

## DILEMMATISCHER WIEDERAUFBAU MOSAMBIKS NACH IDAI UND KENNETH

## CHARTER CITY

Der Zyklon Idai verwüstete am 14. März das Zentrum Mosambiks, insbesondere die Hafenstadt Beira. Am 25. April folgte ein weiterer Zyklon, Kenneth, der den Norden Mosambiks, insbesondere die Insel Ibo, heimsuchte. Rund 2.000 Menschen starben, 100.000 Personen wurden verletzt. Etwa 90 Prozent aller Wohnhäuser und öffentlichen Gebäude in Beira und auf Ibo wurden zerstört oder erheblich beschädigt. Ebenso wurden Straßen und Brücken sowie Ernten in weiten Teilen Zentral- und Nordmosambiks beschädigt oder vernichtet.

*Von Fritz Kaufmann und Winfried Borowczak*

**E**ine internationale Geberkonferenz Ende Mai/Anfang Juni in der Stadt Beira erbrachte Finanzzusagen in Höhe von 1,2 Milliarden US-Dollar für den Wiederaufbau der von den Zyklonen Idai und Kenneth betroffenen Provinzen. Das ist nur wenig mehr als ein Drittel jener 3,2 Milliarden US-Dollar, die die mosambikanische Regierung in einer ersten Schadensaufnahme als notwendig für den von ihr im Vorfeld der Konferenz definierten schnellen, resilienten und inklusiven Wiederaufbau bezeichnete. Inzwischen sind die beiden Zyklone und ihre Folgen weitgehend aus der medialen Öffentlichkeit Mosambiks und weltweit verschwunden. Business as usual ist eingeleitet, d.h. die akute Bewältigung der Katastrophen obliegt in hohem Maße ausländischen Nichtregierungsorganisationen und ihren mosambikanischen Partnern.

Das globale Ergebnis der Geberkonferenz muss für die mosambikanische Regierung, wie auch für die Verwaltung der am stärksten vom Zyklon Idai betroffenen Stadt Beira, eine Enttäuschung gewesen sein. Allerdings war das, was auf der Konferenz als vorläufiger Wiederaufbauplan präsentiert wurde, ebenso enttäuschend. Es handelte sich um wenig mehr als eine lose Sammlung von konventionellen Ideen eines prinzipiellen ‚Weiter so‘.

Präsident Nyusi und seine Regierung mussten einsehen, dass Mosambik seinen Status als Aid-Darling verloren hatte. Strukturelle Korruption auf allen Ebenen von Staat und Verwaltung, Mega-Finanzskandale und eine weitverbreitete Mentalität der Selbstbereicherung, selbst an Mitteln internationaler Nothilfe, ließen die Geber nur zögerliche Zusagen machen. Die chinesischen Freunde Mosambiks waren besonders zurückhaltend.

Resilienz, in aller Munde vor und während der Konferenz, wurde reduziert auf stabilere Gebäude und einige, wenig mehr als kosmetische Maßnahmen, zur Sicherung Beiras vor Überflutung durch das Meer oder die unmittelbar südlich der Stadt in den Indischen Oze-

an mündenden Flüsse Pungué und Buzi. Hinzu treten soll eine weitere Verbesserung des Drainagesystems der Stadt. Angesichts solcher dürrtlicher Vorschläge müsste das Schicksal des Ortes Sofala, nur 30 Kilometer südlich von Beira gelegen, doch allen Beteiligten gerade jetzt wie ein Menetekel erscheinen.

### EIN BLICK ZURÜCK

Im 9. Jahrhundert südlich des Mündungstrichters von Buzi und Pungué gegründet, war Sofala für 1000 Jahre der südlichste Hafen, den arabische, persische und indische Händler anliefen, um mit den Gesellschaften des afrikanischen Hinterlandes zu handeln. Neben Sklaven und Elfenbein wurde Sofala vor allem wegen des Goldes aus Great Zimbabwe aufgesucht. Doch Ende des 19. Jahrhunderts kam all dieses zu einem schnellen Ende. Einige eher marginale Veränderungen im Küstenverlauf, dazu die völlige Vernachlässigung von Küstenschutz plus die restriktive Zollpolitik des portugiesischen Kolonialregimes führten zum Ende des Ortes. Heute sind vom Strand aus nur noch einige Ruinen draußen im Meer zu erkennen. Der Ersatzort Nova Sofala ist ein völlig bedeutungsloses Dorf von 3.000 Seelen.

Die Rolle Sofalas übernahm das um 1880 gegründete Beira. Bei Gründung der Stadt schien es sich um einen geeigneten Platz für ein paar tausend Menschen zu handeln. Zwar nur knapp über dem Meeresspiegel, aber direkt am Wasser gelegen und durch einen natürlichen Kanal mit dem Ozean verbunden bot dieser Ort einen geschützten Hafen. Heute hat Beira fast 600.000 EinwohnerInnen, auch hier steigt der Meeresspiegel und weit mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Stadt wohnt inzwischen unter diesem. Hinzu kommt, dass sämtliche Flüsse im Zentrum und Norden Mosambiks weder über effiziente Flussdeiche, noch über unbebaute Retentionsflächen verfügen. Als Folge steht Beira in jeder Regen-

zeit in weiten Teilen unter Wasser – trotz aller Anstrengungen der letzten Jahre, das marode Drainagesystem zu rehabilitieren. Entlang der Flussläufe entstehen gleichzeitig immer wieder Überschwemmungsseen, in denen Menschen ertrinken und Ernten vernichtet werden.

Hier ergeben sich mehrere Dilemmata: Will man die Stadt Beira dort belassen, wo sie heute liegt, tun sich unkalkulierbare Ewigkeitskosten für die Konstruktion und Instandhaltung von echten Deichen, sowie für die weitere Rehabilitierung, Ausweitung, Instandhaltung und den Betrieb eines effizienten Drainagesystems auf. Gleiches gilt für Bau und Instandhaltung von Flussdeichen. Retentionsflächen von Wohnbebauung frei zu halten dürfte nahezu unmöglich sein. Gerade die flussnahen Agrarflächen zählen zu den fruchtbarsten im ganzen Land. In Mosambik gibt es keine Tradition und keine Institution, die in der Lage wäre, alle diese Dilemmata auch nur ansatzweise aufzulösen. Welche Institution soll Lösungen wie etwa eine zumindest partielle Verlegung Beiras in höher gelegene Gebiete umsetzen? Welche Institution kann die notwendige Räumung überschwemmungsgefährdeter Flussauen durchsetzen? Und wie sollen die armen Menschen zyklonresistente Häuser bauen, wenn die seit Jahrzehnten herrschende Wirtschafts- und Sozialpolitik ihnen allenfalls eine Holzhütte mit Wellblechdach zugesteht?

Hinzu tritt die notorische Korruption. Geber, die ihre Finanzmittel durch staatliche Kanäle in Wiederaufbauprojekte und zu spezifischen Zielgruppen leiten wollen, sollten davon ausgehen, dass Teile dieser Mittel auf Konten hochrangiger VertreterInnen von Staat und Verwaltung landen. Der Ankündigung auf der Geberkonferenz durch Präsident Nyusi, dass das hastig gegründete staatliche ‚Wiederaufbaubüro‘ einer rigorosen internationalen Finanzaufsicht unterliegen werde, muss bis zum Beweis der Einlösung dieses Versprechens mit prinzipieller Skepsis begegnet werden.

## WAS IST EINE CHARTER-CITY?

Das Konzept der Charter-City geht zurück auf den US-amerikanischen Ökonomie-Nobelpreisträger Paul Romer. Ausgehend von historischen und neueren Beispielen wie Lübeck, Hongkong, Singapur und Shenzhen schlug er vor, auf dem Territorium souveräner Staaten autonome Städte mit eigener Verfassung (Charter) zu gründen. Letztere dürfe zwar der Verfassung des jeweiligen Staates nicht widersprechen, ansonsten könne die Charter-City aber in ihrer politischen und administrativen Organisation und Funktionsweise von der des jeweiligen Staates erheblich abweichen. Dies betreffe Regierung, Verwaltung und Justiz der Charter-City.

Was Romer anstrebt, sind autonome Gebiete, in denen eine effiziente Regierung und Verwaltung, frei von Korruption und Inkompetenz, Unternehmen gute Investitionsmöglichkeiten bietet und eine freie Entfaltung von Initiativen aller Art (außer kriminellen) zulässt. Beschäftigte in Unternehmen und Verwaltung sind, ebenso wie die Unternehmen selbst, Nutznießer einer beschleunigten Entwicklung und genießen vergleichsweise hohe Standards an wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit. Letztlich sind Charter-Cities für Romer Inkubatoren einer nachholenden Entwicklung in von Unterentwicklung, Armut und Depression gezeichneten Ländern. Da Charter-Cities stets Neugründungen sind, können innovative Verwaltungsformen ausprobiert und kompetente öffentliche Dienste aufgebaut werden. Charter-Cities vermeiden „etablierte“ Rentenansprüche „etablierter“ Eliten, einschließlich „etablierter“ Blockadestrategien gegenüber Innovation und anderen, neuen Akteuren.

In Madagaskar und Honduras waren Planungen und die Ausarbeitung gesetzlicher Grundlagen zur Gründung von Charter-Cities um 2013/14 bereits weit fortgeschritten. Die definitive Gründung solcher Städte scheiterte dann jedoch an politischen Machtverschiebungen und den Einsprüchen von Gerichten.

### CHARTER CITY

Zumindest für den Wiederaufbau Beiras gibt es allerdings eine Alternative: Die Verlegung großer Teile der Stadt in ein Gebiet nordöstlich und östlich des Flughafens und die gleichzeitige Umwandlung dieses Gebietes in eine Charter-City. Wieso dieser Vorschlag?

Ein Blick auf die Landkarte zeigt, dass das genannte Gebiet über enorme natürliche Vorteile verfügt. Es liegt durchschnittlich fünf Meter über dem Meeresspiegel, ist mindestens drei Kilometer vom Meer und 15 Kilometer vom Rio Pungue entfernt. Es war noch nie überschwemmt. Die Ingenieure des Kolonialregimes wussten dieses und haben den Flughafen konsequenterweise hier gebaut. Allerdings ist eine teilweise Verlegung und eine teilweise Neugründung der Stadt Beira an dieser Stelle nur sinnvoll, wenn sie mit mehreren städtebaulichen Prinzipien einhergeht. Dazu gehört nicht zuletzt eine Abkehr von der semi-spontanen Favela-Besiedlung auf Basis eines extremen Eigentums-Individualismus. In einer Großstadt zu wohnen bedeutet auch urbane Wohnformen zu erlernen und zu akzeptieren, und nicht weiter wie in einem Dorf mit Quintal leben zu wollen. Mehrgeschossige Wohnhäuser mit funktionierenden Aufzügen müssen zur Regelbauweise werden. Darüber hinaus muss eine allen BewohnerInnen zugängliche Hauswasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie ein funktionierender öffentlicher Nahverkehr gebaut werden.

Eine Charter-City (vgl. Kasten), genannt ‚Sofala Free City‘, ist hier und heute eine goldene Gelegenheit in Zentralmosambik einen

Entwicklungspol mit Ausstrahlungseffekten für ganz Mosambik zu planen und zu bauen. Allerdings werden diese Effekte sich nur ergeben, wenn einige Prinzipien angewandt werden. Dazu gehören:

- (a) Das Prinzip ‚Ein Land, zwei Systeme‘. Hieraus ergeben sich weitere Prinzipien, als da wären:
- (b) Die Geschicke der Stadt liegen in der Hand einer Stadtregierung, die von den Finanziers des Projekts (insbesondere internationale Entwicklungsbanken plus die Wiederaufbaupartner nach Idai und Kenneth), von Repräsentanten lokaler Unternehmer- und Berufsverbände sowie von lokalen Gewerkschaften gewählt und kontrolliert wird. Parteien wie FRELIMO, RENAMO und MDM haben auf diese Regierung allenfalls indirekten Einfluss. Das mag die in Mosambik endemische Korruption vielleicht nicht total ausrotten, aber doch erheblich zurückdrängen. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn c) gewährleistet wird:
- (c) Eine unabhängige und kompetente Justiz wacht über die Einhaltung der Gesetze.
- (d) ‚Sofala Free City‘ verfügt über ein eigenes Steuersystem und finanziert sich vollkommen selbst.
- (e) Eine wirklich freie Presse und die freie Entfaltung zivilgesellschaftlicher Organisationen sind beachtete Grundprinzipien von ‚Sofala Free City‘.

Details dieser Grundprinzipien sind letztlich Verhandlungssache zwischen der Regierung Mosambiks und den internationalen Gebern

für die Finanzierung des Wiederaufbaus nach Idai und Kenneth. In derartigen Verhandlungen würde sich dann auch zeigen, ob es den Camaradas um Präsident Nyusi wirklich darum geht, die von Idai und Kenneth geschaffenen Probleme zu lösen, den betroffenen Menschen wieder eine echte Perspektive zu geben oder doch nur neue Möglichkeiten der Selbstbereicherung zu eröffnen. Zudem würde ein solches Konstrukt eine „Sonderwirtschaftszone“ sein, die den Namen verdient, da hier fair, transparent und am Leistungsprinzip orientiert gewirtschaftet und exportiert werden kann. Erkennbar würde, welche Potentiale in Mosambik freigesetzt werden können, wenn gute Doing-Business-Rahmenbedingungen und effiziente Infrastrukturen mit einem ehrlichen politischen Willen zur Entwicklung des Landes zusammenfallen.

*Winfried Borowczak ist freier Consultant und spezialisiert unter anderem auf Raum- und Regionalentwicklung, insbesondere in den portugiesischsprachigen Ländern in Afrika.*

*Friedrich Kaufmann lebt in Mosambik und leitet dort die AHK-Aussenstelle Maputo der AHK Südliches Afrika. Die Stelle wird gefördert durch das BMZ-finanzierte ExpertS-Programm der GiZ. Der Autor vertritt hier seine persönliche Meinung.*