichtig wie das zur Verfügung stehende Personal.
- Im Bereich des Klimawandels müsste der Atomausstieg in der Zielsetzung verankert, ein Lavieren hier ausgeschlossen sein. In der Finanzpolitik müssten die Prioritäten inklusive terminierten Zielsetzungen gemeinsam festgelegt werden. Für die Sanierung der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung müssten gemeinsam Eckdaten festgelegt werden. Laufende Initiativprojekte der RGM-Partner dürften gegenseitig nicht torpediert, sondern müssten im Gegenteil Gegenstand der Legislaturziele werden.
- Eine RGM-Parlamentsmehrheit im eidgenössischen Parlament müsste eigentlich schon im Voraus bekannt geben, wie die neue Regierungsformel auszusehen hätte.

Bereits diese wenigen conditiones sine quibus non für ein wirksames Funktionieren einer RGM-Bundesmehrheit zeigen, dass die Wendewahlen von den verantwortlichen Akteur/innen mehr erhofft, als wirklich erwartet werden. Sollte es dank unserer bisherigen Politik und unseren gemeinsamen Anstrengungen tatsächlich eine Mehrheit geben, müssten wir in kürzester Zeit sehr viel nachholen, wenn die Stadtberner Erfahrungen in Bundesbern wirksam werden sollten.

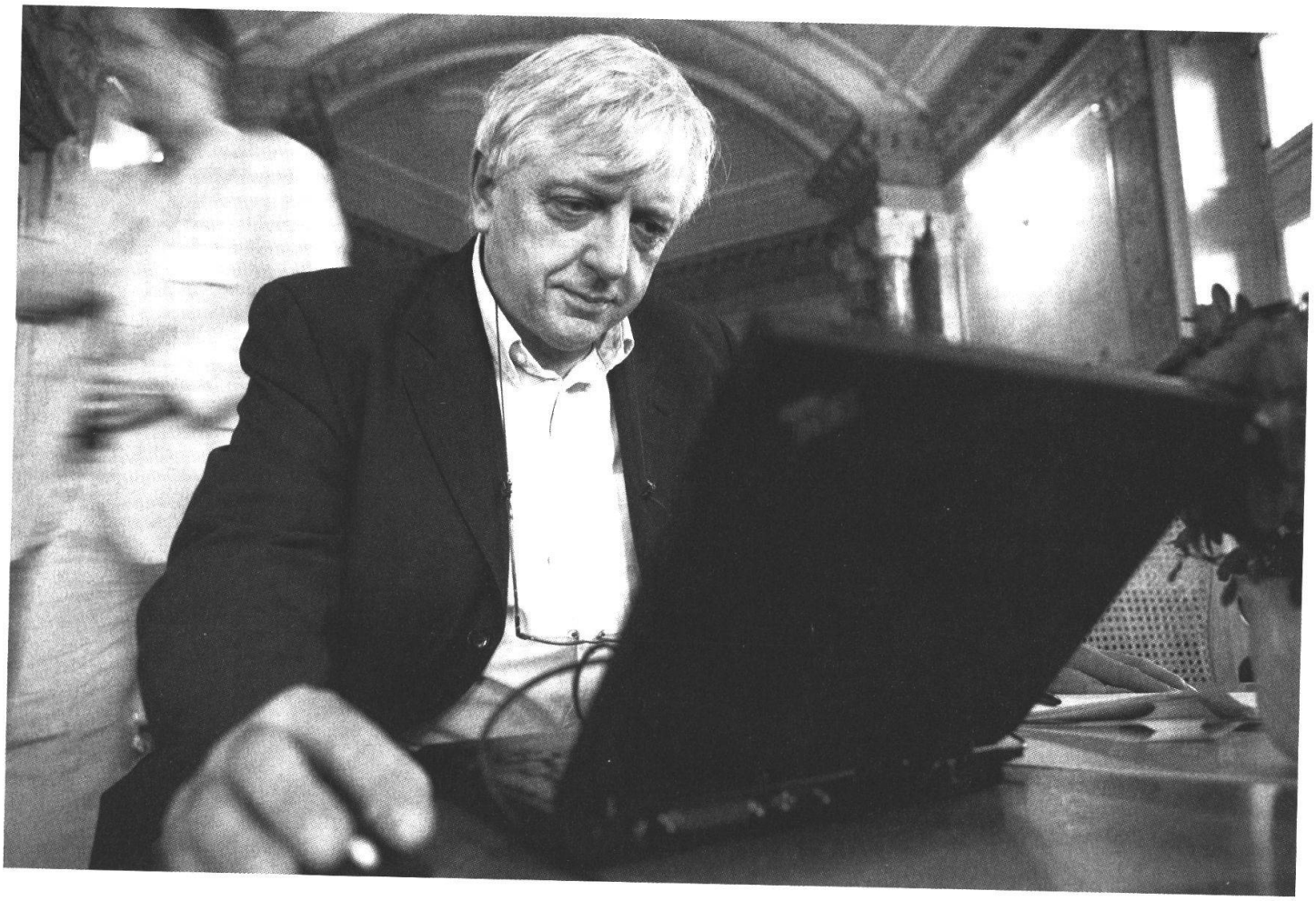
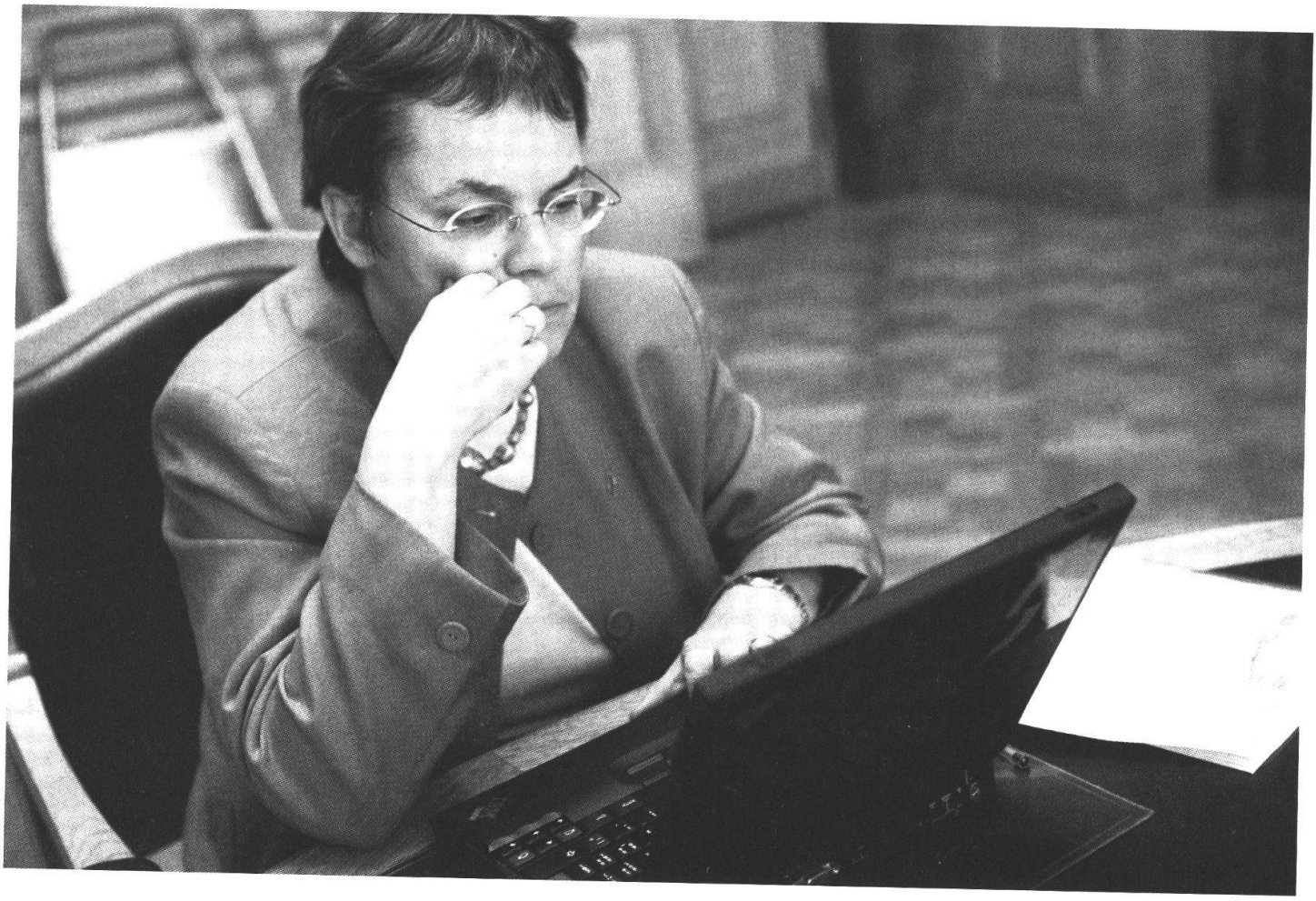
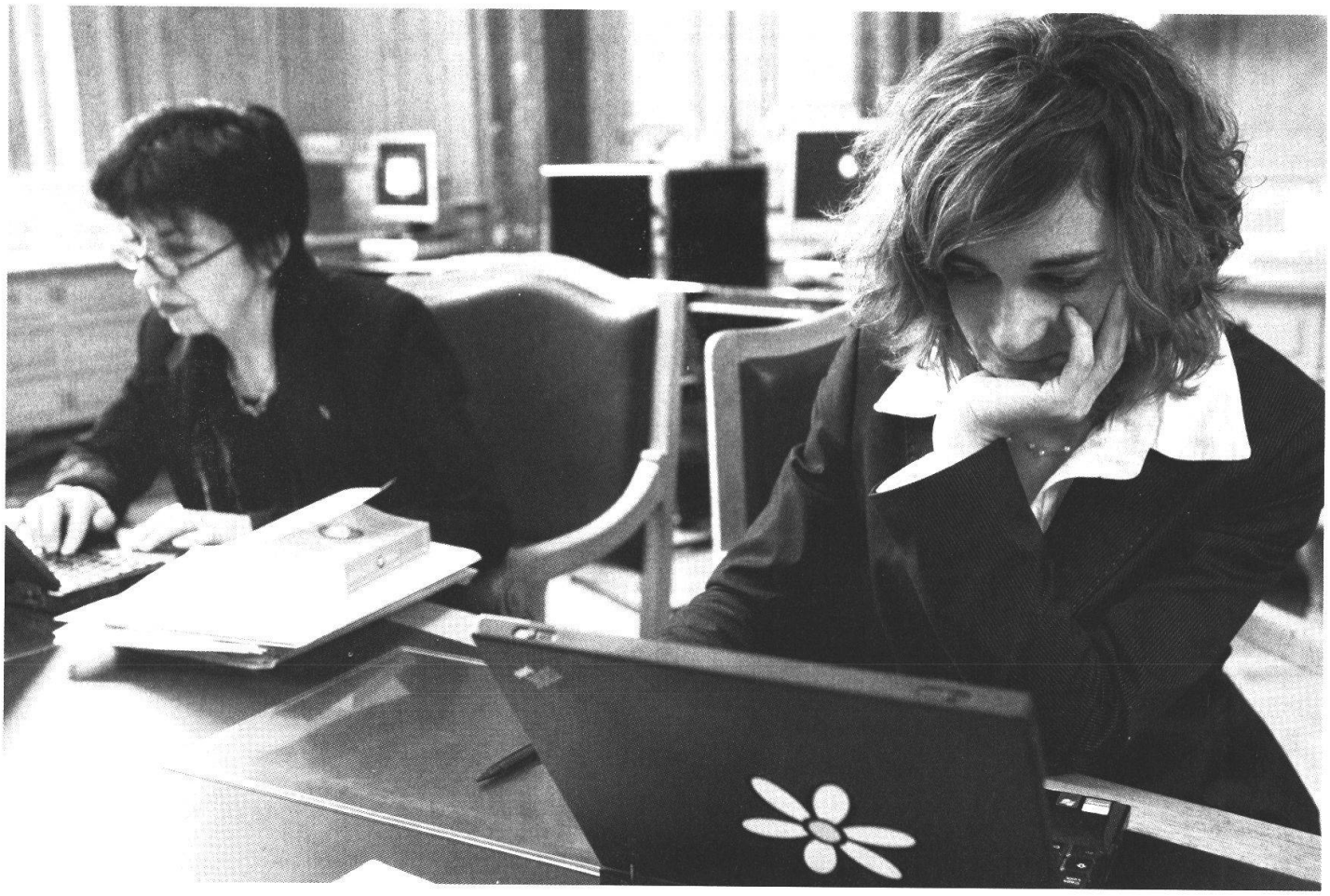
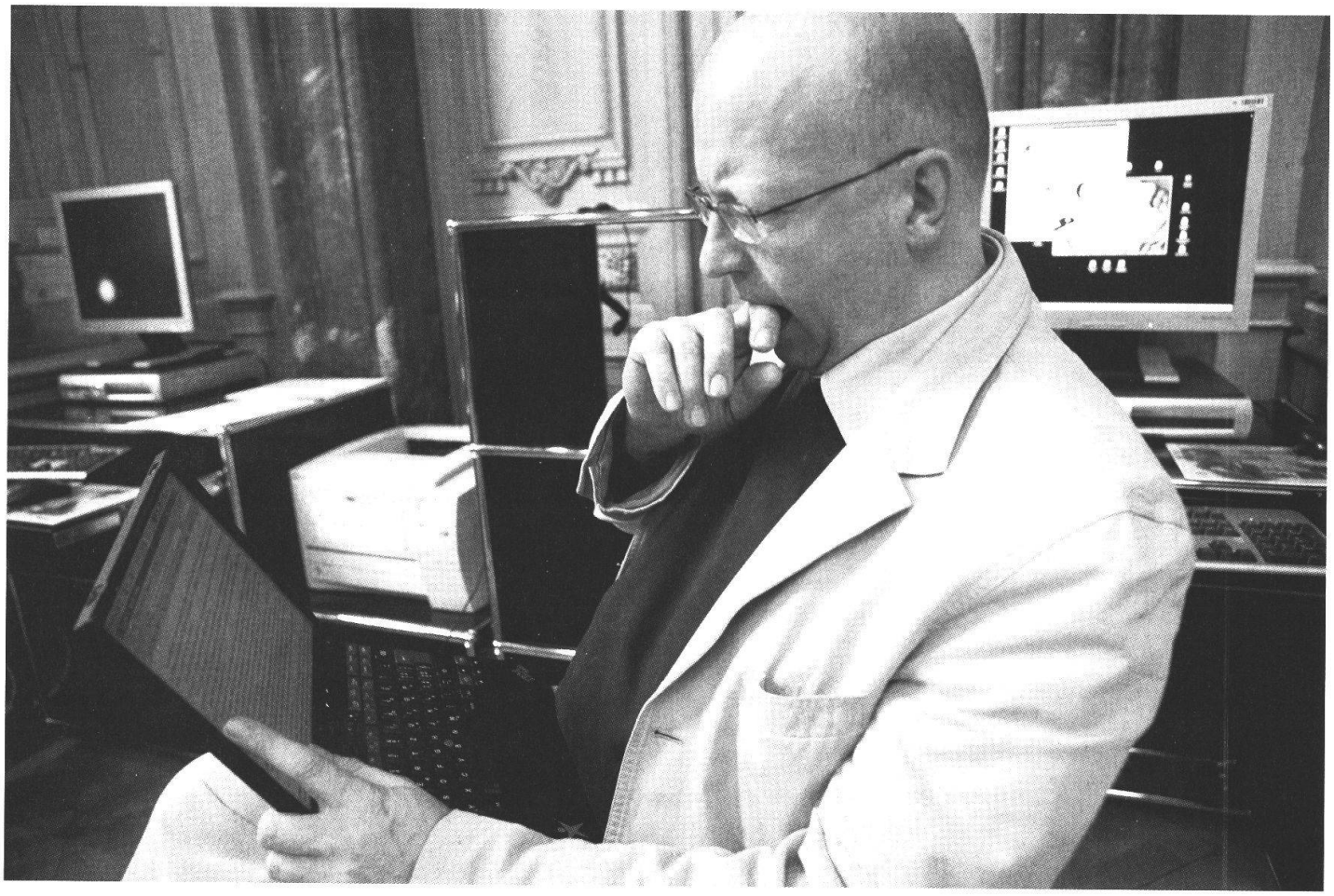
Die Wendewahlen werden von den verantwortlichen AkteurInnen mehr erhofft als wirklich erwartet.

en gewinnen. Die direkt-demokratische Auseinandersetzung hat auch in diesem Fall den Akteuren zwar viel Ärger, gleichzeitig aber auch die Lösung gebracht: Um weitere Abstimmungsniederlagen zu verhindern, wurde das von Bundesrat Villiger, FDP, auf Bundesebene vorgegebene informelle Kompromissfindungs-Instrument des «Runden Tisches» vom RGM-Gemeinderat ebenfalls eingesetzt. Mittels einer einigermassen austarierten Portfolioanalyse wurden alle Akteure gezwungen, konkrete Sparvorschläge zu formulieren, die auch mehrheitsfähig werden konnten.

Angesichts der erneut drohenden Defizite wurde zu Beginn von 1997 wiederum ein «Runder Tisch» einberufen. Damit haben wir damals offensichtlich nachhaltig wirkende Politmanagement-Verfahren eingeführt. Ab 2000 schrieb die Stadt Bern schwarze Zahlen.

RGM: innovative Vorschläge, offene Streitkultur

Diese hier beschriebenen Prozesse sind für RGM nicht reibungslos abgelaufen. Mehrmals drohte das Bündnis auseinanderzufallen. Die Begleitung durch eine kompetente Beratungs-Equipe war sehr wirkungsvoll. Der Erfolg von RGM ist nicht allein mit der unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur der Zentrumsstadt zu erklären. RGM hätte nicht ohne abgewählt zu werden innerhalb von sechs Jahren 200 Millionen einsparen können, wenn wir nichtsdestotrotz für RGM-Wähler/innen wichtige Reformen und Projekte durchgesetzt und längerfristig angelegte Projekte wie eine neue Agglomerationsstrategie skizziert hätten. In den Bereichen der familienexternen Kinderbetreuung, der Verkehrsberuhigung und Förderung des Fuss- und Veloverkehrs, der Einführung von Begegnungszonen in den Quartieren, der Wohnbaupolitik gibt es unbestreitbare Fortschritte. RGM hat auch Hand geboten für grosse Freizeit- (Gurten-Naherholungsgebiet), Sport- (Stade de Suisse) und Kultur-Projekte (Zentrum Paul Klee). Bei allen diesen grösseren Projekten war RGM längst nicht immer ein Herz und eine Seele. Manchmal gab es auch offen ausgetragenen Streit zwischen Rot und Grün, beispielsweise bei einer Abstimmung über einen geplanten Schanzentunnel beim Bahnhof, den der Souverän verhindert hat, oder über die Frage, ob weiterhin alljährlich über das Budget abgestimmt werden soll, was bis heute noch der Fall ist.

RGM ist in all diesen Auseinandersetzungen reifer und attraktiver geworden. Solange die entscheidenden RGM-Akteure verstehen, wo die informellen Grenzen gesetzt sind, wird Bern noch lange von Rot und Grün regiert, von den Mitteparteien toleriert.

Therese Frösch, Jg. 1951, war als Mitglied des Grünen Bündnis von 1993 bis 2004 Finanzdirektorin der Stadt Bern. Seit Dezember 2003 Nationalrätin, ist sie heute Fraktionspräsidentin der Grünen und Mitglied der Finanzkommission des Nationalrats.