



Sachstand

Volkswirtschaftliche Effekte von Sonderwirtschaftszonen in Entwicklungs- und Schwellenländern

**Volkswirtschaftliche Effekte von Sonderwirtschaftszonen in
Entwicklungs- und Schwellenländern**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 143/18
Abschluss der Arbeit: 22.11.2018
Fachbereich: WD 5 Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Das Konzept von Sonderwirtschaftszonen	4
2.1.	Definition	4
2.2.	Sonderwirtschaftszonen im internationalen Kontext	6
2.3.	Sonderwirtschaftszonen als universell übertragbare Blaupause	10
3.	Weitere Quellen zur wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Länder	13

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit definiert die wesentlichen Grundzüge von Sonderwirtschaftszonen sowie deren Geeignetheit als wirtschaftspolitisches Instrument für Wirtschaftswachstum von Entwicklungs- und Schwellenländern. Dabei ist eine pauschale Anwendung als generelles Lösungskonzept für wirtschaftliche Entwicklung zu verneinen, da sich die Voraussetzungen innerhalb der Entwicklungs- und Schwellenländer stark voneinander unterscheiden.

2. Das Konzept von Sonderwirtschaftszonen

2.1. Definition

Ralph Michael Wrobel beschreibt das institutionelle Konstrukt einer Sonderwirtschaftszone (SWZ) wie folgt:

„Sonderwirtschaftszonen sind geographische Gebiete innerhalb eines Staates, in denen eine andere Wirtschafts- und Steuergesetzgebung gilt als im Rest desselben. Mit Sonderwirtschaftszonen wird i. d. R. die Steigerung von in- und ausländischen Investitionen bezweckt, weshalb ihre Errichtung als ordnungspolitische Maßnahme im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme verstanden werden kann, welche die mobile Ressource Kapital anziehen soll. Dieses institutionelle „Konstrukt“ findet häufig in Reform- oder Transformationsökonomien Verwendung. Bekannt sind insbesondere die derzeitigen Sonderwirtschaftszonen in China, Indien und Nordkorea, jedoch auch Russland, Vietnam, Polen und andere Länder benutzen dieses Instrument.“¹

Und führt weiterhin aus:

„Sonderwirtschaftszonen sind als eigene Gebietskörperschaften im Systemwettbewerb zu verstehen. Sie umfassen i. d. R. ein geschlossenes Territorium und haben einen von ihrer Umgebung unterschiedlichen institutionellen Rahmen. Diese Unterschiede führen zu Anreizwirkungen im Systemwettbewerb. Konkret sollen positiv wahrgenommene Regelungen in einer SWZ zu einer Zuwanderung von Kapital (Direktinvestitionen) führen.“

Ergänzend bemerkt Klaus-Heiner Röhl:

„Grundsätzlich lassen sich Sonderwirtschaftszonen zwei verschiedenen Typen zuordnen, wobei es in der Realität nicht selten zu Mischformen und Überschneidungen der beiden Formen kommt (Busch, 1992, 7²). Die am häufigsten anzutreffende Konzeption besteht darin, Unternehmen mit Hilfe von

1 Ralph Michael Wrobel, Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? Diskurs 2008 – 6, S. 1
http://www.ordnungspolitisches-portal.com/Diskurse/Diskurse_2008-06.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

2 Busch, Berthold, 1992, Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Systemtransformation, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 198, Köln.
https://www.geog.uni-heidelberg.de/md/chemgeo/geog/human/china_sonderwirtschaftszone.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

finanziellen Anreizen unterschiedlicher Art zur Geschäftsaufnahme innerhalb der SWZ zu veranlassen. Dazu zählen beispielsweise Steuererleichterungen, Befreiung von Zöllen und anderen Einfuhrbeschränkungen, günstige Immobilien und Kredite zu Vorzugsbedingungen, aber auch eine kostenlose oder verbilligte Bereitstellung einer guten Infrastrukturausstattung.

Demgegenüber setzt der zweite Typ der Sonderwirtschaftszone nicht auf pekuniäre Vergünstigungen, sondern auf eine Deregulierung der wirtschaftlichen Aktivität. Den Unternehmen werden Ausnahmen vom nationalen Rechtsrahmen eingeräumt, so dass sie mehr Freiräume für ihre unternehmerischen Entscheidungen erlangen und weniger unter bürokratischen Hemmnissen leiden. Die Deregulierung und Entbürokratisierung kann sich auf Erleichterungen bei Genehmigungsverfahren und Zulassungen, das Vertragsrecht, das Wettbewerbs- und Planungsrecht, aber auch das Arbeits- und Sozialrecht erstrecken (vgl. auch Kroker et al., 2004³).⁴

Eine Zusammenstellung nach der Typologie der Sonderwirtschaftszonen ist der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen:

Typologie der Sonderwirtschaftszonen	
Typ	Beschreibung
Zollfreigebiet, Freihafen	Befreiung von Zöllen und sonstigen Behinderungen für Importe wie Einfuhrumsatzsteuern und Kontingenten soll die Wirtschaft beleben (Lagerung, Umschlag)
Gebiet mit steuer- oder zollfreiem Verkauf	Wegfall von Zöllen und indirekten Steuern für Konsumgüter zur Förderung des Einzelhandels; oft auch zur Stärkung des Tourismus
Exportförderzone	Erleichterte Ansiedlung von Exportindustrien; Zollfreiheit insbesondere für Maschinen und Vorprodukte zur Weiterverarbeitung
Steuersonderzone	Ansiedlungsförderung durch Steuerbefreiung von Investoren; Instrument der Regionalentwicklung
Deregulierte Zone mit Aussetzung nationaler Bestimmungen	Aussetzung komplexer nationaler Regulierungen (Arbeitsmarkt, Sozialrecht, Wettbewerbs- und Planungsrecht, Genehmigungsverfahren) ohne sonstige Vergünstigungen wie zum Beispiel niedrigere Steuersätze
Sektorale Sonderzone	Befreiung von Genehmigungen und Regulierungen für bestimmte Sektoren; zum Beispiel als Zone freier Banken- und Versicherungsaktivität
Zone freier Wirtschaftsaktivität	Befreiung von Genehmigungen in Kombination mit weiteren Vergünstigungen (Steuern, Zölle, Investitionsbeihilfen); Instrument zur Systemtransformation in Osteuropa
Eigene Zusammenstellung	

https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/Positionen/Positionen_10.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

-
- 3 Kroker, Rolf / Lichtblau, Karl / Röhl, Klaus-Heiner, 2004, Abbau von Bürokratie in Deutschland, IW-Analysen 3, Köln.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/181764/1/iw-analysen-bd003.pdf> (letzter Abruf: 20.11.2018)
- 4 Klaus-Heiner Röhl, 2004, Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung. Neue Ideen für die neuen Bundesländer.
https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/Positionen/Positionen_10.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

2.2. Sonderwirtschaftszonen im internationalen Kontext

Exemplarisch werden im Folgenden einige Sonderwirtschaftszonen vorgestellt sowie eine weitere Typologie vorangestellt.

Einer Veröffentlichung des DGB Bildungswerk BUND, des Global Policy Forum Europe sowie terre des hommes ist die folgende, nach Handel, verarbeitender Industrie und Dienstleistungen unterscheidende Typologie von Sonderwirtschaftszonen zu entnehmen⁵.

Typologie von Sonderwirtschaftszonen

Handel	Verarbeitende Industrie			Dienstleistungen		
Freihafen	Sonderwirtschaftszone (SWZ)	Exportproduktionszone (EWZ)	Industriegebiet	IT-Zone	Finanzdienstleistungszone	Kommerzielle Freihandelszone
Ganze Stadt oder Bezirk	Ganze Provinz, Region oder Gemeinde	Enklave oder Industriepark	Teil einer Stadt oder ganze Stadt	Teil einer Stadt oder Zone in Zone	Ganze Stadt oder Zone in Zone	Lagerhallengebiet, oft nahe eines (Flug)-Hafens
Handel, Dienstleistungen, Industrie, Bankwesen etc.	Industrie/ Dienstleistungen	Leichtindustrie u. verarbeitende Industrie	Alles	Datenverarbeitung, Softwareentwicklung, Computergrafiken	Finanzleistungen	Einlagerung, Verpackung, Vertrieb, Verladung
Hong Kong und Macao (China), Singapur, Bahamas, Batam (Indonesien)	China (südliche Provinzen)	Irland, Taiwan (China), Malaysia, Dom-Rep. Mauritius, Kenia, Ungarn	Indonesien, Senegal	Bengaluru (Indien), Karibik	Bahrain, Dubai, Karibik, Türkei, Kaimaninseln	Jebel Ali (Dubai), Colón (Panama), Miami (USA), Mauritius, Iran

Quelle: ILO 2007

https://www.nord-sued-netz.de/system/files/download/Arbeitspapier_Sonderwirtschaftszonen.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

5 DGB Bildungswerk BUND, des Global Policy Forum Europe, terre des hommes, 2010, Sonderwirtschaftszonen – Entwicklungsmotoren oder teure Auslaufmodelle der Globalisierung? https://www.nord-sued-netz.de/system/files/download/Arbeitspapier_Sonderwirtschaftszonen.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

Wrobel bemerkt zur geschichtlichen Entwicklung in Europa:

„Als erste Sonderwirtschaftszone in Europa gilt Shannon in Irland. Dem Flughafen Shannon, welcher seit Mitte der 30er Jahre von Flugzeugen im Transatlantikverkehr zum Auftanken benutzt worden war, drohte mit dem Aufkommen moderner leistungsfähigerer Düsenflugzeuge der wirtschaftliche Niedergang. Die irische Regierung entwickelte daraufhin 1947 hier eine „Industrial Free Zone“, in der Unternehmensansiedlungen mit Steuererleichterungen, finanziellen Zuschüssen sowie anderen Anreizen gefördert wurden. (Busch 1992, 6).“⁶

Auf entwickelte Industrieländer bezogen führt der Autor wie folgt fort:

„In Industrieländern sind Sonderwirtschaftszonen traditionell in Form von Freihäfen oder Zollfreigebietern seit Jahrhunderten bekannt. Zollfreigebietern oder Freihäfen sind alle Gebiete eines Staates, in denen importierte ausländische Güter keinen Zöllen unterliegen und frei eingeführt werden können. Dadurch wird ein gewisser Freiraum für den internationalen Handel geschaffen, im Gegensatz zu regulären Häfen, in denen Güter sofort der Verzollung sowie verschiedenen Kontrollen und Inspektionen unterliegen. Aus einem Freihafen können diese Güter auch frei wieder ausgeführt werden, ohne irgendwelchen Beschränkungen zu unterliegen. (Park 1997, 10).“⁷

Die Europäische Kommission bemerkt hierzu:

„Die Mitgliedstaaten können Teile des Zollgebiets der Union zu Freizonen bestimmen. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission Informationen über ihre bestehenden Freizonen. Freizonen sind einzuzäunen. Nicht-Unionwaren können in Freizonen gelagert werden, ohne weder Einfuhr- oder sonstigen Abgaben noch handelspolitischen Maßnahmen (z.B. Einfuhrlizenz) zu unterliegen. Solche Waren können in ein anderes besonderes Verfahren (z.B. Aktive Veredelung oder Endverwendung), und unter deren Voraussetzungen, nach der Lagerung übergeführt werden. Unionwaren können auch in Freizonen gelagert, befördert, verarbeitet und verbraucht werden. Danach können solche Waren ausgeführt oder in das übrige Zollgebiet der Union verbracht werden.“⁸

Eine Liste aller der Europäischen Kommission gemeldeten Freizonen ist dem folgenden Link zu entnehmen:

Free zones which are in operation in the customs territory of the Union, as communicated by the Member States to the Commission

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/customs/procedural_aspects/imports/free_zones/list_freezones.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

6 Ralph Michael Wrobel, Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? Diskurs 2008 – 6, S. 3
http://www.ordnungspolitisches-portal.com/Diskurse/Diskurse_2008-06.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

7 Ders. S. 7

8 https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/what-is-importation/free-zones_de (letzter Abruf: 20.11.2018)

Mit dem **Beitritt der mittel-osteuropäischen Staaten zur Europäischen Union** hat sich der Schwerpunkt innerhalb der EU auf die Entwicklung von **Transformationsökonomien** verlagert. In sich entwickelnden Volkswirtschaften (Transformations-, Entwicklungs- und Schwellenländern) wird das Instrument der Sonderwirtschaftszone zur Stabilisierung genutzt:

„So schaffen Sonderwirtschaftszonen Vertrauen in den Willen der Regierungen, ihren institutionellen Rahmen zu reformieren, und haben Vorreiterfunktion bei der außenwirtschaftlichen Öffnung. Innerhalb eines Transformationsprozesses können sie „Inseln der Stabilität“ darstellen. (Busch 1992, 25 – 32). Jedoch können Sonderwirtschaftszonen auch zu „industriellen Monokulturen“ werden (Busch 1992, 18), oder ihr Ziel der Unternehmensansiedlung verfehlen, wenn die Anreize falsch oder nicht ausreichend gesetzt wurden. Ihre erfolgreiche Anwendung in einem Transformations- oder Entwicklungsprozess ist daher nicht a priori sicher.“⁹

In dieser Form gelangte das wirtschaftspolitische Instrument der Sonderwirtschaftszone (SWZ) bisher vor allem in den mittel- und osteuropäischen Staaten der Europäischen Union – z.B. in **Polen** – zur Anwendung. Dabei wurden infrastrukturell durch öffentliche Investitionen bereits erschlossene Flächen oder ganze Industrieparks mit umfassenden Vergünstigungen für die investitionswilligen Unternehmen und Konzerne versehen, wodurch eine Anballung (oft auch als Cluster-Bildung bezeichnet) von Industriebetrieben auf relativ kleiner Fläche erreicht wurde. Als zentraler Anreiz dienen somit – neben den infrastrukturellen Subventionen – vor allem die umfassenden steuerlichen Anreize, die in den Unternehmen über einen bestimmten Zeitraum gewährt werden. Am weitesten wurde diese Art der Investitionsförderung in Polen getrieben, wo inzwischen 14 unterschiedliche SWZ existieren, die eine Gesamtfläche von mehr als 15 000 Hektar einnehmen.¹⁰ Polen hat sich im Rahmen der Beitrittsverhandlungen ein Sonderrecht mit der Ausweisung von Sonderwirtschaftszonen gesichert, in denen - nach Darstellung in einem Bericht der Hans-Böckler-Stiftung - mit Steuerdumping Ansiedlungspolitik auch im Fall von Unternehmen mit Standort Deutschland betrieben wird.¹¹

Entwicklungs- und Schwellenländer wie insbesondere China haben mit Hilfe von SWZ beeindruckende Entwicklungs- bzw. Wachstumserfolge erzielt.

Dirk Bronger/Johannes Wamser verweisen in einer makroökonomischen Analyse Chinas auf Sonderwirtschaftszonen als Push-Faktor für Wirtschaftswachstum:

„Die Ende der 1970er-Jahre in China eingeleiteten Wirtschaftsreformen konzentrierten sich zunächst auf die Landwirtschaft und auf die außenwirtschaftliche Öffnungspolitik. Anfang der 1980er-Jahre wurden zunächst vier Sonderwirtschaftszonen (SWZ) gegründet.“

9 Ralph Michael Wrobel, Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? Diskurs 2008 – 6, S. 13
http://www.ordnungspolitisches-portal.com/Diskurse/Diskurse_2008-06.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

10 GTAI, 2016, Nationale Investitionsförderung – Polen.
<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Geschaeftspraxis/nat-investitionsfoerderung.t=nationale-investitionsfoerderung--polen.did=1465730.html> (letzter Abruf mit Anmeldung: 20.11.2018)

11 <https://www.boeckler.de/pdf/fof/97100.pdf> (letzter Abruf: 20.11.2018)

Konzipiert als „Versuchsfelder für marktwirtschaftliche Experimente“ sollten die anfangs noch für groß gehaltenen Risiken der außenwirtschaftlichen Öffnung begrenzt gehalten werden. Die Küste mit ihren komparativen Vorteilen als mögliche Exportbasis vor Augen wurde als Standort ausländischer Direktinvestitionen anvisiert, und so erfolgte die Standortwahl in den südchinesischen Provinzen Guangdong und Fujian, die in unmittelbarer Nähe zu Hongkong und Taiwan liegen: Shenzhen und Zhuhai im Hinterland von Hongkong, Xiamen gegenüber Taiwan und Shantou in der Mitte zwischen beiden gelegen. Mitte der 1980er-Jahre kam Hainan als fünfte SWZ hinzu. Mit der Standortwahl war die Erwartung verknüpft, dass die festlandchinesischen Regionen von der Leistungskraft Hongkongs und Taiwans profitieren würden – zumal da traditionell ethnische, sprachliche und kulturelle Bindungen zwischen ihnen bestanden. Mit der Einrichtung der vier SWZ verfolgte man zusätzlich die langgehegte Zielsetzung, eine wichtige Voraussetzung für die politische (Wieder-)Vereinigung mit den „Provinzen“ Hongkong und Taiwan auf dem (Um-)Weg einer wirtschaftlichen Integration zu erreichen. (...)

So wuchs Hongkong in rasantem Tempo mit seinem Hinterland zusammen – mit der Folge, dass das Perlflossdelta mit den drei Megastädten Hongkong (6,78 Mio. Einwohner 2000), Shenzhen (7,01 Mio.) und Guangzhou (6,18 Mio.), mit ca. 37 Mio. Einwohnern nicht allein zu den größten metropolitanen Ballungsräumen sondern zweifelsohne zu einer der Hochwachstumsregionen der Erde avanciert ist.

Das weit überdurchschnittliche Wachstum der Perlflossregion basierte auf der wirtschaftlichen Integration mit Hongkong. Günstige Standortbedingungen für exportorientierte Hongkonger Unternehmen führten zu einer schrittweisen Auslagerung arbeitsintensiver Produktionskapazitäten aus Hongkong ins Perlflossdelta. Die Region wurde zu einer verlängerten Werkbank Hongkongs mit der Folge, dass der Beitrag der verarbeitenden Industrie zum BIP dort kontinuierlich zurückging und im Jahr 2000 gerade noch 5,8% ausmachte. Gleichzeitig konzentrierte sich Hongkong auf seine Funktion als Finanzdienstleistungs- und Handelszentrum für China, insbesondere für die Küstenregion. Diese Entwicklung verstärkte die Rolle des Dienstleistungssektors in der Gesamtwirtschaft Hongkongs (Anteil am BIP 1999: 85,3%). Die Folge: Durch den kontinuierlichen Zustrom nichtstaatlicher Unternehmen wurde der ehemals bedeutende Anteil der staatseigenen Unternehmen in der Provinz Guangdong bis 1995 auf weniger als 20% reduziert – den niedrigsten Wert in ganz China.“¹²

Ein in der **Süddeutschen Zeitung** erschienener Kommentar beschreibt das Zusammenwachsen der ehemaligen britischen Kronkolonie Hongkong mit dem chinesischen Hinterland wie folgt:

„1997 brauchte China Hongkong. Die Stadt war das Tor zur Volksrepublik. Der chinesische Exportboom stand am Anfang, und viele Unternehmen nutzten Hongkong als Stützpunkt, um im nahegelegenen Perlfloss-Delta fertigen zu lassen. Erst Schuhe, Brillengestelle oder Feuerzeuge - heute iPhones, Elektroautos und ferngesteuerte Drohnen. Shenzhen, das einstige Fischernest an der Grenze zu Hongkong, ist in der Zwischenzeit zu

12 Dirk Bronger/ Johannes Wamser, 2003, Indien – China: Vergleich zweier Entwicklungswege. Teil III: Wirtschaftswachstum: Die makroökonomische (nationale) Analyse. Sonderwirtschaftszonen als Push-Faktor für Wirtschaftswachstum? (China: S. 340 ff.)
<https://crossasia-journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/ijb/article/download/1323/1305> (letzter Abruf: 20.11.2018)

einer der größten Städte der Volksrepublik herangewachsen. Ohne Hongkong wäre Chinas Aufstieg zur Werkbank der Welt nicht so schnell gegangen. 2017 ist die Lage eine andere: Hongkong braucht China und nicht mehr umgekehrt. Die Stadt ist vollkommen abhängig. Es ist das Geld aus dem Norden, das die Wirtschaft am Leben hält. Für die meisten Chinesen ist Hongkong nicht mehr als ein beliebtes Touristenziel mit angeschlossener Investmentbank. Entweder wird man dort Banker oder verkauft den chinesischen Reisegruppen Nippes. 50 Millionen Touristen kommen jedes Jahr aus der Volksrepublik in die Stadt. In den Straßen hört man fast häufiger Hochchinesisch, als den in Hongkong gesprochenen kantonesischen Dialekt.“¹³

Ein weiterer **Artikel der Süddeutschen Zeitung** verweist auf Ausführungen der Weltbank wie folgt:

„Nach den Erfahrungen der Weltbank haben die Sonderwirtschaftszonen in China "einen maßgeblichen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg" des Landes geleistet. Sie hätten, so das Institut, für Wachstum, Beschäftigung und Exporte gesorgt. Sonderwirtschaftszonen hätten "eine wichtige Rolle bei der Einführung neuer Technologien und moderner Management-Methoden gespielt". Allerdings sind die chinesischen Spezialzonen nicht eine Art Gewerbegebiet mit günstigen Steuern, billigem Strom und gutem Verkehrsanschluss am Rande einer Stadt. In China wurden ganze Provinzen zu solchen Zonen gemacht. Die ersten fünf Sonderwirtschaftsgebiete des Landes sorgten 2006 schon für fünf Prozent des Sozialprodukts und für neun Prozent der ausländischen Direktinvestitionen.“¹⁴

Heute wird das Konzept der chinesischen Sonderwirtschaftszonen von vielen anderen Ländern kopiert. So haben unter anderem Indien, aber auch Polen, inzwischen Sonderwirtschaftszonen eingerichtet, um regionale Schwerpunkt in der Wirtschaftsförderung zu setzen.¹⁵

2.3. Sonderwirtschaftszonen als universell übertragbare Blaupause

Im Rahmen der generellen Übertragbarkeit von SWZ auf Entwicklungsländer ist auch der Aspekt der Verringerung von Migrationsursachen in den Fokus der wirtschaftspolitischen Betrachtung gerückt. Generell lassen sich positive volkswirtschaftliche Effekte bei SWZ nur unter bestimmten Voraussetzungen, wie die weiteren Ausführungen zeigen, erzielen.

Birgit Schmitz/Benjamin Schraven führen in einem im Ifo-Schnelldienst veröffentlichten Beitrag hierzu wie folgt aus:

13 Süddeutsche Zeitung, 01.07.2017, 20 Jahre Unabhängigkeit - In Hongkong hat allein Peking das Sagen. <https://www.sueddeutsche.de/politik/jahre-unabhaengigkeit-in-hongkong-hat-allein-pekking-das-sagen-1.3567803> (letzter Abruf: 20.11.2018)

14 Süddeutsche Zeitung, 02.09.2012, Modelle gegen die Krise - Gute Zonen, schlechte Zonen. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/modelle-gegen-die-krise-gute-zonen-schlechte-zonen-1.1456219> (letzter Abruf: 20.11.2018)

15 <http://www.china9.de/wirtschaft/sonderwirtschaftszonen.html> (letzter Abruf: 20.11.2018)

„Könnten Sonderwirtschaftszonen nun eine effektive »Migrationsbremse« sein? Grundsätzlich muss diese Frage mit einem eindeutigen »Nein« beantwortet werden. Zwar ist die Datenlage bezüglich des Zusammenhangs der Errichtung von Sonderwirtschaftszonen und Migration nicht besonders befriedigend. Zahlreiche Beispiele von Mexiko über Brasilien bis China belegen aber, dass Sonderwirtschaftszonen eine enorme Sogwirkung auf (landesinterne) Migranten ausüben können. Zuwanderung aus anderen Landesteilen, Beschäftigung und Wachstum scheinen sich hier geradezu gegenseitig zu beflügeln. Mehr landesinterne Migration hat hier aber nicht unbedingt zu weniger internationaler Migration geführt: Das mexikanische Beispiel zeigt, dass die Zuwanderung in die sogenannten Maquiladoras nicht die Migration von Mexiko in die USA reduziert hat. Dem Angebot an Arbeitsplätzen – auch in Zeiten des Booms – ist auch in SWZ schlicht Grenzen gesetzt, zumal Arbeitskräfte mit bestimmten Qualifikationen und Eigenschaften gesucht werden. Nicht nur in den mexikanischen SWZ sind Frauen die bevorzugten Arbeitskräfte, im globalen Durchschnitt sind 60% der Arbeitsplätze in SWZ von Frauen besetzt, die unter zu meist sehr harschen Bedingungen im Textilsektor und ähnlichen Industriezweigen arbeiten. **Sollen Sonderwirtschaftszonen dazu beitragen, den internationalen Migrationsdruck zu verringern, müssen diese die langfristigen wirtschaftlichen Perspektiven des Entwicklungslandes als Ganzes entscheidend verbessern und landesweite Reformen im politischen, regulatorischen und administrativen Bereich anstoßen. Dazu müssen, neben den primären Zielen, die erhofften sekundären Ziele wie lokale Innovation, Technologietransfer, Entwicklung des Humankapitals und Verbesserung der Infrastruktur erreicht werden.**¹⁶ Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass dies meist nur bei SWZ gelingt, die von einer geographisch günstigen Lage profitieren, die sorgfältig und umfassend geplant und idealerweise von Bauträgern aus dem privaten Sektor entwickelt und gemanagt werden. Erste Erfolge können erst nach einer drei- bis fünfjährigen Planungs- und mehrjährigen Bauphase erwartet werden, sekundäre Ziele werden erst nach Jahrzehnten erreicht. Seit 2006 hat China, der unbestrittene Meister der erfolgreichen Nutzung von SWZ, begonnen, SWZ im Ausland und insbesondere in Afrika zu schaffen und zu entwickeln. Doch heute, ein Jahrzehnt später, sind nur eine kleine Zahl tatsächlich realisiert worden, und diese sind noch nicht über die erste Infrastrukturbauphase hinausgekommen.“¹⁷

Jürgen Jerger u.a. konstatieren in einem Working Paper des Instituts für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS) Regensburg:

„Nachhaltiger Erfolg ist nur über institutionelle Einbindung erzielbar: SWZ, die dauerhaft nur auf Kostenarbitrage, in der Regel über niedrige Arbeitskosten und Steuern setzen, haben sich als wenig erfolgreich erwiesen. Sie sind die klassischen verlängerten Werkbänke, in denen mit billiger Arbeitskraft und laxen Umweltstandards einfache Produktionsschritte vollzogen werden ohne dass es zu positiven Effekten auf die restliche Wirtschaft

16 Der Abschnitt wurde vom Verfasser gefettet und hat für den Erfolg von SWZ, unabhängig vom Thema Migration, generelle Gültigkeit.

17 Birgit Schmitz/Benjamin Schraven, 2016, Sonderwirtschaftszonen in Entwicklungsländern: Verringerung von Migrationsursachen?, ifo Schnelldienst 2/2016 – 69. Jahrgang – 28. Januar 2016 https://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2016-02-schmitz_etal-swz-migration-2016-01-28.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

kommt. Ergebnis ist ein sozial und umwelttechnisch bedenkliches "race to the bottom" ... Damit verbunden sind verzerrte nationale Produktionsstrukturen, die nicht zu nachhaltigem Wachstum auf breiter Basis führen. Die Erfahrung hat allerdings gezeigt, dass eine Weiterentwicklung der verlängerten Werkbänke zu eigenständigen Produktionsstandorten immer dann möglich ist, wenn zur Kostenarbitrage noch Faktoren hinzutreten, die zu einer sich vertiefenden Einbindung in die internationale Arbeitsteilung führen. Dazu zählen der Anschluss an die internationale Verkehrsinfrastruktur, die Übernahme supranationaler Qualitäts- und Produktionsstandards, die Verpflichtung zu transparenter Gesetzgebung und Rechtsprechung, sowie die Angleichung an internationale Bildungsstandards (Farole, 2011 a).¹⁸

Erfolgreiche Pilotregionen/Sonderwirtschaftszonen (SWZ) brauchen somit politische Unterstützung, sind keine isolierten Enklaven und zeichnen sich, lt. o.g. Autoren, durch folgende Besonderheiten aus:

- „- Unterstützung des Konzeptes durch die zentrale Regierung.*
- Unterstützung des Konzeptes auf der lokalen Ebene.*
- Kompetentes Humankapital bei den verantwortlichen offiziellen Stellen.*
- Ein klares Konzept der Kommerzialisierung.*
- Dynamische Unternehmer vor Ort als Katalysatoren.*
- Eine allgemein wettbewerbsfähige Umgebung.*
- Ein allgemein gutes Investitionsklima im Land.*
- Eine klare und transparente rechtliche Ausarbeitung des SWZ-Konzeptes.*
- Eine gute Einbettung in die Infrastrukturplanung des Landes.*
- Eine gute Einbettung in das gesamte wirtschaftspolitische Konzept des Landes.“*

Dr. Holger Seebens unterstreicht in einem im Rahmen der KfW-Development Research erschienenen Beitrag, die bisherigen Erkenntnisse wie folgt:

„Mit Hilfe von Industrieclustern oder Sonderwirtschaftszonen sollen Synergien zwischen verschiedenen Industrien gehoben werden. Neben der Bereitstellung von Infrastruktur, erhalten die dort angesiedelten Unternehmen oft auch steuerliche Vorteile. Die Erfahrungen mit Sonderwirtschaftszonen sind jedoch sehr unterschiedlich. Dort wo sie funktioniert haben, wie etwa in Singapur oder China, waren wichtige Nebenbedingungen erfüllt: Sie waren in ein Gesamtkonzept zur Reform und Entwicklung der Wirtschaft integriert, Straßen und Häfen waren verfügbar, Energie und Wasser konnte zuverlässig bereitgestellt werden etc. In anderen Fällen, wie z.B. in Tansania, stellten diese Punkte einen zentralen

18 Jerger, Jürgen; Troschke, Manuela; Graser, Alexander; Lemberger, Markus; Müller, Johannes (2013) : Institutionelle Pilotregionen: Ein Katalysator für strukturelle Reformen?, IOS Working Papers, No. 326, Institut für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS), Regensburg, S.31 ff.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/79246/1/738542911.pdf> (letzter Abruf: 20.11.2018)

Engpass dar –sicherlich ein Grund dafür, dass die hohen Erwartungen an die Sonderwirtschaftszonen dort nur bedingt erfüllt wurden.“¹⁹

Die Bundesregierung hat sich zusammen mit weiteren EU-Staaten im Rahmen der London Konferenz und des dort vereinbarten Jordan Compact erfolgreich dafür eingesetzt, dass die präferenziellen Ursprungsregeln der EU für 18 jordanische Sonderwirtschaftszonen befristet gelockert werden. Seit Juli 2016 gilt diese Lockerung nun für 52 Produktgruppen für Hersteller, die einen Mindestanteil an Syrern beschäftigen (15 Prozent im ersten Jahr, 25 Prozent in Jahr drei). Im Gegenzug dazu hat die Jordanische Regierung 200.000 Arbeitsgenehmigungen für Syrische Flüchtlinge zugesichert.²⁰

3. Weitere Quellen zur wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Länder

Indien:

Dirk Bronger/ Johannes Wamser, 2003, Indien – China: Vergleich zweier Entwicklungswege. Teil III: Wirtschaftswachstum: Die makroökonomische (nationale) Analyse. Sonderwirtschaftszonen als Push-Faktor für Wirtschaftswachstum? (Indien: S. 343 f.).

<https://crossasia-journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/ijb/article/download/1323/1305> (letzter Abruf: 20.11.2018)

Indienheute.de, 2014, Special Economic Zones (SEZ) in Indien: Nicht so erfolgreich wie in China.

<http://indienheute.de/special-economic-zones-sez-in-indien-nicht-so-erfolgreich-wie-in-china/> (letzter Abruf: 20.11.2018)

GTAI, 2018, Indien: Wichtige Reformen umgesetzt.

<http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Trends/Investitionschancen/Land-Indien/trend-land-indien.html> (letzter Abruf: 20.11.2018)

GTAI, 2018, Wirtschaftsausblick - Indien (Mai 2018).

<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Wirtschaftsklima/wirtschaftsausblick,t=wirtschaftsausblick--indien-mai-2018,did=1921598.html?view=renderPdf> (letzter Abruf: 20.11.2018)

Mexiko:

19 Dr. Holger Seebens, 2014, Industriepolitik ist wieder salonfähig, KfW-Development Research, Fokus Entwicklungspolitik, Nr. 1, 2. Januar 2014.
https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2014-01-02_FE_Industriepolitik.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

20 Die Bundesregierung, 2016, Strategie für Migration und Entwicklung, Aktionsplan für die Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik.
<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216858/6c2b8d4f6eb95c507f0b6244d8cc32e1/migrationentwicklung-data.pdf> (letzter Abruf: 20.11.2018)

GTAI, 2017, Nationale Investitionsförderung – Mexiko.

<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Geschaefspraxis/nat-investitionsfoerderung,t=nationale-investitionsfoerderung--mexiko,did=1654766.html?view=renderPdf> (letzter Abruf: 20.11.2018)

GTAI, 2017, Mexiko fördert benachteiligte Gebiete durch Sonderwirtschaftszonen.

<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=mexiko-foerdert-benachteiligte-gebiete-durch-sonderwirtschaftszonen,did=1627218.html> (letzter Abruf: 20.11.2018)

GTAI, 2018, Wirtschaftsausblick - Mexiko (Juni 2018).

<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Wirtschaftsklima/wirtschaftsausblick,t=wirtschaftsausblick--mexiko-juni-2018,did=1928994.html?view=renderPdf> (letzter Abruf: 20.11.2018)

Afrika:

IHK-Blogg Subsahara-Afrika, 2017, Investment in Afrika: Chinas und Indiens planvolle Präsenz.

<https://www.subsahara-afrika-ihk.de/blog/2017/06/19/investment-in-afrika-chinas-und-indiens-planvolle-praesenz/> (letzter Abruf: 20.11.2018)

Helmut Reisen, 2013, Chinas langer Aufstieg in der Weltwirtschaft oder wie Koallaps-Szenarien kollabieren, in: GIGA Focus Nummer 9/2013.

https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_global_1309.pdf (letzter Abruf: 20.11.2018)

Achgut.com, 2018, Für China ist Afrika ein Zukunfts-Kontinent – Die Achse des Guten.

https://www.achgut.com/artikel/fuer_china_ist_afrika_ein_zukunftskontinent (letzter Abruf: 20.11.2018)

taz.de, 2018, Investitionen in Ruanda: Chinas neue Textil-Werbank.

<http://www.taz.de/!5529916/> (letzter Abruf: 20.11.2018)

Capital.de, 2017, "Inseln des Wohlstands schaffen".

<https://www.capital.de/wirtschaft-politik/politik-afrika-g20-initiative-deutschland-guenter-nooke-9023> (letzter Abruf: 20.11.2018)

GTAI, 2018, Wirtschaftsausblick - Ruanda (Juni 2018).

<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Wirtschaftsklima/wirtschaftsausblick,t=wirtschaftsausblick--ruanda-juni-2018,did=1935148.html?view=renderPdf> (letzter Abruf: 20.11.2018)

Kappel, R. (2016), Die Entwicklung des "African Mittelstand" (GIGA Focus Afrika, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien.

https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/49061/ssoar-2016-kappel-Die_Entwicklung_des_African_Mittelstand.pdf?sequence=1 (letzter Abruf: 20.11.2018)

Kappel, R. (2018), Entwicklungspolitik: Afrika braucht einen anderen Entwicklungsweg.
<https://makronom.de/afrika-braucht-einen-anderen-entwicklungsweg-26684> (letzter Abruf:
20.11.2018)

* * *