Rivalität und Symbiose

Sind Städte und Nationalstaaten koexistierende oder konkurrierende Governancezentren? Einige historische und aktuelle Befunde

Prof. Dr. GUNNAR FOLKE SCHUPPERT, geb. 1943, war Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungswissenschaft an der Humboldt-Universität in Berlin. Seit Oktober 2003 hat er die Forschungsprofessur „Neue Formen von Governance“ am Wissenschaftszentrum Berlin inne.

Gunnar Folke Schuppert | **Mittelalterliche Städtebünde wie die Hanse oder Stadtstaaten wie Venedig waren schon dank ihrer Funktion als Finanz- und Handelszentren zugleich auch Governancezentren mit ausgeprägten Ordnungsfunktionen. In heutigen Metropolregionen verdichten sich die Governanceprobleme moderner Gesellschaften wie unter einem Brennglas.**

Als der Papst im September dieses Jahres die Stadt Regensburg besuchte, kam er in eine Stadt, die bis zum Reichsdeputationshauptschluss von 1803 eine „Freie Reichsstadt“ war und damit für sich den Status der so genannten Reichsunmittelbarkeit reklamieren konnte. Der Begriff „Freie Reichsstadt“ bezeichnete im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation solche Kommunen, die keinem landesherrlichen Reichsfürsten, sondern direkt dem Kaiser unterstanden und mit eigenem Sitz und eigener Stimme auf den Reichstagen vertreten waren. Aufgrund ihrer Reichsunmittelbarkeit waren sie im Innern weitgehend autonom und verfügten in der Regel über eine eigene Gerichtsbarkeit. Erst nach 1803 wurden die reichsfreien Städte dem jeweiligen Territorialstaat – hier also Bayern – „einverleibt“ bzw., wie man diesen Vorgang nennt, „mediatisiert“ und damit zu „normalen“ Bestandteilen des jeweiligen Landes.

Wenn unzählige Touristen jedes Jahr Venedig heimsuchen, besuchen sie eine Stadt, die als See- und Handelsmacht zu ihrer Blütezeit in einem historischen Frühstadium der Globalisierung mit anderen Finanz- und Wirtschaftszentren in einem zunächst kontinentalen und später globalen Wettbewerb stand. Venedig als merkantiler Stadtstaat ist – so kann man es in Leonardo Benevolos Standardwerk über „Die Stadt in der europäischen Geschichte“[1] nachlesen – der einzige Stadtstaat in Europa, „der sich erfolgreich gegen die Nationalstaaten des 16. Jahrhunderts behaupten konnte“. Mit einer Verfassung, die sich seit der Serrata des Großen Rates (1297) bis zum Vertrag von Campofornio (1797) nicht geän-

[1] Leonardo Benevolo: *Die Stadt in der europäischen Geschichte*, München 1999.

dert hat, bleibt es bis ins 18. Jahrhundert hinein eine Weltmacht, gehört also zu den so genannten Seeimperien, denen es – was für Imperien typisch ist – gelang, Handelsraum und Herrschaftsraum weitgehend zur Deckung zu bringen.[2] Um einen anderen Anwendungsfall des Bestrebens, Handels- und Herrschaftsräume nicht nur aufeinander zu beziehen, sondern miteinander zu verknüpfen, handelt es sich beim Städtebund der Hanse, einem unter Governancegesichtspunkten besonders interessanten Gebilde. Die Hanse – die ihre Blütezeit vom 12. bis 16. Jahrhundert erlebte – war eine lockere, nicht staatsbezogene hoch- und spätmittelalterliche Organisation von Fernkaufleuten, der rund 70 größere und 100 bis 130 kleinere Städte angehörten, die über ein Gebiet verteilt waren, das heute sieben europäische Staaten umfasst.

Der wirtschaftliche Einflussbereich der Hanse, der im 16. Jahrhundert von Portugal bis Russland und von Skandinavien bis Italien reichte, erstreckte sich auf ein Gebiet, das heute etwa 20 europäische Staaten einschließt. Fragt man nach Gründen, warum ein so komplexes Gebilde wie die Hanse entstehen und sich über Jahrhunderte erhalten konnte, so nennt die lehrreiche Abhandlung von Johannes Ludwig Schipmann zwei: „Erstens das Vorhandensein verschiedener regionaler Wirtschaftsräume mit spezifischen Roh- und Fertigprodukten und die Möglichkeit, die Handelsware über weite Entfernungen gewinnbringend zu veräußern. Zweitens die Notwendigkeit, Rechtssicherheit ‚zu organisieren'."[3]

Damit sind wir beim Governancefaktor Recht und Rechtssicherheit. Denn Städte und Städtebünde als Governancezentren zu bezeichnen, rechtfertigt sich nicht nur aus ihrer meist kombinierten Wirtschafts- und Herrschaftsmacht, sondern auch daraus, dass sie als Zeichen ihrer städtischen Autonomie im Mittelalter über ein jeweils eigenes Stadtrecht verfügten. Stadtrechte entstanden in Deutschland seit dem 10. Jahrhundert und regelten nicht nur privatrechtliche Sachverhalte, sondern auch solche des öffentlichen Rechts. Bemerkenswert war insbesondere die Übernahme eines Stadtrechts durch andere, neu gegründete Kommunen, ein Rezeptionsvorgang, der insbesondere bei der deutschen Besiedlung von Gebieten östlich der Elbe eine bedeutende Rolle spielte. Maßgebliche Bedeutung kam dabei Magdeburg für Mittel- und Ostdeutschland, Lübeck für die Ostseeküste und Dortmund für Westfalen zu. Diese Städte bildeten die bedeutendsten Stadtrechtsfamilien aus.[4]

Der wirtschaftliche Einflussbereich der Hanse erstreckte sich auf ein Gebiet, das heute 20 europäische Staaten einschließt.

Was man aus der Geschichte lernen kann

Wie die vorgeführten Beispiele zeigen, waren die wirtschaftsmächtigen Städte Europas aufgrund ihrer Funktion als zentrale Finanz- und Handelszentren zugleich Governancezentren mit ausgeprägten Ordnungsfunktionen, insbesondere der Gewährleistung von Ordnungs- und Rechtssicherheit. Als Städtebün-

[2] Vgl. Herfried Münkler: *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten,* Berlin 2005.
[3] Johannes Ludwig Schipmann: Interessenwahrnehmung und Entscheidungsfindung im dezentralen System der Hanse im 16. und Anfang des 17. Jahrhunderts, in: Janbernd Oebecke (Hrsg.): *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen,* Stuttgart 2005, S. 106–119.
[4] Vgl. Hans Schlosser: Artikel „Stadt", in: Roman Herzog u.a. (Hrsg.): *Evangelisches Staatslexikon,* 2. Auflage, Stuttgart 1975, Sp. 2541.

de entwickelten sie eine durchaus moderne Organisationsstruktur, die wir heute als Netzwerkstruktur bezeichnen würden; auch ein Blick auf eine Landkarte, auf der die europäischen Verkehrswege vom 11. bis 13. Jahrhundert eingetragen sind, zeigt, dass diese Verkehrswege große Städte miteinander verknüpfen und nicht etwa die späteren Nationalstaaten.[5]

Das vergleichsweise viel jüngere politische Organisationsprinzip des Nationalstaats hat sich letztlich gegenüber Städten und Städtebünden durchgesetzt, weil der moderne (National-)Staat mit seinem Gewalt-, Steuer- und Rechtssetzungsmonopol keine anderen Herren neben sich duldete, seine Governancekonkurrenten also letztlich erfolgreich mediatisierte. Gleichwohl finden sich auch heute noch – so etwa in Deutschland – deutliche Spuren städtischen Governancepotenzials: Das Paradebeispiel sind die historisch gewachsenen Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie der infolge der Nachkriegsgeschichte gewissermaßen „unfreiwillige Stadtstaat" Berlin. Was von Stadtstaaten zu halten ist, wurde durch den intensiv geführten Streit um den so genannten Länderfinanzausgleich thematisiert und in diesem Zusammenhang die Frage gestellt, ob es sich hierbei um „normale Bundesländer" handelt oder ob sie etwas Eigengeartetes und daher auch finanzverfassungsrechtlich besonders zu behandeln sind. Das Bundesverfassungsgericht hat die Existenz der Stadtstaaten Bremen und Hamburg als spezifische historische Ausprägung des deutschen Föderalismus gewürdigt und es bisher akzeptiert, dass sie als Metropolen ohne Hinterland nicht etwa wie die „normalen Flächenländer" behandelt werden, sondern ihr ballungsbedingter finanzieller Mehrbedarf in bestimmten Grenzen anerkannt wird.

Heute noch finden sich Spuren städtischen Governancepotenzials.

Damit ist das zentrale Stichwort der Metropolregion gefallen, das meines Erachtens den Schlüssel zum Verständnis der Rolle von Großstädten in Nationalstaaten darstellt. Jedenfalls solche Großstädte, die nicht nur durch die Zahl ihrer Einwohner beeindrucken, sondern auch durch ihre Wirtschaftskraft sowie ihre kulturell-geistige Leuchtturmfunktion, entfalten eine beträchtliche regionale Ausstrahlungskraft, so dass man sie als Metropolregionen bezeichnen kann, die in Form von verbundartig strukturierten Planungs- und Wirtschaftsräumen auch eine spezifische Form von „Metropolitan Governance" entwickeln. Dies gilt nicht nur für Großstädte, die gewissermaßen als Solitär in die Region ausstrahlen wie etwa Hamburg oder Berlin, sondern noch viel mehr für Großstädte, die im regionalen Verbund eine Wirtschaftskraft entfalten, die manch kleinerem Nationalstaat durchaus ebenbürtig ist wie etwa – worüber ein schneller Blick in einen Wirtschaftsatlas informiert – Ballungsräume wie der Großraum Frankfurt, die Region Main-Neckar oder das Ruhrgebiet, allesamt Großräume, die nicht nur mehrere Bundesländer umfassen, sondern zum Teil auch nationalstaatliche Grenzen überschreiten. Als es darum ging, ob der damalige Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement, in Berlin ins Kabinett Schröder als „Superminister für Wirtschaft und Arbeit" eintreten sollte, soll er gesagt haben, dass es wohl überlegt werden müsse, ob er ein Minister-

[5] Robert S. Lopez: *The Birth of Europe,* London 1966.

amt an der geographischen Peripherie des Nationalstaats gegen die Regentschaft der zentralen Wirtschaftsregion Europas eintauschen solle. Nicht nur die Wahlen für den Bundestag werden an Rhein und Ruhr gewonnen, sondern auch das Wohl der Wirtschaft entscheidet sich an den Finanz- und Wirtschaftszentren wie den genannten Metropolregionen, und es ist daher für jede Großstadt ein herber Bedeutungsverlust, wenn sie – wie etwa Berlin – in dieser „Bundesliga" nur noch als Heimat eines Fußballvereins, nicht mehr aber als ausstrahlungskräftiger Finanz- oder Industrieplatz mitspielen kann.

Von Governancezentren zu Zentren moderner Governanceprobleme

Wenn auch Großstädte heute keine mit Nationalstaaten konkurrierenden Governancezentren darstellen, weil sie Bestandteil dieser Nationalstaaten sind und ihnen häufig als Hauptstadt einen besonderen Glanz verleihen, so sind Großstädte mit Metropolcharakter nach wie vor etwas ganz Besonderes, und zwar gerade auch unter Governancegesichtspunkten. Dies zeigt sich nicht nur daran, dass sich in der Governanceforschung ein eigenständiger Forschungszweig herausgebildet hat, der gemeinhin als „Metropolitan Governance" bezeichnet wird, sondern vor allem darin, dass sich in Metropolen die Governanceprobleme moderner Gesellschaften brennglasartig verdichten und wie in einem Laboratorium studiert werden können. An drei Beispielen sollen diese Besonderheiten von Metropolen kurz veranschaulicht werden:

1. Die Metropole als Kulturraum:

Metropolen sind nicht nur faszinierende Verkehrsräume, in denen der Stadt über der Erde eine Stadt unter der Erde mit Tunneln, Abwasserkanälen und U-Bahnen entspricht, eine Metropole ist zugleich – wie jeder nach Berlin Zugezogene täglich spürt – ein spezifischer Kulturraum und ein Sozialraum, der sich ausdifferenziert in die Gegenden des wohlhabenden Bürgertums und die „Quartiere des Elends und Verbrechens". Aber was macht nun eigentlich – so fragt man sich – eine Metropole aus? Ist es die schiere Größe, gemessen an Zahl, Dichte, Ausdehnung? Ist es der administrativ-politische Komplex einer Kapitale oder ist es die wirtschaftliche Funktion einer Kommandozentrale des internationalen Kapitals im Sinne der „global city"? Eine Metropole kann dies alles sein, muss es aber nicht. Entscheidend ist offenbar etwas anderes. Es ist die kulturelle Ausstrahlung der Metropole, es ist ihre Orientierungsfunktion, die sie wirklich zu etwas Besonderem macht. Wolf Lindner hat dies so anschaulich und präzise ausgedrückt, dass er hier direkt zu Wort kommen soll: „Hauptstadt wird man per Dekret. Global City durch Beschluss der Konzernzentralen. Metropole aufgrund einer Mythologie. ‚Viele ziehen nur deshalb in die Stadt, um ein Teil dieser Mythologie zu werden', schreibt György Konrad. Ohne Subjekt von Romanen, Gedichten und Citylore, von Spielfilmen, TV-Serials und Popsongs zu sein, ist eine Metropole kaum vorstellbar; nur sie erreicht ‚eine Stufe der Mythologisierung, die die eigentliche Stadt hinter ihrer Symbolkraft verschwinden lassen konnte'. Eine Metropole ist als eine totale kulturelle Tatsache zu verstehen,

In der Governanceforschung hat sich ein eigenständiger Bereich herausgebildet: „Metropolitan Governance".

eine im jeweiligen nationalen (und heute mehr und mehr im internationalen) Maßstab singuläre Zusammenballung kultureller Potenzen und Ressourcen an einem vor der Geschichte ausgezeichneten Ort. Die Besonderheit einer solchen totalen kulturellen Tatsache besteht in der Orientierungsfunktion, die die Metropole für die Gesellschaft, für das gesamte so genannte ‚Hinterland' ausübt. Eine Metropole braucht kein Leitbild, sie ist das Leitbild. Man schaut, um in der Metaphorik des Bildes zu bleiben, auf eine Metropole, um Kenntnis zu gewinnen von neuen Ideen, von Innovationen; Lebensstilen, Trends, um sich darüber in Kenntnis zu setzen, was sich ‚tut', was ‚angesagt' ist, was uns, im Positiven wie im Negativen, ‚bevorsteht'. Die Metropole ist also, anders gesagt, das wichtigste kulturelle Medium einer Gesellschaft."[6]

»Die Metropole ist das wichtigste kulturelle Medium einer Gesellschaft.«

2. Die Metropole als ausdifferenzierter Sozialraum:
Metropolen sind nicht nur Verkehrs- oder Kulturräume, sondern zugleich höchst ausdifferenzierte Sozialräume, die – man nehme das Beispiel Berlin – vom gut bürgerlichen Szenedorf bis nach Neukölln reichen, einem Bezirk von 320 000 Einwohnern (Neukölln wäre in Baden-Württemberg nach Stuttgart die zweitgrößte Stadt) mit – wie man sagt – dem größten Sozialamt Europas. Diese Probleme zu bewältigen, erfordert eine besondere Form von Sozialgovernance, die nicht mit den Instrumenten von „command and control" arbeiten kann: eine Verwaltungsaufgabe etwa wie die „Verbesserung der Sozialstruktur" in sozial schwachen Gebieten und die „Verhinderung der Verslumung" in prekären Stadtteilen kann nicht „per ordre de mufti" erledigt werden, sondern erfordert die „aufsuchende Beteiligung" der dort lebenden Einwohner, ihre Aktivierung und Einbeziehung in die Stadtteilpolitik, das Knüpfen von Netzwerken unter Beteiligung aller relevanten Akteure und eine präventive Strategie, mit der verhindert werden kann, dass gefährdete Gebiete „umkippen" und damit erst zum Sanierungsfall werden.[7] Solche typischen Großstadtprobleme wie Bekämpfung der Armut, Ausländerbetreuung und Ausländerintegration, effektive Sozialhilfe, Drogen- und Suchthilfe erfordern einen anderen Typ als die klassische Hoheitsverwaltung; Metropolitan Governance ist im Kern eine betreuende, beratende, moderierende, kooperierende und kommunizierende Verwaltung.

3. Metropolen im Wettbewerb:
Nicht nur Universitäten konkurrieren national wie international um wissenschaftliche Exzellenz, um dann – geschmückt mit dem Ehrentitel der Eliteuniversität – um Finanzen, Studenten und Nobelpreise zu kämpfen, auch Metropolen wollen als ausstrahlungskräftige Leuchttürme wahrgenommen werden und konkurrieren dafür in nationalem Maßstab um eine angemessene Finanzausstattung. So hatte etwa die Freie und Hansestadt Hamburg im vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragenen Streit um den so genannten Länderfinanzausgleich vorgetragen, dass dieser für Hamburg nur dann „angemessen" sei, wenn Hamburg nach Durchführung des Finanzausgleichs eine Finanzaus-

[6] Rolf Lindner: Die Kultur der Metropole, *humboldt spektrum*, Heft 2/2005, S. 22–28.
[7] Gunnar Folke Schuppert: Regierbarkeitsprobleme von Großstädten am Beispiel Berlins – Überlegungen zu Metropolitan Governance, in: Ulrich Baßeler u.a. (Hrsg.): *Berlin – Finanzierung und Organisation einer Metropole,* Berlin 2006, S. 131–172.

stattung habe, die mit der Finanzausstattung anderer Großstädte wie München oder Stuttgart vergleichbar sei und Hamburg so im Vergleich mit anderen Metropolen konkurrenzfähig bleibe. Das Bundesverfassungsgericht hatte diesen Gedanken einer Metropolenkonkurrenz positiv aufgenommen, und die Bundesregierung hatte daraufhin zur Vorbereitung einer Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes die Durchführung eines finanzwissenschaftlichen Städtevergleichs in Auftrag gegeben.

Dass Metropolen miteinander konkurrieren, sich auf nationaler wie auf internationaler Ebene in einem harten Standortwettbewerb befinden – Stichwort: Medienstandort Hamburg – ist eine Einsicht, die auch in dem Regionalen Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg an den Beginn der Überlegungen gestellt worden ist; es heißt dort: „Hamburg ist Kern einer Metropolregion von europäischem Rang mit wachsender Bedeutung und steigenden Anforderungen an ihre Fähigkeit, ihre Wettbewerbsposition gegenüber den nationalen und europäischen Konkurrenzregionen zu behaupten, ihre wieder wachsende Bevölkerung mit Wohnraum und Arbeitsplätzen zu versorgen und gleichzeitig ihre natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren. Die Region muss sich den mit diesen Aufgaben verbundenen Herausforderungen stellen.“ Wichtige Instrumente in einem solchen Konkurrenzkampf sind die Bereitstellung einer konkurrenzfähigen Infrastruktur, etwa im Bildungssektor (weiterführende Schulen, Universitäten), im Kultursektor (unprovinzielles Kulturangebot, Staatsoper etc.), im Verkehrssektor (Autobahnanschluss, funktionsfähiger ÖPNV), im Freizeitbereich (Naherholung im Metropolbereich, Einbettung in landschaftlich attraktive Umgebung, gute Erreichbarkeit), im Wohnbereich (ausreichend Wohnraum für unterschiedliche Bedürfniskategorien) sowie eine Verwaltung, die sich der zentralen Aufgabe der Wirtschaftsansiedlung widmet und zwar als eine kooperierende, den Dialog mit der Wirtschaft pflegende Verwaltung. Ein gutes Beispiel dafür sind die „Hamburger Wirtschaftsdialoge“ mit folgenden Arbeitsschwerpunkten: Initiative von Existenzgründung und Innovation, Umweltmanagement als Zukunftsaufgabe, Chancen durch moderne Biotechnologie (Biomedizin), Finanzdienstleistungsplatz Hamburg (Banken und Versicherungen), Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung, Synergien durch stärkere Kooperation der öffentlichen Unternehmen, Standortmarketing, Einsatz neuer Technologien und Verknüpfung von Verkehrssystemen.

Metropolen und Nationalstaaten können einander ergänzen.

Zusammenfassend wird man sagen können, dass Metropolen und Nationalstaaten nicht in einander ausschließender Weise als Governancezentren konkurrieren, ihr Verhältnis vielmehr in der Weise eher symbiotischer Natur ist, als sie sich einander stärkend ergänzen können, wenn ihre jeweilige Governancekapazität nicht in falsch verstandener Rivalität beeinträchtigt wird.