



Sachstand

Sonderwirtschaftszonen in der Entwicklungspolitik

Sonderwirtschaftszonen in der Entwicklungspolitik

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 154/18
Abschluss der Arbeit: 17. Dezember 2018
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

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.	Einführung	4
2.	Sonderwirtschaftszonen	4
2.1.	Definition	4
2.2.	Ziele	5
2.3.	Typen	5
3.	Empirie	6
3.1.	Positivbeispiel: Shenzhen	7
3.2.	Kaum Erfolge: Indiens SWZ	9
3.3.	Schädliche Effekte: Hambantota und Sihanoukville	12
4.	Schlussbemerkungen	13

1. Einführung

Die erste Sonderwirtschaftszone (SWZ) im modernen Sinne entstand 1959 in Shannon (Irland). Seither hat sich die Zahl der SWZ stark vergrößert: Derzeit gibt es weltweit, d.h. in ungefähr drei Vierteln aller Staaten, insgesamt etwa 4.300 SWZ.¹

Diese Arbeit befasst sich mit den (möglichen) Wirkungen von SWZ auf Entwicklungsstaaten. Nach einer knappen Definition und Typologie von SWZ folgt ein empirischer Teil, der anhand von konkreten SWZ die möglichen positiven, negativen oder ungenutzten Potentiale von SWZ für Entwicklungsländer illustriert.

Dieser Sachstand stützt sich zu großen Teilen auf ein recht aktuelles Working Paper des Weltbank-Ökonomen Douglas Zhihua Zheng, dessen Lektüre dem Leser bzw. der Leserin empfohlen sei, da es Punkte, die im Rahmen dieses Sachstandes nicht vollumfänglich dargestellt werden können, ausführlich erläutert und einige zusätzliche Zusammenhänge beleuchtet.²

2. Sonderwirtschaftszonen³

2.1. Definition

Moderne SWZ weisen folgende grundlegende Merkmale auf.

1. **eingegrenztes geographisches Gebiet**, oft physisch gesichert durch Zäune etc;
2. **eine einzige Verwaltung** bzw. ein einziges zentrales Management⁴;
3. **Vorteile für Investoren**, die innerhalb der SWZ konkret tätig werden (anders als z.B. in Gebieten, in denen Firmen als reine Briefkastenunternehmen „ansässig“ sind);
4. **Separates Zollgebiet** und effiziente, für alle Investoren gleiche Prozeduren;

Zusätzlich weisen SWZ folgende Merkmale auf, die sie im Vergleich zum Rest des Landes zu Sonderzonen machen. Dies sind:

1. **Besondere Rechtsgrundlagen** – insbesondere operieren SWZ unter liberalerer Wirtschafts-, Arbeits- und Landnutzungsgesetzgebung als der Rest des Landes;
2. **Effiziente öffentliche Dienstleistungen** wie schnellere Zollabfertigung, Registrierung von Investoren, Genehmigungen usw.;

¹ Not so special, The Economist am 4. April 2015, <https://www.economist.com/leaders/2015/04/04/not-so-special> (zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2018).

² Douglas Zhihua Zheng, Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience, PEDL Synthesis Paper Series No.1, 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/586f9727e5274a130700012d/PEDL_Synthesis_Paper_Piece_No_1.pdf (zuletzt abgerufen am 11. Dezember 2018).

³ Alle Informationen dieses Abschnittes: Douglas Zhihua Zheng, S.2, (Anm. 2).

⁴ SWZ sind keineswegs immer nur staatlich organisiert. Zahlreiche SWZ befinden sich in Privatbesitz, so z.B. auf den Philippinen. Selbstverständlich können sie dennoch nicht ohne die Kooperation mit dem Staat, insbesondere auch des Gesetzgebers, der ihnen die rechtliche Grundlage verschaffen muss, operieren.

3. **Bessere und verlässlichere Infrastruktur** (Straßen, Stromversorgung, Wasserversorgung, Internet und Telefonanschlüsse) als im Rest des Landes;
4. **Steuerprivilegien bzw. finanzielle Anreize für Investoren** (z.B. Subventionen oder Steuerfreiheit), vor allem für die ersten Investoren nach Gründung der SWZ.

2.2. Ziele

Die normalerweise angestrebten Ziele von SWZ sind:

1. **Ausländische Direktinvestitionen anziehen** sowie **Exportzahlen und den Industrialisierungsgrad des Landes zu erhöhen**; dies ist unabdingbares Ziel *jeder* SWZ
2. Als „Ventil“ eines von hoher Arbeitslosigkeit geprägten einheimischen Arbeitsmarktes zu dienen;
3. weitergehende, landesweite **ökonomische Reformen zu unterstützen** sowie
4. als „Labor“ für neue Politikansätze zu dienen.

2.3. Typen⁵

Die Literatur nennt zumeist mindestens die folgenden Grundtypen von SWZ, wobei es in der Realität zahlreiche Mischformen, Kombinationen und Abstufungen gibt.

Freihandelszonen (Free Trade Zones, FTZs): eingezäunte bzw. eingegrenzte Zollfreiheitsgebiete, in denen Waren für Handel, Umschlag oder Re-Export gelagert oder verteilt werden können. Viele FTZs sind Häfen: Ein historisches Beispiel aus Deutschland ist der Freihafen in Hamburg, ein aktuelles der Hafen von Singapur.

Exportproduktionszonen (Export Processing Zones, EPZ): Industriegebiete, deren Ziel die Belieferung ausländischer Märkte ist. Unternehmen werden Freihandel und eine lockere Regulierung geboten. EPZs können in zwei Typen unterteilt werden: Ein Typus steht allen Branchen offen, der andere bestimmten Branchen oder Produkten. Ein bekanntes Beispiel wären die *maquiladoras* Mexikos, die fast ausschließlich für den Export in die USA produzieren.

Umfassende Sonderwirtschaftszone (Comprehensive Special Economic Zones, Comprehensive SEZs), auch Multifunktionelle Wirtschaftszone (Multi-functional Economic Zones): großflächige Gebiete mit einer Mischung von unterschiedlichen Industrien und Dienstleistungen verschiedener Branchen sowie mit Wohnquartieren. In einigen Fällen umfassen solche Zonen ganze Städte oder Gebietskörperschaften, z.B. Shenzhen in China (s.u.).

Industrieparks oder -zonen (Industrial Parks, Industrial Zones): großflächige Areale für die Industrieproduktion, aber nicht primär für den Export. Sie versuchen in der Regel, Produzenten mit fiskalischen Anreizen und lockeren Regulierungen anzuziehen.

⁵ Alle Informationen dieses Abschnittes, sofern nicht durch Fußnote anders vermerkt: Douglas Zhihua Zheng (Anm. 2).

Bonded Areas: spezifische Gebäude oder gesicherte Areale, in denen Güter gelagert oder verarbeitet werden können, ohne, dass darauf Steuern oder Abgaben fällig werden. Anders als Freihandelszonen unterliegen diese *bonded areas* aber den normalen Zollvorschriften.

Sonderzonen (Specialized Zones) sind z.B. Industrie- und Wissenschaftsparks, petrochemische Anlagen, Logistikparks oder an Flughäfen angebundene Zonen. Für sie gelten in der Regel besondere, attraktivere Regulierungen oder bestimmte fiskalische Anreize.

Eco-Industrial Zones oder Parks: versuchen, die ökologischen Auswirkungen der Produktion bzw. der Unternehmenstätigkeit generell zu verbessern, z.B. durch Müllvermeidung und Energiesparen. In der Regel wird versucht, durch eine Symbiose von grünen Technologien und Industrie energie- und ressourcensparend zu arbeiten. Zusätzlich kooperieren die dort angesiedelten Unternehmen hinsichtlich dieses Ziels miteinander und oft mit nahen Kommunen, z.B. durch Verwendung von bei der Produktion entstehenden Abwärme zum Heizen. Dafür gibt es meist vom Staat fiskalische Anreize oder Subventionen. Diese relativ neuartige Idee wird angesichts ökologischer Herausforderungen in jüngster Zeit häufiger verwandt. Sie wird unter anderem von der deutschen **Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Kooperation mit UNIDO, der Industrientwicklungsorganisation der Vereinten Nationen, in Entwicklungsländern gefördert.**⁶

Ein bislang noch nicht umgesetztes Konzept ist die **Charter City.**⁷ Hierbei soll eine Stadt bzw. Siedlung nicht nur im Hinblick auf für die Wirtschaft relevanten Rechtsgebiete, sondern fast komplett nach anderen Gesetzen als das eigentliche Land geregelt werden, und zwar nach Maßgabe von Fachleuten aus entwickelten Staaten. Die Charter City soll eine Art Industrieland innerhalb des Entwicklungslandes sein. Ausgangspunkt ist die Annahme einer offenkundigen Überlegenheit der Gesetze und Regularien, vor allem aber auch der Regierungsführung der entwickelten Staaten, in denen es regelmäßig weniger Korruption, dafür stärkere Rechtssicherheit und auch eine sehr viel effizientere Bürokratie gibt als in Entwicklungsländern. Die bislang erste und einzige Charter City befindet sich noch in der Planung und soll in Honduras errichtet werden. Gefördert wird sie von einer Gruppe von Privatinvestoren aus den USA.

3. Empirie

Im folgenden werden Beispiele für alle drei möglichen entwicklungspolitischen Folgen der Gründung einer SWZ aufgeführt: positive Wirkungen, neutrale/keine Wirkung sowie schädliche Effekte. Natürlich ist die Bilanz solcher Projekte realiter selten nur gut oder nur schlecht und eine Bewertung hängt u.a. von der Sichtweise des Betrachters ab. Bei den folgenden Beispielen wird sich am Oberziel des Konzeptes SWZ orientiert, der Generierung von Wohlstand. Es wird jedoch nicht ausgeklammert, dass ein Erfolg in dieser Hinsicht Kosten in anderer Hinsicht nach

⁶ UNIDO, Eco-industrial parks, 2018, mit zahlreichen Links zu solchen Parks in Entwicklungsländern, <https://www.unido.org/our-focus/safeguarding-environment/resource-efficient-and-low-carbon-industrial-production/eco-industrial-parks> (zuletzt abgerufen am 11. Dezember 2018).

⁷ Honduras experiments with charter cities, The Economist am 12. August 2017, <https://www.economist.com/the-americas/2017/08/12/honduras-experiments-with-charter-cities> (zuletzt abgerufen am 14. Dezember 2018).

sich ziehen kann. Bei den beiden Negativbeispielen sind diese Kosten so hoch, dass sie die bisherigen wirtschaftlichen Effekte, so denn vorhanden, nicht aufwiegen.

Generell sind die Effekte, die SWZ auf den Gesamthandel haben, immer noch wenig erforscht. Es gibt Indizien dafür, dass Exportproduktionszonen prinzipiell die Exportzahlen der Staaten, in denen sie sich befinden und für jene, in denen etwaige Komponenten der Produkte hergestellt werden, tatsächlich wie erwünscht erhöhen.⁸ Deswegen werden SWZ zumeist von der Welthandelsorganisation WTO toleriert, obwohl viele von ihnen die Subventionsregelungen der WTO unterlaufen.

3.1. Positivbeispiel: Shenzhen

Kein Artikel über positive Ergebnisse durch SWZ kommt ohne Erwähnung Chinas aus. Unter den zahlreichen erfolgreichen SWZs Chinas ragt vor allem Shenzhen bei Hongkong hervor. Die Sonderwirtschaftszone Shenzhen gehört zu den ältesten der Volksrepublik und als das „Wunder vom Perflussdelta“, quasi als Modell für den rasanten wirtschaftlichen Aufstieg des ganzen Landes.

Die ersten vier SWZ Chinas wurden ab 1979 gegründet: Shenzhen, Guangdong, Fujian und Hainan.⁹ Alle diese Gebiete liegen relativ weitab von der Hauptstadt an der Südküste Chinas. Dies hatte zum Teil rein ökonomische Gründe – größere Nähe zu wichtigen Schifffahrtsrouten – zum anderen spielten vermutlich auch politische Erwägungen der kommunistischen Partei eine Rolle. Etwaige „unerwünschte“ Nebeneffekte, wie z.B. eine politische Liberalisierung durch die seinerzeit für die VR China revolutionären wirtschaftlichen Regelungen der SWZ sollten vom Machtzentrum ferngehalten werden. Zum Zeitpunkt der Gründung der SWZ war Shenzhen ein kleines Dorf im Delta des Perflusses, unweit vom damals noch britischen Hongkong gelegen. Es wurde 1979 für zehn Jahre als SWZ ausgewiesen und hatte damals die für China sehr geringe Größe von 30.000 Einwohnern. Im Jahre 2017 umfasste die Gemeinde Shenzhen ein größeres Gebiet als Hongkong und hatte eine Einwohnerzahl von 12,73 Millionen. **Das BIP pro Kopf der SWZ Shenzhen wuchs zwischen 1980 und 2014 um 24.569 Prozent.**¹⁰

Shenzhen ist mittlerweile Teil einer sehr ausgedehnten, größeren SWZ, der sogenannten Megapolregion Wirtschaftszone Perflussdelta, der größten Megapole der Welt. Dieses Gebiet mit insgesamt 22 Mio. Einwohnern **erwirtschaftete bereits 2005 fast 20 Prozent des gesamten BIP der VR China**. Die SWZ leisteten und leisten einen erheblichen Beitrag zur Tatsache, dass China mittlerweile eine wirtschaftliche Weltmacht ist und sich vom Entwicklungs- zum Geberland gewandelt hat. Die in den SWZ gemachten Erfahrungen wurden von der politischen Führung in

⁸ Political priority, economic gamble, The Economist am 4. April 2015, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2015/04/04/political-priority-economic-gamble> (zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2018).

⁹ Alle Informationen dieses Abschnittes, sofern nicht durch Fußnote anderweitig vermerkt: Douglas Zhihua Zheng (Anm. 2).

¹⁰ Frank Holmes, China's New Special Economic Zone Evokes Memories Of Shenzhen, Forbes am 21. April 2017, <https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2017/04/21/chinas-new-special-economic-zone-evokes-memories-of-shenzhen/> (zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2018).

ein umfassendes wirtschaftsgesetzgeberisches Programm für das gesamte Land überführt. Zu Beginn bot die SWZ Shenzhen ausländischen Unternehmen billige Arbeitsplätze und schnelle Massenproduktion für den Export im Austausch für die Bereitstellung von entsprechenden Fertigungstechnologien.¹¹ Diese Technologien wurden schließlich auch von chinesischen Unternehmen genutzt, ggf. verbessert und letztlich auch weiterentwickelt – ein direkter, nachweisbarer Entwicklungsfortschritt. Seit Gründung der SWZ wurden die dort gemachten Erfahrungen stets in Reformen zwecks Verbesserung der Produktivität und der Exportzahlen, aber vor allem auch der Qualität und der Diversifizierung der Produkte und Dienstleistungen überführt; faktisch dient Shenzhen daher als wirtschafts- und industriepolitisches Labor. Bewährte Konzepte wurden und werden von der politischen Führung auf das ganze Land übertragen, sodass sich die SWZ mittlerweile hinsichtlich Zöllen und Steuern kaum vom Umland unterscheidet, was z.B. auch zur Abschaffung der „Grenzkontrollen“ zwischen Shenzhen und dem Umland im Jahre 2010 und zur Beseitigung der die erste SWZ¹² umgebenden physischen „Grenze“ im Jahre 2018 führte.¹³ Mittlerweile ist die Region Shenzhen ein diversifizierter, hochentwickelter Industriestandort und keineswegs mehr bloß eine exportorientierte Fertigungsstätte für Waren ausländischer Unternehmen. **Shenzhen diente und dient als Vorbild für wirtschaftliche Entwicklung ganz Chinas.**¹⁴

Der enorme wirtschaftliche Aufschwung hatte **jedoch auch negative Folgen**, insbesondere soziale Verwerfungen. Der große Zustrom an Arbeitskräften führte zur Entstehung einer sehr großen Gruppe von zeitlich befristet beschäftigten **Binnenmigranten**, die de facto kaum gesetzlich geschützt sind, oft gar nicht offiziell registriert wurden¹⁵ und die häufig in illegal errichteten und unregulierten Massenunterkünften leben.¹⁶ Erst in jüngster Zeit gibt es Bestrebungen, jährlich einen kleinen Teil der geringqualifizierten Arbeitsmigranten offiziell zu registrieren und damit den Bezug staatlicher Leistungen zu ermöglichen.¹⁷ Der erhebliche Flächenbedarf führte zur **Zerstörung der früheren ländlichen Lebensweise** in der Region und für zahlreiche Bauern zum

¹¹ Shenzhen SEZ witnesses unprecedented development thanks to institutional reform, Global Times am 26. August 2018, <http://www.globaltimes.cn/content/1117142.shtml> (zuletzt abgerufen am 11. Dezember 2018).

¹² Die SWZ wurde mehrfach erweitert. Siehe China Daily am 2. Juni 2010, China expands Shenzhen special economic zone, http://www.chinadaily.com.cn/business/2010-06/02/content_9925392.htm (zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2018).

¹³ Gu Liping, China to remove outdated Shenzhen Special Economic Zone borders, ECNS am 16. Januar 2018, <http://www.ecns.cn/2018/01-16/288550.shtml> (zuletzt abgerufen am 11. Dezember 2018).

¹⁴ Mittlerweile plant die chinesische Regierung, auch das Umland Beijings auf ähnliche Weise wie die Region Shenzhen zu entwickeln. Siehe Frank Holmes (Anm. 8).

¹⁵ Ilaria Maria Sala, Story of cities #39: Shenzhen – from rural village to the world's largest megalopolis, The Guardian am 10. Mai 2016, <https://www.theguardian.com/cities/2016/may/10/story-of-cities-39-shenzhen-from-rural-village-to-the-worlds-largest-megalopolis> (zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2018).

¹⁶ Juan Du, The Shenzhen Effect, Weapons of Reason am 24. November 2015, <https://medium.com/the-megacities-issue/the-shenzhen-effect-e0db4a71c0ad> (zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2018).

¹⁷ He Huifeng, China's Silicon Valley to migrant workers: No degree? No problem, South China Morning Post am 19. Juli 2017, <https://www.scmp.com/news/china/society/article/2103183/chinas-silicon-valley-migrant-labour-no-degree-no-problem> (zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2018).

Verlust ihres Landes.¹⁸ Regierungsform und Rechtssystem Chinas lassen entschädigungslose Enteignungen de facto zu und ermöglichen Betroffenen keine effektive juristische Gegenwehr. Es gibt überdies zahlreiche Fälle von **Umweltzerstörungen und -verschmutzungen**.¹⁹ Diese gab und gibt es allerdings auch in anderen Industriezentren Chinas, die keine SWZ sind, sind also dem Konzept per se nicht anzulasten. Auch die Enteignungen und Menschenrechtsverstöße sind nicht primär auf das Konzept SWZ an sich, sondern vielmehr auf die grundsätzlich diktatorische Regierungsform der Volksrepublik und ihren mangelhaften Rechtsstaat zurückzuführen.

Grundsätzlich kann man die SWZ Shenzhen bzw. die meisten chinesischen SWZ als Beleg für die positiven Potentiale von SWZ im entwicklungspolitischen Kontext betrachten. Ihr Beitrag, wenn nicht gar ihre Unverzichtbarkeit, für die rasante Entwicklung Chinas ist offenkundig.

3.2. Kaum Erfolge: Indiens SWZ

Indien verfügt bereits seit Jahrzehnten über diverse SWZ. Dennoch haben diese offenkundig kein ökonomisches „Wunder“ wie das Chinas hervorgebracht. Vielmehr liegen hunderte von ihnen faktisch brach, sind also bereits an der Herausforderung, überhaupt Investoren anzuziehen oder zu halten, gescheitert. Der indische Rechnungshof kommt in einem Bericht von 2014 zum Schluss, dass die 152 von ihm untersuchten SWZ kaum sozio-ökonomischen Nutzen entfaltet hätten; vielmehr würden nur einige wenige, sich in relativ weit entwickelten Bundesstaaten befindliche SWZ funktionieren. Insgesamt erreichten die Zahlen der von SWZ generierten Arbeitsplätze, Exporte und Investitionen bei weitem nicht die projizierten Werte.²⁰

¹⁸ Ilaria Maria Sala (Anm. 13).

¹⁹ He Huifeng, Shenzhen is losing its fight against pollution in main rivers, South China Morning Post am 20. September 2014, <https://www.scmp.com/news/china/article/1596367/shenzhen-losing-its-fight-against-pollution-main-rivers> (zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2018). Immerhin scheinen sich die Behörden Shenzhen des Problems bewusst zu sein, wobei sie ihm allerdings auch nicht Herr werden. Große Anstrengungen unternimmt Shenzhen, um klimafreundlicher zu werden. Das dort zum ersten Mal erprobte CO₂-Handelskonzept soll auf ganz China ausgedehnt werden. **Shenzhen ist also nicht nur in wirtschaftspolitischer, sondern auch umweltpolitischer Hinsicht eine Art Versuchslabor für die Entwicklung Chinas.** Siehe Mike Ives, For China's Polluted Megacities, a New Focus on Slashing Emissions, Yale Environment am 15. September 2016, https://e360.yale.edu/features/as_china_looks_to_cut_emissions_focus_shifts_to_low_carbon_cities (zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2018). Zusätzlich will Shenzhen seine CO₂-Emissionen um 48 Prozent reduzieren: Siehe Matthew Keegan, Shenzhen's silent revolution: world's first fully electric bus fleet quiets Chinese megacity, The Guardian am 13. Dezember 2018, <https://www.theguardian.com/cities/2018/dec/12/silence-shenzhen-world-first-electric-bus-fleet> (zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2018).

²⁰ Comptroller and Auditor General of India, Report No. 21 of 2014 - Performance Audit of Special Economic Zones SEZs of Union Government, Department of Revenue - Chapter II: Performance of SEZs and socio-economic impact, S. 10 – 19, 28. November 2018, https://cag.gov.in/sites/default/files/audit_report_files/Union_Performance_Dept_Revenue_Indirect_Taxes_Special_Economic_Zones_SEZs_21_2014_chapter_6.pdf (zuletzt abgerufen am 14. Dezember 2018).

Die Gründe dafür sind vielfältig, weshalb sich Indiens SWZ (zumindest derzeit noch) als gute Beispiele dafür eignen, welche Faktoren den Erfolg einer SWZ sabotieren können. Im Folgenden eine Darlegung der wichtigsten Gründe.

1) **Mangelnde Rechtssicherheit, ausufernde Bürokratie und Korruption**²¹

Laut einem Bericht des Economist werden 61 von 139 SWZ im indischen Bundesstaat Maharashtra nicht mehr von Unternehmen genutzt, weil die Gesetzgebungs- und Regulierungsprozesse so intransparent und langsam sind, dass wenig Rechtssicherheit besteht. Außerdem ziehen sich Verfahren wegen der ineffizienten und komplizierten Bürokratie Indiens sehr lange hin. Die Attraktivität von SWZ für Investoren besteht aber gerade darin, dass sie aus ökonomischer Perspektive vorteilhaftere Regelungen, gepaart mit Rechtssicherheit und einer effizienten Verwaltung, bieten. Dies ermöglicht eine bessere Unternehmensplanung und Kalkulation der Risiken. Erfolgreiche SWZ bieten Investoren deswegen effiziente, schnelle und gleichförmige Verfahren, zumeist aus einer Hand. In einigen indischen SWZ mussten Investoren sich dagegen mit bis zu 15 verschiedenen, nicht koordinierten und dazu langsamen Behörden auseinandersetzen. Darüber hinaus ist Korruption ein Problem: Laut Economist gaben im Jahre 2005 über 60 Prozent der in indischen SWZ tätigen Unternehmen an, „irreguläre Zahlungen“ an Behörden geleistet zu haben.

2) **Ineffiziente und falsche Landnutzung**²²

Laut dem offiziellen Bericht des indischen Rechnungshofes von 2014 wurden nur etwa 62,5 Prozent der Fläche in bestehenden, operierenden SWZ tatsächlich für SWZ-Unternehmen gebraucht, der Rest **lag brach** oder wurde ganz anders als vorgesehen verwendet. Insbesondere kam es zum Bau von Wohnungen durch Immobilienfirmen – vor allem, weil die indische Regierung für die SWZ die Regelungen für die maximale Höhe von Gebäuden außer Kraft gesetzt hatte. Somit war das **SWZ-Land für reine Immobiliengeschäfte oft attraktiver als für den Bau von Produktions- oder Logistikstandorten**.

Zudem wurden teils sehr große Flächen von Privatpersonen und -unternehmen unter dem Vorwand, diese Flächen für den Aufbau privat gemanagter SWZ zu nutzen, zu Sonderkonditionen von der jeweiligen Bundesstaatsregierung erworben. Tatsächlich wurden die günstig gekauften Flächen dann größtenteils anderweitig verwandt, oder es fand gar kein Aufbau einer SWZ statt. Vielfach wurde das Land dann wieder offiziell „entwidmet“, konnte also von den neuen Grundbesitzern kommerziell verwertet werden. Solche Phänomene stehen natürlich im Zusammenhang mit den unter 1) genannten Problemen, denn gäbe es vor Ort effiziente, kompetente Behörden und einen funktionierenden Rechtsstaat, wären solche **betrügerischen Praktiken** vermutlich nicht möglich.

²¹ The Economist (Anm. 7).

²² Comptroller and Auditor General of India, Report No. 21 of 2014 - Performance Audit of Special Economic Zones SEZs of Union Government, Department of Revenue - Indirect Taxes, Customs, S. 35 – 53, 28. November 2018, https://cag.gov.in/sites/default/files/audit_report_files/Union_Performance_Dept_Revenue_Indirect_Taxes_Special_Economic_Zones_SEZs_21_2014_chapter_8.pdf (zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2018).

In Zusammenhang mit der Landnutzung durch SWZ wurde durch den indischen Rechnungshof darüber hinaus bemängelt, dass **tausende Familien, die zwecks Schaffung einer SWZ umgesiedelt werden sollten**, auch nach Jahren keine oder keine angemessene Entschädigung erhalten hatten, insbesondere auch keine Ausgleichsflächen für das ihnen genommene Acker- und Weideland.²³

- 3) **Mangel an Infrastruktur und kaum Einbindung in die gesamtstaatliche Ökonomie**²⁴
- Der indische Rechnungshof weist in seinem Bericht nach, dass nahezu ausschließlich solche SWZ mehr oder weniger erfolgreich funktionierten, die für den IT-Sektor geschaffen worden waren, und dies auch nur dann, wenn sie sich in industrialisierten Regionen mit einer hohen Zahl bereits qualifizierter IT-Fachkräfte befanden. Dies indiziert, dass die anderen **SWZ an den lokalen Kapazitäten hinsichtlich Arbeitskräften, lokaler Infrastruktur und lokaler Wirtschaft vorbei geplant** wurden. Eine SWZ funktioniert nur dann gut, wenn sie ökonomisch mit der Umgebung verflochten ist, aus ihr Arbeitskräfte und Produktionsmaterialien bezieht sowie infrastrukturell angebunden ist. In Indien ist dies zumeist nicht der Fall.
- Darüber hinaus gab es **weder ein standardisiertes Monitoring noch eine regelmäßige Evaluierung der SWZ**. Damit ist es unmöglich, die in SWZ gemachten Erfahrungen in gesamtstaatliche Politik umzusetzen – gerade dies ist aber der entscheidende Faktor, der z.B. die chinesischen SWZ entwicklungspolitisch so erfolgreich hat werden lassen. Überdies versagen die indischen Behörden bei der **Besteuerung von SWZ**: oft wurden Steuern gar nicht erhoben oder eingetrieben, oder aber sie fielen viel höher aus, als es gemäß den besonderen gesetzlichen Regelungen für SWZ zulässig gewesen wäre.²⁵ Beides vermindert den gesamtökonomischen Nutzen von SWZ.

Indiens Beispiel zeigt, dass **SWZ kein Patentrezept für die Entwicklung** sind. Es reicht nicht aus, eine SWZ zu gründen und darauf zu hoffen, dass sie die erwünschten wirtschaftlichen Erfolge zeitigt. Die Liberalisierung von gesetzlichen Regelungen, die Zoll- und Steuerfreiheit usw. mögen prinzipiell für Investoren interessant sein, Rechtsunsicherheit, Korruption und mangelnde Infrastruktur neutralisieren diese Vorteile jedoch wieder. Ineffiziente Regierungsführung, fehlendes Monitoring und ein Mangel an regelmäßiger Evaluierung führen dazu, dass das Potential von SWZ, als wirtschafts- und industriepolitische Labore der gesamtstaatlichen Wirtschaft Impulse zu geben, ungenutzt bleibt.

²³ Comptroller and Auditor General of India (Anm. 19).

²⁴ Comptroller and Auditor General of India (Anm. 19).

²⁵ Comptroller and Auditor General of India, Report No. 21 of 2014 - Performance Audit of Special Economic Zones SEZs of Union Government, Department of Revenue - Chapter V: Tax administration, S. 54 – 86, 28. November 2018, https://cag.gov.in/sites/default/files/audit_report_files/Union_Performance_Dept_Revenue_Indirect_Taxes_Special_Economic_Zones_SEZs_21_2014_chapter_9.pdf (zuletzt abgerufen am 14. Dezember 2018).

3.3. Schädliche Effekte: Hambantota und Sihanoukville

Die beiden folgenden Beispiele für schädliche Auswirkungen von SWZ sind extrem und keineswegs exemplarisch, zeigen aber deutlich, wie sehr eine schlechte Planung durch die Regierung (insbesondere, wenn sie zusammentrifft mit einem mangelnden Rechtsstaat sowie der Bereitschaft anderer Staaten, ihre Interessen ohne große Rücksicht durchzusetzen), den Grundgedanken einer SWZ ad absurdum führen kann. Die theoretisch vorhandenen positiven wirtschaftlichen bzw. entwicklungspolitischen Effekte wiegen den entstandenen Schaden nicht auf.

Das **Hafenprojekt Hambantota auf Sri Lanka** hat sich für das Land keineswegs als entwicklungspolitischer Segen herausgestellt, sondern ihm im Gegenteil geschadet.²⁶ Sri Lankas Regierung hatte in dem Ort Hambantota seit Anfang der 2000er Jahre den Bau eines Tiefwasserhafens für den Güterumschlag, d.h. eines Freihafens, geplant. Dieser Hafen wurde – da Sri Lanka nicht über die entsprechenden Kapazitäten verfügte - von chinesischen Unternehmen errichtet. Das Projekt wurde größtenteils von Sri Lanka finanziert, wobei es die dafür notwendigen Kredite – bei einem sehr hohen Zinssatz von 6,3 Prozent - von Chinas Regierung bzw. chinesischen Staatsbanken erhielt. Da Sri Lanka diese Kredite angesichts seiner insgesamt sehr hohen Auslandsschulden nicht mehr bedienen konnte, erklärte es sich im Jahre 2017 dazu bereit, **als Gegenleistung für den Erlass der Schulden den Hafen in Gänze für 99 Jahre an China zu verpachten**. Somit profitiert Sri Lanka kaum vom Hafen Hambantota. Kritiker werfen China vor, diese Situation ganz bewusst herbeigeführt und Sri Lanka absichtlich in eine **Schuldenfalle** gelockt zu haben. Außerdem könnte der Hafen theoretisch auch militärisch nutzbar sein und liegt strategisch sehr günstig zwischen der Straße von Malakka und Chinas Militärbasis in Djibouti. Der von China zusätzlich zum Hafen errichtete Flughafen wurde völlig am Bedarf vorbei geplant, hat kaum Flugbetrieb und wurde von China nicht übernommen, so dass Sri Lanka weiter für den Unterhalt aufkommen muss. Im Falle Hambantotas kamen überzogene Vorstellungen der damaligen srilankischen Regierung (Hambantota liegt im Heimatbezirk des seinerzeitigen Präsidenten Rajapaksa), vermutlich Korruption sowie die offenkundig nicht uneigennützig Politik Chinas zusammen. Letztlich handelt es sich dem Grunde nach jedoch um eine Fehlplanung der srilankischen Regierung, die die wirtschaftlichen und infrastrukturellen Möglichkeiten des Landes überschätzte und Kritik ignorierte.

Ein weiteres Beispiel für die „Ausartung“ einer SWZ zum Schaden des Landes ist **Sihanoukville**.²⁷ Das kambodschanische Seebad, das 2008 Zentrum der gleichnamigen SWZ wurde,²⁸ hat sich in den letzten Jahren durch zahlreiche chinesische Bauprojekte, wie einen

²⁶ Alle Informationen dieses Absatzes: Jonathan Hillman, Game of Loans: How China bought Hambantota, Asia Maritime Transparency Initiative am 4. April 2018, <https://amti.csis.org/game-of-loans-china-hambantota/> (zuletzt abgerufen am 5. Oktober 2018).

²⁷ Alle Informationen dieses Absatzes, sofern nicht durch Fußnote anders vermerkt: Hannah Ellis-Peterson: 'No Cambodia left': how Chinese money is changing Sihanoukville, The Guardian am 31. Juli 2018, <https://www.theguardian.com/cities/2018/jul/31/no-cambodia-left-chinese-money-changing-sihanoukville> (zuletzt abgerufen am 1. Oktober 2018).

²⁸ Special economic zones, Open Development Cambodia am 4. August 2015, <https://opendevelopmentcambodia.net/topics/special-economic-zones/> (zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2018).

Hafen, Hotels, Einkaufszentren, Casinos, Ferienwohnanlagen, Straßen und andere Infrastrukturprojekte deutlich verändert. Dabei **kommt dies der einheimischen Bevölkerung nur relativ wenig zu Gute**, da z.B. chinesische Hotels fast ausschließlich chinesische Arbeitskräfte oder chinesische Bauunternehmen chinesische Arbeiter beschäftigen und chinesische Bewohner, Restaurants und Touristen aus China importierte Nahrungsmittel kaufen. Die Stadt ist binnen weniger Jahre enorm gewachsen, allerdings ist dies größtenteils auf den Zuzug von Chinesen zurückzuführen; etwa 20 Prozent der Bevölkerung sind inzwischen chinesisch. Durch den Zuzug und den Tourismus steigen die Lebenshaltungs- und Wohnkosten für die Kambodschaner, die bereits zu den ärmsten Bevölkerungen Südostasiens gehören. Da einige wenige Kambodschaner selbstverständlich dennoch profitieren, wächst die Schere zwischen Arm und Reich und es erhöhen sich die sozialen Spannungen. Die Armut Kambodschas, die dort gering ausgeprägte und wenig wirkmächtige Zivilgesellschaft sowie die weit verbreitete Korruption ermöglichen diese Entwicklung bzw. machen ein korrigierendes Eingreifen der kambodschanischen Regierung unwahrscheinlich. Auch an anderen Orten Kambodschas ist das wirtschaftliche Engagement Chinas stark: so bauen chinesische Unternehmen z.B. einen neuen Flughafen und ein Stadion in Pnomh Penh, wovon sich wiederum die autokratische Regierung unter Hun Sen Prestige und damit politische Stärkung erhofft.²⁹ Da Hun Sen ein China gegenüber ausgesprochen freundlicher Regierungschef ist, unterstützte die Volksrepublik ihn bei den letzten Wahlen in Kambodscha ganz öffentlich durch Spenden und Auftritte des chinesischen Botschafters bei Wahlkampfveranstaltungen.³⁰ In Folge seiner Wiederwahl schaffte Hun Sen in den letzten Jahren systematisch Pressefreiheit und politische Rechte ab. Laut Auskunft kambodschanischer Politikanalysten haben über achtzig Prozent der Kambodschaner inzwischen ein schlechtes Bild von China und den Chinesen, da letztere sich der einheimischen Wahrnehmung nach in chinesisch dominierten Städten wie Sihanoukville rücksichtslos und nach Kolonialherrenart benähmen.³¹ Die Entwicklung Kambodschas zeigt noch mehr als die Hambantotas, wie sehr die Einrichtung von SWZ der Bevölkerung sogar schaden kann, wenn die Regierung kein eigenes, am Wohl des eigenen Landes orientiertes Konzept besitzt und Rechtsstaat und Zivilgesellschaft schwach sind.

4. Schlussbemerkungen

Es existieren zahlreiche empirische Belege für positive ökonomische und somit entwicklungspolitische Wirkungen von SWZ. Ein Allheilmittel sind sie jedoch nicht, und es gibt auch zahlreiche Beispiele dafür, dass SWZ nicht die erhofften Wirkungen gezeigt haben.

Um erfolgreich zu sein, muss eine SWZ die ökonomische Entwicklung des ganzen Landes voranbringen, d.h. technologische und wirtschaftspolitische Innovationen, die Bildung eigener Zuliefererketten oder aber zumindest höhere Exportzahlen. Es zeigt sich, dass SWZ dann besonders wirksam sind, wenn solche Bedingungen vorliegen. Umgekehrt ist eine SWZ im

²⁹ Chinese project spending empowers Southeast Asia's strongmen, Nikkei Asian Review am 25. Juli 2018, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Belt-and-Road/Chinese-project-spending-empowers-Southeast-Asia-s-strongmen> (zuletzt abgerufen am 10. Oktober 2018). Der Artikel führt auch aus, dass Hun Sens Hinwendung zu China durch fallende Popularitätswerte ausgelöst wurde.

³⁰ Bernhard Zand, Operation Mekong, Der Spiegel am 8. Oktober 2018.

³¹ Bernhard Zand (Anm. 22).

Hinblick auf die Gesamtökonomie wenig hilfreich, wenn hohe Handelsbarrieren bestehen und die SWZ quasi der einzige attraktive Handelsplatz des Landes bleiben. Idealerweise sollte die Wirtschaft eines Landes *gar keine* SWZ nötig haben – auf dem Weg zu diesem Zustand können SWZ aber äußerst hilfreich sein, wenn ihre Potentiale sinnvoll und konsequent genutzt werden.

Neben einem wirklich sinnvollen und auf lokale Eigenheiten abgestimmten Konzept und Rechtssicherheit für Investoren hängen Erfolg und Misserfolg einer SWZ von der Regierung des betreffenden Staates und ihrer Regierungsführung ab und davon, ob und wie die SWZ mit der einheimischen Wirtschaft verknüpft werden. Vom weiteren ökonomischen Umfeld isolierte SWZ ziehen zumeist nur Unternehmen an, die Steuernachlässe und/oder Subventionen erhalten wollen, erweisen sich aber empirisch belegbar fast immer als mittel- und langfristiger Fehlschlag, der den betreffenden Staat eher mehr kostet, als er ihm einbringt – siehe das Beispiel Indien. Auch muss die Infrastruktur zur SWZ passen. Diese verlangt aber gerade Entwicklungsländern oft hohe Anfangsinvestitionen ab, wobei es mit dem Bau von Straßen usw. nicht getan ist – essentiell sind z.B. auch eine verlässliche Elektrizitätsversorgung und damit sichere Energiequellen; etwas, worüber vor allem viele afrikanische Staaten noch nicht verfügen. Da die Ausweisung einer SWZ politisch gut verkaufbar ist, belassen es manche Staaten dabei, bedenken aber weder die Anfangs- und Infrastrukturkosten, noch erarbeiten sie ein vernünftiges Konzept, um die Erfahrungen der SWZ auf das ganze Land auszudehnen.

Neben solchen politisch-ökonomischen Fehlplanungen kann es im Extremfall gar zum „Ausverkauf“ eines Landes kommen - vorrangig in autoritär geführten Staaten mit einem hohen Grad an Korruption. In demokratischeren Staaten mit einer gut entwickelten öffentlichen Debatte ist dies meist nicht der Fall, bzw. können Fehlentwicklungen einfacher korrigiert werden. Auch hängt viel vom Hintergrund der Investoren ab. Hier deutet die Empirie darauf hin, dass staatlich geführte oder mit dem Staat verquickte Unternehmen aus autokratischen Staaten, die EZ vorrangig unter Eigennutzperspektive sehen (wie z.B. chinesische Unternehmen und Banken) tendenziell „rücksichtsloser“ vorgehen, zumal wenn ihr Heimatstaat und der Empfängerstaat ein erhebliches Machtgefälle trennt (wie z.B. im Falle Chinas und Sri Lankas).

Betrachtet man das Positivbeispiel China, ist entscheidend, dass die Regierung eines Entwicklungslandes aus der Entwicklung von SWZ die richtigen Lehren zieht und Funktionierendes alsbald auf das ganze Land überträgt. Eine besondere Stärke von SWZ liegt darin, dass sie „politische Labore“ sein können, in denen Stärken und Schwächen der Wirtschaft eines Landes erprobt und die somit als Wegweiser für die landesweite Entwicklung dienen können. Dazu ist es nötig, die Aktivität einer SWZ als Prozess zu begreifen und nicht als Zustand. Es reicht nicht aus, eine SWZ zu gründen – vielmehr beginnt dann erst die eigentliche entwicklungspolitische Arbeit.
