

Von der Staatenwelt zum Städtenetzwerk

Autor(en): **Segbers, Klaus / Raiser, Simon / Volkmann, Krister**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **86 (2006)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-167587>

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.

Nationale Wirtschaftsräume verlieren an Einfluss; an ihre Stelle treten global vernetzte Metropolregionen – nicht nur in den Industriestaaten, sondern auch in den Schwellenländern. Ein Überblick über die unterschiedlichen Entwicklungspfade von Shanghai, São Paulo, Mumbai und Johannesburg.

(6) Von der Staatenwelt zum Städtenetzwerk

Klaus Segbers, Simon Raiser & Krister Volkmann

Klaus Segbers, Simon Raiser und Krister Volkmann sind Herausgeber des Buches «Public Problems – Private Solutions? Globalizing Cities in the South». Aldershot: Ashgate, 2005.

Die Regierungschefs der mächtigsten Staaten der Welt kommen seit drei Jahrzehnten an den G7- oder (seit der Erweiterung um Russland) G8-Treffen zusammen, um die Ausrichtung der globalen Politik festzulegen. Seit kurzem treffen sich auch die vier Bürgermeister der europäischen Metropolen London, Paris, Berlin und Moskau (die neuen «M4»?), um sich miteinander abzustimmen. Im Wirtschaftsteil der Tageszeitungen finden sich unter der Rubrik «Staatsanleihen» städtisch geprägte Regionen wie City of Yokohama, Ile de France, Land Hessen oder Province of Ontario. Das Bruttosozialprodukt mancher Stadtregionen übersteigt dasjenige mittelgrosser Staaten; die Wirtschaftsleistung der Region Tokio etwa übertrifft diejenige Kanadas. Diese Beobachtungen deuten auf eine veränderte Rolle von Städten hin. Wie lässt sich deren Bedeutungszuwachs erklären?

Der Globalisierungsprozess unterwirft das traditionelle System der internationalen Politik einem tiefgreifenden Wandel. In den vergangenen drei Jahrhunderten dominierten Staaten das internationale System. Verhandlungen über politische und wirtschaftliche Abkommen wurden von den Regierungen mittels Diplomatie geführt; Zollschränken und Nationalwährungen schafften einheitliche, nationale Wirtschaftsräume; Grenzkontrollen regulierten die Reisen von Personen ins Ausland. In der Nachkriegszeit

wurde dieses System – im wesentlichen unangestastet – von einer bipolaren Ordnung überlagert, in der die Welt in Ost und West eingeteilt war. In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist diese klare Struktur in Fluss geraten – die Rahmenbedingungen für globale Politik ändern sich. Die Nationalstaaten werden zwar nicht bedeutungslos, doch agieren sie in einem Umfeld, das unübersichtlicher geworden ist und in dem zentrale Steuerung immer schwieriger wird.

Dieser neue Kontext der globalen Politik ist durch fünf Entwicklungen gekennzeichnet, die den Monopolanspruch des Staates bei der Gestaltung der Aussenpolitik in Frage stellen. *Erstens* hat die Zahl der relevanten Akteure zugenommen. An der Gestaltung von Politik, an der Verteilung und Vergabe von Ressourcen und an der Meinungsbildung in der Öffentlichkeit beteiligen sich in zunehmendem Masse weitere Akteure: internationale Organisationen, transnationale Konzerne, Nichtregierungsorganisationen, Regionen und Städte, die Medien sowie einflussreiche Individuen, um nur die wichtigsten zu nennen. Eine der Trennlinien läuft entlang der Unterscheidung öffentlich/privat bzw. staatlich/nichtstaatlich. *Zweitens* entspricht Politik vermehrt einem Mehrebenen-Spiel, bei dem nationale Akteure die Kalküle anderer Ebenen (subnational wie supranational) zunehmend berücksichtigen müssen. Sie können, dank Vetopositionen, von substaatlichen Ebenen empfindlich in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt werden, andererseits jedoch diese mit Geschick auch zur Stärkung ihrer Verhandlungsposition einsetzen. *Drittens* befindet sich die relative Macht der Akteure im Fluss. Anders als während des Kalten Krieges, als das militärische Potential die bestimmende Machtressource war, existieren heute verschiedene Machtressourcen («Machtwährungen») parallel nebeneinander, auch wenn in bestimmten Situationen die militärische Macht nach wie vor ausschlaggebend sein kann. *Viertens* verschwimmt die Grenzziehung zwischen Inland und Ausland. Das Stichwort «Transnationalität» charakterisiert eine Vielzahl von Aktivitäten und Gebilden, angefangen bei den grossen Konzernen bis hin zu individuellen Biographien. *Fünftens* gestaltet sich – auch als Folge des vorangegangenen – die Beobachtung, Kontrolle und Steuerung der Interaktionen immer schwieriger. Dies erfordert ein neues Denken in der Wissenschaft. Eine neue Kartographie ist gefragt, eine Technik des «Mapping», die in der Lage ist, mit den neuen Phänomenen politischer Steuerung umzugehen.

In dieser neuen Kartographie müssen auch Stadtregionen Platz finden. Der Soziologe Manuel Castells hat treffend beschrieben, dass globale Ressourcenflüsse – Geld, Waren, Dienstleistungen, Personen, Informationen, Symbole – in einem *space of flows* sich nicht mehr so sehr an nationalen Grenzen orientieren, sondern die Welt zunehmend in globalisierte und periphere Regionen strukturieren. Die Differenzierung innerhalb der Staaten (selbst innerhalb von Städten) nimmt tendenziell zu, andererseits bilden sich auch grenzüberschreitende Regionen (wie etwa die Öresund-Region, mit Kopenhagen und Malmö). Städtische Wachstumsregionen bilden neue Knotenpunkte in diesem «Raum der Ströme». Hier konzentrieren sich Kapital und Wissen und damit ökonomische und politische Macht. Städte sind zudem wichtige Orte für Innovationen – wirtschaftliche und technologische, aber auch gesellschaftliche und politische. So gewinnen Städte an Bedeutung und Einfluss gegenüber nationalen Regierungen. Auf der anderen Seite sehen sie sich aber auch einem verstärkten Konkurrenzdruck untereinander ausgesetzt, wenn sie nicht bloss Durchflusstation der Ressourcenströ-

Die Metropolregionen der Industriestaaten des Nordens stehen einer aufstrebenden Gruppe global gut vernetzter Stadtregionen in Schwellenländern gegenüber.

me, sondern auch an deren Nutzung und Zuweisung beteiligt sein wollen.

Die etablierten Metropolregionen in den Industriestaaten des Nordens sehen sich dabei einer aufstrebenden Gruppe ebenfalls global gut vernetzter Stadtregionen in Schwellenländern gegenüber, die zur Spitze der internationalen Städtehierarchie aufschliessen wollen. In dem Wettstreit um Investitionen wird auf ausgeklügelte Marketingstrategien gesetzt, die das Image einer modernen, kosmopolitischen Weltstadt projizieren sollen, die Zukunft verspricht: Shanghai mit seiner futuristischen Skyline gilt vielerorts als Sinnbild dynamischen Wirtschaftswachstums, doch auch die Wolkenkratzer São Paulos stellen jede europäische Grossstadt in den Schatten. Die Gegensätze zwischen Gewinnern und Verlierern treten hier allerdings noch schärfer hervor als in Europa, und in einem gewissen Sinne stellen sie die neue «Frontier» der Globalisierung (Fulong Wu) dar, an der sich immense Chancen auftun, andererseits auch ein harter Kampf ums Überleben geführt wird.

Die Frage, wie diese widersprüchlichen Seiten auf positive Weise integriert werden können, stellt die städtischen Akteure vor schwer lösbare Dilemmata. Sollen angesichts knapper werdender Ressourcen diese in den Ausbau einer erstklassigen technischen Infrastruktur gesteckt werden, die den Ansprüchen globaler Akteure genügt, oder sollen sie für die Grundversorgung der benachteiligten Bevölkerungsschichten verwendet werden? Wie kann bei politischen Entscheidungen ein breiter Konsens erzielt werden, wo doch die Notwendigkeit zu schneller Reaktion auf aktuelle Ereignisse ständig zunimmt? Wie können starke, handlungsfähige Akteure in partizipative Prozesse eingebunden werden? Trotz den Gemeinsamkeiten weltweiter Städtekonkurrenz und ähnlich gelagerter Ausgangsbedingungen und Herausforderungen, zeichnen sich durchaus unterschiedliche Strategien (bis hin zu Nicht-Strategien) bei der Art ab, mit diesen Dilemmata umzugehen, wie das Forschungsprojekt «Global City Regions as Changing Sites of Governance» – zu den Stadtregionen Shanghai, São Paulo, Mumbai und Johannesburg – an der Freien Universität Berlin gezeigt hat. Keine der vier Städte ist Hauptstadt, und sie gehören daher nicht zu den klassischen Zentren politischer Macht. Sie liegen ausserhalb der hochindustrialisierten Staaten, doch sind sie zunehmend global vernetzt und fungieren als wirtschaftliche und kulturelle Zentren in ihrer jeweiligen Weltregion. Im folgenden werden die unterschiedlichen Profile der verschiedenen Stadtentwicklungen gezeichnet. *Shanghai – die «gigantische Stadt-AG»*. Shanghai, der «Drachenkopf» Chinas, verfolgt unter den vier genannten Städten sicherlich die ehrgeizigste und zielstrebigste Linie in dem Bestreben, sich in den obersten Rang der Weltstädte emporzuarbeiten – auf dieselbe Ebene wie New York und London. In einem Land ohne konkurrierende politische Parteien, kann hier das koordinierte Vorgehen von Zentral- und Regionalregierung eine besondere Dynamik entwickeln, die eine Wachstumsstrategie gegen alle Widerstände durchzusetzen vermag. Die im Stadtbild sichtbaren Ergebnisse, besonders die Hochhäuser im Finanzdistrikt Lujiazui, versetzen jeden Besucher der Stadt in Erstaunen. Mit grosser Zielstrebigkeit werden Prestigeprojekte, wie die Magnetschwebbahn Transrapid, umgesetzt. In Shanghai zeigt sich, dass auch in einem von wirtschaftlichem Wettbewerb bestimmten Umfeld der Staat einen sehr aktiven Part spielen kann. Dabei wandelt sich seine Rolle. Auf der lokalen Ebene entstehen neue, betriebs-

wirtschaftlich ausgerichtete Einheiten. Der Staat «erfindet sich auf der lokalen Ebene neu». Fulong Wu spricht von einer «gigantischen Stadt-AG», die in Shanghai geschaffen werde. Die Administratoren verstehen sich eher als Unternehmer, deren Aufgabe es ist, die Chancen des Kapitalmarktes für ihr «Unternehmen Stadt» zu nutzen. Kluges Management ersetzt politische Aushandlungsprozesse.

Allerdings gehen die wirtschaftlichen Reformen nicht mit paralleler politischer Öffnung einher. Das Fehlen offener politischer Beteiligung ist zugleich eines der grössten Risiken in Shanghai. Die Kontakte zum Ausland werden noch immer stark reguliert, ein offener Austausch ist sehr erschwert. Offenheit ist jedoch lebenswichtig für Toleranz, Kreativität und eine unternehmerische Atmosphäre. Die schätzungsweise vier Millionen Wanderarbeiter auf Shanghais Baustellen sind von den meisten sozialen Leistungen ausgeschlossen und stellen ein ungelöstes Problem dar. Hier ist eine offene Auseinandersetzung, mit verschiedenen Integrations-Ansätzen gefragt.

São Paulo – die «globalisierte, aber unkoordinierte Metropole». São Paulo ist in gewisser Weise der Gegenpol zu Shanghai, da hier, zumindest auf der Ebene der Metropolregion, eine einheitliche Gesamtstrategie fehlt. Im Zuge der Neustrukturierung der lokalen Ebene soll nunmehr jede der 39 Kommunen in der Metropolregion ihren eigenen «Master Plan» aufstellen. Die einzige übergreifende Planungsorganisation, EMPLASA, verfügt dagegen kaum über Ressourcen, um die Entwicklung der Gesamtregion zu fördern. Dies hat in der Region São Paulo zu verschärfter Konkurrenz zwischen einzelnen Kommunen und zu einer Steuersenkungsspirale geführt. Da São Paulo dennoch der führende Wirtschafts- und Finanzstandort in Südamerika ist, könnte man es als die «globalisierte, aber unkoordinierte Metropole» bezeichnen. In der Sicht mancher Kommentatoren steckt durchaus Absicht hinter diesem Mangel an Koordination, da die diffuse Machtverteilung die in Brasilien stark verankerte Elite vor Umverteilungsansprüchen schützt.

Auf der anderen Seite hat man in der brasilianischen Finanzmetropole in den vergangenen Jahren eine Reihe von Innovationen auf den Weg gebracht, die eine stärkere politische Beteiligung der Bevölkerung fördern sollen – das also, worin Shanghai die grössten Defizite aufweist. Zwei Ansätze stehen hier im Vordergrund: die Einführung des Bürgerhaushalts (*Orçamento Participativo*) und die Gründung von Subadministrati-

onen als einer Verwaltungsebene, die sich durch mehr Bürgernähe auszeichnet. Darüber hinaus ist, unter dem Schlagwort «Soziales Unternehmertum», die Verknüpfung unternehmerischer Initiativen mit dem Engagement für die Armen ein grosses Thema. Derartige Ansätze sind auch dringend nötig; denn die sozialen Diskrepanzen machen Kriminalität zu einem Problem, das sich in der Stadt gravierend auswirkt. Stets präsent, begleitet die Sorge um die persönliche Sicherheit den Alltag ihrer Bewohner, etwa bei der Planung von Fahrtrouten oder der Errichtung von «gated communities» – von mit Mauern und Wachpersonal gesicherten Gebäudekomplexen.

Mumbai/Bombay – die «Patchwork City». Ein fragmentiertes Regierungs- und Steuerungssystem (*governance structure*) ist auch kennzeichnend für Mumbai (ehemals Bombay). Anders als in São Paulo, spielt hier aber die Konkurrenz zwischen den Kommunen eine geringere Rolle; statt dessen erschweren die unklare Kompetenzverteilung zwischen der verschiedenen Regierungsebenen (Bundesregierung, Teilstaat mit einer Vielzahl halb-staatlicher Behörden sowie die traditionsreiche Municipal Corporation of Gre-

Beispiel Shanghai: «der Staat erfindet sich auf der lokalen Ebene neu».

ater Bombay) die Entwicklung einer abgestimmten Gesamtstrategie. Wie in der brasilianischen Metropole, gibt es nicht das explizite Ziel, «Global City» zu werden, obwohl Mumbai/Bombay von den vier Stadtregionen der multikulturelle Mikrokosmos *par excellence* ist, mit seinen vielen Ethnien, Sprachen, Religionen und einer Wirtschaft, die vom Ochsenkarrenlenker bis zum Software-Spezialisten reicht. In der gegenwärtigen Situation scheint die Stadt jedoch entlang diesen ethnischen und sprachlichen Bruchlinien geteilt zu sein. Unübersichtliche, sich überlagernde formelle und informelle Strukturen in Politik und Wirtschaft verhindern weiterhin die Einigung auf einen Entwicklungsweg. Die Bedeutung einer brückenbildenden, kollektiven Identität bzw. die Schwierigkeiten beim Fehlen einer solchen, werden in Mumbai deutlich.

Auf der anderen Seite ist der soziale Zusammenhalt in den einzelnen Stadtvierteln und kulturellen Gemeinschaften sehr gross und trägt wesentlich zu erfolgreichen Überlebensstrategien im schwierigen Alltag bei. Im Vergleich zu anderen Weltstädten fällt dem Besucher

eindrücklich auf, wie wenig Strassenkriminalität in Mumbai anzutreffen ist – trotz starken sozio-ökonomischen Gegensätzen. Das bunte Gemisch aus Strassenzügen mit unterschiedlichen Kombinationen der Ethnien, Sprachen und Religionen lässt die Bezeichnung «Patchwork City» als treffende Charakterisierung für Mumbai erscheinen. Generell verläuft dieses Zusammenleben einigermaßen friedlich, doch ist es fragil und verwundbar, wie die neuliche Anschlagserie in der Stadt gezeigt hat.

Johannesburg – «der Herausforderer aus Afrika». Johannesburg wiederum, als Vertreterin des «vergessenen Kontinents», weist eine Reihe bemerkenswerter Parallelen mit Shanghai auf. Die Stadtadministration verfolgt, ebenso wie im chinesischen Pendant, eine explizite und ambitionierte Strategie, diese afrikanische Finanzmetropole in eine «World-Class City» zu verwandeln. Da der ANC im demokratischen Südafrika die führende politische Kraft ist, wird diese Strategie von allen Ebenen – Zentralstaat, Provinz Gauteng, City of Johannesburg – getragen. Hier unterscheidet sich das politische Umfeld deutlich von der zersplitterten politischen Landschaft in

Beispiel Johannesburg: die Bewohner werden eher als Kunden städtischer Dienstleistungen, denn politisch und als Bürger gesehen.

Mumbai oder São Paulo. Ähnlich wie in Shanghai, tendiert das Politikverständnis zum Leitbild eines klugen, tatkräftigen Managers, der öffentliche und private Ressourcen für seine Stadt mobilisiert. Im Mittelpunkt steht die Vermittlung eines positiven Images nach aussen. Es wird dabei angenommen, dass in der Bevölkerung Konsens über die gewählte Strategie bestehe. Die Bewohner werden eher als Kunden städtischer Dienstleistungen, denn politisch und als Bürger gesehen. Eine effiziente und reibungslose Dienstleistungserbringung rückt daher in den Vordergrund.

Allerdings werden auch in Johannesburg, wie in São Paulo, innovative Partizipationsformen erprobt. Laut Susan Parnell bleibt es jedoch unklar, wo die Entscheidungen letztlich getroffen werden. Die Adressaten politischer Forderungen werden verschleiert, was letztlich wie in Brasilien der Elite zugute kommt. Als weiteres Manko nennen Kommentatoren die Scheu vor politischen Konflikten. Unter dem Einfluss der ungeprüften Annahme, die Bevölkerung stehe in breitem Konsens hinter der Stadtadministration, geraten

brennende und kontroverse Probleme, wie etwa die enorme Bedrohung durch Aids oder der Umgang mit der alltäglichen Gewalt und Kriminalität, aus dem Blickfeld der Verantwortlichen in der Stadtregion.

Die vier skizzierten Modelle deuten auf unterschiedliche Entwicklungspfade. Gemeinsam sind ihnen die Rahmenbedingungen einer wirtschaftlichen Globalisierung, in der Stadtregionen darum ringen, eine Schlüsselposition im Netzwerk der Ressourcenströme einzunehmen, mithin eine «Global City Region» zu werden. Einige Stadtregionen formulieren zur Erreichung dieses Ziels eine explizite Strategie, mit deren Hilfe die knappen Ressourcen der Akteure gebündelt werden sollen. Wie das Beispiel Shanghais zeigt, können diese Kraftanstrengungen beeindruckende Ergebnisse hervorbringen. Bei diesem, von wenigen starken Akteuren gelenkten Entwicklungsweg besteht jedoch gleichzeitig die Gefahr, dass kritische Stimmen unberücksichtigt bleiben oder gar unterdrückt werden, die ein wichtiges Korrektiv gegen Fehlentwicklungen und Problemlblindheit wären. Am anderen Ende der Skala ist in Städten wie Mumbai/Bombay ein vielschichtiger Wettbewerb unterschiedlicher, ja sogar gegensätzlicher Ansätze zu beobachten, die die Verständigung auf ein gemeinsames Vorgehen erschweren. Diese bunte Vielfalt kann ein dynamischer Quell innovativer Lösungsansätze werden. Allerdings besteht hier die Gefahr, dass das unkoordinierte Nebeneinander die notwendige Bündelung von Ressourcen verhindert.

Trotz ähnlich gelagerten Problemen und Herausforderungen haben die Städte teils sehr unterschiedliche Entwicklungspfade eingeschlagen. Dabei spielen die jeweiligen lokalen Verhältnisse eine entscheidende Rolle. Doch unabhängig von den lokalen Umständen, lebt jede Stadt(region) letzten Endes davon, dass genügend öffentlicher Raum erhalten bleibt, um die Begegnung verschiedener Akteure und deren Verständigung auf einen Grundkonsens zu ermöglichen.

KLAUS SEGBERS
ist Professor für
Politikwissenschaft und
Osteuropapolitik an
der Freien Universität
Berlin.

SIMON RAISER
studierte Politik-
wissenschaften und
ist als selbstständiger
Dozent in der
politischen Bildungs-
arbeit tätig.

KRISTER
VOLKMANN stu-
dierte Verwaltungs-
wissenschaften und
zur Zeit Doktorand
an der Universität
Potsdam.