



*Eigenes Leben: von Samih Sawiris gegründete Haram City in Ägypten.*

*Bilder: Mira Sawiris, Ullstein Bild (Getty Images)*

## Migration

# Migrantenstädte statt Flüchtlingslager

**Der anhaltende Migrationsdruck verlangt nach intelligenten Lösungen. Ein Ansatz ist die Gründung privat finanzierter, selbstverwalteter Städte in Afrika, schreibt Günter Nooke, der persönliche Afrika-Beauftragte von Bundeskanzlerin Angela Merkel in einem exklusiven Essay für die Weltwoche.**

---

13.02.2019

*Von Günter Nooke*

---

Das Schicksal Europas entscheidet sich in Afrika. Falls dieser Satz richtig ist, also der Migrationsdruck aus dem Süden die Stabilität der EU herausfordert, braucht es grundsätzlich neue Ansätze für eine europäische Afrikapolitik. Die Bekämpfung des Schlepperwesens durch «Ankunfts- und Ausschiffungszentren» direkt in (Nord-)Afrika ist gescheitert; die Sicherung der Aussengrenzen der EU nicht ausreichend. Statt um Entwicklungszusammenarbeit geht es um wirtschaftliche Entwicklung in Afrika. Investitionen von privaten Unternehmen werden nur stattfinden, wenn Risiken und Chancen im unsicheren Umfeld ausreichend bewertet werden können. Das ist heute in vielen Ländern Afrikas nicht der Fall.

Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung und Bildungsinnovationen wird es dauerhaft eine grosse Anzahl von gutausgebildeten Menschen in Afrika auf der Suche nach Perspektiven für sich und ihre Familien geben. Sie ziehen vor allem vom Land in die Städte. 80 Prozent dieser Migranten bleiben in Afrika – noch. Zurzeit gibt es wohl in keinem EU-Staat eine demokratische Mehrheit dafür, auch nur die verbleibenden 20 Prozent aufzunehmen.

Was heisst es also, diesen Menschen, in Lagern untergebrachten oder auf den Strassen lebenden rückgeführten Migranten, nicht nur taktisch, sondern strategisch eine Wahloption anzubieten? Was kann ein angemessenes Angebot sein, wenn es in den nächsten drei Jahrzehnten nicht um einige 100 000 afrikanische Wirtschaftsmigranten, sondern um einige 100 Millionen geht?

Ein Ausweg aus diesem strategischen Dilemma besteht in der Schaffung geografisch definierter und klar administrierter «Inseln guter Regierungsführung». Die Verleihung des Wirtschaftsnobelpreises an Paul Romer im letzten Jahr bietet Anlass zur Diskussion.

Verschiedene mögliche Ansätze, die alle ihre jeweilige Berechtigung haben, sollten genauer geprüft werden. Immer geht es dabei im Sinne von Paul Romer um die Unterstützung von endogenem Wirtschaftswachstum. Dazu müssen die Menschen selbst beitragen, seien es normale Einwohner eines Landes, extrem Arme, Migranten oder Geflüchtete.

Der erste Ansatz sind die weitverbreiteten Sonderwirtschaftszonen (SWZ; auch Freihandelszonen, Freihäfen usw.) – Produktionsstätten mit einem eigenen, von der jeweiligen nationalen Regierung und gegebenenfalls von weiteren Stakeholdern garantierten Rechtsrahmen mit Erleichterungen für Investoren. Gutfunktionierende SWZ befinden sich allerdings meistens in Ländern mit einem einigermaßen verlässlichen nationalen Rahmen. Wenn dieser nicht existiert, sind sie kein Ausweg aus dem strategischen Dilemma. Ein positives Beispiel befindet sich in Marokko. In der sogenannten Automotive City dicht am Atlantikhafen von Tanger entstanden in den letzten Jahren über 100 000 Arbeitsplätze. Diese SWZ wurde mit höchster Absicherung «von Privaten für Private» aufgesetzt und fand mit europäischen Autobauern schnell Investoren, die andere nachzogen.

## **Frei handeln**

Der zweite Ansatz bezieht sich auf Vorschläge, wie in fragilen Ländern oder bei fehlender «guter Regierungsführung» durch dritte Autoritäten oder Garantiemächte das nötige Vertrauen für Investoren geschaffen werden kann. Diese Vorschläge gehen auf Paul Romer selbst zurück und werden heute unter der Überschrift «Freistädte» oder «refugees cities» diskutiert. Vorbild in der älteren Geschichte ist das Ende des 12. Jahrhunderts geschaffene Magdeburger Stadtrecht, wonach der Erzbischof nur noch die Einhaltung der Regeln garantierte und den Bürgern innerhalb der Stadtgrenzen erlaubte, ihrem Handwerk nachzugehen, Zünfte zu gründen und frei zu handeln. Die neuere Geschichte kennt Städte wie Hongkong oder das angrenzende Shenzhen. Erstere war von 1898 bis 1997 britisches Hoheitsgebiet, die zweite entstand 1980 unter Deng Xiaoping als erste «Special Economic Zone» Chinas, die eine besondere Wirtschaftspolitik und Gesetzgebung verfolgen konnte. Das Beispiel Shenzhen zeigt, wie wenig der Begriff Neokolonialismus passt, da diese Entwicklung bewusst angestrebt wurde, um Investoren anzuziehen. Gerade afrikanische Staatschefs betonten mir gegenüber oft, wie sehr sie am chinesischen Entwicklungsmodell interessiert seien und davon lernen wollten.

Ein dritter Ansatz vermeidet den extraterritorialen Ansatz von Romer, ist damit weniger stringent, aber politisch wohl leichter umsetzbar. Kilian Kleinschmidt, Joachim Rücker und Michael Castle Miller haben nachhaltige Entwicklungszonen (Sustainable Development Zones, SDZ) auf subnationaler Ebene vorgeschlagen. Dabei werden Elemente aus den anderen beiden Ansätzen und aus dem «Jordan

«Compact» von Alexander Betts und Paul Collier aufgegriffen. In Lagern lebende und andere Flüchtlinge und Migranten sollen explizit einbezogen werden. Eine SDZ kann in besonders fragilen Ländern auch «von unten», also auf der kommunalen Ebene und in den urbanen Zentren, initiiert und umgesetzt werden, wenn die jeweilige nationale Regierung zustimmt.

Von der internationalen Aufmerksamkeit wenig beachtet sind bisher die Aktivitäten des ägyptischen Milliardärs Samih Sawiris. Bereits vor über zehn Jahren gründete er südwestlich von Kairo eine Stadt, genannt Haram City. Derzeit verhandelt er ein ähnliches Projekt mit dem senegalesischen Präsidenten Macky Sall unweit von Dakar. Sawiris verzichtet auf die Verhandlung neuer gesetzlicher Rahmenbedingungen, weil diese in fast allen Ländern ähnlich und ausreichend seien, wenn sie denn auch durchgesetzt würden.

Die Grundidee für solche Städte ist ähnlich: Menschen, die ein sicheres Dach über dem Kopf haben, werden sich um ihr eigenes Leben und das ihrer Kinder kümmern. Wenn gleichzeitig dazu auch noch die Polizei ihre Arbeit macht und Sicherheit herstellt, dann nimmt eine positive Stadtentwicklung ihren Lauf. Damit sich Staatschefs darauf einlassen, Hunderte Quadratkilometer für solche Stadtgründungen freizugeben, braucht es erfolgreiche Modellstädte und einen konkreten Mehrwert für das Land.

Zu Sawiris' Idee gehört auch die dauerhafte Unterbringung von Migranten, im Verhältnis von 40 Prozent zu 60 Prozent Einheimischen, damit die jeweilige Regierung das Eigeninteresse behält und ihren Bürgern und Wählern Erfolge vorzeigen kann. Für Deutschland wäre die Unterstützung des Konzepts überlegenswert, insbesondere wenn in solche Städte auch Rückführungen unproblematisch möglich würden. Auch hierdurch könnte ganz allgemein der Migrationsdruck auf Europa abgebaut werden.

Eher theoretischer Natur ist bisher das Modell von «Privatstädten» von Titus Gebel, der darin einen grossen Zukunftsmarkt sieht, aber im Gegensatz zu Romer auf eine staatliche oder öffentliche Garantiemacht ganz verzichtet.

Ich bin der Auffassung, dass alle Lösungsvorschläge eine sachliche und intensive Diskussion erfordern. Sie alle verdienen in gutaufgesetzten Pilotprojekten den Realitätscheck! Gerade wenn man Stadtgründungen noch für zu ambitioniert hält, wäre zumindest der dritte Ansatz geeignet, unsere Werte und Interessen viel stärker zusammenzuführen, als wenn wir weiter auf UNHCR-Lager setzen.

## **Kein Denkverbot**

Seit Januar ist Deutschland für zwei Jahre Mitglied des Uno-Sicherheitsrats in New York. Warum nicht einmal zu diesem Thema eine Debatte führen? Oder, noch besser, eine Resolution einbringen, um solch eine SDZ zum Beispiel in Libyen einzurichten? Die dafür notwendige Blauhelmission und die Interimsverwaltung brauchen ein Uno-Mandat, die Unterstützung und Finanzierung durch die EU und vor allem die Zustimmung der afrikanischen Staaten. Das könnte auf dem Weg zu einer wirklich europäischen Afrikapolitik ein wichtiger Meilenstein sein. Deutschland sollte bereit sein, den grösseren Teil der Finanzierung zu übernehmen. Investitionen europäischer Unternehmen in der SDZ sollten eine besondere Risikoabsicherung erhalten, damit schnell regionales Wachstum entsteht, von dem auch die angrenzenden Regionen profitieren können.

Die hier vorgestellten «Inseln der guten Regierungsführung» dürfen kein Denkverbot darstellen, auch wenn solche Entwicklungszonen oder Freistädte von einer nationalen Regierung einen gewissen – zeitlich und räumlich begrenzten – völkerrechtlichen Souveränitätsverzicht erfordern.