

Die perfekte Stadt?

Charter Cities sollen ein Erfolgsmodell gegen Armut und Gewalt werden

www.oeku-buero.de



By Unsplash (Aerial View Of A High Rise Buildings 203399) [CC0], via Wikimedia Commons

In Lateinamerika entstehen die weltweit ersten vollständig privatisierten „Modellstädte“. Ohne demokratische Regierung, Parlament und Bürgerbeteiligung. Stattdessen herrschen nicht-gewählte „Expert*innen“. Private Sicherheitsdienste ersetzen die Polizei. Nicht-staatliche Schiedsgerichte übernehmen die Rechtsprechung. Auf rechtsstaatliche Prinzipien wie Gewaltenteilung wird verzichtet. Öffentliche Räume, Infrastrukturen und soziale Sicherungssysteme werden dem Markt überlassen.

Die Idee kommt aus einer extremen Richtung des Neoliberalismus und geht auf den US-amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Paul Romer zurück, der seit 2016 Chefökonom Weltbank ist. Charter Cities („Modellstädte“) sind Städte oder Zonen, die als extraterritoriale Gebiete den Gesetzen des Landes, in dem sie liegen, entzogen sind. Stattdessen haben sie eine eigene Charter (Verfassung). Diese soll perfekte Bedingungen für den freien Markt schaffen und so für neue Arbeitsplätze und hohe Wachstumsraten sorgen. Romers Modellstadt-Plan verspricht einen Weg aus der Armut, eine Alternative zur Emigration sowie Sicherheit und landesweite Entwicklung.

Modellstädte gehen weiter als die bereits existierenden Sonderwirtschaftszonen: Sie umfassen alle gesellschaftspolitischen Bereiche. Damit erfüllen sie den neoliberalen Traum, Privatei-

gentum, Wettbewerbsprinzip und Marktlogik auf nicht primär ökonomische Sphären auszudehnen. Denn Armut sowie wirtschaftliche und soziale Krisen werden im neoliberalen Denken damit erklärt, dass der Staat seine Finger zu sehr im Spiel habe.

Modellstädte können die Abhängigkeit von Direktinvestitionen und den internationalen Wettbewerb um Standortvorteile verschärfen, wodurch Arbeits- und Umweltstandards ausgehöhlt werden. Auf dem Rücken bedürftiger Menschen werden Gewinne erwirtschaftet, während ihnen gleichzeitig sämtliche Grund- und Mitspracherechte entzogen werden. Romer benennt als zentralen Vorteil der Charter Cities die Möglichkeit, Veränderungen durchzusetzen, ohne dafür mit den Betroffenen in langwierige Konsultationen eintreten und Kompromisse eingehen zu müssen. Wer nicht in der Modellstadt leben wolle, könne ja gehen. In jüngster Zeit werden Charter Cities sogar als Möglichkeit gepriesen, Flüchtlinge in extraterritorialen Enklaven festzuhalten.

In den Fallbeispielen aus Honduras und Mexiko offenbart sich zudem ein Paradox. Zwar fordern neoliberale Theoretiker*innen einen „schlanken“ Staat – bei der Durchsetzung ihrer Paradigmen rekurrieren sie jedoch auf einen autoritären, „starken“ Staat.

HONDURAS

EIN WIRTSCHAFTLICHES WUNDER?

In Honduras brachte 2009 ein zivilmilitärischer Putsch eine neoliberale Regierung zurück an die Macht. Bei dieser stieß der Ökonom Paul Romer auf offene Ohren für seine Idee der Charter Cities.

Honduras autorisierte 2011 mithilfe einer Verfassungsänderung die Einführung von Modellstädten unter dem Namen „Spezielle Entwicklungsregionen“ (Regiones Especiales de Desarrollo - RED). Auf einer „unbewohnten“ Fläche an der Karibikküste sollte die erste Modellstadt entstehen. In der „unbewohnten“ Region gibt es 24 afro-indigene Garífuna-Gemeinden, die wegen fehlender oder konkurrierender Landtitel immer wieder von Räumungen bedroht sind. Doch im neoliberalen wie im kolonialen Weltbild gelten Flächen, die als Gemeineigentum in Selbstversorgung und -verwaltung bewirtschaftet werden als „weiße Flecken“ auf der Landkarte, die es zu „entwickeln“ gilt. Kleinbäuerliche, indigene und afrohonduranische Bewegungen protestierten daher von Beginn an gegen die Modellstädte.

Zwar erklärte der Oberste Gerichtshof die Modellstädte 2012 für verfassungswidrig, doch nachdem die kritischen Verfassungsrichter*innen ausgetauscht wurden, kam das Projekt unter dem neuem „Zonen der Beschäftigung und wirtschaftlichen Entwicklung“ (Zonas de Empleo y Desarrollo Económico - ZEDE) zurück. Paul Romer distanzierte sich nach internen Streitigkeiten, die honduranische Regierung arbeitete aber weiter an der Umsetzung. Auf ihrer Website für die ZEDE mehrere Vorbilder, deren Vorzüge in dort vereint würden, unter anderem Cayman Enterprise City für Finanzgeschäfte, Solarparks in Arizona (USA) und die chinesische Sonderwirtschaftszone Shenzhen. Sie erwarte sich durch die ZEDE, so wörtlich, ein „wirtschaftliches Wunder“.

Ein Wunder ohne Systemwandel: Honduras hat eine der höchsten Mordraten der Welt, die Strafflosigkeit liegt bei über 90 Prozent, Korruption ist an der Tagesordnung, Politik und staatliche Institutionen sind vom organisierten Verbrechen durchsetzt.

WO SOLLEN DIE ZEDE ENTSTEHEN?

Statt die Modellstädte zunächst an der Atlantikküste im Gebiet der afro-indigenen Garífuna-Gemeinden zu errichten, sind die erste ZEDE nun an der Pazifikküste von Honduras, am Golf von Fonseca, geplant. Vermeintlich der Weg geringeren Widerstands. Aber auch dort setzen sich seit Jahrzehnten Kleinbauern und -bäuerinnen und Fischer*innen gegen das Landgrabbing mächtiger Großgrundbesitzer und transnationaler Konzerne zur Wehr. In einem Gebiet, das die Kommunen Amapala, Alianza und Nacaome umfasst, sollen sich ein Tiefseehafen, Logistikzentrum und Agrarunternehmen ansiedeln. Posco Plantec, viertgrößter Stahlerzeuger weltweit und wegen Korruption und Menschenrechtsverletzungen wiederholt von den Vereinten Nationen kritisiert, schloss 2015 im Auftrag der südkoreanischen Entwicklungsagentur Koica eine Machbarkeitsstudie für das Hafenprojekt ab. Es gab keine öffentlichen Ausschreibungen. Verhandlungen mit Unternehmen sind dem Präsidenten vorbehalten, der diese geheim hält.



CAMP STATT MITBESTIMMUNG

Die honduranischen ZEDE werden von einem nicht-gewählten 21-köpfigen Komitees zur Anwendung verbesserter Praktiken (Comité para la Adopción de Mejores Prácticas - CAMP) regiert. Das CAMP übernimmt exekutive, legislative und judikative Aufgaben. Es wählt und kontrolliert die Verwalter der einzelnen ZEDE und schlägt die Richter*innen der ZEDE vor, die durch private Schiedsgerichte ergänzt werden. Für die Einhaltung der Gesetze und für die Strafverfolgung sollen private Sicherheitsfirmen sorgen.

Die CAMP-Mitglieder wurden im Februar 2014 vom honduranischen Präsidenten ausgewählt, freiwerdende Posten besetzen sie fortan selbst. Das CAMP besteht überwiegend aus marktliberal gesinnten Persönlichkeiten aus aller Welt. Aus Österreich ist die Präsidentin des Wiener Hayek Institutes und ehemalige FPÖ-Politikerin, Barbara Kolm dabei. CAMP-Mitglieder dürfen selbst in die ZEDE investieren und persönliche Beziehungen zu Investor*innen unterhalten.

TIEFSTSTEUERSÄTZE - UND ARBEITSPLÄTZE?

Die ZEDE sind zu Tiefststeuersätzen von maximal 12% Einkommenssteuer, 16% Unternehmenssteuer und 5% Mehrwertsteuer verpflichtet. Sie agieren wirtschaftspolitisch autonom. Festgelegt ist

nur, dass 12% der Einnahmen zu gleichen Teilen in die ZEDE-Judikative, Gemeinde-, Entwicklungs- sowie Infrastrukturprojekte des honduranischen Staates und die finanzielle Unterstützung des honduranischen Militärs fließen müssen.

Die Modellstädte sollen der lokalen Bevölkerung Arbeit verschaffen. Präsident Hernández sprach im Wahlkampf 2017 von mindestens 50.000 neuen Jobs. Durch Quoten und Sonderregelungen soll verhindert werden, dass die Unternehmen mehrheitlich ausländische Arbeitskräfte beschäftigen. Mitbestimmung seitens der Arbeitnehmer*innen ist nicht vorgesehen. Laut Artikel 33 des ZEDE-Gesetzes „dürfen“ die Zonen ihre eigenen Bildungs-, Gesundheits-, Sozialversicherungs- und Wissenschaftsförderungssysteme einrichten – müssen es aber nicht. Auch haben sie das Recht, nicht aber die Pflicht, grundlegende Freiheiten und Rechte zu garantieren.

MEXIKO

EINE EXPANSIVE STRATEGIE

2016 wurde das Gesetz für Sonderwirtschaftszonen (Ley Federal de Zonas Económicas Especiales - ZEE) in Mexiko verabschiedet. Die ersten vier ZEE sollen ab 2018 in den Hafenregionen von Puerto Chiapas, Puerto Lázaro Cárdenas sowie auf dem Isthmus von Tehuantepec, dem „Bioozeanischen Industriekorridor“ zwischen Coatzacoalcos und Salina Cruz entstehen. Alle liegen in den südlichen

Bundesstaaten Chiapas, Michoacán, Veracruz und Oaxaca, die zu den ärmsten Regionen Mexikos mit hohen Anteilen indigener Bevölkerung gehören. Zugleich gelten sie als strategische Knotenpunkte für den Zugang zu natürlichen Ressourcen, Arbeitskräften und internationalen Märkten. Geplant sind unter anderem Bergbauprojekte, Petrochemie und Agrarindustrie, Windparks, Weltmarktfabriken, Tourismusprojekte und transnationale Erdgasleitungen. Die ZEE sind Teil einer übergreifenden Strategie, die mit Unterstützung der USA und der Weltbank entwickelt wurde. Sie umfasst Mexiko und die Staaten des zentralamerikanischen „Nördlichen Dreiecks“ Guatemala, El Salvador und Honduras.

„Es gibt (für die ZEE) keine Klausel oder Vorschrift, die sich mit der Einhaltung oder dem Schutz der Menschenrechte befasst.“

Weder für den Gesamtverwalter, noch für die Investoren, noch für die Subunternehmer...“ (Patricia Legarreta/Oscar Pineda, El Topil)

Das interne Reglement für die ZEE ähnelt dem honduranischen Modell: Steuer- und Zollvergünstigungen für Investor*innen, eigene Gesetzgebung, autonome Gerichte und ein eigenes Arbeitsrecht sowie Löhne, die sich „an der Produktivität und am Wissenszuwachs“ messen lassen sollen. Während die honduranischen ZEDE an die Enklaven der alten Bananenrepublik erinnern und als Inseln in einem Meer von Korruption und Kriminalität erträumt werden, sind die mexikanischen ZEE von Beginn an auf Expansion und territoriale Vernetzung ausgelegt. Als so genannte „Entwicklungspole“ definieren sie „Entwicklungszonen“ um sich herum, die nach Belieben militarisiert und den jederzeit erweiterbaren ZEE einverleibt werden können. So soll der „integralen Entwicklung“ des „zurückgebliebenen“ Südens in großen transversalen Territorien zum Durchbruch verholfen werden. Die Genehmigung für eine ZEE ist 40 Jahre lang gültig und kann für weitere 40 Jahre verlängert werden.

UNTERNEHMER ALS AMTSTRÄGER

In Mexiko herrscht kein transnationales CAMP über die ZEE, sondern Präsident Peña Nieto hat mexikanische Unternehmer zu ihren Verwaltern ernannt. Auf Bundesebene regiert als oberste Instanz der Unternehmer Gerardo Gutiérrez Candiani aus Oaxaca. Als staatliche Amtsträger sind die ZEE-Verwalter dem Gemeinwohl verpflichtet. Interessenskonflikte mit ihren unternehmerischen Aktivitäten wären nach klassischem Verständnis vorprogrammiert. Gemäß der Ideologie der Charter Cities wird allerdings das Gemeinwohl als identisch mit Unternehmensinteressen verstanden. Dazu passt auch, dass Bundesstaaten und Gemeinden gesetzlich zur Kooperation mit und Serviceleistungen für die privaten ZEE verpflichtet sind.

Da die Einrichtung, der Betrieb und der Ausbau der ZEE als „öffentliches Interesse“ definiert werden, kann der Staat die dafür nötigen Territorien unter bestimmten Voraussetzungen enteignen. Wo das nicht möglich ist, schafft Artikel 32 des ZEE-Gesetzes die Möglichkeit für Preisabsprachen zwischen Staat und Unternehmern. Das kann dazu führen, dass zum Beispiel Kleinbauern und Kleinbäuerinnen ihre Felder zu Schleuderpreisen an die Agriindustrie verkaufen müssen.

WAS SIND CHARTER CITIES?

Der Erfinder der Charter Cities, Paul Romer, träumte zwar von glitzernden Hochhäusern wie in Singapur oder Hong Kong, die konkreten Pläne in Honduras und Mexiko zeigen jedoch: Urbaner Charakter ist nicht nötig. Begehrlichkeiten richten sich auf Standorte mit Rohstoffvorkommen, Möglichkeiten der Energieerzeugung, Monokulturen oder „Weltmarktfabriken“, Maquilas. Werden diese, teils bereits bestehenden, Standorte in Modellstädte (Sonderentwicklungszonen, LEAP-Zone etc.) umgewandelt, können nationales Arbeits- und Umweltrecht umgangen und Gewinne direkt abgeschöpft werden. Tiefststeuersätze müssen, Grundrechte dagegen dürfen eingehalten werden. Strukturen der Daseinsvorsorge, wie Krankenhäuser und Schulen, soll es in den Charter Cities nur geben, sofern sie rentabel sind.



Fredy Leonel Martínez, MASS VIDA
Foto: Thomas Bachmann, Honduras Forum Schweiz

„ES GEHT UM EINE NEUE FORM DER KOLONISIERUNG“

INTERVIEW MIT FREDY LEONEL MARTÍNEZ VON DER UMWELTORGANISATION MASS VIDA*

Welche Auswirkungen hat das Gesetz über die „Zonen für wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsplätze“ (ZEDE) in Honduras?

Die ZEDE sind vor allem ein Angriff auf die Souveränität. In jeder Hinsicht. Von der Ernährungssouveränität der Gemeinden bis hin zur Souveränität des Staates selbst und unsere Identität als Land. Denn das Gesetz ermöglicht, dass die ZEDE autonome Gebiete mit eigener Rechtsprechung sind. Die weiteren Auswirkungen sind mehr Ressourcen- und Landraub. Das Gesetz gibt den Besitzern der ZEDE die Möglichkeit dort zu machen, was sie wollen. Sie selbst legen die Grenzen fest und geben sich ihre eigene Rechtsordnung. Sie können zum Beispiel nach den Gesetzen ihrer Herkunftsstaaten verfahren, ohne die honduranische Bevölkerung zu befragen oder in das Projekt einzubeziehen.

In Honduras sind mehr als ein Dutzend verschiedener Typen von ZEDE vorgesehen: Große Tourismusprojekte, Logistikzentren, Bergbau- und Energieprojekte, Häfen an der Pazifik- und Atlantikküste. Was genau soll hier im Süden passieren?

Der Begriff, den sie benutzen, ist „Spezialdistrikte“. Die Rede ist zum Beispiel von Distrikten für so genannten „Sozialen Bergbau“ in Choluteca und Valle. Das Ziel dahinter ist, den handwerklichen Goldabbau unter die Kontrolle eines Monopols zu bringen. Außerdem soll es hier im Süden auch Distrikte für Finanzinvestitionen geben, Distrikte für Agrarindustrie und solche für erneuerbare Energien. Etliche große Fotovoltaikprojekte werden ja bereits installiert. Es soll aber auch so genannte „Umweltzonen“ geben. Dort können dann nationale und internationale Vorschriften für Schutzgebiete unterlaufen werden.

Wir sehen, dass es hier beträchtliche Landkonflikte gibt. Die Bevölkerung verteidigt ihre Territorien, ihr Mikroklima, ihre Jícaro-Bäume gegen die riesigen Solarprojekte norwegischer Unternehmen. Wie wird das weitergehen, wenn demnächst das ZEDE-Gesetz in die Realität umgesetzt wird?

Das hängt von einige Ausführungsbestimmungen für das Gesetz ab, die noch fehlen. Sobald sie verabschiedet sind, ist der Weg frei für die vollständige Umsetzung des ZEDE-Konzeptes. Dann wird voraussichtlich auch ein großer Güterumschlagplatz in Jícaro Galán gebaut. Dort sollen die Waren, die über den Pazifikhafen von San Lorenzo hereinkommen, abgefertigt werden. Ein so genannter „Finanzdistrikt“ soll in Amapala errichtet werden. Das hört sich alles nach großen Projekten an, im Grunde sind es aber nichts weiter als ins Landesinnere verlagerte Grenzen und Zollbezirke.

Bis jetzt wissen wir, dass Südkorea vertraglich in das ZEDE-Geschäft eingestiegen ist. Aus welchen Ländern kommen weitere Interessierte?

Das werden wohl Japan, China und Nordamerika sein. Wenn das Gesetz vollständig ratifiziert wird, kommt eine neue Kolonisierung auf uns zu. Sie werden die betroffenen Territorien vollständig kontrollieren.

Und dafür die Arbeitskräfte anheuern, die sie brauchen.

Die Frage ist: Welche Arbeitskräfte? Haben wir hier etwa Mechatroniker? Haben wir ausgebildete Ingenieure für Robotik? Wir haben nicht einmal Ausbildungsgänge dafür an den Universitäten. Alle reden hier von „Zonen für Beschäftigung“, von Arbeitsplätzen. Welche Ingenieure werden dort wohl arbeiten? Die Leute lassen sich einreden, dass viele Arbeitsplätze kommen werden. Aber niemand sagt ihnen, wer an den ZEDE verdient.

*Die „Soziale Umweltbewegung für das Leben“ (*Movimiento Ambientalista Social por la Vida - MASS Vida*) ist ein Zusammenschluss von mehr als 20 lokalen Basisorganisationen im Süden von Honduras. Das Gespräch wurde im September 2017 in San Lorenzo geführt.

QUELLEN UND WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

Videos:

Paul Romer 2009: Why the world needs charter cities. https://www.ted.com/talks/paul_romer

Mark Sullivan 2015: ZEDE - Neocolonialism and land grabbing in Honduras. https://www.youtube.com/watch?v=_kRRnBibgz0

Unterrichtsmaterial (mit Kapitel zu den ZEDE):

<https://www.fdcl.org/publication/2017-12-15-der-freie-markt-wird-schon-richten>

Honduras:

Website der honduranischen Regierung zu ZEDE: <http://zede.gob.hn>
Carsten Lenz, Nicole Ruchlak: Charter Cities – Honduras als Experimentierfeld neoliberaler Utopien, Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2015; Online verfügbar unter:

<http://hondurasdelegation.blogspot.de/2016/01/charter-cities-honduras-als.html>

Magdalena Heuwieser/Paula Lochte: Start-up-City. Wie die neoliberale Utopie der Modellstädte in Honduras Fuss fasst; Widerspruch (Nr. 68,

2016), Zürich

<https://www.economist.com/news/americas/21726121-central-america-country-has-bold-plan-attract-investment-it-not-going>

http://www.deutschlandfunk.de/sonderwirtschaftszonen-in-honduras-die-neuerfindung-der.724.de.html?dram:article_id=401328

Mexiko:

Alberto Colin Huizar: La lucha contra las Zonas Económicas Especiales apenas comienza. <http://www.regeneracionradio.org/index.php/autonomia/autonomia/item/4857-la-lucha-contra-las-zonas-economicas-especiales-apenas-comienza>

EL TOPIL XXIX.- Zonas Económicas amenazan el territorio Oaxaqueño <https://www.educacaoaxaca.org/la-minuta/2157-el-topil-xxix-zonas-econ%C3%B3micas-amenazan-el-territorio-oaxaque%C3%B1o.html>

Carlos Fazio: La geopolítica de Washington y las Zonas Económicas Especiales. <https://www.alainet.org/fr/node/188046>