

Königsdisziplin Infrastruktur

Massive Investitionen und eine Vernetzung jenseits staatlicher Territorien müssen zu einem Ende der politischen Geografie führen.

Von Parag Khanna

Wer den Status der Vernetzung der Welt untersucht, wird mit Kriterien klassischer Staatlichkeit nicht mehr weit kommen. Der kürzlich vom National Intelligence Council in den USA veröffentlichte Bericht „Global Trends 2020“ enthält ein sehr plausibles Szenario: Es heißt „Non-State World“, die nichtstaatliche Welt. Die Projektion besagt, dass Urbanisierung, Technologie und Kapitalakkumulation das Wachstum bestimmter Sonderzonen auf dem Globus extrem beschleunigen werden. Diese Zonen haben mit Staaten nichts mehr zu tun. Meine einzige Kritik an dieser ansonsten ausgezeichneten Analyse: Sie beschreibt die Welt von 2013 und nicht die von 2030.

Aus einer historischen Perspektive gesehen war das Muster stets das gleiche: Städte formten ihre eigenen Handelsbehörden, um sich als ökonomische Schaltstellen zu etablieren und sich über Ozeane und Grenzen hinweg mit anderen Städten und Streitkräften zu verbünden. Vor mehr als 2000 Jahren bildeten griechische Hafencities wie Delos das älteste Freihafensystem – ein Handelsnetz, das sowohl das phö-

nizische Reich als auch eine Reihe anderer mediterraner Zivilisationen einschloss. Etwa vom 13. Jahrhundert an waren es die mittelalterlichen Freihäfen der Hanse, darunter Bremen, Lübeck, Hamburg und Danzig, die in Wirtschaftsbelangen erfolgreich um die europäischen Monarchien herum manövierten und dadurch ihre Autonomie wahrten. Und auch die italienischen Stadtstaaten Venedig und Genua taten sich während der Renaissance jahrhundertlang als Warenlager und Geschäftszentren hervor, ebenso wie später die britischen Kolonialhäfen Hongkong und Singapur.

Nach dem Zweiten Weltkrieg führte der Handelswettstreit dann dazu, dass viele Knotenpunkte – vom irischen Shannon über Puerto Rico bis hin zu mexikanischen Montagebetrieben an der US-Grenze – zu Außenhandelszonen oder Exportproduktionszonen (EPZ) umgestaltet wurden. Sie sollten billige Arbeitskräfte und Investitionen anziehen und mehr Marktanteile gewinnen. Mittlerweile gehören sie zu den erfolgreichsten und sich am schnellsten verbreitenden Urbanisierungsmodellen der Welt: Heute gibt es rund 4000 EPZ. Sie



Dr. Parag Khanna
ist Experte für Geopolitik und Globalisierung, Strategieberater und Publizist.

sind die Pop-up-Städte der globalisierten Lieferkettenwelt; in unterentwickelten Ländern haben sie sich als enorme Katalysatoren für Konnektivität und Wachstum erwiesen. 1979 rief Deng Xiaoping Shenzhen – damals noch ein Fischerdorf nördlich von Hongkong – als erste Sonderwirtschaftszone Chinas aus. Seitdem hat sich Shenzhen zu einem florierenden internationalen Wirtschaftszentrum mit 15 Millionen Einwohnern entwickelt und verzeichnet ein Pro-Kopf-BIP, das hundertmal größer ist als das vor drei Jahrzehnten. 1979 war auch das Jahr, in dem Mauritius seine erste Textil-Sonderwirtschaftszone eröffnete. Es schlug damit einen Erfolgskurs ein, der ein Wirtschaftswachstum von 6 Prozent und eine rapide Senkung der Arbeitslosenquote zur Folge hatte. In der Dominikanischen Republik schuf eine EPZ für Bekleidungsproduktion 100 000 Arbeitsplätze und verringerte gleichzeitig die Abhängigkeit des Landes von der Landwirtschaft.

Urbanisierung schlägt Umverteilung

Gegen Ende des Kalten Krieges forderte die Dritte Welt eine neue internationale Wirtschaftsordnung und ein globales Umverteilungssystem, es sollte die Verlagerung von Industrien von Nord nach Süd, Preisstützen für Exporte aus Entwicklungsländern, niedrigere Zölle und ein robustes Welternährungsprogramm umfassen. Was folgte, waren jedoch Schuldenberge, unkontrollierte Inflation und Kreditausfälle. Die Urbanisierung und die Anbindung an globale Lieferketten haben sich als besserer Fortschrittspfad erwiesen.

EPZ und die Lieferketten, die sie bedienen, sind im Endeffekt nichts weiter als die Entflechtung der Territorialität. Investoren sind bereit, in Sonderwirtschaftszonen zu gehen, um billige Arbeitskräfte zu gewinnen und von ihnen als störend empfundene Auflagen zu umgehen. Regierungen

Der Anschluss an globale Lieferketten ist essenziell geworden. Für die Produktivität opfern Staaten auch Teile ihrer Souveränität

benötigen wiederum Investitionen aus dem Ausland, um Arbeitsplätze zu schaffen, Arbeitnehmer auszubilden, Technologien und qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen und ein Vorbild für den Rest der nationalen Wirtschaft zu schaffen. Bisher hat es sich als eine Win-Win-Kombination erwiesen, etwas Souveränität zu opfern, um ein produktives Mitglied in der Welt der Lieferketten zu werden.

In den 1980er und 1990er Jahren entstand sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern eine neue Welle von Industrieparks und Technologieclustern, die sich auf die Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen wie Kundenberatung, Softwareprogrammierung und Logistikmanagement konzentrierten. Als Vorbilder dienten dabei der amerikanische „Stanford Research Park“ in Palo Alto und der „Research Triangle Park“ in North Carolina (der in den 1980er Jahren ebenfalls zur Freihandelszone wurde). Bangalore und Hyderabad, die heutigen IT-Zentren Indiens, profitierten derweil von Talenten aus der indischen Diaspora, Investitionen von multinationalen Unternehmen wie Texas Instruments und der Unterstützung durch eine neue Agentur namens „Software Technology Parks of India“.

Der Anschluss an die globalen Lieferketten ist für die Wirtschaften in der ökonomischen Peripherie der einzige Weg, sich dem harten Kern anzunähern. Während China sich bereits in der Führungsriege der globalen Wirtschaft etabliert hat, hat ein Großteil

der Welt noch einen langen Weg vor sich. EPZ bieten allerdings ein strategisches Mittel, um der ökonomischen Stagnation zu entkommen und – so wie China – in 20 Jahren ein Wirtschaftswachstum zu erreichen, für das der Westen vormals noch zwei Jahrhunderte benötigte.

Kein Land hat so viele EPZ, neue Städte und Megastädte wie China. Zwei Wirtschaftskluster entlang der chinesischen Küste, eines bei Schanghai im Osten und eines bei Guangdong im Süden, sind für 80 Prozent der chinesischen Exporte verantwortlich, obwohl sie nur weniger als ein Viertel der Bevölkerung des Landes beherbergen. Da die chinesische Regierung in den nächsten zwei Jahrzehnten jedoch schätzungsweise 300 Millionen Menschen in Megastädte (und komplett neu erbaute

Städte) im Landesinneren umsiedeln wird, will sie sicherstellen, dass es in den Städten nicht zu Überlastungen kommt. Bisher geht diese Strategie auf: Städte der zweiten Klasse wie Zhengzhou, Zhuzhou, Hengyang, Xiangyang und Guiyang verzeichnen gegenwärtig allesamt höhere Wachstumsraten als die großen Küstenstädte.

Da die Urbanisierung in China einerseits natürliche Gründe hat, andererseits jedoch staatlich kontrolliert wird, gibt es im Reich der Mitte bereits eine Reihe von Geisterstädten. So etwa die berühmte Stadt Kangbashi in der Inneren Mongolei, die für eine Million Menschen gebaut wurde, derzeit jedoch gerade einmal 30 000 Menschen beherbergt. Da viele derartige Bauprojekte gescheitert sind, hat die chinesische Regierung die Vorschriften dahin-

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Städte wie Schanghai sind gewaltige Knotenpunkte. Sie verdichten Mobilität, Raum und Energie. Hochentwickelte Infrastrukturen, die an territorialen Grenzen nicht haltmachen, sind ein Muss; so wachsen Städte allein durch die Vernetzung über sich hinaus

Ohne adäquate Infrastruktur werden Megacities zu schwarzen Löchern, die immer weiter Energie und Bevölkerung aufsaugen

gehend geändert, dass neue Bauvorhaben in der Peripherie nur noch dann zugelassen werden, wenn die Innenstädte tatsächlich überfüllt sind. Dies soll nicht nur zu einem langsameren Stadtwachstum führen, sondern auch zu nachhaltigen Bauprojekten: Chinesische Gebäude haben in der Regel nur eine halb so lange Lebensdauer wie Gebäude in anderen Industriestaaten. Zudem sorgen die verheerenden Nebenwirkungen der rapide voranschreitenden Urbanisierung – die schiere Masse marginalisierter Wanderarbeiter, die hohe kommunale Verschuldung und das Überangebot von Wohnraum in vielen Städten – dafür, dass es in China schon bald um die 350 Millionen städtische Haushalte geben wird.

Städte müssen sich spezialisieren

In China demonstriert die Entwicklung von Gebieten wie Guangzhou, Tianjin und Chengdu, wie sich das bis vor Kurzem zu den ärmsten Ländern der Welt gehörende Riesenreich durch eine breite sozioökonomische Transformation in der globalen Wertschöpfungskette schnell nach oben gearbeitet hat. Wie sich die chinesischen Metropolen spezialisiert und strategisch in die Weltwirtschaft eingefügt haben, steht dabei sinnbildlich für eine Art der strategischen Planung, die alle Städte der Welt übernehmen müssen, wenn sie im Laufe des 21. Jahrhunderts nicht an Bedeutung verlieren wollen. China gilt heute vor allem deshalb als größte Volkswirtschaft der Welt und als neue Supermacht, weil die Regie-

rung in die Entwicklung der richtigen Städte und Wirtschaftssektoren investiert hat.

Überall auf dem Planeten haben Bevölkerungswachstum und Verstädterung urbane Zentren auf nie geahnte Ausmaße anschwellen lassen. Die größten Städte des Westens – New York, London und Moskau – beherbergen dabei gegenwärtig weniger als die Hälfte der Bevölkerung, die bereits in den Megastädten der Entwicklungsländer wie Mumbai und Jakarta lebt. Mit Ausnahme von Mexiko-Stadt und São Paulo sowie Lagos und Kairo liegen die bevölkerungsreichsten Metropolen der Welt allesamt in Asien.

Megastädte sind atmende Ökosysteme, die ständig demografischen Strömungen unterliegen: In manchen dieser Metropolen halten sich etwa bei Tag Millionen mehr Menschen auf als nach Sonnenuntergang. Sie sind so groß, dass neue Infrastrukturen – auch neue Städte innerhalb der Stadt – benötigt werden, um sie zu polyzentrischen Clustern zu entwickeln und so vor Überlastung zu schützen. Diejenigen, die es sich leisten können, aus den Innenstädten von Peking und Schanghai auszuwandern, leben nicht in „Vororten“, sondern in Satellitenstädten aus geschlossenen Wohnanlagen, angesiedelt in der Umlaufbahn der Megastädte.

Im Gegensatz dazu haben das Fehlen einer adäquaten Infrastruktur und eine militaristische Politik Städte wie Caracas und Karachi in unkontrollierbare schwarze Löcher verwandelt: Dort saugt die enorme Schwerkraft immer weiter expandierender Bevölkerungsmassen die umliegenden Wohngebiete komplett auf – und die Urbanisierung mündet nicht in Hochhäusern, öffentlichem Wohnungsbau, Geschäftsvierteln und Kläranlagen, sondern in Slums, Schwarzmärkten und rechtsfreien Räumen. Mit der Ankunft jedes neuen Bauern in den Einzugsgebieten von Manila

und Jakarta, Lagos und Kairo verstärkt sich die dortige Herausforderung, in größerem Maßstab für adäquate Unterbringungen und öffentliche Dienstleistungen zu sorgen.

Damit Staaten sich als produktive Knotenpunkte etablieren und nicht als Failed States enden, müssen sie vor allem in Infrastruktur investieren. Infrastrukturinvestitionen sind keine Einbahnstraße, sondern eine Art Trampolin. Wie es schon der ehemalige Chefökonom der Weltbank, Justin Yifu Lin, dargelegt hat, erschließen Infrastrukturausgaben mehr ökonomisches Potenzial als Einkommenssteigerungen. 90 Prozent des Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern basieren auf Arbeitsplätzen in arbeitsintensiven Sektoren wie der Bau-, der Textil- und der Landwirtschaft sowie dem Tourismus. Im Bausektor werden jedoch die meisten Arbeitsplätze geschaffen. Das 21. Jahrhundert sollte also die Ära der Städteplaner und Baumeister sein.

Wenn eine Regierung nicht in der Lage ist, grundlegende Infrastrukturinvestitionen zu tätigen oder ihre natürlichen Ressourcen und ihr Humankapital effektiv zu nutzen, kann sie zumindest als Vermittler für den Privatsektor agieren, um diesem im internationalen Vergleich Vorteile zu verschaffen. Nicht zuletzt deshalb wenden sich stark verschuldete Regierungen – und Tausende Stadtverwaltungen – für Finanzhilfen und Investitionsförderung an die Privatwirtschaft, um ihren Infrastrukturbedarf zu decken. Obwohl die Kosten für Hardware sinken, haben Unternehmen

wie General Electric, Philips und Cisco zuletzt zum Beispiel auf eigene Kosten Solarpanels für LED-Straßenlampen installiert, um von innerstädtischem Wachstum zu profitieren. Der gezielte Bau neuer Städte und der Ausbau einzelner Viertel in Megastädten können den Unterschied zwischen nachhaltigen und integrativen Gesellschaften und totaler sozialer Unordnung ausmachen.

Das Ende der politischen Geografie

Bis heute haben drei Viertel der Weltbevölkerung – egal ob in der Stadt oder auf dem Land – keinen Zugang zu einer adäquaten infrastrukturellen Grundversorgung. Ihnen mangelt es so sehr an institutionellen Grundlagen, dass wir ernsthaft darüber nachdenken sollten, ob das größte Problem bei der Staatenbildung tatsächlich der Staat selbst ist. Es gibt kein Naturgesetz, das besagt, dass jeder Staat schlussendlich territoriale Souveränität und politische Stabilität erreicht. In vielen postkolonialen Räumen hat sich die Logik der Lieferkettenwelt schneller durchgesetzt als stabile Verwaltungsstrukturen. Statt uns um die politische Geografie der Gegenwart zu kümmern, sollten wir uns vielmehr um die „funktionale“ Geografie sorgen: um Stadtgebiete und ihre Ressourcen, Einwohner und Märkte in staatlichen Grenzen und über diese hinweg. Nichts ist notwendiger als der Aufbau und die Aufrechterhaltung grundlegender Infrastruktur.

Dutzende von Staaten existieren unter der Oberaufsicht internationaler Hilfsorganisationen, die Konditionalität als Hebel nutzen, um Einfluss auf die nationale Gesetzgebung zu nehmen. Solche neokolonialen Vereinbarungen erhalten mitunter zwar Staaten aufrecht und bewahren Länder vor Hungerkrisen. Sie bieten jedoch keine langfristige Strategie, um die Lebensqualität der Menschen nachhaltig zu verbessern.

Infrastrukturen und funktionale Geografie sind wichtiger als die territoriale Souveränität eines Staates

Ohne eine grundlegende Vernetzung sind die hochgesteckten Ziele des Nation Building mehr oder minder wertlos. Sei es in Libyen, im Irak oder in Afghanistan: Überall beschränkten sich die Hilfsleistungen etwa der USA für instabile Staaten darauf, Aufstände niederzuschlagen oder Terroristen zu bekämpfen. Doch um ein Territorium zu halten, muss man die Städte halten. Das militärische Mantra des „Clear, hold, and build“ (etwa: räumen, halten, aufbauen) sollte viel wörtlicher genommen werden, indem man die Grundversorgung ausbaut und damit auch die Unterstützung der Menschen vor Ort gewinnt. Oberstes Ziel muss sein, Infrastrukturen aufzubauen und zu schützen.

Es kann keinen erfolgreichen Staat ohne stabile Städte geben. Keinen Moment dürfen wir glauben, dass Bildung und andere „weiche“ Faktoren bei der Entwicklung eines Staates Vorrang haben sollten. So argumentiert etwa der Ökonom Charles Kenny vom Center for Global Development, dass allein das Betonieren von Böden in Dorfhaushalten die Verbreitung von parasitären Krankheiten um 80 Prozent verringern kann und der Straßenbau nicht nur Immobilienwerte, sondern auch die wirtschaftliche Aktivität steigert. Transport und Kommunikation sind die eigentlichen Voraussetzungen für soziale Mobilität.

Eine globale Agenda, die mehr Wert auf die Bildung neuer Lieferketten legt als auf die Bildung neuer Demokratien, hätte das einfache Ziel, dass neu geformte und alte Verwaltungseinheiten stabil bleiben und wirtschaftlich tragfähig sind, damit sie nicht (erneut) zu einer humanitären Belastung werden. Es kann sogar sein, dass gerade dieser Ansatz am Ende bessere Verwaltungsformen zu Tage fördert, als jene, die gegenwärtig in den aufstrebenden Demokratien dieser Welt angewandt werden. Im Grunde kann man Städte als eine antike

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

Wenn Städteplanung misslingt: das Beispiel Kangbashi aus der Inneren Mongolei. Gebaut für eine Million Menschen, leben dort heute gerade einmal 30 000. Solche Geisterstädte will China dringend vermeiden

Sozialtechnologie verstehen. Sie sind Infrastrukturen, die Menschen auf dichtem Raum und im Sinne der Produktivität und Arbeitsteilung zusammenbringen. Dabei beschreibt die rasante Urbanisierung der Menschheit jedoch nur den Umstand, dass Menschen in die Städte ziehen – nicht aber, dass die Städte auch auf ihre Ankunft vorbereitet sind. Jede erfolgversprechende Wirtschaftsstrategie muss deshalb in die Infrastruktur der Städte investieren, um diese bei der Integration der Massen zu unterstützen und Gesellschaften in die Moderne zu katapultieren. **IP**

Bei diesem Text handelt es sich um eine Übersetzung von Auszügen aus Parag Khannas Buch „Connectography“, Random House, New York 2016. Übersetzung: Kai Schnier.