

GEDANKLICHER RAHMEN

1 Globale und lokale Kräfte in Städten des politischen Umbruchs

R. Schneider-Sliwa, Basel

Über Grossstadtentwicklung und globale Trends ist viel geschrieben worden (Amin u Thrift 1994; Castells 1996; Dicken 1998; Sassen 1996, 1999; Keil u. Ronneberger 1994; Marcuse u. van Kempen 2000; Brand et al. 2000; Hirsch 2000; Storper 1997). Viele Autoren gehen davon aus, dass die Globalisierung den Strukturen und Institutionen der Städte eine gewisse Uniformität der Entwicklung aufdrängt. Dabei wird Globalisierung als ein Spektrum verschiedener Prozesse verstanden: Aus ökonomischer Perspektive beinhaltet Globalisierung global verflochtene Volkswirtschaften, aus politischer Sicht den Verlust der Selbständigkeit von Volkswirtschaften und „Entstaatlichung“, in soziokultureller Betrachtung sind die Entwicklungen hin zu weltweit vereinheitlichten Konsummustern, Lebensstilen und gesellschaftlichen Veränderungen gemeint (Rieger u. Leibfried 2001).

Von Interesse ist dabei zumeist nicht die Globalisierung an sich, sondern ihre Auswirkungen, denn die Globalisierung der Ökonomie und der internationale Wettbewerb lassen neue Gewinner und Verlierer entstehen (Keohane u. Nye 2000). Die Literatur befasst sich mit positiven und negativen Folgen: *Zu den langfristig positiven zählt, dass der global verschärfte Wettbewerb Potentiale für eine Umstrukturierung und Neuausrichtung auf konkurrenzfähige Wirtschaftszweige aktiviert.* In einigen Städten und Regionen kommt es dabei zur Konzentration globaler Steuerungs- und Kontrollfunktionen, besonders von Banken und Finanzdienstleistungen, transnational agierenden Unternehmen sowie regionalen, internationalen und supranationalen Einrichtungen (Sassen, 1996; Castells 1996). Als Verortung kontinentaler oder transkontinentaler Entscheidungs-, Kontroll- und Koordinationsmacht erhalten diese Städte als Motoren der Entwicklung besonders dann Bedeutung, wenn sie „Knotenfunktionen“ in drei Wertschöpfungssystemen aufweisen: in der Generierung von Innovationen, der Steuerung von Kapitalflüssen und von Marktinformationen. Dabei kann jedes dieser Dienstleistungscluster die funktionale Bedeutung einer ganzen Region für einen nationalen oder internationalen Markt erhöhen (Castells 1996, Schamp 2001, S. 169). *Langfristig positiv können auch Anpassungen gesehen werden, die es erlauben, ein höheres*

Mobilitäts- und Wohlstandspotential zu realisieren. Dazu gehören z.B. Homogenisierungen im Ausbildungswesen, Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen, verstärkte Einbindung von Städten in das globale Wirtschaftssystem oder die Intensivierung weltweiter wirtschaftlicher und sozialer Beziehungen. Eine vorteilhafte Begleiterscheinung der Globalisierung ist demnach der Bedeutungsgewinn der qualitativen Aspekte gegenüber dem rein quantitativen Wachstum, also:

- steigende individuelle Freiheit aufgrund erhöhter Freizügigkeit von Arbeitnehmern, Gütern und Kapital,
- zunehmende Demokratisierung und Rechtssicherheit wegen der Förderung der Mobilität; steigender Wohlstand, besonders dort, wo Mobilität Arbeitsmigration beinhaltet,
- Qualitätssteigerung des Humankapitals, bedingt durch die verschärften Anforderungen an die Ausbildung,
- Verbesserungen im Umweltbereich, da in einer international vernetzten Welt Umweltschäden besser bekannt gemacht und bekämpft werden können.

Negative Folgen der Globalisierung äussern sich in der Entwicklung bestimmter tertiärer Aktivitäten, die eine *Homogenisierung, d.h. Adoption globaler Kulturen, bestimmter Konsummuster und Lebensformen beinhaltet* (Sassen 1996; Barnet u. Cavanagh 1996). Im Bereich der Politik sind es Formen der *urban governance* sowie der unternehmerischen Stadtpolitik, die mit einem Verlust kultureller Vielfalt, sozialer Orientierung und demokratischer Strukturen in Verbindung gebracht werden (Brand et al. 2000; Hasenclever, Mayer u. Rittberger 1997, Jessop 2000; Ossenbrügge 2001). *Negative Folgen der Globalisierung* sind auch *Fragmentierungen und zunehmende Differenzierungen sowie neue regionale und soziale Exklusion auf städtischer, regionaler und kontinentaler Ebene* (Appadurai 1990, 1996; Featherstone 1993, 1995, Cox 1997; Scholz 2000): Wegen des Fokus auf kapitalintensiver Produktion oder auf Dienstleistungen für gehobene Einkommensschichten zeigen sich neben den Schaltstellen des globalen Wettbewerbgeschehens und den „globalisierten Orten“ nicht selten auch ausgegrenzte „Restwelten“, die in der globalisierten Wirtschaft aufgrund mangelnder Kauf- oder Produktivkraft kaum mehr Nutzwert zu haben scheinen (Scholz 2000). Verschärfend wirken hier Politikmassnahmen wie Liberalisierung der Wirtschaft, Abkoppelung der Gesellschafts- von der Wirtschaftspolitik und Rückbau des Wohlfahrtsstaates auf allen Ebenen eines föderativen Systems.

Ziel des Buches

Ein grosser Teil der Literatur geht davon aus, dass die skizzierten Entwicklungen quasi-naturgesetzliche Determinanten seien und die Globalisierung für alle Städte einen Stadtentwicklungsprozess mit bekanntem Ausgang und bestimmten, oft negativen Wirkungen beinhalte. *Dieses Buch geht von der Prämisse aus, dass die Globalisierung kein Prozess ist, der den einzelnen Regionen oder Städten und*

ihren politischen Institutionen Uniformität aufzwingt und auf lokaler Ebene überall die neuen makro-kulturellen Strukturmuster der Globalisierung in redimensionierten Einheiten entstehen lässt. Komplexe Stadtsysteme können gerade wegen ihrer lokalen Gegebenheiten und Entwicklungen nicht in ihrer Gesamtheit gleiche Trends und Entwicklungsmuster erfahren, da zu viele Kräfte die Stadtentwicklung steuern (Abb. 1), und dies in jedem Stadtkontext auf unterschiedliche Weise geschieht. Hinter all diesen Kräften stehen Akteure, Planer oder Impulsgeber aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Globalisierung schaltet diese nicht aus und löst als neue Lebensform das Marktgeschehen, den Staat, die Politik oder den menschlichen Akteur nicht ab. Auch in der Ära der Globalisierung bleibt Grossstadtentwicklung daher nur begrenzt theoriefähig: Für Stadtentwicklung können, müssen aber die scheinbaren Gesetzmässigkeiten globaler Trends nicht gelten (Rieger u. Leibfried 2001, S. 75,76f; Keohane u. Nye 2000, Kapstein 2000).

Hier setzt das vorliegende Buch ein. Es geht von einer Dialektik lokaler und globaler Kräfte aus, deren Einfluss sich räumlich und zeitlich aufgrund ortsspezifischer Konstellationen und Entwicklungsfaktoren sehr stark unterscheidet und der Globalisierung auf lokaler Ebene erst ihr spezifisches Gesicht verleiht: In welcher Weise sich „Globalisierung“, bei der weltweit Standorte neu positioniert werden, auf der lokalen Ebene manifestiert und wie stark sich ihre positiven oder negativen Folgen zeigen, ergibt sich nicht selten als Resultat daraus, wie regions- bzw. lokalitätsbezogene Eigenschaften oder Entwicklungen in Wert gesetzt werden oder wie „lokale Identität“ und „Territorialität“ im Sinne einer Gesamtkonstellation spezifischer, einzigartiger und unwiederholbarer Gegebenheiten im sozialen, wirtschaftlichen, städtebaulichen und infrastrukturellen Sinne aufgebaut wird (Conti, 1997: 97). Es wird also dahingehend argumentiert, dass die in Städten auftretenden Entwicklungen nicht quasi-bedingungslos globalen Kräften unterworfen sind. Vielmehr wird aufgezeigt, dass die universalen Kräfte entscheidende – häufig den Verlauf und die Geschwindigkeit bestimmende – Eventualitäten im Prozess der städtischen Umstrukturierung sind, dass jedoch Entwicklungen und Besonderheiten innerhalb einer Stadt diesen Verlauf sehr stark mitsteuern.

Diese Thematik wird hier anhand von elf Fallbeispielen behandelt, die sich aufgrund politischer Entwicklung bzw. eines Systemumbruchs neu strukturieren müssen. Obwohl diese Städte unterschiedlichen politischen und soziokulturellen Kontexten entstammen, ist ihnen gemeinsam, dass in jüngster Vergangenheit der Sozialvertrag der einzelnen Regionen entweder durch revolutionäre oder andere dramatische politische Umbrüche radikal umgestürzt wurde oder sich das Potential der grossen Zentren, die nahe oder ferne Zukunft zu kontrollieren, grundlegend verändert hat.

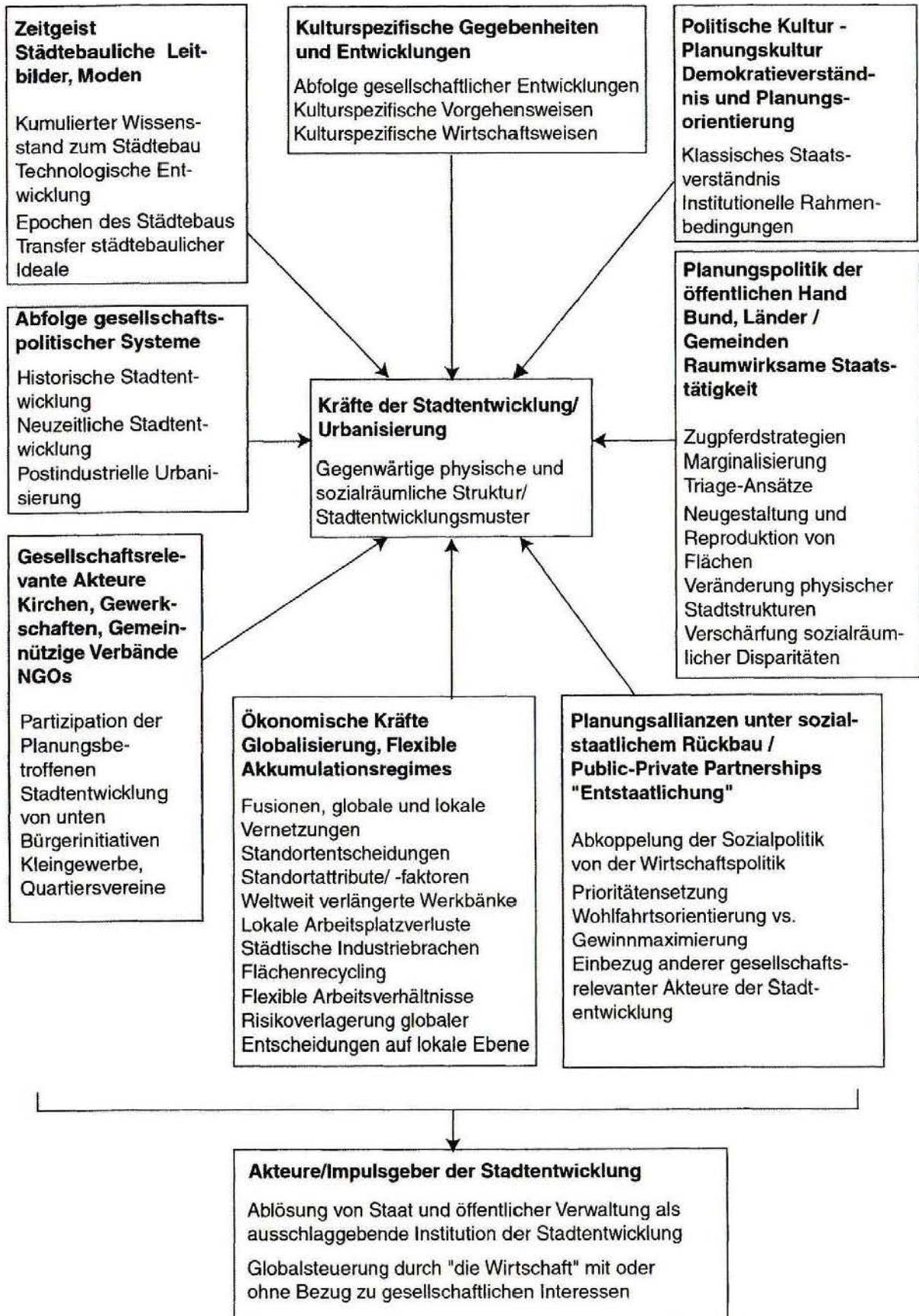


Abb. 1 Kräfte der Stadtentwicklung (Entwurf: Rita Schneider-Sliwa)

Gerade wegen ihres eigenen politischen Systemwandels sind diese Städte in der einzigartigen Lage, ihre endogenen Potentiale in besonderem Masse aktivieren zu können. Im Übergang zweier politischer oder ökonomischer Systeme kann sich der Neuanfang in Politik, Wirtschaft und Planung von Global- und Umlandfunktionen mit besonderer Kraft entfalten und können Existenz-, Funktions- und Entfaltungsbedingungen stark verändert werden. Städte, die einen Systemwandel oder Umbruchsituationen erleben, können die neue Chance dahingehend nutzen, ihre lokale Eigenheit, lokale Kultur oder kulturelle Prägung als interessante Standortqualität wieder stärker zu fördern, sich auf ihre ursprünglichen Identitäten zu besinnen und diese mit vielfältigen Massnahmen wieder zu erwecken. Der Abschied von Ideologien erlaubt Umkehr, Neubeginn, Neubewertung, Suche nach Eigenem und Abkehr vom vermeintlich Unabwendbaren. Mit dem Systembruch nach einer vom gesellschaftspolitischen System verhinderten Entwicklung bietet sich auch das Potential für innovative, nicht auf Übernahme globaler Strukturmuster orientierte Stadtentwicklung, die die besten globalen Entwicklungen mit lokalen Stärken verbindet. Diese Stadtentwicklung kann neue urbane Formen, Strukturmuster und Anpassungsmechanismen konzipieren, die nicht notgedrungen den vermeintlichen globalen Stadtentwicklungspfaden, v.a. den negativen, folgen. Sofern sich dennoch übergeordnete Trends lokal manifestieren, können diese eine bewusste Politik (*policy choice*) und nicht eine unabwendbare globale Entwicklung bedeuten.

Das besondere Augenmerk bei diesen Stadtbeispielen liegt auf städtischen Entwicklungen und Prozessen, die der Integration einer Stadt in das weltwirtschaftliche System dienlich sein können und eine Gewinnersituation in der Ära der Globalisierung möglich erscheinen lassen: Tertiärisierung und tertiäre Restrukturierung, Internationalisierung, Ausprägung von metropolitanen Clustern strategischer Unternehmensaktivitäten sowie Direktions- und Kontrollkapazitäten für die Koordination und Kontrolle der weltweiten ökonomischen Aktivitäten. Es werden auch jene Faktoren und Prozesse beleuchtet, die verzögern oder verhindern, dass Städte zu Knotenpunkten einer transnational agierenden Ökonomie werden.

Die verschiedenen Kräfte, die in diesen Städten wirken, werden in ihrer Komplexität betrachtet: Einerseits sind dies Kräfte, die sich selbst auf Globalisierungsprozesse zurückführen lassen, andererseits solche, die sich zwingend aus den jeweiligen geographischen Besonderheiten der Städte ergeben. Diese Betrachtung ermöglicht es, Interaktionen politischer, regions- oder stadttypischer Voraussetzungen mit den sonst übermächtigen wirtschaftlichen Prozessen herauszuarbeiten. In den elf Fallbeispielen, die hier in fünf Typen eingeteilt werden können, werden die mit den globalen Prozessen in Zusammenhang stehenden Herausforderungen und Potentiale ganz unterschiedlich gehandhabt.

Als Beispiele für die **Wiederherstellung gegensätzlicher Formen von Hegemonie** und der daraus resultierenden Potentiale für die Entwicklung dienen **Berlin** und **Jerusalem**. Beides sind bedeutende Hauptstädte, die Jahrzehnte der politischen und militärischen Teilung hinter sich haben und erst kürzlich

wiedervereint wurden. Berlin war physisch und psychisch in zwei diametral entgegenstehende politische Ideologien geteilt. Der eine Teil (Berlin-West) war eine politische Enklave in der Domäne des anderen Staates (DDR) und bis in jüngerer Vergangenheit ständiger Krisenherd im Kalten Krieg zwischen den beiden Supermächten USA und Sowjetrußland. Nach der Wiedervereinigung sieht sich Berlin als Hauptstadt und offizielles, städtisches Symbol der wiedervereinten Bundesrepublik Deutschland nicht nur mit den Problemen der Globalisierung konfrontiert, sondern auch mit der schwierigen Aufgabe, das soziale Geflecht zweier Gesellschaftskulturen zu vereinen. Jerusalem dagegen, das eine multikulturelle Tradition hat, erlebte im 20. Jahrhundert nach der Bildung eines modernen Nationalstaates und durch die Integration in diesen neuen Staat eine Teilung: Militärische Auseinandersetzungen brachten Jerusalem zwar unter israelische Verwaltung, doch blieb die Stadt immer im Brennpunkt der konkurrierenden Ansprüche des jüdischen Staates und des palästinensischen Volkes. Die Überwindung der sozialen und politischen Differenzen von Juden und Arabern ist Jerusalems Hauptaufgabe in der Region. Physische Wiedervereinigung unter politischer Verwaltung eines Staates und die Möglichkeiten, diese Situation in einer Stadt wirtschaftlich in Wert zu setzen, geben diesen beiden Fallbeispielen konzeptionelle Nähe.

Veränderte Machtverhältnisse und deren Bedeutung für die Stadtentwicklung zeigen die beiden Städte *Hongkong* und *Sarajewo* in exemplarischer Weise. Sie unterscheiden sich von den oben genannten, da beide Städte in der politischen Zentralisierung und Dezentralisierung gefangen sind. Hongkong – wirtschaftlich gesehen eine Weltstadt und bis vor kurzem eine politische Exklave – versucht auf dieselbe Art und Weise zu funktionieren wie bisher, wobei hilfreich ist, dass über weitere fünfzig Jahre besondere Privilegien innerhalb des zentralistisch regierten Staates China gewährleistet sind. Sarajewo erlebte in jüngerer Zeit einen Krieg, als die gesamte Region in den Strudel eines sich auflösenden Staates geriet. Obwohl Sarajewo ein relativ kleiner Knotenpunkt im europäischen städtischen Netzwerk ist, muss es im harten Wind des globalen Strukturwandels und nach einem politischen Wechsel in der Region seine regionalen Grundlagen wiederaufbauen.

Der *Zusammenbruch von Ideologien* wie des Kommunismus in Osteuropa kann sicherlich in Zusammenhang mit globalen Kräften gebracht werden, aber die Auswirkungen auf die Gesamtregion und ihre grösseren Städte sind – mit Blick auf deren Geschichte und kulturellen Muster – einzigartig. Fällt es *Moskau* und *St. Petersburg* schon schwer genug, die Anpassung an die internationale Marktwirtschaft in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zu bewältigen, haben diese beiden Städte noch grössere Probleme, sich auf dem Feld der Demokratie zu bewegen. Ihre vordringliche Aufgabe ist es, sich dieser Herausforderung in der Welt der Globalisierung zu stellen. Auch in *Johannesburg* ist eine Ideologie und eine Ära zum Ende gekommen. Dennoch zeigt sich Johannesburg noch als ein städtisches Wahrzeichen des Apartheid-Kapitalismus, von dessen politischem System es unterdessen befreit ist. Die schwierige Aufgabe dieser Landeshauptstadt ist es, ihre wirtschaftliche Bedeutung innerhalb der Grossstädte

im Weltwirtschaftssystem auch unter neuer politischer Führung aufrechtzuerhalten.

Eine *Erweiterung der wirtschaftlichen und politischen Horizonte* aufgrund europäischer Integrationsbemühungen und des Zusammenbruchs des sozialistischen Systems zeigen die Beispiele *Wien* und *Brüssel*. Diese Städte befinden sich nicht in zerstörter Umgebung oder benachteiligten Regionen, sondern haben im Gegenteil die Möglichkeit, von den neuen, aufgrund von äusseren Einflüssen entstandenen Verhältnissen zu profitieren. *Wien* steht einem Südosteuropa gegenüber, das nach jahrzehntelanger Zwangsverwaltung plötzlich wieder dem freien Handel und dem Investment offen steht und erhält somit die Chance, seine frühere wirtschaftliche Vorrangstellung in der Region wiederherzustellen oder gar auszubauen. *Brüssel* hat dank dem politischen Zufall den Sitz der EU-Kommission erhalten und übt dadurch bereits jetzt eine aussergewöhnliche politische Kontrolle über die sich erweiternde Europäische Union aus. Angesichts seiner Grösse und seiner Lage ist zu erwarten, dass Brüssel seinen Einfluss noch ausweiten wird.

Als letzte Kategorie sind Städte aus Regionen zusammengefasst, die aus politischen Gründen in grossem Masse eine *Benachteiligung ihrer wirtschaftlichen und politischen Entwicklung* verzeichnen. Im Fall von *Hanoi* und *Ho Chi Minh-Stadt* war es der langwierige Vietnamkrieg, der aus ideologischen und strategischen Zielen geführt wurde und beide Städte in einer schweren Krise und mit nur wenigen unmittelbaren Entwicklungsmöglichkeiten zurückliess. Eine Veränderung zeichnet sich langsam ab, doch bürdete der Krieg diesen Städten viele Lasten und Beschränkungen innerhalb des Weltwirtschaftssystems auf, zu deren Überwindung sie noch viel Zeit benötigen werden.

Es ist offenkundig, dass sich die fünf Kategorien der politischen Kontexte nicht immer gegenseitig ausschliessen und dass einige der ausgewählten Städte in mehrere der hier definierten Kategorien passen. Ferner muß man bei allen Städten berücksichtigen, daß sie - unabhängig von ihrer politischen Situation - in die Prozesse der Globalisierung in sehr unterschiedlichen Stadien entlang eines Entwicklungsspektrums eintreten: Die Fallbeispiele stammen sowohl aus dem Bereich der Industrie- als auch aus dem der Entwicklungsländer und können ebenfalls entlang eines Kontinuums von Entwicklungsprozessen und der dort beinhalteten Zukunftspotentiale verstanden werden. Zu den Städten der Industrienationen zählen Brüssel, Berlin und Wien. Es handelt sich um Städte mit verhältnismässig günstigen Bedingungen im Rahmen des EU-Städtenetzes, um ihre Position mit hochrangigen Funktionen zu grösstmöglichem wirtschaftlichen Nutzen und höchstmöglicher Sozialverträglichkeit auszubauen. Transformationsländer bzw. *newly industrialized countries* und sonstige, noch kaum in der wissenschaftlichen Literatur kategorisierte Übergangsformen zwischen verschiedenen Systemen oder kulturellen Welten stellen Hongkong, Moskau und Jerusalem dar. Es handelt sich um Städte, in denen Kapitalismus und Kollektivismus oder unterschiedliche Kulturen neue gemeinsame Formen finden und daher in vielfacher Hinsicht lokale/regionale Konflikte bestehen. Zu Städten

mit starkem Entwicklungsrückstand sowie den Städten in Entwicklungsländern auf dem Weg zum „take-off“ zählen Hanoi, Ho Chi Minh-Stadt, Sarajewo und Johannesburg. Hier bestehen neben anderen Einflussfaktoren des Umbruchs religiöse, ethnische, militärische sowie kulturelle Probleme, die – ebenso wie in Jerusalem – schwierig zu bewältigen sind und einer Metropolisierung im Sinne einer Tertiärisierung für globale Funktionen und wirtschaftlicher Stabilität entgegenstehen.

Die politischen Kategorien und der Hintergrund dreier unterschiedlicher Entwicklungskontexte bilden den Rahmen, in dem gezeigt wird, wie die an einem Umbruch beteiligten zentralen Kräfte zusammenwirken, wie der vermeintlich durch nichts aufzuhaltende Prozess der Globalisierung von lokalen und regionalen Rahmenbedingungen geprägt wird und wie dies zu erheblichen qualitativen und quantitativen Unterschieden in Stadtentwicklungsprozessen in der Ära der Globalisierung führt.

Literatur

- AMIN A, THRIFT N (eds) (1994) *Globalization, institutions and regional development in Europe*. Oxford.
- APPADURAI A (1990) Disjuncture and difference in the global cultural economy. *Theory, culture and society* 7 (2/3): 295-310.
- APPADURAI A (1996) *Modernity at large: Cultural dimensions of globalization*. Minneapolis.
- BARNET, R. U. J CAVANAGH 1996 Homogenization of global culture. In: MANDER J, GOLDSMITH E (Hrsg) *The Case against the global economy and for a turn towards the local*. San Francisco.
- BRAND U ET AL. (2000) *Global governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung*. Münster.
- CASTELLS M (1996) *The Rise of the network society. - = The Information age: economy, society and culture, Vol. 1*. Oxford.
- CONTI S (1997) Interdependent and uneven development. A systemic view of the global-local dialectic. *International Geographic Union, Bulletin* 47 (2): 195-205.
- COX K R (1997) *Spaces of globalization: Reasserting the power of the local*. New York.
- DICKEN P (1998) *Global shift. Transforming the world economy*. 3. Aufl. London
- FEATHERSTONE M (1993) Global and local cultures. In: BIRD J, CURTIS B, PUTNAM T, ROBERTSON G, TICKNER L (eds) (1993): *Mapping the futures: Local cultures, global change*. London, S. 169-187.
- FEATHERSTONE M (1995) *Undergoing culture: Globalization, postmodernism and identity*., London.
- HASENCLEVER A, MAYER P, RITTBERGER V (1997): *Theories of international regimes*. Cambridge.
- HIRSCH J (2000) Die Internationalisierung des Staates. - In: *Das Argument*. H. 236, S. 325-339.
- JESSOP B (2000) Die Internationalisierung des Staates. Anmerkungen zu einigen aktuellen Fragen der Staatstheorie. - In: *Das Argument*. H. 236, S. 325-338.
- KAPSTEIN E B (2000) *Winners and Losers in a Global Economy*. - In: *International Organization*. 54 (2): 359-384.
- KEIL R, RONNEBERGER K (1994) Going up the country: Internationalization and urbanization on Frankfurt's northern fringe.- In: *Environment and Planning D: Society and Space* 12: 137-166.
- KEOHANE R O, NYE J S (2000). Globalization: What's new? What's not?(And so what?) – In: *Foreign Policy* 118, (Frühjahr): 104-119.

-
- MARCUSE P, VAN KEMPEN R (eds) (2000) *Globalizing cities. A new spatial order?* Oxford.
- ONSENBRÜGGE J (2001). Politik im „glokalisierten“ Raum. Alternative Optionen zur entgrenzten Weltwirtschaft. - In: *Geographische Rundschau* 53 (7-8): 4-9.
- RIEGER E, LEIBFRIED S (2001) *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates.* Frankfurt a.M
- SASSEN S (1996) Cities and communities in the global economy: Rethinking our concepts. *American Behavioral Scientist* 39: 629-39.
- SASSEN S (1999) Global financial centers. - *Foreign Affairs* 78: 75-87.
- SCHAMP E (2000). Der Aufstieg von Frankfurt/Rhein-Main zur europäischen Metropolregion. In: *Geographica Helvetica* 3: 169-178.
- SCHOLZ F (2000) Perspektiven des „Südens“ im Zeitalter der Globalisierung. *Geographische Zeitschrift* 88 (1): 1-20.
- STORPER M (1997) *The regional world. Territorial development in a global economy.* New York.