

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 86 (2006)
Heft: 7-8

Rubrik: Dossier : "City-State"

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 13.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

- (1) Die Schweiz ist eine Stadt
- (2) Die Schweiz als «City-State»
- (3) Weniger Staat, mehr Stadt
- (4) Grenzüberschreitende Landschaften
- (5) Gravitationsräume der Wirtschaft
- (6) Von der Staatenwelt zum Städtenetzwerk
- (7) Die Stadtrepubliken Singapur und Hongkong
- (8) Sonderfall London
- (9) Friede durch Freihandel

«City-State»

Von der Staatenwelt zum Städtenetzwerk

Ob die Nationalstaaten den Gipfel der menschlichen Vergemeinschaftung markieren, wie Hegel dies glaubte, oder ob sie dereinst von neueren, flexibleren Formen der friedlichen Kooperation und Koordination, das heisst von global vielfältig vernetzten Metropolitanregionen abgelöst werden, ist eine offene Frage. Möglicherweise werden die Städte, die in ihrer politischen Bedeutung vor Jahrhunderten von den Staaten überrundet worden sind, schliesslich wieder zur entscheidenden politischen, ökonomischen und kulturellen Institution. In einer global vernetzten Zivilgesellschaft würde der *civis*, der Stadtbürger, wieder zur Schlüsselfigur. Aus dieser Sicht sind die City-States keine Kuriosa und keine Nachzügler, sondern Pioniere einer neuen politisch-ökonomisch-kulturellen Organisationsform. Politik könnte wieder zu dem werden, was sie ursprünglich war: das gemeinsame bewegliche Lösen gemeinsamer Probleme in der Stadtgemeinschaft.

Ausgangspunkt für das Dossier dieser Ausgabe war die von Konrad Hummler im letzten Jahr unter dem Label «City-State Schweiz» in der «Neuen Zürcher Zeitung» lancierte Debatte. Die Beiträge auf den folgenden Seiten befassen sich mit beiden Phänomenen: «City» ebenso wie

«State» – und mit dem Bindestrich dazwischen, der allerdings das inhärente Spannungsverhältnis nur inadäquat ausdrückt. Die Beiträge machen deutlich, dass der Prozess der Urbanisierung in der Schweiz schon weit fortgeschritten ist. Lange Zeit unbemerkt und ohne zentrale Planung, haben sich Wirtschaftsräume entwickelt, die die politischen Räume überlagern und sich von ihnen emanzipieren. Die Ströme von Menschen, Waren und Informationen haben ein Netzwerk geschaffen, das unabhängig von Kantons- und Landesgrenzen funktioniert. In den Industrie-, aber auch in den Schwellenländern entwickeln sich starke, unabhängige Städte. Die sich global vernetzenden Metropolitanregionen lassen als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technologischen und kulturellen Entwicklung die Ideen von immer umfassenderen Staatenverbindungen verblassen. Sie geben zur Hoffnung Anlass, dass wirtschaftliche Verflechtungen in Zukunft mehr zum Weltfrieden beitragen können als politische Integration.

Robert Nef, Suzann-Viola Renninger

Die Schweiz eine Stadt? Die Frage ist inzwischen durch die Entwicklung beantwortet worden. Für die Politik geht es nun darum, die Realität zu sehen, sie zu akzeptieren, mit ihr umzugehen und sie mitzugestalten, statt sich verbissen gegen sie zu stemmen.

(1) Die Schweiz ist eine Stadt

Martin Lendi

«Bergland» und «Tiefland». Der Stadt-Land-Gegensatz war zwar produktiv für Geschichtsschreibung, Literatur und helvetisches Selbstverständnis – dies aber durchwegs zuungunsten der Stadt. So lautete eine der politischen Grundregeln bis vor kurzem, wenn nicht sogar bis heute: Sorge um und für die Berggebiete, die ländlichen Räume sowie die peripheren Lagen. Anders formuliert: schweizerische Raumpolitik war keine Stadt- und Agglomerationspolitik. Die Landwirtschafts-, die Raumordnungspolitik, die Berggebietsförderung oder die Verkehrspolitik zeugen davon.

Die sozio-geographische Wirklichkeit der Schweiz entspricht nicht der Fiktion einer Hirten- und Bauernkultur. Die Schweiz ist eine Stadt. Man mag von Metropolitanräumen sprechen, Agglomerationsgebiete aufzählen, Städtetnetze anvisieren, zentrale Orte aufführen, das Nicht-Siedlungsgebiet als Landwirtschaftszone bestimmen; man kann eine Regionalpolitik der endogenen Stärkung der Abwanderungsgebiete oder gar der Symbiose Städte/ländliche Gebiete formulieren – die Schweiz bleibt eine Stadt. Nicht nach rechtsgeschichtlichen Marktrechten, nicht nach gesetzlichen Definitionen, nicht nach statistischen Jahrbüchern. Urbane Lebensweisen dominieren, bis weit hinein in die jüngere Generation, im Schächental, am Klausenpass. Städte wurden

sogar zu Zentren des Berggebietes: Davos, St. Moritz, Verbier, Crans-Montana, auch Locarno, selbst Thun ist mehr als ein Militärplatz an der Pforte zur Bergwelt des Berner Oberlandes. Mit Zahlen liesse sich viel belegen, doch ist nicht die Bevölkerungsmenge pro Quadratkilometer (ausserhalb unproduktiver Flächen) entscheidend; auch nicht auf die immense Bausubstanz inner- und ausserhalb der Bauzonen kommt es an; selbst der Verlust an Kulturland pro Sekunde und das Bauernhofsterben sind nicht klärend. Massgebend ist vielmehr die urbane Lebensweise.

Kaum zu glauben, die schweizerischen Bundesbahnen verkehren bereits wie eine schweizweite S-Bahn, streckenweise sogar wie ein Tram, nach abgestimmtem Fahrplan und Zugkomposition, Doppelstöcker sogar auf «Überland»-Strecken. Lediglich die Nord-Süd-Verbindungen durch die Alpen bräuchten noch einen Speisewagen, alles andere ist in hohem Masse Berufs- und Pendler-, allenfalls Freizeitverkehr, in der Regel mobilitätsbewusst. Die Autobahnen haben einiges vorweggenommen, die Siedlungsentwicklung verändert, Aus- und Einfahrten folgen einander rascher als anderswo. Heute sind sie mit Engpässen und Staulagen belastet, wie sie aus dem innerstädtischen Verkehr bekannt sind. Genf–Lausanne diene als Beispiel. Was anderes erlebt der Autofahrer im Raum Luzern? Gewiss, da und dort geht es durch die offene Landschaft. Die nächste Überbauung kommt aber bestimmt, noch vor der nächsten Geländekammer. Bis auf die Ausnahme der Alpentransversalen ist der schweizerische Verkehr, der schienengebundene und der strassenseitige, als vorweggenommener Stadtverkehr organisiert.

Die Politik beginnt, angesichts der faktischen Stadt Schweiz sich die Augen zu reiben. Genf ist nicht St.Gallen, Winterthur nicht Luzern, Basel weder Bern noch Zürich, geschweige denn Lausanne. Jede Stadt hat ihren eigenen Charakter, jeder Kanton seine Geschichte. Doch es sind alles Städte, und die Schweizer leben grösstenteils in Städten, in Agglomerationen, in Vorstädten, selbst in Dörfern häufig mit städtischem Lebensstil, jedenfalls mit städtisch geprägtem Konsumverhalten – sie sind mehrheitlich Städter, auch dort, wo sie am Wochenende den Garten bestellen oder auf dem Balkon Geranien pflegen. Die Schätzungen mögen variieren. Der prozentuale Anteil der auf absehbare Zeit echt ländlichen Bevölkerung kann höher oder tiefer angesetzt werden – mehr als 20 Prozent wären aktuell bei einem bäuerlichen Anteil von unter 5 Prozent wohl zu hoch gegriffen.

Der Wandel zur Stadt Schweiz macht verlegen. Insbesondere die Politik. Auch den Einzelnen. Der Schritt zum «Eingeständnis Stadt Schweiz» ist ein Wagnis. Er rührt an das überkommene Selbstverständnis. Und doch muss er getan werden. In einzelnen Bereichen schimmern Ansätze durch. Immerhin spricht die Bundesverfassung neu von den Agglomerationen, wenn auch selbstverständlich im selben Atemzug wie von den Berggebieten. Die Bildungs- und Ausbildungspolitik verrät Koordination. Die Universität Schweiz ist angedacht. Wer in Zürich lebt, kann auch in Luzern studieren, der Lausanner in Genf oder Freiburg oder Neuenburg, aber auch in Bern. Vernünftige Raumordnungs- und Regionalpolitik zieht schon morgen Interaktionsräume um Städte und Agglomerationen. Warum nicht das Glarnerland mit Zürich vernetzen? Verlegenheit auch dort, wo sich die Raumordnungspolitik noch als Trendsetter gegen die Stadt Schweiz versteht oder durch Städtenetze mildert, aber doch ahnt, dass ihre Rezepte neu bedacht werden müssen. Nidwalden ist nicht einfach ländlich, selbst Uri nicht, Ausser-Schwyz schon gar nicht. Mehrere Parteien haben, noch um die Jahrhundertwende herum, das Urbane eher gemieden. Mit den Verwurzelungsorten der Bundesräte Villiger (LU) und Couchepin (VS) sowie des Parteipräsidenten Steinegger (UR) hat eine Partei – es war um die Jahrhundertwende – die Welt der Städte auf Zeit sogar verpasst.

Der Blick auf die Stadt Schweiz zielt nicht an der Vielgestaltigkeit vorbei. Die Kantone und die Städte sind geschichtsträchtig. Historie prägt, stiftet Selbstbewusstsein und Identität, sogar Heimat. Föderalismus hat Sinn, allerdings unter der Bedingung des klaren Blicks auf die Realität der tatsächlichen Lebensumstände der Bevölkerung. Und dieser erkennt: die politischen «Gebietskörperschaften» zeichnen die politische Karte der Schweiz, nicht aber jene der Lebensstile und der beruflichen wie auch privaten Erfüllung. Es gilt, die relevanten Veränderungen inmitten des politischen Föderalismus wahrzunehmen. In Appenzell wohnen, in St.Gallen arbeiten, in Basel an den Fussballmatch und Städteferien in Berlin. So wie sich die Eidgenössisch Technische Hochschulen von Zürich und Lausanne in nationaler Verankerung international einbringen, so agieren auch die international engagierten Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, ob gross oder klein – aus der Stadt Schweiz heraus, ab der «Plattform Schweiz», in unendlich grösserer Zahl als die Bildungs- und Forschungsinstitutionen.

Die Stadt Schweiz ist nicht von Mauern umgeben. Personen und Güter passieren die Staatsgrenzen in regem Fluss, nicht durch Stadttore. Von der Schweiz aus lässt sich wirtschaften, nicht minder in sie hinein. Ihr innerer Anspruch spiegelt sich in der Rechtsordnung, vorweg in der Verfassung: ein unabhängiger Staat der grundrechtlichen Freiheit, ein demokratischer Rechtsstaat, ein Staat mit einer freien Wirtschaft sowie sozialer und intergenerationaler Verantwortung. Die fassbare Staatsidee mit ihrem Tatbeweis hoher Stabilität braucht sich nicht zu verstecken. Im Gegenteil. Die Schweiz erscheint als Wirtschaftsraum des freien Wettbewerbs, der auf einem Wirtschaftsrecht mit konsequent freiheitlichen Grundsätzen fusst.

So müsste die Schweiz sogar zu einem einheitlichen, EU-kompatiblen, mustergültigen Rechtsraum werden, mitbedacht vom internationalen Recht her. Die Stärken der Kantone (Gliedstaaten) liegen nicht in der national-international abgestimmten Gesetzgebung. Sie liegen im kreativen bundestaatlichen Mitgestalten und Umsetzen des Ordnungs-, Leistungs- und Fiskalrechts.

Der Schritt zum «Eingeständnis Stadt Schweiz» ist ein Wagnis. Er rührt an das überkommene Selbstverständnis.

In einem frühen Entwurf zu einem europäischen Raumordnungskonzept, vor Jahrzehnten gezeichnet, war die Schweiz aus europäischer Optik ökologischer Ausgleichsraum, Erholungs- und Wassergewinnungsgebiet. Eingbracht als Stadt wird sie morgen völlig anders wahrgenommen werden, letztlich aber nur dann, wenn sie auf einer rechtlich-politisch verständlichen Ordnung aufbaut und sich als Nährboden der Informations-, Wissens-, Kultur- und von dieser Grundlage her als wirtschaftende Gesellschaft versteht.

Gemessen an den Staaten dieser Welt bleibt die Stadt Schweiz immer ein kleines Land. Aber sie rückt mit ihrem Potential zu den grösseren Zentren dieser Welt auf, wenn Zürich nicht als Zürich, Genève nicht als Genf, sondern die Stadt Schweiz samt ihren grossartigen Landschaften ins Spiel gebracht wird. Es wäre unklug, mit Zahlen zu hantieren, weil das Gewicht eines Zentrums nicht ohne sein Umfeld – weit über die Staatsgrenzen hinaus, in Wirkungs- und in Markträumen gedacht – gewogen werden darf und Vergleiche ohne saubere Massstäbe hinken. Unbescheiden wäre es auch, sich zu übernehmen.

Aber es stellt sich ein Anflug von Adäquanz zu dem ein, was die Stadt Schweiz als Ganzes an Eigenschaften der Zentralität zu vermitteln vermag: Sitz international tätiger Unternehmungen und politischer Institutionen, weltweit beachteter Finanzplatz, hoher Anteil stützender kleinerer und mittlerer Unternehmungen mit Exportfähigkeiten, Kulturraum mit Bildungsstätten, Bildungsdichte, politische Stabilität auf der Basis des demokratischen Rechtsstaates... Hemmungen, von solchen Aspekten zu sprechen, sind gesund, an diesen prägenden Faktoren zu arbeiten, ist jedoch angezeigt. Die benediktinischen, die zwinglianisch/calvinistischen, die rousseauschen, die aufklärerischen, auch technische sowie naturwissenschaftliche Stosskräfte begünstigen das Städtische der Schweiz – hoffentlich ohne Scheu vor einem tiefen Arbeits- und Sozialethos.

Veränderungen hin zur Stadt mögen Nachteile in sich schliessen. Die Siedlungsqualität hinkt oft bedenklich hinter dem Baugeschehen her. Das Menschliche hält nicht immer Schritt. Dennoch, das Urbane lebt mit der Wirtschaft und von ihr, Chancen tun sich auf, das Verständnis

Die Stadt Schweiz wird gleichsam durch Landschaften im Zaume gehalten und bereichert.

für das Ökonomische gedeiht, der Ausbildungs- und Bildungshunger wird grösser, das Weiterbildungspotential blüht auf, berufliche Flexibilität und korrespondierende Mobilität werden bald zu Selbstverständlichkeiten. Ein eher ordnungspolitischer denn interventionistischer Regelungsansatz – Gestalten im Rahmen minimaler Normen statt Bewahren in festgefahrenen Strukturen – hilft, dem zwischenmenschlichen und wirtschaftlichen Leben Raum zu gewähren. Überzeichnet? Ja und Nein. Die Stadt kann negativ zum Flucht- und Sammelpunkt des Fragwürdigen, sie kann aber auch zum Anreiz für das Schöpferische, das Gestalterische und vor allem das geistig Beflügelnde werden. Die Stadt Schweiz darf keine der beiden Seiten aus den Augen verlieren.

Das Ökonomische mit dem Kulturellen und Sozialen wie auch Politischen sorgfältig zu vernetzen, ist ihre überbrückende Kernaufgabe, begleitet vom Recht – nach den Massstäben der Freiheit, der Verantwortung und der Gerechtigkeit. Sind Tugenden wie Mustergültigkeit, Sauberkeit, Redlichkeit, Verlässlichkeit verlangt? Nicht als saubere Kleider sondern als autonome Verbindlichkeiten einer freien Gesellschaft.

Die Stadt Schweiz als These? Und was wäre die Antithese? Sind wir einer Utopie, einer Vision aufgefressen? Einer Theorie der Formung und Firmung der Schweiz verfallen? Gar einem ästhetischen Design? Nein, die Stadt Schweiz ist Realität – sicherlich nicht als abgeschlossener Zustand sondern im Prozess des Werdens, aber bereits markant jenseits eines ländlich geprägten Kulturraumes. Das variantenreiche Stadtleben, gerade auch der jüngeren Generation sowie der Zuwanderer, lädt die Batterien zusätzlich auf. Allerdings liegt der Charme dieser Stadt mindestens äusserlich auch in der Einbettung in Hügellandschaften, in die voralpinen, die alpinen und die Jura-Gebiete, in die Mehrwerte des Wald- und Seenreichtums, der Gliederungen durch zahlreiche Flussläufe, der Kammerung mit in sich ruhenden und doch offenen Landschaften. Die Stadt Schweiz wird gleichsam durch Landschaften im Zaume gehalten und bereichert. Einzigartigkeit kündigt sich an.

Vom Ausland gesehen – wir denken nicht nur an die Nachbarstaaten – bestätigt sich das Bild. Wohl wird in Interviews unverändert vom Matterhorn, von Montreux, von der Kappellenbrücke, vom Salvatore, von Stein am Rhein geschwärmt, doch bleibt es nicht dabei. Von den Uhren schwenkt der Blick bald einmal auf Unternehmungen, Banken, Universitäten – grosse, mittlere, kleinere: die Schweiz ist – nach der Bevölkerungszahl zwar kleiner als mehrere deutsche Bundesländer je für sich – ein leistungsfähiger Wirtschafts- und Sozialraum, mit inneren kulturellen und landschaftlichen Differenzierungen, aber doch eine Einheit mit den geschilderten Eigenschaften einer «Stadt», bestehend aus gleich mehreren Zentren (von St. Gallen bis Lausanne, von Lugano bis Basel), mit einem national-internationalen Wirtschaftsschwerpunkt Zürich-Genf, von weltweiter Ausstrahlung. Eine Stadt mit internationalem Anspruch. Dank der Dichte ihres Leistungsangebotes und ihrer Siedlungen, vor allem aber dank dem wirtschaftlichen, sozialen und politischen Leben einer wachen Bevölkerung eine ausgedehnte und gleichzeitig vielfältig strukturierte Stadt.

MARTIN LENDI, geboren 1935 in St. Gallen, ist emeritierter Professor für Rechtswissenschaft an der ETH Zürich und Verfasser zahlreicher Monographien und Aufsätze zu den Themen Raumplanung, Umwelt- und Verkehrsrecht sowie Rechtsethik.

Die Vision einer global orientierten, urban organisierten und liberal ausgerichteten Schweiz als «City-State» ausserhalb der EU ist in den Medien zum Teil scharf kritisiert, aber auch gehörig missverstanden worden. Präzisierungen und Klärungen von Konrad Hummler; die Fragen stellte Robert Nef.

(2) Die Schweiz als «City-State»

Konrad Hummler

Sie haben vor einem Jahr im Zusammenhang mit der Volksabstimmung über Schengen, in der NZZ vom 7. Juni, einen Artikel mit dem Titel «Die Schweiz braucht einen Turnaround» publiziert. Darin argumentierten Sie gegen einen Beitritt zum Schengen-Abkommen als Bestandteil der sogenannten Bilateralen Verträge II und skizzierten gleichzeitig einen gangbaren Weg zu einem konstruktiv-nachbarschaftlichen Nebeneinander einer eigenständigen Schweiz und einer EU, die für Sie ein «ökonomisch schwach fundiertes, hochkomplexes und bürgerfern-technokratisches Gebilde» ist. Sie verglichen die Schweiz mit City-States wie Singapur und Hongkong und provozierten damit eine Diskussion, die jenseits der ausgefahrenen konservativen Sonderfall-Modelle anzusiedeln ist. Was ist der Kerngehalt Ihrer Idee?

Es ging darum, nach ausserpolitischen Perspektiven für die Zeit nach den Bilateralen II zu fragen. Denn trotz Bereitschaft der Schweiz, sich mit dem europäischen Sicherheitstraum zu verschmelzen, ist keine nennenswerte Weiterentwicklung im Verhältnis Schweiz–EU zu erkennen, die nicht einem faktischen Beitritt gleichkäme. Ein Freihandelsabkommen mit der EU, wie es heute im Gespräch ist, würde nach meiner Meinung den Verzicht auf eine eigenständige schweizerische Handelspolitik zur Folge haben. Ob sich unter diesen Voraussetzungen eine Nichtmitgliedschaft

überhaupt noch lohnen würde, ist fraglich. Mit anderen Worten: ich kann mir nach den Bilateralen II keine noch weitergehende Integrationspolitik vorstellen, die nicht über kurz oder lang zum Gang nach Brüssel und zu einem Vollbeitritt führen würde. Die vielgerühmte «Fortsetzung des bilateralen Weges» ist für mich deshalb eine die wahren Ziele verdeckende und deshalb gefährliche Variante der Beitrittspolitik, es sei denn, man verstehe unter «Fortsetzung» einfach das Bewahren des Status quo.

Doch wenn nicht «Fortsetzung», was dann? Alleingang mit militärischen Sperren am Hauenstein, an der Brücke in Waldshut und auf der Schwägalp, Gesamtverteidigung und «hoher Eintrittspreis»? Wohl nicht. Was ich für die Schweiz vielmehr vorschlage, ist folgendes: sie soll ein eigenständiger, gut vernetzter Stadtstaat inmitten einer globalisierten Welt werden – frei, offen, auf das Wohl der eigenen Bürger bedacht, effizient, clever, produktiv.

Welche Einwände sind in der Diskussion gegen diese Vision vorgebracht worden und wie antworten Sie darauf?

Im wesentlichen waren es drei Einwände. Erstens, es gehe mir darum, den Finanzplatz einseitig zu fördern, und ich würde damit den Werkplatz opfern. Diesen von der höchsten Warte der zentralen Wirtschaftsorganisation Economiesuisse geäusserten Vorwurf kann ich nicht unwidersprochen stehen lassen. Es gibt auf der Welt zahlreiche Stadtstaaten, die Dienstleistungsnetze mit industrieller Produktion verknüpfen und die einen durchaus erfolgreichen zweiten Sektor mit vielen «Werkträgern» aufweisen. Zudem liegt mir die Unterscheidung zwischen Werkplatz und Finanz- oder Dienstleistungsplatz ohnehin nicht. Sie zeugt von jenem merkantilistischen Geist, der noch immer Mühe hat, die globale Arbeitsteilung zu akzeptieren. Es ist für mich nicht ganz zufällig, dass diese Kritik aus der Ecke des Wirtschaftsverbands Economiesuisse kam, wo diese Denkweise immer noch weitverbreitet ist. Die zweite Kategorie von Einwänden kam von der Seite der «Euro-Turbos», die auf einen schnellen EU-Beitritt der Schweiz drängen und natürlich sehen, dass ein freier, global offener City-State Schweiz nicht so richtig in die Festung EU passen kann. Dieser Einwand stört mich nicht, denn er trifft voll und ganz zu. Die dritte Art von Einwänden gegen das City-State-Konzept beruht auf dem Vorwurf, es leiste einer zusätzlichen Zentralisierung der Schweiz Vorschub.

* Johan Kaspar Bluntschli, «Geschichte der neueren Staatswissenschaft». München und Leipzig 1881, S. 349.

Singapur, Hongkong, New York City und Greater London entsprechen nicht dem Selbstbild der «Heidi-Schweiz». Schüren Sie mit Ihrem Modell nicht den ohnehin vorhandenen Konflikt zwischen Stadt und Land?

Es ist schwierig, Vor- oder «Selbst»bilder für die Schweiz zu finden. Unser Land ist schon so, wie es ist: einzigartig. Mit dem Hinweis auf Hongkong, Singapur und New York wollte ich vor allem provozieren und zwar in zweierlei Hinsicht: einerseits, um vor Augen zu führen, was wir faktisch schon sind, nämlich eine eng besiedelte, urbane Agglomeration als Rucksack einer grösseren territorialen Einheit, der EU; andererseits, um zum Nachdenken über die Organisationsform der Schweiz anzuregen. Hongkong und Singapur sind keine Demokratien. Aber offensichtlich sind sie in der Lage, ihre Bürger zufriedenzustellen. Wenn man über die Zukunft nachdenkt, darf nichts sakrosankt sein, auch nicht die Vorherrschaft bzw. Alleinherrschaft des Mehrheitsprinzips, jene Art von Demokratie, die sich ohnehin von ihrem Urbild der gemeinsam gefällten und verantworteten Grundentscheide entfernt hat und sich immer mehr den plebiszitären Massen- und Volksdemokratien annähert.

Die direkte Demokratie – neben dem Föderalismus immerhin ein Markenzeichen der Schweiz – steht weder in Singapur noch in Hongkong im Vordergrund, und die Metropole New York hat überlappende politische Strukturen, in denen so etwas wie ein Referendum kaum vorstellbar ist. Haben Sie eine geheime Vorliebe für zentrale, autokratische Strukturen?

Nein, gar nicht. Aber letztlich kommt es darauf an, welche politischen Strukturen das höchste Mass an individueller Freiheit gewähren und damit Wohlstand für alle bewirken. Oder wie es Johann Kaspar Bluntschli einmal ausdrückte: «Ob meine Eigenart vom Unverstande der Menge unterdrückt werde oder von der Willkür eines Despoten gefesselt werde, ist für meine Freiheit gleich verderblich.»* Die Demokratie, der ich selbstverständlich wesensgemäss zuneige, kann sich dem Generalverdacht nicht entziehen, gerade darin auch zu versagen. Leider.

Möchten Sie die jakobinische Idee der zentral regierten Helvetischen Republik wieder aufleben lassen?

Föderalistische Strukturen und der «City-State» schliessen sich nicht aus. Das Problem liegt lediglich darin, dass ein «City-State» auch effizient sein muss, also kostengünstig arbeiten sollte.

Dazu gibt es in der heutigen Schweiz zwei bis drei staatliche Ebenen zuviel. Ich könnte mir gut vorstellen, dass für unser 7-Millionen-Völklein – bevölkerungsmässig nicht einmal der *Greater London Area* entsprechend – eine Zentrale mit beschränkten Kompetenzen und sechs bis sieben Metropolitan-Areas mit Verwaltungskompetenzen für ihren regionalen Interessensbereich genügen würden.

Sie benutzen Vergleiche. Wo hinken diese Vergleiche, und inwiefern widersprechen sie dem, was Ihnen wirklich vorschwebt?

Das Hauptproblem liegt darin, dass unser herkömmliches Bild der Schweiz völlig obsolet geworden ist. Es ist immer noch auf die ländliche Idylle eines intakten Bauernstandes im Emmental zu Jeremias Gotthelfs Zeiten ausgerichtet. Mir ist es eigentlich egal, wenn meine Bilder ab und zu «daneben» sind – Hauptsache, sie nehmen uns die Illusionen über das, was schon lange nicht mehr ist und was schon lange nicht mehr so funktioniert, wie wir es immer noch gewohnt sind zu glauben.

Wer eine Idee skizziert, geht auch das Risiko des Missverständnisses ein. Inwiefern sind Sie missverstanden worden?

Das schlimmste Missverständnis liegt darin, ich wolle die Schweiz sozusagen «verkaufen» – an eine unbekannte kapitalistische globalisierte Macht. Nein, im Gegenteil, ich möchte lediglich, dass unsere Heimat sich für die globalisierte und durchaus kapitalistische Zukunft optimal einrichtet.

Zum Schluss noch eine weitere Provokation: Städte wiesen in der Geschichte, weisen auch heute gegenüber dem meist hoheitlich beherrschten Umland erhebliche Vorteile auf. Der Satz «Stadtluft macht frei» gilt auch heute noch. In den Städten wird mehr verdient, die soziale Wohlfahrt ist besser organisiert, das kulturelle Leben ist dichter. Deshalb üben Städte eine ungeheure Anziehungskraft aus. Jedermann will in die Stadt, sei es um dort reich zu werden oder auch nur ein Leben als Clochard zu führen. Städte kommen deshalb nicht darum herum, ihre Zuwanderung zu «managen». Die Schweiz braucht eine globale Einwanderungspolitik. Allein mit der Personenfreizügigkeit ist es nicht getan. Persönlich bin ich davon überzeugt, dass wir auf dem Weg der gezielten Einwanderung weiterwachsen sollten. Wir müssen uns dem Ab- und Aussterbeprozess von Kern-Europa entziehen.

KONRAD HUMMLER, geboren 1953, promovierte an der Universität Zürich in Rechtswissenschaften. Er ist Teilhaber von Wegelin & Co. Privatbankiers und Autor verschiedener politischer Studien sowie der Wegelin-Anlagekommentare (www.wegelin.ch).

Die Idee des «City-State» verbindet in komplexer und vielleicht auch widersprüchlicher Weise das Konzept Stadt mit dem Konzept Staat. Der folgende Beitrag sieht mehr Zukunftschancen bei der Stadt als beim Staat. Konrad Hummlers Vision vom «City-State Schweiz» als Alternative zum EU-Beitritt ist zukunfts-tauglich, muss aber zu weiteren Überlegungen führen.

(3) Weniger Staat, mehr Stadt

Robert Nef

Der Begriff Politik geht auf die griechische Wurzel Polis zurück, also auf die Stadt, die sich erst später zum Stadtstaat entwickelte. Staaten ohne Städte sind historische Sonderfälle. Die Ur-schweiz war kein Staat, sondern ein Bündnis. Sehr häufig aber haben Stadtgründungen später zu Staatsgründungen geführt, ein Vorgang, der nur selten ohne Machtanwendung und Blutver-giessen verlief. Während die Stadt dem Geist der gemeinsamen Defensive und des wechselseitigen Tauschens entsprang, sind die entstehungs-geschichtlichen Wurzeln des Staates häufig wenig-er friedlich. Der österreichische Sozialökonom Franz Oppenheimer ging sogar so weit, den Staat, den er als das «politische Mittel» bezeichnete, als Resultat einer erfolgreichen und relativ dauer-haften Unterwerfung friedlicher Sesshafter durch kriegerische Eroberer zu deuten, als Sieg der Politik und der militärischen Macht über Öko-nomie und Kultur. Regierungen sind aus dieser Sicht jene Organisationen, mit deren Hilfe eine ursprüngliche Minderheit über eine Mehrheit dauerhaft zu herrschen versucht. Jede Herrschaft wird so zur Fremdherrschaft. Dieses Geschichts-bild der Staatswerdung ist möglicherweise ein-seitig und übertrieben, aber realistischer als die

Theorie vom Gesellschaftsvertrag. Es setzt eine gesunde Portion von Herrschaftsskepsis frei und leistet damit einen Beitrag zur Entgiftung von politischer Macht. Der antietatistische Austro-marxist Oppenheimer kann also durchaus als Vor-läufer der heutigen Libertären angesehen werden. Wenn der Nationalstaat derart trübe Ursprünge hat, erlangt auch der Ruf nach «weniger Staat» einen zukunftsweisenden Sinn.

Der Nationalstaat ist aber nicht nur das Re-sultat erfolgreicher Machtausübung und -stabi-lisierung; unter dem Schutz seiner Institutionen sind auch Rechtsstaat und Demokratie entwickelt worden, die beide im Dienst der Machtkontrolle stehen. Der Nationalstaat kann also nicht einfach als menschheitsgeschichtliches Unheil abgebucht werden. Er gehört zu den Potenzen der Welt-geschichte, deren Bilanz positive und negative Posten enthält und wohl kaum je definitiv ab-geschlossen werden kann. Entscheidend ist, dass die positiven Errungenschaften (die man nicht überschätzen sollte) auch in ein post-national-staatliches Zeitalter hinübergerettet werden kön-nen. Lassen sich heute die Errungenschaften des gezähmten Nationalstaates wieder in städtische Strukturen eingliedern? Könnte der City-State die positiven Elemente von Stadt und Staat zu einer neuen Synthese zusammenfügen?

Wenn es die Instrumente der Machtausübung und der Machtbeschränkung sind, die das Wesen des Staates bestimmen, was ist dann das Wesen der Stadt? Was nennt man eine Stadt, und macht es Sinn, auch grosse Metropolitanregionen, die von einem Netzwerk historischer Städte gebildet werden, einfach «Stadt» zu nennen, oder eben «City-State»?

Im fünften Akt der «Libussa» hat Franz Grill-parzer im Dialog zwischen Primislaus, dem Stadt-gründer, und der zaubermächtigen Libussa die positiven Motive einer Stadtgründung Zweifeln hinsichtlich einer Verstärkung der Menschen gegenübergestellt.

«Libussa: Sag mir, was nennt ihr eine Stadt?»

Primislaus: Wir schliessen einen Ort in Mauern ein / Und sammeln die Bewohner rings der Gegend / Dass hilfreich sie und wechselseitig fördernd / Wie Glieder wirken eines einz'gen Leibs.

Libussa: Und fürchtest Du nicht, dass Deine Mau-ern, / Den Menschen trennend vom lebend'gen An-hauch / Der sprossenden Natur, ihn minder füh-lend / Und minder einig machen mit dem All?

Primislaus: Gemeinschaft mit den wandelbaren Dingen, / Sie ladet ein zum Fühlen und Geniessen. / Man geht nicht rückwärts, lebt man mit dem All; / Doch vorwärts schreiten, denken, schaffen, wirken / Gewinnt nach innen Raum wenn eng der Äussere.»

Der Dialog kann gleichzeitig als Rechtfertigung und als Infragestellung der City-State-Idee von Konrad Hummler herangezogen werden. Die Mauern sind ein Charakteristikum der Stadt. Gibt es Städte ohne das gleichzeitig schützende und trennende Element der Mauern, das heisst ohne die Definition von Eingrenzung und Ausgrenzung, von fremd und eigen? Es ist kein Zufall, dass die Idee «Schweiz als City-State» im Vorfeld der Abstimmung über die Grenzöffnung im Rahmen des Schengen-Abkommens lanciert wurde, als es um die Relativierung und teilweise Abschaffung der Grenzkontrollen ging, die ja dann schliesslich von einer Mehrheit befürwortet worden ist. Beim City-State fallen Stadtgrenzen und Staatsgrenzen zusammen. Ist dies wirklich ein Vorteil? Sind in einer offenen, globalisierenden Gesellschaft nicht letztlich alle Grenzen obsolet? Die Frage ist berechtigt, nur stellt sie sich bei allen Grenzen, auch in bezug auf die EU-Aussengrenze. Und gerade dort zeigt es sich, dass ohne äussere Abgrenzungen auch keine Gemeinschaften entstehen können. Mauern oder Grenzen zerstören nicht – wie Libussa befürchtet – grössere Zusammenhänge, sie schaffen klare Verhältnisse und sind eine wichtige Voraussetzung der Friedensstiftung und -erhaltung, des Tauschens und der grenzüberschreitenden (aber nicht grenzenlosen) Kommunikation. Politische Grenzen sind so etwas wie die Membrane zwi-

schen lebendigen Zellen. Sie ermöglichen einen permanenten Austausch zwischen verschiedenen Qualitäten. Wenn man diese semipermeablen Membranen zerstört oder entfernt, bricht in Organismen der lebenswichtige Stoffwechsel zusammen. Ohne Abgrenzungen gibt es auch kein Privateigentum und keinen privatautonomen, fremdherrschaftsfreien Tausch, der die Grundlage der Marktwirtschaft bildet.

Das Programm des Städtegründers Primislaus unterscheidet sich kaum von Konrad Hummlers Idee: «Vorwärts schreiten, denken, schaffen, wirken» sowie die Einladung (nicht die Garantie!) «zum Fühlen und Geniessen», zum «wechselseitig fördernden» freien Handel und zur «Gemeinschaft mit den wandelbaren Dingen» durch Produktion und Dienstleistung.

Was sind die weiteren essentiellen Merkmale einer Stadt und insbesondere eines City-State? Zunächst einmal Marktplatz, Rathaus, Kirche, später auch Schule, Spital, Gefängnis, Theater, Konzertsaal, Bibliothek und Museum. Als überzeugter Non-Zentralist setze ich freilich all diese Einrichtungen lieber in den Plural als in den Singular, auch wenn bei ihnen in der Mehrzahl möglicherweise auf den ersten Blick Effizienz verloren geht. Auch im City-State Schweiz braucht es einen Wettbewerb der Rathäuser, Kirchen, Schulen, Spitäler und Kulturinstitutionen und möglichst keine zentrale Förderung durch eine zentrale City-State-Regierung mit einem mächtigen Bürgermeister. Die Idee «City-State Schweiz» hat aus meiner Sicht nur Chancen, wenn sie sich mit einem klaren Bekenntnis zum Non-Zentralismus und zum Wettbewerb öffentlicher Institutionen und (noch wichtiger!) zum Wettbewerb zwischen öffentlichen und

Architektur und Stadt



Bernhard Schäfers
Architektursoziologie
Grundlagen – Epochen – Themen
2., durchges. Aufl. 2006. 224 S.
mit 43 Abb. und 9 Tab. Br. EUR 24,90
ISBN 3-531-15030-8



Bernhard Schäfers
Stadtsoziologie
Grundlagen – Theorien – Praxisfelder
2006. ca. 224 S. mit 46 Abb.
und 13 Tab. Br. ca. EUR 19,90
ISBN 3-531-14658-0

VS Verlag für Sozialwissenschaften · petra.schunath@vs-verlag.de · Bestellnummer: 321 06 600



privaten Institutionen und speziell zum Steuerwettbewerb bekennt.

Auch im Urteil über die Naturidylle des Landes steht Hummler näher bei Primislaus als bei Libussa. Die Schweiz hat ein mentalitätsbezogenes Stadt-Land-Problem. Eine Mehrheit der Bevölkerung lebt zwar in urbanen Räumen, aber der Begriff «Verstädterung» hat immer noch einen kritischen Unterton. Es gibt hierzulande nicht nur das Phänomen der siedlungsmässigen Verstädterung des Landes, sondern auch dasjenige der mentalitätsmässigen «Verländlichung» der Stadt. Eine politische Gemeinschaft, die mehr in die Aufzucht von Kühen investiert als in den akademischen Nachwuchs, hat die Zeichen der Zeit nicht erkannt. Diese kritische Sicht auf unser Land könnte den Schluss nahelegen, wir seien tatsächlich ein etwas rückständiges «Volk der Hirten», das Gefahr laufe, zum «*Dorftrottel Europas*» zu werden – eine Wendung, die der Basler Staatsrechtslehrer Max Imboden in seiner Schrift «*Helvetisches Malaise*» schon vor vierzig Jahren geprägt hat.

Ich bin davon überzeugt, dass wir keinen Grund haben, uns selbst der Rückständigkeit zu bezichtigen. Die Schweiz war nie ein klassischer Nationalstaat. Der schweizerische Staatsgedanke ist tatsächlich ein Sonderfall. Wir haben uns im Lauf der Geschichte, bis zur Gründung des Bundesstaats, nie als Staat oder als Nation bezeichnet, sondern als «Genossenschaft», als Eid-genossenschaft, also als eine sich «*wechselseitig fördernde*» Gemeinschaft von Nutzniessern gemeinsam erlangter und bewahrter Errungenschaften. Der zur Zeit des Absolutismus in Europa entstandene Territorialstaat hat sich im 19. und 20. Jahrhundert zunächst zum imperialistischen und dann zum nationalistischen und sozialistischen und zentralistischen Flächenstaat entwickelt. Er hat in den zwei Weltkriegen, die wegen Konflikten zwischen Nationalstaaten ausgebrochen sind, brutale Blut- und Zerstörungssorgien gefeiert. Die föderativ aufgebaute Eidgenossenschaft hat mit viel Glück die beiden Kriege als atypische Insel überstanden. Sie hat immer wieder versucht, sich im Geist der Abwehr eine Art Nationalismuseratz zu erarbeiten. Der Erfolg ist bescheiden. Man höre einmal zu, wie es klingt, wenn Schweizer (nicht nur Fussballer!) die wenig beliebte Nationalhymne singen. Wenn dieser obrigkeitlich geförderte Nationalstolz in einem konsum- und zivilgesellschaftlichen Umfeld eher verblasst und sich höchstens noch bei Sportereignissen manifestiert, sollte man darüber keine Tränen vergies-

sen. Das Abseitsstehen bei den Erschütterungen des 20. Jahrhunderts hat uns nicht rückständig und um die prägenden Erfahrungen von Sieg und Niederlage ärmer gemacht. Möglicherweise haben wir als friedliche Krämerseelen einfach jene pathologische Etappe des «*Stahlbads der Nationen*», des Sich-erbittert-Bekämpfens und der nachträglichen pathetischen Aussöhnung in einem neuen Club alter und neuer Nationalstaaten, übersprungen. Wir gehören eigentlich nicht in diesen Versöhnungsclub der zwei Weltkriege und des kalten Krieges und sind darum nicht die letzten, die sich dem Club anschliessen werden, sondern bei den ersten, die diesen Zusammenschluss als ein Relikt des Jahrhunderts der Kriege durchschauen.

Angesichts dieser Entwicklungen fällt es in einer längerfristigen Perspektive nicht schwer, ein globales Netz von City-States gegenüber einem territorial und kontinental definierten Club ökonomisch maroder Nationalstaaten als die zukunftssträchtigere Lösung anzusehen. Die EU ist keine Alternative zum Nationalstaat, sie ist eine Gemeinschaft von Nationalstaaten und unternimmt den wohl zum Scheitern verurteilten Versuch, so etwas wie eine gesamteuropäische

Es gibt hierzulande auch das Phänomen der mentalitätsmässigen «Verländlichung» der Stadt.

Grossnation, die Vereinigten Staaten von Europa, zu begründen.

Parallel zu diesem Prozess bilden sich ökonomisch und kulturell vernetzte Metropolitanräume, die nicht auf politisch-administrativen Bürokratien, sondern auf vielfältigen Austauschbeziehungen basieren, die weit über die kontinentalen Grenzen hinausreichen und die Nationalstaaten zunächst ergänzen und möglicherweise auch einmal ersetzen werden. Die Schweiz hat diesbezüglich aufgrund ihrer Geschichte und ihrer gewachsenen Strukturen einmal mehr die Chance, zu den ersten und nicht zu den letzten zu gehören. Die City-State-Idee sollte nicht als Weiterentwicklung des Sonderfall-Modells gesehen werden, sondern als Bekenntnis zur Avantgarde, als Wegweiser in eine noch weitgehend offene Zukunft.

Die klassische, klar abgrenzbare Stadt ist aus der Schweiz verschwunden. Eine Expedition von 140 Architekturstudenten fand stattdessen «Metropolitanregionen», «Städtenetze», «Stille Zonen», «Alpine Brachen» und «Alpine Resorts», dokumentiert und kommentiert in «Die Schweiz. Ein städtebauliches Porträt». Der Bericht eines begeisterten Lesers.

(4) Grenzüberschreitende Landschaften

Kurt Meyer

* Roger Diener, Jacques Herzog, Marcel Meili, Pierre de Meuron & Christian Schmid (Hrsg.), «Die Schweiz. Ein städtebauliches Porträt». 3 Bände und eine Thesenkarte. Basel: Birkhäuser, 2006.

Seit ein, zwei Jahrzehnten ist in der Schweiz viel in Bewegung geraten. Irreversibel hat sich unser Land von einem agrarischen zu einem urbanen gewandelt. Zu einem selbstbewusst städtischen? Das allerdings ist fraglich. Die Totalzersiedelung zwischen Bodensee und Genfersee lässt sich treffend mit «Siedlungsbrei» bezeichnen. Die Grossagglomeration Mittelland, weder Stadt noch Land, nicht mehr Dorf und noch nicht City, ist zu einem konturlosen, reizlosen Territorium geworden, mit Wohnsiedlungen (oder Tennisplätzen) zwischen Logistic-Lagerhallen und Shoppingcenters. Das über die Hügel hinfließende, «erschlossene» Terrain ist weder zum Wohnen noch zum Arbeiten und auch nicht für die Freizeitgestaltung attraktiv; allgegenwärtig sind die Autobahnzubringer mit Verkehrskreiseln und die immer selben Geldautomaten. Nun, dies alles wissen wir zur Genüge.

Mitten in die Diskussion um die urbane Zukunft unseres Landes sind drei aufregende Bände des ETH-Studios Basel erschienen: «Die Schweiz. Ein städtebauliches Porträt».* Während fünf Jahren haben 140 Architekturstudenten Expeditionen ins Landesinnere und dann, an rund 70 Standorten, sogenannte Bohrungen durchgeführt. Sie haben sich mit den spezifischen Gegebenheiten eines Ortes auseinandergesetzt, mit Topographie, Klima, Verkehr, bebauter Struktur, wirtschaftlichen und demographischen Parame-

tern. Ihre Dokumentationen städtischer Agglomerationen oder von Bergdörfern – Interviews, Photographien oder Filme – wurden nachträglich in einer Art urbanistischen Labors ineinander oder gegeneinander montiert. Später wurden die Erkenntnisse und Einsichten in suggestive Karten, Luftbilder und Graphiken, in teils lyrische, teils so noch nie gesehene Photostrecken gebündelt. Sympathisch und aussagekräftig sind die von Hand angefertigten Skizzen. Das urbanistische Labor wurde von vier herausragenden Schweizer Architekten und einem Städteforscher geleitet, die auch die Herausgeber der drei Bände sind. Die Architekten Roger Diener, Jacques Herzog, Marcel Meili und Pierre de Meuron verkörpern Weltläufigkeit und kosmopolitische Erfahrung; sie nähern sich der urbanen Realität mit wahrhafter Neugier, Akribie und einer gesunden Dosis Skepsis. Der Städteforscher Christian Schmid, der fünfte Herausgeber, liefert das notwendige Theoriegerüst; er hat, zusammen mit den vier Architekten, die Fülle des heterogenen Materials in eine kohärente Fassung, in einprägsame Bilder, in gut lesbare Textblöcke gebracht.

Was hat das urbanistische Labor «herausgefunden»? Sagen wir es zuerst *ex negativo*. In den drei kleinen, quadratischen Bänden mit insgesamt mehr als 1'000 Seiten finden wir keinen fertigen Entwurf für eine künftige bauliche Neugestaltung der Schweiz, keinen urbanistischen Masterplan, keine Modelle, keine Postulate. Fünf Typologien bilden das Kernstück des Portraits, die sich im Verlauf der Forschung wie von selbst herauskristallisiert haben: die «Metropolitanregionen», die «Städtenetze», die «Stillen Zonen», ferner die beiden Differenzierungen im Berggebiet: die «Alpinen Brachen» und die «Alpinen Resorts».

Die «Metropolitanregionen» sind städtische Ballungsräume mit starker internationaler Vernetzung und Ausstrahlung. Unterschiedliche Menschen, Tätigkeiten und Nutzungen prallen aufeinander, bilden Knoten im globalen Netz der Kommunikationsbeziehungen. In der Schweiz lassen sich drei solcher Regionen identifizieren. Zürich hat sich in den letzten dreissig Jahren von einer Industriestadt zu einem globalen Finanzzentrum, zum *Headquarter* der schweizerischen Ökonomie, zu einer «Global City» entwickelt. In den letzten Jahrzehnten hat die Stadt nicht nur eine dynamische Agglomeration, sondern eine eigentliche polyzentrische Struktur (Zürich Nord, Limmattal usw.) generiert. Genf basiert, neben einem engen Segment von Finanzgeschäften, auf der starken Präsenz internationaler Organisati-

onen. Die Beziehung zur gerade entstehenden «Metropolitanregion», die sich allmählich dem Lac Léman entlang bis nach Lausanne ausbreitet, ist ambivalent. Basel schliesslich stützt sich auf global agierende Konzerne sowie auf Forschung in den Bereichen Chemie, Pharmazie und Biotechnologie. Ein starkes Lokalbewusstsein macht aus Basel eine sozial und kulturell homogene Stadt. Entscheidend ist, dass sich Basel schon seit einiger Zeit über die Grenzen hinaus nach Frankreich und Deutschland ausdehnt. Mit den Zentren Mülhausen und Freiburg ist ein tripolarer und trinationaler Metropolitanraum entstanden.

«*Städtenetze*» bilden sich aus kleinen und mittleren Zentren, die ausserhalb der «Metropolitanregion» liegen. Zwischen den Zentren bestehen zahlreiche wirtschaftliche, kulturelle und soziale Verflechtungen. Da jedes Zentrum über spezifische Funktionen und Einrichtungen verfügt, können überraschende Synergien freigesetzt werden. Zum Städtekranz Bern, der ausgeprägtesten Stadtnetz-Figur, gehören unter anderen die Mittelstädte Biel, Freiburg, Solothurn, Burgdorf und Thun. Die Bewohner eines Städtekranzes sind sich im allgemeinen kaum bewusst, in einem dynamisch vernetzten Stadtgebilde zu leben.

Eigenartig sind die «*Stillen Zonen*», die die Antithese zu den urbanen Konzentrationen verkörpern. Die Schweiz hat die Modernisierungsschübe zwar alle mitgemacht, diese aber verschämt getarnt. Die scheinbar ewige Ruhe im ganzen Land (im Angesicht der Berge, der nationalen Silhouette) ist seit einem halben Jahrhundert nicht mehr das, was sie einmal war. In Helvetien hat bloss ein einziger grosser Landstrich eine eigentümliche Resistenz gegen die verschiedensten Implosionen und Explosionen gezeigt: der Jura. Als weitere zusammenhängende stille Restflecken wären das Gros de Vaud, das Napfgebiet und Appenzell mit dem Toggenburg zu nennen; doch auch da hat sich im Innern einiges unbemerkt, jedoch nachhaltig verändert. Die letzten Reste ländlicher Gebiete bilden einen Flickenteppich von isolierten grünen Inseln. Die Potentiale der «*Stillen Zonen*» werden erst dann sichtbar, wenn ihre konfliktvolle Beziehung zu den städtischen Zentren bewusstgemacht wird.

«*Alpine Resorts*» sind temporäre Städte für die Freizeitgestaltung. Die Intensität und der Charakter ihrer Netzwerke ist zyklisch. Die Umwandlung der ehemaligen Tourismusorte in moderne Resorts hat mit der Veränderung der touristischen Kultur zu tun. Die zunehmend städtische Lebensweise verleiht den Alpenen Resorts einen

urbanen Charakter. Ein Resort kann, wie beispielsweise Davos während des Weltwirtschaftsforums, temporär zu einer Weltstadt avancieren. Die «*Alpinen Brachen*» sind ebenso wie die «*Alpinen Resorts*» das Resultat grosser Transformationen im Alpenraum.

«*Alpine Brachen*» sind Zonen des Niedergangs und der langsamen Auszehrung; man denke an die kaum beachteten Hinterhöfe der Schweiz, das Safiental, an Wassen oder das Calancatal. Das Calancatal hat bis heute überlebt, doch die notwendigen Aufwendungen zum Erhalt der Besiedlung sind enorm. Das Schrumpfen der Landwirtschaft führt zu Vergandung und Verwaldung, und wenn die Sonnenterrassen zuwachsen, wird das Tal touristisch uninteressant. Um die Besiedlung aufrechtzuerhalten, müssen enorme Subventionen aufgewendet werden.

Im ersten Band der Publikation präsentiert Christian Schmid das Theoriegerüst, das auf den Schriften des französischen Soziologen Henri Lefebvre (1901–1991) aufbaut. Lefebvre hatte seine Werke zur Stadt und zum Raum und seine These von der vollständigen Urbanisierung der

Die letzten Reste ländlicher Gebiete bilden einen Flickenteppich von isolierten grünen Inseln.

Gesellschaft vor mehr als dreissig Jahren formuliert, doch erst in den letzten Jahren wurden sie für die Analyse der urbanen Entwicklungen weltweit rezipiert. Christian Schmid greift mit den Begriffen «*Netzwerke*», «*Grenzen*», «*Differenzen*» jene Elemente der Theorie Lefebvres heraus, die eine fruchtbare Anwendung ermöglichen.

«*Netzwerke*» basieren auf einer materiellen Infrastruktur wie Strassen, Flughäfen oder Glasfaserkabeln und führen zu einer immer dichterem Vernetzung der Welt. Da Netzwerke nicht homogen über den Raum verteilt sind, gibt es in den Zonen dichter Interaktionen Knoten, an anderen Stellen hingegen Löcher. Mit dem Begriff «*Differenz*» wird bewusst gemacht, dass es möglich ist, in der Stadt die unterschiedlichsten Lebensentwürfe zu realisieren. Urbane Lebensweisen unterscheiden sich von den ruralen dadurch, dass sie sich über ihre Differenzen beschreiben lassen. Entscheidend ist, dass das Zusammenspiel von Differenzen jene Energien freisetzt, durch die sich die Stadt permanent neu erfindet. Urbane Gebiete werden von vielfältigen «*Grenzen*» durchzogen, aus dem unaufhörlichen Fluss der interaktiven Netzwerke werden Segmente herausgeschnitten. Grenzen

sind Schnitte im kontinuierlichen Fluss der Interaktionen, sie umschliessen territoriale Einheiten von Gewohnheiten, Traditionen, Sprachen, Kulturen oder Identitäten, sie sind Instrumente der Strukturierung, der Kontrolle, der Ordnung.

Die drei Bände bringen zwei merkwürdig konträre Sachverhalte zum Ausdruck. Einerseits findet – wie auch in den übrigen Städten Europas – in der Schweiz eine Umorientierung statt. Kürzlich noch galten die Kernstädte als «Problemcontainer», Stichworte sind etwa «neue Armut» oder die «Drogenfrage». Dieses Negativbild der Stadt verblasst jedoch allmählich, und wir feiern aktuell eine Renaissance des Städtischen. Die heutige moderne Stadt zeichnet sich durch eine schmackhafte Kulturbouillon, eine kosmopolitische Ausstrahlung und ein trendiges Image aus. Die Unternehmer schätzen das pulsierende Leben der Stadtkerne, sie investieren in grossem Stil in die sich wandelnden Stadtlandschaften. Sagen wir es noch deutlicher: nicht nur die grösseren Schweizer Städte haben den Wandel zu dynamischen Metropolen vollzogen, nicht nur in den Zentren wird urban gelebt; die Mehrzahl der Bewohner unseres Landes praktiziert einen

schen den Kommunen. Marcel Meili bringt den paradoxen Sachverhalt auf den Punkt. Die Güter, die Gelder, die Menschen fliegen in der Welt herum, die Individuen benutzen jedes erdenkliche Kommunikationsmittel in allen möglichen Sprachen und kennen die neuesten Computerprogramme – aber am Abend fahren sie hinaus in ihr Haus in der Agglomeration und pflegen dort an der Gemeindeversammlung die Selbstvergessenheit ihres Dorfes wie eh und je.

Kommen wir nochmals auf den Hauptgedanken der Studie zurück. In der urbanen Schweiz herrscht ein Nebeneinander verschiedener Wirklichkeiten. Gegensätze, Kontraste und Überlagerungen konstituieren dynamische Situationen, führen zu Spannungen und Konflikten. Die vielfältigen Dramen des Alltags sind Ausdruck eben dieser Konflikte. Nun ist nicht nur die einzelne Stadt, sondern das ganze Land ein Konglomerat von Differenzen. Die fünf unterscheidbaren Typologien stehen mit der urbanen Gesellschaft in Beziehung. Mit den fünf Typologien wird die Homogenität, die alles plattwalzende Nivellierung überwunden. Die Schweiz besteht – souverän belegt durch die Arbeit des ETH-Studios Basel – aus Unterschieden. Diese Unterschiede gilt es wahrzunehmen, als Potential fruchtbar zu machen und zu stärken.

Die drei Bände geben eine überraschend neue Sicht auf eine komplexe, widersprüchliche Realität. Auf der beigelegten Thesenkarte «Urbane Potenziale» sehen wir, wie die Metropolitanräume Basel und Genf sich über die nationale Grenze hinwegsetzen, wie sie nach Deutschland, nach Frankreich hinüberfliessen, sich ausweiten und vernetzen. Eine Aufweichung der Grenze hat auch im Süden stattgefunden. Lugano, Locarno, Bellinzona, Chiasso, die Knotenpunkte der Rete Urbana dei Laghi, haben sich schon lange dem Metropolitanraum Mailand-Turin, einem der mächtigsten in ganz Europa, geöffnet. Die Städte des Tessins spezialisieren sich zunehmend auf die Dienstleistungen für die Lombardei.

Mit den drei Bänden wird ein nationales Symposium über neu zu denkende territoriale Grossformen und Raumbilder eröffnet. Die Zukunft der «Alpinen Brachen» und der «Alpinen Resorts», aber auch der «Stillen Zonen» im Rahmen der urbanen Gesellschaft ist noch unbestimmt, in ihnen steckt ein gewaltiges, auch ein ökologisches Potential. Die Schweiz ist ein vollständig urbanisiertes Land, in dem neue, grenzüberschreitende Landschaften entstehen. Die klassische, klar abgegrenzte Stadt ist aus diesen Landschaften verschwunden.

Raumplanung ist nichts anderes als das Protokollieren der «Kriegsfolgen» zwischen den Kommunen.

offenen, urbanen Lebensstil. Wir sind insgesamt eine urbane Gesellschaft geworden.

Doch gleichzeitig hemmt bis in die Gegenwart hinein irgend etwas das Ja zur Grossen Stadt, zur Metropole. Obschon sich der urbane Lebensstil ausbreitet, sind in der Schweiz antiurbane Reflexe noch immer sehr mächtig. Der zweite Band der Studie, «Grenzen, Gemeinden. Eine kurze Geschichte des Territoriums», kommt zu folgendem Resultat: In der dreistufigen territorialen Gliederung unseres Landes – Gemeinden, Kantone, Eidgenossenschaft – entpuppt sich die Gemeinde, das ehemalige bäuerliche Dorf, als besonders resistent. Obschon sich im Verlauf der Zeit Kantonsgrenzen und Landesgrenzen verschoben haben, hat sich die unscheinbarste, kaum je veränderte Einheit, die kommunale, als die stabilste erwiesen. Das helvetische Territorium ist durch die global agierende Wirtschaft, die Massenmedien und die Migrantenströme seit langem herausgefordert, die urbane Gesellschaft hat nichts mehr mit dem alten Stadtkörper gemein. Und doch zeigt sich in der Praxis, dass Raumplanung in Wirklichkeit nichts anderes ist, als das Protokollieren der «Kriegsfolgen» zwi-

KURT MEYER, geboren 1939, promovierte in Philosophie mit einer Arbeit zu Henri Lefebvre. Er arbeitete zuletzt als Gymnasiallehrer in Laufen.

Bisher kaum zur Kenntnis genommen, haben neue Kommunikations- und Vernetzungsmuster eine neue räumliche Hierarchie entstehen lassen. Die Idee der «dezentralen Konzentration» ist von der Entwicklung überholt worden: In der Schweiz sind zwei grenzübergreifende Metropolregionen entstanden.

(5) Gravitationsräume der Wirtschaft

Alain Thierstein

* Abbildungen aus: A. Thierstein, Christian Kruse, L. Glanzmann, S. Gabi & N. Grillon, «Raumentwicklung im Verborgenen. Die Entwicklung der Metropolregion Nordschweiz». Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2006.

Wirtschaftliche Entwicklung ist stets auch als räumliches Phänomen zu begreifen. Neueste Studien zeigen, dass sich Europas grösstes Wertschöpfungspotential – trotz gegenteiliger Absicht der EU-Kommission – in Metropolregionen zwischen den Eckpunkten London, Paris, Mailand, München und Hamburg konzentriert. Die Dynamik dieses Kräftefelds bestimmt die Position der Schweiz in Europa mit.

Die «New Economy» ist für viele Anleger schmerzhaft in Erinnerung geblieben; ihre tieferreichenden Entwicklungstreiber jedoch gewinnen an Bedeutung. Wissen hat bereits im Mittelalter die Gesellschaft vorangetrieben. Was ist heute neu? Wissen wird schneller produziert, diffundiert rascher, wertet sich aber auch schneller ab. Die Wissensökonomie umfasst drei Standbeine wissensbasierter Wirtschaftstätigkeiten: erstens den High-Tech Produktionssektor und die Life-Science-Industrien; zweitens die wissensintensiven unternehmensbezogenen Beratungsunternehmen und Finanzdienstleister; und schliesslich die Wissensproduzenten im tertiären Bildungs- und Forschungssektor. Wissensintensive Unternehmen

setzen dabei wissenschaftlich entwickeltes Wissen systematisch ein, um damit wiederum neues Wissen zu schaffen, das in diesem Prozess Mehrwert schafft. Innerhalb der Wissensökonomie bilden die sogenannten «Advanced Producer Services» (APS) den Hauptantrieb bei der Entwicklung neuer Gravitationsräume der Wirtschaftskraft.

Die Wissensökonomie beeinflusst die Raumentwicklung im Verborgenen. An der Oberfläche stellt man noch immer zunehmenden Flächenverbrauch und ausgreifende Pendlermobilität fest. Beinahe unbemerkt findet hingegen eine wachsende Rekonzentration der Wertschöpfungstätigkeit auf Kernräume statt. Wie ist dieses Phänomen zu erklären? Räumliche Nähe beziehungsweise der Zugang zu Einrichtungen der Wissensproduktion und des Wissenstransfers spielen eine zentrale Rolle beim Verständnis der räumlichen Re-Konfiguration. Gut- und hochqualifizierte Arbeitskräfte finden sich tendenziell in der Nähe dieser Wissenszentren. Unternehmen, die in einem internationalen Standortwettbewerb stehen, platzieren ihre eigenen Standorte in die Nähe von Wissenspolen, in dichte und vielfältige Arbeitsmärkte und in nachfragestarke Märkte. Erreichbarkeit, Umfeld- und Lebensqualität gelten mittlerweile als Standarderfordernisse.

Das kürzlich abgeschlossene EU-Forschungsprojekt «Polynet – Sustainable Management of European Polycentric Mega-City Regions» zeigt, wie physische und nichtphysische Kommunikations- und Vernetzungsmuster eine neue räumliche Hierarchie entstehen lassen. Morphologisch-räumliche Analysen – wie etwas das städtebauliche Portrait der Schweiz des «ETH Studio Basel» aus dem Jahre 2005 – vermögen alleine nicht, diese beinahe verborgene Restrukturierung des Raumes verständlich zu machen.

Innovative Unternehmen erarbeiten ihre Leistung durch eine sorgfältig gegliederte Wertschöpfungskette, an optimal aufeinander abgestimmten Standorten. Betrachtet man das Standortwahlverhalten aller APS-Firmen, dann zeigen sich räumlich verortete Wertschöpfungssysteme. Es sind die Netzwerke einer Vielzahl von Akteuren – beispielsweise Finanzmarkt, Verkehr, Kommunikation, Arbeit, Forschung –, die die Stellung von Wirtschafts- und Lebensräumen definieren und die Verbindungen zu anderen Städten und Metropolregionen herstellen. Die Vielzahl an Wertschöpfungsbeziehungen – Pendlermuster, firmeninterne Standortnetze sowie firmenexterne Kooperationsnetzwerke – lassen sich zu einem spinnennetzartigen Gewebe übereinanderlegen.

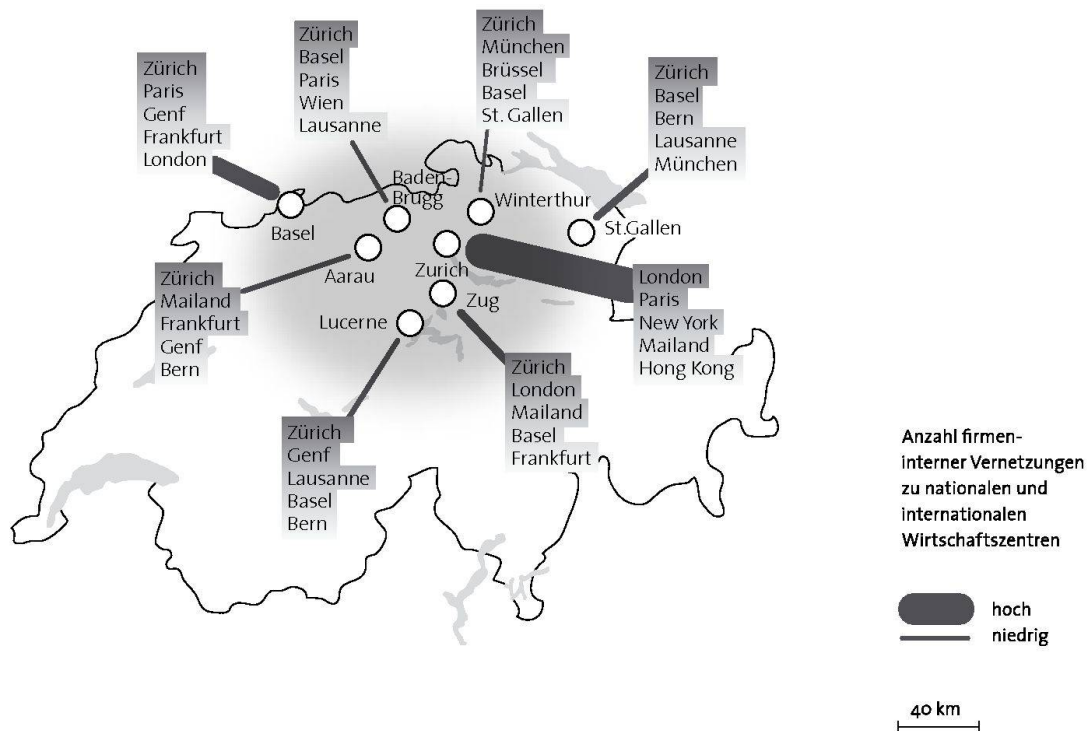


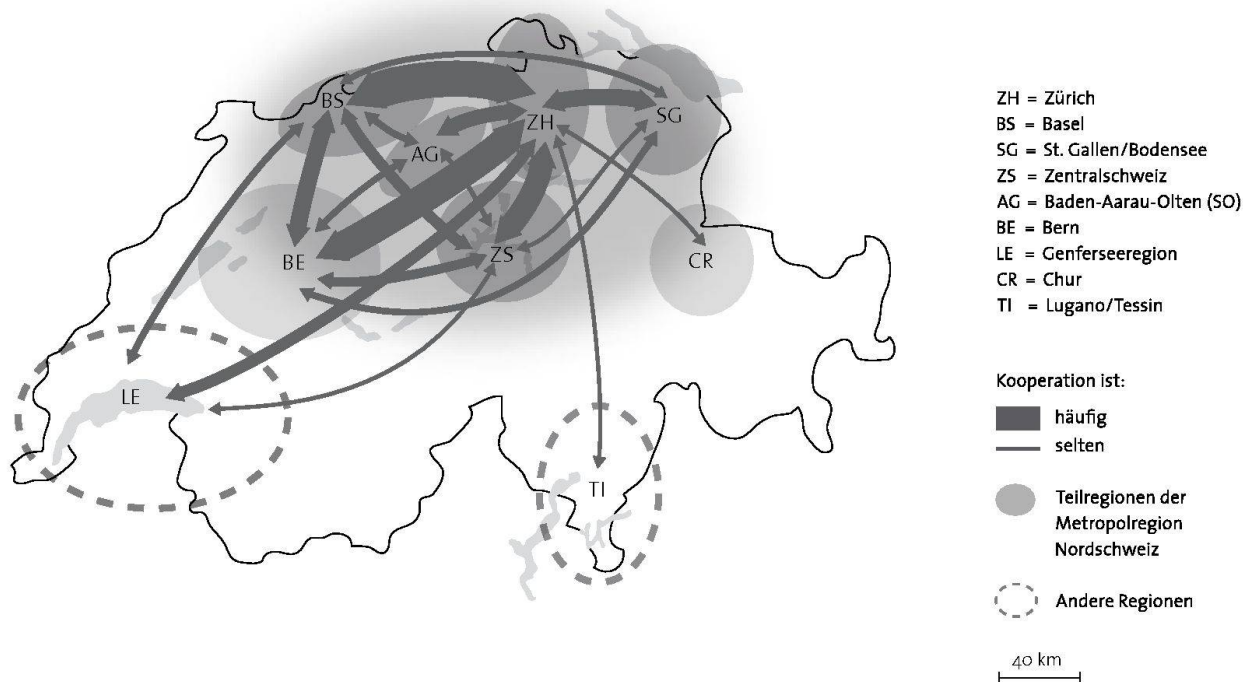
Abb. 1:
Verflechtungen
über firmeninterne
Standortnetzwerke

Am deutlichsten kann diese Raumdynamik in sogenannten Europäischen Metropolregionen – den Mega-City Regions – beobachtet werden. Metropolregionen ab zwei bis drei Millionen Einwohnern fungieren als zentrale «Kompetenz-Hubs» für die Übersetzung der Wirkkräfte zwischen der internationalen Wissensökonomie und den lokalen innovativen Milieus. Abbildung 1 zeigt die firmeninternen Vernetzungen von APS-Unternehmen. Die Karte nennt jene fünf Wirtschaftszentren, mit denen die jeweilige Agglomeration am stärksten durch firmeninterne Niederlassungsnetze verknüpft ist. Abgesehen von den grossen quantitativen Unterschieden – die Strichdicke zeigt die Anzahl der Vernetzungen – stellen sich deutliche qualitative Unterschiede heraus, wie die Rangfolge der fünf Wirtschaftszentren zeigt.

Die APS-Unternehmen in Zürich sind firmenintern in erster Linie mit globalen Standorten vernetzt. Erst an neunter Stelle folgt mit Genf der erste nationale Standort. Die APS-Unternehmen in Basel sind ebenfalls in hohem Masse mit international führenden Wirtschaftszentren

vernetzt, wobei im Gegensatz zu Zürich ausser-europäische Standorte nicht zu den wichtigsten zehn zählen. Zudem steht für Basel mit Zürich ein nationaler Standort an vorderster Stelle. Dies zeigt die herausragende nationale Bedeutung Zürichs als Standorts für global tätige Unternehmen.

Bei den mittleren und kleinen Agglomerationen stehen überwiegend nationale Wirtschaftszentren auf dem vordersten Rang vernetzter Standorte. APS-Unternehmen in Agglomerationen wie Luzern, Aarau oder Baden-Brugg sind firmenintern eher gering mit europäischen und nur schwach mit aussereuropäischen Standorten vernetzt. Es sind zum grossen Teil Unternehmen, die über eine nationale oder regionale Kundschaft verfügen und diese von mittleren und kleineren Agglomerationen aus ebenso gut mit ihren Dienstleistungen versorgen können wie von Zürich aus. Eine Ausnahme von der Regel bildet Zug. Die dort angesiedelten APS-Unternehmen sind in erstaunlicher Zahl global orientiert und haben Niederlassungen in London sowie Vernetzungen mit Singapur und Sydney, die nach Häufigkeit



noch innerhalb der wichtigsten zehn Zielstandorte Zugs rangieren.

Abbildung 2 zeigt die firmenexternen Verflechtungen. Standorte mit APS-Unternehmen, die in globale Netzwerke eingebunden sind, konzentrieren sich auf die Kerne der Agglomerationen Zürich und Basel sowie auf kleinere «Inseln» der Agglomerationen Zug und St. Gallen.

Die Achse zwischen den Agglomerationen Zürich und Basel bildet das eigentliche Rückgrat der Metropolregion. Vermutlich ist es gar der «Backbone» der gesamten Schweizer Volkswirtschaft. Für die kleineren Agglomerationen gibt es zahlreiche Zuliefer- und Ergänzungsfunktionen innerhalb dieses Wertschöpfungssystems Nordschweiz; Zug ist das markanteste Beispiel.

Zürich ist der Hub der internationalen Wissensökonomie. Allerdings ist Zürich sowohl als Stadt als auch als Agglomeration zu klein, um allein die heute international gefragte Funktionspalette anzubieten. Die Metropolregion Zürich-Basel stellt sich als der neue strategische Handlungsraum heraus, der das Potential hat, auf der internationalen Landkarte zu bleiben. Der

funktionale Verflechtungsraum Nordschweiz ruft nach grossräumiger, häufig grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Die offizielle Raumordnungspolitik der Schweiz nimmt bisher diesen verborgenen Strukturwandel kaum zur Kenntnis. Noch immer prägt die Harmonievorstellung der «dezentralen Konzentration» den Diskurs von Bund, Kantonen und Gemeinden. Abbildung 3 (S. 26) verdeutlicht, wie sich in der Schweiz zwei grenzübergreifende Metropolregionen von europäisch vergleichbarer Leistungskraft und Wahrnehmbarkeit abzuzeichnen beginnen.

Will die politisch-territoriale Logik der offiziellen Politik nicht vollends aus dem Gleichschritt mit dem veränderten Standortwahlverhalten der «innovativen Schweiz» geraten, so gilt es, die Trends der «Raumentwicklung im Verborgenen» aufzugreifen. Der Grossteil der ländlichen Räume der Schweiz ist funktional und finanziell eng mit den Wirtschaftsmotoren der Metropolregionen verknüpft. Zum Nutzen der Leistungsfähigkeit des gesamten Territoriums Schweiz muss den potentiell starken räumlichen Wertschöpfungs-

Abb. 2:
Kooperation zwischen
APS-Unternehmen

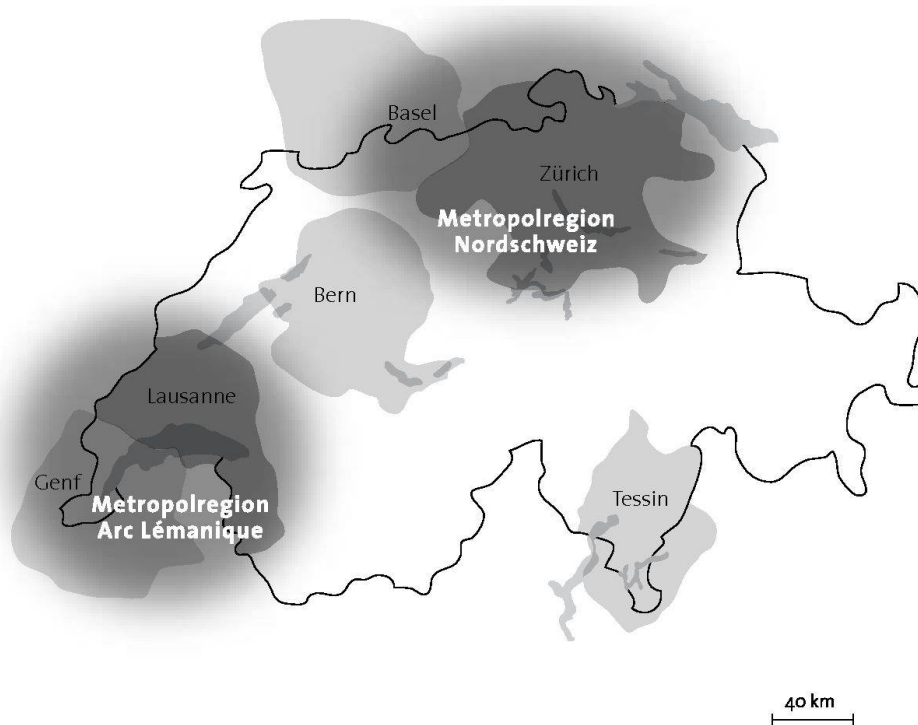


Abb. 3:
Die Genese zweier
Europäischer
Metropolregionen in
der Schweiz

ALAIN
THIERSTEIN,
geboren 1957, war
zwischen 2000
und 2005 Assistenz-
professor für
Raumordnung am
Institut für Orts-,
Regional- und
Landesplanung der
ETH Zürich. Seit
2004 ist er Leiter des
Tätigkeitsfeldes
«Stadt- und Regional-
wirtschaft» bei
Ernst Basler + Partner
AG, Zürich, und seit
2005 Professor für
Raumentwicklung der
TU München.

systemen mehr Entfaltungsspielraum geboten werden. Die derzeitige Raumentwicklungspolitik weist noch nicht in diese Richtung. Konkret lässt sich diese Kritik an Aussagen im Raumkonzept des Bundesamtes für Raumentwicklung festmachen, das ausdrücklich darauf ausgerichtet ist, ein Szenario einer «Schweiz der Metropolen» abzuwenden. Denn diese, so das Bundesamt für Raumentwicklung, würden die gesamte Vitalität des Landes an sich reißen (Bundesamt für Raumentwicklung 2005).

Die Herausbildung einer neuen Bedeutungshierarchie von Städten und Regionen und deren Feststellung bedeutet nicht eine «Winner Takes All»-Situation und deren Propagierung. Entscheidend ist es für die Akteure, selber zu erarbeiten, in welcher «Liga» eine Region im Sinne ihrer Funktionen und Möglichkeiten spielt. Die Voraussetzung für die Benennung von Räumen unterschiedlicher «Ligazugehörigkeit» ist, dass diese von allen Anspruchsgruppen anerkannt und ausgehandelt wird. Wirkungsorientiertes Handeln in der Raumentwicklungspolitik stellt damit vor die Frage nach Mitteln und Zwecken stets die

Strategiediskussion darüber, was Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der Rekonzentration von Wertschöpfung und knappen öffentlichen Mitteln heissen soll. Ein «Recht auf Wohnen» kann es zwar geben, aber kein «Recht auf Wohnort». Im Gegenzug zur Anerkennung der Metropolregionen werden sekundäre Zentren und periphere Räume in ihren Strategien – mittels einer Modifikation der neuen Aufgabenteilung Bundeskantonen und des Finanzausgleichs – unterstützt. Ein Silberstreifen am Horizont ist die strukturelle Mittelknappheit der öffentlichen Hände. Der Druck wächst, Raum- und Standortentwicklung eng zu verkoppeln mit längerfristiger Politik- und Finanzplanung.

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 Shangai, 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 Schwellen-ländern 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

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.

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

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.

Der Aufstieg der beiden asiatischen Stadtrepubliken Singapur und Hongkong, von militärisch zerstörten Besatzungszonen zu regionalen und internationalen Handels- und Dienstleistungszentren, ist bemerkenswert. Verkehrslage, Rechtsstaatlichkeit und politische Kleinräumigkeit waren die wichtigsten Faktoren dieser urbanen Entwicklung.

(7) Konfuzianische Stadtrepubliken mit britischem Erbe

Urs Schöttli

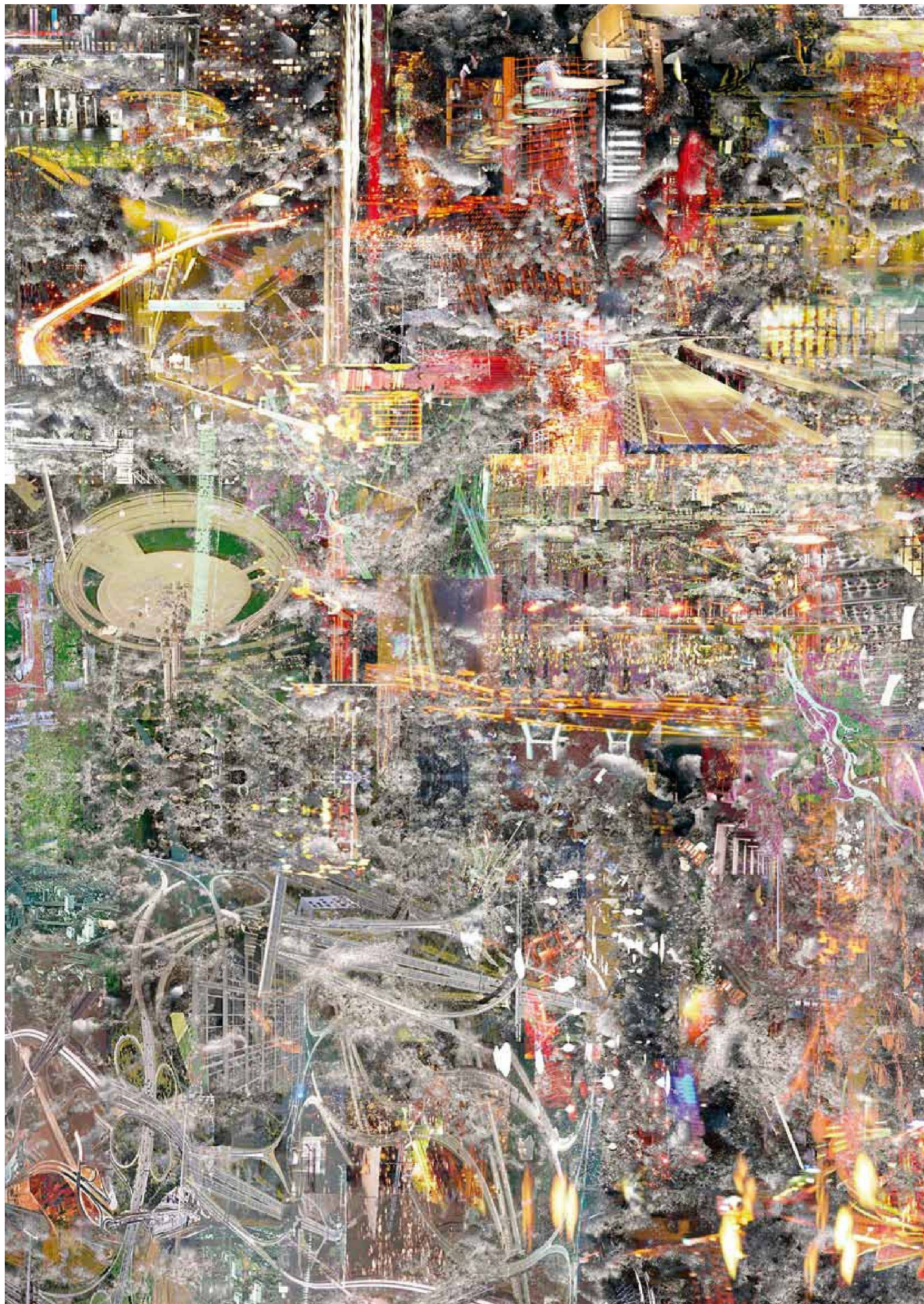
Singapur und Hongkong sind im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts zu den erfolgreichsten Städten Asiens geworden und haben, ohne direkten Zugang zu einem Flächenstaat, ohne Schwerindustrie und ohne eigene Rohmaterialvorkommen, grossen Wohlstand für ihre Bürger geschaffen. Sicher, das Ethos beider Stadtrepubliken wird von der Lehre des Konfuzius geprägt. Ausschlaggebend für den wirtschaftlichen Erfolg war jedoch die Fruchtbarmachung der verkehrsgeographischen Lage sowie das britische Erbe, insbesondere in Form von Rechtsstaatlichkeit und einer qualitativ hochstehenden Verwaltung.

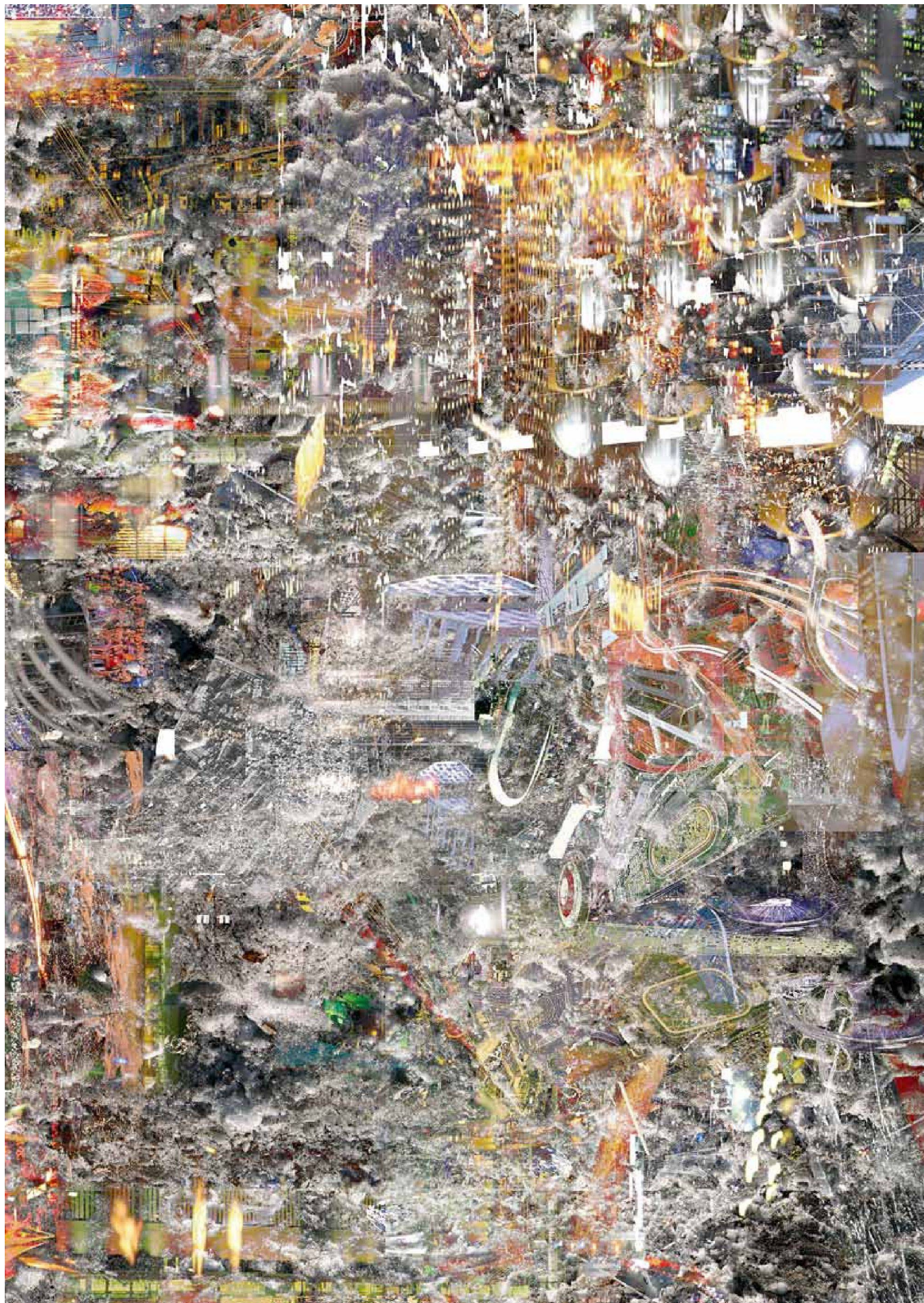
Singapur und Hongkong sind, wenn nicht von der Geschichte, so doch von ihrem derzeitigen Status her, zwei sehr unterschiedliche Fälle. Singapur ist ein unabhängiger Staat, derweil Hongkong den Status einer administrativen Sonderzone im Staatsganzen der Volksrepublik China besitzt und über keine nationale Souveränität verfügt. Während Singapur 1965 mit dem Rauswurf aus dem Staatsverband der Malaysischen Föderation sozusagen in eine Zwangsunabhängigkeit entlassen wurde, hat Hongkong am 1. Juli 1997 die britische Kolonialherrschaft gegen die Unterstellung unter die Pekinger Obrigkeit getauscht.

Die 1998 erschienene Autobiographie «The Singapore Story» des langjährigen und noch heute als *elder statesman* dominanten Singapurischer Regierungschefs Lee Kuan Yew mag nicht das objektivste Dokument für die Geschichte des Stadtstaats im Herzen Südostasiens sein. Sie ist aber ein Buch, das wichtige Lektionen und nützliche Einblicke in das vor allem bei der Staatsgründung turbulente Geschehen liefert. Singapurs Existenz als unabhängiger Stadtstaat begann unter schlechtesten Voraussetzungen. Der Hinauswurf aus der Malaysischen Föderation beraubte die Stadt ihres natürlichen Hinterlands. Gleichzeitig begannen die Briten, ihre Flottenpräsenz östlich von Suez drastisch abzubauen. So verlor Singapur als Basis und Zwischenstation der britischen Navy eine seiner wichtigsten Einnahmenquellen. Der Weg in die aufgezwungene Unabhängigkeit brachte schwerwiegende soziale und politische Unruhen mit sich. Zum einen litt Singapur unter zuweilen blutigen Rivalitäten zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen, zum andern versuchten «fünfte Kolonnen» von Mao, die kapitalistische Festung Singapur sturmreif zu schiessen.

In dieser Situation blieb Singapur keine andere Wahl, als vollumfänglich auf die einzige Ressource zu setzen, die es noch besass: seine Urbanität. Lee Kuan Yew mag mit seinem autoritären Führungsstil einige Fehler begangen haben; doch seine Erkenntnis, dass Singapurs Zukunft in seiner Funktion als regionales und gar kontinentales Dienstleistungs- und Handelszentrum liege, war richtig. Richtig war auch, dass der in England und im englischen Bildungssystem herangewachsene Lee wusste, dass gerade für den Dienstleistungsbereich die politische und soziale Stabilität eine zentrale Voraussetzung ist – eine Erkenntnis, der übrigens auch die Schweizer Eidgenossenschaft bei der Entwicklung ihres modernen politischen Systems Rechnung getragen hat.

Im Fall Hongkongs verliefen die Dinge nicht so dramatisch wie in Singapur. Dennoch, auch die Weltstadt am Perlflussdelta hatte im 20. Jahrhundert ihre Bewährungsproben zu bestehen. Die Japaner hatten im zweiten Weltkrieg sowohl Singapur wie auch Hongkong besetzt und grosse Verluste an Menschen, Infrastruktur und Vermögen verursacht. Wenige hätten Anfang der 60er Jahre der ziemlich heruntergekommenen Stadt den Wohlstand prophezeit, den sie zu Beginn des 21. Jahrhunderts haben sollte. Doch die Stadt fand wieder zu alter Blüte zurück; sie profitierte davon, dass aus dem benachbarten chinesischen Festland, das unter dem Steinzeitkommunismus





Mao Zedongs zu leiden hatte, viele fähige, unternehmerisch begabte Menschen nach Hongkong flohen. Einer der erfolgreichsten Tycoons, Li Ka-shing, gehört als Schanghai-Flüchtling in diese Kategorie. In den 60er Jahren begann Hongkong mit der Produktion von Billiggütern wie Plastikblumen und Spielzeug. Die Wirtschaftsreformen Deng Xiaopings ermöglichten es China Ende der 70er Jahre, wirtschaftliche Sonderzonen für die Exportproduktion einzurichten. Je mehr sich die chinesische Wirtschaft modernisierte und gegenüber dem Ausland öffnete, desto verlockender wurde es für Hongkonger Unternehmen, ihre Produktionsstätten auf das nahe Festland, in die Provinz Guangdong, zu verlegen. Innert kürzester Zeit stieg dabei ein gottverlassenes Nest namens Shenzhen zur modernsten Millionenstadt im Reich der Mitte auf.

Bei den tiefgreifenden strukturellen Verwerfungen, die die Verlagerung von Produktionsstätten nach China mit sich brachte, hätten die Hongkonger ihr Schicksal beklagen und zu allerlei Staatsbeihilfen Zuflucht nehmen können. Für ersteres hatten sie keine Zeit, und für letzteres gab es bei den britischen Kolonialherren kein

Hongkong erkannte seine Chance als regionales und kontinentales Dienstleistungs- und Handelszentrum.

Gehör. Also blieb nur ein Befreiungsschlag übrig. Hongkong erkannte seine Chance als regionales Handels-, Finanz- und Dienstleistungszentrum und konzentrierte fortan seine Anstrengung darauf, die Möglichkeiten in Realität umzusetzen. 1997/98, gerade als Hongkong mit der Rückkehr zu China eine präzedenzlose Bewährungsprobe zu bestehen hatte, wurde Südostasien von einer schweren Währungs- und Finanzkrise geschüttelt. Auch Hongkong litt unter deren Auswirkungen.

Wollte man der Medienberichterstattung glauben, so hätte Hongkong schon längst in der Misere und Bedeutungslosigkeit versinken müssen. Alle paar Jahre und nach jeder volkswirtschaftlichen Zäsur haben die internationalen Meinungsmacher der Stadt eine düstere Zukunft prognostiziert. Noch jedes Mal hat indessen Hongkong den professionellen Schwarzsehern ein Schnippchen geschlagen. Dies gilt auch für die Zeit nach dem Transfer. Hongkongs Überleben ist dem weitsichtigen Wirtschaftsreformer Deng Xiaoping zu verdanken. Dieser hatte, in einem besonders innovativen Akt der sprichwörtlichen chinesischen Pragmatik, für die Hafenstadt die

Formel «ein Land, zwei Systeme» entwickelt. Natürlich gab es grosse Nervosität, als das Datum der Rückkehr nach China unweigerlich näherrückte. Nicht wenige Hongkonger beschafften sich zur Sicherheit einen kanadischen oder australischen Pass. Mit der Formel «ein Land, zwei Systeme» sollte sichergestellt werden, dass die Stadt auch nach der Rückkehr unter chinesische Souveränität Identität und Institutionen bewahren konnte. Inzwischen liegt der Tag der Übergabe bereits neun Jahre zurück, und es kann in einer ersten Bilanz anerkannt werden, dass Peking sich an die Abmachung gehalten hat. Im Unterschied zum Festland, verfügt Hongkong über einen funktionierenden Rechtsstaat und über alle Bürger- und Menschenrechte, die man von einer westlichen Demokratie erwartet.

War erst einmal die Besorgnis über die Zukunft im Staatsverband der Volksrepublik verfliegen, konnten sich die Hongkonger aufmachen, darüber nachzudenken, welche Standortvorteile diese neue Situation ihnen bieten würde. Rasch erkannte man, dass der administrativen Sonderregion das Privileg eines eigentlichen Offshore-Zentrums auf festlandchinesischer Erde zukam. Ursprünglich hatte man befürchtet, dass das sehr dynamische und über ein wirtschaftlich überaus gewichtiges Hinterland verfügende Schanghai Hongkong bald den Rang ablaufen würde. Dies ist indessen nicht eingetreten, vor allem deshalb, weil Schanghai im Gegensatz zu Hongkong vollständig den festlandchinesischen Rechts- und Regulationsvorschriften unterworfen ist. Einmal mehr konnten somit die Hongkonger nach den schweren Herausforderungen der sogenannten Asienkrise den Boden unter den Füßen wiederfinden. Heute floriert die Stadt gerade wegen des chinesischen Hinterlands. Aus China kommen immer mehr Touristen, wohlhabende Chinesen kaufen in Hongkong ihren Zweitwohnsitz und führen in Hongkong ihre Finanztransaktionen durch.

Jenseits dieser rein opportunistischen Standortvorteile, deren sich die beiden Stadtrepubliken Hongkong und Singapur geschickt bedient haben, gibt es indessen auch einige grundsätzliche Lektionen zum Thema Kleinstaat und Bürgerverantwortung. Historisch ist Asien ein Kontinent, der von mächtigen Grossreichen dominiert wurde und auch heute wieder dominiert wird. Diese riesigen Gebilde, im Vergleich zu denen selbst das Imperium Romanum bescheidene Dimensionen einnimmt, haben Kulturen unvergleichlicher Reichhaltigkeit geschaffen. Andererseits ist in die-

sen Riesenreichen das Streben nach Kleinstaaten und Stadtrepubliken marginalisiert worden, wie es den deutschen und italienischen Sprachraum nachhaltig geprägt hat.

Heute kann Asien der westlichen Welt mit Singapur und Hongkong zwei Stadtrepubliken präsentieren, deren wirtschaftliche Erfolge ihresgleichen suchen. Wie erwähnt, vermag die politische Konstitution weder Singapurs noch Hongkongs den Anforderungen einer modernen Demokratie des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden. Hier gibt es in der Tat noch viel Raum für Verbesserungen, wobei der Durchbruch im Falle Singapurs wohl eine Frage des Generationenwechsels und im Fall Hongkongs eine Frage der politischen Entwicklung in Peking ist. Deswegen ungeachtet kann gelten, dass Hongkong und Singapur das doppelte Fundament einer modernen zivilisierten Gesellschaft besitzen, das sie für viele Asiaten zu einem nachahmenswerten Vorbild werden lässt. Beide Stadtrepubliken sind Rechtsstaaten und beide Stadtrepubliken haben eine lebendige Bürgergesellschaft.

Es mag ein trivialer – aber dennoch aufschlussreicher – Sachverhalt sein: Singapur und Hongkong gehören, von Japan abgesehen, zu den wenigen asiatischen Millionenstädten, in denen es nicht nur keine *No-Go-Aereas* gibt, sondern in denen auch ein sehr gut ausgebautes öffentliches Transportsystem und ein umfassendes Netz von Trottoirs besteht. In beiden Stadtrepubliken ist nicht nur die Rechtsstaatlichkeit, sondern auch die Bürgergesellschaft, das Engagement des einzelnen für die weitere Gesellschaft, ein unzweideutiges Erbe der Briten. Zwar ist in Hongkong und Singapur, wie in allen asiatischen Städten, mit dem architektonischen Erbe rücksichtslos umgegangen worden; dennoch gibt es eine Reihe gesellschaftlicher Initiativen, die von nichtgouvernementalen Aktionen bis zum privaten Einsatz für die Umwelt reichen, die in der allgemein auf den Familienverband ausgerichteten chinesischen Welt sonst kaum anzutreffen sind.

Querverweise auf die Lebensqualität in Hongkong oder Singapur lösen in grösseren Ländern immer wieder den Vorwurf aus, dass es nicht angehe, diese territorialen und demographischen Winzlinge mit weitläufigeren und volkreicheren Nationen zu vergleichen. Das Beispiel Hongkongs oder Singapurs sei deshalb für einen Milliardenstaat wie China oder Indien kein Bezugspunkt. Es trifft dies in den meisten Belangen unzweifelhaft zu; doch bei einer sorgsam und vor allem auf konkrete Sachfragen gerichteten

Auswertung des Vorbildwerts der beiden Stadtrepubliken Singapur und Hongkong kann es durchaus möglich sein, dass man zu nützlichen Erkenntnissen gelangt. Wie bereits erwähnt, haben die politischen Systeme der beiden Stadtrepubliken ihren Ursprung in Entwicklungen sui generis und sind deshalb kaum übertragbar. Im Falle Indiens mit seiner funktionierenden Demokratie ist jedenfalls die halbwertige Demokratie Hongkongs oder Singapurs von vornherein bedeutungslos. Andererseits können die politischen Erfahrungen in Hongkong und Singapur durchaus für die Volksrepublik China von Nutzen sein, wo die ersten, schwierigen Schritte in Richtung Rechtsstaatlichkeit und Demokratie erst noch vollzogen werden müssen.

Dennoch, Hongkong und Singapur bieten wichtiges Lehrmaterial. Da ist zunächst einmal der Vorteil der Kleinräumigkeit politischer Einheiten. Mumbai, das einen Löwenanteil zum indischen Bruttoinlandprodukt und zum indischen Steueraufkommen leistet, muss mit Neid auf Singapur und Hongkong blicken, wo das Steueraufkommen für den eigenen Bedarf der Bürger einbehalten wird. Man braucht nur das immense

Mancher muss mit Neid auf Singapur und Hongkong blicken, wo das Steueraufkommen für den eigenen Bedarf der Bürger einbehalten wird.

Qualitätsgefälle zu berücksichtigen, das bei der öffentlichen Infrastruktur besteht, um zu erkennen, wie verhängnisvoll beispielsweise der fiskalische Zentralismus ist. Doch jenseits des Geldes gibt es einen generellen Standortvorteil, den Singapur und Hongkong als kleinräumige politische Einheiten geniessen: der Vollzugszwang, dem die staatlichen Instanzen verpflichtet sind. Natürlich können sich Hongkong und Singapur institutionell und bezüglich politischer Mitsprache der Bevölkerung nicht mit den demokratischen Industriestaaten messen. Trotzdem muss jeder, der objektiv die Lebensbedingungen in Singapur und Hongkong mit den Lebensbedingungen in Asien (exklusive Japan) oder auch mit den Lebensbedingungen in Westeuropa oder in den USA vergleicht, zum Schluss kommen, dass die beiden asiatischen Stadtrepubliken besser wegkommen. Die Behörden scheinen in Hongkong und Singapur den Puls ihrer Bürger besser zu fühlen, als dies anderswo der Fall ist – und dies ist letztlich ja kein kleiner Standortvorteil!

URS SCHÖTTLI,
geboren 1948 in
Basel, ist seit 2002
China-Korrespondent
der NZZ in Peking.
Zuvor berichtete er als
Südostasien- und als
Fernost-Korrespondent
für die NZZ aus
Neu Delhi, Hongkong
und Tokio.

Die Stadtregion London versucht kommunale Demokratie mit den Erfordernissen des Managements einer global vernetzten Metropole zu verbinden. Die gegenwärtige Lösung vermag nicht zu befriedigen.

(8) Sonderfall London

Oliver Marc Hartwich

London nimmt in Grossbritannien gleich mehrfach eine Sonderstellung ein und ist auch als Begriff durchaus vielschichtig: London ist sowohl Hauptstadt des Vereinigten Königreichs von Grossbritannien und Nordirland als auch englische Hauptstadt. Im engsten Sinne schliesslich bezeichnet London dann lediglich den historischen, nur eben 2,6 km² grossen Kern der Stadt, die *City of London*, die sich als Verwaltungseinheit *sui generis* der üblichen britischen Kommunalverwaltungsstruktur weitgehend entzieht.

Üblicherweise wird unter London jedoch ein Gebilde verstanden, das sich neben der City aus den 32 Londoner Stadtbezirken (*boroughs*) zusammensetzt, von der *Greater London Authority* (GLA) koordiniert und *Greater London* genannt wird. *Greater London* hat dabei mit etwa 7,5 Millionen Einwohnern ziemlich exakt die Einwohnerzahl der Schweiz. Allerdings ist die Schweiz flächenmässig mehr als 26mal so gross wie das Gebiet von Greater London. Doch selbst mit Greater London hört London im Grunde genommen noch nicht auf. Nimmt man die umliegenden, eigenständigen Städte hinzu, die durch ihre wirtschaftlichen Beziehungen, ihre Transportverbindungen und nicht zuletzt durch ihre Pendler aufs engste mit London verbunden sind, so ergibt sich eine südenglische Metropolregion mit – je nach Definition – zwischen 12 und 14 Millionen Einwohnern. Der amerikanische Schriftsteller Henry James ging in einem Bonmot sogar noch weiter: «*All England is a suburb of London.*» England,

wenn nicht das gesamte Vereinigte Königreich, ist in der Tat stark an London orientiert. London ist unangefochten das dominierende wirtschaftliche, politische und kulturelle Zentrum Grossbritanniens.

Im Vergleich mit der Schweiz ergeben sich unter anderen folgende Unterschiede. Zürich umfasst als grösste schweizerische Metropolregion etwa 1,3 Millionen Einwohner, während allein in den sechs innersten Londoner Boroughs (Westminster, Kensington & Chelsea, Hammersmith & Fulham, Wandsworth, Lambeth, Southwark und Tower Hamlets) bereits über 1,4 Millionen Menschen leben. London spielt also schon bezüglich Einwohnerzahl durchaus in einer andern Liga.

Aber auch auf einer anderen Ebene sind die Unterschiede gewaltig, nämlich bei der Anzahl politischer Institutionen. Nimmt man das Gebiet der GLA, so besteht es wie gesagt aus 33 konstitutiven Einheiten (City of London plus 32 Boroughs), die gemeinsam die GLA bilden. Bei der nach Einwohnern quasi gleich grossen Schweiz hingegen haben wir es mit beinahe 2'900 Gemeinden und 26 Kantonen zu tun, die zudem alle im Vergleich mit ihren Londoner Pendanten eine viel grössere Autonomie geniessen.

Die Londoner Stadtverwaltung ist als unterste Stufe der britischen Kommunalverfassung bei weitem nicht so autonom wie die Stadtverwaltungen vergleichbarer kontinentaleuropäischer Städte, und sie ist auch für eine viel grössere Zahl von Bürgern zuständig. Während schweizerische Metropolregionen auf einem breiten, komplexen Fundament aus Gemeinden und Kantonen ruhen, sind die Verwaltungsstrukturen des Vereinigten Königreichs – allen voran die Struktur Londons – vor allem Geschöpfe des Zentralstaats. Zurzeit wird Greater London von der GLA koordiniert, die erst 1999 durch ein Gesetz (Greater London Authority Act) geschaffen wurde. Der Greater London Council, der die Stadt von 1965 bis 1986 unter seinem sozialistischen Vorsitzenden Ken Livingstone verwaltet hatte, war von Margaret Thatchers konservativer Regierung wegen politischer Divergenzen aufgelöst worden. Der Vorgänger des Greater London Council war der London County Council, der aber flächenmässig nur Zentrallondon abdeckte und von 1889 bis 1965 existierte.

Was diese Aufzählung der historischen Verwaltungsstrukturen zeigt, ist zum einen der Mangel an kommunaler Kontinuität in der Verwaltung, zum anderen die Tatsache, dass die staatlichen Strukturen Englands im letzten Jahrhundert top-

down bestimmt wurden. In diesem Prozess entwickelte sich das Vereinigte Königreich zu einem der höchstzentralisierten Staaten der Welt. Dabei kann England durchaus auf eine lange Geschichte kommunaler Autonomie zurückblicken. Gerade die City of London hatte ihre Autonomie gegenüber den jeweiligen Monarchen stets verteidigt. Dafür beruhte die Monarchie nicht zuletzt auf der politischen und finanziellen Unterstützung der Städte. Anfang des 19. Jahrhunderts wurden die Ausgaben der lokalen politischen Einheiten Englands nahezu vollständig durch lokale Einnahmen gedeckt. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts lag die Hälfte der Staatsausgaben noch in der Hand kommunaler Träger. Das Bild im England des frühen 21. Jahrhunderts stellt sich demgegenüber für die Gemeinden deutlich schlechter dar. Auf die kommunalen Einheiten entfällt zwar immer noch ein Anteil etwa eines Viertels der Staatsausgaben, wogegen sie aber direkt nur etwa vier bis fünf Prozent des Steueraufkommens erhalten. Das Resultat ist eine starke finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden von der Zentralregierung und mithin ein Mangel an fiskalischen Anreizen für Kommunalpolitiker. Dies betrifft zum Beispiel die Bereitstellung von Siedlungsraum. Wo es kaum lokale Steuern gibt, muss man sich weniger um den Zuzug neuer Einwohner bemühen. Das Ergebnis sind extrem hohe Hauspreise. Es würde sich lohnen, dem historischen Erfolgsgeheimnis des Wettbewerbs zwischen Stadtautonomie, Adel und Krone nachzuspüren und daraus Folgerungen für eine zeitgemässe Kooperation und Koordination zwischen City, City-State, Nationalstaat und EU abzuleiten. Der jetzige Zustand kann kaum als optimale Lösung taxiert werden.

Auch an einer anderen Zahl lässt sich der Niedergang der lokalen Demokratie ablesen. Im Jahr 1900 gab es in London noch 12'000 gewählte Vertreter, die mit der Verwaltung kommunaler Dienste betraut waren. Am Ende des 20. Jahrhunderts waren es gerade noch 2'000 – dafür gab es umso mehr Bedienstete der Zentralregierung, die an ihre Stelle getreten waren. Muss man sich bei dieser Kombination aus mangelnden Kompetenzen und Bürgerferne darüber wundern, dass bei den letzten Kommunalwahlen mehr als zwei Drittel der Wähler der Urne fernblieben? Kann es wirklich überraschen, dass die dominierenden Themen dieser Wahlen die sexuellen Eskapaden des Vize-Premierministers, die Probleme des Nationalen Gesundheitsdienstes und ein Skandal im Innenministerium waren – also allesamt nationale

Angelegenheiten? Es wäre jedoch auch unehrlich gewesen, wenn über Lokalpolitik gesprochen worden wäre; denn der Einfluss der Stadträte ist auf jenen Gebieten gering, die die Bürger am meisten betreffen. Der Chefkolumnist des Daily Telegraph, Danny Kruger, kennzeichnete das Dilemma der britischen Kommunalpolitik mit dem Zitat: *«A blind man in a dark room, looking for a black hat that isn't there – the classic description of metaphysics applies just as well to British local politics. [...] The black hat that isn't there is power.»*

Doch es gibt auch positive Ansätze in der Londoner Kommunalpolitik, und hier ist vor allem die Einrichtung eines Bürgermeisters für Greater London zu nennen. Seit dem Jahr 2000 wird dieses Amt von Ken Livingstone ausgeübt – eben jenem Ken Livingstone, dessen linksgerichtete Politik Margaret Thatcher seinerzeit zur Auflösung des Greater London Council veranlasst hatte. Livingstones politische Ansichten haben sich seit jener Zeit nur marginal geändert, und nicht zuletzt aufgrund seiner Äusserungen etwa zur Nahostpolitik oder über George W. Bush ist er höchst umstritten. Aber allein die Tatsache, dass es nunmehr einen direkt gewählten Bürgermeister

Wo es kaum lokale Steuern gibt, muss man sich weniger um den Zuzug neuer Einwohner bemühen.

gibt, hat der Londoner Politik neuen Schwung, ja neue Legitimität verliehen. Verbunden mit dem anzuerkennenden politischen Mut Livingstones sind daraus eine Reihe bemerkenswerter Projekte und Erfolge hervorgegangen. So wurde gegen den Widerstand vieler Geschäftsleute eine City-Maut eingeführt, die den Verkehr im Stadtzentrum deutlich reduziert hat. Der öffentliche Nahverkehr konnte besonders bei den Bussen deutlich ausgebaut werden – wenngleich dies mit einer massiven Subventionierung einherging. Schliesslich gelang es auch, den Zuschlag für die Ausrichtung der Olympischen Spiele im Jahr 2012 zu erhalten. Inwiefern dies tatsächlich Livingstones Verdienst ist, mag dahingestellt bleiben. Aber eine Stadt ohne politischen Repräsentanten hätte es in ihrer Bewerbung zweifellos schwerer gehabt.

Für Londons Zukunft bleibt allerdings noch eine Menge zu tun, gerade auch im Bereich der öffentlichen Infrastruktur. Zu hoffen ist dabei, dass der mit der Einrichtung der GLA eingeschlagene Weg zu einer langfristigen Stärkung der Kommunalpolitik gegenüber der britischen Zentralregierung führt.

OLIVER MARC HARTWICH, geboren 1975 in Gelsenkirchen, ist promovierter Jurist. Er ist Mitverfasser mehrerer Schriften zur britischen Raumplanungspolitik und leitet die wirtschaftspolitische Forschung des Londoner Think-Tanks Policy Exchange.

Demokratie, wirtschaftliche Verflechtung und die Tatsache, dass keine Grossmacht dominiert, haben Europa mehr befriedet als die politische Integration. Die von der EU umgebene Schweiz beweist, dass man mit den europäischen Nachbarländern auch ohne EU-Mitgliedschaft wirtschaftlich eng verflochten sein kann.

(9) Frieden durch Freihandel

Erich Weede

Die Frage, ob die EU tatsächlich Garant des europäischen Friedens sei, ist gerechtfertigt. Die quantitativ-empirische Kriegsursachenforschung hat drei Wege der Kriegsverhütung aufgezeigt. Man kann die Kriegsgefahr wesentlich dadurch reduzieren, dass Nachbarn oder potentielle Kriegsgegner Demokratien werden oder bleiben. Dieser sogenannte demokratische Frieden verspricht nicht, dass Demokratien seltener als andere Länder Krieg führen, sondern nur, dass Demokratien sehr selten oder fast nie gegeneinander Krieg führen. Zweifel an der Gültigkeit des demokratischen Friedens konzentrieren sich auf die Frage, ob der demokratische Frieden auch unter armen oder nicht-marktwirtschaftlich organisierten Ländern gilt. Im vergleichsweise wohlhabenden Europa steht dies aber nicht zur Debatte.

Man kann die Kriegsgefahr auch wesentlich dadurch reduzieren, dass man den Handel und die ökonomische Verflechtung unter Nachbarn oder mit potentiellen Kriegsgegnern verstärkt. Aktuelle Forschungen legen sogar die Hypothese nahe, dass die Vermehrung der wirtschaftlichen Freiheit und der Abbau von staatlicher Regulierung der Wirtschaft, zum Frieden unter wirtschaftlich freien Staaten beitragen. Zweifel am Frieden durch Freihandel lassen sich am ehesten dort begründen, wo es nicht nur um militärische und tödliche Konflikte geht, sondern verbales Droh- und Konfliktverhalten mit berücksichtigt

wird. Für den Schreibenden reicht es, wenn politische Konflikte niemanden umbringen – wenn nicht gestorben wird. Deshalb halte ich die These vom Frieden durch Freihandel, wirtschaftliche Freiheit und Zusammenarbeit für gerechtfertigt. Weil wirtschaftliche Freiheit und Freihandel wesentlich zum Wohlstand beitragen, weil Wohlstand eine wesentlich zur Stabilisierung von Demokratien beitragende Bedingung ist, würde ich sogar vorschlagen, von einem kapitalistischen Frieden zu sprechen, der die befriedenden Effekte von Freihandel und Demokratie als Komponenten auffasst.

Als dritter Weg der Kriegsverhütung gilt in der quantitativen Forschung die Zusammenarbeit in internationalen Organisationen. Auf diesem Gebiet leidet die Forschung allerdings bisher noch an ungenügender Differenzierung hinsichtlich verschiedener Arten internationaler Organisation, die ja vom Weltpostverein bis hin zur EU oder Nato gehen kann. Also möchte ich aus methodologischer Skepsis diesen Punkt ausklammern. Festzuhalten bleibt, dass die Gefahr europäischer Kriege im allgemeinen und eines deutsch-französischen Krieges im besonderen durch die Tatsache minimiert wird, dass Deutschland und Frankreich – und sehr viele andere europäische Staaten – immer noch teilweise marktwirtschaftlich organisierte und wohlhabende Demokratien und miteinander wirtschaftlich eng verflochten sind. Meines Erachtens ist der Frieden in Europa sicher, weil Demokratie und wirtschaftliche Zusammenarbeit die innereuropäischen Beziehungen befriedet haben und weil seit dem Zweiten Weltkrieg Europa (westlich von Russland) keine echten Grossmächte mehr umfasst. Grossmächte waren immer auch kriegsführende Mächte. Die Europäer haben sich inzwischen das Kriegführen gleichzeitig mit ihrem Abschied von Grossmachtambitionen weitgehend abgewöhnt. Wir Deutschen lernten das 1945. Franzosen und Briten fällt wegen ihrer eigentlich anachronistischen Privilegien im Weltsicherheitsrat die Einsicht in ihre globale Bedeutungslosigkeit – eher mit der Schweiz als den USA oder auch China vergleichbar – etwas schwerer.

Wer die Zusammenarbeit in Allianzen und Staatenbünden für wichtiger hält als ich es tue, den möchte ich daran erinnern, dass immer die Nato und nie die EWG oder EU die entscheidende sicherheitspolitische Instanz Europas war. Die USA und ihr Instrument Nato sind für die Sicherheit Europas vor der kommunistischen Bedrohung, für die Demokratisierung

Westdeutschlands, und sogar für die wirtschaftliche Zusammenarbeit im westlichen Europa der Nachkriegszeit verantwortlich. Die USA und die Nato sind wesentliche Geburtshelfer der EU und des Wiederaufstiegs der westeuropäischen Volkswirtschaften gewesen. Der Beitrag der EU oder ihrer Vorläufer (wie der EWG) zum Frieden in Europa ist kaum der Rede wert. Höchstens an den Rändern Europas – in Griechenland oder Spanien und vielleicht bei einigen neuen mittelosteuropäischen Mitgliedern – lässt sich eine optimistische Einschätzung der Rolle der EU vertreten.

Der Sonderweg Europas führt vom Standortwettbewerb über Eigentumsrechte und Freiheit zum Wachstum. Wenn man die Wirtschaftsgeschichte Europas mit derjenigen der asiatischen Hochkulturen, vor allem Chinas, vergleicht, dann fällt auf, dass wirtschaftliche Blüte durch grossflächige Imperien eher behindert als gefördert wird. Was die Eisenproduktion pro Kopf angeht, war das China der südlichen Sung-Dynastie am Anfang des zweiten Jahrtausends allen anderen Volkswirtschaften weit voraus. Dabei war China politisch fragmentiert; «südliche» Sung-Dynastie deutet ja schon an, dass der Norden Chinas von anderen regiert wurde. Vielleicht ist es auch kein Zufall, dass fast zur gleichen Zeit eines der kleinsten islamischen Reiche, nämlich Andalusien, eine wirtschaftliche und kulturelle Blüte erlebte. Damals, im Mittelalter, begann das politisch zersplitterte Europa – mit seinen konkurrierenden Fürsten und Königen, mit der Rivalität von Städten und Territorialherrschern, mit um Vorrang kämpfenden Kaisern und Päpsten, später auch mit rivalisierenden Konfessionen – seinen langsamen Aufstieg. Der Aufstieg, der kapitalistische Durchbruch seit der industriellen Revolution und die historisch erstmalige Überwindung der Massenarmut in Europa ist der Uneinigkeit Europas, das heisst seiner herrschenden Stände und Fürsten zu verdanken. Die politische Uneinigkeit Europas hat grossflächige politische Fehler unmöglich gemacht. Im 15. Jahrhundert etwa konnten chinesische Kaiser den Bau hochseetüchtiger Schiffe und den Fernhandel unterbinden. Kein europäischer Herrscher hingegen war mächtig genug, um europaweit Fehlentscheidungen ähnlicher Tragweite durchzusetzen.

Die Uneinigkeit Europas und das Scheitern aller Versuche, den Kontinent in ein Imperium zu zwingen, hat immer schon zu Standortwettbewerb unter Europas Herrschern geführt. Sie mussten ihren Untertanen Zugeständnisse machen. Wer die Eigentumsrechte der Kaufleute

missachtete, dessen Gebiet wurde vom Handel abgehängt, der gefährdete die wirtschaftliche Entwicklung und Steuerkraft seines Gebietes. Wer seine Bauern mit Frondiensten oder Abgabepflichten überlastete, der musste befürchten, dass sie in die Städte oder die dünn besiedelten Räume Osteuropas entliefen. Die Anerkennung der Eigentumsrechte, die Begrenzung der Abgabepflichten, das Zugeständnis von Rechten (oder Privilegien) an Untertanen – das waren Notwendigkeiten, die sich aus dem Standortwettbewerb oder der Rivalität der Herrscher um Untertanen ergaben. Gerade diese Begrenzung der Willkür, das Zugeständnis von Freiheit und Eigentum auch an Untertanen, sind aber die wichtigste Quelle der wirtschaftlichen Entwicklung Europas. Diese Zugeständnisse verbesserten die Arbeitsanreize, ermöglichten die Ablösung traditioneller Preise durch Knappheitspreise und eine rationale Ressourcenallokation. Dezentralisierte Eigentumsrechte erlaubten die Dezentralisierung ökonomischer Entscheidungen und die Mobilisierung des Wissens von Bauern, Handwerkern und Kaufleuten. Verglichen mit der Herrschaft chinesischer Kaiser oder muslimischer Sultane

Wirtschaftliche Blüte wird durch grossflächige Imperien eher behindert als gefördert.

erfreute sich Europa fast immer, sogar im Zeitalter des Absolutismus, einer Begrenzung der Regierungsmacht. Letztlich war die Uneinigkeit europäischer Herrscher vor und später parallel zu jeder Verfassung der Garant der Freiheit Europas. Die Freiheit der produktiv Tätigen war die Quelle von Wohlstand und Wachstum.

Wenn man die Wirtschaftsgeschichte Europas so sieht wie oben beschrieben, dann ist die Entwicklung der EU zu einer Art Flächenstaat, die zunehmende Delegation von wirtschaftlicher Entscheidungsgewalt aus einer Vielzahl von Hauptstädten nach Brüssel, zunächst einmal eine Abschwächung der Standortkonkurrenz zwischen den Staaten und damit gleichzeitig die Schaffung der Möglichkeit flächendeckender, europaweiter Fehlentscheidungen und der Beschneidung individueller Freiheitsrechte, weil man einer Regierung und einem Staat um so schwerer entkommen kann, je grossflächiger das Herrschaftsgebiet ist. Aus dieser Perspektive ist die EU eine Art Kartell oder Gewerkschaft der Regierungen, das die Abwanderungsmöglichkeiten der Menschen, z.B. in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler, begrenzt. Die

Obrigkeit wird stärker, der Leistungsträger dieser gegenüber schwächer. Kann man das wollen? Müssen nicht der deutsche Arzt, der französische Professor oder der italienische Steuerzahler ebenso wie der Schweizer Bürger ein Interesse daran haben, dass inmitten der EU noch ein Refugium vor dieser, in einem kulturell ähnlichen Umfeld, erhalten bleibt? Vielleicht kann sich der Turiner leichter den Umzug nach Lugano als nach Los Angeles vorstellen, der Pariser den Umzug nach Genf statt nach Miami, der Frankfurter den Umzug nach Zürich statt nach Chicago.

Es wird hier nicht bestritten, dass der Binnenmarkt den Wettbewerb innerhalb Europas und die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten erhöht hat. Sogar gegen nationale Subventionen und daraus resultierende Marktverzerrungen geht die Europäische Kommission manchmal vor. Gleichzeitig aber betreibt die EU seit je – auch als sie noch EWG hiess – eine fast schon planwirtschaftliche Agrarpolitik mit Subventionen und Protektionismus, zum Schaden von Steuerzahlern und Verbrauchern. Der Handwerker aus Warschau oder Budapest, der in Berlin oder

Macht und Grösse verführen allzu leicht zu der Illusion, man müsse nicht von anderen lernen und könne dem Wettbewerb entkommen.

Paris seine Dienste anbieten will, ist immer noch Regelungen unterworfen, die er als Schikane erleben muss.

Die EU ist auf dem Weg von einem Staatenbund zu einem Bundesstaat und vielleicht sogar zum Flächenstaat. Manche träumen von der EU als Grossmacht. Die EU als Grossmacht ist ein Traum, weil Grossmachtexistenz Hochrüstung und Kriegsbereitschaft voraussetzt und die Bereitschaft, dafür zu zahlen. Von dieser Bereitschaft sehe ich wenig. Die EU ist im Kern eine Union alternder und überschuldeter Sozialstaaten von geringer Wachstumsdynamik. Ausserdem ist nicht unbedingt klar, ob es wünschenswert wäre, wenn Europa so kriegsfähig und kriegsbereit wie die USA würde. Eigenständig garantierte Sicherheit und Weltgeltung sind zwar Kollektivgüter, aber das Erbe der Vielstaatlichkeit Europas wird noch auf Jahrzehnte das Trittbrettfahren in Verteidigungsfragen garantieren. Sicherheitspolitisch bleibt die EU ein Mündel Amerikas. Die Sicherheitspolitik kann vielleicht für russische Nachbarn, aber nie für die Schweiz ein Motiv für die Mitgliedschaft sein.

Kann es die Wirtschaftspolitik sein? Weder die EU noch deren Kernländer Deutschland, Frankreich und Italien haben erfolgreiche Wachstums- und Wohlstandsmodelle anzubieten. Obwohl auch der Schweizer Fiskus von den Problemen alternder Sozialstaaten betroffen ist, muss die Finanzlage der Schweiz und ihrer Rentenversicherung, verglichen mit den der EU angehörigen Nachbarländern, als solide gelten. Natürlich braucht die von der EU eingekesselte Schweiz Freihandel mit der EU, aber besser noch: mit der ganzen Welt. Regionaler Freihandel allein ist immer nur eine zweitbeste Lösung. Die Notwendigkeit, die Produktivkraft der Freiheit wieder zu entdecken und Wettbewerb zu wagen, gilt für die grosse EU natürlich genauso wie für die kleine Schweiz. Aber Macht und Grösse verführen allzu leicht zu der Illusion, man müsse nicht von anderen lernen, man könne dem Wettbewerb entkommen, man könne sich Protektionismus erlauben. Grösse bedeutet *nicht* Problemlösungskompetenz.

Weil Illusionen eher mit dem Streben nach Stimmenmaximierung kompatibel sind als Nüchternheit, kann ich gut verstehen, warum manche Schweizer Politiker von einer EU-Mitgliedschaft fasziniert sind. Der EU und der Schweiz täte allerdings die Erhaltung einer Insel der Autonomie gut, die Erhaltung eines möglichst freiheitlichen Vergleichsstandards und eines Refugiums vor allzu ausgreifender Staatlichkeit, statt flächendeckender Harmonisierung der Politik als Vorstufe des gemüthlichen Niedergangs eines geeinten Europa. Auch Politiker sollten dem Wettbewerb unterworfen sein – nicht nur alle vier Jahre dem internen um leider allzu oft rational ignorante Wähler, sondern auch dem permanenten Wettbewerb um aufmerksame Investoren und intelligente Zuwanderer. Die Stärke der Schweiz, verglichen mit den grossen Nachbarländern, beruht vor allem auf dem lebendigen Standortwettbewerb ihrer Kantone und der Begrenzung der Politikermacht durch Volksbefragungen. In den grossen Nachbarländern ist die Bereitschaft, von der Schweiz zu lernen, leider wenig ausgeprägt. Vielleicht haben Schweizer Politiker ein Interesse daran, von der EU und ihrer Bürokratie abhängig zu werden und damit gegenüber den eigenen Wählern Handlungsspielraum zu gewinnen, aber ein solches Interesse des Schweizlers als Stimmbürgers und Steuerzahlers kann ich nicht erkennen.

ERICH WEEDE ist emeritierter Professor für Soziologie an der Universität Bonn. Zu seinen jüngsten Publikationen gehört: «Asien und der Westen» (2000), «Mensch, Markt und Staat» (2003) und «Balance of Power, Globalization and the Capitalist Peace» (2005).