

KIELER **BEITRÄGE ZUR WIRTSCHAFTSPOLITIK**

**Sonderwirtschaftszonen
und Industrieparks in
Theorie und Praxis –
unter besonderer
Berücksichtigung Afrikas**



Nr. 23 Oktober 2019

Klaus U. Hachmeier und Saskia Möhle

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-89456-338-7

ISSN 2567-6474

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2019

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Die vorliegende Studie wurde im Herbst 2018 abgeschlossen. Sie wird ebenfalls in einer Publikationsreihe der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) erscheinen.

Herausgeber:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)
Kiellinie 66, D-24105 Kiel
T +49 431 8814-1
F +49 431 8814-500

Schriftleitung:

Dr. Klaus Schrader (V.i.S.d. § 6 MDStV)

Redaktion:

Ilse Büxenstein-Gaspar, M.A.
Margitta Führmann

Das Institut für Weltwirtschaft ist eine rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein

Umsatzsteuer ID:

DE 251899169

Das Institut wird vertreten durch:

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. (Präsident)

Zuständige Aufsichtsbehörde:

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein

Bilder/Fotos:

Cover: © Kenyan Ministry of East African Affairs, Commerce & Tourism - flickr.com

<https://www.ifw-kiel.de/de/>

Überblick

- Vor allem in Entwicklungsländern sind Sonderwirtschaftszonen (SWZ) ein zunehmend populäres Instrument der Handels- und Industriepolitik. Mittlerweile existieren über 4.300 SWZ weltweit. Sie sind Schätzungen zufolge für mindestens 20 Prozent des globalen Handels verantwortlich.
- SWZ sind räumlich abgegrenzte Gebiete, die über eigene rechtliche und administrative Strukturen mit besonderen Regelungen für die Tätigkeit von Unternehmen verfügen. SWZ können durch besondere fiskalische und regulatorische Anreize sowie durch eine attraktive Infrastruktur Schwächen bei den nationalen Investitionsbedingungen kompensieren.
- Die erhofften Effekte von SWZ gehen oft über statische Effekte – wie Investitionen, Beschäftigungs- und Exportwachstum – hinaus. SWZ sollen häufig auch dynamische Effekte generieren – wie die Belebung und industrielle Aufwertung der heimischen Ökonomie durch wirtschaftliche Verflechtungen, Wissens- und Technologiespillover und Impulse für landesweite Reformen.
- Der strategischen Planung von SWZ-Programmen kommt besondere Bedeutung zu, da die Festlegung auf die Art und Ausgestaltung der SWZ sowie den rechtlichen und regulatorischen Rahmen vorgenommen wird. Zunehmend werden SWZ als Public-Private-Partnership realisiert.
- Erfolgsfaktoren für SWZ sind insbesondere eine starke und zentrale politische Steuerung, die Einbindung in nationale Entwicklungsstrategien und Flexibilität in der Konzeption. Zu den Risikofaktoren gehören restriktive Vorgaben und mangelnde Anreize für Investoren, operative und finanzielle Risiken sowie die Kompatibilität mit WTO-Regeln und Handelsabkommen.

(Sozio-)Ökonomische Effekte von SWZ

- Die Auswertung der bestehenden Fachliteratur zeigt, dass der Erfolg von SWZ stark variiert.
- Im Hinblick auf statische ökonomische Effekte konnten SWZ vielfach die Erwartungen erfüllen und erfolgreich ausländische Direktinvestitionen, Arbeitsplätze, Exporte und Deviseneinnahmen anstoßen. Da SWZ vor allem Beschäftigungsmöglichkeiten für Niedrigqualifizierte und Frauen bieten, können sie potentiell zur Armutsreduktion beitragen.
- Die Erfolgsbilanz bei den dynamischen Effekten von SWZ fällt gemischt aus. Nur manche SWZ haben Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft entlang der Lieferkette etabliert und dadurch breitere Entwicklungswirkungen entfaltet. Dynamische Effekte sind stark abhängig von der lokalen Aufnahmekapazität und einer gezielten Förderung. In manchen Ländern wurden SWZ erfolgreich als „Testlabore“ für landesweite Reformen eingesetzt.
- SWZ sind häufig Gegenstand von Kritik im Hinblick auf Arbeitsstandards und -bedingungen sowie Umwelteffekte. Trotz einzelner Ausnahmefälle scheinen die Arbeitsstandards und -bedingungen in SWZ in der Regel nicht unter dem nationalen Niveau zu liegen. Mängel sind häufig auf Defizite bei staatlichen Kontrolle und der Durchsetzung von Regeln zurückzuführen und somit kein SWZ-spezifisches Problem. In den letzten Jahren ist ein Trend hin zu sogenannten Eco-Industrieparks und Niedrigemissionszonen mit höheren Umweltstandards zu beobachten.
- SWZ können Beschäftigungsmöglichkeiten im Kontext von Flucht und Migration bieten, was jedoch zusätzliche Anforderungen an die Ausgestaltung von Zonenprogrammen stellt.

SWZ in Afrika

- Die Hoffnung, das SWZ-geförderte Wachstum asiatischer Länder in Afrika wiederholen zu können, hat sich überwiegend nicht erfüllt. So blieben statische und dynamische Effekte von SWZ in Subsahara-Afrika häufig hinter den Erwartungen zurück. In den letzten Jahren gab es jedoch auch hier Beispiele für eine positive Entwicklung.

- Globale und regionale Faktoren tragen zu der gemischten Bilanz von afrikanischen Zonenprogrammen bei. Allerdings wird der oft ausbleibende Erfolg vor allem auf die unzureichende Planung und Implementierung der SWZ-Programme zurückgeführt.

Handlungsempfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit

- Da der Erfolg von SWZ maßgeblich von sorgfältiger Planung und Implementierung abhängt, ergeben sich Räume für die Entwicklungszusammenarbeit. Sowohl mittel- als auch langfristige Interventionen sind möglich.
- Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) hat bislang wenige Berührungspunkte mit SWZ und sollte angesichts der weiter steigenden Zahl von SWZ in Entwicklungsländern ihre Tätigkeitsfelder entsprechend erweitern. Dafür sollte sie auch prüfen, wie SWZ in bestehende Vorhaben integriert und andere entwicklungsrelevante Themen unterstützt werden können.
- Da die Forschung zu SWZ in vielen Bereichen nach wie vor lückenhaft ist, sollten für ein besseres Verständnis von Wirkungsweisen, Erfolgsfaktoren und Steuerbarkeit der SWZ weitere Untersuchungen erfolgen.

Schlüsselwörter: Sonderwirtschaftszonen, Entwicklungszusammenarbeit, Industriepolitik, Privatsektorförderung in Afrika

Core Results

- Special Economic Zones (SEZs) are an increasingly popular instrument of trade and industrial policy, particularly in developing countries. Today, there are more than 4,300 SEZs worldwide which are estimated to account for at least 20 percent of global trade.
- SEZs, also known as free zones, are geographically defined areas in which companies are subject to laws and regulations that differ from those in the rest of the country. They have the potential to alleviate shortcomings in the national business climate by providing fiscal and regulatory incentives and high-quality infrastructure.
- SEZs usually serve to generate investment, exports and employment. Beyond these static effects, policymakers usually also hope for dynamic effects including the stimulation and industrial upgrading of the host economy through linkages, knowledge and technology spillovers and the initiation of nationwide reforms.
- The strategic planning process is of particular importance in the development phase of SEZ programs as it determines the zone type and structure as well as the legal and regulatory framework. SEZs are increasingly implemented as public-private partnerships.
- Success factors for SEZs include high-level and central political management, the integration into national development strategies and flexibility in design; risk factors include barriers to investment and an uncompetitive incentive structure, operational and financial risks and the compatibility with WTO regulation and trade agreements.

(Socio-)Economic Effects of SEZs

- The evaluation of the existing literature shows that the success of SEZs varies widely.
- Regarding static economic effects, many SEZs were successful and generated foreign direct investment, jobs, exports and foreign exchange income. As SEZs primarily offer employment opportunities for low-skilled workers and women, they have the potential to reduce poverty.

- With respect to dynamic effects, the performance of SEZs is mixed. Only a few SEZs successfully established backward linkages along the supply chain with the host economy and contributed to economic development at a broader scale. Dynamic effects are highly dependent on the absorptive capacity of the host economy and can be promoted through targeted measures. In some countries, SEZs successfully piloted certain policy reforms that later on were extended to the rest of the country.
- SEZs are often subject to criticism regarding labor rights, working conditions and environmental impacts. Despite a few exceptions, labor standards and conditions in SEZs are generally not below national levels. Shortcomings are often due to a lack of government control and enforcement and not SEZ-specific. In recent years, there has been a trend towards so-called Eco-Industrial Parks and Low Carbon Zones.
- SEZs can offer employment opportunities for refugees and migrants, but the design and implementation of zone programs in this context poses additional challenges.

SEZs in Africa

- The success of countries in Africa to replicate the SEZ-driven growth of Asia has so far been limited. Static and dynamic effects often fell short of expectations but more recently there have also been positive signs for the development of SEZs in Africa.
- While global and regional factors contribute to the mixed performance, inadequate planning and implementation is regarded as the main reason for the limited success of SEZs in Africa.

Recommended Actions for Development Cooperation

- As the success of SEZs depends to a large extent on careful planning and implementation, there is scope for development cooperation. Both medium- and long-term interventions are possible.
- GIZ has so far only gained limited experience with SEZs and—in view of the increasing number of SEZs in developing countries—should strengthen its profile accordingly. To this end, it should also examine how SEZs can be integrated into existing projects and support different areas of development policy and cooperation.
- Since there are gaps in research on SEZs in many areas, further studies are necessary to gain a better understanding of the effects and success factors of SEZs.

Keywords: Special Economic Zones, Free Zones, development cooperation, industrial policy, private sector development in Africa

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	13
Einleitung	17
1 Sonderwirtschaftszonen (SWZ) – Definition, Typen und Entwicklungen	18
1.1 Sonderwirtschaftszonen – Definition, Typen, Charakteristika.....	18
1.1.1 Definition von Sonderwirtschaftszonen.....	18
1.1.2 Typen von Sonderwirtschaftszonen und deren Vor- und Nachteile	18
1.2 Verbreitung von SWZ, Trends und Entwicklungen – hin zu größeren, multisektoralen SWZ?	22
2 Potenziale von SWZ und Industrieparks: Eine Literaturübersicht.....	25
2.1 Statische Effekte von SWZ.....	29
2.1.1 Ausländische Direktinvestitionen.....	29
2.1.2 Exporte und Exportdiversifizierung.....	32
2.1.3 Arbeitsmarkt und Beschäftigung.....	36
2.2 Dynamische Effekte von SWZ.....	40
2.2.1 Verflechtung mit der lokalen Wirtschaft – Sind SWZ Enklaven?	40
2.2.2 Technologie- und Wissenstransfers, Spillovers und das „Upgrading“ der Wirtschaft	44
2.2.3 SWZ als Ausgangspunkt für Reformen	48
2.3 Sozioökonomische Effekte von SWZ	49
2.3.1 Arbeitsstandards und -bedingungen.....	49
2.3.2 Umwelteffekte	52
2.3.3 Flucht und Migration	55
3 SWZ in Afrika – Theorie und Praxis	61
3.1 SWZ in Afrika – Status, Erfolge und Herausforderungen.....	61
3.2 Ergebnisse der Befragung	73
3.1.1 Vom „White Elephant“ zur erfolgreichen SWZ: Die Nkok Special Economic Zone in Gabun.....	74
3.1.2 Vergleich einer öffentlichen und privaten Industriezone in Ägypten	75
3.1.3 Mängel in Marketing und Kommunikation als Erfolgshindernis in Tunesiens Bizerta Economic Activities Park.....	76
3.1.4 SWZ als aufstrebendes Instrument der Industriepolitik in Swasiland, Liberia und Benin.....	77
3.1.5 Förderung der Anpassung an den Klimawandel der Ait Melloul Industrial Zone in Marokko	78
3.1.6 Zusammenfassung: Erfolgsfaktoren von SWZ und potenzielle Handlungsfelder der Entwicklungszusammenarbeit.....	78
4 Phasen und Steuerung der SWZ-/Industriepark-Entwicklung.....	80
4.1 Strategische Planung des SWZ-Programms.....	81
4.1.1 Übersicht und Ablauf	81
4.1.2 Marktanalyse (einschl. Vorfestlegung auf eine SWZ-Form)	83
4.1.3 Formulierung des rechtlichen und regulatorischen Rahmens für SWZ, einschl. der Handelspolitik	85
4.1.4 Konzeption eines Modellprojekts („Pilotzone“) mit Masterplan.....	92

4.1.5	Ökologische und soziale Folgenabschätzung	93
4.1.6	Volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzenrechnung und Finanzplanung	93
4.1.7	Endergebnis: Ein Umsetzungs-/Implementierungsplan für das SWZ- Programm	96
4.2	Umsetzung des SWZ-Programms, insbesondere SWZ-Gesetzgebung	99
4.2.1	Umsetzung des rechtlichen/regulatorischen Rahmens für SWZ	99
4.2.2	Inhalte eines SWZ-Gesetzes/einer SWZ-Gesetzgebung	100
4.3	Planung, Entwicklung und Vermarktung einzelner SWZ	101
4.3.1	Planung	101
4.3.2	Entwicklung	101
4.3.3	Vermarktung	102
4.4	Steuerung/Management von SWZ	103
5	Erfolgs- und Risikofaktoren für SWZ	106
5.1	Erfolgsfaktoren	108
5.1.1	Starke und zentrale politische Steuerung und Kontrolle sowie klar abgegrenzte Rolle der SWZ-Regulierungsbehörde	108
5.1.2	Einbindung in die nationale Entwicklungs-/Wirtschaftsstrategie; Integration in die lokale Wirtschaft	109
5.1.3	Flexibilität, flexible Konzeption des SWZ-Programms	109
5.2	Risikofaktoren	110
5.2.1	Keine wettbewerbsfähigen Anreize, restriktive Vorgaben für Unternehmen	110
5.2.2	Risiken aus bilateralen/regionalen Freihandelsabkommen und WTO- Konformität	112
5.2.3	Operative Risiken durch inadäquate Strukturen oder mangelnde Kapazitäten in der nationalen Verwaltung/Regierung	113
5.2.4	Mangelnde lokale Akzeptanz von SWZ	113
5.2.5	Hohe Kosten und finanzielle Risiken des SWZ-Programms für den öffentlichen Haushalt	114
6	Fazit und Handlungsempfehlungen	116
	Literatur	118
	Weiterführende Literatur	124
	Appendix	131
	A Strukturiertes Fragebogen	131
	B Portfolioliste	132

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Kategorisierung von SWZ	19
<i>Abbildung 2:</i>	Geographische Verteilung von SWZ	23
<i>Abbildung 3:</i>	Charakteristika moderner SWZ und Industrieparks	24
<i>Abbildung 4:</i>	Arbeitsmarkteffekte von SWZ	39
<i>Abbildung 5:</i>	Die Determinanten und Transmissionskanäle von Spillovers durch ausländische Direktinvestitionen in SWZ	46

<i>Abbildung 6:</i> Öffentliche SWZ-Leistungen in Bezug auf Arbeit, Soziales und Umwelt	50
<i>Abbildung 7:</i> Arten von Eco-Industrieparks.....	54
<i>Abbildung 8:</i> Kumulierte Anzahl an Eco-Industrieparks von 1985 bis 2015	55
<i>Abbildung 9:</i> Geschätzte SWZ-Arbeitsplätze 2004-2007.....	64
<i>Abbildung 10:</i> Geschätzte SWZ-Exporte aus Entwicklungsländern 2004-2007	64
<i>Abbildung 11:</i> Art der exportierten Produkte aus der Kigali SEZ.....	65
<i>Abbildung 12:</i> Durchschnittliche monatliche Ausfallzeiten von SWZ wegen Stromausfällen in Stunden.....	69
<i>Abbildung 13:</i> Durchschnittliche Dauer der Zollabwicklung von Importen durch den Haupthafen in Tagen.....	69
<i>Abbildung 14:</i> Komponenten der SWZ-Entwicklung.....	81
<i>Abbildung 15:</i> Modell einer Organisationsstruktur für die SWZ-Regulierungsbehörde.....	90
<i>Abbildung 16:</i> Institutioneller Rahmen – PPP-Modelle für SWZ	91
<i>Abbildung 17:</i> Kosten und Nutzen von SWZ.....	94
<i>Abbildung 18:</i> Elemente der SWZ-Gesetzgebung	100
<i>Abbildung 19:</i> Notwendigkeit eines langen Planungshorizont am Beispiel der Panama Pacifico SWZ – 7 Jahre von Planung bis Inbetriebnahme	108
<i>Abbildung 20:</i> Strategische Ansiedlung von SWZ entlang von transnationalen „Entwicklungskorridoren“ am Beispiel der East African Community (EAC).....	112

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i> Die Entwicklung von EPZ basierend auf Schätzungen der ILO.....	22
<i>Tabelle 2:</i> Evaluierung der Kosteneffizienz von Weltbankprojekten mit SWZ-Bezug von 1970–2017	29
<i>Tabelle 3:</i> Exporte aus EPZ nach Region	33
<i>Tabelle 4:</i> Anteil der Exporte aus SWZ an den nationalen Gesamtausfuhren	34
<i>Tabelle 5:</i> ILO Schätzungen zur Anzahl der Beschäftigten in EPZ und ähnlichen Zonen	39
<i>Tabelle 6:</i> Überblick über SWZ-Programme in Subsahara-Afrika nach Zeitpunkt ihrer Initiierung.....	63
<i>Tabelle 7:</i> Vergleich einer öffentlichen und einer privaten Industriezone in Ägypten	76
<i>Tabelle 8:</i> Liste fiskalischer und nicht fiskalischer Anreize in SWZ.....	88

Verzeichnis der Kästen

<i>Kasten 1:</i> Fallbeispiel Tema Free Zone (TFZ), Ghana – Entwicklung einer modernen „hybriden“ Zone.....	20
<i>Kasten 2:</i> Bieten Single Factory Free Zones (SFFZ) Möglichkeiten zum „rent-seeking“ und sind sie nachteilig, da im Vergleich zu anderen SWZ auf Clustereffekte verzichtet wird?	22
<i>Kasten 3:</i> Das Evaluierungsproblem von SWZ und Industrieparks.....	26
<i>Kasten 4:</i> Fiskalische Effekte von SWZ	27

<i>Kasten 5:</i>	Sind SWZ ein Nullsummenspiel?	28
<i>Kasten 6:</i>	Agglomerationsvorteile oder wieso Unternehmen in SWZ und Industrieparks investieren	30
<i>Kasten 7:</i>	Können SWZ zur Armutsreduktion beitragen? – Teil 1: Beschäftigungseffekte und Arbeitsbedingungen am Beispiel von EPZ in Sri Lanka	37
<i>Kasten 8:</i>	Können SWZ zur Armutsreduktion beitragen? – Teil 2: Wohlfahrts- und Verteilungseffekte von Nicaraguas EPZ-Programm.....	38
<i>Kasten 9:</i>	Der Jordan Compact – SWZ als Mittel der Flüchtlingspolitik?	56
<i>Kasten 10:</i>	Können SWZ in fragilen Kontexten eingesetzt werden? Einige grundsätzliche Anmerkungen und ein aktuelles Beispiel aus dem Irak	59
<i>Kasten 11:</i>	Situation in den Partnerländern der Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung.....	62
<i>Kasten 12:</i>	Die Kigali Special Economic Zone in Ruanda	65
<i>Kasten 13:</i>	Chinesische SWZ in Subsahara-Afrika	67
<i>Kasten 14:</i>	SWZ und Handelspolitik	86
<i>Kasten 15:</i>	Wie Änderungen am SWZ-Programm die Finanzplanung beeinflussen: Beispiel Indien	105
<i>Kasten 16:</i>	Erfolgs- und Risikofaktoren von SWZ am Beispiel des Bole Lemi Industrial Park in Äthiopien.....	107
<i>Kasten 17:</i>	Risikofaktoren am Beispiel der Dakar EPZ in Senegal.....	111
<i>Kasten 18:</i>	Erfolgs- und Risikofaktoren von SWZ am Beispiel der Tanger Med Special Economic Zones in Marokko	115

Verzeichnis der Abkürzungen

AfDB	African Development Bank
ADB	Asian Development Bank
CDE	Centre for the Development of Enterprise
CIIP	Competitive Industries and Innovative Program (Weltbankgruppe)
COMCEC	Standing Committee for Economic and Commercial Cooperation of the Organization of the Islamic Cooperation
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CSR	Corporate Social Responsibility
EAC	East African Community
EPZ	Export Processing Zone (= Exportförderzone)
FDI	Foreign Direct Investment (= ausländische Direktinvestitionen)
FIAS	Facility for Investment Climate Advisory Services (Weltbankgruppe)
FTA	Free Trade Agreement (= Freihandelsabkommen)
FTZ	Free Trade Zone (= Freihandelszone)
IFI	International Financial Institution
ILO	International Labour Organization
MPIP	Multi-Purpose Industrial Park
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PPP	Public-Private Partnership
SADC	South African Development Community
SEZ	Special Economic Zone (= Sonderwirtschaftszone)
SFFZ	Single Factory Free Zone
SWZ	Sonderwirtschaftszone
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTO	World Trade Organization

SONDERWIRTSCHAFTSZONEN UND INDUSTRIEPARKS IN THEORIE UND PRAXIS – UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG AFRIKAS

Klaus U. Hachmeier und Saskia Möhle

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, welche Beiträge SWZ tatsächlich zu nachhaltiger Entwicklung und Wachstum leisten können – und in der Praxis geleistet haben. Ein Schwerpunkt liegt auf dem afrikanischen Kontinent. Hierfür wertet die Studie die theoretische Literatur zu SWZ sowie Ergebnisse von GIZ-internen und externen Befragungen aus. Auf dieser Basis werden konkrete Handlungsempfehlungen für die GIZ formuliert, die im Schlusskapitel der Studie aufgeführt werden.

Kapitel 1 : Sonderwirtschaftszonen (SWZ) – Definition, Typen und Entwicklungen

Kapitel 1 beginnt mit einer Definition von SWZ, versucht eine Kategorisierung und beschreibt aktuelle Entwicklungen von SWZ-Programmen. SWZ können als (a) räumlich abgegrenzte Gebiete mit (b) besonderen Regelungen für die Tätigkeit von Unternehmen, die (c) über eigene rechtliche und administrative Strukturen, oft geregelt in einem SWZ-Gesetz, verfügen, definiert werden. Aus Sicht eines Landes können SWZ durch dort geltende besondere fiskalische und regulatorische Anreize und eine attraktive Infrastruktur bestehende Schwächen im nationalen Investitions- bzw. Geschäftsklima umgehen oder mindern. Dadurch gelten SWZ als potenziell starke Instrumente der Privatsektorförderung und der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Zahl der SWZ ist in den letzten Jahrzehnten rasant gestiegen: lag die Anzahl von SWZ um 1990 bei einigen Hundert, existieren nach einigen Schätzungen heute bereits über 4.300 SWZ in den meisten Ländern der Welt, mit weiterhin steigender Tendenz. Diese sind Schätzungen von Weltbank und OECD zufolge für mindestens 20 Prozent des globalen Handels verantwortlich; in Entwicklungsländern soll der Anteil sogar 40 Prozent betragen. Nach Angaben der Weltbank von 2007 sind etwa 68 Mio. Menschen in SWZ beschäftigt. Unter den verschiedenen Typen von SWZ kann – besonders in Entwicklungsländern – ein Trend hin zu größeren, multi-sektoralen Industrieparks beobachtet werden, durch die eine breitere Entwicklungswirkung in Form von Verflechtungen („linkages“) und anderen Spillover-Effekten erhofft wird.

Kapitel 2: Potenziale von SWZ und Industrieparks: Eine Literaturübersicht

In Kapitel 2 werden die ökonomischen Wirkungen von SWZ und Industrieparks genauer beschrieben und deren Performance anhand der bestehenden Literatur untersucht. Dabei werden auch Probleme der empirischen Forschung aufgezeigt, die bei der Evaluierung von SWZ auftreten. Dazu zählen insbesondere eine schlechte Datenlage – gerade in Entwicklungsländern – sowie die Herausforderung, zu beurteilen, welche Investitionen und Arbeitsplätze durch SWZ zusätzlich geschaffen werden.

Insgesamt sind Studien zu SWZ und Industrieparks angesichts ihrer weiten Verbreitung verhältnismäßig rar und häufig auf einzelne Länder und Fallbeispiele beschränkt.

In Gesamtbetrachtung ist zu beobachten, dass der Erfolg von SWZ stark variiert. Neben SWZ-Programmen mit insgesamt positivem volkswirtschaftlichem Nutzen stehen SWZ mit gemischter oder negativer Erfolgsbilanz. In der Einzelbetrachtung der ökonomischen Effekte zeigt die Auswertung der Fachliteratur auf, dass SWZ ihr Potential, statische Effekte zu erzeugen, vielfach verwirklichen konnten:

- Durch Schaffung eines investorenfreundlichen Geschäftsumfelds inklusive der Bereitstellung von Infrastruktur ist es der überwiegenden Mehrheit der untersuchten SWZ gelungen, ausländische Direktinvestitionen, Exporte und Deviseneinnahmen zu generieren.
- Evidenz zur Diversifizierung von Exporten ist weniger häufig; Berichte aus einzelnen SWZ zeigen aber, dass Zonenprogramme positive Effekte haben können.
- Heute sind etwa 3 Prozent der globalen Erwerbsbevölkerung in SWZ angestellt. Mehrere Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass ein Großteil der Arbeitsplätze in den untersuchten SWZ mit hoher Wahrscheinlichkeit ohne Errichtung der Zonen nicht entstanden wäre. Damit konnten SWZ unter dem Strich eine teils signifikante Beschäftigungswirkung entfalten. SWZ bieten vor allem Beschäftigungsmöglichkeiten für Niedrigqualifizierte und Frauen und bieten daher ein Potenzial zur Armutsreduktion.
- In Bezug auf Einkommenseffekte kommt die Literatur zu gemischten Ergebnissen. Im Vergleich zum informellen Sektor scheint das Lohnniveau innerhalb von SWZ tendenziell höher zu sein; der Vergleich mit dem formellen Sektor lässt keine eindeutigen Schlüsse zu. Es liegt keine Evidenz vor, dass geschlechterspezifische Lohnunterschiede durch SWZ vergrößert werden.

Die Erfolgsbewertung zu dynamischen Effekten von SWZ und Industrieparks fällt gemischt aus:

- Während es manchen SWZ erfolgreich gelungen ist, Verflechtungen („linkages“) mit der lokalen Wirtschaft entlang der Lieferkette zu etablieren, sind insbesondere traditionelle Exportförderzonen häufiger isoliert operierende Enklaven. Der Erfolg der wirtschaftlichen Integration von SWZ hängt von den Charakteristika der SWZ-Unternehmen, der lokalen Wirtschaft sowie dem Design, den Anreizstrukturen und dem Standort der SWZ ab. Verflechtungen können durch gezielte Maßnahmen gefördert werden.
- Das Ausmaß von Technologie- und Wissenstransfers, Spillover und der Aufwertung industrieller Kapazitäten und Qualifikationen durch SWZ ist stark abhängig von der lokalen Aufnahmekapazität. Während in Asien SWZ z.T. eine Rolle als Impulsgeber für den Strukturwandel der Wirtschaft zugesprochen wird, ist es vielen SWZ nicht gelungen, breitere Wirkungen auf die lokale Wirtschaft zu entfalten.
- In manchen Ländern wurden SWZ allerdings erfolgreich als „Testlabore“ für landesweite Reformen eingesetzt und konnten so gesamtwirtschaftliche Veränderungen anstoßen.

Bei der Evaluierung der sozioökonomischen Effekte wird die Kritik an Zonenprogrammen im Hinblick auf Arbeitsstandards und -bedingungen sowie die Umwelteffekte von SWZ und Industrieparks aufgearbeitet. Zusammenfassend lässt sich Folgendes schließen:

- Trotz einzelner Ausnahmefälle scheinen die Arbeitsstandards und -bedingungen in SWZ in der Regel nicht unter dem nationalen Niveau zu liegen; Ausnahmeregelungen für SWZ sind selten und kommen gerade in neueren SWZ-Regimes nicht vor. Mängel bei Arbeitsbedingungen sind häufig

auf schlechte bzw. unzureichende staatliche Kontrolle und Durchsetzung zurückzuführen und somit kein SWZ-spezifisches Problem.

- Umwelteffekte können je nach Zonentyp variieren. Viele Zonen legen Umweltstandards fest und bieten technische Unterstützung und Infrastruktur zu deren Einhaltung an. Zudem ist in den letzten Jahren ein Trend hin zu sog. Eco-Industrieparks und Niedrigemissionszonen zu beobachten.
- SWZ können Beschäftigungsmöglichkeiten im Kontext von Flucht und Migration bieten, jedoch geht die Ausgestaltung von Zonenprogrammen im Fluchtkontext mit zusätzlichen Herausforderungen einher.

Kapitel 3: SWZ in Afrika – Theorie und Praxis

Kapitel 3 geht speziell auf SWZ in Afrika ein, wo seit den 1990er Jahren ein SWZ-„Boom“ zu beobachten ist. Die Kernaussagen der Analyse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Hoffnung, das SWZ-geförderte Wachstum asiatischer Länder in Afrika wiederholen zu können, hat sich überwiegend nicht erfüllt. So blieben statische und dynamische Effekte von SWZ in Sub-Sahara-Afrika häufig hinter den Erwartungen zurück, auch wenn viele SWZ relativ gesehen durchschnittliche Investitions- und Exportergebnisse erzielen. Zuletzt gab es jedoch auch positive Anzeichen für die Entwicklung mancher afrikanischer SWZ.
- Globale und regionale Faktoren tragen zur gemischten Performance von afrikanischen Zonenprogrammen bei; hauptsächlich werden allerdings die unzureichende Planung und Implementierung der SWZ-Programme als Gründe für den überwiegend ausbleibenden Erfolg genannt.

Kapitel 4: Phasen und Steuerung der SWZ- und Industriepark-Entwicklung

Kapitel 4 beschreibt die Phasen der Entwicklung und Steuerung von SWZ und Industrieparks. Dieser Prozess kann in die vier Abschnitte der (a) Strategischen Planung, (b) der Umsetzung, (c) der Planung, Entwicklung und Vermarktung einzelner SWZ und (d) der Steuerung und dem Management von SWZ unterteilt werden.

- Der Strategischen Planung eines SWZ-Programms kommt besondere Bedeutung zu, da hier die Weichen für die zukünftige Ausrichtung und damit den Erfolg der SWZ gestellt werden. Auf Basis der Marktanalyse, in der das wirtschaftliche Potenzial von SWZ an verschiedenen Standorten analysiert wird, erfolgt hier die Festlegung auf Typ und Ausgestaltung der SWZ sowie den notwendigen rechtlichen und regulatorischen Rahmen. Teil der Planung sollte ebenfalls eine ökologische und soziale Folgenabschätzung sein sowie eine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung und eine Finanzplanung, welche die Wirtschaftlichkeit einer SWZ bestimmen. Am Ende des Planungsprozesses sollte ein Implementierungsplan stehen, der die Ergebnisse der vorherigen Planungsschritte zusammenfasst und notwendige Umsetzungsschritte auflistet. Ein Exkurs zur institutionellen Aufhängung von SWZ erklärt die Rollen verschiedener Akteure bei der Entwicklung von SWZ und diskutiert Formen der Einbeziehung privater Unternehmen – die schon heute mehrheitlich SWZ entwickeln und betreiben.
- Bei der Umsetzung stehen erforderliche Änderungen im nationalen rechtlichen/regulatorischen Rahmenwerk und die Schaffung erforderlicher Strukturen oder Institutionen im Vordergrund. Daher werden hier v.a. notwendige Elemente einer SWZ-Gesetzgebung beschrieben und Empfehlungen für den Aufbau einer SWZ-Regulierungsbehörde gegeben.
- Im Abschnitt zu Planung, Entwicklung und Vermarktung einzelner SWZ wird die Entwicklung von SWZ durch den öffentlichen und den privaten Sektor gegenübergestellt und Schritte der Vermarktung, die sich an potentielle Entwickler bzw. Betreiber sowie an Nutzer (Investoren, Unternehmen)

von SWZ richtet, erläutert. Neben einer Marketingstrategie, in der Inhalte und Adressaten der Vermarktung definiert werden, legt der Marketingplan konkrete Maßnahmen und Aktionen fest.

- Die Steuerung bzw. das Management von SWZ involviert verschiedene Akteure. Dieser Abschnitt beschreibt verschiedene Aktivitätsbereiche, darunter interne Organisationsstrukturen, Öffentlichkeitsarbeit (einschließlich lokalem und regionalem Outreach), die Bereitstellung von Infrastruktur und besonderer Dienstleistungen, Compliance und Corporate Social Responsibility (CSR).

Kapitel 5: Erfolgs- und Risikofaktoren für SWZ

In Kapitel 5 werden einige Erfolgs- und Risikofaktoren für SWZ aufgezählt und beispielhaft beschrieben. Zu den Erfolgsfaktoren zählen u.a. eine starke und zentrale politische Steuerung, die Einbindung in nationale Entwicklungsstrategien und Flexibilität in der Konzeption von SWZ-Programmen; zu den Risikofaktoren gehören restriktive Vorgaben und mangelnde Anreize für Investoren, operative Risiken und Risiken aus Handelsabkommen sowie finanzielle Risiken oder hohe Kosten für den öffentlichen Haushalt.

Kapitel 6: Handlungsempfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit

Abschließend werden auf Basis der vorliegenden Studie in Kapitel 6 konkrete Handlungsempfehlungen für die GIZ formuliert. Da der Erfolg von SWZ maßgeblich von sorgfältiger Planung und Implementierung abhängt, ergeben sich Räume für die Entwicklungszusammenarbeit. Sowohl mittel- als auch langfristige Interventionen sind möglich. Die GIZ hat zwar Erfahrung mit Industrieclustern, jedoch bislang wenige Berührungspunkte mit SWZ und sollte daher ihr Profil zu SWZ stärken. Dafür sollte sie auch prüfen, wie SWZ in bestehende – insbesondere übergreifende – Vorhaben integriert werden und andere entwicklungsrelevante Themen wie „Handel und regionale Integration“ und „Flucht und Migration“ unterstützen können. Darüber hinaus sollten bestimmte Handlungsoptionen für Interventionen, die besonders im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wirken, stärker herausgearbeitet werden. Da die Forschung zu SWZ in vielen Bereichen Lücken aufweist, müssten für ein besseres Verständnis der Wirkungsweisen und Erfolgsfaktoren von SWZ und damit gezielterer Interventionen weitere Studien erfolgen.

Einleitung

„Special economic zones are all the rage among governments hoping to pep up their trade and investment numbers“, schrieb die Zeitschrift *The Economist* in ihrer Ausgabe vom 4. April 2015. In der Tat entdecken gerade Entwicklungsländer Sonderwirtschaftszonen (SWZ) – so die gängige deutsche Übersetzung für „Special Economic Zones“ – zunehmend als handels- und industriepolitische Instrument für sich. Hier werden SWZ oft als wirtschaftspolitische Prestigeprojekte eingerichtet, mit denen hohe Erwartungen für Wachstum und Beschäftigung verknüpft werden. Schätzungen zufolge gibt es mittlerweile über 4.300 SWZ in den meisten Ländern der Welt. Die erhofften Effekte von SWZ gehen oft über statische Effekte – wie Investitionen, Beschäftigungs- und Exportwachstum – hinaus. SWZ sollen häufig auch dynamische Effekte – wie die Anregung und industrielle Aufwertung der lokalen Ökonomie durch wirtschaftliche Verflechtungen, Wissens- und Technologiespillover und das Anstoßen von landesweiten Reformen – hervorbringen. Darüber hinaus können SWZ sozio-ökonomische Effekte entfalten, insbesondere im Hinblick auf Armut, Arbeit, Umwelt sowie Flucht und Migration.

Im Auftrag des Sektorvorhabens „Nachhaltige Wirtschaftspolitik und Privatwirtschaftsförderung“ der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) initiiert wurde, wird in dieser Studie untersucht, welche Beiträge SWZ und Industrieparks zu nachhaltiger Entwicklung und Wachstum leisten können – und in der Praxis geleistet haben. Darüber hinaus sollen die Erfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit SWZ erfasst und analysiert werden.

Hierfür wird zunächst die theoretische Literatur zu SWZ und Industrieparks ausgewertet. Darauf aufbauend wird eine Abgrenzung von SWZ vorgenommen, verschiedene Arten von SWZ kategorisiert und die aktuelle Verbreitung sowie Entwicklungen von SWZ-Programmen dargestellt (Kapitel 1). Anschließend werden die Potentiale von SWZ und Industrieparks aufgezeigt und es wird auf Basis der bisherigen Forschung eine Erfolgsbilanz gezogen (Kapitel 2). Dabei werden nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale und ökologische Aspekte in der Analyse berücksichtigt. Ein Schwerpunkt der Studie liegt auf dem afrikanischen Kontinent, wo SWZ zunehmend an Popularität gewinnen (Kapitel 3). Deren Entwicklung sowie Erfolge und Herausforderungen werden anhand von Studien zu SWZ in Afrika dargestellt. Darüber hinaus wird mittels eines strukturierten Fragebogens eine Befragung von Projektverantwortlichen der GIZ und der KfW Entwicklungsbank sowie von externen Interviewpartner/-innen mit SWZ-Erfahrung durchgeführt.

In einem weiteren Schritt wird der Prozess der Planung, Errichtung und Steuerung von SWZ und Industrieparks differenziert analysiert und es werden bewährte Strategien und Methoden vorgestellt (Kapitel 4). Dafür wird der Prozess der SWZ-Entwicklung in vier Komponenten gegliedert, nämlich (a) die strategische Planung des SWZ-Programms, (b) die Umsetzung, (c) die Planung, Entwicklung und Vermarktung einzelner SWZ und (d) die Steuerung und das Management von SWZ. Zudem werden Erfolgs- und Risikofaktoren für SWZ, die in der Literatur herausgearbeitet wurden, beschrieben (Kapitel 5). Damit sind Praktiken oder Regeln gemeint, die sich als besonders förderlich für das Gelingen eines SWZ-Programms herausgestellt haben, oder die, im gegenteiligen Falle, besonders beachtet oder vermieden werden sollten. Abschließend werden auf Basis der Literatur- und Interviewauswertungen konkrete Handlungsempfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen und die GIZ im Speziellen formuliert. Die Handlungsempfehlungen werden ergänzt durch eine Portfolioliste zu aktuellen Projekten mit SWZ-Bezug anderer bilateraler Geber und internationaler Organisationen, die einen Überblick über die Aktivitäten zu SWZ wichtiger Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit geben soll.

1 Sonderwirtschaftszonen (SWZ) – Definition, Typen und Entwicklungen

1.1 Sonderwirtschaftszonen – Definition, Typen, Charakteristika

1.1.1 Definition von Sonderwirtschaftszonen

Sonderwirtschaftszonen (SWZ) können als **geographisch abgegrenzte** Gebiete, in denen **besondere, vom Rest des Landes abweichende** Regeln für die Tätigkeit von Unternehmen gelten, definiert werden. Unternehmen und Investoren in Sonderwirtschaftszonen können neben steuerlichen und anderen fiskalischen Anreizen (z.B. Zollbefreiung) ebenfalls **administrative Erleichterungen** in Form von liberalisierten und erleichterten Verfahren gewährt werden. SWZ haben **eigene administrative Strukturen**: die in SWZ geltenden Regeln sind häufig in einem eigenen Rechtsakt bzw. Gesetz festgeschrieben und werden von einer staatlichen Stelle, oft einer eigenen Behörde („Special Economic Zones Authority“ o.ä.) überwacht.

Sonderwirtschaftszonen grenzen sich somit von herkömmlichen **Industrie- oder Gewerbegebieten**, die zwar Raum für die Unternehmensansiedlung, aber *keine* gesonderten legalen und administrativen Strukturen bieten, ab.

Staaten gründen SWZ aus verschiedenen Gründen. Darunter fallen insbesondere die Förderung von Investitionen, einschließlich ausländischer Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, kurz: FDI), die Exportförderung und -diversifizierung und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Zu den sog. dynamischen Effekten, die SWZ bringen sollen, zählen Wissenstransfers und verstärkte Innovationsfähigkeit. Oft wird argumentiert, dass in SWZ geltende administrative Sonderregelungen – inklusive Arbeits- und Sozialstandards – bei Erfolg auf nationale Ebene übertragen werden können, SWZ also Reformen „pilotieren“ und Standards setzen können.

In neuerer Zeit werden SWZ oft exklusiv oder mit Beteiligung **privater Unternehmen** entwickelt und betrieben. Dabei übernimmt der private Entwickler in der Regel die **Finanzierung der Infrastruktur** (Strom, Wasser/Abwasser, Internetzugang etc.) innerhalb der SWZ. Gerade in Entwicklungsländern kann die Qualität der Infrastruktur der SWZ teils erheblich **über dem nationalen Durchschnitt** liegen, was die Attraktivität für Investoren und Unternehmen aus dem In- und Ausland steigert.

Zusammenfassung: Aus Sicht eines Landes können SWZ durch dort geltende besondere fiskalische und regulatorische Anreize und eine attraktive Infrastruktur bestehende Schwächen im nationalen Investitions-/Geschäftsklima umgehen oder mindern. Dadurch gelten SWZ als potenziell starke Instrumente der Privatsektorförderung und der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung.

1.1.2 Typen von Sonderwirtschaftszonen und deren Vor- und Nachteile

SWZ reichen in Umfang und Größe von kleinen Industrieparks mit einem oder wenigen Unternehmen bis zu Gebieten, die ganze Regionen eines Landes umspannen – die Shenzen Special Economic Zone, eine der ersten SWZ Chinas, umfasst z.B. eine Fläche von knapp 2.000 km².

Beim Versuch der **Kategorisierung von SWZ** ist zu beachten, dass es keine einheitliche Terminologie für die einzelnen Typen von SWZ gibt; beispielsweise bezeichnen Termini wie „Free Zone“ oder „(Special) Economic Zone“ (SEZ) in verschiedenen Ländern und Kontexten unterschiedliche Typen von SWZ. Abbildung 1 orientiert sich an einer Studie der Weltbank (FIAS 2008).

Abbildung 1:
Kategorisierung von SWZ

Type of Zone	Development Objective	Area and Duty Regime	Typical Location	Eligible Activities	Markets	Examples
Industrial Park or Estate	Industrial development	Size < 100 ha; not duty-free	Any	Manufacturing	Domestic and export	Most countries have industrial estates
Free Trade Zone (Commercial Free Zone)	Support trade	Size < 50 hectares; entire area is duty-free	Ports of entry	Entrepot and trade-related activities	Domestic, re-export, export	Colon Free Zone, Panama
Traditional Export Processing Zone	Export manufacturing	Size < 100 hectares; entire area is duty-free	Any	Manufacturing, other processing	Mostly export	Karachi EPZ, Pakistan
Hybrid Zone	Export manufacturing	Size < 100 ha; only part of the area is duty-free	Any	Manufacturing, other processing	Export and domestic market	Lat Krabang Industrial Estate, Thailand
Freeport/ Free Economic Zone	Integrated development	Size > 100 km ² ; entire area is duty-free	Any	Multi-use	Domestic and export markets	Aqaba Special Economic Zone, Jordan
Enterprise, Empowerment, Urban Free zone	Urban revitalization	Size < 50 hectares	Distressed urban or rural areas	Multi-use	Domestic	Empowerment Zone, Chicago
Single Factory Free Zone	Manufacturing	Individual enterprise; duty-free	Country-wide	Manufacturing, other processing	Domestic and export markets	Mauritius, Mexico, and Madagascar

Quelle: Modifiziert übernommen aus FIAS (2008).

Zu den genannten Typen folgen hier kurze Beschreibungen:

1. **Industrieparks (Industrial Parks or Estates):** Abgegrenzte Gebiete, in denen für lokale und internationale Märkte Produkte oder Dienstleistungen bereitgestellt werden. Neben der Schaffung eines investitionsfreundlichen Umfelds können Industrieparks als Instrumente der nationalen Wirtschaftsentwicklung genutzt werden, in dem z.B. stärkere Verbindungen („linkages“) der Unternehmen in den Industrieparks mit der umliegenden Wirtschaft (z.B. über Lieferbeziehungen und Wissenstransfer) gefördert werden. Neben den klassischen Investitionsförderinstrumenten (wie Zollfreiheit, Steuererleichterungen) werden daher oft zusätzliche wirtschaftspolitische Maßnahmen wie Forschungsförderung oder die Unterstützung von Unternehmensgründungen eingesetzt, die breitere wirtschaftliche Entwicklungseffekte entfalten sollen. Industrieparks können multifunktional bzw. -sektoral sein oder auf bestimmte, förderungswürdige Sektoren beschränkt sein wie Technologieparks oder Finanzdistrikte (z.B. Dubai Financial City).
2. **Freihandelszonen (Free Trade Zones):** In der Regel an wichtigen Transportachsen bzw. Handelszentren wie Häfen (Freihafen) oder Flughäfen zu finden. Güter können für die weitere Nutzung in den lokalen Märkten oder für den Re-Export in internationale Märkte zollfrei gelagert werden (sog. „bonded warehousing“); erst bei Lieferung in den lokalen Markt werden Zölle erhoben. Damit sind Freihandelszonen auf handelsbezogene Aktivitäten und „Trade Facilitation“ wie Zwischenlagerung, Abfertigung, Transport und Logistik spezialisiert. In den USA existieren ca. 250 Freihandelszonen unter der Bezeichnung „Foreign Trade Zones“ (FTZ).

3. **Exportförderzonen (Export Processing Zones, EPZ):** Speziell ausgewiesene Gebiete für Unternehmen, die mehrheitlich oder ausschließlich für den Export produzieren (oftmals Exportvorgaben in Höhe von 80-100 Prozent der produzierten Güter). Die Unternehmen in der Exportförderzone profitieren in der Regel von Zollfreiheit, Steuervergünstigungen und administrativen Erleichterungen. Erfolgreiche Exportförderzonen – insbesondere in einigen asiatischen und lateinamerikanischen Ländern – haben signifikant zur Exportförderung und -diversifizierung sowie zur Einbindung in globale Wertschöpfungsketten beigetragen. Andererseits haben Exportförderzonen aufgrund ihrer einseitigen Ausrichtung auf Exportmärkte und hoher Abhängigkeit von (zollfrei) importierten Vorprodukten oft starken Enklavencharakter und sind vergleichsweise schwach in die lokale Wirtschaft integriert. Durch das seit 2016 durchgängig geltende WTO-Verbot von Exportsubventionen in allen Ländern mit mittleren und hohen Einkommen sind in diesen Ländern Exportförderzonen nicht mehr WTO-konform und daher handelspolitisch angreifbar. Daher sahen sich viele Staaten gezwungen, exportbezogene Anreize abzuschaffen oder durch allgemeine oder sektorspezifische Anreize zu ersetzen, was de facto auf die Abschaffung von Exportförderzonen in diesen Ländern hinausläuft.¹
4. **Hybride Zonen/Hybride Exportförderzonen (Hybrid Zones/Hybrid Export Manufacturing Zones):** SWZ, die Elemente der einzelnen Typen vereinen oder auch Räume für Unternehmen „außerhalb“ der SWZ-Struktur (d.h. Unternehmen, die nicht von allen Anreizen der SWZ profitieren) bieten. Beispiele sind Exportförderzonen mit niedrigeren Exportvorgaben, in denen also auch für lokale Märkte produziert werden kann, oder „Cluster“ von SWZ, bei denen z.B. ein Industriepark in eine Exportförderzone integriert ist (siehe Kasten 1 für das Beispiel der Tema Free Zone in Ghana).

Kasten 1:**Fallbeispiel Tema Free Zone (TFZ), Ghana – Entwicklung einer modernen „hybriden“ Zone**

Ghana führte 1995 ein SWZ-Programm für Exportförderzonen ein. Gefördert werden Unternehmen in bestimmten Sektoren, die mindestens 70 Prozent ihrer Erzeugnisse exportieren. Dabei steht es Unternehmen frei, sich entweder als Single Factory Free Zones (SFFZ) an einem Ort der Wahl niederzulassen oder in eine ausgewiesene Exportförderzone zu ziehen. Die Durchführung des SWZ-Programms war in ein breiteres Wirtschaftsprogramm, das „Gateway Projekt“ der Weltbank, eingebunden.

Die Entwicklung (d.h. die Finanzierung und Bereitstellung der Infrastruktur innerhalb der Zone) der Tema Free Zone (TFZ), einer der EPZ unter dem SWZ-Programm, wurde einem privaten Konsortium der malaisischen Firma Business Focus Ghana (80 Prozent) und der International Land Development Corporation (20 Prozent) übertragen. Nachdem anfänglich größere Investitionen in die TFZ-Infrastruktur getätigt wurden, zog sich Business Focus aufgrund diverser Schwierigkeiten zurück, was praktisch das Aus für die TFZ bedeutete.

2005 nahm sich die Weltbank der TFZ an, änderte das ursprüngliche Konzept aber grundlegend: Neben der ursprünglichen EPZ – ausschließlich für exportorientierte Unternehmen bestimmt – wurde auf dem

¹ Die „Vereinbarung zu Subventionen und Ausgleichmaßnahmen“ (engl. „Agreement on Subsidies and Countervailing Measures“) der WTO schließt ein Verbot von Exportsubventionen ein, das sich auch gegen Exportvorgaben (ESR, „export share requirements“), wie sie in jeder Exportförderzonen bestehen, richtet. Mit WTO-Beschluss WT/L/691 vom 31.07.2007 wurde das Verbot in allen WTO-Mitgliedsländern mit Frist zum 31.12.2016 umgesetzt. Ausgenommen sind nach wie vor die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs). Zahlreiche Länder haben daher in den letzten Jahren exportbezogene Anreize in SWZ abgeschwächt, abgeschafft oder durch WTO-konforme Anreize ersetzt (z.B. Russland, China, Dominikanische Republik, Vietnam, Malaysia). Die USA prüfen derzeit eine WTO-Klage gegen Indien wegen Exportsubventionen in indischen SWZ. (Vgl. Kasten 14; Defever et al. 2019; Moberg 2017; Cresskoff 2009).

Gelände der TFZ ein offener (multisektoraler) Industriepark (sog. MPIP, Multi-Purpose Industrial Park) angesiedelt und gefördert. Die TFZ wandelte sich so von einer klassischen Exportförderzone zu einer „hybriden“ SWZ, in der sowohl besonders geförderte Unternehmen aus dem EPZ-Programm als auch Unternehmen ohne Exportvorgaben von der besonderen Infrastruktur der TFZ profitieren können. Hinter dieser Entscheidung stand die Absicht, die – vornehmlich ausländischen und exportorientierten – Unternehmen der EPZ durch Ansiedlung von Unternehmen ohne Exportvorgaben stärker in lokale Liefer- und Wertschöpfungsketten zu integrieren und größere, offene Industrie-Cluster zu etablieren, bzw. in den Worten der Weltbank: *„with its openness to local investors and investment in cluster-based ‚public‘ infrastructure, it [the multi-purpose industrial park] should offer a significant opportunity for local firms to become integrated into the supply networks of exports in Tema“*.

Das ghanaische SWZ-Programm gilt als eines der erfolgreichsten in Afrika und hat nach Einschätzung von Farole (2011) wesentlich zur Steigerung der Exporte beigetragen. 2008 kamen 45 Prozent der Exporte Ghanas aus SFFZ/EPZ. Spezifische Zahlen zum Erfolg der TFZ liegen nicht vor.

Quelle: Weltbank (2010).

5. **Freie Wirtschaftszonen/Freihäfen (Freeports/Free Economic Zones):** Im Allgemeinen sehr großflächige SWZ, die ein breites Spektrum wirtschaftlicher Aktivitäten für den Export- und den Heimatmarkt abdecken. Sie können ganze Städte und damit auch Wohngebiete einschließen. Einige der ersten SWZ in China wurden als Freie Wirtschaftszonen gegründet, darunter die Shenzen Special Economic Zone an der Grenze zu Hongkong, in der auf einer Fläche von ca. 2.000 km² rund 10 Millionen Menschen leben. Der weltgrößte Freihafen ist die Jebel Ali Free Zone in Dubai, gegründet 1985, die einen der weltweit größten Häfen beherbergt.
6. **Enterprise Zones (Enterprise/Empowerment/Urban Free Zones):** Häufig bezogen auf sozial schwache Stadtteile, die gefördert werden sollen. Anders als im Fall der genannten Typen von SWZ sind Enterprise Zones damit rein ausgleichspolitisch motiviert, da sie in strukturschwachen Gebieten Arbeitsplätze und Wachstum schaffen sollen. Enterprise Zones wurden zunächst in Großbritannien in den 1980er Jahren eingeführt und später u.a. in den USA, Südafrika und Frankreich übernommen. Ein modernes Beispiel für Enterprise Zones ist das US-Programm „Promise Zones“, das 2014 eingeführt wurde und auf die wirtschaftliche Förderung strukturschwacher Stadtviertel in US-Großstädten abzielt.
7. **Single Factory Free Zone (SFFZ):** SWZ, die nur ein Unternehmen umfassen. Im Gegensatz zu allen anderen Typen der SWZ sind die SFFZ in der Regel nicht örtlich gebunden, d.h., sie müssen sich nicht in einem ausgewiesenen Gebiet niederlassen, profitieren aber gleichwohl von einem staatlichen Förderprogramm mit SWZ-typischen Anreizen. Wegen der nicht geltenden örtlichen Begrenzung auf eine Zone ist in der Literatur umstritten, ob es sich bei SFFZ um SWZ im eigentlichen Sinne handelt. Ein prominentes Beispiel für SFFZ ist das mexikanische „Maquiladoras“-Programm, SFFZ kommen aber auch u.a. in Mauritius, den Fiji-Inseln, Honduras, Ghana und der Dominikanischen Republik zum Einsatz. Kasten 2 beleuchtet die Themen „rent-seeking“ und Clustereffekte in SFFZ genauer.

Kasten 2:

Bieten Single Factory Free Zones (SFFZ) Möglichkeiten zum „rent-seeking“ und sind sie nachteilig, da im Vergleich zu anderen SWZ auf Clustereffekte verzichtet wird?

SFFZ werden oft als anfällig für „rent-seeking“ und Korruption gesehen, da hier einzelnen Unternehmen besondere Anreize gewährt werden. Inwieweit es aber tatsächlich dazu kommt, hängt von der Ausgestaltung des SFFZ-Programms ab. Ein negatives Beispiel bietet sicherlich Jordanien, in denen etwa 20 SFFZ operieren, darunter staatliche Unternehmen und große, staatlich flankierte industriepolitische Projekte wie die Jordan-Indo Chemicals Company, ein indisch-jordanisches-saudisches Joint Venture. Im Falle Jordaniens scheinen viele der SFFZ nach Einzelfallentscheidung und auf Ad-hoc-Basis eingerichtet worden zu sein, was neben möglichem „rent-seeking“ auch volkswirtschaftlich negative Effekte wie Wettbewerbsverzerrung und Fehlallokation nach sich zieht. Anders liegt der Fall im schon erwähnten mexikanischen „Border Industrialization“- oder „Maquiladoras“-Programm, in dem sich einzelne Unternehmen als SSFZ v.a. an der Grenze zu den USA ansiedelten und von dort für den Export in die USA produzierten. Das Maquiladoras-Programm erwies sich als enorm erfolgreich, förderte mehrere Tausend Unternehmen und steuerte um das Jahr 2000 etwa 25 Prozent zum mexikanischen BIP bei und beschäftigte 17 Prozent der Erwerbstätigen. Der Vergleich legt nahe, dass „rent-seeking“ vermieden oder zumindest begrenzt werden kann, wenn das SSFZ-Programm offen und transparent konzipiert wird.

Die Frage, ob SSFZ anderen SWZ nicht vorgezogen werden sollten, weil sie auf **Cluster- oder Agglomerations-effekte** (die in SWZ naturgemäß auftreten) verzichten, muss differenziert beantwortet werden. Einerseits haben Unternehmen als SSFZ die Freiheit der Standortwahl und können sich z.B. in bestehenden Clustern oder anderen strategischen Orten (z.B. an logistischen Zentren, nahe an Kunden) niederlassen. Andererseits können SWZ gerade in Ländern mit schwachem Investitionsklima durch überdurchschnittliche Infrastrukturangebote attraktiv wirken; auch eignen sich SWZ durch eigene Agglomerations-effekte besser für den Aufbau neuer Industrien und zur gezielten wirtschaftspolitischen Förderung (z.B. Innovationsförderung, Sektorförderung).

1.2 Verbreitung von SWZ, Trends und Entwicklungen – hin zu größeren, multisektoralen SWZ?

SWZ sind ein relativ junges Phänomen. Seit Gründung der ersten SWZ im irischen Shannon 1959 ist die Zahl rasant gestiegen. Die ILO-Datenbank für SWZ (zuletzt überarbeitet von Boyenge 2007) zählte 1975 79 SWZ in 25 Ländern, 2006 waren es bereits 3.500 in 130 Ländern. Heute gibt es nach einigen Schätzungen **über 4.300 solcher Zonen** in den meisten Ländern der Welt.² Sowohl Industrie- wie Entwicklungsländer setzen auf Sonderwirtschaftszonen: in den USA beispielsweise gibt es über 250 sog. „Foreign-Trade Zones“, in Indien waren Ende 2017 423 Sonderwirtschaftszonen offiziell genehmigt. Tabelle 1 zeigt das rasante Wachstum der Zahl von SWZ, gerade in den 1990er Jahren.

Tabelle 1:
Die Entwicklung von EPZ basierend auf Schätzungen der ILO

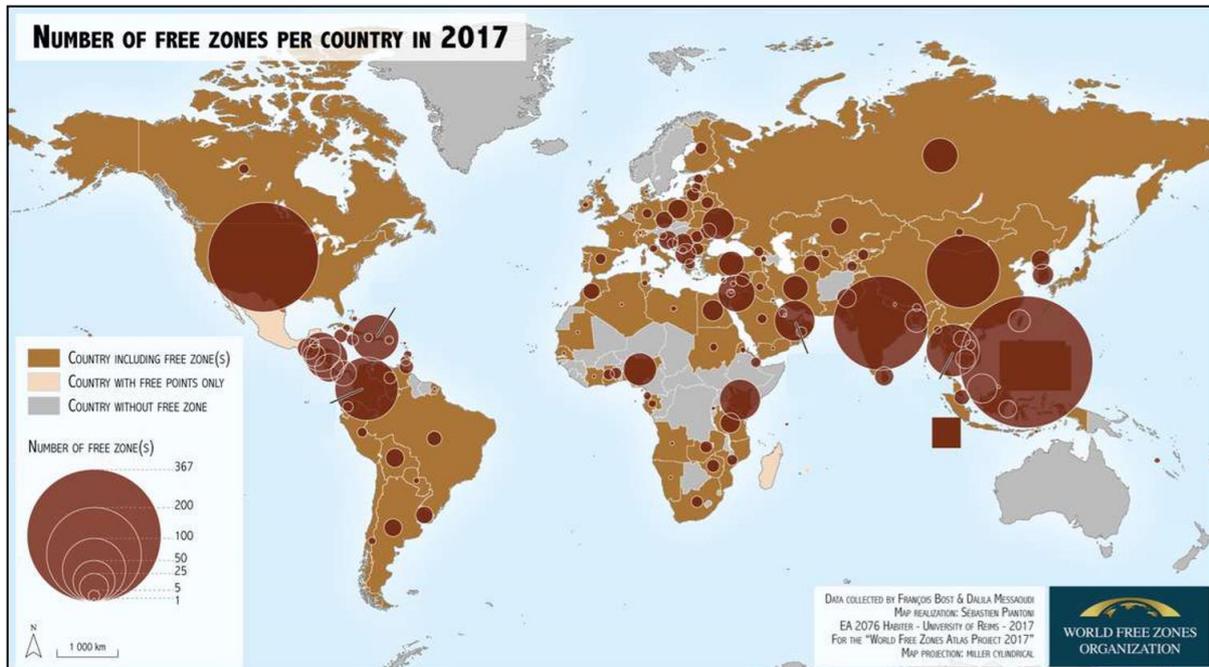
	1975	1986	1995	1997	2002	2006
Anzahl der Länder mit EPZ	25	47	73	93	116	130
Zahl der EPZ und ähnlichen Zonen	79	179	500	845	3.000	3.500
Beschäftigung in EPZ weltweit (in Mio.)	-	-	-	22,5	43	66
– China	-	-	-	18	30	40
– Andere Länder	0.8	1.9	-	4.5	13	26

Quelle: Boyenge (2007).

² Zum Beispiel *The Economist* vom 4. April 2015 (mit Schwerpunkt zu SWZ).

Im regionalen Vergleich sind SWZ stark in Südostasien (inkl. China) und Mittel- und Südamerika vertreten, wie Abbildung 2 zeigt.

Abbildung 2:
Geographische Verteilung von SWZ



Bemerkung: Die Definition von Free Zone in der Graphik entspricht derjenigen der SWZ dieser Studie.

Quelle: World Free Zones Organization (2018).

Nach einer Schätzung der Weltbank von 2007 werden über **40 Prozent der Exporte in Entwicklungsländern** und etwa 20 Prozent der globalen Exporte über SWZ geleitet und weltweit über 68 Millionen Personen in SWZ beschäftigt (FIAS 2008). Neuere Berechnungen der OECD weisen darauf hin, dass der Anteil am globalen Handel womöglich noch höher sein könnte: eine Auswertung von Daten zu 1.850 EPZ, also einer Unterkategorie der SWZ, aus 101 Ländern ergab, dass diese Exporte im Wert von 3.500 Milliarden US-Dollar generieren (OECD 2018) – das entspricht bereits rund 20 Prozent des globalen Warenhandels.³ Damit sind Sonderwirtschaftszonen wichtiger Bestandteil der globalen Handelspolitik.

Sonderwirtschaftszonen werden aus verschiedenen Gründen errichtet, darunter zur **Steigerung und Diversifizierung von Exporten**, zur Erhöhung von **Investitionen und Unternehmensansiedlungen** im Inland sowie zur Schaffung von **Beschäftigung, Wissens- und Technologietransfers**. Daneben wird oft argumentiert, dass Sonderwirtschaftszonen quasi als „Testfelder“ für Reformen dienen können und in SWZ erprobte Regeln anschließend national umgesetzt werden können. Dies gilt auch für besondere Sozial- oder Umweltstandards, die über Sonderwirtschaftszonen in die nationale Wirtschaftspolitik gelangen können.

Aus Sicht vieler Entwicklungsländer bieten sich Sonderwirtschaftszonen aus zwei Gründen an: zum einen können in Sonderwirtschaftszonen attraktivere Bedingungen für Unternehmen geschaffen und somit Schwächen im nationalen Geschäfts-/Investitionsklima ausgeglichen werden; andererseits

³ Die Datenbank der OECD umfasst 134 Länder, von denen 101 mindestens eine Exportförderzone haben.

bieten Sonderwirtschaftszonen oft eine Infrastruktur (Transport, Energie, IT, Dienstleistungen), die häufig von privaten Entwicklern übernommen und (teil-)finanziert wird, damit über dem landesweiten Durchschnitt liegt und attraktiver für ausländische Unternehmen ist.

Die **Rationale für Sonderwirtschaftszonen** hat sich über die letzten Jahrzehnte hinweg verändert. Bis in die 1990er Jahre hinein waren **Exportförderzonen** das bevorzugte Modell von Sonderwirtschaftszonen. Gerade Länder in Südamerika und Südostasien haben über Exportförderzonen teils signifikante Exporterfolge erzielt und damit den Prozess der **Globalisierung** und der **internationalen Arbeitsteilung** vorangetrieben. Inspiriert durch die **chinesische Reformpolitik**, in der in großflächigen Sonderwirtschaftszonen (Beispiel: Shenzhen Special Economic Zone) marktwirtschaftliche Prozesse und Standards (z.B. Arbeitsstandards) eingeführt und später in nationale Regeln übertragen wurden, setzte ab etwa dem Jahr 2000 ein Umdenken ein (Zeng 2010). Überlegungen, wie SWZ als Instrument für die **breitere wirtschaftliche Entwicklung** genutzt werden können und möglicherweise als Pilot für Wirtschaftsreformen dienen könnten, gelangten in den Vordergrund. Dieses „Umdenken“ ist im Fall der Tema Free Zone (Ghana) in Kasten 1 beispielhaft dargestellt.

Abbildung 3:
Charakteristika moderner SWZ und Industrieparks

Charakteristika moderner SWZ/SWZ-Programme

Physische Charakteristika

- Integrierte, multi-sektorale, großflächige „Megazonen“
- IT-Systeme und –Anbindung
- Zweckgerichtete Einrichtungen (Büros, Fabrikhallen u.a.)

Ausgestaltung

- Ausrichtung auf „strategische“ Sektoren (pol. Konsens)
- Moderner regulatorischer Rahmen
- Keine Exportvorgaben
- Kein/kaum Ausschluss von Sektoren/Aktivitäten
- Deregulierung, freier Wettbewerb
- Automatisierte/schlanke Prozesse
- Wettbewerbsfähige steuerliche Anreize
- Anerkennung internationaler Arbeits- und

Sozialstandards

Entwicklung/Betreibung der SWZ

- ÖPPs oder privates Unternehmen entwickelt/betreibt SWZ
- Wirtschafts-/Unternehmensorientiert
- Einbindung in nationale Wirtschaftsstrategie

Institutioneller Rahmen

- Kontrolle durch SWZ-Regulierer/Regulierungsbehörde
- „One-Stop-Shop“ für administrative Vorgänge

Quelle: Eigene Darstellung.

SWZ der heutigen Zeit – insbesondere in Entwicklungsländern – sind häufig als **offener Industriepark** angelegt, in dem sich lokale und internationale Unternehmen aus verschiedenen Sektoren niederlassen können und die neben Büro- oder Produktionsflächen auch Wohngebiete und andere Einrichtungen wie Forschungszentren, Kliniken und Start-Up-Inkubatoren beherbergen können. Neben der „klassischen“ industriellen Fertigung gewinnen globale Dienstleistungen (wie z.B. Call-Center oder Software-Entwicklungszentren) an zusätzlicher Bedeutung und sind häufig in SWZ angesiedelt. Beispiele für **multifunktionale, offene Zonen** sind die National Investment and Manufacturing Zones (NIMZ) in Indien oder die Lekki Free Zone (und andere SWZ) in Nigeria. Große Bedeutung kommt auch modernen, transparenten und effizienten regulatorischen Abläufen zu – dies kann sowohl administrative Vorgänge wie Unternehmensregistrierung wie wirtschaftlich-technische Vorgänge wie z.B. Zollabwicklung und andere Bereiche der „Trade Facilitation“ einschließen. Ein vergleichsweise neues Phänomen – auch in Afrika – ist die starke Einbeziehung des Privatsektors, dem häufig die Entwicklung und das operative Management (das „Betreiben“) von SWZ übertragen wird. Durch stärkere Verflech-

tungen („linkages“) mit der lokalen Wirtschaft und effizienten, modernen Abläufen sollen in SWZ möglichst breite und starke Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung geschaffen werden, die sich auch auf die nationale Wirtschaft übertragen. Abbildung 3 fasst häufige Charakteristika moderner SWZ und Industrieparks überblicksartig zusammen.

2 Potenziale von SWZ und Industrieparks: Eine Literaturübersicht

Die Bewertung von SWZ hinsichtlich ihrer Wirkung auf nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung fällt gemischt aus. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über den Stand der aktuellen Debatte. Dazu wird die bestehende wissenschaftliche Literatur zu den entwicklungsökonomischen und gesellschaftlichen Effekten von SWZ und Industrieparks zusammengefasst und einzelne länder- und zonenspezifische Fallstudien als Beispiele herangezogen. Der Fokus in der Literatur liegt häufig auf EPZ und damit auf traditionelleren Formen von SWZ, die bereits seit längerer Zeit bestehen. In jüngerer Vergangenheit ist zwar eine Verlagerung zu anderen Zonentypen erkennbar (UNCTAD 2018), systematische Studien dazu sind bislang jedoch rar. Vorab ist darüber hinaus anzumerken, dass die Evaluierung der Effekte von SWZ und Industrieparks zum Teil mit erheblichen Herausforderungen einhergeht. Kasten 3 erläutert diese Probleme und zeigt die Folgen für die Forschung auf.

Generell können SWZ als erfolgreich oder förderlich für die Entwicklung eines Landes angesehen werden, wenn sie in nennenswertem Maße direkt und/oder indirekt zur wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen haben; natürlich unter Berücksichtigung negativer Externalitäten wie ökologischer und sozialer Folgekosten. Die Bemessung oder Evaluierung von SWZ ist im Einzelfall nicht einfach, da hier ein schwieriger Vergleich zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes mit SWZ und einer Situation ohne die SWZ gezogen werden muss (sog. kontrafaktische Analyse). Letztlich bemisst sich der Erfolg einer Sonderwirtschaftszone an den entwicklungspolitischen Zielen, die im nationalen SWZ-Programm festgelegt wurden – daher können durchaus unterschiedliche Erfolgskriterien gelten. Zum Beispiel gelten für SWZ, die zur regionalen Entwicklungsförderung eingerichtet sind naturgemäß andere Erfolgskriterien als für Exportförderzonen.

Allgemein lassen sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen von SWZ und Industrieparks in statische und dynamische Effekte einteilen (FIAS 2008). Diese werden im Folgenden überblicksartig dargestellt und im Fortlauf des Kapitels genauer beleuchtet.

Die statischen – oder auch direkten – Effekte von Sonderwirtschaftszonen und Industrieparks werden unmittelbar durch die SWZ generiert und sind daher verhältnismäßig einfach messbar. Sie spiegeln sich in den folgenden Zieldimensionen wider:

- Anziehen von Investitionen, insbesondere von ausländischen Direktinvestitionen;
- Förderung von Exporten und Deviseneinnahmen;
- Exportdiversifizierung;
- Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen und Arbeitseinkommen;
- Generierung von Staatseinnahmen.

Kasten 3: **Das Evaluierungsproblem von SWZ und Industrieparks**

Die wissenschaftliche Forschung zu SWZ und Industrieparks ist mit mehreren Problemen konfrontiert, die einen Einfluss auf die Qualität und Verfügbarkeit von Studien haben. Gibbon et al. (2008) geben einen guten Überblick über diese **Evaluierungsprobleme** und ihre Konsequenzen.

Erstens sind SWZ und Industrieparks durch die **verschiedenen Ausprägungen der Zonen** (z.B. hinsichtlich erklärter Ziele und Art der Zone, Regulierungen und Anreizsysteme) sowie die unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten (z.B. hinsichtlich Investitionsklima, geographischer Lage und Entwicklungsstand des Landes) **schwer vergleichbar** und ihr Erfolg als Folge von **unterschiedlichen Zielsetzungen** nicht immer anhand der gleichen Indikatoren messbar.

Zweitens sind manche **Zieldimensionen**, wie beispielsweise Technologie- und Wissenstransfer, nicht oder sehr **schwer quantifizierbar**. Zu anderen, theoretisch messbaren Zieldimensionen ist häufig die **Datenlage** sehr **schlecht**. Ein Großteil der Länder und Zonen stellen keinen Statistiken zu grundlegenden wirtschaftlichen Variablen wie Investitionen, Exporte oder Beschäftigung zur Verfügung (weder auf nationaler Ebene noch auf Zonenebene); falls doch, sind diese oft veraltet oder die Qualität der Daten ist mangelhaft. Eine Folge der schlechten Datenlage können **Verzerrungseffekte** sein. So ist es wahrscheinlich, dass gerade kleine und/oder weniger erfolgreiche SWZ keine Statistiken erheben oder diese nicht öffentlich zur Verfügung stellen. Vorhandene Studien könnten demnach ein zu positives Bild von SWZ zeichnen. Dies könnte auch ein Grund dafür sein, warum die Wirkung von SWZ in einigen Ländern und Regionen – z.B. in China, den Philippinen, Costa Rica oder der Dominikanischen Republik – vergleichsweise gut untersucht ist, wohingegen Studien zu anderen Regionen wie Afrika weniger häufig sind.

Ein weiteres großes Problem der Forschung stellt die Schwierigkeit dar, eine **kontrafaktische Analyse** durchzuführen. Um den **kausalen Effekt** von SWZ-Programmen auf wirtschaftliche Zielgrößen wie ausländische Direktinvestitionen oder Exporte zu identifizieren, müsste idealerweise die ökonomische Entwicklung eines Landes nach der Einführung einer SWZ mit der Entwicklung des Landes verglichen werden, die eingetreten wäre, wäre die SWZ nicht eingerichtet worden. Wird beispielsweise schlicht die Summe der ausländischen Direktinvestitionen in der SWZ gemessen und als direkte Zonenwirkung dargestellt, wird vernachlässigt, dass sich manche Unternehmen auch ohne die SWZ im betreffenden Land angesiedelt und investiert hätten; für den Staat hätte dies Mehreinnahmen bedeutet, da die Unternehmen in diesem Fall nicht von Zoll- und Steuervergünstigen profitiert hätten. Auch andere wirtschaftliche oder politische Entwicklungen, wie beispielsweise die Durchsetzung von Reformen zeitgleich mit der Einführung von SWZ, erschweren die Evaluierung der Programme. Empirische Studien versuchen teilweise diesen Problemen zu begegnen, was durch die unzureichende Datenlage jedoch zusätzlich erschwert wird.

Im Gegensatz dazu sind die dynamischen Auswirkungen von SWZ, die indirekt durch die statischen Effekte generiert werden, wesentlich schwieriger zu quantifizieren. Diese indirekten Effekte können beispielsweise aufgrund der niedrigeren Arbeitslosigkeit oder der höheren Devisen- und Staatseinnahmen, die durch die wirtschaftlichen Aktivität in SWZ generiert wurden, entstehen, z.B. als Folge des Konsums des durch die SWZ entstandenen Arbeitseinkommens oder durch die staatliche Investition von Steuermehreinnahmen in Bildung oder Gesundheit. Aus entwicklungsökonomischer Sicht sind die indirekten Beiträge von SWZ und Industrieparks langfristig bedeutsamer für die Entwicklung des Landes als die räumlich begrenzten, direkten Effekte (FIAS 2008). Sie umfassen die folgenden Dimensionen:

- Indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen und Arbeitseinkommen;
- Innovationen und industrielle Aufwertung (sog. „upgrading“) durch Technologie- und Wissenstransfer (z.B. durch Aus- und Weiterbildung lokaler Arbeitskräfte);
- Förderung von landesweitem Wachstum durch Verflechtung der SWZ mit der lokalen Wirtschaft und Spillover-Effekte;

- Testen von Reformen, die später landesweit umgesetzt werden sollen und Vorführeffekte (z.B. für die Erhöhung der Zustimmung der Bevölkerung gegenüber Liberalisierungsmaßnahmen);
- Reputationseffekte, z.B. gegenüber ausländischen Investoren und heimischen Unternehmern durch erfolgreiche Beispiele aus der SWZ.

Diesen möglichen positiven Effekten von SWZ und Industrieparks stehen finanzielle und ökonomische Kosten gegenüber in Form von:

- Kosten der Errichtung der SWZ;
- Betriebs-, Instandhaltungs- und Verwaltungskosten;
- Entgangene Steuer- und Zolleinnahmen aufgrund von heimischen Unternehmen, die in die SWZ umsiedeln;
- Weitere Opportunitätskosten.

Kasten 4: Fiskalische Effekte von SWZ

Die Auswirkungen von SWZ auf den Staatshaushalt hängen von mehreren Faktoren ab. Die **Ausgestaltung der Steuerpolitik und Anreizsysteme** für Unternehmen spielen eine wichtige Rolle. Darüber hinaus ist entscheidend, ob die Errichtung und der Betrieb der SWZ ausschließlich durch die Regierung erfolgt, in Form von **Public-Private-Partnerships** durchgeführt wird oder vollständig in privater Hand sind. FIAS (2008) listet die **Staatseinkünfte und -ausgaben**, die durch die Entwicklung einer Zone entstehen können, auf.

Einnahmen

- Körperschaftssteuer (sofern es keine Steuerbefreiung gibt)
- Steuer auf privates Einkommen aus direkter oder indirekter Beschäftigung
- Zulassungs- und Servicegebühren
- Einnahmen aus Verkauf oder Vermietung von staatlichem Grundbesitz an SWZ-Entwickler
- Importzölle und -steuern von SWZ-Produkten, die in die heimische Wirtschaft importiert werden
- Zulassungsgebühren für andere Einrichtungen (z.B. Hafen, Kraftwerke), die für die Zonenentwicklung benötigt werden

Kosten

- Lohnkosten für Regierungsbeamte, die für die Regulierung oder den Betrieb der Zone zuständig sind, sowie ggf. weitere Betriebs-, Instandhaltungs- und Verwaltungskosten (abhängig davon, von wem die Zone betrieben wird)
- Öffentliche Investitionsausgaben für Infrastruktur außerhalb und ggf. innerhalb der SWZ (nur wenn die Zone von der öffentlichen Hand entwickelt wird)
- Importzölle und Gebühren, die dem Staat aufgrund von Schmuggel entgehen
- Staatliche Zuschüsse, Subventionen etc.
- Steuereinnahmen, die dem Staat aufgrund der Verlagerung heimischer Unternehmen in die SWZ bzw. wegen Unternehmen, die auch ohne SWZ im Land investiert hätten, entgehen

Die Haupteinkünfte der Regierung werden dabei durch Einkommenssteuermehreinnahmen sowie durch Zoll- und Steuereinnahmen von Produkten, die von der heimischen Wirtschaft aus der SWZ importiert werden, generiert; Einkünfte aus der Körperschaftssteuer fallen dagegen aufgrund von umfassenden Steuererleichterungen in der Regel gering aus (FIAS 2008).

Bei der Quantifizierung der Kosten ergeben sich ähnliche Probleme wie bei der Messbarkeit der positiven Effekte. Während die Kosten der Errichtung, Instandhaltung und Verwaltung der SWZ oder des Industrieparks direkt messbar sind (z.B. Kosten für Infrastruktur, Lohnkosten für Verwaltungsbeamte), sind Opportunitätskosten schwieriger zu quantifizieren. So ist die Höhe der Steuermehereinnahmen, die dem Staat ohne dem SWZ-Projekt möglicherweise zugeflossen wäre z.B. abhängig davon, ob und welche Unternehmen sich im Land auch ohne die Einrichtung der SWZ angesiedelt hätten.

Noch problematischer zu quantifizieren sind die Opportunitätskosten der Zonenentwicklung selbst. Hier spielen beispielsweise Überlegungen eine Rolle, ob alternative Mittelverwendungsmöglichkeiten effizienter zur Arbeitsplatzschaffung gewesen wären, oder ob ohnehin knappe Ressourcen – nicht nur in Form von staatlichen Ausgaben, sondern auch in Form von Humankapital (z.B. Verwaltungsbeamte, die in SWZ eingesetzt werden) – in anderen Bereichen produktiver einsetzbar gewesen wären. Kasten 4 wirft einen genaueren Blick auf die fiskalischen Effekte von SWZ und Industrieparks. In Kasten 5 wird die Frage beleuchtet, ob die Einnahmen und Kosten von SWZ letztendlich ein Nullsummenspiel sind.

Über die wirtschaftliche bzw. wirtschaftspolitische Betrachtung hinaus sind **sozioökonomische Effekte** von SWZ und Industrieparks Gegenstand der wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Debatte. Im Einflussbereich von SWZ liegen beispielsweise die folgenden sozio-ökonomischen Faktoren:

- Sozial- und arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen;
- Beschäftigung von Frauen;
- Umweltstandards und ökologische Auswirkungen.

Nachfolgend werden die wichtigsten statischen und dynamischen wirtschaftlichen Effekte sowie die sozioökonomischen Auswirkungen von SWZ und Industrieparks anhand von wissenschaftlichen Studien sowie Fallbeispielen genauer beleuchtet.

Kasten 5: **Sind SWZ ein Nullsummenspiel?**

Aus der Aufstellung der Ausgaben und Einnahmen der Zonenentwicklung ergibt sich die **Frage der Wirtschaftlichkeit von SWZ**. Falls eine Gegenüberstellung der Kosten mit den Wirkungen der SWZ letztlich bei null landet, oder gar die Kosten überwiegen, ist von der Durchführung des SWZ-Programms abzusehen. Kapitel 4.1.7 gibt einen Überblick, wie eine volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzenrechnung bei der strategischen Planung eines SWZ-Programms durchgeführt werden kann.

Einzelne Studien sind zum Ergebnis gekommen, dass die Export- und Beschäftigungsgewinne durch SWZ die Kosten übersteigen und das SWZ-Programm in der **volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse** somit als marginal oder deutlich erfolgreich gesehen werden kann (Chen (1993) für die SWZ Shenzhen in China; Jayanthakumaran (2003) für Korea, Malaysia, Sri Lanka, China und Indonesien; Arce-Alpizar et al. (2005) für Costa Rica). Dem stehen allerdings auch negative Beispiele gegenüber. So wird in der Literatur häufig die Bataan EPZ auf den Philippinen genannt, deren Kosten – aufgrund von massiven staatlichen Infrastrukturausgaben und der Gewährung von subventioniertem Zugang zum lokalen Kapitalmarkt für SWZ-Unternehmen – die positiven Effekte weit überstiegen (Warr 1989; Jayanthakumaran 2003).

Nach FIAS (2008) ist es insbesondere in **drei Szenarien** wahrscheinlich, dass es zu einem **finanziellen Scheitern einer Zone** kommt: (1) wenn sehr **hohe staatliche Ausgaben für Infrastruktur** innerhalb und/oder außerhalb der SWZ getätigt werden, (2) wenn die Zone **nicht kostendeckend betrieben** wird und/oder (3) wenn **Ressourcen** wie z.B. Elektrizität in der Zone **subventioniert** werden.

Die **Weltbank** kommt in einer **Evaluierung der Kosteneffizienz** ihres gesamten Projektportfolios mit SWZ-Bezug (35 Projekte von 1970 bis 2017) zu gemischten Ergebnissen – wobei aber zu berücksichtigen ist, dass eine Vielzahl der Projekte in fragilen Kontexten erfolgte. Für die Bewertung wurden die Vorhaben in

Projekte vor und nach 1996 eingeteilt. Projekte von 1970 bis 1996 waren hauptsächlich in Asien und Lateinamerika angesiedelt und unterstützten den Ausbau vorhandener SWZ. Nach 1996 waren die Entwicklungsziele zumeist breiter und umfassten die allgemeine Entwicklung des Privatsektors und die Erhöhung der Produktivität. Die Weltbank finanzierte u.a. die ersten SWZ in Gambia, Ghana und Uganda.

Insgesamt bekamen nur zehn der 25 abgeschlossenen Projekte von der Independent Evaluation Group positive Bewertungen, wie Tabelle 2 darstellt. Von den Projekten vor 1996 wurden neun von 14 als kosteneffizient eingestuft; diese erreichten darüber hinaus ihre gesetzten Entwicklungsziele. Als Grund für das schlechte Abscheiden der anderen fünf Projekte wird u.a. eine schlechte Projektvorbereitung angeführt, die im Verlauf zu Verzögerungen bei der Umsetzung führten. Beispielsweise wurde bei der Einrichtung der Pulo Gadung Industrial Estate Zone in Indonesien Probleme beim Landerwerb massiv von der Regierung unterschätzt, was höhere Kosten verursachte. Planungsfehler hinsichtlich der Infrastrukturkosten waren der Grund für finanzielle Fehlbewertungen bei der Errichtung der Cartagena Industrial EPZ in Kolumbien.

Tabelle 2:
Evaluierung der Kosteneffizienz von Weltbankprojekten mit SWZ-Bezug von 1970–2017

Evaluierungskategorie der Weltbank	High	Substantial	Modest	Negligible	Total
Projekte vor 1996	3	6	1	4	14
Projekte nach 1996	0	1	8	2	11
Total	3	7	9	6	25

Quelle: CIIP (2017).

Bei Projekten nach 1996 erreichten nur fünf von elf Projekten ihre Ziele und nur eines erhielt eine positive Wirtschaftlichkeitsbewertung. Die Vorhaben waren allerdings häufig durch eine Vielzahl an Komponenten gekennzeichnet und waren überwiegend in konfliktbelasteten Staaten angesiedelt. Mangelnde Vorbereitung, Misswirtschaft und technische Probleme werden als Gründe identifiziert. In Uganda beispielsweise überstiegen die Kosten des Baus eines Bürokomplexes im Industriepark die Kalkulation um ein Vielfaches, in Afghanistan führten mangelnde Standort- und Infrastrukturplanungen zu massiven Verzögerungen und steigenden Kosten; ähnlich verhielt es sich in Ghana, Madagaskar und Mali. Diese Ergebnisse stehen im Widerspruch zu FIAS (2008), der darauf hinweist, dass bei neueren Zonenprogrammen die öffentlichen Infrastrukturausgaben in der Entwicklung reduziert werden konnten, u.a. durch eine bessere Standortauswahl und Planung von SWZ sowie durch vermehrte Einbeziehung des Privatsektors in die Zonenentwicklung und den -betrieb.

Quelle: CIIP (2017).

2.1 Statische Effekte von SWZ

2.1.1 Ausländische Direktinvestitionen

Zusammenfassung: Die große Mehrheit der Fallstudien und empirischen Analysen kommt übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass SWZ einen signifikant positiven Einfluss auf die Höhe von ausländischen Direktinvestitionen haben. Grund ist insbesondere die Schaffung eines investorenfreundlichen Umfeldes, sowohl durch die Bereitstellung von Infrastruktur, die dem Rest des Landes überlegen ist, als auch durch investitionsfördernde wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und Anreizsysteme.

SWZ-Projekte haben häufig unter anderem das Ziel, ausländische Direktinvestitionen (engl.: foreign direct investment, kurz: FDI) **anzuziehen, um die wirtschaftliche Entwicklung der Region zu stärken**. Die wichtigsten Standortfaktoren für Direktinvestitionen wurden von Farole und Winkler (2014) in über 400 Befragungen von ausländischen und heimischen Investoren sowie Zulieferern in drei verschie-

denen Sektoren (Agrar-, Bekleidungs- und Bergbauindustrie) und acht Ländern (Chile, Ghana, Kenia, Lesotho, Mosambik, Sri Lanka, Swasiland, Vietnam) folgendermaßen identifiziert: (1) politische und soziale Stabilität, (2) wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie (3) Zugang zu Land und Ausstattung. Letzteres ist direkt mit der Bedeutsamkeit von Infrastruktur, einschließlich SWZ und Industrieparks, verknüpft. Auch für die Schaffung geeigneter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zur Anziehung von ausländischen Direktinvestitionen können sich SWZ als Instrument eignen. Denn durch Schaffung eines investorenfreundlichen Umfeldes kann ein SWZ-Programm einem ungünstigen Investitionsklima im Land entgegenwirken und darüber hinaus Agglomerationsvorteile schaffen (siehe Kasten 6), so die Befürworter von SWZ. Insbesondere in frühen Stadien der SWZ-Entwicklung wie in traditionellen Export Processing Zones (EPZ) liegt der Fokus neben der Exportförderung häufig auf Arbeitsplatzschaffung und der Verbesserung von Qualifikationen durch das Anziehen ausländischer Direktinvestitionen (ADB 2015).

Kasten 6: Agglomerationsvorteile oder wieso Unternehmen in SWZ und Industrieparks investieren

Es gibt mehrere Gründe, wieso es für Unternehmen vorteilhaft sein kann, sich in Industrieclustern – die SWZ und Industrieparks idealerweise darstellen – anzusiedeln, anstatt sich weit übers Land zu verteilen (vgl. zu Clustern und SFFZ auch einige Ausführungen in Kasten 2). Diese Agglomerations- oder Cluster-effekte umfassen die folgenden Vorteile:

- **Kostenreduktion:** Günstigere Transport- und Verwaltungskosten, u.a. durch Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen mit Unternehmen innerhalb und außerhalb der SWZ, können zu starken Kostensenkungen führen. Zum Beispiel können durch Industriecluster und entsprechende Zusammenarbeit von Firmen Transportwege massiv verkürzt werden können. Die Kostenreduktion ist der wichtigste direkte Vorteil von Clusterbildung.
- **Pooling von Arbeitskräften:** Industriecluster können eine Vielzahl von qualifizierten Arbeitskräften anziehen, sowohl automatisch durch das Beschäftigungsangebot als auch durch gezielte Recruitingmaßnahmen der Unternehmen. Diese wiederum können von höherer Arbeitsproduktivität, niedrigeren Personalbeschaffungskosten und ggf. verbesserter Übereinstimmungen von Arbeitskräftenachfrage und -angebot profitieren.
- **Arbeitsteilung, Kooperation und Wissens- und Technologiespillover:** Die örtliche Konzentration kann Zusammenarbeit begünstigen, wodurch „economies of scale“ (Skaleneffekte) und „economies of scope“ (Verbundvorteile) realisiert werden können. Je nach der Beschaffenheit der Unternehmen, die in einem Industriecluster angesiedelt sind, können zwei Arten von Kooperation und daraus resultierende Übertragungswege unterschieden werden. In SWZ, die auf einen Industriezweig spezialisiert sind, kann es zu sogenannten Marshall-Arrow-Romer-Externalitäten kommen. Die Spezialisierungsthese besagt, dass es durch regionale Agglomeration von Firmen, die im gleichen Sektor tätig sind, zur Übertragung von industriespezifischer Technologie und Wissen zwischen Arbeitern kommt. Dadurch werden weitere Spezialisierung und industriespezifische Innovationen gefördert. In diversifizierten SWZ mit Unternehmen aus unterschiedlichen Sektoren können dagegen sogenannte Jacobs-Externalitäten auftreten. Nach der Diversifizierungsthese führt die Agglomeration von Firmen aus unterschiedlichen Industriezweigen ebenfalls zu Wissens- und Technologietransfers, wodurch Unternehmen von Komplementaritäten und neuen Ideen aus anderen Industriezweigen profitieren (siehe dazu auch Kapitel 2.2.2).

Diese Agglomerationsvorteile können die Attraktivität von SWZ und Industrieparks für Unternehmen über fiskalische und nichtfiskalische Anreize hinaus (siehe dazu Tabelle 8) erhöhen.

Quelle: CIIP (2017); Späth (2018).

Deskriptive Statistiken und Fallbeispiele zeigen, dass Sonderwirtschaftszonen und Industrieparks erfolgreich Investitionen ausländischer Unternehmen akquirieren. So flossen im Jahr 2012 in China 46 Prozent der FDI in SWZ; in Südkorea belief sich diese Zahl im Jahr 2007 auf 28 Prozent, in Malaysia auf

72 Prozent in 2006 und auf den Philippinen auf 15 Prozent im Jahr 2011 (ADB 2015). In Ghana machten ausländische Direktinvestitionen in die Tema Free Zone von 2000 bis 2008 48 Prozent der nationalen FDI aus; das kenianische EPZ-Programm (ohne Beachtung von SFFZ) generierte im selben Zeitraum 20 Prozent der nationalen ausländischen Direktinvestitionen, die SWZ in Tanzania 18 Prozent. Weitere Beispiele für Zonen, die viele Investoren anlockten und damit auch zur Entwicklung von Industrieclustern beigetragen haben sind die Zonen in Penang, Malaysia, in Karawang und Bekasi in Java (Indonesien) sowie einige der Industrieparks in Thailand. Nigerias SWZ-Programm war dagegen weniger erfolgreich; im Zeitraum von 2000 bis 2008 konnte das dortige Free Zone-Programm keine nennenswerten FDI anziehen (Farole 2011).

Mangelnde Verfügbarkeit und Qualität von umfassenden Daten zu ausländischen Direktinvestitionen in SWZ und Industrieparks stellen allerdings eine Hürde für die Forschung dar. Die Asian Development Bank (2015) unternimmt einen Versuch einer umfassenden länderübergreifenden ökonomischen Untersuchung, indem sie Daten zu FDI auf nationaler Ebene für knapp 100 Länder von 1990–2013 nutzt, um den Beitrag von SWZ zu schätzen. Dabei wird unterschieden, ob in einem Land in einem gegebenen Jahr eine oder mehrere SWZ angesiedelt sind oder nicht. Andere messbare Faktoren, die einen Einfluss auf ausländische Direktinvestitionen haben, werden ebenfalls berücksichtigt. Dazu zählen sogenannte „global push factors“, also Faktoren, die Direktinvestitionen in Schwellen- und Entwicklungsländern fördern wie z.B. die Wachstumsrate und die Zinsen in den G7-Staaten. Außerdem werden sogenannte „country pull factors“ beachtet; d.h. länderspezifische makroökonomische Variablen, die in den Empfängerländern von FDI eine Rolle spielen, wie Inflation, das Bruttoinlandsprodukt, die durchschnittliche Zollquote sowie die Unternehmenssteuerrate.

In ihrer empirischen Analyse kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die Existenz von Sonderwirtschaftszonen einen statistisch und ökonomisch signifikanten Einfluss auf die Höhe von ausländischen Direktinvestitionen hat. So zeigen die Schätzungen, dass Länder mit SWZ 89 Prozent höhere Direktinvestitionen empfangen als Länder ohne Zonen. Allerdings ist dieses Ergebnis nicht robust: Sobald Dummy-Variablen für jedes Jahr in die Schätzgleichung aufgenommen werden, sind die Ergebnisse für manche Regionen statistisch irrelevant. Dies deutet darauf hin, dass die Schätzung des Effekts von SWZ zuvor vor allem ein generelles Trendwachstum von FDI in diesen Ländern aufgegriffen hatte. Lediglich für Entwicklungsländer in Asien bleibt das positive Resultat auch unter Einbeziehung dieses Trends bestehen. In einem weiteren Schritt untersuchen die Autoren darüber hinaus, ob die Existenz eines rechtlichen Rahmens für SWZ und einer unabhängigen SWZ-Verwaltungsbehörde ausländische Direktinvestitionen begünstigt. Das Vorhandensein dieser Institutionen kann als Proxy für gute institutionelle Rahmenbedingungen, Anreizstrukturen und allgemein ein positives Geschäftsklima sowie eine effiziente SWZ-Struktur interpretiert werden. Die Ergebnisse variieren auch hier je nach Region und sind nicht durchweg robust.

Anhand der Studie der Asian Development Bank (2015) werden einige **Probleme der länderübergreifenden Forschungsarbeit** zu SWZ und Industrieparks deutlich. So wird der Effekt von SWZ lediglich durch eine Variable aufgegriffen, die angibt, ob in einem Staat in einem gegebenen Jahr mindestens eine SWZ vorhanden ist. Dabei wird weder unterschieden, ob lediglich ein SWZ-Pilotprogramm aktiv ist oder aber eine Vielzahl an etablierten Zonen existiert, noch werden spezifische Eigenschaften der Zonen beachtet. Der Einfluss anderer Faktoren, wie beispielsweise die Qualität der Infrastruktur im Land, wird ebenfalls vernachlässigt. Es ist daher kaum möglich, einen kausalen Zusammenhang zwischen SWZ und FDI durch die gegebenen Schätzungen im länderübergreifenden Kontext abzuleiten, zumal ein Großteil der beschriebenen Schwierigkeiten aufgrund der Datenlage schwerlich zu adressieren ist. Daher konzentrieren sich andere Studien vor allem auf einzelne Länder.

Empirische Studien, die kausale Zusammenhänge zwischen SWZ und der Anziehung ausländischer Direktinvestitionen in einzelnen Ländern herzustellen versuchen, kommen ebenfalls zu positiven Ergebnissen. Gegenstand der Betrachtung ist in der Literatur häufig China. Unter der Annahme, dass alle übrigen Rahmenbedingungen wie Standort, Infrastruktur, Qualifikation oder geografische Nähe zu großen Absatzmärkten gleich sind, kommen die Studien übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass SWZ positive Effekte auf FDI haben (CIIP 2017; Cheng und Kwan 2000; Wang 2013). Wang (2013) nutzt z.B. Daten zu 321 bezirksfreien Städten im Zeitraum von 1978 und 2008. Da SWZ schrittweise ab 1979 in China eingeführt wurden, ermöglicht diese Datenlage eine detaillierte Untersuchung der wirtschaftlichen Entwicklungen vor, während und nach der Einführung der SWZ. Auch Vergleiche von Regionen, die SWZ zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt etablierten sowie von Gebieten, in denen mehrere Zonen liegen, sind möglich. Die Analyse zeigt, dass SWZ-Programme ausländische Direktinvestitionen pro Kopf um 21,7 Prozent und deren Wachstumsrate um 6,9 Prozentpunkte erhöhen. Dabei liegt keine Evidenz vor, dass heimische Investitionen durch die erhöhten Investitionen aus dem Ausland verdrängt werden, d.h., es kommt nicht zu einem sog. „Crowding-out“-Effekt. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse, dass der Großteil der ausländischen Direktinvestitionen neu gewonnen wird und die Investitionen in SWZ nicht überwiegend das Ergebnis von Standortwechseln innerhalb Chinas sind. So lag bis zum Jahr 2008 die durchschnittliche Neuschaffung von FDI (sog. „Erzeugungseffekt“) in einer bezirksfreien Stadt mit SWZ bei 112 Prozent, während sie durchschnittlich 33 Prozent der Investitionen an umliegende SWZ verlor (sog. „Verlagerungseffekt“). Die Generierung von neuen Investitionen aus dem Ausland ist besonders hoch in Gemeinden mit mehreren SWZ-Programmen sowie in Regionen mit frühzeitig errichteten SWZ, wohingegen bei neueren Zonen der Verlagerungseffekt ähnlich hoch wie der Erzeugungseffekt ist.

Jensen und Winiarczyk (2014) führen eine Evaluierung der SWZ, die 1994 in Polen eröffnet wurden, für den Zeitraum 1995-2011 durch. Ihre Ergebnisse unterstützen die positiven Resultate im Hinblick auf FDI ebenfalls. Die Autoren zeigen, dass die polnischen Zonen insbesondere im Bereich der Unternehmensgründungen erfolgreich waren und dass dieser positive Effekt größtenteils durch ausländische Direktinvestitionen entstanden ist. Allerdings wurden dadurch nicht mehr heimische Investitionen oder die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen angestoßen. In Costa Rica dagegen wurden durch die Erhöhung von FDI durch SWZ-Programme umfassende Veränderungen in der heimischen Wirtschaftsstruktur befördert und Investitionen im Hochtechnologiebereich (z.B. Produktion von Mikroprozessoren und medizinischem Zubehör, Errichtung von Call Centers) angeregt (Arce-Alpizar et al. 2005).⁴

2.1.2 Exporte und Exportdiversifizierung

Zusammenfassung: Die Ergebnisse empirischer Studien zeigen mit großer Mehrheit, dass SWZ sich positiv auf die Höhe der Exporte auswirken. In vielen Ländern machen Exporte aus SWZ einen substantiellen Teil nationaler Exporte aus. Studien, die sich auf die Diversifizierung von Exporten konzentrieren, sind dagegen rar. Berichte aus einzelnen SWZ zeigen allerdings, dass Zonenprogramme positive Effekte haben können.

Ein weiteres Hauptziel von SWZ ist die Stimulierung von Exporten und damit einhergehend die Erhöhung des Devisenbestandes. Deviseneinnahmen z.B. aus den Ausfuhren aus EPZ können Devisenmangel

⁴ Die SWZ von Costa Rica werden auch als positives Beispiel für die erfolgreiche Einbettung der SWZ in die heimische Wirtschaft aufgeführt. Mehr dazu in Kapitel 2.2.1.

entgegenwirken und den Import von benötigten Produktions- und Konsumgütern ermöglichen (Engman et al. 2007). Deviseneinnahmen können durch Nettoexporte, d.h. durch Exporte minus Importe, als Indikator für die lokale Wertschöpfung durch SWZ approximiert werden (FIAS 2008). Darüber hinaus ist die **Diversifizierung von Exporten** ein Grund für die Eröffnung von SWZ. Auf diese Weise sollten SWZ beispielsweise in China, Südkorea, Taiwan, Nigeria und Mauritius zu umfassenderen Veränderungen der Wirtschaftsstruktur beitragen (Farole 2011).

Exporte aus SWZ sind für einen substantiellen Teil des globalen Handels verantwortlich. Die OECD (2018) liefert die neuesten Zahlen diesbezüglich, beschränkt sich in ihren Berechnungen allerdings auf knapp 1.850 Exportförderzonen in 101 Ländern (siehe Tabelle 3).⁵ Diese generieren Exporte in Höhe von 3.500 Milliarden US-Dollar, was knapp 30 Prozent der Gesamtausfuhren der betreffenden Länder entspricht und rund 20 Prozent des globalen Warenhandels ausmacht. Mit jeweils über 40 bzw. 50 Prozent der Exporte liegt der Anteil der EPZ-Ausfuhren in Asien, dem Mittleren Osten und Südamerika besonders hoch. Einzelne Länder wie Nicaragua, Malaysia und Madagaskar haben sogar SWZ-Quoten von rund 80 Prozent, wie Daten von 2005 bis 2015 für einzelne Länder zeigen (siehe Tabelle 4).

Tabelle 3:
Exporte aus EPZ nach Region

Kontinent	Anzahl an EPZ	Exporte aus EPZ (in Mrd. US-Dollar)	Anteil der Exporte aus EPZ an den gesamten Gesamtausfuhren
Afrika	154	64	24,0%
Asien	802	2.400	42,4%
Mittlerer Osten	123	522	55,1%
Europa	122	179	6,9%
Nordamerika & Karibik	335	39	2,5%
Zentralamerika	246	10	29,0%
Südamerika	46	284	54,8%
Ozeanien	15	1	0,2%
Weltweit	1.843	3.500	28,9%

Anmerkungen: Die OECD definiert EPZ hier als Zonen mit „export processing activities“, d.h. Zonen, in denen importierte Produktionsgüter weiterverarbeitet und exportiert werden und in denen Unternehmen von Zollbefreiungen profitieren. Die Daten basieren auf der World FTZ Datenbank von Yücer et al. (2014).

Quelle: OECD (2018).

Empirische Studien unterstützen die deskriptive Evidenz und zeigen mit großer Mehrheit, dass sich SWZ positiv auf die Höhe der Exporte auswirken. Die Literatur konzentriert sich vor allem auf einzelne Länder und Fallstudien oder aber auf die Analyse von Unternehmensdaten, da Studien mit Daten auf Länderebene erneut problematisch sind.⁶ Insbesondere in Asien gelten SWZ als Hauptmotor des

⁵ Der OECD (2018) liegen Daten zu 134 Ländern vor, von denen 101 eine EPZ nach ihrer Definition haben.

⁶ Die Asian Development Bank (2015) nutzt nationale Exportdaten und versucht, ähnlich wie bei FDI, den Effekt von SWZ auf den Güterexport in 169 Volkswirtschaften weltweit für die Jahre 1990 bis 2014 zu schätzen. Ihre Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Existenz von SWZ in einem Land gar einen leicht negativen Effekt auf bilateralen Handel hat. Eine detailliertere Analyse, die die Anzahl von SWZ pro Land mit einbezieht und sich nicht rein auf das Vorhandensein eines SWZ-Programms beschränkt, kommt allerdings zu einem positiven Zusammenhang. Erneut werden anhand dieser Studie die Schwierigkeiten deutlich, die länderübergreifende empirische Analysen von nationalen Daten zu SWZ aufwerfen. Die Probleme sind analog zu denen der Untersuchung der Effekte auf FDI, die im vorigen Abschnitt behandelt wurden. Zum Beispiel werden SWZ-spezifische Charakteristika vernachlässigt. Außerdem ist es wahrscheinlich, dass die Schätzungen aufgrund von nicht inkludierten Vari-

exportorientierten Wachstums der vergangenen Jahrzehnte; in der Region sind mehrere der ältesten, größten und erfolgreichsten SWZ angesiedelt, z.B. in Singapur, Malaysia, den Philippinen, Indonesien und Thailand (ASEAN 2017). Ähnlich verhält es sich in Lateinamerika, wo EPZ in den 1980 und 1990er Jahren zur Exportsteigerung und -diversifizierung der anderweitig relativ geschlossenen Volkswirtschaften beitrugen (FIAS 2008).

Tabelle 4:
Anteil der Exporte aus SWZ an den nationalen Gesamtausfuhren

	Anteil der Exporte aus SWZ an nationalen Gesamtausfuhren (in Prozent)	Jahr	Quelle
Asien			
Bangladesch	17	2012	ADB (2015)
China	44	2012	ADB (2015)
Indien	6	2006	Shah (2009)
Malaysia	83	2006	ADB (2015)
Philippinen	73	2011	ADB (2015)
Sri Lanka	67	2005	FIAS (2008)
Südkorea	11	2007	ADB (2015)
Lateinamerika			
Dominikanische Republik	77	2005	FIAS (2008)
Nicaragua	79	2005	FIAS (2008)
Panama	67	2005	FIAS (2008)
Mittlerer Osten und Nordafrika			
Bahrain	69	2005	FIAS (2008)
Libanon	36	2005	FIAS (2008)
Marokko	61	2005	FIAS (2008)
Subsahara-Afrika			
Ghana	10	2008	Angko (2014)
Kenia	10	2014	Graphic Online (2017)
Madagaskar	80	2005	FIAS (2008)
Mauritius	35	2005	FIAS (2008)
Togo	50	2014	Graphic Online (2017)
Europa			
Bosnien und Herzegowina	6	2015	OECD (2017a)
Serbien	18	2015	OECD (2017a)
Mazedonien	36	2015	OECD (2017a)

Quelle: FIAS (2008); Shah (2009); ADB (2015); Angko (2014); OECD (2017a); Graphic Online (2017).

Neue Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass die Offenheit einer Volkswirtschaft die Exportperformance von SWZ beeinflusst. Davies und Mazhikeyev (2016) nutzen die Daten der World Bank Enterprise Survey, um über 11.000 Firmen in Afrika und Asien zu untersuchen, die zwischen 2007 und 2014 an der Befragung durch die Weltbank teilnahmen.⁷ 58 Prozent dieser Unternehmen sind in SWZ angesiedelt. Die Resultate zeigen, dass die Effekte auf Exporte von den Gegebenheiten im Land abhängig sind. So exportieren Unternehmen in SWZ mit einer 25 Prozent höheren Wahrscheinlichkeit, als Firmen außerhalb der Zonen – allerdings nur in offenen Volkswirtschaften, die durch ohnehin

ablen verzerrt sind. Wahrscheinlich haben gerade Länder, die eine niedrige nationale Exportquote aufweisen, einen höheren Anreiz, SWZ-Programme ins Leben zu rufen. Werden in einem ökonometrischen Modell nicht alle weiteren Einflussfaktoren wie Infrastruktur oder Korruption mit einbezogen, wird der tatsächliche Effekt von SWZ auf Exporte nicht identifiziert. Eine kausale Interpretation der Ergebnisse der Studie der ADB (2015) ist folglich nicht möglich.

⁷ Die Unternehmen sind in den folgenden Ländern angesiedelt: Angola, Äthiopien, Bangladesch, Botswana, Burkina Faso, Indien, Kamerun, Lesotho, Madagaskar, Mali, Mauritius, Mosambik, Nepal, Nigeria, Sambia, Sri Lanka, Südafrika, Tansania, Togo, Tschad, und Uganda.

niedrige Exportkosten gekennzeichnet sind. In relativ geschlossenen Ökonomien dagegen haben Firmen in SWZ eine deutlich niedrigere Wahrscheinlichkeit zu exportieren. Dieses Ergebnis erscheint kontraintuitiv, sollen doch SWZ gerade in Ländern mit hohen Exportkosten Handelshemmnisse abbauen und so Ausfuhren fördern. Davies und Mazhikeyev (2016) mutmaßen, dass die Tätigkeit von Außenwirtschaftsbehörden hier eine Rolle spielt. Diese könnten sich in relativ geschlossenen Volkswirtschaften aufgrund von niedrigeren Kosten und einer höheren Erfolgswahrscheinlichkeit besonders auf die Überwachung von SWZ konzentrieren und damit deren Exporte bremsen. Diese Mutmaßung wird auch von Johansson und Nilsson (1997) gestützt, die feststellen, dass SWZ vor allem in ohnehin exportorientierten Ländern mit niedrigen Exportkosten Ausfuhren begünstigen.

Über die reine Wahrscheinlichkeit zu exportieren hinaus kommen die Autoren zu dem Schluss, dass der Gesamtwert der Exporte durch SWZ-Programme um durchschnittlich 3,6 Prozent steigt. Für exportierende Firmen bedeutet dies eine Steigerung des Exportabsatzes von etwa 42 Prozent. Diese Ergebnisse gelten allerdings nur für Länder, die durch Importhemmnisse gekennzeichnet sind, was darauf hindeutet, dass SWZ ein effektives Instrument sind, um die Kosten von importierten Vorleistungen zu reduzieren und so den Güterabsatz im Inland und Ausland zu erhöhen. Die Autoren schließen, dass die Effekte von SWZ auf Exporte vom lokalen ökonomischen Umfeld abhängen und dieses bei der Ausgestaltung des Zonenprogramms berücksichtigt werden sollte. Allerdings gibt die Studie keine Hinweise darauf, ob die divergierende Exportleistung auf länderspezifische Charakteristika der SWZ an sich zurückzuführen ist, oder aber auf deren Interaktion mit anderen landestypischen Merkmalen (z.B. dem institutionellen Umfeld).

In einer anderen Studie untersuchen Schminke und Van Biesebroeck (2013) SWZ in China und finden deutlich positive Effekte auf Exporte. Dabei konzentrieren sie sich auf die chinesischen Economic and Technological Processing Zones (ETPZ) und Science and Technology Industrial Parks (STIP).⁸ Die Autoren vergleichen Start-Ups innerhalb und außerhalb dieser Zonen⁹ und finden heraus, dass Unternehmen, die in einer der beiden Zonentypen angesiedelt sind, signifikant höhere Exportergebnisse erzielen – sowohl im Hinblick auf das Exportvolumen als auch hinsichtlich der Zahl der Handelspartner. Darüber hinaus zeichnen sich Produkte aus STIP durch besonders gute Qualität aus und erzielen höhere Exportpreise; außerdem exportieren sie erfolgreicher in Länder mit hohem Einkommen. Weitere Studien kommen zu positiven Ergebnissen im Hinblick auf Exporte und Deviseneinnahmen in China (Wang 2013), Costa Rica (Arce-Alpizar et al. 2005) sowie dem asiatischen Kontinent (Amirahmadi und Wu 1995; Jayanthakumaran 2003).

Studien, die sich auf die Diversifizierung von Exporten konzentrieren, sind rar. Berichte aus einzelnen SWZ zeigen aber, dass Zonenprogramme positive Effekte haben können. FIAS (2008) führt mehrere Beispiele auf. Demnach entwickelten sich Länder in der Karibik und Zentralamerika nach der Errichtung von SWZ von fast reinen Obst- und Gemüse- auch zu Fertigwarenxporteurern. In Costa Rica beispielsweise stieg der Anteil an Fertigwaren an den Gesamtexporten von EPZ von 1990 bis 2003 von weniger als 10 auf 55 Prozent; anstatt Textilien werden vermehrt auch Elektronikprodukte ans

⁸ Die chinesische Regierung eröffnete 54 ETPZ im Zeitraum von 1984 bis 2002, die vor allem an der Küste liegen; ebenso viele STIPS wurden von 1988 bis 2007 gegründet. Letztere haben vor allem zum Ziel, KMU in der Hochtechnologieindustrie zu unterstützen und deren internationale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

⁹ Dabei berücksichtigen sie auch die Selbstselektion von Firmen hinsichtlich des Standorts um zu vermeiden, dass die Ergebnisse davon verfälscht werden. Es könnte schließlich sein, dass Unternehmen, die erwarten, besonders attraktiv für ausländische Direktinvestitionen oder sehr exportstark zu sein, mehr Vorteile in ETPZ und STIP genießen und sich deshalb dort ansiedeln. Daher lassen sich nicht einfach Performance-Indikatoren von Unternehmen innerhalb und außerhalb dieser Zonen vergleichen.

Ausland verkauft.¹⁰ Im gleichen Zeitraum stieg in Kenia der Prozentsatz an exportierten Fertigwaren aus SWZ von knapp 4 auf fast 20 Prozent; in Tunesien verdoppelte er sich von 1990 bis 2008. Auch in Westasien und Nordafrika trugen SWZ zur Diversifizierung der Wirtschaft bei, so in Ägypten, Marokko und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Darüber hinaus wird Mauritius als Paradebeispiel in der SWZ-Literatur genannt (Moran 2011; Baissac 2011). 99 Prozent aller Exporte von Mauritius waren landwirtschaftliche Produkte, bevor die Regierung ein umfassendes Reformprogramm zur Handelsliberalisierung aufnahm, in dem SWZ eine zentrale Stellung einnahmen – die Integration von SWZ in eine wirtschaftliche Reformstrategie gilt als wesentlicher Erfolgsfaktor der SWZ in Mauritius. Der Status der Special Economic Zones, der freie Importe und Exporte erlaubte, wurde später auf das ganze Land ausgeweitet. Zwischenzeitlich stieg Mauritius zu einem der erfolgreichsten Fertigwaren-exportländer mittleren Einkommens auf. Vor der globalen Finanzkrise 2008 waren 65.000 Arbeitskräfte in 413 Fabriken angestellt; Exporte aus SWZ betragen 1,2 Milliarden US-Dollar. Im Jahr 2010 wurde Mauritius auf dem weltweit 20. Platz des Doing-Business Index der Weltbank geführt.

Etwas umfassender wird das Thema Exportdiversifizierung von Aggarwal et al. (2008) behandelt, die EPZ in Bangladesch, Indien und Sri Lanka untersuchen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass der Effekt von EPZ auf Exportdiversifikation sektor- und produktspezifisch ist. Während EPZ-Betriebe in manchen Sektoren bereits bestehende Exportindustrien unterstützen, ersetzen sie diese in anderen Industriezweigen. Teilweise siedeln sich allerdings auch völlig neue Exportunternehmen an und tragen so zur Diversifizierung der Wirtschaft bei. In Bangladesch beispielsweise zogen SWZ erfolgreich ausländische Direktinvestitionen an. Dies führte zwar zu einer Steigerung der Exporte, eine Diversifizierung fand jedoch aufgrund der starken Konzentration auf den Textilsektor nicht statt (ADB 2015).

2.1.3 Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Zusammenfassung: Mit geschätzten 66 Millionen Menschen in über 3.500 SWZ weltweit sind etwa 3 Prozent der globalen Erwerbsbevölkerung in SWZ angestellt (Stand: 2015). Mehrere Studien kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass ein Großteil der Arbeitsplätze mit hoher Wahrscheinlichkeit ohne Errichtung der SWZ nicht entstanden wäre, die SWZ also zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen haben. In den meisten Fällen zahlen SWZ höhere Löhne und tragen nicht zu einer Verschärfung der geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede bei.

SWZ sollen durch das Anziehen von ausländischen Direktinvestitionen und die Erhöhung der Produktion und Exporte zur Förderung des Wirtschaftswachstums, **zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Generierung von Arbeitseinkommen beitragen**. SWZ sind daher ein Mittel der Industriepolitik, das in Entwicklungsländern mit dem **Ziel der Armutsreduktion** eingesetzt wird (siehe auch Kästen 7 und 8).

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO 2014) nennt die wohl aktuellsten verfügbaren Zahlen zur Beschäftigung in SWZ, konzentriert sich jedoch auf EPZ.¹¹ Die Daten sind in Tabelle 5 aufgeführt. Demnach sind derzeit rund **66 Millionen Menschen in über 3.500 EPZ in rund 130 Ländern weltweit beschäf-**

¹⁰ Siehe auch Arce-Alpizar et al. (2005) für eine umfassende Darstellung der von SWZ initiierten Exportdiversifizierung und des damit einhergehenden Strukturwandels in Costa Rica.

¹¹ Folgende Charakteristika von EPZ werden dabei definitorisch verwendet (ILO 2014): (1) EPZ sind Industriezonen mit speziellen Anreizen, die (2) relativ klein und geografisch abgegrenzt sind. (3) Ihr Ziel ist es, exportorientierte Unternehmen durch liberale Handelsbedingungen und Regulierungen anzuziehen. (4) Die gesamte Produktion wird generell exportiert.

Kasten 7:

Können SWZ zur Armutsreduktion beitragen? – Teil 1: Beschäftigungseffekte und Arbeitsbedingungen am Beispiel von EPZ in Sri Lanka

Die Beschäftigung in EPZ in Sri Lanka ist von knapp 6.000 im Jahr 1979 auf etwa 127.000 im Jahr 2012 angestiegen. Karunaratne und Abayasekara (2013) analysieren nicht nur direkte Arbeitsmarkteffekte, sondern auch die Effekte von EPZ auf die Reduzierung von Armut in Sri Lanka. Dazu führten sie Anfang 2013 eine Befragung mit Beschäftigten der Katunayake und Biyagama EPZ, den beiden größten EPZ in Sri Lanka, durch. Als Vergleichsgruppe wurden Beschäftigten in vergleichbaren Unternehmen im direkten Umkreis der EPZ befragt. Insgesamt wurden 83 Interviews geführt. Die Ergebnisse überschneiden sich zum Teil mit Berichten aus anderen SWZ und werden im Folgenden zusammengefasst. Die Themen Arbeitsstandards und -bedingungen werden außerdem in Kapitel 2.3.1 diskutiert.

- **Niedrig qualifizierte Arbeitskräfte:** Besonders wichtig sind Unternehmen in SWZ für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte. So sind etwa 83 Prozent aller niedrigqualifizierten Angestellten im verarbeitenden Gewerbe landesweit in EPZ beschäftigt.
- **Hohe Fluktuation der Beschäftigten:** In Sri Lanka waren 44 Prozent der EPZ-Belegschaft zum Zeitpunkt der Befragung weniger als ein Jahr im Betrieb angestellt; bei Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe außerhalb der SWZ belief sich dieser Anteil auf nur 15 Prozent. Als Grund dafür gaben die Befragten häufig die Arbeitsbedingungen an (u.a. Überstunden sowie hohe Kosten für Unterkunft und Versorgung vor Ort).
- **Rekrutierung aus ländlichen Regionen:** EPZ-Unternehmen rekrutieren aufgrund von Arbeitskräftemangel vor Ort häufig vom Land. Das könnte ein Hinweis darauf sein, dass Arbeitsplätze für Menschen entstehen, die ansonsten keine Beschäftigungsmöglichkeiten und Perspektiven haben.
- **Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen:** In Sri Lanka sind 60 Prozent aller Angestellten in EPZ Frauen. Als Grund wird u.a. die Prominenz der Bekleidungsindustrie in Sri Lankas SWZ genannt, wo die Sorgfalt und Geduld der Mitarbeiterinnen im Vergleich besonders geschätzt wird.
- **Junge Belegschaft:** Die Arbeitskräfte in SWZ sind überwiegend sehr jung; 40 Prozent der Befragten waren zwischen 18 und 20 Jahren alt.
- **Einkommenseffekt:** Die Gehälter innerhalb der SWZ im Vergleich zu ähnlichen Unternehmen außerhalb sind etwas höher (etwa 5 Prozent).
- **Keine/kaum Zusatzleistungen:** Während in manchen SWZ Zusatzleistungen wie z.B. Kranken- und Lebensversicherungen oder jährliche Boni bezahlt werden, sind diese höherrangigen Mitarbeitern vorbehalten. Die Umfrage unter niedrig qualifizierten Arbeitskräften ergab, dass nur das gesetzliche Minimum an Leistungen erbracht wird.
- **Generierung indirekter Arbeitsplätze:** SWZ generieren nicht nur innerhalb der Zonen Arbeitsplätze, sondern auch außerhalb, z.B. durch Logistikunternehmen, die für SWZ-Firmen tätig sind (sekundäre Arbeitsplätze), oder aber durch Hotels, Restaurants, Geschäfte etc., die sich im Umkreis der SWZ ansiedeln (tertiäre Arbeitsplätze).
- **Ausbildung und Training:** Die meisten Arbeitskräfte erhalten lediglich absolut notwendiges Training (meist zwischen zwei und sechs Wochen). Außerhalb der SWZ gaben dagegen einige der Befragten an, dass manche (insbesondere große) Firmen ihren Mitarbeitern Englisch- und Computerkurse anbieten.
- **Arbeitsstandards:** Die EPZ-Behörde in Sri Lanka hat klar definierte Arbeitsstandards festgelegt, jedoch werden keine Angaben zu Kontrolle und Einhaltung gemacht.
- **Gesundheit:** Die Umfrage zeigt, dass mehr SWZ-Arbeitskräfte unterernährt sind als Arbeitskräfte, die außerhalb von SWZ tätig sind (17 Prozentpunkte unterschied).

Die Umfrage zeigt insgesamt ein gemischtes Bild von SWZ. Ein klarer Vorteil von SWZ, den viele Befragten angeben, ist die Möglichkeit auf Beschäftigung und einen festen Arbeitsplatz. Die relativ hohen Lebenshaltungskosten nahe der EPZ sowie die Entfernung in die Heimat wurden als negative Punkte genannt. Der Beitrag von SWZ zur Reduzierung von Armut ist durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten vor allem für Niedrigqualifizierte und Frauen gegeben. Jedoch deuten die Ergebnisse zu Fluktuation, Arbeitsbedingungen und der Gesundheit der Mitarbeiter/-innen darauf hin, dass SWZ-Unternehmen Aufholbedarf im Vergleich zu anderen Unternehmen haben. Der häufige Wechsel der Belegschaft kann allerdings auch ein Zeichen für funktionierenden sozialen Aufstieg sein, wenn Arbeitskräfte durch ihre Erfahrung in höhere Positionen in anderen Unternehmen wechseln können.

Quelle: Karunaratne und Abayasekara (2013).

Kasten 8:**Können SWZ zur Armutsreduktion beitragen? – Teil 2: Wohlfahrts- und Verteilungseffekte von Nicaraguas EPZ-Programm**

Picarelli (2016) untersucht in ihrer Studie erstmals die Verteilungseffekte von SWP-Programmen genauer. Dabei geht es nicht um regionale Einkommensunterschiede, die durch SWZ verstärkt werden können, wie Crane et al. (2018) im Fall von China argumentieren. Vielmehr geht es Picarelli (2016) um die Frage, welchen Effekt EPZ in Nicaragua auf die Einkommensverteilung innerhalb von Kommunen haben, in denen ein EPZ-Programm installiert wurde. Zur Beantwortung dieser Frage nutzt die Autorin Daten einer Haushaltsbefragung in Nicaragua über den Zeitraum 1993 bis 2009.

Die Ergebnisse der Datenanalyse mit ökonomischen Methoden zeigen, dass die Einrichtung einer SWZ in einer Kommune die realen Konsumausgaben pro Kopf durchschnittlich um 10 bis 12 Prozent über den untersuchten Zeitraum erhöhten. Obwohl dieser Effekt angesichts der längeren Periode eher klein ist, ist es doch deutliches Zeichen dafür, dass SWZ **positive Wohlfahrtseffekte** ausüben.

Gleichzeitig ist dieser Effekt heterogen und je nach Einkommensgruppe unterschiedlich stark, was **Verteilungseffekte** durch SWZ impliziert. Am meisten profitierten demnach Menschen am oberen Rand der Einkommensverteilung; das Ausgabenniveau des 80. und 90. Perzentils erhöhte sich um 20 bzw. 25 Prozent gegenüber den jeweiligen Vergleichsgruppen in Kommunen, in denen keine SWZ eingerichtet wurde. Am unteren Rand der Einkommensverteilung (10. Perzentil) ist immerhin eine Ausgabensteigerung von 10 Prozent im Vergleich zur Kontrollgruppe zu beobachten. Dazwischen sind die Effekte heterogen und statistisch nicht relevant.

Die Gründe für diese Ergebnisse können aufgrund von fehlenden Daten nicht weiter untersucht werden; es könnte sein, dass im Exportsektor in SWZ eine höhere „skill premium“ bezahlt wird, d.h., dass gut ausgebildete Arbeitskräfte besonders gut verdienen. Auch könnte die Einrichtung einer EPZ Auswirkungen auf die lokalen Lebenshaltungskosten, Mieten und Landpreise haben, was wiederum heterogen auf verschiedene Einkommensgruppen wirkt. Die Tatsache, dass auch die niedrigste Einkommensgruppe profitiert, deutet aber darauf hin, dass SWZ Beschäftigungsmöglichkeiten gerade auch für die ärmste Bevölkerungsschicht bieten und daher zur **Armutsreduktion** beitragen können.

Quelle: Picarelli (2016).

tigt; dies sind etwa **3 Prozent der globalen Erwerbsbevölkerung**. Mit 85 Prozent aller SWZ-Beschäftigten arbeiten mit großem Abstand die meisten davon in Asien. Allein in China sind Schätzungen zufolge 40 Millionen Menschen in SWZ erwerbstätig. Die Beschäftigungszahlen haben über die letzten Jahrzehnte ein **starkes Wachstum** erfahren. So verdreifachte sich die Zahl der Erwerbstätigen in EPZ von 1997 bis 2006 auf rund 66 Millionen; im gleichen Zeitraum mehr als vervierfachte sich die Zahl der EPZ (Boyenge 2007; siehe dazu auch Tabelle 1). ILO (2014) weist zwar auf die mangelnde Qualität und Verfügbarkeit von Daten hin, geht jedoch davon aus, dass es sich dabei um eher konservative Schätzungen handelt. Die in Tabelle 5 aufgeführten Zahlen geben einen Überblick über die Beschäftigungssituation in SWZ, machen jedoch keine Aussage über einen kausalen Zusammenhang. So wird aus den Statistiken nicht ersichtlich, ob es sich bei den Arbeitsplätzen um durch die EPZ-Programme zusätzlich geschaffene handelt. Denn es ist nicht bekannt, ob ein Unternehmen auch ohne Existenz der Zone in derselben Gegend investiert und Arbeitsangebot geschaffen hätte. Eine Vielzahl an Studien analysiert die Arbeitsmarkteffekte von SWZ daher detaillierter.

Cirera und Lakshman (2017) werten 59 empirische Studien zu den Arbeitsmarkteffekten von SWZ aus. Demnach kommen mehrere Analysen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass **ein Großteil der Jobs in den untersuchten SWZ mit hoher Wahrscheinlichkeit ohne Errichtung der SWZ nicht entstanden wäre**. Die Evidenz zur Entstehung neuer Arbeitsplätze durch SWZ ist allerdings nicht eindeutig, da auch Verlagerungseffekte eine Rolle spielen. **In Bezug auf Einkommenseffekte kommt die Literatur zu gemischten, jedoch überwiegend positiven Resultaten**. Ein Großteil der von Cirera und Lakshman

(2017) ausgewerteten Studien kommt zu dem Ergebnis, dass SWZ höhere Löhne bezahlen. Manche Studien zeichnen allerdings ein heterogenes Bild und weisen darauf hin, dass SWZ-Löhne im Durchschnitt zwar im Vergleich zum informellen Sektor höher sind, der Vergleich mit dem formellen Sektor jedoch keine eindeutigen Schlüsse zulässt.¹² **Systematische Evidenz, dass geschlechtsspezifische Lohnunterschiede durch SWZ vergrößert werden, liegt nicht vor.**

Tabelle 5:
ILO Schätzungen zur Anzahl der Beschäftigten in EPZ und ähnlichen Zonen

Geografische Region	Geschätzte Anzahl der Beschäftigten	Anzahl der Zonen
Asien	55.741.147	900+
Zentralamerika und Mexiko	5.252.216	155
Mittlerer Osten	1.043.597	50
Nordafrika	643.152	65
Subsahara Afrika	860.474	90+
USA	340.000	713
Südamerika	459.825	43
Transformationsländer	1.400.379	400
Karibik	546.513	250
Indischer Ozean	182.712	1
Europa	364.818	50
Pazifikraum	145.930	14
GESAMT	65.980.763	3500+

Quelle: ILO (2014).

Cirera und Lakshman (2017) betonen, dass die SWZ-Effekte auf den Arbeitsmarkt stets im Vergleich zur heimischen Ökonomie evaluiert werden sollten und beziehen daher lediglich Studien in ihre Literaturobwertung ein, die dieses Kriterium erfüllen. Denn es kommt nicht nur auf den Effekt auf Arbeitsplätze innerhalb der SWZ sondern in der gesamten Volkswirtschaft an; nur so wird mit einbezogen, wenn Firmen ihren Sitz – und damit Arbeitsplätze – in SWZ verlagern, jedoch keine *zusätzlichen* Stellen geschaffen werden. Auch bei Lohneffekten ist die gesamtökonomische Perspektive von Bedeutung. Einerseits ist entscheidend, ob das Einkommensniveau innerhalb der SWZ höher oder niedriger ist als außerhalb; andererseits ist die Frage, ob die SWZ einen Einfluss auf das Lohnniveau in der gesamten Volkswirtschaft hat. Dabei spielt die Größe der SWZ im Vergleich zum Rest des Landes eine Rolle.

Empirische Studien begegnen der Herausforderung Beschäftigungseffekte zu identifizieren und von Verlagerungseffekten zu unterscheiden mit vielfältigen Strategien. Beispiele kommen von Aggarwal (2007, 2010). Die Untersuchung mehrerer indischer EPZ zeigt, dass der Großteil der Arbeitskräfte zwischen 20 und 29 Jahre alt ist – und es sich daher wahrscheinlich um Berufsanfänger handelt. Aggarwal (2007) schließt, dass es sich bei den ca. 700.000 Arbeitskräften um zusätzlich geschaffene Stellen handelt. In einer anderen Studie zu Indien werden Investmenttrends in der Umgebung von SWZ vor und nach deren Einführung und Ausbau analysiert (Aggarwal 2010). Da der Trend stabil ist, schließt die Autorin, dass es vermutlich nicht zu einer Verlagerung von Investitionen und Arbeitsplätzen in SWZ kam und die ca. 500.000 Arbeitsplätze in den Zonen neu geschaffen wurden.

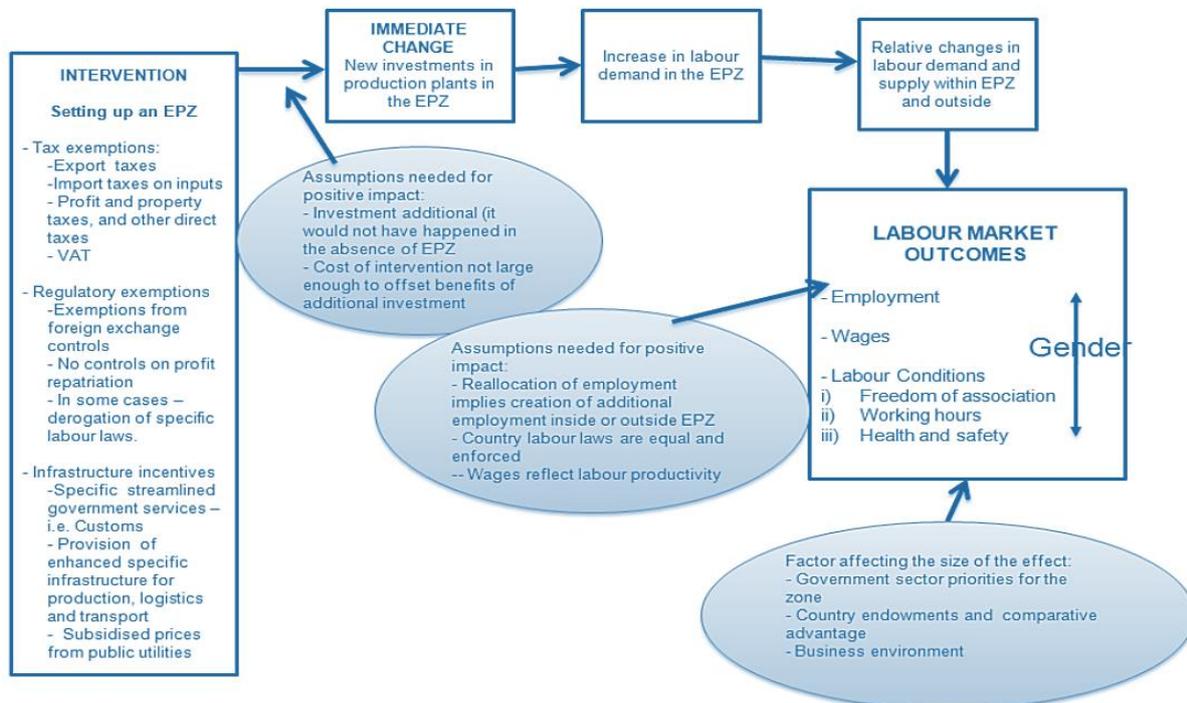
Die Ergebnisse von Sanders und Brown (2012) deuten andererseits darauf hin, dass die Einführung von SWZ gar zu höherer Arbeitslosigkeit führen könnte. Die Autoren analysieren den Fall der Philippinen,

¹² Zu diesem Schluss kommen Cirera und Lakshman (2017) durch die Auswertung der von ihnen als qualitativ hochwertig identifizierten Studien von Cling et al. (2005; 2007); Fussell (2000); Kabeer und Mahmud (2004) und Glick und Roubaud (2006).

wo zwischen 1995 und 2005 über 200 SWZ geschaffen wurden, in denen vier Millionen Arbeitsplätze entstanden. Der Großteil dieser Stellen ist in wenigen Regionen konzentriert, die infolgedessen hohe Zuwanderung erfuhren. Diese Zuwanderung überstieg die Zahl der in SWZ geschaffenen Arbeitsplätze, was zu einem überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitslosenquote in den betroffenen Regionen führte. Unter der Annahme, dass die Migranten auf dem Land Arbeit hatten, würde diese Beobachtung darauf hinweisen, dass SWZ gar negative Effekte auf Beschäftigung haben können.¹³

Aus theoretischer Perspektive stellt Abbildung 4 dar, wie EPZ und analog auch andere Arten von SWZ und Industrieparks, auf Arbeitsmarktindikatoren wirken können. Einflussfaktoren wie Exporte, Rückwärtsverflechtungen oder Technologietransfer werden nicht in diese Übersicht einbezogen.

Abbildung 4:
Arbeitsmarkteffekte von SWZ



Quelle: Cirera und Lakshman (2017).

2.2 Dynamische Effekte von SWZ

2.2.1 Verflechtung mit der lokalen Wirtschaft – Sind SWZ Enklaven?

Zusammenfassung: Die Integration von SWZ in die lokale Wirtschaft durch Verflechtungen entlang der Lieferkette ist eine Voraussetzung für die Entfaltung von gesamtwirtschaftlich breiteren positiven Effekten. Die Erfolgsbewertung von SWZ hinsichtlich der Etablierung sog. „linkages“ fällt gemischt aus;

¹³ Wie Sanders und Brown (2012) darlegen, ist diese Annahme keineswegs abwegig. Nach Zahlen der nationalen Statistikbehörde von 1998 liegt die Beschäftigungsquote in überwiegend ländlichen Regionen bei 96 bis 99 Prozent.

außerdem sind Studien, die sich mit dem Thema beschäftigen, rar. Wichtig ist, dass Verflechtungen durch gezielte Maßnahmen verstärkt werden können und die Charakteristika der SWZ, der SWZ-Unternehmen sowie der lokalen Wirtschaft wichtige Einflussfaktoren sind.

Die Verflechtungen (sog. „linkages“) von SWZ mit dem Rest der Volkswirtschaft werden als wichtige Voraussetzung dafür angesehen, ob und inwieweit ein Land gesamtwirtschaftlich von der Einrichtung einer SWZ und den damit verbundenen ausländischen Direktinvestitionen profitieren kann (ILO 2014). Für die landesweite Entwicklung spielen daher Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen von SWZ-Unternehmen mit lokalen Produzenten und Konsumenten eine entscheidende Rolle. **Rückwärtsverflechtungen** („backward linkages“) treten auf, wenn SWZ-Unternehmen Rohstoffe und Vorleistungsgüter von Zulieferern aus der lokalen Wirtschaft beziehen oder lokale Firmen als Subunternehmer beauftragt werden. Sie tragen so direkt zur Wirtschaftsleistung des Landes bei, in dem die SWZ angesiedelt ist, da deren Ausmaß Importe reduziert, die Handelsbilanz verbessert und Deviseneinnahmen erhöht (siehe auch Kapitel 2.2) (FIAS 2008). Von **Vorwärtsverflechtungen** („forward linkages“) wird gesprochen, wenn Güter, die in SWZ oder Industrieparks hergestellt werden, auf dem heimischen Markt verkauft werden.¹⁴ Derartige Verbindungen mit lokalen Unternehmen entlang der Lieferkette werden von der Literatur als entscheidender Transmissionskanal für positive Spillovers von ausländischen Direktinvestitionen angesehen (Farole und Winkler 2014). Dieser Aspekt wird in Kapitel 2.2.2 genauer beleuchtet.

Wichtig ist, dass Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen durch gezielte Maßnahmen verstärkt werden können, wie z.B. durch gezielte Ansprache lokaler Unternehmen, direkte und indirekte Anreizstrukturen für Lieferung oder Geschäftsverbindungen mit SWZ-Unternehmen, gezielte Ausbildungsprogramme u.a. Wie White (2011) ausführlich beschreibt, werden in einigen Ländern Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen direkt gefördert. Ein erfolgreiches Beispiel ist Südkorea mit dem Masan-Programm, ein anderes Jamaica, wo durch Mehrwertsteuerbefreiungen für SWZ der Bezug von Gütern und Dienstleistungen aus der lokalen Wirtschaft gefördert werden. In anderen Ländern hingegen findet überhaupt keine Förderung für eine stärkere Verflechtung statt. Generelle Aussagen, inwieweit SWZ Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft ermöglichen, müssten also um die Effekte solcher unterstützenden Maßnahmen „bereinigt“ werden und sind daher wohl nur bedingt möglich.

Studien, die sich auf Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen im Kontext von SWZ konzentrieren, sind begrenzt und auf Fallstudien beschränkt. Klar ist, dass Qualität und Quantität der Verflechtungen eine Rolle spielen (CIIP 2017). Gibbon et al. (2008) geben einen Überblick über mögliche **Einflussfaktoren auf die Etablierung von Verflechtungen**, der an dieser Stelle durch Beobachtungen von FIAS (2008) und Farole und Winkler (2014) ergänzt wird.¹⁵ Allerdings weisen Gibbon et al. (2008) ausdrücklich darauf hin, dass die Zusammenfassung auf wenigen Studien und Ländern (u.a. Costa Rica) beruht und die Ergebnisse daher möglicherweise nicht generalisierbar sind. Potenzielle Determinanten der Quantität und Qualität von Verflechtungen mit der lokalen Ökonomie sind:

➤ **Charakteristika der SWZ-Unternehmen:**

- **Industriezweig:** Unternehmen in klassischen SWZ-Industrien wie der Textil- oder Elektronikindustrie neigen dazu, weniger Rohstoffe und Zwischenerzeugnisse lokal zu beziehen. So beträgt die Importquote in diesen Branchen zwischen 60 und 85 Prozent. Dies könnte einer-

¹⁴ Diese Definitionen sind Standard in der Literatur und werden z.B. von ILO (2014) verwendet.

¹⁵ Grundlage für diesen Überblick sind die Studien von Jenkins (2006), Johansson und Nilsson (1997), Madani (1999) und Schrank (2001).

seits auf relativ geringe Transportkosten, andererseits auf starken globalen Wettbewerb auf Basis von Preis, Qualität und Reaktionszeit zurückzuführen sein.

- **Kapitalintensität und Alter:** Kapitalintensive Unternehmen neigen eher dazu einen höheren Anteil an Rohstoffen und Zwischenerzeugnissen aus der lokalen Wirtschaft zu beziehen als Unternehmen mit hoher Arbeitsintensität; gleiches gilt für Firmen, die bereits verhältnismäßig lange in einer SWZ angesiedelt sind.
- **Eigentumsverhältnisse und Größe:** Große Unternehmen sowie Unternehmen, die sich in ausländischem Besitz befinden, etablieren tendenziell weniger Rückwärtsverflechtungen. Dies könnte auf vorhandene Kontakte zu ausländischen Zulieferern, mangelnde Kenntnis des lokalen Markts und/oder die Qualität lokaler Inputgüter zurückzuführen sein.
- **Exportorientierung:** Je exportorientierter ein Unternehmen, desto geringer scheinen die Rückwärtsverflechtungen zu sein. Der Grund könnte sein, dass Unternehmen, die ihre Produkte lokal verkaufen, bemüht sind, sich ein lokales Netzwerk aufzubauen.

➤ **Charakteristika der lokalen Wirtschaft:**

- **Wettbewerbsfähigkeit lokaler Produzenten**
- **Qualität und lokaler Absatz:** Lokale Inputgüter erfüllen möglicherweise nicht die Qualitätsstandards um die Endprodukte auf dem Weltmarkt zu verkaufen; falls die SWZ-Regulierung den lokalen Absatz der Produkte zulässt, ist es möglich, dass für diese Endprodukte lokale Inputgüter bezogen werden.
- **Politische Ökonomie des Landes**
- **Technologische Vereinbarkeit zwischen ausländischen und heimischen Firmen**
- **Infrastruktur und Geschäftsumfeld:** Dazu zählt z.B. die Zuverlässigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Zulieferern sowie die Qualität der Infrastruktur, die die SWZ mit lokalen Unternehmen verknüpft.
- **Standort:** Verflechtungen werden erschwert, wenn SWZ in abgelegenen, strukturschwachen Regionen angesiedelt sind (siehe dazu das Beispiel der mexikanischen Maquiladoras am Ende dieses Abschnitts).
- **Marktgröße:** Produzenten auf kleinen Heimatmärkten sind häufig nicht groß oder reif genug um auf dem Weltmarkt zu bestehen und Zwischengüter in großer Menge an Exporteure in SWZ zu liefern. Dies schränkt auch die Offenheit der lokalen Unternehmen gegenüber SWZ-Programmen ein.
- **Ausweitung von SWZ-Regeln:** Zum Teil werden lokalen Unternehmen ähnliche Vergünstigungen angeboten wie SWZ-Unternehmen. Dazu zählen Steuer- und Zollvergünstigungen auf importierte Güter und Rohstoffe, die in der Produktion von Gütern für SWZ-Unternehmen benötigt werden (z.B. in Taiwan und Südkorea).

➤ **Charakteristika der SWZ:**

- **Verbot von lokalem Absatz:** Manche SWZ-Programme verbieten den Absatz von SWZ-Produkten auf dem heimischen Markt, oder schränken diesen ein, wodurch Vorwärtsverflechtungen unmöglich gemacht werden.

- **Anreizsysteme:** Manche Regulierungen schaffen Anreize, mehr importierte als lokale Inputgüter zu beziehen um freien Marktzugang bzw. Zollvergünstigungen zu erhalten (z.B. Regulierung zur passiven Veredelung („outward processing relief“) in den USA, wodurch zollfreier Zutritt zum US-Markt von der Verwendung von US-Vorleistungsgütern abhängt).

Erneut fällt die Erfolgsbewertung von SWZ gemischt aus. Vorab ist allerdings anzumerken, dass sich verfügbare Studien und Daten überwiegend auf den Zeitraum von 1980 bis 2005 beziehen und damit nicht den derzeitigen Zustand von SWZ reflektieren. Darüber hinaus besteht keine Einigkeit darüber, wie Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft zu messen sind. FIAS (2008) zieht als Indikator zur Messung von Rückwärtsverflechtungen die Nettoexporte (Bruttoexporte-Importe) der SWZ heran. Der Hintergrund dafür ist, dass höhere Zulieferungen von lokalen Unternehmen zu niedrigeren Importen und damit höheren Nettoexporten führen. Jedoch ist diese Approximation von Rückwärtsverflechtungen nicht unproblematisch, da auch die lokale Wertschöpfung in SWZ einfließt. Eindeutiger ist die Angabe des Anteils von heimischen Rohstoffen und Inputgütern an der SWZ-Produktion, die von ILO (2014) verfolgt wird.

Die Frage, ob SWZ Enklaven sind, beantwortet ILO (2014) in Bezug auf EPZ kritisch mit „überwiegend ja“. Obwohl es einige EPZ gebe, wo Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft etabliert werden konnten, seien dies Einzelfälle. ASEAN (2017) urteilt deutlich positiver und weist auf mehrere Zonen in Asien hin, die gut in die regionale Wirtschaft integriert sind, wie u.a. Shenzehen in China, Bayan Lepas in Malaysia, sowie Lat Krabang in der Nähe Bangkoks in Thailand. Auch Südkorea wird in der Literatur häufig als positives Beispiel genannt, wo es – mit Hilfe staatlicher Förderung – gelang, enge Kontakte mit lokalen Zulieferern und Subunternehmern zu etablieren (ILO 2014; White 2011; FIAS 2008; Schrank 2001). SWZ in Indonesien, den Philippinen, Mauritius und Costa Rica sind weitere Erfolgsgeschichten im Hinblick auf die Integration in die lokale Ökonomie (FIAS 2008). In einem von der Weltbank geförderten Industriepark in Mosambik, der bis zum Zeitpunkt der Evaluierung 22 Investitionen in der Höhe von insgesamt 15 Millionen US-Dollar anzog und etwa 1.000 Arbeitsplätze schuf, konnten die Ziele im Hinblick auf Ausbildung und lokale Verflechtungen übertroffen werden, obwohl die Performance des Parks insgesamt als mittelmäßig eingestuft wurde (CIIP 2017). In Asien spielen SWZ in Grenzregionen darüber hinaus eine wichtige Rolle in Bezug auf grenzüberschreitende Lieferketten und die Verknüpfung von regionalen Industrien (ASEAN 2017).

Anderen SWZ dagegen gelang es nicht, sich in die lokale Wirtschaft zu integrieren. Die Batam EPZ in Indonesien etablierte beispielsweise kaum Verbindungen mit der lokalen Wirtschaft, da die Unternehmen aufgrund von Zoll- und Steuervergünstigten Importe von Produktionsgütern vorzogen (ILO 2014). In Nicaragua, Guatemala, Sri Lanka, den Philippinen oder El Salvador lag der Anteil von heimischen Vorleistungs- und Investitionsgütern zwischen 3 und 9 Prozent; in der Dominikanischen Republik noch niedriger.¹⁶ Afrikanische SWZ-Programme waren bislang ebenfalls wenig erfolgreich, „linkages“ zu etablieren (siehe dazu auch Kapitel 3). Auch in Kambodscha werden fast alle Inputgüter importiert und produzierte Waren exportiert; mittlerweile gelang es immerhin vermehrt, ein regionales Netzwerk an Zulieferern, z.B. mit thailändischen Unternehmen, zu etablieren (ASEAN 2017).

Die Bedeutung des Faktors des **SWZ-Standorts** auf die Rückwärtsverflechtungen wird am Beispiel der mexikanischen Maquiladoras deutlich: insgesamt bezogen die Maquiladoras nur etwa 3 Prozent der Produktionsgüter aus dem lokalen Markt, bei den Maquiladoras in Nähe der Ballungszentren Mexiko

¹⁶ Die Zahlen für Sri Lanka, die Philippinen und El Salvador beziehen sich auf die 1990er Jahre, zur Dominikanischen Republik auf 2004 und zu Nicaragua und Guatemala macht ILO (2014) keine Angaben zum Zeitraum. Im Fall der Philippinen widerspricht ILO (2014) somit FIAS (2008) hinsichtlich des Erfolgs der SWZ, Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft zu bilden; in den Fällen der Dominikanischen Republik, Nicaragua, Guatemala und Sri Lanka stimmen kommen beide Quellen jedoch zum gleichen Ergebnis.

City, Guadalajara und Monterrey waren es allerdings mit 31, 16 und 10,5 Prozent deutlich mehr (MacLachlan und Aguilar 1998).

2.2.2 Technologie- und Wissenstransfers, Spillovers und das „Upgrading“ der Wirtschaft

Zusammenfassung: Die Bewertung der Rolle von SWZ im Hinblick auf Technologie- und Wissenstransfers, Spillovers und die Aufwertung der heimischen Wirtschaftsstruktur (sog. „industrial upgrading“) kommt nicht zu einheitlichen Ergebnissen. Dass SWZ Impulsgeber für die breitere wirtschaftliche Entwicklung sein können, belegen Beispiele aus Asien. Der Erfolg diesbezüglich hängt stark von der lokalen Aufnahmekapazität und Lernfähigkeit ab. Gezielte Maßnahmen wie die Einrichtung von SWZ-Bildungszentren und Kooperationen mit Hochschulen können fördernd wirken.

Das Potenzial für Spillovers – also die Erhöhung der Produktivität durch Wissens- und Technologietransfers von SWZ-Unternehmen in die lokale Ökonomie – ist eng mit der Frage verknüpft, ob SWZ Enklaven sind.¹⁷ Grundsätzlich werden in der Literatur die folgenden **Transmissionsmechanismen für Spillovereffekte** durch ausländische Direktinvestitionen unterschieden (Farole und Winkler 2014):¹⁸

- Verbindungen mit lokalen Unternehmen entlang der Lieferkette, d.h. Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen;
- Personalfuktuation;
- Wettbewerbs- und Demonstrationseffekte.

Spillovers können dabei nicht nur innerhalb der gleichen Industrie (sog. horizontale Spillovereffekte) sondern auch zwischen verschiedenen Branchen (sog. vertikale Spillovereffekte) entstehen und so Effizienzsteigerungen durch Synergieeffekte befördern.

Der Zusammenarbeit entlang der Lieferkette zwischen Unternehmen innerhalb und außerhalb der SWZ kommt dabei die entscheidende Rolle zu (Farole und Winkler 2014). Denn durch Verflechtungen – insbesondere rückwärtsgerichtete – mit der lokalen Wirtschaft können SWZ Netzwerke zwischen Unternehmen innerhalb und außerhalb der SWZ bilden, Wissens- und Technologietransfers befördern, lokale Produktions- und Arbeitsstandards aufwerten und positive Nachfrageeffekte erzeugen (ILO 2014; CIIP 2017). Folglich können Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen als **Multiplikatoreffekte** z.B. auf lokale Beschäftigung, Innovationen und Wachstum wirken (Farole 2011; Zeng 2016).¹⁹ Beispielsweise können sie einen Anreiz für lokale Unternehmen bieten, ihre Produktqualität zu erhöhen und ihre Produktionsprozesse zu verbessern, um den Anforderungen der SWZ-Firmen gerecht zu werden.

¹⁷ Die Definition von Spillovers basiert auf Farole und Winkler (2014).

¹⁸ Farole und Winkler (2014) beschäftigen sich generell mit dem Spilloverpotential von FDI und nur am Rande mit SWZ. Der von ihnen entwickelte konzeptionelle Rahmen für FDI-Spillover wird hier auf den Kontext von SWZ angewendet.

¹⁹ Zur Abgrenzung von Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft und Spillovereffekten kann die Messbarkeit als Kriterium angelegt werden. Während Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen theoretisch messbar sind (z.B. der Wert und das Volumen der Güter, die von SWZ-Unternehmen vom lokalen Markt bezogen werden bzw. der Wert und das Volumen der Güter, die aus der SWZ an lokale Nachfrager verkauft wird), sind Spillovers wesentlich schwerer zu quantifizieren. Trotzdem besteht in der Literatur keine Einigkeit darüber, wie genau Verflechtungen und deren Effekte quantifiziert werden können und sollen; u.a. die Verfügbarkeit von Daten stellt erneut ein Problem dar. Gibbon et al. (2008) weist in diesem Zusammenhang erneut auf die Evaluierungsprobleme hin, die zu Beginn des Kapitels 2 einleitend erläutert werden.

Je stärker die Verflechtungen zwischen SWZ und lokaler Wirtschaft sind, desto höher ist das Potenzial für Spillover (CIIP 2017).

Darüber hinaus haben die Investitionen von SWZ-Unternehmen in Humankapital in Form von Aus- und Weiterbildung von Arbeitskräften potenziell positive Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft, z.B. wenn in Zonenprogrammen tätige Mitarbeiter/-innen in lokale Firmen wechseln oder aber eigene Unternehmen gründen.²⁰ Diese Art von Spillovers entsteht allerdings tendenziell mittel- bis langfristig, da die Aus- und Weiterbildung von Arbeitskräften Zeit in Anspruch nimmt (White 2011; Farole und Winkler 2014). Kurzfristig ist es wahrscheinlicher, dass negative Effekte für die lokale Wirtschaft entstehen, da ausländische SWZ-Unternehmen möglicherweise qualifizierte, lokal angestellte Arbeitskräfte durch höhere Löhne abwerben.²¹

Die Veränderung des lokalen Markts kann ebenfalls zu positiven und negativen Spillovers führen. Falls SWZ-Unternehmen ihre Produkte lokal vertreiben dürfen und Vorwärtsverflechtungen etablieren, entsteht zusätzlicher Wettbewerb für lokale Betriebe. Kurz- und mittelfristig kann dieser zu niedrigeren Marktanteilen und Verlusten führen; langfristig jedoch auch Anreize für lokale Unternehmen liefern, ihre Produktivität, Qualität und Zuverlässigkeit zu steigern. Darüber hinaus kann es zu Vorführeffekte durch SWZ-Unternehmen kommen. So können (teils nicht-intendierte) Wissensspillover entstehen, wenn lokale Betriebe z.B. versuchen, Produkte, die in der SWZ hergestellt werden, zu imitieren. Außerdem können sie von Wissen und Erfahrung von SWZ-Unternehmen z.B. hinsichtlich globaler Vertriebskanäle profitieren.

Das Ausmaß von Technologie- und Wissenstransfers hängt dabei stark von der lokalen Aufnahme- kapazität und Lernfähigkeit ab (CIIP 2017). Insbesondere wenn das Entwicklungsniveau auf lokaler Ebene niedrig ist, ist das Potenzial für Spillovers gering (CIIP 2017). Gleichzeitig spielen die Art, Branche und Strategie der Investoren sowie die Charakteristika der SWZ und die institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle (Gibbon et al. 2008; Farole und Winkler 2014).²² Beispielsweise profitieren niedrig qualifizierte Arbeitskräfte, die in der arbeitsintensiven Produktion tätig sind, zwar teilweise von Aus- und Fortbildungen und von „learning by doing“; die Zugewinne werden jedoch aufgrund der Art der Tätigkeiten als eher gering beurteilt (Gibbon et al. 2008). Meist richten sich Ausbildungs- und Weiterbildungsangebote eher an bereits höher qualifizierte Arbeitskräfte wie Techniker/-innen oder Ingenieur/-innen (Gibbon et al. 2008). Manche SWZ, insbesondere Technologieparks, streben gezielt **Kooperationen mit Universitäten und Forschungseinrichtungen** vor Ort an, wodurch die Bildung von Technologieclustern angestoßen werden kann. Die Yucatan SWZ in Mexiko, die derzeit in Planung ist, spezialisiert sich z.B. auf Informations- und Kommunikationstechnologie. Eine enge Zusammenarbeit mit der 2016 gegründeten technischen Universidad Politécnica de Yucatán ist vorgesehen; so soll ein Technologiecluster in der Region entstehen.²³

Abbildung 5 stellt die Determinanten und Transmissionskanäle von Spillovereffekten durch ausländische Direktinvestitionen dar. Diese können analog auf SWZ übertragen werden. Grundsätzlich können Zonenprogramme durch Technologie- und Wissenstransfers dazu beitragen, die Qualifika-

²⁰ Beispielsweise zeigen Görg und Strobl (2005) für Ghana, dass Unternehmen, deren Manager zuvor für ein multinationales Unternehmen in der gleichen Industrie tätig waren, produktiver sind.

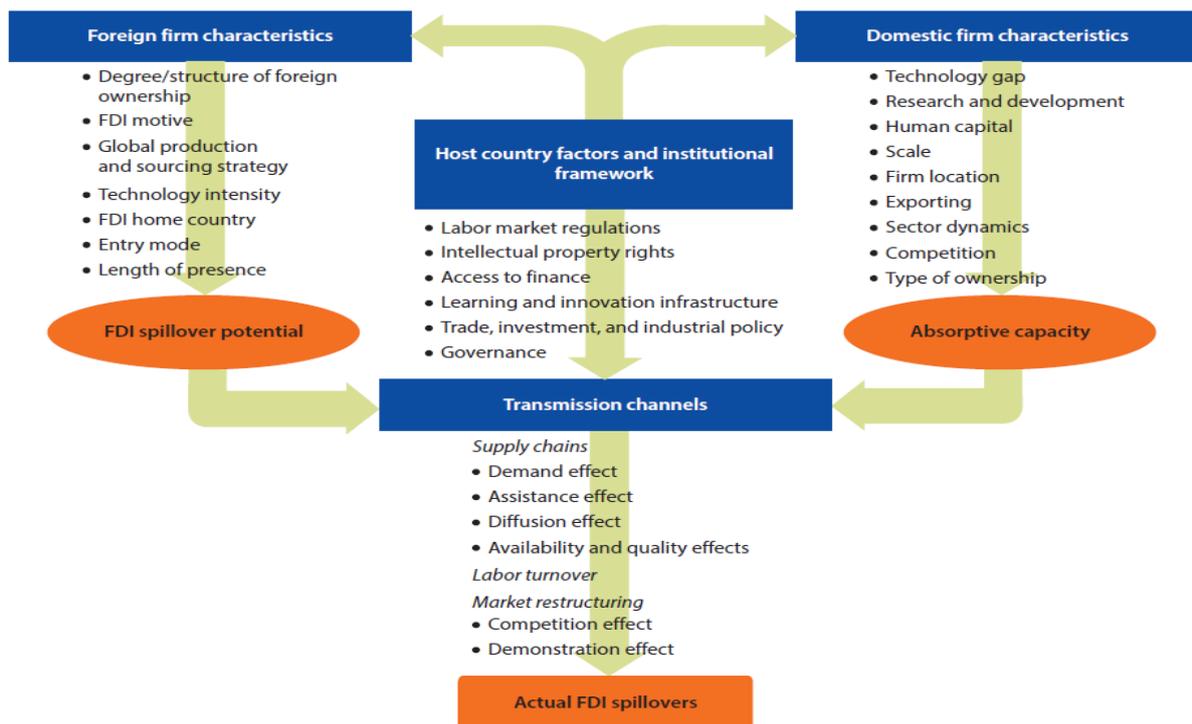
²¹ Görg und Greenaway (2004), Hoekman und Javorcik (2006), Meyer und Sinani (2009) sowie Crespo und Fontoura (2007) analysieren Spillover von ausländischen Direktinvestitionen, jedoch ohne speziellen Bezug auf SWZ.

²² Siehe dazu auch die Determinanten für Rückwärts- und Vorwärtsverflechtungen in Kapitel 2.2.1.

²³ *Yucatan Times* vom 24.01.2018, „Yucatan’s Technology Cluster: building its own vibrant tech community“.

tionen lokaler Arbeitskräfte aufzuwerten, die Produktivität zu steigern und Innovationen zu befördern. Eng damit verknüpft ist das Konzept der **Aufwertung industrieller Kapazitäten** („industrial upgrading“), womit ein Aufsteigen in der globalen Wertschöpfungskette durch die Herstellung qualitativ hochwertiger Produkte, eine effizientere Produktion oder die Aufnahme höherqualifizierter Tätigkeiten gemeint ist. Ein Beispiel für technologische Aufwertung stellt die Automatisierung von Produktionsprozessen dar.²⁴

Abbildung 5:
Die Determinanten und Transmissionskanäle von Spillovers durch ausländische Direktinvestitionen in SWZ



Quelle: Farole und Winkler (2014).

Die Bewertung der Rolle von SWZ im Hinblick auf Technologie- und Wissenstransfers sowie „industrial upgrading“ kommt nicht zu einheitlichen Ergebnissen. Eine systematische Analyse liegt aufgrund der schlechten Datenlage und schwierigen Messbarkeit nicht vor (FIAS 2008; Zeng 2016). Viele Studien konzentrieren sich auf die Spillovereffekte von FDI im Allgemeinen, betrachten diese jedoch nicht im Kontext von SWZ. Eine Ausnahme stellt die Arbeit von Abraham et al. (2010) dar, in der die Auswirkungen von ausländischen Direktinvestitionen auf 15.000 chinesische Firmen im verarbeitenden Gewerbe untersucht werden. Demnach profitieren lokale Unternehmen, die innerhalb von SWZ angesiedelt sind, weniger von Produktivitätsspillovers durch FDI als chinesische Firmen, die ihren Standort außerhalb von SWZ haben. Als Grund dafür geben die Autoren negative Effekte durch erhöhten Wettbewerb zwischen exportorientierten in- und ausländischen Unternehmen an. Lediglich

²⁴ Der Zusammenhang zwischen Automatisierung und Qualifikation von Arbeitskräften in SWZ wird in der Literatur diskutiert (siehe Gibbon et al. 2008). Die Einführung komplexer Technologien erfordert neue technische Fähigkeiten und damit besser qualifizierte Arbeitskräfte, die in manchen SWZ durch Weiterbildungen von den betreffenden Unternehmen oder von speziellen Trainingscentern in SWZ ausgebildet werden. Andererseits kann es durch Automatisierung und Digitalisierung auch dazu kommen, dass niedrigere Qualifikationen von Seiten der Arbeitskräfte erforderlich sind, da ausführende Tätigkeiten vermehrt maschinell durchgeführt werden. Wissens- und Technologieaufwertung müssen daher nicht gleichzeitig stattfinden.

sogenannte National Hi-Tech Industrial Development Zones, die nicht auf exportorientierte sondern kapital- und technologieintensive Unternehmen zur Entwicklung der Hochtechnologiebranche ausgelegt sind, erzielen die gewünschten positiven Produktivitätseffekte.

Weiterhin kommen einige Studien zu dem Ergebnis, dass das Qualifikationsniveau von Arbeitskräften in SWZ und durch SWZ in der heimischen Wirtschaft nicht substantiell ansteigt und positive Effekte durch eine Erhöhung des Bildungsniveaus daher ausbleiben. Obwohl Zonenprogramme erfolgreich ausländische Direktinvestitionen anziehen und teilweise zu einer Diversifizierung von Exporten beitragen, wird häufig argumentiert, dass sich viele SWZ traditionell auf einfache, wenig technologieintensive Produktionsformen konzentrieren. So urteilt ILO (2014), dass in EPZ nach wie vor oft simple Verarbeitungs- und Montagetätigkeiten mit importierten Produkten durchgeführt werden und Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft beschränkt sind. Darüber hinaus sind Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen häufig unternehmensspezifisch und schwer übertragbar; die Mobilität der Arbeitskräfte ist in Entwicklungsländern durch mangelndes Arbeitsplatzangebot ohnehin eingeschränkt (Farole und Winkler 2014). Diese Faktoren erschweren die Übertragung von Wissen und Fähigkeiten – insofern diese in der SWZ erworben wurden – in die lokale Wirtschaft. Wenige SWZ konnten demnach durch eine Aufwertung des Arbeitskräftepotenzials und der Produktionsprozesse zu Innovationen und einem breiteren Wandel der Wirtschaftsstruktur beitragen.

Mehrere Fallbeispiele weisen auf die mangelnde Performance von SWZ im Hinblick auf die Aufwertung von Qualifikationen und Wirtschaftsstruktur hin. Häufig genannt werden SWZ in Mexiko, wo der Anteil hochqualifizierter Arbeitskräfte im Vergleich zum Rest der Wirtschaft sehr gering war und im Zeitraum von 1988 bis 1998 nur von 6,6 Prozent auf 7,2 Prozent anstieg (Blanco de Armas und Sadni-Jallab 2002).²⁵ Das niedrige Qualifikationsniveau sowie der hohe Importanteil an den Exportgütern werden als Indikatoren dafür gesehen, dass die Verbreitung von Wissen und Technologie durch die SWZ weit hinter den Erwartungen zurückblieb (FIAS 2008). Auch Malaysia und die Philippinen, die noch von FIAS (2008) als Beispiele für funktionierendes „upgrading“ durch SWZ genannt wurden, werden in der neueren Literatur kritischer bewertet. Während SWZ-Programme in Malaysia zur Entwicklung der Elektroindustrie beitrugen und in beide Ländern erfolgreich ausländische Direktinvestitionen anzogen und Exporte steigerten, gelang es ihnen nicht, einen höheren Rang in der globalen Wertschöpfungskette zu erreichen (ADB 2015). Ähnlich verhält es sich in Bangladesch, wo SWZ ausländische Direktinvestitionen v.a. in der Textilindustrie einwarben und Exporte steigerten; hinsichtlich Diversifizierung und Aufwertung der Exporte waren die Zonen jedoch wenig erfolgreich (ADB 2015).

In anderen asiatischen Ländern werden SWZ dagegen eine Rolle als klarer Impulsgeber für Technologie- und Wissenstransfer sowie für den Strukturwandel der Wirtschaft zugesprochen (Zeng 2016; ADB 2015; FIAS 2008). Insbesondere China, Taiwan und Südkorea gelang es, ihre SWZ und auch die breitere Wirtschaft von Produktionsstandorten arbeitsintensiver Güter hin zu Technologiestandorten mit hohem Qualifikationsniveau aufzuwerten und in der globalen Wertschöpfungskette aufzusteigen (Wang 2013; ADB 2015).²⁶ Die indischen Software-Technology-Parks waren entscheidend für die Weiterentwicklung der Informations- und Telekommunikationsbranche des Landes; auch komplexe Felder in der Softwareentwicklung und im Multimediabereich werden innerhalb der Zonen bearbeitet (FIAS 2008). Um an derartige Erfolge anzuschließen, haben manche SWZ in Zusammenarbeit mit der

²⁵ Im gleichen Zeitraum ging der Anteil hochqualifizierter Arbeitskräfte außerhalb von SWZ von 27,2 Prozent im Jahr 1988 auf 26,6 Prozent im Jahr 1998 zurück (Blanco de Armas und Sadni-Jallab 2002).

²⁶ Allerdings kommen nicht alle Studien, die diese Länder analysieren, zu durchweg positiven Ergebnissen. So berichtet Leong (2013), dass SWZ in Indien und China vernachlässigbare Effekte auf das Exportwachstum lokaler Unternehmen hatte.

Regierung Bildungszentren entwickelt und Kooperationen mit Universitäten geschlossen um ihre Arbeitskräfte zu fördern und so die Produktivität zu steigern. Das Malaysia Penang Skills Development Centre und die Polytechnic University of Honduras sind Beispiele für derartige Public-Private-Partnerships (CIIP 2012; Farole 2011).

Der Beitrag von SWZ per se zur Generierung positiver Spillovers durch Technologie- und Wissenstransfers bleibt insgesamt jedoch unklar. So wird darauf hingewiesen, dass Umfragen zum Thema Technologietransfers keine substantiellen Unterschiede zwischen exportorientierten Unternehmen innerhalb und außerhalb von SWZ finden (FIAS 2008). Somit könnte es sein, dass Zonenprogramme an sich möglicherweise keinen zusätzlichen, d.h. einen über die reine Anziehung von exportorientierten Unternehmen hinausgehenden, Beitrag im Hinblick auf Wissens- und Technologietransfers sowie das „upgrading“ der Wirtschaft haben.

2.2.3 SWZ als Ausgangspunkt für Reformen

Zusammenfassung: In mehreren Ländern wurden wirtschaftspolitische Maßnahmen zunächst in SWZ durchgeführt und nach erfolgreicher Testphase ausgeweitet. SWZ können so als „Testlabore“ Impulse für landesweite Reformprozesse geben. Kritiker argumentieren dagegen, dass SWZ Anreize für umfassende Reformanstrengungen herabsetzen können. Der wirtschaftspolitische Erfolg von SWZ hängt letztlich von der politischen Ökonomie des Landes ab.

In der wirtschaftspolitischen Debatte werden SWZ sowohl als Potenzial als auch als Risiko für die nationale Entwicklung diskutiert. Befürworter sehen SWZ als **„Testlabore“ oder Ausgangspunkt für landesweite Reformen** an, die durch Setzen eines positiven Beispiels (Demonstrationseffekte) umfassendere Veränderungen anstoßen können. Demnach ermöglichen SWZ Entwicklungsländern, die wegen begrenzten Ressourcen und Durchführungskapazitäten nicht die Möglichkeit haben, Reform- oder Infrastrukturpakete direkt auf nationaler Ebene durchzuführen, eine sukzessive Vorgehensweise. Häufig können landesweite Reformen auch aufgrund fehlenden politischen Kapitals nicht durchgesetzt werden. SWZ als Pilotprojekte können die Akzeptanz für Politikmaßnahmen erhöhen und so deren Verbreitung fördern (Zeng 2016). Gegner argumentieren andererseits, dass SWZ **wirtschaftspolitischen Wandel eher aufschieben als befördern**, da sie Problemen wie Arbeitslosigkeit punktuell begegnen und die **Anreize für umfassende Reformanstrengungen herabsetzen** (FIAS 2008). Im Einzelfall sind die institutionellen Rahmenbedingungen und die politischen Strukturen im Land entscheidend für die Rolle von SWZ als Impulsgeber für landesweite Reformen.

In der Literatur werden mehrere Beispiele genannt, wo wirtschaftliche Rahmenbedingungen nach erfolgreicher Testphase in SWZ auf das weitere Geschäftsumfeld im Land übertragen wurden. Als Vorzeigebispiel auf dem afrikanischen Kontinent gilt z.B. Mauritius (Baissac 2011). In China werden SWZ und Industrieparks ebenfalls eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes in den letzten Jahrzehnten beigemessen. Speziell die ersten SWZ wandelten sich dort von Testlaboren für marktwirtschaftliche Strukturen und neue Institutionen zu Vorbildern für den Rest des Landes; vor allem mit Steuer-, Boden- und marktorientierter Investitionspolitik wurde zunächst in SWZ experimentiert, bevor eine Ausweitung auf alle Unternehmen stattfand (Zeng 2016; Khandelwal und Teachout 2016; FIAS 2008). In Bangladesch wurden die Import- und Exportverfahren durch SWZ stark vereinfacht und die Zollabfertigung von einer Woche auf ein bis zwei Tage verkürzt. Insbesondere die Chittagong EPZ leistete durch das Testen verschiedener Automatisierungsverfahren einen wertvollen Beitrag und setzte ein positives Beispiel für andere Grenzabfertigungsstellen im Land (OECD 2007). Außerdem werden die mexikanischen Maquiladoras als Beispiel für ein EPZ-System genannt, das als limitierter

Liberalisierungsmechanismus begann, jedoch über die Jahre laufend angepasst wurde (z.B. um mit dem NAFTA Freihandelsabkommen vereinbar zu sein) und als Vorreiter für landesweite Reformen fungierte (OECD 2007). Weiterhin wurden in Jamaica moderne Telekommunikationsdienste zunächst in der der Montego Bay Free Zone und später landesweit dereguliert (FIAS 2008). Sogar in hoch entwickelten Ländern wie Japan wurden 2014 mehrere SWZ mit dem Ziel, Reformstau zu überwinden und – so die Hoffnung – auch landesweite Reformen anzukurbeln, eröffnet.²⁷

Im Gegensatz dazu kommt die Weltbank bei der Evaluierung von 14 Projekten, die von 1970 bis 1996 finanziert wurden, zum Ergebnis, dass Sonderwirtschaftszonen keine erfolgreichen Motoren für die umfassende Verbesserung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Land darstellen. Positive Effekte konzentrierten sich demnach überwiegend auf die Zonen selbst und führten nur zu sehr begrenzten Spillovers für den Rest der Volkswirtschaft. Als Beispiele werden die Cartagena Industrial Export Processing Zone in Kolumbien sowie das Industrial Free Zone Development Projekt in der Dominikanischen Republik aufgeführt (CIIP 2017).

2.3 Sozioökonomische Effekte von SWZ

2.3.1 Arbeitsstandards und -bedingungen

Zusammenfassung: SWZ sind häufig Gegenstand von Kritik im Hinblick auf Arbeits- und Sozialstandards sowie Arbeitsbedingungen. Allerdings sind Generalisierungen problematisch und es ist überwiegend nicht klar, ob aufgezeigte Missstände spezifisch für SWZ sind oder ob es sich um allgemeine in Entwicklungsländern vorherrschende Probleme handelt. Besonders kritisch ist das Thema Gewerkschaftsrechte.

SWZ sind häufig Gegenstand von Kritik im Hinblick auf Arbeits- und Sozialstandards sowie Arbeitsbedingungen. ILO (2014) gibt einen Überblick über Beschäftigungsverhältnisse in EPZ weltweit. Demnach stellen junge Frauen, häufig aus armen Verhältnissen, mit 70 bis 90 Prozent den Großteil der Arbeitskräfte, vor allem in der Textil- und Elektronikindustrie.²⁸ Viele von ihnen sind Binnenmigrantinnen, die aus ländlichen Regionen in SWZ oder Industrieparks Anstellung suchen. Aufgrund von mangelnder Bildung und Berufserfahrung führen sie häufig repetitive, einfache Tätigkeiten für geringe Bezahlung durch. Darüber hinaus sind sie teils nicht über ihre Rechte informiert, wie z.B. die Möglichkeit Gewerkschaften zu bilden oder beizutreten. Das typische Profil von SWZ-Arbeiterinnen erleichtert laut ILO (2014) ausbeutende Praktiken. So werden Firmen in SWZ manchmal von der Zahlung national geltender Mindestlöhne befreit; ebenso werden sie für eine teils unzureichende Umsetzung von Umwelt-, Arbeits- und Sicherheitsstandards kritisiert, die Kosten senken und so FDI anlocken soll (ADB

²⁷ Die japanischen SWZ bieten räumlich begrenzt Ausnahmen für nationale Regulierungen. Beispielsweise muss sich die Shikoku Zone nicht an ein Gesetz halten, das die Anzahl der tiermedizinischen Ausbildungseinrichtungen in Japan begrenzt, um der Blockade der Japan Veterinary Medicine Association entgegenzuwirken, die trotz erhöhter Nachfrage die Eröffnung neuer Schulen seit Jahrzehnten blockiert (*Financial Times* vom 26. Juni 2018: „Scandal hits Japan’s special economic zones“).

²⁸ ILO (2014) berichtet gar, dass in EPZ kaum Frauen über 23 Jahren arbeiten – Grund sei, dass junge Frauen besonders von Arbeitgebern geschätzt werden, da sie flink, stetig und folgsam arbeiten und weniger „Probleme“ für Arbeitgeber wie Schwangerschaften oder Gewerkschaftstätigkeiten verursachen. Es werden allerdings keine Quellen für diese Behauptungen genannt.

2015). Die folgende Liste gibt einen Überblick über Kritikpunkte, die in der Literatur zu Beschäftigungsbedingungen in SWZ genannt werden (Gibbon et al. 2008; ILO 2014; CIIP 2017; FIAS 2008):

- Einschränkungen der Gewerkschaftsfreiheit und des Streikrechts;
- Nichtbefolgung der nationalen Arbeitsgesetzgebung innerhalb der Zonen;
- lange Arbeitszeiten und Zwangsüberstunden;
- unsichere Arbeitsverhältnisse;
- befristete Beschäftigungen, die nicht unter die Lohngesetzgebung fallen;
- niedrige Sicherheitsstandards;
- gefährliches und gesundheitsgefährdendes Arbeitsumfeld;
- Geschlechterdiskriminierung (in Bezug auf ungleiche Bezahlung, unzureichende Rechte oder Entlassungen von Schwangeren, Kinderbetreuung);
- Anwendung neuer Technologien um mangelnde Arbeitsleistung zu identifizieren und zu bestrafen;
- repetitive Tätigkeiten.

Insbesondere die Internationale Arbeitsorganisation zeigt regelmäßig Missstände auf (ILO 2014). Gibbon et al. (2008) weisen dagegen darauf hin, dass sich die ILO in ihrer Kritik häufig auf einzelne SWZ oder Unternehmen in SWZ als Negativbeispiele fokussieren, breitere Wohlfahrts- und Entwicklungseffekte nicht beachtet werden und Generalisierung problematisch sein können. Darüber hinaus sei eine Konzentration von Negativmeldungen auf SWZ, die staatlich aufgebaut und betrieben werden sowie auf traditionellere Zonen, die am unteren Ende der Wertschöpfungskette, z.B. in der Textilproduktion, operieren, zu beobachten (FIAS 2008). Eine Studie der UNCTAD (2015) kommt damit übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass viele öffentlich unterhaltenen SWZ mangelnde Leistungen in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Arbeits-, Sozial- und Sicherheitsstandards, Umwelt sowie Gesundheit anbieten. Dazu wurden öffentlich verfügbare Informationen von 100 staatlich geführten SWZ und Industrieparks weltweit ausgewertet.²⁹ Abbildung 6 zeigt, wie viele der 100 SWZ bestimmte Leistungen anbieten.

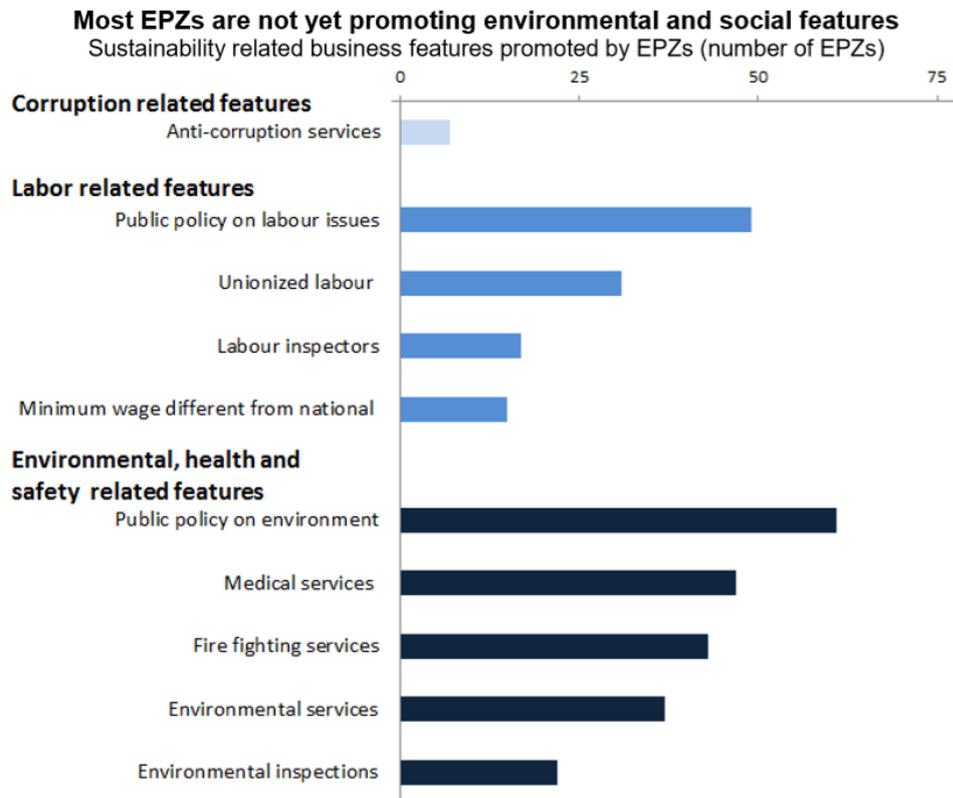
Demnach weisen weniger als die Hälfte der untersuchten SWZ öffentlich auf Rahmenbedingungen und Standards zum Thema **Arbeit** hin. Noch weniger bieten aktiv Unterstützung für die Unternehmen in der Zone an. Ein positives Beispiel setzte eine chinesische EPZ, die ein Personalbüro etablierte, das z.B. bei Arbeitsstreitigkeiten unterstützend herangezogen werden kann. In ca. 20 von 100 SWZ werden Arbeitsinspektoren gestellt. Manche Zonen machen auch auf klare Arbeits- und Sozialstandards für ihre Firmen aufmerksam, die Mindestlöhne, Arbeitsstunden und Bedingungen für Gewerkschaften umfassen. Während diese Standards meist mit den lokalen und nationalen Bestimmungen übereinstimmen, waren in einigen wenigen SWZ (z.B. in China und Indien) die Standards sogar höher als gesetzlich notwendig.

Angeführte Leistungen zu den Themen **Sicherheit und Gesundheit** sind größtenteils infrastruktur-basiert, z.B. in Form von Kliniken oder medizinischem Personal vor Ort, das in Notfällen eingreifen kann. Allerdings steht dieser Service öffentlichen Informationen zufolge in weniger als 50 Prozent der untersuchten Zonen zur Verfügung. Maßnahmen zur Bekämpfung von **Korruption** werden von fast

²⁹ Eine Auswertung von öffentlich verfügbaren Informationen, wie z.B. von Websites der SWZ, kann selbstverständlich nicht mit Sicherheit feststellen, ob die angegebenen Leistungen tatsächlich vor Ort verfügbar sind oder nicht; es kann jedoch ein guter Eindruck vermittelt werden, welche Themen für SWZ relevant sind und öffentlich beworben werden (UNCTAD 2015).

keiner SWZ erwähnt. Im Vergleich am meisten betont wird von SWZ ihre Unterstützung in Umweltfragen. Dazu wird in Kapitel 2.3.2 Weiteres erläutert.

Abbildung 6:
Öffentliche SWZ-Leistungen in Bezug auf Arbeit, Soziales und Umwelt



Quelle: UNCTAD (2015), basierend auf öffentlich verfügbaren Informationen der SWZ.

Insgesamt betrachtet ist häufig nicht klar, ob aufgezeigte Missstände spezifisch für SWZ sind oder ob es sich um allgemeine in Entwicklungsländern vorherrschende Probleme handelt. Viele der oben genannten Kritikpunkte zu SWZ und der von UNCTAD (2015) aufgezeigten Mängel sind wahrscheinlich sowohl innerhalb als auch außerhalb von SWZ und Industrieparks relevant. In einem Punkt scheint jedoch Einigkeit zu bestehen: SWZ schneiden in Bezug auf Gewerkschaftsrechte schlechter ab. Weniger als 30 von 100 SWZ weisen öffentlich auf die Existenz von Gewerkschaften hin (UNCTAD 2015). Darüber hinaus wird häufig bemerkt, dass Arbeiterorganisationen, sofern diese existieren, von Arbeitgebern oder Zonenbehörden teils stark kontrolliert oder unterdrückt werden (Gibbon et al. 2008). Für die ILO (2014) bleiben die Defizite hinsichtlich des Rechts auf Versammlungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen in SWZ eines der größten Mängel. Als negative Beispiele werden u.a. Madagaskar, Nigeria, Namibia, Togo, Honduras, Jamaica und Belize genannt. Teils existieren dort keine Gewerkschaften in EPZ aufgrund von gewerkschaftsfeindlichen Praktiken (z.B. Jamaica, Belize), in anderen Ländern sind die Partizipationsraten, u.a. aufgrund von systematischer Diskriminierung und Unterdrückung, gering (1,5 Prozent in Honduras, zwischen 12 und 16 Prozent in Togo, Madagaskar und Mauritius). Aus Madagaskar wird berichtet, dass der Großteil der Unternehmen in der Textilbranche Gewerkschaften anerkennen; Gewerkschaften selbst berichten, dass viele Arbeiter/-innen sie grundsätzlich unterstützen, jedoch aus Angst vor negativen Konsequenzen nicht offiziell eintreten (Morris und Staritz 2014). Auch in Bangladesch wurden Gewerkschaftsbewegungen von

SWZ-Behörden unterdrückt. Nach mehreren schweren Unfällen und internationaler Kritik arbeiten die Zonenbetreiber mittlerweile mit Betrieben, der ILO, der Regierung sowie ausländischen Abnehmern zusammen, um Arbeitnehmerrechte zu schützen und Gewerkschaftstätigkeiten zu ermöglichen (ADB 2015).

Während einerseits die Stärkung von Arbeitnehmerrechten in SWZ gefordert wird, wird andererseits darauf hingewiesen, dass eine zu starke Verschärfung der Gesetzgebung – insbesondere in Kombination mit technologischem Wandel – Investoren vertreiben oder zu einer Verschiebung von arbeits- hin zu kapitalintensiver Produktion führen könnte, was wiederum langfristige Effekte auf die Nachfrage nach Arbeit hätte (ADB 2015; Aggarwal 2012).

Trotz häufiger Kritik gibt es jedoch auch positive Berichte aus SWZ im Hinblick auf Arbeitsstandards- und -bedingungen; SWZ nehmen z.T. eine Stellung als „Testlabore“ für bestimmte Arbeitsmarktreformen ein, wie beispielsweise in China. Die Shenzhen SWZ führte erstmals einen Mindestlohn, ein Rentenversicherungssystem und andere Maßnahmen zum Arbeitnehmerschutz ein, die dann teilweise landesweit ausgedehnt wurden (Khandelwal und Teachout 2016). Zheng (2010) weist außerdem darauf hin, dass die Arbeitsmobilität durch Zonenprogramme in China gefördert wird, einerseits durch regulatorische Erleichterungen für interne Migration, andererseits durch Subventionen für Unterkunft und Ausbildungsangebote für die Kinder der Beschäftigten.

2.3.2 Umwelteffekte

Zusammenfassung: Umwelteffekte von SWZ können je nach Zonentyp variieren; umfassende Studien diesbezüglich liegen allerdings nicht vor. In den letzten Jahren ist vermehrt ein Trend hin zu besseren Umweltstandards und sog. „Eco-Industrial Parks“ zu beobachten.

Nicht nur Mängel bei Arbeits-, Sicherheits- und Sozialstandards sind häufige Kritikpunkte an SWZ und Industrieparks, auch negative Umwelteffekte werden oft mit diesen verbunden. Eine umfassende wissenschaftliche Untersuchung zu diesem Thema ist bislang nicht erfolgt, stattdessen beruft sich die Literatur auf Fallbeispiele und anekdotische Evidenz.³⁰ Die mexikanischen Maquiladoras gelten als vielbeachtetes Negativbeispiel (FIAS 2008). Das starke Wachstum der Industrieproduktion in den Maquiladora-Anlagen überstieg in den Grenzstädten Tijuana und Juarez die Müllentsorgungskapazitäten bei Weitem. In Kombination mit mangelnder staatlicher Überwachung und Durchsetzung von Umweltstandards wurde die Luft- und Müllverschmutzung zur Belastung für die Bevölkerung. Auch ältere EPZ in Sri Lanka, der Dominikanischen Republik und Mauritius wurden für negative Umwelteffekte kritisiert (FIAS, 2008). In den letzten Jahren ist vermehrt ein Trend hin zu besseren Umweltstandards und sog. „Eco-Industrial Parks“ (EIP) zu beobachten.³¹

³⁰ Eine Ausnahme stellt eine neue Studie von Davies et al. (2017) dar, in der Unterschiede in der Stromintensität zwischen Unternehmen innerhalb und außerhalb von SWZ anhand von Daten zu über 11.000 Firmen in Asien und Afrika untersucht werden. Demnach verbrauchen SWZ-Unternehmen durchschnittlich 4 Prozent mehr Elektrizität als Nicht-SWZ-Firmen, wenn für andere Charakteristika wie Produktivität, Zahl der Arbeitskräfte etc. kontrolliert wird. Dies könnte daran liegen, dass SWZ modernere, jedoch stromintensivere Technologien nutzen. Sofern diese Produktionsmethoden Emissionen auf andere Weise reduzieren, bedeutet die höhere Stromintensität nicht zwangsläufig, dass die Luftverschmutzung durch SWZ steigt. Emissionsdaten sind leider nicht verfügbar.

³¹ Die Weltbank und UNIDO nutzen laut Kechichian und Jeong (2016) die folgende Definition von Eco-Industrial Parks: „An Eco-Industrial Park is a community of manufacturing and service businesses located together on a

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Umwelteffekte je nach Zonentyp variieren können (FIAS, 2008). Staatliche Kontrolle und die Durchsetzung von Umweltstandards ist in Single Factory Free Zones, zu denen die Maquiladoras zählen und die u.a. in Mauritius und der Dominikanischen Republik verbreitet sind, wesentlich schwieriger – schlichtweg da die Zonen kleinteilig im Land verteilt sind und dadurch höhere Überwachungskosten entstehen. Andere Zonenarten und Industrieparks sind dagegen einfacher zu überwachen, haben in der Regel spezifisch auf die Industrieproduktion zugeschnittene Einrichtungen und weisen daher tendenziell eine bessere Umweltbilanz auf. Ähnlich wie auch beim Thema Arbeitsbedingungen müssen Umwelteffekte von SWZ im nationalen Kontext betrachtet werden. Als Referenzgruppe für die Evaluierung dienen Industriegebiete oder Unternehmen, die außerhalb von SWZ in der gleichen Region angesiedelt sind.

Das Thema Umwelt ist im Vergleich zu Arbeits-, Sicherheits- und Sozialstandards in der öffentlichen Vermarktung der Zonen präsenter, wie die Auswertung der UNCTAD (2015) zeigt (siehe Abbildung 6) zeigt. Fast 2/3 der untersuchten SWZ weisen öffentlich auf ihre Umweltstandards und geltende Regulierungen hin, zum Teil mit Verweis auf Klimawandel und Umweltschutz. Manchmal existieren spezielle Komitees, die für die Einhaltung der Umweltpolitik verantwortlich sind.³² In mehreren Zonen sind die Umweltstandards auch mit Berichtspflichten von Seiten der Unternehmen verknüpft, wie z.B. in etwa der Hälfte der untersuchten Zonen in der Türkei, in zwei von drei Zonen in Südafrika, sowie in einem Teil der Zonen in Indien, Marokko, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Argentinien und China. Darüber hinaus gibt es in manchen Zonen Umweltmanagementsysteme nach internationalen Normen, so etwa in China und Indien. Die kenianische SWZ-Behörde verkündete ebenfalls einen strategischen Plan um die Zertifizierung aller SWZ im Lande nach internationalen Standards zu erreichen.³³

Über das Setzen von Umweltstandards hinaus stellen manche SWZ technische Unterstützung und Infrastruktur zur Verfügung, um die Einhaltung von Umweltvorgaben zu gewährleisten. Hervorzuheben sind dabei Anlagen zur Entsorgung von Sondermüll, denen in vielen EPZ aufgrund der intensiven Produktion eine besondere Bedeutung zukommt. Recyclingleistungen werden dagegen nur in wenigen SWZ und Industrieparks angeboten; positive Beispiele sind in Saudi Arabien, Südafrika, Südkorea und der Türkei zu finden. In diesen Ländern gibt es darüber hinaus SWZ, die erneuerbare Energie aus Solar- und Windkraft innerhalb der Zone anbieten.

UNCTAD (2015) evaluiert zwar nicht direkt die Umwelteffekte von SWZ; die öffentlichen Hinweise auf Umweltstandards und technische Unterstützung können jedoch als Indikator interpretiert werden, dass effektives Umweltmanagement ein wichtiges Kriterium für potenzielle Investoren darstellen kann. Darauf weisen auch Kechichian und Jeong (2016) hin, die das Aufstreben von **Eco Industrial Parks** auf geänderte Präferenzen von Konsumenten, Produktivitätssteigerungen auf Unternehmens- und Zonenebene sowie nationale Umweltpolitik zur Bekämpfung des Klimawandels zurückführen.³⁴ Abbildung 7 gibt einen Überblick über verschiedene Formen von EIP.

common property. Members seek enhanced environmental, economic, and social performance through collaboration in managing environmental and resource issues.“ (siehe auch Abbildung 7).

³² Einige wenige Zonen behalten sich das Recht vor, ein Unternehmen bei Nichteinhaltung der Umweltstandards der Zone zu verweisen.

³³ Genauer geht es um die Zertifizierung nach den ISO 14001 Umweltmanagementsystemstandards.

³⁴ Multinationale Unternehmen zeigen z.T. Präferenzen für „grünere“ und nachhaltigere Lieferketten. So plant beispielsweise IKEA in naher Zukunft die Kohlenstoffbilanz entlang der gesamten Lieferkette zu verbessern und 100 Prozent erneuerbare Energie zu verwenden. Die vermehrte Verfügbarkeit von Technologien nach der

Abbildung 7:
Arten von Eco-Industrieparks

Different Approaches and Similar Goals

As part of SEZs, EIPs cover a wide spectrum of approaches, all leading to a more sustainable industrial development. Depending on the different priorities for each individual park, EIPs may be given different names. These could be influenced by (i) the national industrial area framework (for example, industrial zones versus parks) and (ii) priorities of the country or zone operator (for example, greenhouse gas emissions reduction versus ecology or waste).

Low-carbon zones or industrial parks lower carbon emissions within the industrial area through rigorous greenhouse gas emissions calculations and annual target setting. Measures at the zone (or park) and firm level focus on the largest emissions reduction opportunities.

Eco-industrial zones or parks focus on ecological improvements in terms of reducing waste and improving the environmental performance of firms. The Republic of Korea uses this term primarily for its work on industrial symbiosis.

Green zones reduce resource use within infrastructure and tenant firms, as in an EIP, and also focus on generating investments in green manufacturing and services.

Sustainable *industrial areas* focus on the management level of an industrial zone or park with the intent to guide the industrial area as a whole to become more sustainable. Although this approach does not deal with the individual companies, the sustainability framework at the park level is likely to initiate and promote positive changes on the company level as well.

Eco-towns refer to an urban planning and environmental management approach where industries located in the designated area pursue synergies in resource utilization, waste management, environmental preservation, resource efficiency within their manufacturing processes and between the industries, and promotion of industrial and economic development (GEC 2005).

Circular economy zones (or circular transformation of industrial parks) aim to promote resource efficiency, waste management, and emissions control in firms, zones, and regions through a circular economy pattern.

Quelle: Kechichian und Jeong (2016).

Mittlerweile sind über 250 EIP aktiv bzw. in Planung (siehe Abbildung 8).³⁵

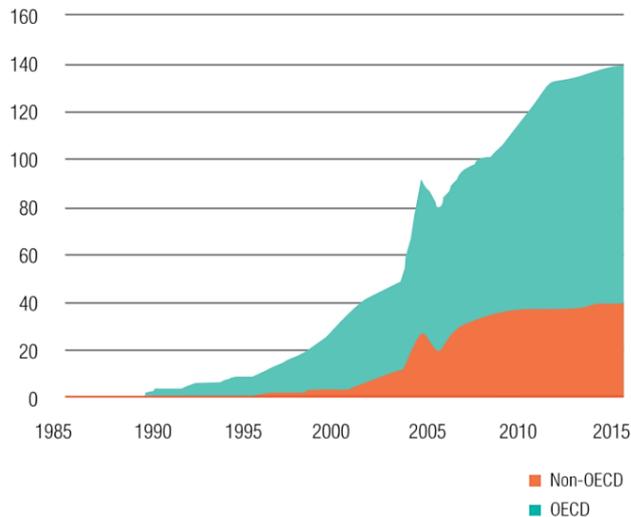
Ein Beispiel ist die Mitte 2018 eröffnete Atlantis Special Economic Zone in Südafrika, die für die Produktion grüner Technologien und Dienstleistungen bestimmt ist, z.B. Wind- und Solarenergie, alternative Abfallbewirtschaftungsverfahren, umweltfreundliche Baumaterialien etc. Die Santander Free Zone in Kolumbien ist nicht auf diesen Sektor spezialisiert, wirbt aber mit einem umfassenden Nachhaltigkeitskonzept und betont die Verpflichtung von SWZ und ansässigen Unternehmen, Umwelteffekte zu minimieren.

Auch in bereits bestehenden SWZ werden z.T. spezielle Anreizsysteme implementiert, um zu mehr Nachhaltigkeit beizutragen. In der Türkei gibt es z.B. Förderungen und Erleichterungen für SWZ durch Stromerzeugungslizenzen für Industrieparks, schnellere Genehmigungsverfahren insbesondere für Anlagen zur Produktion erneuerbarer Energie (EE) sowie Investitionszuschüsse für EE-Projekte. Die GIZ (2015) gibt Handlungsempfehlungen für nachhaltige Industriezonen, die als Leitfaden für die Entwicklung und das Management von SWZ u.a. im Hinblick auf Umwelteffekte herangezogen werden können.

Maxime „Reduce, Reuse, Recycle“ liefert darüber hinaus Anreize für Unternehmen, ihr Abfall- und Recyclingmanagement zu verbessern (Kechichian und Jeong 2016).

³⁵ UNIDO, die Weltbankgruppe und die GIZ (2018) haben auf das gestiegene Interesse an EIP mit dem Entwurf eines „Eco-Industrial Parks Practitioner’s Handbook“ reagiert.

Abbildung 8:
Kumulierte Anzahl an Eco-Industrieparks von 1985 bis 2015



Quelle: Kechichian und Jeong (2016).

2.3.3 Flucht und Migration

Zusammenfassung: Das Thema SWZ und Industrieparks hat in jüngster Vergangenheit auch im Kontext von Flucht und Migration zunehmend an Bedeutung gewonnen. So können SWZ als Instrumente der Entwicklungspolitik dienen, um Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven für Geflüchtete in Ziel- und Transitländern zu schaffen. Als Pilotprojekt gilt der Jordan Compact zwischen Jordanien und der EU, der auf die Schaffung von Bleibeperspektiven für syrische Flüchtlinge durch Zugang zum Arbeitsmarkt abzielt. Die Entwicklung und der Betrieb von SWZ im Kontext von Flucht sind ebenso wie SWZ im fragilen Kontext durch besondere Umstände und Herausforderungen gekennzeichnet.

Der Zusammenhang zwischen SWZ und Migration ist ähnlich wie die Literatur zu Arbeits- und Umwelt-effekte auf Fallbeispiele beschränkt, sodass Verallgemeinerungen erneut problematisch sind. Wie in Kapitel 2.3.1 Arbeitsstandards und -bedingungen dargestellt, sind nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation **viele Arbeitskräfte in SWZ Binnenmigranten**, meist aus ländlichen Regionen (ILO 2014). In Sri Lanka sind beispielsweise etwa 80 Prozent der Arbeitskräfte in SWZ vom Land (Shaw 2007). Gründe dafür sind u.a. niedrigere Kosten – Menschen aus dem ländlichen Raum sind häufig bereit für niedrigere Löhne zu arbeiten; auch gelten sie als besonders fleißig (McKay 2004; ILO 2014). Mehr landesinterne Migration führt jedoch nicht zwangsläufig zu weniger internationaler Migration – als Beispiel wird die Zuwanderung in die mexikanischen Maquiladoras genannt, die nicht zu weniger Migration von Mexiko in die USA geführt hat (Schmitz et al. 2016).

Internationale Migration spielt in SWZ ebenfalls eine Rolle, wie das Beispiel der 1996 in Jordanien entstandenen Qualifying Industrial Zones (QIZ) zeigt. Mehr als die Hälfte der zwischen 35.000 und 45.000 dort entstandenen Arbeitsplätze wurden von asiatischen Immigranten, u.a. aus China, Indien und Bangladesch besetzt, vor allem in der Textilindustrie (MEDAM 2018).³⁶ Teilweise leben nationale

³⁶ QIZ sind eine spezielle Form von SWZ, die 1996 durch die USA initiiert wurden. Demnach wurden Zollvergünstigungen für jordanische Exporte, die in Zusammenarbeit mit Israel hergestellt wurden, aus den QIZ in

und internationale Migranten innerhalb oder in der Nähe der SWZ in Wohnheimen, die von SWZ-Unternehmen zur Verfügung gestellt werden und aufgrund von Mängeln hinsichtlich Sanitär- und Belüftungsstandards Kritik ausgesetzt sind (Gibbon et al. 2008).³⁷

Das Thema SWZ und Industrieparks hat in jüngster Vergangenheit auch im Kontext von Flucht zunehmend an Bedeutung gewonnen. Nach Angaben der Vereinten Nationen waren Ende 2017 68,5 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht, von denen etwa 40 Millionen Binnenvertriebene sind. 84 Prozent der Geflüchteten leben in Entwicklungsländern. Während grundsätzlich die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wirtschaftswachstum durch industriepolitische Maßnahmen zur Bekämpfung von Flucht und Migrationsursachen kein Novum für die Entwicklungspolitik darstellt, sind SWZ und Industrieparks erst kürzlich als neue Instrumente der Entwicklungspolitik im Kontext von Flucht „entdeckt“ worden. Dabei werden SWZ nicht direkt zur Bekämpfung von Fluchtursachen in Herkunftsländern eingesetzt, sondern sollen Einkommens- und Beschäftigungsperspektiven bzw. die Existenzgrundlagen für Geflüchtete in Ziel- und Transitländern schaffen. Als Pilotprojekt gilt der **Jordan Compact**, ein 2016 geschlossenes Abkommen zur Lockerung der Ursprungsregeln für Exporte aus jordanischen SWZ in die EU, das auf die Schaffung von Bleibeperspektiven für syrische Flüchtlinge durch Zugang zum Arbeitsmarkt abzielt. Ähnliche Modelle sind für andere Länder im Gespräch, darunter Äthiopien, Libanon und die Türkei (Barbelet et al. 2018). Kasten 9 beleuchtet den Jordan Compact genauer.

Kasten 9: Der Jordan Compact – SWZ als Mittel der Flüchtlingspolitik?

Der Jordan Compact ist eines der Ergebnisse der „Supporting-Syria“-Konferenz in London, die im Februar 2016 stattfand. Das Abkommen stellt eine **Erweiterung des bestehenden Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Jordanien** dar und zielt durch die **Lockerung von präferenziellen Ursprungsregeln für Exporte aus jordanischen SWZ** sowohl auf die **Integration von syrischen Flüchtlingen** in den dortigen Arbeitsmarkt als auch auf die **Beschäftigungsförderung für Jordanier/-innen** ab. Aufgrund der relativen Stabilität in der Region, ist Jordanien häufig erstes Ziel von Flüchtlingen. Seit Beginn des Syrienkonflikts hat das Königreich über 660.000 syrische Flüchtlinge aufgenommen, was etwa sieben Prozent der Gesamtbevölkerung entspricht.

Der Jordan Compact sieht die Erleichterung des Exports jordanischer Produkte in die EU durch Lockerung der Ursprungsregeln vor. Diese Bevorzugung wird dabei nur Produkten zuteil, die in einer von 18 ausgewählten SWZ hergestellt werden. Anstatt wie bisher zwischen maximal 30 und 50 Prozent, dürfen jetzt bis zu 70 Prozent der exportierten Endprodukte „made in Jordan“ aus importierten Materialien und Produktionsgütern bestehen. Die Idee ist, dass durch diese Flexibilisierung in jordanischen SWZ ansässige Unternehmen den zollfreien Zugang zum EU-Markt im Rahmen des Assoziationsabkommens zwischen der EU und Jordanien besser nutzen können. Im Gegenzug müssen die SWZ-Unternehmen syrische Flüchtlinge beschäftigen; die Mindestquote liegt aktuell bei 15 Prozent der Arbeitskräfte und erhöht sich 2019 auf 25 Prozent. Auf diese Weise sollen zunächst 200.000 syrische Flüchtlinge in formale Anstellung gebracht werden; anschließend ist eine Ausweitung der vereinfachten Ursprungsregeln über die SWZ hinaus geplant. Innerhalb der SWZ profitieren die Unternehmen von umfassenden Steuervergünstigen bzw. -befreiungen; außerdem wurden 100 Millionen US-Dollar in die Infrastruktur der Industriezonen investiert.

Nach fast zwei Jahren fällt die Beurteilung des Jordan Compact eher enttäuschend aus; anfänglich hohe Erwartungen konnten bislang nicht erfüllt werden. Nur zehn Unternehmen haben bis Ende Oktober 2017

die USA gewährt – analog gilt dies für ein zweites QIZ-Programm in Ägypten. Für asiatische Investoren waren die Zonen aufgrund günstigerer Marktzugangsbedingungen in die USA attraktiv.

³⁷ In manchen Zonen wird davon abgesehen, den Arbeitskräften Wohnheime zur Verfügung zu stellen. Auf den Philippinen werden Arbeiterinnen und Arbeiter stattdessen von einem Shuttlebus zur SWZ gebracht (McKay 2014).

die Autorisierung erhalten, unter den Bedingungen des Abkommens zu exportieren. Unter den 697 dort beschäftigten Arbeitskräften sind 233 syrische Flüchtlinge. Lediglich zwei dieser zehn Betriebe exportieren bereits in die EU und haben bislang Waren im Wert von etwa 500.000 Euro nach Spanien und Zypern geliefert. In der Literatur werden folgende Gründe für die eher ernüchternde Bilanz aufgeführt:

- **Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit jordanischer Produkte:** Die jordanische Wirtschaft ist wenig auf internationalen Absatz ausgerichtet. Jordanische Unternehmen haben häufig nicht die nötige Erfahrung, Marktkennntnis und das Vermarktungsnetzwerk um erfolgreich in die EU zu exportieren. Gleichzeitig ist die Konkurrenz aus anderen Entwicklungs- und Schwellenländern, insbesondere aus Asien, hoch. Diese Länder profitieren teils durch noch weitreichendere Handelserleichterungen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems mit der EU als Jordanien. Darüber hinaus erfüllen manche jordanischen Produkte nicht die technischen Vorschriften der EU.
- **Einschränkungen bei der Lockerung der Ursprungsregeln:** Die Handelserleichterungen gelten nur für 52 Produktgruppen; manche Sektoren, in denen Unternehmen bereits erfolgreich in die EU exportieren (Chemiebranche, Maschinenbau, Kleidungs- und Textilsektor), fallen nicht bzw. nur teilweise unter den Compact.
- **Standortbindung:** Nur Produkte, die in einer von 18 SWZ hergestellt werden, genießen die neuen Regelungen. Dadurch werden Betriebe, die außerhalb ansässig sind und möglicherweise bereits erfolgreich in die EU exportieren, benachteiligt und hauptsächlich Anreize für Neugründungen gesetzt.
- **Mangelnde Attraktivität für ausländische Investoren:** Die Hoffnung, dass die SWZ in Jordanien FDI, insbesondere aus Europa, anziehen würden, hat sich bislang nicht erfüllt. Unattraktive wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Unsicherheiten von Investoren im Hinblick auf die Entwicklung der jordanischen Industrie, Transportwege in die EU, Arbeitsmarktstruktur (siehe unten) und Sicherheitslage werden als mögliche Gründe genannt.
- **Qualifikation und Anreize von Flüchtlingen:** Wenige entsprechend qualifizierte syrische Arbeitskräfte sind in den SWZ in legale Beschäftigungsverhältnisse gekommen. Gründe dafür sind vielzählig: (1) Die Qualifikationen der Flüchtlinge liegen häufig in Sektoren, die nicht vom Compact eingeschlossen werden, wie der Landwirtschaft oder dem Baugewerbe; (2) Manche fürchten sich, ihren Flüchtlingsstatus und mögliche Unterstützung durch Aufnahme einer legalen Beschäftigung zu verlieren; (3) Viele Flüchtlinge sind bereits im informellen Sektor tätig und verdienen dort vergleichsweise gut, sodass die Anreize in die formale Beschäftigung zu wechseln gering sind; (4) Unattraktive Arbeitsbedingungen in den 18 SWZ mit vergleichsweise niedrigen Löhnen, ihrer Lage fernab von Ballungszentren und damit verbundenen hohen Transportkosten, mangelnde Optionen für Kinderbetreuung, lange Arbeitszeiten und -wege u.a. machen die Tätigkeit für syrische Geflüchtete unattraktiv. Dies wird z.B. an einer Rekrutierungskampagne für die Textilindustrie deutlich – trotz Jobmessen, Firmenbesuchen und Informationsangeboten konnten bis Ende 2016 nur 30 Syrer im Textilsektor eingestellt werden, Ziel waren 2.000. (5) Kosten und Aufwand der Legalisierung bereits bestehender Beschäftigung sind z.T. hoch, staatliche Kontrolle dagegen selten.
- **Arbeitsmarktstruktur:** Es gilt weiterhin ein Kontingentierungssystem, das den Anteil ausländischer Arbeitskräfte in jordanischen Betrieben begrenzt; von manchen Berufsgruppen sind Ausländer vollständig ausgeschlossen. Flüchtlinge mit tertiärem Bildungsabschluss können keine Arbeitserlaubnis in ihrem Beruf erhalten. Dies impliziert auch, dass syrische Arbeitskräfte vor allem mit anderen Ausländern und Ausländerinnen konkurrieren. Während so die Akzeptanz der jordanischen Bevölkerung erhöht werden soll, kann dies negative Folgen für andere Einwanderer haben. Darüber hinaus fehlen zentrale Vermittlungsstellen für Arbeitsplätze zum Austausch von Angebot und Nachfrage.

Um die oben genannten Probleme teilweise zu adressieren führen einige Geber (u.a. die GIZ) **Projekte der technischen und finanziellen Zusammenarbeit** durch zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von jordanischen SWZ-Firmen, zur Förderung der Beziehungen mit EU-Unternehmen sowie zur Arbeitsvermittlung und Ausbildung syrischer Flüchtlinge, um die Anforderungen der Unternehmen zu erfüllen.

Weitere Maßnahmen sind denkbar. Dazu zählt die Gewährung von uneingeschränktem Zugang zum jordanischen Arbeitsmarkt für syrische Flüchtlinge, d.h., Arbeitsgenehmigungen sollten anders als bisher arbeitgeberunabhängig und für alle Tätigkeiten gelten, kostenfrei sein und von Flüchtlingen selbst beantragt werden können. Bei gleichzeitiger Verschärfung der Kontrollen für illegale Beschäftigung könnten so mehr Geflüchtete in legale Arbeitsverhältnisse gebracht werden. Darüber hinaus könnte es sinnvoll sein,

vermehrt die vorhandenen Fähigkeiten der zu integrierenden Bevölkerungsgruppe einzubeziehen, z.B. indem Handelspräferenzen für landwirtschaftliche Produkte gewährt werden, oder die Beschränkung auf 52 Produktgruppen vollständig abgeschafft wird. Vielversprechend könnte auch die Unterstützung der SWZ-Unternehmen zur Erfüllung international anerkannter Standards sein, um Exporte in die EU zu ermöglichen. Die Aufhebung der Mindestquote für jordanische Arbeiter sowie des Ausschlusses von Nicht-Jordanern von bestimmten Berufsgruppen würde die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Flüchtlingen zwar stark vereinfachen, ist jedoch innenpolitisch wohl nicht durchsetzbar. Umfassende Ausnahmen für SWZ sowie Infrastrukturinvestitionen zur Erleichterung des Gütertransports in die EU könnten Jordanien attraktiv für europäische Direktinvestitionen machen. Durch den Ausbau der öffentlicher Verkehrsmittel, der Schaffung von Betreuungsangeboten für Kinder u.a. könnte die Attraktivität von SWZ-Jobs für syrische Geflüchtete erhöht werden. Schließlich wird z.T. auch vorgeschlagen, die Restriktion auf 18 Industriezonen vollständig aufzuheben – damit wäre jedoch die Idee, dass SWZ zur Integration von Geflüchteten auf dem Arbeitsmarkt beitragen können, hinfällig.

Quelle: Schubert und Haase (2018); MEDAM (2018); Temprano Arroyo (2018); Lenner und Turner (2018); Barbelet et al. (2018); Crawley (2017).

Die Oxfordökonominnen waren an der Ausgestaltung des Jordan Compact beteiligt und stellen ihre Ideen in einer viel beachteten Buchpublikation vor (Betts und Collier 2017). Sie schlagen vor, den Fokus der Maßnahmen im Kontext von Flucht von humanitärer Unterstützung auf wirtschaftliche Entwicklung zu legen und sehen SWZ als Lösungsansatz, durch den sowohl Flüchtlinge als auch Aufnahmeländer durch Schaffung von Arbeitsplätzen, Steigerung von Exporten und Erhöhung des Wirtschaftswachstums profitieren können. Gerade weil viele Fluchtsituationen lange anhalten, sei eine wirtschaftliche und soziale Integration aus vielen Gründen wünschenswert und hat das Potenzial, den Lebensstandard der Geflüchteten zu erhöhen, die Kosten für das Aufnahmeland zu reduzieren, damit die Akzeptanz in der heimischen Bevölkerung zu steigern und langfristig sowohl Perspektiven für Geflüchtete als auch positive Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu entfalten.

Betts und Collier (2017) verweisen darauf, dass es leichter sei, Geflüchtete in der Nähe ihrer Heimatländer wirtschaftlich zu integrieren. Einerseits, weil sich ohnehin etwa 90 Prozent der weltweiten Geflüchteten in Nachbarländern ihrer Heimatstaaten aufhalten, wie z.B. in Libanon, Jordanien, der Türkei, Uganda, Kenia, Iran und Pakistan. Andererseits, weil sich Sprache, Kultur und Wirtschaftsstruktur ähnlicher sind.³⁸ Daher plädieren sie für die international finanzierte Errichtung von SWZ in der Nähe der Heimatländer der Geflüchteten, die legale Beschäftigungsmöglichkeiten für Geflüchtete bieten. Auch Unternehmen aus Kriegsgebieten könnten demnach vorübergehend dort siedeln und ihren Betrieb weiterführen, z.B. mit Hilfe von Investitionskrediten der Weltbank. Während SWZ und Industrieparks einerseits als pragmatischer Lösungsansatz zur Bewältigung von Flüchtlingsproblemen angesehen wird, wird sowohl der Jordan Compact als auch das Konzept an sich stark diskutiert. Allgemein werden u.a. folgende Kritikpunkte genannt (Schmitz et al. 2016; Crawley 2017):

- Das Arbeitsplatzangebot in SWZ ist begrenzt und auf Arbeitskräfte mit bestimmten Fähigkeiten und Eigenschaften beschränkt. Eine umfassende Integration von Flüchtlingen ist daher durch SWZ nicht möglich.
- Es ist fraglich, ob Beschäftigung in gering qualifizierten Stellen in SWZ Geflüchteten eine ausreichende Bleibeperspektive im Ziel- bzw. Transitland bieten.

³⁸ Die Autoren verweisen auf Uganda als positives Beispiel für die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Demnach sind in der Hauptstadt Kampala 21 Prozent der Geflüchteten Kleinunternehmer, die mindestens eine andere Person beschäftigen; 40 Prozent dieser Beschäftigten sind Einheimische.

- Wenn SWZ zur Förderung von ökonomischen Perspektiven und somit zu Bleibeperspektiven beitragen sollen, müssen sie breite gesamtwirtschaftliche Effekte entfalten, z.B. durch Technologietransfer, Aufwertung der Wirtschaft, Stärkung des Humankapitals, Verbesserung der Infrastruktur, Anstoßen landesweiter Reformen etc. Allerdings gelingt dies bislang nur wenigen SWZ und ist, wenn überhaupt, möglicherweise erst nach Jahrzehnten erreichbar.
- Beschäftigung ist nicht gleich Sicherheit; Flüchtlinge dürfen nicht in SWZ und Industrieparks ausgebeutet werden.
- Viele Flüchtlinge leben in konfliktbelasteten Ländern, wie Tschad und Sudan, oder in Ländern mit schwierigen internationalen Beziehungen, wie Iran. Es ist kaum vorstellbar, dass in diesen Ländern international finanzierte SWZ eingerichtet und von Investoren als Standorte ausgewählt werden.

Selbstredend können SWZ keine allumfassende entwicklungspolitische Patentlösung für Flucht- und Migration bieten. Zutreffend ist, dass SWZ sichere und gut funktionierende Räume für Wirtschaft und Beschäftigung bieten können und aufgrund flexibler Ausgestaltung gezielt Populationen von Flüchtlingen oder Binnenvertriebenen ansprechen können. Allerdings sind gerade in fragilen Kontexten die Herausforderungen für funktionierende SWZ deutlich höher und erfordern besondere Aufmerksamkeit (Kasten 10) – z.B. bei der Investorenanwerbung und der Schaffung verlässlicher Governance-Strukturen für die SWZ (AfDB 2015). Dabei kann die Gewährung von Handelspräferenzen ein nützliches Instrument sein, die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zu unterstützen – das Beispiel des Jordan Compact zeigt aber, dass diese Handelserleichterungen signifikant sein müssen.

Kasten 10:

Können SWZ in fragilen Kontexten eingesetzt werden? Einige grundsätzliche Anmerkungen und ein aktuelles Beispiel aus dem Irak

Häufig wird argumentiert, dass **SWZ geeignete Instrumente in fragilen Kontexten** seien, da sie in einem abgesicherten Gebiet stabile Bedingungen für Unternehmen schaffen würden. Eine Studie der African Development Bank (AfDB 2015) zählt acht Felder auf, in denen SWZ zur Stabilisierung und Entwicklung in fragilen Kontexten beitragen könnten:

1. Anziehung von Auslandsinvestitionen;
2. Bildung von Wachstumspolen/Clustern;
3. Höhere Beteiligung des Privatsektors in SWZ, die auch zu stärkerem Privatsektorengagement in der gesamten Volkswirtschaft führen kann;
4. Unterstützung lokaler KMU durch Verflechtungen;
5. Förderung wettbewerbsfähiger Sektoren/Projekte und somit breitere gesamtwirtschaftliche Effekte;
6. Unterstützung der wirtschaftlichen Diversifizierung, Erschließung neuer Sektoren;
7. Zusätzliche multilaterale Unterstützung (z.B. durch IFIs);
8. Stärkere institutionelle Zusammenarbeit und Politikkohärenz: im Prozess der Entwicklung und Steuerung von SWZ können innerstaatliche, inter- und intrainstitutionelle Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse im Sinne einer stärkeren Politikkohärenz gestärkt und gefördert werden.

Die Autoren räumen ein, dass ein fragiler Kontext besondere Hürden für SWZ bieten, darunter v.a.:

- SWZ benötigen angemessene staatliche Strukturen und Kapazitäten für die Aufsicht und Steuerung des SWZ-Programms (und der SWZ-Regulierungsbehörde);
- Planung und Implementierung des rechtlichen und regulatorischen Rahmens können gerade in fragilen Staaten langwierig sein;
- Erhöhtes Risiko, dass SWZ sog. „vested interests“ (Partikularinteressen) zum Opfer fallen, z.B. als Folge von Klientelpolitik;

- Die Anwerbung geeigneter und ausreichender Investoren ist in fragilen Kontexten schwierig.

Für die Phasen der **Planung, Implementierung und Steuerung von SWZ** (vgl. Kapitel 4) gelten darüber hinaus für fragile und Konfliktsituationen besondere Umstände:

- Markt- und Nachfrageanalysen in der strategischen Planung von SWZ-Programmen sollten neben dem „Ist“-Zustand auch das volkswirtschaftliche Potenzial (nach Stabilisierung) im Auge behalten;
- Konsultationen und der Dialog mit allen Beteiligten Akteuren und Interessensparteien ist im Sinne des „do-no-harm“-Ansatzes besonders wichtig;
- Bei hohen politischen und wirtschaftlichen Risiken ist eine langfristige Finanzplanung kaum verlässlich oder birgt hohe Schwankungsrisiken, welche das Projekt für einen privaten Entwickler/Betreiber unrentabel und unattraktiv machen. Für einen evtl. gewünschten privaten Entwickler/Betreiber müssen daher angemessene Garantien oder andere risikomindernde Angebote erbracht werden.

In einem konkreten Beispiel hatte das **OECD-Irakprojekt** mit Hilfe der UNIDO im Zeitraum 2012-17 an der Schaffung von SWZ (*National Investment Zones*) im Zentralirak gearbeitet. Als mögliche Pilotzonen waren SWZ an der Flughafenstraße in Bagdad sowie in Hattein (Provinz Babil) identifiziert worden. In den geplanten SWZ sollten insbesondere vereinfachende Prozesse bei der Landvergabe und Unternehmensregistrierung, beides zentrale Investitionshemmnisse im Irak, zur Wirkung kommen. Trotz gesicherter Geberfinanzierung und erheblichen Unternehmensinteresses besonders für den Standort Bagdad konnten die SWZ aufgrund mangelnder Umsetzungsfähigkeit der Provinz- und Zentralregierung nicht umgesetzt werden.

Quelle: OECD (2017b).

Wichtige Voraussetzungen für den Erfolg für SWZ im Fluchtkontext sind eine intelligente Ausgestaltung der SWZ, die sowohl den nationalen Umständen als auch dem Profil der Flüchtlinge Rechnung trägt, die Einbettung in eine ganzheitliche Strategie zur Arbeitsmarktintegration sowie die Zusammenarbeit mit Akteuren auf lokaler, regionaler und internationaler Ebene (MEDAM 2018). Dazu zählt u.a. das Einbeziehen der vorhandenen Fähigkeiten der zu integrierenden Geflüchteten oder Migranten sowie die Berücksichtigung der komparativen Vorteile und der allgemeinen Situation in der lokalen Wirtschaft. Lokale Experten und die Zivilgesellschaft, z.B. in Form von Nichtregierungsorganisationen mit Erfahrung vor Ort, sollten daher in die Planung einbezogen werden (Lenner und Turner 2018). Die Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen, z.B. hinsichtlich des Rechtsstatus der Geflüchteten – häufig stellen nicht vorhandene Arbeitsgenehmigungen eine große Hürde dar –, ist ebenfalls notwendig. Darüber hinaus sollte auch das Gastland von der Einrichtung der SWZ profitieren, um anreizkompatibel zu sein. Wie wichtig die Beachtung der lokalen und nationalen Gegebenheiten des Gastlandes ist, wird am Beispiel des Jordan Compact deutlich.

Ein weiterer Punkt, der in diesem Zusammenhang beachtet werden muss, ist die Akzeptanz der heimischen Bevölkerung. Wenn Geflüchtete auf dem Arbeitsmarkt bzw. in SWZ direkt mit Einheimischen oder bereits im Land beschäftigten Migranten konkurrieren, kann dies zu sozialen Konflikten führen. Die jordanische Regierung identifizierte z.B. die Textilbranche als vielversprechenden Sektor zur Integration syrischer Flüchtlinge, da er erstens arbeitsintensiv ist und somit viele syrische Flüchtlinge absorbieren könnte und zweitens vorwiegend Migranten aus Südasien dort beschäftigt sind, was die direkte Konkurrenz mit Jordaniern vermeiden würde. Der Vorschlag wurde aufgrund der Nichtbeachtung der Situation der bereits angestellten Migranten und Migrantinnen zum Teil scharf kritisiert, jedoch war die Anwerbung syrischer Arbeitskräfte für den Textilsektor bislang ohnehin nicht erfolgreich (siehe dazu Kasten 9). Derartige Konflikte ließen sich möglicherweise über die Standortwahl der SWZ vermeiden, zum Beispiel indem sie in der Nähe von Flüchtlingslagern angesiedelt werden. Da Schätzungen der UN zufolge nur 31 Prozent der Geflüchteten in Flüchtlingslagern leben, ginge dies mit einer Einschränkung der Zielgruppe einher (UNHCR 2017; Betts und Collier 2017).

Wie in Kapitel 4 Phasen der Steuerung von SWZ aufgezeigt wird, ist die Entwicklung von Industriezonen in der Regel ein längerer und komplexer Prozess, der die Einbindung zahlreicher Akteure auf verschiedenen Ebenen erfordert und häufig mehrere Jahre von Planung bis Inbetriebnahme in Anspruch nimmt. Die Integration der Fluchtdimension macht diesen Planungsprozess noch komplizierter. Da der individuelle Kontext – lokale und nationale Gegebenheiten, Situation und Profil der Flüchtlinge etc. – einbezogen werden muss, sind auch die Entwicklung und die mehrfache, zügige Umsetzung eines „One-Size-Fits-All“-Ansatzes nicht erfolgsversprechend. Auch wird von Kritikern von SWZ im Fluchtkontext richtig angemerkt, dass die Entfaltung positiver dynamischer Effekte eher auf lange Sicht beobachtbar ist. Es ist daher unwahrscheinlich, dass die Entwicklung von SWZ und Industrieparks kurzfristige Lösungen für Flüchtlinge bieten können. Ein möglicher Ansatz könnte sein, bereits bestehende SWZ vermehrt auch für die Integration von Flüchtlingen zu verwenden. Dass dies jedoch kein leichtes Unterfangen ist und vielzählige Herausforderungen mit sich bringt, verdeutlicht der Fall des Jordan Compact.

3 SWZ in Afrika – Theorie und Praxis

3.1 SWZ in Afrika – Status, Erfolge und Herausforderungen

Viele Länder auf dem afrikanischen Kontinent haben versucht, den Erfolg von SWZ für die wirtschaftliche Entwicklung insbesondere in Asien zu replizieren. Die ersten SWZ in Subsahara-Afrika wurden Anfang der 1970er Jahre in Liberia, Mauritius und Senegal eröffnet und waren rein exportorientierte EPZ. Ein SWZ-„Boom“ ist erst seit den 1990er Jahren zu beobachten: 80 Prozent der SWZ Programme wurden in diesem Zeitraum aufgenommen; insgesamt wurden im Jahr 2008 114 Zonen in Afrika gezählt (AfDB 2015). Mittlerweile hat der Großteil der Länder in Subsahara-Afrika aktive SWZ-Programme, bei den meisten handelt es sich um traditionelle EPZ und Industrieparks. Weitere SWZ sind derzeit in Planung; in manchen Ländern werden außerdem bestehende SWZ-Programme reformiert bzw. erweitert.³⁹ Tabelle 6 gibt einen Überblick über die afrikanischen Zonenprogramme und das Jahrzehnt ihrer Initiierung.⁴⁰ Die Situation in den Partnerländern der Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“ des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wird darüber hinaus in Kasten 11 genauer beleuchtet.

Die Hoffnung, das SWZ-geförderte Wachstum asiatischer Länder in Afrika wiederholen zu können, hat sich bislang überwiegend nicht erfüllt. Eine wichtige Ausnahme stellt Mauritius dar, wo das Mauritius Export Processing Zone Programm (MEPZ) ausländische Investoren anlockte, Exporte steigerte, maßgeblich die Diversifizierung der Wirtschaft vorantrieb und breite Wirtschafts- und Strukturreformen auslöste bzw. unterstützte (Farole 2011; Baissac 2011; Moran 2011; Farole und Moberg 2017). Manche SWZ, die zunächst erfolgreich waren, waren durch eine niedrige Qualität der Investitionen und

³⁹ Einige aktuelle Beispiele: Kenia plant die Einführung von Industrieparks („Special Economic Zones“) in Ergänzung zu den bestehenden Exportförderzonen (EPZ); Nigeria plant öffentliche Investitionen in bestehende und neue SWZ; Liberia hat im Februar 2018 ein neues SWZ-Gesetz verabschiedet; Zimbabwe will noch 2018 SWZ unter einer neuen Gesetzgebung einführen, ebenso wie Swasiland; in Südafrika wird das bestehende SWZ-Gesetz derzeit reformiert.

⁴⁰ Newman und Page (2017) listen eine Vielzahl an existierenden und geplanten SWZ in Afrika inklusive den gebotenen Anreizen auf. Demnach haben 27 Länder aktive SWZ-Programme; in 13 Ländern werden aktuell neue SWZ geplant. (Stand: 2016).

Kasten 11:
Situation in den Partnerländern der Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung

Im Rahmen der 2018 initiierten Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sollen Menschen in Entwicklungsländern bei der Erschließung neuer Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten unterstützt werden. In der ersten Phase der Sonderinitiative werden zunächst Maßnahmen in Äthiopien, Marokko, Tunesien, Ghana, Senegal sowie der Elfenbeinküste gefördert.^a Nachfolgend wird die Situation im Hinblick auf SWZ-Programme in diesen Ländern kurz zusammengefasst.

In **Äthiopien** wurde 2014 der *Bole Lemi Industrial Park* in der Metropolregion Addis Abeba als erste öffentliche SWZ in Betrieb genommen. Die EPZ wurde – wie 15 weitere SWZ – im Rahmen des nationalen Growth and Transformation Plan eröffnet. Neben den öffentlichen gibt es auch privat geführte SWZ (z.B. von chinesischen Investoren) in Äthiopien. Siehe dazu Kasten 13 und Kasten 16.

In **Marokko** wurde 1995 ein SWZ-Gesetz verabschiedet. Das Wirtschaftsministerium führt derzeit 26 Industriezonen und SWZ, die alle im Nordosten des Landes angesiedelt sind, als Investitionsstandorte auf. Die amerikanische Entwicklungsorganisation Millennium Challenge Corporation (2016) spricht von mehr als 100 Industriezonen, die jedoch zum Teil schlecht ausgestattet bzw. instandgehalten seien. Der „Plan d’Accélération Industrielle 2014-2020“ sieht die Einrichtung weiterer Industriezonen sowie die Modernisierung bestehender vor, um das Ziel, 500.000 neue Jobs – die Hälfte davon durch ausländische Direktinvestitionen – zu schaffen, zu erreichen.^b Kasten 18 beleuchtet Erfolgs- und Risikofaktoren von SWZ am Beispiel der marokkanischen Tanger Med Special Economic Zones. Darüber hinaus wird in Kapitel 3.2 eine GIZ-Förderung zur Anpassung an den Klimawandel der Ait Melloul Industrial Zone vorgestellt.

Tunesien verfügt über zwei SWZ (sog. *parcs d’activités économiques*) in Bizerte und Zarzis, die 1993 eröffnet wurden. Zudem sind etwa 500 Millionen Menschen in Industriezonen (sog. *zone industrielle*) beschäftigt (Stand: 2014).^c Zu den Erfahrungen der GIZ mit dem Bizerta Economic Activities Park in Tunesien siehe Kapitel 3.2.

Ghana führte 1995 ein SWZ-Programm ein. Gefördert werden Unternehmen in bestimmten Sektoren, die mindestens 70 Prozent ihrer Erzeugnisse exportieren. Dabei steht es Unternehmen frei, sich entweder als Single Factory Free Zones (SFFZ) an einem Ort der Wahl niederzulassen oder in eine ausgewiesene Exportförderzone zu ziehen. Das ghanaische SWZ-Programm gilt als eines der erfolgreichsten in Afrika. Siehe dazu Kasten 1.

Senegal war eines der ersten afrikanischen Länder, in dem eine Sonderwirtschaftszone etabliert wurde – bereits 1974 wurde eine Export Processing Zone in Dakar eröffnet. Mangels Erfolg wurde diese jedoch 25 Jahre später wieder geschlossen. Als Teil des Emerging Senegal Plan von 2013 initiierte die senegalesische Regierung jüngst ein neues SWZ-Programm. Siehe dazu Kasten 17.

In der **Elfenbeinküste** wurde basierend auf dem SWZ-Gesetz von 2004 die auf den Technologiesektor spezialisierte Information Technology and Biotechnology Village Free Zone (VITIB Zone Franche) inklusive des Technology Park Mahatma Gandhi in Grand Bassam gegründet. 2018 wurde außerdem bekannt gegeben, dass die Elfenbeinküste zusammen mit Burkina Faso und Mali eine grenzüberschreitende SWZ planen.^d

^aBundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2018): Handreichung für die Förderung Privater Träger im Bereich der Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung. — ^bRoyaume du Maroc (2014): „Industrial Acceleration Plan 2014-2020“, via Internet (15.9.2018) <<http://www.mccinet.gov.ma/en/content/industrial-acceleration-plan-2014-2020>>. Royaume du Maroc (2018): Zones Industrielles, via Internet (15.9.2018) <<http://www.zonesindustrielles.ma/>>. Millennium Challenge Corporation (2016): „Developing Morocco’s Industrial Zones to Spur Investment“, via Internet (15.9.2018) <<https://www.mcc.gov/blog/entry/blog-121616-developing-moroccos-industrial-zones>>. — ^cRépublique Tunisienne – Ministère de l’Industrie (2014): Parcs d’Activités Industrielles et Technologiques en Tunisie, <http://www.parcs-activites.tn/parcs-activites.html>. — ^dDeloitte (2017): „Invest in Côte d’Ivoire – A business guide for Africa’s fastest-growing economy“, via Internet (15.9.2018) <<https://www2.deloitte.com/za/en/pages/deloitte-africa/articles/invest-in-cote-divoire.html>>. West Africa Brief vom 14. Mai 2018: „Burkina Faso, Cote d’Ivoire and Mali launch special economic zone“.

Arbeitsplätze gekennzeichnet und daher nicht nachhaltig; u.a. Lesotho⁴¹ und Kenia werden als Beispiele genannt (Farole und Moberg 2017). In anderen vielversprechenden Zonen führten politische Unruhen zu starkem Rückgang von Investitionen, Exporten und Arbeitsplätzen, wie am Beispiel der Textilbranche in Madagaskar deutlich wird. Aufgrund der politischen Krise verlor Madagaskar 2009 den präferenziellen Zugang zum US-Markt unter dem African Growth and Opportunity Act. Gegenüber 2005 halbierte sich die Zahl der Beschäftigten in der exportorientierten Bekleidungsindustrie bis 2012 auf etwa 55.000 Beschäftigte, gleiches gilt für die Zahl der Betriebe, die von 120 auf 60–70 fiel (Morris und Staritz 2014).

Tabelle 6:
Überblick über SWZ-Programme in Subsahara-Afrika nach Zeitpunkt ihrer Initiierung

1970er	1980er	1990er	2000er
Liberia, Senegal, Mauritius	Djibouti, Togo	Burundi, Kamerun, Kap Verde, Äquatorialguinea, Ghana, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mosambik, Namibia, Nigeria, Ruanda, Seychellen, Sudan, Uganda, Simbabwe	Gabun, Gambia, Mali, Südafrika, Botswana, Sambia, Eritrea, Mauretanien, Demokratische Republik Kongo, Tansania, Äthiopien

Quelle: Farole (2011) mit Ergänzungen von Zeng (2016).

Im Hinblick auf statische und dynamische Effekte bleiben afrikanische SWZ insgesamt hinter den Erwartungen zurück. Der Beitrag afrikanischer SWZ zu Beschäftigung und Exporten von SWZ weltweit ist nach wie vor minimal (Abbildungen 9 und 10). Farole (2011) führt die bislang umfangreichste Studie zu SWZ in Afrika durch. Er untersucht produktionsorientierte SWZ in Ghana, Kenia, Lesotho, Nigeria, Senegal und Tansania, von denen einige noch im Anfangsstadium und daher schwer zu beurteilen sind.⁴² Mit Ausnahme von Ghana weisen die Zonen sehr niedrige Investitions- und Exportniveaus auf. Darüber hinaus wurden nur begrenzt Arbeitsplätze geschaffen, da die Zonen (über-raschenderweise) relativ kapitalintensiv sind. Die meisten Arbeitsplätze sind in der Textil- und Bekleidungsindustrie (v.a. Mauritius und Madagaskar) sowie der Lebensmittelverarbeitung (z.B. Ghana, Simbabwe) entstanden (Späth 2018). Die Bilanz der südafrikanischen Industrial Development Zones (IDZ) fällt ähnlich aus (CDE 2012). Die 1991 eröffnete EPZ in Togo wirkte exportfördernd, konnte aber die Erwartungen hinsichtlich von Beschäftigungseffekten nicht erfüllen. Während die SWZ mehr als die Hälfte der nationalen Exporte generiert⁴³ sank der Anteil der inländischen Wertschöpfung von 51 Prozent im Jahr 2001 auf etwa 18 Prozent in 2012. Mit 13.000 Beschäftigten blieben die EPZ weit hinter der Erwartung von 100.000 neuen Arbeitsplätzen zurück.⁴⁴

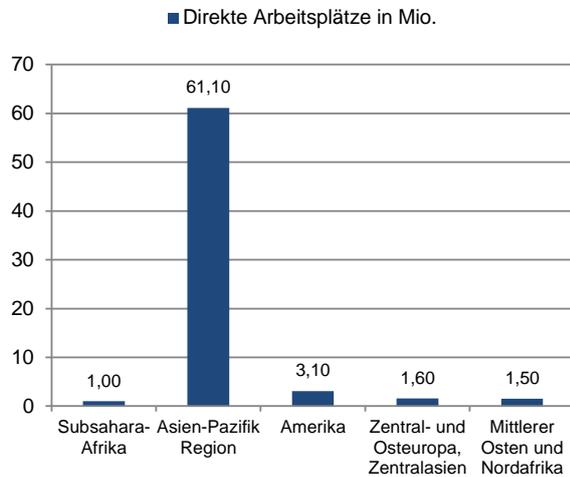
⁴¹ Lesotho hat kein SWZ-Programm per se, sondern verschiedene politische Instrumente, die SWZ-Regimes sehr ähnlich sind, um Exporteure zu unterstützen. Beispiele sind fiskalische und administrative Anreize sowie die öffentliche Bereitstellung von Infrastruktur speziell für die Industrie (Farole 2011).

⁴² Technologie-/ICT-Parks und Wissenschaftsparks werden von Farole (2011) nicht mit einbezogen.

⁴³ 80 Prozent davon werden in Länder der Economic Community of West African States (ECOWAS) verkauft.

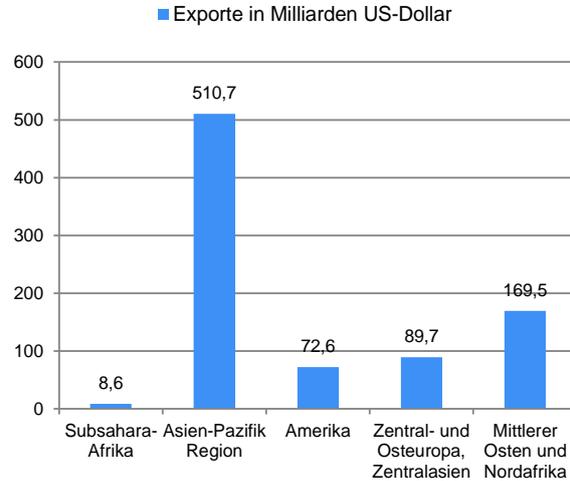
⁴⁴ Quelle für diese Angaben ist ein Blogpost von Ntagungia, dem Länderökonom für Togo der AfDB, vom 6. August 2014, verfügbar via Internet (15.9.2018) <<https://www.afdb.org/en/blogs/measuring-the-pulse-of-economic-transformation-in-west-africa/post/the-role-of-togos-export-processing-zones-in-the-global-value-chain-13413/>>.

Abbildung 9:
Geschätzte SWZ-Arbeitsplätze 2004–2007



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf FIAS (2008).

Abbildung 10:
Geschätzte SWZ-Exporte aus Entwicklungsländern 2004–2007



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf FIAS (2008).

Farole (2011) weist jedoch darauf hin, dass die **Betrachtungsweise** entscheidend ist: Während nominale Zahlen vergleichsweise schlechte Ergebnisse zeigen, ist der prozentuale Beitrag von SWZ zu nationalen Exporten und ausländischen Direktinvestitionen in den von ihm untersuchten Zonenprogrammen **vergleichbar mit anderen Ländern**. Dies deutet darauf hin, dass die **regionale Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit** insgesamt das Problem sein könnten und die Zonenentwicklung dadurch gehemmt wird. Es ist SWZ in Afrika – abgesehen von Mauritius – auch bislang nicht in nennenswertem Umfang gelungen, Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft zu bilden und so dynamische Effekte zu generieren, z.B. durch Technologie- und Wissenstransfers, das „upgrading“ der Ökonomie oder das Anstoßen von Reformen (CIIP 2017; Kingombe und te Velde 2013; Farole 2011). Grund dafür könnte die niedrige Aufnahmekapazität der lokalen Wirtschaft sein. Z.B. zeigen Ergebnisse von Duarte et al. (2014), dass das niedrige Bildungsniveau in Mosambik Spillovers durch ausländische Direktinvestitionen verhindert. So konnten SWZ in Afrika bislang keine nennenswerte Wirkung als „Katalysatoren“ für Entwicklung entfalten (Farole 2011).

Zuletzt gibt es auch positive Anzeichen für die Entwicklung mancher afrikanischer SWZ, z.B. in Ruanda (siehe Kasten 12) und Kenia. So ist z.B. den Zahlen der kenianischen Export Processing Zones Authority zufolge seit 2010 ein stetiges Wachstum der SWZ zu beobachten.⁴⁵ Demnach verdoppelte sich der Wert der Exporte auf 63.005 Mio. K.Sh. im Jahr 2016 (dies entspricht aktuell etwa 627 Mio. US-Dollar). Die Zahl der Angestellten stieg im gleichen Zeitraum von etwa 30.000 auf über 50.000 an, hauptsächlich durch die Ausweitung der Bekleidungsindustrie und der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Auch die Ausgaben für die lokale Beschaffung erhöhten sich stetig (im Jahr 2016 wurden $\frac{1}{4}$ der Produktionsgüter lokal bezogen; $\frac{3}{4}$ importiert), was ein Zeichen für verstärkte Integration mit der lokalen Wirtschaft ist.⁴⁶ Insgesamt konzentriert sich die Entwicklung der SWZ in Afrika mittlerweile vermehrt auf die Schaffung von integrierten Wachstumspolen anstatt wie bisher häufig auf enklavenartige EPZ, sodass künftig möglicherweise verstärkt positive Effekte durch Verflechtungen und Spill-

⁴⁵ Annual Performance Reports sind verfügbar auf der Website der Export Processing Zones Authority via Internet (15.9.2018) <<http://www.epzkenya.com/index.php/annual-performance-report.html>>.

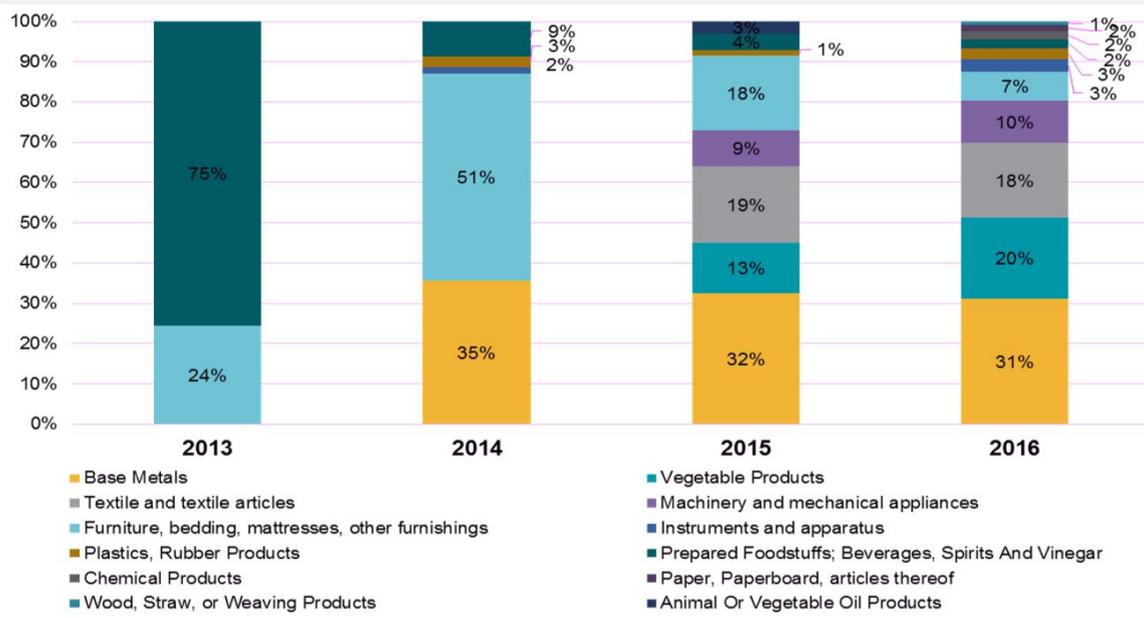
⁴⁶ Zur positiven Performance kenianischer SWZ siehe auch Kingombe und te Velde (2013).

overs realisiert werden können (AfDB 2015). Seit Mitte der 2000er Jahre ist auch China auf dem afrikanischen Kontinent im Bereich SWZ aktiv (siehe Kasten 13 für eine vorläufige Bewertung dieses Engagements).

**Kasten 12:
Die Kigali Special Economic Zone in Ruanda**

Allgemeines zur Kigali Special Economic Zone (KSEZ): Die KSEZ wurde 2013 eröffnet und befindet sich noch im Ausbau. Dennoch trägt sie bereits substantiell zur Wirtschaftsleistung Ruandas bei. Ende 2016 lagen für 44 Unternehmen in der KSEZ Daten vor, die belegen, dass 2 Prozent aller unbefristet Beschäftigten in Ruanda in der SWZ angestellt sind. Obwohl nur 25 Prozent der Firmen exportieren (Stand: 2016) – ein Zeichen, dass sich die meisten Unternehmen überwiegend auf den heimischen Markt konzentrieren – generierten diese zwischen 2013 und 2016 4.5 bis 10 Prozent der nationalen Exporte. Der Anteil importierender Unternehmen liegt mit 75 Prozent deutlich höher. Da die Exporte die Importe dennoch übersteigen, trägt die Zone zur Reduzierung des Handelsbilanzdefizits bei. Seit der Eröffnung wurde die Art der Exporte stark erweitert, womit die Zone das nationale Ziel der Exportdiversifikation unterstützt.

**Abbildung 11:
Art der exportierten Produkte aus der Kigali SEZ**



Quelle: Steenbergen und Javorcik (2017).

Effekte auf die Unternehmensperformance: Eine kontrafaktische Analyse der Firmendaten zeigt, dass ein Umzug in die SWZ zu einer Erhöhung des Umsatzes, der Wertschöpfung und der Beschäftigten führt. Die Wahrscheinlichkeit zu exportieren wird durch eine Umsiedlung in die SWZ nicht erhöht – der zusätzliche Umsatz wird vor allem auf dem heimischen Markt generiert –, die Importneigung dagegen schon. Interviews mit Firmenvertretern kommen zu dem Ergebnis, dass die SWZ drei wichtige **Vorteile gegenüber anderen Standorten** in Kigali hat:

- 1) Bessere Infrastruktur und Versorgungsleistungen: Straßen, verlässliche Stromversorgung, (größtenteils) verlässliche Wasserversorgung und Kanalisation, schnelle Internetverbindung;
- 2) Handelserleichterungen leichter zugänglich: Zollverfahren und Zugang zu Importzollbefreiungen effizienter verfügbar (grundsätzlich für alle Unternehmen in Ruanda verfügbar)
- 3) Effiziente Regulierung und verstärkte Interaktion mit Regierungsbehörden erhöhen die Kenntnis der SWZ-Firmen zu Gesetzen, Regulierungen und Steueranreize; SWZ-Unternehmen können so leichter politische Veränderungen anstoßen um spezifischen Herausforderungen zu begegnen.

Mögliche Mechanismen für die Realisierung der positiven SWZ Effekte: Zwei häufig im Zusammenhang mit SWZ genannte Effekte scheinen nicht für die bessere Firmenperformance verantwortlich zu sein: Steuervorteile sowie Wissenstransfers und Agglomerationseffekte können nicht der Grund sein, da erstens keine zusätzlichen fiskalischen Anreize für SWZ-Unternehmen geboten werden und zweitens kaum Interaktion zwischen SWZ-Firmen stattfindet, durch die Agglomerationseffekte realisiert werden könnten. Möglicherweise sind Importe, die durch KSEZ erleichtert und befördert werden, verantwortlich für die erhöhte Produktivität: Durch eine höhere Qualität und Auswahl an Zwischengütern kann die Produktivität von Firmen gesteigert werden, was zu höherem Umsatz und mehr Bedarf an Arbeitskräften führen kann.

Anmerkung: Steenbergen und Javorcik (2017) geben über die Evaluierung der KSEZ hinaus konkrete Handlungsempfehlungen für die Zone selbst und das SWZ-Programm in Ruanda.

Quelle: Steenbergen und Javorcik (2017).

Sozioökonomische Effekte fallen gemischt aus. Einerseits haben die SWZ-Programme Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen. Wie in anderen SWZ auch, sind größtenteils Frauen aus armen, ländlichen Regionen angestellt. Am erfolgreichsten waren SWZ diesbezüglich in Lesotho und Madagaskar (Farole 2011). Andererseits sind auch afrikanische SWZ Gegenstand der Kritikpunkte, die in Kapitel 2.3.1 Arbeitsstandards und -bedingungen diskutiert wurden. Darüber hinaus liegen die Löhne häufig unter einem existenzsichernden Niveau (Farole 2011). In vielen Ländern gibt es außerdem Probleme beim Landerwerb für die Zonen; Kompensations- und Umsiedlungsmaßnahmen sind Kritik ausgesetzt (Farole 2011). In Nigeria ging die lokale Bevölkerung beispielsweise massiv gegen die Einrichtung der Lekki Free Trade Zone vor, da Enteignungen ohne angemessene Kompensation stattfanden (Tagliarino et al. 2018).

Globale und regionale Faktoren tragen zur gemischten Performance von SWZ in Afrika bei (AfDB 2015; Farole und Moberg 2017). Afrikanische Staaten riefen ihre SWZ-Programme deutlich später ins Leben als lateinamerikanische oder asiatische, welche von der Globalisierungswelle in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts profitieren konnten. Der Wettbewerb, dem sich afrikanische SWZ-Produzenten auf dem Weltmarkt – vor allem durch Asien – stellen, ist daher wesentlich stärker, denn andernorts profitierten Unternehmen bereits seit langem von Skaleneffekten und etablierten Produktionsnetzwerken. Im Vergleich zu Südostasien sind die Lohnkosten außerdem in Subsahara-Afrika (z.B. in Ghana, Kamerun, Kenia, Nigeria) relativ hoch, wie eine neue Studie von Gelb et al. (2017) zeigt. Mali, Malawi, Uganda und die Demokratische Republik Kongo ist zwar die Wettbewerbsfähigkeit in Bezug auf Arbeitskosten gegeben (im Vergleich zu Bangladesch), allerdings sind sie durch instabile institutionelle Rahmenbedingungen und ein mangelhaftes Geschäftsklima gezeichnet (Gelb et al. 2017; Späth 2018). Darüber hinaus verhinderten mangelnde regionale Integration und Handelshemmnisse, dass sich afrikanischen SWZ regionale Wertschöpfungsketten zu Nutzen machen konnten (AfDB 2015).

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und die schwache Entwicklung des Welthandels hatten ebenfalls negative Auswirkungen auf die SWZ-Entwicklung in Afrika. Wie Farole (2011) erläutert, wachsen SWZ i.d.R. in der Anfangsphase über fünf bis zehn Jahre hin nur moderat, bevor eine Phase exponentiellen Wachstums erreicht wird, das letztlich in der Reifephase stagniert. Die SWZ in seiner Studie scheinen bereits in einer Niedrigwachstumsphase zu sein, ohne ihre Blüte durchlaufen zu haben. Daher weist Farole (2011) auf die Gefahr hin, dass manche afrikanische SWZ frühzeitig und dauerhaft auf einem niedrigen Wachstumspfad sein könnten. Andererseits besteht die Möglichkeit, dass die Überwindung der globalen Wirtschaftskrise, Veränderungen in der Industriestruktur und eine Neujustierung globaler Wertschöpfungsketten neue Perspektiven für afrikanische SWZ schaffen (Zeng 2016).

**Kasten 13:
Chinesische SWZ in Subsahara-Afrika**

Im Jahr 2006 kündigte die chinesische Regierung an, bis zu **50 Sonderwirtschaftszonen außerhalb Chinas** errichten zu wollen. Im Rahmen des Forums zur chinesisch-afrikanischen Zusammenarbeit (Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC) wurde im gleichen Jahr ein Aktionsplan verabschiedet, in dem China die Förderung von mehreren sogenannten Overseas Economic and Trade Cooperation Zones auf dem afrikanischen Kontinent zusicherte. Mittlerweile sind einige der Zonen in Betrieb, andere noch in der Errichtungsphase, wie die nachfolgende Übersicht zeigt. In Ostafrika gibt es darüber hinaus Pilotprojekte zum Bau neuer Industrieparks, z.B. in der exportorientierten verarbeitenden Industrie in Kenia.

Land	Zone	Ausschreibungsjahr	Status
Sambia	Chambishi Nonferrous Metal Mining Group Industrial Park	2006	In Betrieb
	Lusaka sub-zon	2006	Im Bau
Nigeria	Lekki Free Trade Zone	2007	In Betrieb
	Ogun-Guangdong Zone	2006	In Betrieb
Äthiopien	Eastern Industrial Park	2007	In Betrieb
Mauritius	JinFei Economic and Trade Cooperation Zone	2006	Im Bau
Algerien	Jiangling Economic and Trade Cooperation Zone	2007	Noch nicht umgesetzt
Ägypten	Tianjin TEDA Suez Zone	2007	In Betrieb

Das chinesische Engagement ist langfristig angelegt und die SWZ – wenn überhaupt – erst seit wenigen Jahren in Betrieb. Daher sind umfassende Evaluierungen noch nicht möglich. Einige Beobachtungen können basierend auf der Literatur jedoch bereits angestellt werden. Insgesamt scheint die Implementierung der chinesischen Zonen in Subsahara-Afrika schleppender voranzugehen als in anderen Regionen. Zum Teil kam es zu Verzögerungen in der Planungsphase u.a. aufgrund von Schwierigkeiten beim Landerwerb, regulatorischen Hürden sowie finanziellen Restrukturierungen wegen der Finanzkrise. Die **Haupt Herausforderungen für das chinesische Engagement zu SWZ weltweit** werden folgendermaßen identifiziert:

- **Verbesserung der Fähigkeiten der Zonenentwickler:** Chinesische Investoren haben häufig keine ausreichende Erfahrung in der Zonenentwicklung und dem -management.
- **Koordinierungsprobleme mit Regierungen vor Ort:** z.T. kommt es zu Kommunikationsproblemen und Verhandlungsschwierigkeiten, auch wegen dem ungleichen Status der Verhandlungspartner.
- **Mangel an externer Infrastruktur:** z.T. muss Infrastruktur auch außerhalb der Zonen von den Entwicklern bereitgestellt werden, was zu starken Kostenerhöhungen führt.
- **Finanzielle Schwierigkeiten der Entwickler:** Hoher Kapitalbedarf für Infrastruktur und hohe Finanzierungskosten in den Gastländern tragen zu finanziellen Schwierigkeiten der Investoren bei.

Ein Beispiel ist **Mauritius:** Während die mauritische Regierung einen geografischen „Zwischenstopp“ zwischen Asien und Afrika bieten und eine von China unterstützte Zone zur Etablierung der Leicht-, Hightech- und ICT-Industrie nutzen wollte, schienen chinesische Investoren zunächst nicht am Standort interessiert, da dieser keinen direkten Marktzugang auf das afrikanische Festland bietet. Hinzu kam der Widerstand der lokalen Bevölkerung gegen Umsiedlungen aus dem Zonengebiet, was einen jahrelangen politischen und rechtlichen Streit bedeutete. Die chinesischen Investoren hatten zudem unzureichende Erfahrung in der Zonenentwicklung und in den Sektoren, für die die SWZ vorgesehen war. Nach einer Neuauflage des Projekts 2014/15 – inklusive einer teilweisen Rückgabe von Land durch die chinesische Regierung – soll JinFei nun zur ersten „Smart City“ in Mauritius werden, sich auf den Tourismus-, Gesundheits- und Finanzsektor konzentrieren und strategischer Teil der chinesischen „Belt-and-Road Initiative“ werden.

Andere SWZ sind erfolgreicher. In der Sambia Chambishi Zone waren bereits 2013 26 Firmen aktiv, die über 320 Millionen US-Dollar investierten. Knapp 8.000 lokale und 1.400 chinesische Beschäftigte waren zu diesem Zeitpunkt angestellt. Auch in den nigerianischen Zonen waren bereits 2013 Investoren angesiedelt, wenn auch Investitions- und Beschäftigungszahlen im Vergleich zu Sambia auf einem niedrigeren

Niveau waren (z.B. 4.250 Stellen für Einheimische in der Ogun-Guangdong Zone im Jahr 2015). In Äthiopien hat sich eine chinesische Schuhfabrik angesiedelt, die erfolgreich in die USA und Europa exportiert und etwa 3.000 überwiegend lokale Arbeitskräfte anstellt und ausbildet (Stand: 2013). Das Unternehmen bemüht sich um lokale Materialzulieferer, was Rückwärtsverflechtungen mit der lokalen Wirtschaft fördert.

Das chinesische Engagement zu SWZ in Afrika ist bislang einzigartig und hat zum **Wissens- und Erfahrungsaustausch** beigetragen. Beispielsweise wurden Seminare, Workshops und Zonenbegehungen durchgeführt und teilweise von der chinesischen Regierung und internationalen Organisationen wie der Weltbank gefördert. In Äthiopien unterstützen Weltbank und chinesische Regierung das SWZ-Programm der Regierung aktiv. Solche Kooperationen können den Erfolg von SWZ und Industrieparks fördern. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie sich die Zonenprogramme entwickeln und ob mittel- bis langfristig dynamische Effekte für die lokale Wirtschaft realisiert werden können.

Quelle: Farole (2011); Bräutigam und Tang (2014); Zeng (2015); Adeyeye (2016); *Global Times* vom 29.07.2018: „New 'smart city' offers glimps into booming Mauritius-China cooperation“.

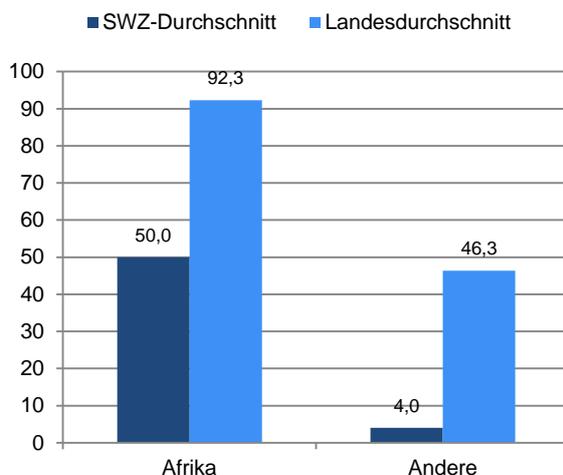
Hauptsächlich werden allerdings eine unzureichende Planung und Implementierung der SWZ-Programme als Gründe für den überwiegend ausbleibenden Erfolg genannt (Farole 2011; Farole und Moberg 2017; CDE 2012). Zum Beispiel wurden afrikanische SWZ – abgesehen von Mauritius – bislang kaum als Testlabore für landesweite Reformen benutzt; viele SWZ sind als traditionelle, enklavenartige EPZ eingerichtet worden ohne dass Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft aktiv unterstützt wurden (AfDB 2015). Darüber hinaus existiert in vielen afrikanischen Ländern kein bzw. nur ein veraltetes SWZ-Regime, das die legalen, regulatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Zonenprogramme festlegt (Zeng 2016). Hinzu kommt eine „wait-and-see“-Haltung, in welcher Regierungen SWZ errichten, aber andere wichtige Schritte wie Vermarktung und Investorenansprache vernachlässigen. Und obwohl es in den meisten Fällen gelang, die Infrastruktur und regulatorische Rahmenbedingungen im Vergleich zum Rest des Landes zu verbessern, waren diese Fortschritte oft nicht attraktiv genug um internationale Investoren anzulocken.

So konnten Stromausfälle in afrikanischen SWZ um 50 Prozent reduziert werden. Damit sind die Ausfallzeiten jedoch nur auf durchschnittlichem Niveau verglichen mit Ländern außerhalb von Afrika – dort können Stromausfälle innerhalb von SWZ fast gänzlich vermieden werden, wie Abbildung 12 zeigt. Bei der Zollabfertigung bewirken SWZ in Afrika im Durchschnitt keinerlei Verbesserung. Grund dafür ist, dass in manchen SWZ Unternehmen sogar längeren Wartezeiten ausgesetzt sind. Dies ist z.B. in Ghana, Lesotho und Tansania der Fall. Gründe sind, dass (1) nicht alle Zonen vor Ort Zollabfertigungsstellen bieten, (2) spezielle Verfahren für SWZ nicht automatisch effizient sein müssen – in Tansania beschwerten sich Investoren, dass die Zollbeamten nicht mit dem SWZ-eigenen System vertraut seien – und (3) z.T. erhebliche Verspätungen bei der Abfertigung in den Häfen auftreten, wie in Tansania oder Kenia (Farole 2011). Auch von der EPZ in Dakar im Senegal wird berichtet, dass übermäßige Bürokratie und lange Wartezeiten beim Zoll und der Ausgabe von Genehmigungen auftreten (Farole und Moberg 2017).

Weitere SWZ scheiterten an mangelhafter Infrastruktur, schlechter Lage und Marktzugang, regulatorischer Unsicherheit, mangelhaften Anreizsystemen, politischer Instabilität, unzureichenden Implementierungskapazitäten oder fehlender Abstimmung zwischen beteiligten Institutionen (Farole 2011). In Nigeria z.B. führten ein Mangel an Koordination und der Wettbewerb zwischen verschiedenen Behörden letztlich dazu, dass die SWZ in Calabar, die als Vorzeigeprojekt fungieren sollte, letztlich nicht mit dem dortigen Hafen verbunden wurde. Stattdessen wurde dort eine eigene Free Zone eröffnet. Da sich dort wiederum nationale Behörden nicht darauf einigten, den Hafen auszubauen, wurde der Gütertransport nach und von Calabar lange auf dem Landweg über Lagos organisiert (Farole und Moberg 2017). Südafrika startete sein Industrial Development Zones (IDZ) Programm 2000, jedoch waren

keine besonderen Anreize für Unternehmen innerhalb der Zonen vorgesehen – als Grund dafür wurde genannt, dass es nicht zu Verzerrungen in der Wirtschaft kommen sollte. Hauptsächlich sollten die SWZ Infrastruktur auf höchstem Niveau liefern. Das Fehlen einer klaren politischen Strategie führte jedoch zu Problemen bei Planung, Implementierung und Management; fehlende Koordination beteiligter Behörden – die Zonen gehören vollständig der Regierung und werden von dieser betrieben – brachten Ineffizienzen mit sich. Beispielsweise hatte zehn Jahre nach Aufnahme des Programms keine der Zonen einen „One-Stop-Shop“ eingerichtet (CDE 2012).

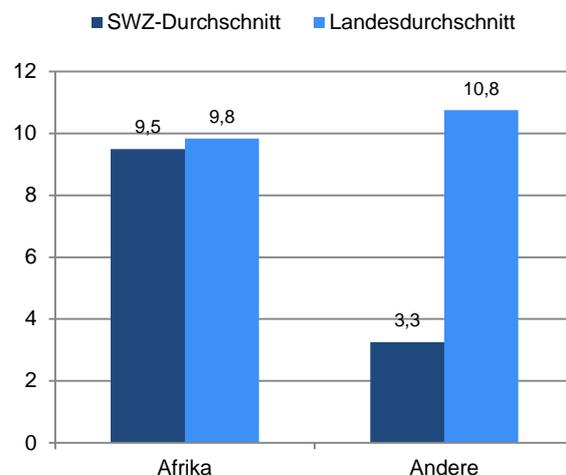
Abbildung 12:
Durchschnittliche monatliche Ausfallzeiten von SWZ wegen Stromausfällen in Stunden



Anmerkungen: Die Durchschnitte für Afrika basieren auf Zahlen von Ghana, Kenia, Lesotho Nigeria, Senegal und Tansania. Die Durchschnitte für andere Länder basieren auf Bangladesch, Honduras und Vietnam.

Quelle: Darstellung basierend auf Farole (2011).

Abbildung 13:
Durchschnittliche Dauer der Zollabwicklung von Importen durch den Haupthafen in Tagen



Anmerkungen: Die Durchschnitte für Afrika basieren auf Zahlen von Ghana, Kenia, Lesotho Nigeria, Senegal und Tansania. Die Durchschnitte für andere Länder basieren auf Bangladesch, der Dominikanischen Republik, Honduras und Vietnam.

Quelle: Darstellung basierend auf Farole (2011).

Zunächst ist möglicherweise überraschend, dass diese Planungs- und Steuerungsprobleme trotz zahlreicher SWZ-Beispiele und „Lessons learned“ aus der Praxis in anderen Ländern auftreten. Jedoch sind diese **Prozesse stark abhängig von den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Landes**, in dem ein SWZ-Programm durchgeführt werden soll. In Ländern mit schwachen Institutionen können „rent-seeking“ und **Misswirtschaft** die Folge sein. Farole und Moberg (2017) und Moberg (2015) erläutern die politökonomischen Probleme im Zusammenhang mit afrikanischen SWZ und Industrieparks, die sich insbesondere durch falsche Anreize und unzureichendes Wissen manifestieren, genauer.⁴⁷

So werden SWZ-Programme – gerade im Zusammenspiel mit schwachen Institutionen – zum Teil aus opportunistischen Gründen initiiert. Mangelhaftes institutionelles Umfeld kann so dazu führen, dass Politiker die Verfolgung persönlicher Ziele in den Vordergrund stellen, was „rent-seeking“ und Korruption bedingen kann. So sind z.B. kapitalintensive Investitionen in Industriezonen politisch attraktiv, da sie in der Öffentlichkeit als Zeichen für Fortschritt dargestellt werden können. Zonenprogramme, die hohe staatliche Investitionsausgaben vorsehen, sind wiederum anfällig für Korruption. Regierungen

⁴⁷ Selbstverständlich treten die nachfolgenden Schwierigkeiten nicht nur in SWZ und Industrieparks in Afrika auf, sondern auch in anderen Ländern. Die Zusammenfassung soll lediglich dazu dienen, Probleme, die in SWZ in Afrika besonders häufig sind, hervorzuheben.

konzentrieren sich gern auf Infrastrukturmaßnahmen, da diese sichtbar und leicht messbar sind; Reformen des Geschäftsumfelds sind weniger öffentlichkeitswirksam; darüber hinaus haben Eliten kein Interesse daran, Reformen durchzuführen, die sie möglicherweise schlechter stellen. So wurde in Südafrika – trotz der Tatsache, dass das Land die beste Industrieinfrastruktur des Kontinents aufweist – stark in die Infrastruktur der SWZ investiert, wohingegen das Regulierungssystem kaum verbessert wurde, obwohl Reformen in diesem Bereich nötig gewesen wären (CDE 2012). Vor diesem Hintergrund haben politische Entscheidungsträger einen höheren Anreiz, in SWZ zu investieren, als z.B. in die Landwirtschaft, obwohl viele afrikanische Länder dort einen komparativen Vorteil hätten (Farole und Moberg 2017). Dabei können SWZ auch als Instrument dienen, regionale Interessengruppen zufriedenzustellen. Die Ausweitung von SWZ-Programmen – manche Länder planen die Einrichtung einer Zone in jeder Region oder Provinz – führt dabei z.T. zu einer ineffizienten landesweiten Verteilung von Ressourcen, z.B. in periphere Regionen, die aufgrund ihres Standorts kein attraktives Investitionsumfeld bieten. Dabei spielt möglicherweise auch eine Rolle, dass allein die Ausweisung eines Grundstücks als SWZ dessen Wert massiv steigern kann, weswegen es teilweise zu „land grabbing“ für SWZ ohne angemessene Kompensierung kam, z.B. in Indien, Vietnam und Nigeria (Farole und Moberg 2017). Finanzpolitische Probleme können die Folge sein. Beispielsweise verpflichtete sich die Regierung in Tansania, Machbarkeitsstudien für 25 bis 30 SWZ durchzuführen und Grundstücke für diese zu sichern; Südafrikas neues Zonenprogramm umfasst 13 Zonen (mindestens eine pro Provinz) und die Regierung soll sowohl Durchführbarkeitsstudien als auch Infrastruktur für jeden Zonenstandort bereitstellen (Farole und Moberg 2017).

Verfehlte Infrastrukturinvestitionen sind eine mögliche Folge. In Lesotho hatte z.B. die Regierung nicht genügend Mittel zur Verfügung um erfolgreiche Industriegebiete rund um die Hauptstadt zu erweitern, weil stattdessen öffentliche Gelder in die Entwicklung entlegener und daher für Investoren unattraktivere Gegenden gesteckt wurden. Während diese Zonen überwiegend leer standen, verschlechterte sich das Investitionsumfeld in zentralen Gebieten (Farole und Moberg 2017). In die südafrikanische Coega Industrial Development Zone wurden mehr als 300 Millionen US-Dollar für Infrastrukturinvestitionen ausgegeben, es wurden jedoch weniger als 3.000 Arbeitsplätze in den ersten zehn Jahren ihres Bestehens geschaffen – die meisten davon sind keine zusätzlichen Stellen, da Firmen lediglich ihren Standort aus anderen Industrieparks nach Coega verlagerten (CDE 2012).

Darüber hinaus ist die Konzentration auf spezifische Sektoren aufgrund von Wissensproblemen nicht immer erfolgreich. So ist beispielsweise nicht immer eindeutig ersichtlich, in welchen Bereichen ein Land komparative Vorteile hat bzw. entwickeln kann oder welche Gebiete attraktiv für Investoren sind. Das ghanaische EPZ-Programm sollte zunächst auf neue, technologieintensive Sektoren abzielen, es siedelten sich aber mehrheitlich Unternehmen aus klassischen Sektoren (wie dem Kakaoexport) an. Aus diesem Grund lautet eine häufige Empfehlung, SWZ-Programme multisektoral, d.h. offen für verschiedene Sektoren, zu gestalten.⁴⁸ Trotzdem legen manche Regierungen spezifische Ziele hinsichtlich der Art der Unternehmen, die in einer SWZ siedeln sollen, fest. Die Calabar SWZ sollte z.B. zur Diversifizierung der nigerianischen Wirtschaft beitragen und Betriebe in der verarbeitenden Industrie ansprechen, was – auch wegen der oben genannten Implementierungsprobleme – trotz hoher Investitionen nicht erfolgreich war. Eine kleinere Zone in Port Hartcourt, die auf Nigerias großen Öl- und Gassektor ausgerichtet war, zog hingegen viele internationale Investoren an. Mittlerweile sind dort über 20.000 Arbeitskräfte beschäftigt, im Vergleich zu etwa 1.000 in Calabar (Farole 2011). Sogenannte Staple Crop Processing Zones (SCPZ), auch bekannt als Agro-Industrieparks, Mega Food Parks oder Agro-Clusters, versuchen den vermeintlichen komparativen Vorteil mancher afrikanischer Länder in der Landwirtschaft auszunutzen. Diese Zonen können den Status einer SWZ haben (AfDB

⁴⁸ Siehe auch das Beispiel der Tema Free Zone in Ghana in Kapitel 1.

2018). In Nigeria wurde beispielsweise 2015 der nationale Rahmen für die Entwicklung und Steuerung von SCPZ verabschiedet; derzeit gibt es 14 Zonen im Land, die durch die Entwicklung nachhaltiger kommerzieller Landwirtschaft und das Anziehen privater Investoren im Bereich der Lebensmittelverarbeitung die Entwicklung armer ländlicher Regionen fördern sollen. Die nigerianische Regierung unterstützt die Zonen durch die Entwicklung komplementärer Infrastruktur sowie durch die Gewährung von Zoll- und Steuererleichterungen (European Union Energy Initiative Partnership Dialogue Facility 2016); die UNIDO leistet technische Unterstützung (siehe Portfolioliste). Der Green Climate Fund plant, ähnliche Projekte in Äthiopien, Sambia, Togo und der Demokratischen Republik Kongo in Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Entwicklungsbank zu unterstützen.⁴⁹ Südafrikas eröffnete kürzlich die Atlantis Special Economic Zone, die für die Produktion grüner Technologien und Dienstleistungen bestimmt ist. Bei Wahl des „richtigen“ Sektors kann die Festlegung auf eine Industrie durchaus vielversprechend sein, u.a. da auf industriespezifische Infrastrukturbedürfnisse eingegangen werden kann und im Idealfall Clustereffekte realisiert werden können. Die Folge derartiger Festlegungen kann jedoch auch sein, dass bestimmten Industrien mit Wachstumspotenzial ausgeschlossen werden (Farole 2011) und Zonen keinen Erfolg haben, wie am Beispiel der Calabar SWZ deutlich wird.

Das Problem die „richtigen“ Anreizsysteme zu setzen und die „richtigen“ Investoren auszuwählen ergibt sich ebenfalls aus dem unvollständigen Wissen der Zonenentwickler. So stellten sich beispielsweise einige der Investoren, die im Rahmen der chinesischen Economic and Trade Cooperation Zones nach Afrika kamen, als unerfahrene Zonenentwickler mit unzureichenden finanziellen Mitteln heraus (Farole und Moberg 2017). Das Problem nicht zu wissen, welche Investitionen auch ohne SWZ-spezifische Anreizsysteme getätigt worden wären bzw. werden würden, hat außerdem zu einer Art „Race to the Bottom“ in Bezug auf Steuerbefreiungen und Subventionen geführt und zum Missbrauch von afrikanischen SWZ als Steueroasen geführt (AfDB 2015).⁵⁰ Dies äußert sich z.B. dadurch, dass langfristig Steuerbefreiungen gewährt und Immobilien und Betriebskosten hoch subventioniert werden; begrenzte Steuerbefreiungen verlängert werden; teilweise Betriebe schließen und unter neuem Namen wieder eröffnen um weiterhin bestimmte Vergünstigungen genießen zu können oder auch durch Gewährung direkter Zuschüsse an Unternehmen, die mit Arbeitsplatzverlusten drohen (AfDB 2015; Farole und Moberg 2017). Daher werden oftmals nicht die erwarteten Steuereinnahmen generiert.

Darüber hinaus sind die Planung und Implementierung afrikanischer SWZ häufig durch Interessenskonflikte und mangelnde Koordination verschiedener Beteiligter gekennzeichnet. Es treten Anreizkonflikte und Koordinationsschwierigkeiten zwischen verschiedenen Interessensgruppen und Behörden auf.⁵¹

- **Zwischen öffentlichen Institutionen in der Planungsphase:** Der Mangel an Koordination kann unterschiedliche SWZ-Regimes innerhalb eines Landes hervorrufen, was zu interner Verwirrung und Konkurrenz, ineffizientem Ressourceneinsatz sowie einer unübersichtlichen Situation für Investoren führen kann. Dies war z.B. in Tansania der Fall. Dort wurde 2002 unter Führung der National Development Corporation ein EPZ-Programm ins Leben gerufen. Vier Jahre später und vor Inbetriebnahme der EPZ, wurde ein weiteres SWZ-Regime unter Führung des Wirtschaftsministeriums von der Regierung verabschiedet. Nigeria ist ein weiteres Beispiel, denn vier Jahre

⁴⁹ Das Projektkonzept des Green Climate Fund vom 26.3.2018 ist verfügbar via Internet (15.9.2018) <https://www.greenclimate.fund/documents/20182/893456/19810_-_Staple_Crops_processing_Zone__SCPZ__Promoting_sustainable_agricultural_value_chains.pdf/532f9986-c1a5-b7a5-c2f4-739ef7673ee?version=1.1>.

⁵⁰ Vgl. dazu auch Kapitel 5.2.1.

⁵¹ Quelle für die folgenden Ausführungen und Beispiele ist Farole und Moberg (2017).

nach der Einrichtung einer EPZ-Behörde wurde die Oil & Gas Free Zone Authority geschaffen. Der jahrelange Streit der beiden Behörden über jeweilige Zuständigkeiten wurde schließlich durch die Generalstaatsanwaltschaft beigelegt.

Zwischen öffentlichen Institutionen im Betrieb der SWZ: Hier treten am häufigsten Koordinationsprobleme zwischen verschiedenen Behörden auf; insbesondere aufgrund von Anreizinkompatibilitäten zwischen Verantwortlichen der Finanzpolitik (z.B. Finanzministerium, Zollbehörde) und der Investitions- und Exportförderung. In Nigeria z.B. weigern sich Zollbeamte trotz Anweisung der Regierung bestimmte Anreizsysteme in SWZ durchzusetzen. Die Tinapa SWZ im Südosten des Landes sollte eine „Duty Free“-Shoppingzone werden mit Abgabefreiheit bis 5.000 US-Dollar pro Person. Die Zollbehörde setzte diese Grenze allerdings auf 330 US-Dollar herab, was die Geschäfte in der Zone, in der bereits dreistellige Millionenbeträge investiert worden waren, stark beeinträchtigte. Weitere Probleme treten häufig bei „One-Stop-Shops“ auf, die eigentlich einen vereinfachten, effizienten Service für Unternehmen bieten sollen. In wenigen afrikanischen Ländern haben SWZ-Behörden Entscheidungsgewalt über die Regulierungstätigkeit der Shops. Dies war z.B. in Lesotho ein Problem, wo die Beamten je nach Tätigkeit verschiedenen Ministerien unterstanden und die Leitung des 2007 eröffneten „One-Stop-Shops“ daher keine Befugnis hatte, Prozesse aufeinander abzustimmen und so Effizienz und Qualität zu garantieren. Mangelnde Zusammenarbeit zwischen der Regulierungsbehörde der SWZ und der Investitionsförderungsagentur führen in manchen Ländern in Subsahara-Afrika, wie Tansania, Nigeria oder Kenia, ebenfalls zu Schwierigkeiten. Obwohl eine Trennung der Behörden aufgrund des Tätigkeitsspektrums sinnvoll ist, könnte die formelle Zusammenarbeit (z.B. in Form von gemeinsamen Komitees oder personelle Verknüpfungen auf Führungsebene) dazu beitragen, Marketing-, Planungs- und Umsetzungsprozesse, z.B. im Hinblick auf die Betreuung von Investoren, zu koordinieren.

- **Zwischen der SWZ und der lokalen Regierung:** Zwischen SWZ-Entwicklern und -Behörden und lokalen bzw. regionalen Regierungsbehörden kann es ebenfalls zu Anreizinkompatibilitäten und Koordinationsproblemen kommen. Die Planung der Tema Export Processing Zone in Ghana sah beispielsweise vor, dass die örtliche Kommune, die für die Wasserversorgung in der Region zuständig ist, die Wasserversorgung der SWZ sicherstellt. Jedoch hatte diese keinen Anreiz dazu, da sie keine Einnahmen von der SWZ zu erwarten hatte und daher die Versorgung der lokalen Bevölkerung und Betriebe vorzog. Unternehmen innerhalb der SWZ mussten unter hohen Kosten Wasser mit Tankfahrzeugen liefern lassen.
- **Zwischen öffentlichen und privaten Interessengruppen:** Infrastruktur außerhalb der SWZ wird grundsätzlich öffentlich bereitgestellt, innerhalb der SWZ sind häufig private Investoren zuständig. Die Planung und Errichtung von SWZ erfordert daher die Koordinierung öffentlicher und privater Akteure. Verzögerungen oder Abweichungen im Zeitablauf können die Zusammenarbeit stören. Darüber hinaus kann wechselseitige Abhängigkeit ein Problem sein: Die Regierung verlangt ggf. eine Absicherung privater Investoren bevor sie Infrastruktur bereitstellen kann. Diese wiederum wollen keine Investitionen tätigen, bevor die Regierung nicht die versprochene Infrastruktur liefert. In Ghana führten unterschiedliche Erwartungen zwischen privaten Zonenentwicklern und der Regierung beispielsweise zu Verzögerungen von sieben Jahren.

Da in Kapitel 4 Phasen und Steuerung der SWZ-/Industriepark-Entwicklung sowie Kapitel 5 Erfolgs- und Risikofaktoren für SWZ auf konkrete Handlungsempfehlungen eingegangen wird, wird an dieser Stelle auf die Ausführung von Lösungsvorschlägen für die oben genannten Probleme verzichtet.

3.2 Ergebnisse der Befragung

Im Rahmen der Studie wurden aus der von der GIZ bereitgestellten „Übersicht über derzeit laufende Projekte in Ländern Afrikas“ (Stand: Anfang März 2018) aus den Bereichen „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ (technische und finanzielle Zusammenarbeit) und „Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“ GIZ- und KfW-Projektvorhaben in Afrika, deren Projektbeschreibung einen Bezug zu SWZ und Industrieparks nahelegen, für eine Befragung ausgewählt. An 14 in Zusammenarbeit mit der GIZ identifizierte Projektverantwortliche wurde daraufhin ein strukturierter Fragebogen zu SWZ (siehe Anhang) gesendet.

In zehn Fällen wurde rückgemeldet, dass kein direkter Bezug zu SWZ und Industrieparks vorhanden ist und daher eine Beantwortung des Fragebogens nicht möglich sei. Die KfW gab dabei an, bankenweit keine Projekte mit direktem SWZ-Bezug zu unterstützen. In zwei der zehn Fälle sei allerdings künftig eine Zusammenarbeit der GIZ mit SWZ in Zukunft geplant, so im Rahmen des überregionalen Projekts „Grüne Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ in Burkina Faso und Äthiopien sowie im Rahmen des „Public-Private-Partnership-Fonds Fragile Staaten Westafrika“. In drei Fällen berichteten GIZ-Projektverantwortliche ihre konkreten Erfahrungen aus der Arbeit mit SWZ – beantwortete Fragebögen kommen aus Ägypten, Tunesien und Marokko. In einem Fall blieb eine Rückmeldung vollständig aus.

Die kontaktierten GIZ-Projektmanager/-innen verwiesen an sieben weitere potenzielle Interviewkandidaten/-innen, sowohl intern (1), als auch extern (internationalen Organisation (1), Forschungsinstitut (2), nationale Geberorganisation (1) und SWZ (1 Unternehmen, 1 Zonenmanager)). Eine Beantwortung der Fragebögen fand trotz vermehrter Kontaktaufnahme nur im Falle der Afrikanischen Union statt. Die Auftragnehmer kontaktierten darüber hinaus 25 Mitglieder der World Free Zones Organization (WFZO) in Afrika, von denen drei beantwortete Fragebögen die Studie ergänzen.

Positive Berichte von SWZ und Industrieparks in Afrika kommen aus der Nkok Special Economic Zone in **Gabun** und der privat geführten E² (E Square) Industriezone in **Ägypten**. Die Beurteilung der staatlich betriebenen Sadat City Industrial Zone in Ägypten sowie des Bizerta Economic Activities Park in **Tunesien** fällt trotz z.T. deutlichen positiven statischen und dynamischen Effekten gemischerter aus. Die Auswertung der Fragebögen zeigt darüber hinaus auf, dass SWZ in mehreren afrikanischen Ländern ein neues, **aufstrebendes Instrument der Industriepolitik** sind; Beispiele kommen aus **Benin, Liberia und Swasiland** mit jeweils unterschiedlich weit fortgeschrittenen SWZ-Programmen. Am Beispiel der Ait Melloul Industrial Zone in **Marokko**, wo ein GIZ-Projekt zur Förderung der Anpassung an den Klimawandel realisiert wurde, wird deutlich, dass Projekte mit Bezug zu SWZ und Industrieparks in vielfältigen Kontexten denkbar sind und nicht rein auf die Planung und Umsetzung eines Zonenprogramms beschränkt sind.

Die **Afrikanische Union** berichtet von mehreren Aktivitäten in Bezug auf SWZ: Erstens wird derzeit das zweite *African Union Symposium on Special Economic Zones and Industrial Development* vorbereitet, das im November 2018 in Lusaka, Sambia stattfinden soll. Zweitens arbeitet die *African Union Commission for Trade and Industry* mit SWZ-Behörden in Äthiopien, Sambia und Djibouti zusammen; konkrete Erfahrungen werden allerdings nicht mitgeteilt. Drittens ist eine Studie zum Erfolg von afrikanischen SWZ geplant. Als Erfolgsfaktor wird generell das Angebot von angemessener Infrastruktur und Regulierung angesehen. Die GIZ könne durch die Unterstützung der *African Union Commission* bei der Entwicklung einer SWZ-Strategie einen positiven Beitrag leisten.

Die detaillierten Ergebnisse der Befragungen zu einzelnen Zonen werden im Folgenden fallstudienartig beschrieben.

3.1.1 Vom „White Elephant“ zur erfolgreichen SWZ: Die Nkok Special Economic Zone in Gabun

Die **Nkok Special Economic Zone in Gabun** wurde von 2010 bis 2012 entwickelt und wird derzeit weiter ausgebaut. Die Zone ist in drei Bereiche eingeteilt: eine Wohnsiedlung (bislang 180 Häuser, 44ha), eine Gewerbeanlage sowie der Industriepark (560ha, eine Erweiterung um weitere 500ha ist in Planung). Während sich die SWZ anfangs auf die Holzverarbeitungsindustrie konzentrieren sollte, haben sich inzwischen Unternehmen aus der Metallverwertung sowie der Agrar- und Bauindustrie angesiedelt. Die SWZ bietet umfassende Steuer- und Zollbefreiungen, Zugang zur Eisenbahn (über die Stämme für die Holzverarbeitung transportiert werden) und zum Hafen (über Bahn und Straße), ein Logistikzentrum inklusive Lastwagen und Mobilkrane sowie einen „One-Stop-Shop“ mit 19 Verwaltungsabteilungen (u.a. für die Bereiche Zoll, Steuer, Finanzen, Einwanderung, Forstwirtschaft, Arbeit (inkl. Vermittlung), Handel, Umweltkontrolle). Zollverwaltung und Spedition stehen rund um die Uhr zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es Banken, Fitnessseinrichtungen, Restaurants sowie eine Polizeistation und Feuerwehr auf dem Gelände. Die Nkok SWZ wird privat entwickelt und betrieben. So liegt die Zuständigkeit für die Zonenerschließung, Immobilienverwaltung, Marketing, Wasser- und Stromversorgung etc. beim privaten Betreiber. Eine öffentliche SWZ-Behörde ist für Gesetzgebung und Regulierung innerhalb der SWZ, die Überwachung der gesamten Zone sowie das Management des „One-Stop-Shops“ zuständig.

Die Zone kann trotz ihrer kurzen Laufzeit bereits **Erfolge**, sowohl im Hinblick auf statische als auch dynamische Effekte, verbuchen. Diese sind:

- 1) **Generierung zusätzlicher ausländische Direktinvestitionen** in Höhe von 400 Millionen US-Dollar;
- 2) Ansiedlung sowohl **lokaler als auch internationaler Unternehmen** in der SWZ, u.a.:
 - Ansiedlung von zwei großen lokale Unternehmen, die im Metallrecycling tätig sind (Vertrieb sowohl vor Ort als auch Export);
 - Umsiedlung von fünf großen Holzverarbeitungsunternehmen in die Zone.
- 3) Substantielle **Erhöhung nationaler Exporte** (SWZ verschifft mittlerweile 33 Prozent aller Container des Landes; durchschnittlich 560 pro Monat);
- 4) Schaffung von mehr als **3.600 Arbeitsplätzen**:
 - Einkommensniveau liegt meist über dem gesetzlichen Mindestlohn;
 - 65 Prozent der Beschäftigten sind Frauen, die vom Zonenbetreiber als loyaler und fleißiger angesehen werden;
- 5) **Aufwertung der Wirtschaftstätigkeit** („industrial upgrading“): Entwicklung Gabuns vom Exporteur von unbehandeltem Holz zum erfolgreichsten Exporteur von Furnieren auf dem afrikanischen Kontinent durch die SWZ;
- 6) **Bildung und Technologietransfer**: Gründung des „Transfer of Technology Center“, das Trainings für lokale KMU anbietet.

Folgende Herausforderungen werden im Fragebogen identifiziert:

- 1) Der Erfolg der SWZ hat zu **Migration** in die Region geführt, sodass es außerhalb der Zone zu **Engpässen** bei Wohnungen und Schulen kommt.
- 2) **Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft** sind bislang gering; etwa 4 Prozent der Produktion wird lokal vertrieben (max. 25 Prozent sind erlaubt); es ist nicht bekannt ob auch Produktionsgüter lokal bezogen werden.

- 3) Das **Potenzial für Technologiespillover** wird aufgrund der niedrigen Technologieintensität der Furnierproduktion als relativ gering angesehen.
- 4) **Sozial-, Arbeits-, Sicherheits- und Umweltstandards** sind zwar innerhalb der Zone identisch zu den landesweiten Regulierungen. Die Einhaltung der Umweltregulierung wird regelmäßig von der Umweltbehörde kontrolliert, jedoch als große Herausforderung angesehen.

Die Beweggründe für Unternehmen in der Nkok Special Economic Zone zu siedeln werden folgendermaßen eingeschätzt:

- 1) Verfügbarkeit von Land, Energie und qualitativ hochwertiger Infrastruktur innerhalb der SWZ;
- 2) Verfügbarkeit von Ressourcen (Holzindustrie; 80% des Landes besteht aus Wald);
- 3) Steueranreize;
- 4) Verwaltungserleichterungen durch den „One-Stop-Shop“.

Obwohl die SWZ zu Beginn größtenteils als Investitionsruine („white elephant“) angesehen wurde, konnte sie sich innerhalb von nur sechs Jahren in ein erfolgreiches Industrieprojekt entwickeln. Die Verbesserung des Geschäftsumfelds führte zu Investitionen und Beschäftigungsmöglichkeiten für lokale Arbeitskräfte. Als wichtigster **Erfolgsfaktor** wird die gut funktionierende **Public-Private-Partnership** mit Olam International aus Singapur genannt, die maßgeblich zu einer stabilen positiven Performance der Zone beitrage. Der private Entwickler und Betreiber wird als vertrauenswürdiger Partner angesehen, der trotz bürokratischer Hürden und einem unstabilen Geschäftsklima im Land bereit war, hohe Investitionen zu tätigen.

3.1.2 Vergleich einer öffentlichen und privaten Industriezone in Ägypten

Erfahrungsberichte aus **Ägypten** kommen aus zwei Industriezonen: der **staatlich entwickelten und betriebenen Sadat City Industrial Zone** sowie dem **privat geführten E² Industriepark**. Die Erfahrungen der GIZ-Projektverantwortlichen mit beiden SWZ bestätigen das in der Literatur häufig beschriebene Phänomen, dass privat betriebene Zonen erfolgreicher sind als rein öffentliche: im privat geführten E²-Industriepark liegt die Auslastung bei 90 Prozent trotz deutlich höherer Kosten für Land und zusätzlicher Servicegebühren. Der Anteil ausländischer Unternehmen liegt mit 45 Prozent vergleichsweise hoch. Die öffentlich geführte Sadat City Industrial Zone ist zwar durch lokale Unternehmen voll besetzt, allerdings weisen Design, Regulierung und der Betrieb vielfältige Mängel auf und der Zone gelang es nicht, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen. Tabelle 7 stellt die beiden Industriezonen vergleichend gegenüber.

Als **Erfolgsfaktoren** werden neben der Ausgestaltung, Regulierung und dem professionellen Betrieb von SWZ auch die Transportmöglichkeiten zu/von der Zone sowie soziale und finanzielle Einrichtungen vor Ort genannt. Der Landpreis dagegen wird nicht als effektiver Faktor angesehen, um Investoren anzuziehen. Obwohl die Preise in der E² Industriezone deutlich über denen in öffentlichen Zonen liegen, ist die Attraktivität des Industrieparks auch für ausländische Investoren hoch und ein Großteil der Anlagen ist bereits ausgelastet. Ein Mangel an Transportmöglichkeiten zu/von Industrieparks und mangelhafte Instandhaltung werden als die größten **Hindernisse** genannt, wieso öffentlich betriebene Zonen, die häufig abseits großer Städte liegen, für Investoren unattraktiv sind.

Die GIZ ist im Rahmen des PSME-Projekts („Promotion of Small and Medium Enterprises (PSME) Programme“) bereits zu SWZ und Industrieparks in Ägypten tätig. Der Fokus liegt auf der Entwicklung personeller Kapazitäten der Industrial Development Authority (IDA) und anderen privaten Entwicklern und Betreiber von Industriezonen. Ziel ist es, die als schwach beurteilte Performance im Hinblick auf

das Management, die Regulierung, die Entwicklung sowie den Betrieb von Industriezonen zu verbessern. Die Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung sollen bald in zwei Pilotzonen implementiert werden, die als Test für eine breitere Anwendung dienen sollen.

Tabelle 7:
Vergleich einer öffentlichen und einer privaten Industriezone in Ägypten

	Sadat City Industrial Zone	E ² („E Square“)
Entwicklung und Betrieb	Öffentlich (New Urban Communities Authority (NUCA) unter dem Ministerium für Wohnungsbau)	Privat
Lage	100 km nordwestlich von Kairo	30 km nordwestlich von Kairo
Struktur	erschlossene Grundstücke unterschiedlicher Größe für Investoren der Leicht-, Mittel- und Schwerindustrie sowie kleinere Werkstätten zum Kauf	Drei Bereiche: Automobilindustrie, Maschinenbau und andere Industrien (z.B. Möbel-, Chemieindustrie). Investoren können erschlossene Grundstücke erwerben oder bereits bebaute Grundstücke mieten.
Anreizsysteme	keine weiteren Anreizsysteme	Zone bietet neben einem One-Stop-Shop vielfältige Dienstleistungen, u.a. medizinisches Zentrum, Kindertagesstätte, Feuerwehr, Training Center, Konferenzräume, Containerpark, Pausenbereiche, Shuttlebus nach/von Kairo für Arbeitskräfte, Hotel, Restaurants, Banken, Supermarkt und Einzelhandelsgeschäfte, Sportanlagen.
Anzahl und Art der Unternehmen	> 450, hauptsächlich lokale Firmen	120 Firmen haben Land erworben (61 bereits in Betrieb, 21 im Bau), 45% davon ausländische Investoren
Exporte, FDI, Beschäftigung	Keine Angaben	Keine Angaben
Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft	Rückwärtsverflechtungen: 70%, Vorwärtsverflechtungen: 85%	Rückwärtsverflechtungen: 50%, Vorwärtsverflechtungen: 50%
Innovation und Ausbildung	Kein Trainingscenter, aber: Berufliche Bildung wird durch eine Investor Association gefördert	Technical Academy: Aktives Trainingszentrum innerhalb des Parks, Angebote z.B. von Siemens
Sozial-, Arbeits-, Sicherheits- und ökologische Standards	Öffentliche Behörden sind zuständig für Regulierung, lediglich minimale Anforderungen werden eingehalten	Öffentliche Behörden haben Zugang zum Park; durch den privaten Betreiber werden zusätzliche Maßnahmen und Kontrollen für zusätzliche Sicherheit und die Zufriedenheit ausländischer Investoren durchgeführt.
Migration	Zone verfolgt keine direkten Ziele im Hinblick auf Migration; Arbeitskräfte sind i.d.R. auf der Suche nach höherem Einkommen und guten Arbeitsbedingungen, da dies innerhalb der Zone nicht erreicht ist, wird das Potenzial zur Bekämpfung von Migrationsursachen als gering angesehen.	Zone verfolgt keine direkten Ziele im Hinblick auf Migration; da Arbeitskräfte i.d.R. auf der Suche nach einem höherem Einkommen und guten Arbeitsbedingungen sind und dies in der Zone erreicht ist, werden die Beschäftigten ihren Arbeitgebern gegenüber als loyal eingeschätzt und als weniger bereit Migrationsrisiken auf sich zu nehmen.
SWZ-Erfolg	Erfolgreich im Hinblick auf Auslastung und Produktion. Aber: Design, Regulierung und Betrieb sind mangelhaft.	Wird als bester Industrieparks Ägypten eingeschätzt. Sehr gute Ausgestaltung und Betrieb. 90% ausgelastet, obwohl Landpreise deutlich höher sind als in öffentlichen Industrieparks und Servicegebühren verlangt werden.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis des strukturierten Fragebogens.

3.1.3 Mängel in Marketing und Kommunikation als Erfolgshindernis in Tunesiens Bizerta Economic Activities Park

Die Einschätzung des 1993 gegründeten **Bizerta Economic Activities Park (PAEB)** in **Tunesien** fällt gemischter aus. Im Rahmen des GIZ-Projekts „Innovation, employment and regional economic development“ wurde die Zone im Bereich Marketing, Personal und Innovation durch Technologietransfer unterstützt. Die SWZ, die als **Public-Private-Partnership** geführt wird, liegt am Mittelmeer, ca. 60 km von der Hauptstadt entfernt und bietet Investoren eine hohe Qualität an Infrastruktur sowie fiskalische und nichtfiskalische Anreize. Zum Beispiel werden Investoren durch den Betreiber der SWZ in sämtli-

chen Phasen der Unternehmensaktivität unterstützt (u.a. im Hinblick auf Verwaltung, Personalbeschaffung, technische Unterstützung). 60 Firmen (38 Industrie-, 18 Dienstleistungs-, 4 Handelsunternehmen) aus Europa, den USA und Tunesien selbst sind in der SWZ tätig. Mit 97 Prozent kommt der Großteil der Investitionen aus dem Ausland. Dennoch ist der **Beitrag der Zone zur ökonomischen Entwicklung** Tunesiens relativ gering:

- 1) Ausländische Direktinvestitionen in den PAEB belaufen sich auf 2 Prozent der nationalen ausländischen Direktinvestitionen.
- 2) Etwa 4.300 Beschäftigte (99 Prozent Tunesier) sind in der Zone angestellt.
- 3) Die SWZ hat nicht maßgeblich zum Wachstum und der Diversifizierung der Export beigetragen.

Im Hinblick auf **sozioökonomische Auswirkungen** der Zone werden einige positive Faktoren und Entwicklungen im Fragebogen genannt:

- 1) Verabschiedung einer innovativen Umweltstrategie, die neuen Entwicklungen im Bereich erneuerbare Energien und Recycling integriert;
- 2) Kooperation mit dem Centre International des Technologies de l'Environnement de Tunis (entstanden aus dem o.g. GIZ Projekt);
- 3) Potenzial tunesische Diaspora als Investoren anzuziehen könnte indirekt Abwanderungen beschränken.

Während das SWZ-Regime an sich, die angebotenen Anreizstrukturen, die strategisch günstige Lage der Zone sowie die Expertise der Zonenmitarbeiter als vorteilhaft eingeschätzt werden, werden mehrere **Herausforderungen** identifiziert:

- 1) Mangelnde **Attraktivität des Standorts**, da es einerseits kein Gas in Bizerte gibt und andererseits der Zugang zur Stadt aufgrund von Staus/Überlastungen der Infrastruktur schwierig ist;
- 2) Hoher **Verwaltungsaufwand**;
- 3) **Mängel in Marketing und Kommunikation** (z.B. wird der PAEB häufig mit dem Bizerte Competitiveness Park verwechselt).

Eine bessere Performance der SWZ könnte nach Expertenmeinung vor allem durch eine verbesserte interne und externe Kommunikation (d.h. mit Unternehmen in der SWZ und zur Anziehung neuer Investoren) erreicht werden.

3.1.4 SWZ als aufstrebendes Instrument der Industriepolitik in Swasiland, Liberia und Benin

Die Auswertung der Fragebögen zeigt darüber hinaus auf, dass SWZ in manchen afrikanischen Ländern ein **neues, aufstrebendes Instrument der Industriepolitik** ist. So wurde in **Swasiland** in der ersten Hälfte des Jahres 2018 eine SWZ-Gesetzgebung verabschiedet und bereits zwei Gelände als SWZ deklariert, nämlich der Royal Science and Technology Park etwa 40km südöstlich der Hauptstadt Mbabane sowie der King Mswati III International Airport im Nordosten des Landes. Erstere Zone soll besonders die Informations- und Telekommunikationsbranche ansprechen, während letztere auf luftfahrtnahe/-intensive Sektoren sowie die Nahrungsmittelverarbeitung ausgerichtet werden soll. Für beide Zonen ist die Einrichtung eines „One-Stop-Shops“ geplant. Die Struktur der Zonen ist gesetzlich festgeschrieben. Demnach kann die Zonenentwicklung sowohl durch öffentliche als auch private Hand durchgeführt werden, der Betreiber der Zone ist jedoch zwingend privat mit eigenen Finanzmitteln. Zur Anziehung internationaler Investoren wird ein umfangreiches Anreizsystem geboten, das neben Steuer- und Zollerleichterungen auch die Befreiung von Devisenkontrollen sowie Zuschüsse für grüne Technolo-

gien, Neubauten und Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten vorsieht. Die Befreiung von der Ausbildungsumlage soll darüber hinaus Anreize zur Ausbildung lokaler Arbeitskräfte bieten. Obwohl grüne Technologien direkt gefördert werden, enthält das SWZ-Gesetz keine expliziten Regeln zu Umweltstandards; gleiches gilt für Arbeits- und Sozialstandards.

Da sich die Zonen erst in der Entwicklungsphase befinden, gibt es noch keine konkreten Informationen zu Unternehmen und deren Performance in der SWZ. Bislang hat der Royal Science and Technology Park ein Memorandum of Understanding mit einem multinationalen Pharmaunternehmen aus Indien unterschrieben; Verhandlungen mit weiteren interessierten Investoren aus der Energie-, Pharma- und Mineralölindustrie sowie dem Medizintourismus aus Australien, Südafrika, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Nigeria und Israel laufen derzeit.

Die SWZ in **Benin** und **Liberia** befinden sich in einem noch früheren Entwicklungsstadium. In Benin ist nach Experteninformationen derzeit ein SWZ-Gesetzgebungsprozess auf dem Weg. In Liberia scheint die Planung schon etwas weiter fortgeschritten zu sein. Hauptziel des dortigen Zonenprogramms ist die Beschäftigungsförderung. 2017 wurde dort der Special Economic Zone Act verabschiedet; derzeit sind konkrete Zonen in Buchanan und Monrovia in Planung. Bei Letzterer handelt es sich um die Wiedereröffnung der 1989 aufgrund des Bürgerkriegs geschlossenen SWZ; Infrastruktur in Form von Straßen und Lagerhallen ist daher bereits vorhanden. Beide Zonen sind in der Nähe von Häfen angesiedelt. Die Buchanan Zone soll sich auf die Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten spezialisieren. Dazu wird voraussichtlich mit finanzieller Unterstützung der African Development Bank eine Staple Crop Processing Zone eingerichtet. Während die genaue Ausgestaltung der Management- und Anreizstruktur noch nicht festgelegt ist, ist bereits beschlossen, dass die Zonen privat geführt werden sollen.

3.1.5 Förderung der Anpassung an den Klimawandel der Ait Melloul Industrial Zone in Marokko

Im Rahmen des GIZ-Projekts „Private Sector Adaption to Climate Change“ (PSACC) wurde eine Vulnerabilitätsstudie für die **Ait Melloul Industrial Zone in Marokko** durchgeführt. Die Zone ist eine traditionelle exportorientierte Industriezone, wurde 1988 gegründet und wird öffentlich geführt. Auf 35 ha sind etwa 250 Unternehmen – überwiegend KMU – angesiedelt (Auslastungsgrad: 90 Prozent), hauptsächlich in der Agrarindustrie (70 Prozent), aber auch im Metall-, Chemie- und Baugewerbe. Die günstige Lage zwischen Hafen und Flughafen sowie die Nähe zu vielen Gemüse- und Obstfarmen hat dazu beigetragen, dass Gemüse- und Obstexporte aus der Zone etwa 90 Prozent der nationalen Exporte darstellen.

Mittlerweile ist die Zone durch veraltete Infrastruktur und Einrichtungen, schwache Instandhaltung, Mangel an Abfallentsorgungssystemen, schwachen Managementstrukturen und -kapazitäten gekennzeichnet, die die Verwundbarkeit aufgrund des Klimawandels erhöhen können. Aus diesem Grund führte die GIZ im Rahmen des Projekts eine Studie zur Identifizierung der Klimarisiken durch und erarbeitete Anpassungsmaßnahmen, z.B. zur Vermeidung von Überflutungen und verbessertem Wassermanagement in der Zone. Im Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel wird das Projekt als erfolgreich bewertet.

3.1.6 Zusammenfassung: Erfolgsfaktoren von SWZ und potenzielle Handlungsfelder der Entwicklungszusammenarbeit

Die Auswertung des strukturierten Fragebogens hat die folgenden Determinanten für eine Ansiedlung von Investoren und eine positive wirtschaftliche Performance von SWZ ergeben:

- 1) **Funktionierende Public-Private-Partnership** mit hoher Investitionsbereitschaft zur Entwicklung der Zone.
- 2) **Investorenanwerbung:**
 - Effiziente, zeitnahe und transparente Zulassungsverfahren und zügiger Zugang zu den SWZ-Anlagen für Investoren;
 - Geeignete Marketing- und Kommunikationsstrategie;
 - Konkrete Marketingmaßnahmen.
- 3) **Optimierte Dienstleistungen und Verwaltung:**
 - Effiziente „One-Stop-Shops“;
 - Professioneller Zonenbetrieb (z.B. im Hinblick auf Instandhaltung);
 - Umfassendes Dienstleistungsangebot inklusive sozialer, finanzieller und nicht-finanzieller Einrichtungen vor Ort (siehe E² in Ägypten).
- 4) **Qualität der Infrastruktur innerhalb der SWZ** (Energie, Logistik, Telekommunikation etc.).
- 5) **Standort der SWZ und Infrastruktur in der Umgebung:**
 - Ausreichende Verfügbarkeit von Arbeitskräften;
 - Transport von/zur SWZ.
- 6) **Verbindungen mit der lokalen Wirtschaft:**
 - Zulieferer in Umgebung der SWZ (siehe Marokko).
- 7) **Verfügbarkeit von Land und Ressourcen:**
 - SWZ können einfach Zugang zu Land bieten in Staaten, in denen Ausländer kein Land besitzen dürfen (z.B. Liberia);
 - Im Land verfügbare Ressourcen können ein entscheidender Faktor für die Ansiedlung von Investoren sein (siehe Gabun).

8) **Attraktivität steuerlicher Anreize:**

Darauf aufbauend werden als **potenzielle Handlungsfelder für die Entwicklungszusammenarbeit** die folgenden Maßnahmen von den lokalen Expertinnen und Experten genannt:

- 1) Unterstützung bei der **Entwicklung einer SWZ-Strategie** (African Union Commission).
- 2) Aufbau und Verstärkung von **Verflechtungen** und **technologischen Spillover**-Effekten (Gabun).
- 3) Unterstützung des **Kapazitäts- und Kompetenzaufbaus des SWZ-Managements** (Swasiland, Marokko):
 - Aufbau finanzieller und personeller Ressourcen.
- 4) **Integrierung der Sustainable Development Goals** in das SWZ-Programm (Swasiland).
- 5) **Technische Unterstützung der SWZ-Planung** in Form von Markt- und Sektorstudien zur Identifizierung von komparativen Vorteilen, idealem Zonentyp sowie vielversprechenden Sektoren und Investoren um das Ziel der Beschäftigungsförderung zu realisieren (Liberia):
 - *„Ideally, the experts would create a sector specific overview that highlights pros and cons of several sectors and types of zones. It is very interesting to understand which industry is best suited for SEZ in LIBERIA. For example, for an Agro-processing zone, which industries are likely*

to have the most transformative effect on the economy? Should the government approach juice manufacturers or rice millers or rubber compounding?”

- 6) Unterstützung bei der Entwicklung einer **Marketing- und Kommunikationsstrategie** sowie bei der Implementierung von **Marketingmaßnahmen** (Tunesien):
 - Während die GIZ den Bizerta Economic Activities Park im Rahmen des Projekts „Innovation, employment and regional economic development“ bei der Entwicklung einer Marketing- und Kommunikationstrategie unterstützte, benötigt die Zone auch Unterstützung bei der Umsetzung von Marketingmaßnahmen.
- 7) Technische Unterstützung in den Bereichen **Regulierung, Entwicklung und Betrieb von SWZ** (Ägypten).
- 8) Stärkung der **Transportmöglichkeiten** von/zu abseits von größeren Städten gelegenen SWZ (Ägypten).
- 9) **Durchführung von Studien** zur Verbesserung des Verständnisses, welche Elemente von SWZ Investoren anziehen (Gabun).

4 Phasen und Steuerung der SWZ-/Industriepark-Entwicklung

Die Entwicklung von SWZ ist in der Regel ein längerer und komplexer Prozess, der die Einbindung zahlreicher Akteure auf verschiedenen Ebenen erfordert. Von der Planung eines SWZ-Programms auf der nationalen Ebene bis zur konkreten Umsetzung und Inbetriebnahme erster SWZ liegt oft ein mehrjähriger Zeitraum.⁵²

Das vorliegende Kapitel gliedert den Prozess der SWZ-Entwicklung in vier Komponenten, die im Einzelnen beschrieben und mit Handlungsempfehlungen unterlegt werden. Besonders herausgearbeitet und erklärt werden Strukturen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privatem Sektor – sog. PPP („public-private partnerships“) – hinsichtlich institutioneller Aufhängung, Förderung und Betreiberstruktur einzelner SWZ.

Die vier Komponenten der SWZ-Entwicklung sind:

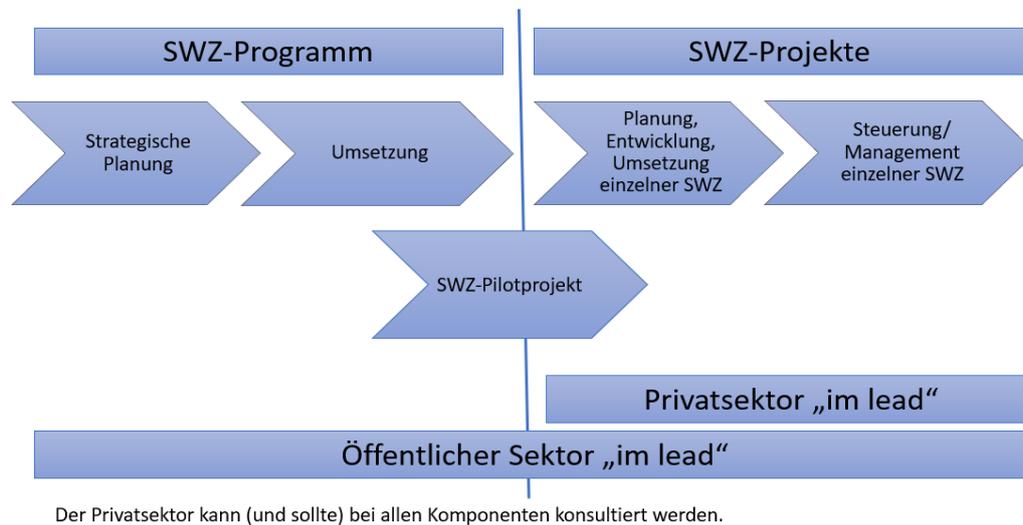
1. Strategische Planung des SWZ-Programms;
2. Umsetzung des SWZ-Programms;
3. Planung, Entwicklung und Vermarktung einzelner SWZ;
4. Steuerung/Management von SWZ.

Für die Umsetzung der ersten beiden Komponenten sind wirtschaftspolitische, staatliche Entscheidungen notwendig. Damit liegt hier die Verantwortung in der Hand staatlicher (nationaler und/oder regionaler) Akteure, wobei der Privatsektor konsultativ hinzugezogen werden kann. Komponenten 3 und 4

⁵² Das für die GIZ erstellte Working Paper „Special Economic Zones Part II: Zone Development and Management“ von Reinfeld und Weber (2016) beschreibt einzelne Schritte der physischen Entwicklung und des Betriebens von SWZ, lässt aber zentrale Aspekte eines SWZ-Programms wie der Strategischen Planung, des regulatorischen Rahmens, des Marketings u.a. unbeantwortet und kann punktuell zur Ergänzung dieses Kapitels herangezogen werden.

hingegen können (und werden in der Realität zunehmend) privatwirtschaftlichen Akteuren, d.h. Entwicklern und Betreibern von SWZ, übertragen werden. Abbildung 14 verdeutlicht die Abläufe.

Abbildung 14:
Komponenten der SWZ-Entwicklung



Quelle: Eigene Darstellung.

4.1 Strategische Planung des SWZ-Programms

4.1.1 Übersicht und Ablauf

Erhebliche Vorarbeit und Voranalysen sind notwendig, bevor Regierungen mit der Umsetzung eines SWZ-Programms beginnen können. Dieser Prozess, hier bezeichnet als „Strategische Planung“, soll Regierungen helfen, die wirtschaftlichen Kosten und Risiken eines SWZ-Programms abschätzen und bewerten zu können. Auf Basis der erfolgten Strategischen Planung sollte entschieden werden können, ob und in welcher Form ein SWZ-Programm umgesetzt werden soll.

Zunächst gilt es, folgende, grundlegende **Fragestellungen** zu klären:

- Kann das SWZ-Programm zur Erreichung nationaler Entwicklungsziele/einer nationalen Entwicklungsstrategie beitragen?
- Ist der zu erwartende wirtschaftliche Nutzen eines SWZ-Programms ausreichend hoch, um öffentliche Investitionen für ein oder mehrere SWZ zu rechtfertigen?
- Bestehen ausreichende finanzielle Anreize/Gewinnaussichten, um private Unternehmen als Entwickler und Betreiber für die ersten SWZ zu gewinnen?
- Gibt es mögliche Nutzer (Unternehmen) in ausreichender Zahl, die sich in den geplanten SWZ niederlassen?

Wenn diese Fragen dahingehend beantwortet sind, dass SWZ die nationale Entwicklung nachhaltig unterstützen könnte, kann mit der weitergehenden, tieferen Planung begonnen werden. Die **Elemente** der Strategischen Planung – in den folgenden Abschnitten ausführlicher beschrieben – umfassen typischerweise:

- Marktanalyse (einschl. Vorfestlegung auf eine SWZ-Form);
- Formulierung des rechtlichen und regulatorischen Rahmens für SWZ;
- Konzeption eines Pilotprojekts („Pilotzone“) mit Masterplan;
- Ökologische und soziale Folgenabschätzung;
- Volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzenrechnung und Finanzplanung;
- **Endergebnis:** Ein Umsetzungs-/Implementierungsplan für das SWZ-Programm.

Das letzte Element, der **Umsetzungs-/Implementierungsplan**, ist als **Ergebnis** der Strategischen Planung aufzufassen. Er soll die Basis für die weitere Umsetzung des SWZ-Programms bilden und daher v.a.

- die wirtschaftlichen und finanziellen Nutzen des SWZ-Programms quantifizieren;
- die antizipierte Mitwirkung des privaten Sektors bei der Umsetzung definieren;
- die weiteren Umsetzungsschritte für die Umsetzung des SWZ-Programms aufführen, einschl. Maßnahmen zur Risikoabsicherung; und
- die institutionelle Aufhängung des SWZ-Programms und notwendige rechtliche und regulatorische Reformen benennen.

Nachdem das SWZ-Programm auf nationaler Ebene beschlossen und umgesetzt wurde, müssen private oder öffentliche **SWZ-Entwickler** die physische und finanzielle Planung aus dem Umsetzungs-/Implementierungsplan erweitern und präzisieren, bevor mit der Entwicklung einer konkreten SWZ begonnen werden kann.

Für die Strategische Planung ist eine **Beteiligung vieler Akteure/Stakeholder** auf nationaler und sub-nationaler Ebene notwendig. Oft wird die Strategische Planung von einem **zentralen Ministerium** wie dem Büro des Premierministers oder dem Wirtschaftsministerium gesteuert, das eine spezielle Arbeitseinheit/„Task Force“ mit Beteiligung nationaler und sub-nationaler Behörden und nichtstaatlichen Vertretern (NGOs, Wirtschaftsverbände) einberuft. Der Prozess der Strategischen Planung hat somit eine **fachlich-technische** wie eine **politische** Dimension. Im Kontext von Entwicklungsländern wird empfohlen, dass die „Task Force“ auf Expertise von außen für spezifische Gutachten oder in der politischen Kommunikation zugreifen kann.

Zentrale Akteure der „Task Force“ können sein:

- Wirtschafts-/Industrieministerium
- Wirtschaftsverbände
- Planungsministerium
- Nationale/Regionale Investitionsbehörden
- Transportministerium
- Ministerium für Kommunalwesen
- Umweltbehörden/Umweltministerium
- Kommunen/Kommunalverbände
- Versorgungsunternehmen (Strom, Wasser, IT)
- Finanzministerium
- Steuerbehörde
- Zollamt/Zollbehörde
- Arbeitsministerium

- Polizei
- Konsularbehörde/Einwanderungsamt (für Visa/Einreisegenehmigungen)

4.1.2 Marktanalyse (einschl. Vorfestlegung auf eine SWZ-Form)

Die Marktanalyse bildet den sog. „business case“ für eine SWZ, bestimmt also, ob ein SWZ oder ein SWZ-Programm sich in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung rechnet. Ohne eine solche Wirtschaftlichkeitsanalyse ist die Umsetzung eines SWZ-Programms schwer zu rechtfertigen und hohen Risiken unterworfen. Teil der Marktanalyse ist auch eine (vorläufige, erste) Entscheidung über die Form und Ausgestaltung der SWZ, die umgesetzt werden sollen.

Die Marktanalyse sollte auf zwei Gruppen bzw. „Märkte“ ausgerichtet sein:

- Der **„Markt“ der SWZ-Nutzer**: Hier sollte das Interesse von Unternehmen und Industriesektoren an einer Ansiedlung in einer SWZ analysiert werden. Das Nutzerinteresse bestimmt wesentlich die finanzielle Tragfähigkeit von SWZ und ist damit auch Voraussetzung der Beteiligung von Entwicklern und Betreibern an der SWZ.
- Der **„Markt“ für SWZ-Entwickler/Betreiber**: Die rechtliche und finanzielle Strukturierung einer SWZ sollte die Erfordernisse von Entwicklung-/Betreiberunternehmen von SWZ berücksichtigen. Unternehmen, die auf die Entwicklung bzw. das Betreiben von SWZ spezialisiert sind, bringen einerseits Erfahrung von außen. Private Entwickler oder Betreiber können außerdem selbst in die SWZ investieren und damit finanzielles Risiko übernehmen.

Die Marktanalyse umfasst im Allgemeinen **vier Elemente**:

1. Standortanalyse (national/für SWZ-Standorte):

Bemisst die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes im Vergleich zu anderen Ländern und SWZ anderer Länder. Die Analyse arbeitet den komparativen Vorteil eines Landes heraus, soll aber auch Schwächen und Reformbedarf aufzeigen. Zur Standortanalyse gehört die Auswertung verschiedener Faktoren des Wirtschafts- und Geschäftsklimas, darunter:

- Natürliche Ressourcen;
- Angebot an Land;
- Geschäftsklima („Doing Business“ o.ä.);
- Höhe und Art bestehender Handels- und Investitionsströme;
- Arbeitskosten und Verfügbarkeit von Arbeitskräften;
- Geographische Lage: Die **Lage/der Standort** ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg der SWZ. Mehrere Studien (FIAS 2008; Wei 2000) betonen die Bedeutung einer strategischen Lage – mit Nähe zu anderen Unternehmen, Verfügbarkeit von Kapital und qualifizierten Arbeitskräften – für den Erfolg einer SWZ, insbesondere für die Erzeugung von „linkages“ mit der lokalen Wirtschaft;
- Qualität der und Kosten für Energie, Wasser und Transportinfrastruktur;
- Regierungsführung und politische Risikofaktoren, welche die Investitionssicherheit beeinflussen könnten.

2. *Sektorenanalyse:*

In der Sektorenanalyse soll bestimmt werden, welche **Industrie- oder Dienstleistungssektoren** in den geplanten SWZ angeworben werden könnten, und damit auf welche Sektoren das SWZ-Programm ausgerichtet sein sollte. Verschiedene Herangehensweisen sind möglich:

- Analyse aufgrund der **wirtschaftlichen Aktivität**: Auf Basis bestehender (nationaler oder regionaler) Wirtschaftsstrukturen und -ströme können Rückschlüsse auf Zielsektoren für SWZ gezogen werden;
- **Exportanalyse**: Die Menge und Beschaffenheit bestehender Güter- und Dienstleistungsexporte kann für die Bestimmung von Zielsektoren für SWZ herangezogen werden;
- **Importmarktanalyse**: Aus dem Nachfragebedarf an regionalen und internationalen Märkte können Chancen für nationale SWZ abgeleitet werden;
- **Investorenanalyse**: Hier steht der Investor/das Unternehmen, das in der SWZ investieren soll, im Vordergrund. Herausgearbeitet werden soll hier, welche Entscheidungskriterien Unternehmen für eine Investition anlegen und unter welchen Umständen sie sich in einer zu gründenden SWZ niederlassen würden.

3. *Ermittlung der Nachfrage:*

Über Umfragen/Befragungen soll bestimmt werden, wie hoch das Interesse bzw. die Nachfrage der Nutzer (Firmen, Investoren) an SWZ ist. Die Umfragen können weiteren Zwecken dienen:

- Indikation/Bestätigung zu bestimmten Investitionstrends in bestimmten Industrie-/Dienstleistungssektoren und andere sektorspezifische Informationen;
- Indikation einer Präferenz für bestimmte SWZ-Standorte;
- Kostenindikation für SWZ, insbesondere für die Kosten der Betreibung von SWZ.

Zielgruppe der Umfrage sind mögliche Nutzer von SWZ, die entweder schon im Land operieren, Interesse an einer Ansiedlung gezeigt haben (oder dies tun könnten) und/oder prominent in der Region vertreten sind. Grundsätzlich sollte die Umfrage eine repräsentative Zahl von Unternehmen und möglichen Investoren abdecken, also z.B. lokale, regionale und internationale Investoren sowie verschiedene Industriesektoren (wo sinnvoll, auch Zulieferer zur Abdeckung von Wertschöpfungsketten) und Unternehmen verschiedener Größen berücksichtigen. Der Umfang der Umfrage ist kontextabhängig (z.B. von der Größe des Landes und des SWZ-Programms).

Die Umfragen sollten folgende Informationen abfragen:

- Kosten der Geschäftstätigkeit (Arbeitskosten, Land/Miete, Infrastrukturkosten (Wasser, Strom, Internet ...));
- Operativer Bedarf (Standortgröße, Arbeitskräfte, Infrastrukturbedarf (z.B. Stromverbrauch));
- Kriterien der Standortwahl, mögliche bevorzugte Standorte;
- Importbedarf und Importmärkte (kann der Bedarf an Vorleistungen aus nationalen oder internationalen Quellen gedeckt werden);
- Interesse, eine SWZ zu nutzen.

4. *Nachfrageprognose:*

Aufbauend auf den Ergebnissen der Standortanalyse, der Sektorenanalyse und der Prüfung der Nachfrage (Umfrage) kann eine **Nachfrageprognose** erstellt werden. Die Nachfrageprognose sollte in

erster Linie den Bedarf an SWZ, einschließlich deren Größe und Lage, abschätzen. Abhängig von der Qualität und Aussagekraft der Analyseergebnisse kann die Nachfrageprognose auch Informationen zu weiteren Planungsschritten geben, wie:

- Die Art/Ausgestaltung der SWZ ist nachfrageabhängig. Call-Center und Unternehmen der produzierenden Industrie stellen unterschiedliche Anforderungen an eine SWZ – erster benötigen eine gute Büroinfrastruktur, letzter Produktionsstätten. Viele moderne SWZ sind flexibel hinsichtlich der Nutzergruppen („multi-use“/„multi-purpose“ SWZ).
- Infrastrukturbedarf: Die Nachfrageprognose liefert eine Indikation für den Bedarf an Standortgröße, Gebäuden, Strom, Wasser, Transport und andere Infrastruktur. Diese Informationen sind für die (privaten oder öffentlichen) Entwickler von SWZ wichtig.
- Wirtschafts- und Finanzplanung: Für Entwickler und Betreiber von SWZ kann die Nachfrageprognose bereits Möglichkeiten für die Abschätzung über Einkünfte aus SWZ sowie über einzelne Kostentitel wie für Infrastruktur und Personal liefern.

4.1.3 Formulierung des rechtlichen und regulatorischen Rahmens für SWZ, einschl. der Handelspolitik

Die Umsetzung eines SWZ-Programms, einschließlich der Entwicklung und Betreuung von SWZ, erfordert häufig Änderungen im politischen, rechtlichen und regulatorischen Rahmenwerk.

Internationale Erfahrung hat gezeigt, dass ein **einheitliches nationales Regelwerk** für SWZ – in der Regel in der Form eines eigenen SWZ-Gesetzes – gegenüber einzelnen und auf bestimmte SWZ bezogenen Ad-hoc-Maßnahmen vorzuziehen ist, um eine solide rechtliche Grundlage für ein wettbewerbsfähiges SWZ-Programm zu schaffen. Ein einheitliches Regelwerk erleichtert darüber hinaus die nachträgliche Steuerung des SWZ-Programms. Daher empfiehlt es sich, schon im Zuge der **strategischen Planung** eines SWZ-Programms notwendige Reform- bzw. Anpassungsschritte zu identifizieren und einzuleiten.

Die Festlegung auf ein SWZ-spezifisches Regelwerk kann in folgende Schritte gegliedert werden, die nachfolgend genauer ausgeführt werden.

- (1) Festlegung eines Regelwerks für SWZ unter Berücksichtigung bestehender regulatorischer Praxis und handels- und investitionspolitischen Verpflichtungen;
- (2) Festlegung eines wettbewerbsfähigen Anreizsystems mit fiskalischen und nichtfiskalischen Anreizen;
- (3) Klärung der institutionellen Aufhängung des SWZ-Programms, einschl. der möglichen Rolle des Privatsektors.

1. Festlegung eines Regelwerks für SWZ unter Berücksichtigung bestehender regulatorischer Praxis und handels- und investitionspolitischen Verpflichtungen

Erster Schritt ist eine Prüfung bestehender SWZ-relevanter gesetzlicher Regelungen, ergänzt durch Interviews mit wichtigen Stakeholdern. Dies umfasst im Einzelnen:

- **Gesetze und Regelungen zu folgenden Themen (Auswahl):** Unternehmensgründung und -registrierung, Investitions- und Bankenrecht, Landvergabe, Arbeit und Beschäftigung, Unternehmensbesteuerung, Einwanderung, Umwelt, Zollgesetze, Schiedsgerichtsbarkeit, geistiges Eigentum.
- **Handelspolitik und Investitionsschutz:** Einhaltung von WTO-Regeln, bilaterale und regionale Investitionsschutz- und -förderverträge. Insbesondere ist hier das seit 2016 geltende WTO-Verbot von Exportsubventionen zu beachten. Dies hat dazu geführt, dass in mehreren Ländern an Export-

vorgaben gekoppelte Vergünstigungen (z.B. besteht in EPZ die Vorgabe, dass i.d.R. 80-100 Prozent aller produzierten Güter exportiert werden müssen) durch allgemeine Programme der Sektorförderung für lokale und internationale Unternehmen ersetzt wurden. Um Konflikte mit WTO-Regeln zu umgehen, sollten SWZ auf Exportvorgaben verzichten und vollen Zugang auf den nationalen Markt unter bestehenden Importregeln erlauben (Kasten 14).

- **Interviews für den „Realitätscheck“** (wie werden geltende Regeln/Gesetze befolgt und umgesetzt?) mit: Regierungsvertretern aus verantwortlichen Ministerien, regional spezialisierten Rechtsanwälten, lokale Wirtschaftsverbände, Investoren.

Kasten 14: SWZ und Handelspolitik

Handelspolitische Regeln können signifikante Auswirkungen auf SWZ haben und sind daher schon in der Planung von SWZ und ihrer rechtlichen Ausgestaltung zu berücksichtigen. Beispiele:

Mit dem Auslaufen des **Multifaserabkommens** (Multi Fibre Agreement, MFA) 2005 liefen bilateral festgelegte Quoten für den Handel mit Textilien aus. Dadurch verschob sich die Textilproduktion in Länder mit wettbewerbsfähiger Produktion v.a. in Südasiens. Die Zahl der Arbeiter im SWZ-Programm der Dominikanischen Republik, das stark auf den Textilexport ausgerichtet war, sank als Folge dramatisch von ca. 120.000 im Jahr 2004 auf 41.000 nur fünf Jahre später. Die Regierung stützte die Textilproduktion in die SWZ durch zusätzliche Subventionen und konnte dadurch Teile der Produktion im Land halten, wenn auch unter zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Kosten (Moberg 2017).

Die WTO verbietet seit 2016 **Export-Subventionen**. Ausgenommen sind die ärmsten Länder. Als Folge müssen viele Länder, die in SWZ (in der Regel EPZ) exportbezogene Vergünstigungen gewährt haben, die Regeln ändern. Costa Rica und Mauritius z.B. haben Exportquoten für Firmen in SWZ aufgehoben, Mexiko hat exportbezogene Vergünstigungen durch offene Programme der Sektorförderung ersetzt. Russland hat im Gegenzug für die Abschaffung von Exportquoten in bestimmten Sektoren Mindestinvestitionshöhen festgelegt – was dazu führt, dass Firmen, die sich in SWZ niederlassen, häufig auch für den Exportmarkt produzieren, um die höhere Investition zu rechtfertigen. Derzeit wehrt sich Indien in einem von den USA angestregten WTO-Verfahren gegen den Vorwurf von Exportsubventionen in SWZ (*Financial Express* vom 12. Juni 2018, „Government sets up group to study special economic zones policy“).

Weiterhin ist zu klären, ob und unter welchen Bedingungen Exporte aus EPZ in andere Länder einer bestehenden **Freihandelszone** möglich sind, da in EPZ ja exportbezogene Vergünstigungen gewährt werden und der Handel mit Ländern von Freihandelszonen nicht als Export gilt. NAFTA und Mercosur beispielsweise verbieten den Export von SWZ in andere Länder des Handelsblocks, wobei in den Freihandelszonen auf dem afrikanischen Kontinent Ursprungsregeln („rules of origin“) auf Produkte aus SWZ angewendet werden und dadurch bei hohem lokalen Wertschöpfungsanteil sogar eine zollfreie Einfuhr möglich erscheint (Koyama 2011).

Auf dieser Basis – und durch den Vergleich mit SWZ-Programmen in anderen Ländern mit ähnlichen SWZ-Programmen – können Regeln für ein wettbewerbsfähiges nationales SWZ-Programm formuliert werden. Hierbei ist im Einzelfall zu entscheiden, inwieweit SWZ-Regeln von nationalen Regeln abweichen sollen. Oft wird argumentiert, dass SWZ als „Testlabore“ für die nationale Wirtschaftspolitik anzusehen sind. In diesem Fall sollten besondere Regelungen in den SWZ auch im Hinblick darauf geplant sein, dass sie im Fall positiver Wirkung in der nationalen Wirtschaft übernommen werden können.

2. Festlegung eines wettbewerbsfähigen Anreizsystems mit fiskalischen/nichtfiskalischen Anreizen

Erfolgsfaktoren. Bei der Festlegung von **Anreizen** gilt, dass diese im internationalen Vergleich wettbewerbsfähig sein und Einnahmeausfälle zumindest über andere Einnahmen aus der SWZ (z.B. Einkommenssteuer) mittelfristig kompensiert werden können. Folgende grundsätzliche Regeln gelten:

- Insgesamt ist im weltweiten Vergleich eine Annäherung der fiskalischen Anreize, die in SWZ gewährt werden, zu betrachten. Daneben gelten die für Investoren fundamentale Entscheidungskriterien wie Standort, Marktzugang, Arbeits- und Materialkosten, Infrastruktur weiter fort.
- Die Tatsache, dass ähnliche Anreize in erfolgreichen wie weniger erfolgreichen SWZ gewährt werden, deutet darauf hin, dass Anreize nicht wesentlicher Erfolgsfaktor für eine SWZ sind.
- Zu hohe fiskalische Anreize können zu Marktverzerrung und zu signifikanten Einnahmeausfällen des Staates führen.
- Die Rolle nichtfiskalischer Anreize, wie gute und transparente Dienstleistungen, wird häufig unterschätzt.

Tabelle 8 gibt eine Übersicht über mögliche fiskalische und nicht-fiskalische Anreize in SWZ, zusammengefasst aus einer OECD-Studie (OECD 2017a).

Exkurs: Institutionelle Aufhängung einer SWZ – Akteure, Funktionen, Rollen

Im Zuge der Festlegung auf den rechtlichen und regulatorischen Rahmen für eine SWZ bzw. ein SWZ-Programm ist die Klärung der institutionellen Aufhängung und Zuständigkeiten, einschließlich einer möglichen Rolle des privaten Sektors, wichtiges Element. Diese sollen hier etwas ausführlicher im Rahmen eines Exkurses erfolgen. Fragen, die es zu klären gilt, betreffen die Einrichtung und Ausstattung einer SWZ-Regulierungsbehörde sowie die mögliche Einbeziehung privater Akteure als Eigentümer, Entwickler und Betreiber von SWZ.

Bei der institutionellen Aufhängung des SWZ-Programms gilt es, zwischen den folgenden fünf Akteuren mit entsprechenden Funktionen und Rollen zu unterscheiden:

1. Die **Regulierungsbehörde**: In der Regel wird eine staatliche Agentur/Behörde als SWZ-Regulierungsbehörde eingesetzt. Die Regulierungsbehörde ist verantwortlich für: die Planung und Durchführung des SWZ-Programms, Standortvermarktung/Investitionsförderung für SWZ, Genehmigung/Freigabe von Standorten für SWZ, Erteilung von Lizenzen/Genehmigungen für SWZ-Entwickler, Betreiber und Nutzer; Koordinierung der Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Agenturen (z.B. Investitionsbehörde, Umweltamt), Erfolgskontrolle und Überwachung der Einhaltung der rechtlichen Vorschriften und Regelungen.
2. Der **Eigentümer**: Meist eine Zweckgesellschaft (öffentlich, privat oder PPP) mit dem übertragenen Recht an Eigentum oder Kontrolle über das Gebiet der SWZ mit der dazugehörigen Transportinfrastruktur.
3. Der **Entwickler**: Häufig (aber nicht zwingend) ein privates Unternehmen, das mit dem SWZ-Eigentümer eine vertragliche Vereinbarung zur Entwicklung des SWZ-Standorts eingeht. Der Entwickler übernimmt in der Regel die Finanzierung, Planung und Errichtung der Infrastruktur und der Einrichtungen in der SWZ. In manchen Fällen der SWZ-Entwicklung übernimmt die Regulierungsbehörde anfänglich auch die Rolle des Entwicklers und Betreibers und gibt diese später ab.
4. Der **Betreiber**: Häufig (aber nicht zwingend) ein privates Unternehmen, welches eine vertragliche Vereinbarung mit dem Eigentümer oder Entwickler der SWZ eingeht. Der Betreiber ist verantwortlich für das „Tagesgeschäft“ der SWZ, d.h. die Vermietung/Leasing von Land oder Gebäuden an Nutzer, das Management der Zone und die Durchführung spezieller Dienstleistungen innerhalb der SWZ. Der Betreiber und der Entwickler sind häufig identisch oder miteinander verbunden (z.B. kann der Betreiber (oder mehrere Betreiberfirmen) im Auftrage des Entwicklers handeln).

Tabelle 8:
Liste fiskalischer und nicht fiskalischer Anreize in SWZ

Steuer- und andere finanzielle Anreize	
1. Steueranreize für Unternehmen	
(Vorübergehende) Steuerbefreiung	<ul style="list-style-type: none"> + Relativ einfache Verwaltung + Kurzfristige, positive Effekte für Unternehmen - Problematisch, besonders wenn spezifische Sektoren oder Aktivitäten gezielt angesprochen werden: <ul style="list-style-type: none"> • Behandlung von Unternehmen, die bereits in ausgewählten Sektoren aktiv sind? • Gefahr der Steuerhinterziehung und Einnahmeverluste für die Regierung - Weniger attraktiv für Unternehmen, die langfristige Investitionen planen und ggf. kurzfristig keine Gewinne realisieren können
Reduzierung der gesetzlichen Körperschaftssteuer	<ul style="list-style-type: none"> + Relativ einfache Verwaltung und höhere Transparenz im Hinblick auf Einnahmeverluste - Ähnlich wie Steuerbefreiungen problematisch, wenn auf bestimmte Investoren oder Aktivitäten abgezielt wird: Gefahr der Steuerhinterziehung und Einnahmeverluste für die Regierung z.B. durch Verschiebung von Gewinnen hin zur niedrigen Besteuerung durch Transfer-Pricing (innerhalb eines Landes wie auch international)
Abschreibungen und Freibeträge	<ul style="list-style-type: none"> Zwei Formen: Ermöglichung erhöhter Abschreibungen auf Kapitalkosten oder Gewährung von Investitionsfreibeträgen + Direkt an die Höhe der Investition geknüpft (keine minimale Förderfähigkeitsgrenze notwendig) - Bevorzugung kapitalintensiver Investitionen wahrscheinlich - Vermutlich weniger förderlich für die Beschäftigungsförderung im Vergleich zu Steuerbefreiungen
Finanzierungsanreize	z.B. Reduzierung der Dividendenquellensteuer
2. Befreiung von Zollgebühren	
	<ul style="list-style-type: none"> Gewährung auf Rohstoffe, Bauteile, Kapitalgüter und Exporte möglich + Zollbefreiungen auf Kapitalgüter können besonders relevant für Investoren sein, da sie Investitionskosten substantiell reduzieren können + Profitabilitätsunabhängig (direkte Kosteneinsparung für Investoren: „up front benefits“) - Begünstigung von Importen gegenüber lokaler Beschaffung (manche Länder schreiben daher vor, dass nur Güter, die auf dem heimischen Markt nicht verfügbar sind, zur Befreiung von Zollgebühren berechtigt sind) - Risiko, dass zollfrei importierte Güter direkt auf dem heimischen Markt verkauft werden, anstatt in der Produktion genutzt zu werden; daher wird z.T. vorgeschlagen, verkaufsfertige Güter von Zollbefreiungen auszunehmen - Vereinbarkeit mit internationalen Handelsregeln ist zu prüfen
3. Umsatzsteuererstattungen	
	<ul style="list-style-type: none"> + Einfach, relativ kostengünstig und flexibel in verschiedenen Phasen einsetzbar (Produktion, Endverkauf) + Befreiung häufig bei der Einfuhr von Produkten in Verbindung mit Zollbefreiungen - Meist kein substantieller Zugewinn für Unternehmen
4. Grundsteuerbefreiung/-senkung	
5. Reduzierung der Besteuerung der Einkommen von natürlichen Personen der Sozialversicherungsbeiträge	
6. Subventionen	
	<ul style="list-style-type: none"> + Relativ einfache Verwaltung + Z.T. eingesetzt um Anreize zu schaffen in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zu investieren - Effekte höchstens moderat; spielen für Investoren vermutlich keine wichtige Rolle Indirekt: z.B. in Form von Zuschüssen für Ausbildungsmaßnahmen Direkt: z.B. Bezuschussung zur Wasser- und Elektrizitätsversorgung
Nichtfinanzielle Anreize	
1. Schlanke Verwaltung	Z.B. in Form von One-Stop Shops, schnellerer Zollverfahren, vereinfachter Lizenzverfahren etc.
2. Gelockerte rechtliche und regulatorische Anforderungen	Z.B. im Hinblick auf Devisenbestimmungen, Arbeits- und Umweltstandards, Bestimmungen zur Verpachtung und dem Kauf von Land etc.
3. Exportförderungsprogramme	Z.B. in Form von Beratung und Unterstützung bei Verkauf, Marketing und Finanzierung, Gewährung von Exportkrediten
4. Infrastruktur	Bereitstellung qualitativ hochwertiger Infrastruktur sowohl innerhalb als auch außerhalb der SWZ

Quelle: OECD (2017a).

5. Der/die **Nutzer**: Nutzer der Zone sind die Unternehmen, die sich mit Lizenz/Genehmigung der Regulierungsbehörde oder des Betreibers in der SWZ zu einer wirtschaftlichen Tätigkeit niederlassen. In bestimmten Konstellationen können einer oder mehrere Nutzer gleichzeitig Entwickler, Betreiber und/oder Eigentümer der Zone sein. Dies ist z.B. bei „Single-Factory Zones“ – also bei Unternehmen, die für sich SWZ-Status haben – der Fall, oder in einer Situation, wo die Gründung einer SWZ auf die Initiative mehrerer Unternehmen, die auch Aufgaben des Entwicklers und Betreibers übernehmen, zurückgeht.

Die Abgrenzung zwischen den fünf beschriebenen Gruppen hat sich mit der Zeit entwickelt. Traditionell wurden SWZ von einer Behörde/Einheit in der Regierung entwickelt, betrieben und reguliert. Dies entsprach in den 1980er Jahren, insbesondere in Asien, der herrschenden Praxis. Als in den folgenden Jahrzehnten vermehrt private Entwickler von SWZ auftraten, gingen Länder häufig dazu über, entweder eigene, öffentliche Entwickler- und Betreibergesellschaften zu schaffen oder dem Privatsektor die partielle oder gesamte SWZ-Entwicklung und Betreuung zu übertragen. Als Folge sind in den meisten Ländern mit SWZ-Programmen eigene Regulierungsbehörden entstanden, welche sich auf Regulierungsfunktionen beschränken, aber die Entwicklung und Betreuung von SWZ nicht abdecken.

Der Eintritt privater SWZ-Entwickler und Betreiber ist nicht immer unproblematisch verlaufen, gerade wenn öffentlich betriebene SWZ im Wettbewerb mit privat betriebenen SWZ stehen. Hier kann es zu tatsächlichen oder wahrgenommenen Interessenskonflikten kommen, wenn die SWZ-Regulierungsbehörde personell oder institutionell in Nähe zu öffentlichen Betreibergesellschaften steht. In Fällen, wo öffentlich geführte SWZ nicht auf kostendeckender Basis arbeiten, mindert dies die Wettbewerbsfähigkeit privater Zonen (FIAS 2008).

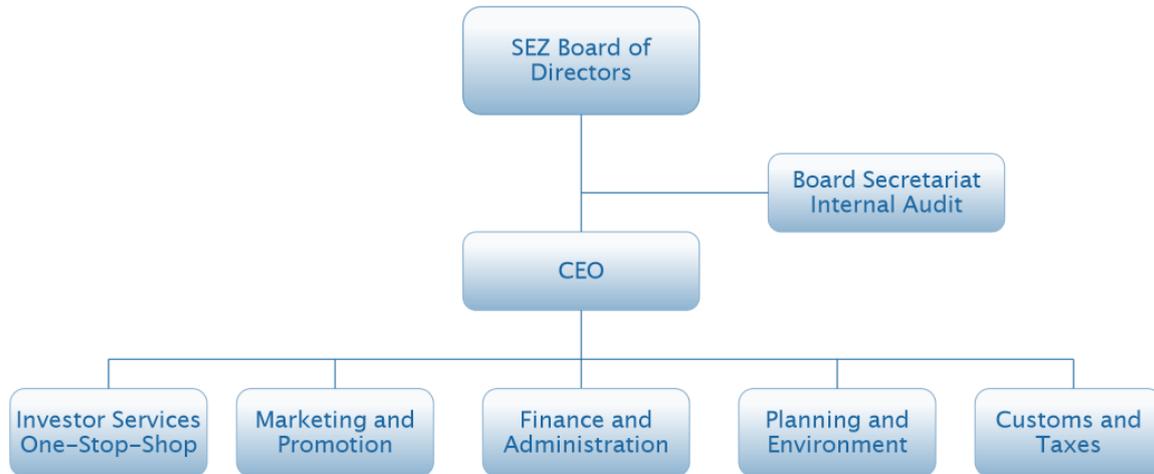
Erfolgsfaktoren. Aus o.g. Gründen wird empfohlen, dass – soweit politisch und rechtlich möglich und durchsetzbar – die Regulierungsbehörde einerseits und die Funktionen des Entwicklers und Betreibers auf der anderen Seite klar getrennt werden. Die Regulierungsbehörde sollte unabhängig von den SWZ agieren können und alle anderen Akteure – Entwickler, Betreiber, Nutzer, Eigentümer – gleichermaßen auf Einhaltung der SWZ-Regularien und erfolgreicher Abkommen kontrollieren können.

Die SWZ-Regulierungsbehörde – Struktur und Erfolgsfaktoren

Die Organisationsstruktur der Regulierungsbehörde besteht typischerweise aus einem Vorstand und einem Geschäftsführer (CEO), dem mehrere inhaltliche Einheiten untergeordnet sind. Abbildung 15 veranschaulicht ein typisches Modell der Organisationsstruktur grafisch.

Regulierungsbehörden für SWZ können separate Institutionen sein oder – wie im Fall von Jordanien – Teil anderer Institutionen wie der Investitionsbehörde. Beispiele für Regulierungsbehörden umfassen: Bangladesh Export Processing Zone Authority (BAPZA), Nigeria Export Processing Zone Authority (NEPZA), Oil & Gas Free Zone Authority Nigeria (OGFZA), Philippine Economic Zone Authority (PEZA), Jordan Investment Commission (JIC) – hier ist die Zuständigkeit für die meisten jordanischen SWZ (sog. Development Zones) in der Investitionsagentur angesiedelt.

Abbildung 15:
Modell einer Organisationsstruktur für die SWZ-Regulierungsbehörde



Quelle: Eigene Darstellung.

Folgende allgemeine Vorgehensweisen bei der Einrichtung einer SWZ-Regulierungsbehörde haben sich in der Praxis als **Erfolgsfaktoren** erwiesen:

- Die Regulierungsbehörde sollte ausreichend stark mit Personal und eigenem Budget ausgestattet sein und ihrer Aufgabe unabhängig nachgehen können.
- Im Vorstand der Regulierungsbehörde sollten wichtige Ministerien und Vertreter der Privatwirtschaft vertreten sein. Der Vorstand sollte direkt an die Spitze der Regierung oder der Leitung eines führenden Ministeriums berichten.
- Die Regulierungsbehörde sollte eine möglichst breite Entscheidungsbefugnis bündeln und diese in den SWZ umsetzen können – idealerweise in einem „One-Stop-Shop“, und damit auch Themen übernehmen, die sonst in der Zuständigkeit anderer Ministerien oder Behörden liegen (z.B. Verantwortlichkeit für Umwelt- und Sozialstandards u.a.).

Die steigende Rolle privater Entwickler und Betreiber von SWZ

In den letzten Jahrzehnten hat die Zahl privat entwickelter und betriebener Sonderwirtschaftszonen stark zugenommen. Nach einer Studie der Weltbank waren in den 1980er Jahren weniger als 25 Prozent der SWZ in Entwicklungsländern in privatem Eigentum, 2007 waren es schon 62 Prozent (FIAS 2008).

Im Wesentlichen werden zwei Gründe für die steigende Rolle des privaten Sektors genannt:

1. **Geringere Kosten/Minderung des finanziellen Risikos:** Private Entwickler übernehmen in der Regel die Finanzierung der SWZ-Infrastruktur (d.h. der Infrastruktur innerhalb der SWZ) und der SWZ-Einrichtungen und tragen das finanzielle Risiko für diese Investitionen. Bei der öffentlichen Hand verbleiben damit die Kosten für die Anbindung der SWZ an die nationale Infrastruktur (sog. „off-site“-Infrastruktur), die gewöhnlich nur bis zu 25 Prozent der SWZ-Entwicklungskosten ausmachen. Private Entwickler entlasten somit den öffentlichen Haushalt beträchtlich. In vielen Staaten – teils auch per gesetzlicher Anordnung – stellen private Betreiber die Räume und Einrichtungen für Vertreter der Regulierungsbehörde oder übernehmen Aufgaben der Regulierungsbehörde wie z.B. Wareninspektion.

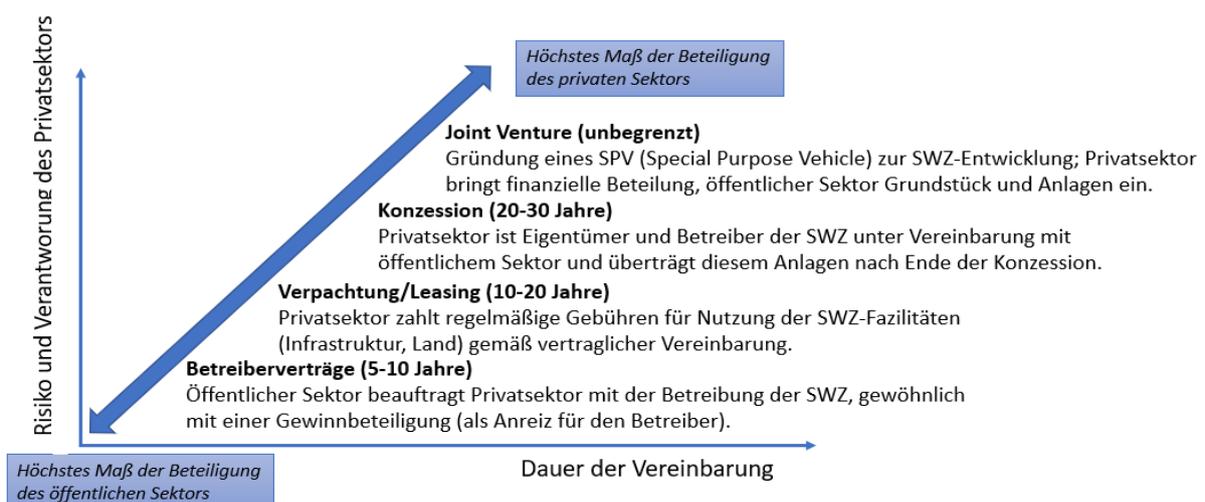
2. **Private Entwickler lösen das sog. Wissensproblem („knowledge problem“):** In der theoretischen Literatur wird argumentiert, dass private Entwickler, die auf eigenes unternehmerisches Risiko handeln, besser als staatliche Akteure SWZ planen und entwickeln können. Dies liegt daran, dass private Akteure – motiviert durch den unternehmerischen Gewinn – sich umfassender über das Interesse der Unternehmen informieren und geeignete Standorte für SWZ besser und v.a. schneller lokalisieren und planen können (Seshadri und Storr 2010; Moberg 2017).

Es ist sicherlich zu vereinfachend, zu sagen, dass privat entwickelte und geführte SWZ eine bessere Bilanz als öffentliche aufzeigen würden – dem spricht der Erfolg öffentlich entwickelter und betriebener SWZ in einigen Ländern Asiens oder Mauritius entgegen. Andere Beispiele weisen auf die dynamische Rolle, die Expertise und Risikobereitschaft privater Akteure hin: im Fall von Honduras z.B. konnte ein stagnierendes SWZ-Programm wiederbelebt werden, nachdem die SWZ-Regeln die Entwicklung von SWZ durch private Unternehmen erlaubte (Engman 2011). In Thailand und Vietnam haben private SWZ höhere Investitionen angezogen und deutlich mehr Exporte generiert (FIAS 2008). Eine Studie von USAID aus 2007 kommt zu dem Ergebnis, dass nach einigen Indikatoren privat geführte SWZ in Jordanien besser als öffentliche geführte SWZ abschneiden (USAID 2007).

In Gesamtbetrachtung scheinen private SWZ bessere und höherwertige Angebote und Dienstleistungen anzubieten und vergleichsweise höhere Preise durchsetzen zu können. Der Vergleich einer öffentlichen und privaten SWZ in Ägypten (siehe Kapitel 3.1.2) ist ein Beispiel. Auch in der Dominikanischen Republik konnten private SWZ bis zu dreifach höhere Preise für das Gebäudeleasing als öffentliche SWZ durchsetzen. Dort sind traditionelle Industrien wie die Textilproduktion eher in öffentlichen SWZ mit geringeren Leistungen, aber günstigeren Kosten, geblieben, während sich neue Industrien wie IT oder Call-Center eher in privaten SWZ mit einer moderneren Infrastruktur ansiedelten (Moberg 2017).

Private Entwickler und Betreiber können in verschiedenen Formen mit staatlichen Institutionen zusammenarbeiten. Dabei können private Unternehmen – je nach Ausgestaltung – ein höheres Risiko und mehr Verantwortung übernehmen. Die häufigsten Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit sind in Abbildung 16 verdeutlicht.

Abbildung 16:
Institutioneller Rahmen – PPP-Modelle für SWZ



Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Einbeziehung des Privatsektors in die Entwicklung und Betreuung von SWZ gelten folgende **Erfolgsfaktoren**:

- Es gibt verschiedene Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit bei Entwicklung/Betreibung von SWZ, die sich hinsichtlich der übertragenen Verantwortung und des Risikos unterscheiden. Möglichst viele dieser Formen sollten erlaubt, evaluiert, und in die Planung des SWZ-Programms einbezogen werden.
- Die SWZ-Regulierungsbehörde sollte klare Kriterien für die Entwicklung von SWZ vorgeben, z.B. Mindestgröße, Nähe zu öffentlicher Infrastruktur, Umweltstandards und Zeitvorgabe für die Entwicklung der SWZ. Hierdurch soll die Entwicklung privater Zonen volkswirtschaftlich nachhaltig gesteuert werden und z.B. übermäßige Belastung öffentlicher Infrastruktur durch SWZ oder eine Proliferation von privaten SWZ vermieden werden.

4.1.4 Konzeption eines Modellprojekts („Pilotzone“) mit Masterplan

Für eine genauere und verlässliche Kostenabschätzung von SWZ und die Belastung für den öffentlichen Haushalt empfiehlt sich die Planung einer „Pilotzone“. Auch wenn SWZ durch den Privatsektor entwickelt werden sollen, müssen öffentliche Investitionskosten wie für die Anbindung des SWZ-Standorts an die Transportinfrastruktur und für mögliche weitere Einrichtungen um die SWZ herum (z.B. Wohngebiete) abgeschätzt werden.

Die **Standortauswahl** für eine „Pilotzone“ kann auf Grundlage der Marktanalyse (siehe Kapitel 4.1.2) erfolgen. Die **Lage/der Standort** ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg der SWZ. Mehrere Studien (FIAS 2008; Wei 2000) betonen die Bedeutung einer strategischen Lage – mit Nähe zu anderen Unternehmen, Verfügbarkeit von Kapital und qualifizierten Arbeitskräften – für den Erfolg einer SWZ, insbesondere für die Erzeugung von „linkages“ mit der lokalen Wirtschaft. (Dies bedeutet nicht, dass Staaten keine SWZ in abgelegenen Regionen zum Zwecke der regionalen Wirtschaftsentwicklung planen sollten, allerdings sollte berücksichtigt werden, dass SWZ in strukturschwachen Regionen sich voraussichtlich weniger dynamisch entwickeln als in anderen Landesteilen.)

Typische weitere Kriterien für die Evaluierung von Pilotzonen sind:

- **Standort**: Hierzu zählen Kriterien wie Landeigentum und -verfügbarkeit, bisherige Landnutzung, Zugang zu lokalen und überregionalen Transportstrecken (Straßen, Luft- und Seezugang), bestehende Infrastruktur (z.B. Wasser, Strom), Verfügbarkeit von Arbeitskräften, Potenzial für spätere Erweiterung der SWZ.
- **Biologisches/ökologisches Umfeld**: Klimatische Bedingungen, Geologie, Luftqualität, Lärm, Verschmutzung, Flora und Fauna, Naturschutz, kulturhistorisch bedeutende Stätten.
- **Sozioökonomisches Umfeld**: Demographische Struktur, Bildungsqualität und lokale Wirtschaftsstruktur, Gesundheits- und Freizeitangebot, Tourismus; ebenso wie lokales Konfliktpotenzial und politische Fragilität.

Nach der Festlegung auf einen Standort folgt die Erstellung eines **Masterplans**. Dieser Prozess gliedert sich wiederum in mehrere Schritte:

- **Beschreibung des Planungsrahmens**: Der Planungsrahmen ist gleichsam die „Strategie“ der Pilotzone. Er beschreibt die Entwicklungsziele und -parameter und damit korrespondierende Zielvorgaben für wirtschaftliche Aktivität in der SWZ.
- Der **Masterplan** ist der Entwicklungsplan für den SWZ-Standort. Er enthält einen Plan zur Landnutzung (Gewerbe, Industrie, Wohnen, Infrastruktur etc.) und einen zeitlich gegliederten Plan zur

Standortentwicklung, der sich nach der erwarteten Nachfrage von Nutzern der SWZ richtet. Der Masterplan kann für das Standortmarketing genutzt werden, sollte aber auch für die Abschätzung von Infrastrukturkosten und anderen Entwicklungskosten dienen.

- (Vorläufige) **Umweltverträglichkeitsprüfung**: Maßnahmenplan zur Vermeidung von Umweltschäden durch Abwasser, Müll u.a.
- **Entwicklungsrichtlinien und -vorgaben**: Regeln z.B. die erlaubte Höhe von Gebäuden, Gebäude- und Energiestandards usw.

4.1.5 Ökologische und soziale Folgenabschätzung

In der ökologischen und sozialen Folgenabschätzung sollen die sozialen und ökologischen Wirkungen der SWZ auf die Umgebung analysiert werden und ggf. korrigierende Maßnahmen ergriffen werden. Ziel der Folgenabschätzung ist es, negative Auswirkungen auf die Umwelt und/oder betroffene Bevölkerungsteile zu minimieren. Dafür sollten für die SWZ gesetzliche Vorgaben formuliert werden, die zumindest den nationalen Standards entsprechen oder über diese hinausgehen. Unabhängig davon sollte eine solche Folgenabschätzung SWZ-Planer für ökologische und soziale Nachhaltigkeitsaspekte sensibilisieren und Aufwand und Kosten für mögliche korrigierende Maßnahmen ins Verhältnis zu eventuellen Schäden setzen. In diesem Stadium der strategischen Planung sollte der Aufwand und die Kosten solch zusätzlicher, korrigierender Maßnahmen abgeschätzt werden. Die Folgenabschätzung kann für einzelne SWZ oder für ein SWZ-Programm durchgeführt werden.

Mögliche Aspekte dieser Folgenabschätzung sind in der folgenden Liste, die sich an den freiwilligen „Equator Principles“ (<http://equator-principles.com/>) orientiert, aufgeführt. Die Liste sollte kontextabhängig erweitert oder verkürzt werden:

- Festlegung von Mindestsozial- und -umweltstandards;
- Schutz von Menschenrechten und Gesundheit (auch unter Berücksichtigung, dass in SWZ Sicherheitspersonal eingesetzt wird);
- Schutz von Kulturgütern;
- Schutz der Biodiversität, evtl. Ausweisung von Naturschutzgebieten;
- Nachhaltigkeitsprinzipien inkl. der Nutzung erneuerbarer Energien und Ressourcen;
- Gebrauch gefährlicher Substanzen;
- Arbeitsstandards, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz;
- Landvergabe und erzwungene Umsiedlung;
- Auswirkungen auf benachteiligte und gefährdete Bevölkerungsgruppen;
- Einbeziehung und Partizipation lokaler Gruppen und Stakeholder in die SWZ-Planung und -Entwicklung;
- Energiemanagement und Energieeffizienzmechanismen.

4.1.6 Volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzenrechnung und Finanzplanung

Die volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzenrechnung und die Finanzplanung sind zwei wichtige Planungsschritte, um den volkswirtschaftlichen und finanziellen Nutzen bzw. Ertrag eines SWZ-Programms zu bemessen. Dabei unterscheiden sich die beiden Ansätze hinsichtlich ihrer Aussagekraft:

- Die **volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzenrechnung** misst und versucht abzuschätzen, ob sich die SWZ oder das SWZ-Projekt volkswirtschaftlich rechnet. In diese Rechnung werden nicht nur

Kosten und Erträge der SWZ, sondern auch versucht, den Beitrag der SWZ zur nachhaltigen Entwicklung des Landes zu quantifizieren.

- Die **Finanzplanung** ist rein auf die Zahlungsströme im Zusammenhang mit dem SWZ-Programm ausgerichtet. Hier soll im Hinblick auf die öffentliche Finanzplanung bemessen werden, welche Ausgaben und Einnahmen mit dem SWZ-Programm verbunden sind.

Beide Kalkulationen erfordern komplexe Analysen und Prognosen und werden daher oft von externen Experten erbracht. Es wird deutlich, dass sich ein SWZ-Projekt nicht rechnet und abgebrochen werden sollte, wenn eine oder beide Rechnungen stark negativ ausfallen. Im Folgenden werden die volkswirtschaftlichen Kosten- und Nutzenrechnung und der Finanzplanung im Einzelnen erläutert.

Die volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzenrechnung

In die volkswirtschaftliche Kosten- und Nutzenrechnung fließen verschiedene Posten ein, die sich in drei Gruppen unterteilen lassen (siehe auch Abbildung 17):

- **Direkte Kosten/Nutzen:** Misst alle volkswirtschaftlichen Kosten oder Nutzen, die direkt durch die SWZ generiert werden.
- **Indirekte Kosten/Nutzen:** Umfasst alle volkswirtschaftlichen Kosten oder Nutzen, die durch die SWZ verursacht oder angestoßen werden, aber nicht in der SWZ generiert werden. Hier sollten auch die Opportunitätskosten der SWZ aufgenommen werden, z.B. mögliche Steuermehreinnahmen, die dem Staat ohne dem SWZ-Projekt zugeflossen wären.
- **Qualitative Kosten/Nutzen:** Sammelposten für schwer quantifizierbare volkswirtschaftliche Effekte von SWZ wie z.B. Technologietransfer, regionale Entwicklung, Schaffung neuer Unternehmen, Umwelteffekte etc.

Einzelne Studien, die den volkswirtschaftlichen Nutzen nationaler SWZ-Programme evaluiert haben oder die SWZ-Programme einzelner Länder und Regionen verglichen haben, sind in Kapitel 2 dieser Studie dargestellt; daher soll hier auf weitere Ausführungen verzichtet werden.

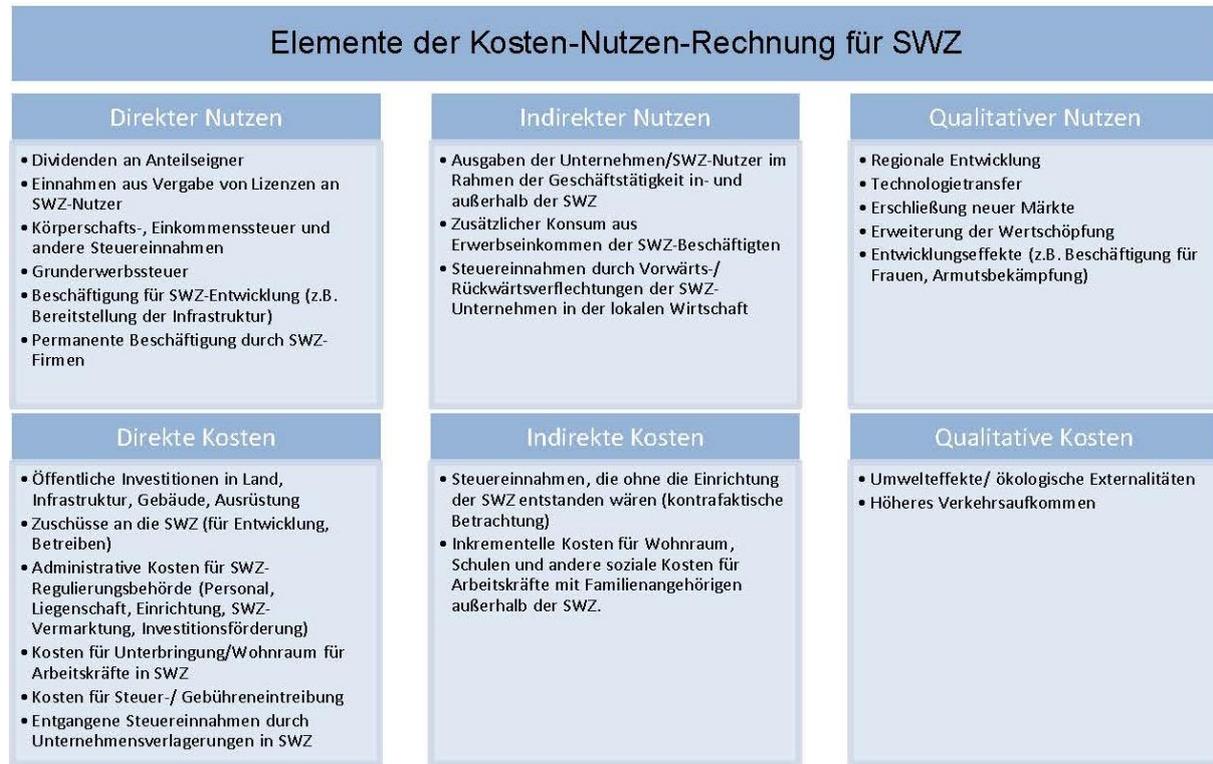
Die Finanzplanung

Die Finanzplanung nutzt die Ergebnisse der Nachfrageprognose (siehe Kapitel 4.1.2) und Kostenschätzung für die Entwicklung und das Betreiben der SWZ. Diesen Positionen werden die Einnahmen durch die SWZ-Nutzer gegenübergestellt. Die Finanzplanung bildet damit den möglichen Gewinn (in absoluten Beträgen wie als Verzinsung des eingesetzten Kapitals) aus dem SWZ-Projekt ab. Diese Angaben können helfen, private Entwickler oder Betreiber für die SWZ zu finden, die selbst auf Basis einer genaueren Finanzplanung kalkulieren.

Die Finanzplanung enthält somit eine Übersicht über die zur Umsetzung der SWZ benötigten finanziellen Mittel, die möglichen Erträge auf das eingesetzte Kapital, mögliche Kapitalquellen (private oder öffentliche Mittel, öffentlicher Mindestanteil u.a.) sowie eine Einschätzung zu möglichen finanziellen Risiken der Entwicklung und dem Betreiben der SWZ (z.B. wenn die Zahl der Firmenansiedlungen unter Erwartung bleibt). Konkret sollte die Finanzplanung Aussagen zu folgenden Punkten enthalten:

- Kapitalflussplanung (Cash-Flow-Statement);
- Bedarf an Eigen- und Fremdkapital;
- Szenarioanalyse möglicher Erträge;
- Sensitivitätsanalyse von zentralen Einflussfaktoren;
- Erklärung/Einschätzung zur finanziellen Machbarkeit der SWZ in der geplanten Form.

Abbildung 17:
Kosten und Nutzen von SWZ



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Finanzplanung muss die Interessen und Erwartungen bzw. Anforderungen verschiedener Akteure abdecken:

- **Regierungen** sind interessiert an den ökonomischen und sozioökonomischen Erträgen, den Kosten und den Risiken.
- Prospektive **Eigentümer** der SWZ: suchen Auskunft über mögliche Höhe des Eigenkapitaleinsatzes in die SWZ, die Rendite und die Risiken.
- **Fremdkapitalgeber/Banken**: Fremdkapitalbedarf, Schuldendeckungsfähigkeit, mögliche Sicherheiten/Garantien, Risiken.
- **Entwickler und Betreiber**: Höhe und Struktur möglicher Einkünfte, Entwicklungsbedarf und Kosten.
- **Nutzer**: interessiert an finanziellen Anreizen, Art und Qualität angebotener zusätzlichen Dienstleistungen.

Die Finanzplanung ist in ihrer Struktur und Inhalt durchaus mit dem Geschäftsbericht eines Unternehmens vergleichbar und daher die folgenden Elemente enthalten:

- Eine **Bilanz** mit Auflistung der Aktiva (Bestand) der SWZ mit der Finanzierungsstruktur auf der Passivseite;
- Die Prognose der **Gewinn- und Verlustrechnung** (GuV); und
- Eine **Kapitalflussrechnung** (Cash-Flow-Statement).

Ebenfalls sollte die Finanzplanung unter Abbildung verschiedener Risikofaktoren verschiedene Entwicklungsszenarien darstellen. Zu den zentralen Variablen, welche die Planrechnungen und damit Profitabilität einer SWZ beeinflussen, gehören:

- **Landvergabe und Landpreis:** Konditionen der Landvergabe (Leasing, Pacht, Verkauf). Aus Sicht der Regierung sichern Pachtverträge an private Entwickler langfristige Einkommensströme.
- **Entwicklungsphasen:** Verzögerung in der Entwicklung von SWZ können zusätzliche Kosten für die Instandhaltung ungenutzter Infrastruktur bedeuten.
- **Finanzierungsstruktur:** Kapitalstruktur/Verschuldungsgrad sowie Kosten des Eigenkapitals (d.h. Renditeerwartungen von öffentlichen oder privaten Eigenkapitalgebern) bestimmen wesentlich die Finanzierungskosten der SWZ.
- **Politische und soziale Risiken:** Eine Szenarioanalyse sollte weitere Risikofaktoren wie z.B. politische Risiken (z.B. verzögerte Entscheidungsprozesse) berücksichtigen.

4.1.7 Endergebnis: Ein Umsetzungs-/Implementierungsplan für das SWZ-Programm

Die vorausgegangenen Schritte der strategischen Planung kulminieren in einem Umsetzungs-/Implementierungsplan für das SWZ-Programm, der viele Elemente der vorausgegangenen Planung aufgreift. Der Implementierungsplan beschreibt die nächsten Schritte zur Umsetzung eines rechtlichen und regulatorischen Rahmens für SWZ und für die Umsetzung spezifischer Sonderwirtschaftszonen. Der Implementierungsplan kann die folgenden Komponenten enthalten:

- Marketingplan;
- Rechtliche/regulatorische Rahmensetzung;
- Plan für die Schaffung notwendiger Institutionen/Einrichtungen;
- Planung einzelner SWZ;
- Finanzplanung;
- Aufstellung möglicher Risiken und Maßnahmen der Risikominderung.

Der **Marketingplan** enthält die verschiedenen notwendigen Marketingmaßnahmen, die im Zuge der Umsetzung des SWZ-Programms ergriffen werden müssen. Grundsätzlich gibt es zwei Adressatengruppen für das Marketing: (a) mögliche (private) Entwickler für SWZ (sofern im SWZ-Programm vorgesehen); und (b) potenzielle Nutzer von SWZ (meist Unternehmen). Marketingmaßnahmen können sein:

- **Erhöhung des Bekanntheitsgrades und Sensibilisierung für das SWZ-Programm:** Grundzüge des SWZ-Programms sollen u.a. der Öffentlichkeit, Unternehmen, SWZ-Entwicklern/-Betreibern vorgestellt werden;
- **Gezielte Ansprache:** Gezieltes Marketing bei SWZ-Zielunternehmen (möglichen Nutzern) und Entwicklern/Betreibern aus dem In- und Ausland;
- **Entwicklung einer „Marke“ („brand building“):** Das SWZ-Programm soll in möglichst einheitlicher Form präsentiert werden. Dafür ist eine Vermarktung im einheitlichen Format und mit einheitlichen Kernaussagen notwendig.
- **Aufbau einer Marketingstruktur:** Das Marketing des SWZ-Programms kann z.B. durch die nationale Investitionsfördergesellschaft, über lokale oder regionale Investitionsfördergesellschaften oder Entwicklungsorganisationen und über verschiedene Kanäle (Internet, Printmedien, Konferenzen etc.) erfolgen.

Die **rechtliche/regulatorische Rahmensetzung** steht oft an erster Stelle des Implementierungsplans, da die Verabschiedung eines SWZ-Gesetzes oder eines vergleichbaren Rechtsaktes mit weitergehenden

Bestimmungen den formellen Start für ein SWZ-Programm bildet. Zu den einzelnen Elementen der rechtlichen/regulatorischen Rahmensetzung gehören:

- **Entwurf und Verabschiedung des SWZ-Gesetzes** (oder vergleichbarer Rechtsakt) **und der dazugehörigen Regelungen:** Dies schafft u.a. den Rechtsrahmen für die SWZ-Regulierungsbehörde und die verschiedenen (fiskalischen/nichtfiskalischen) Anreize in den SWZ;
- Konstituierung ministerieller/interministerieller Arbeitseinheiten/„Task Force“: Schon in der Strategischen Planung haben sich Arbeitseinheiten mit dem SWZ-Programm befasst (siehe Kapitel 4.1.1). Mit der Verabschiedung des SWZ-Gesetzes werden diese Arbeitseinheiten nunmehr mit der Umsetzung des SWZ-Rahmens befasst.
- **Aufsicht über die SWZ-Regulierungsbehörde:** Die fachliche Zuständigkeit und Aufsicht über die SWZ-Regulierungsbehörde durch eine zentrale Regierungseinheit, i.d.R. ein Ministerium oder das Büro des Premierministers, soll hier geregelt und umgesetzt werden.
- **Rechtliche/regulatorische Evaluation:** Das SWZ-Gesetz soll regelmäßig evaluiert und, wenn nötig, angepasst werden.

Der Plan für die Schaffung notwendiger Institutionen/Strukturen für SWZ legt u.a. fest:

- Form der **SWZ-Regulierungsbehörde**, inkl. Organisationsstruktur, Mitarbeiterzahl und -qualifikationen, Ausstattung u.a.
- Weiterer **institutioneller Änderungsbedarf**, z.B. Schaffung spezieller Arbeitseinheiten oder Referate in der Zollbehörde, dem Finanz- und Wirtschaftsministerium.

Bei der **Planung einzelner SWZ** werden in der Regel folgende Elemente abgedeckt:

- **Landvergabe:** Das Gebiet für SWZ muss zugewiesen oder erworben werden. Dafür muss – je nach Ausgangslage – Land gekauft oder (im Fall von Land im öffentlichen Eigentum) zugewiesen werden; auch kann es zu Enteignung kommen.
- **Planung und Bereitstellung der „Off-Site“-Infrastruktur:** In der Regel ist es Aufgabe der SWZ-Regulierungsbehörde, in Zusammenarbeit mit anderen nationalen Behörden/Institutionen die SWZ an Infrastruktur – Straßen, Wasser, Strom, Energie, IT – anzubinden. (Innerhalb der SWZ wird dies durch den Entwickler getan.)
- **Planung der SWZ:** Je nach SWZ-Regime kann die SWZ-Regulierungsbehörde strenge Parameter/Planungsvorgaben für die SWZ machen oder die Ausgestaltung der SWZ möglichen privaten Partnern überlassen.
- **Überprüfen/Monitoring der Planung:** In der Regel ist die SWZ-Regulierungsbehörde damit beauftragt, die Umsetzung einzelner Planungsschritte zu überprüfen. Dafür müssen entsprechende Kontrollsysteme mit geschultem Personal eingerichtet werden.

Die **Finanzplanung** erfolgt auf zwei Ebenen: neben einem Finanzplan für die SWZ-Regulierungsbehörde ist eine Finanzplanung für die einzelnen SWZ-Projekte notwendig. Werden im SWZ-Programm Aktivitäten an den privaten Sektor ausgelagert (z.B. Entwicklung oder Betreiben der SWZ), ist eine weniger ausführliche Finanzplanung notwendig (da dann in der Regel auch Finanzierungsschritte vom Privatsektor übernommen werden). In der Finanzplanung sollten u.a. folgende Schritte abgedeckt werden:

- **Aufstellen eines „Geschäftsplans“** für das SWZ-Programm: Die erwarteten Kosten und Erträge des SWZ-Programms sollen in einen „Geschäftsplan“ zusammengestellt werden, auf dessen Basis die notwendige Finanzierung für das SWZ-Programm (aus dem öffentlichen Budget) erfolgen kann.
- **Sichern einer nachhaltigen Finanzierung:** Die Regierung muss die durchgehende Finanzierung des SWZ-Programms zusagen. Bei Beteiligung des Privatsektors im SWZ-Programm sollte das Interesse

und Möglichkeiten einer Finanzierung bzw. finanziellen Beteiligung vor der Umsetzung ermittelt werden.

- **Finanzielle Kontrollmechanismen:** Die SWZ-Regulierungsbehörde muss Kapazitäten für die Finanzplanung und -kontrolle aufbauen.

Die Umsetzung des SWZ-Programms ist mit **Unsicherheiten und Risiken** verbunden, die – zusammen mit **Maßnahmen zur Risikominderung** – in einem Implementierungsplan herausgearbeitet werden sollten. Die Risiken fallen in vier große Kategorien:

- **Politische/Institutionelle Risiken:** Das SWZ-Programm hängt von politischer Stabilität und funktionierenden und stabilen Institutionen ab. Risiken in diesem Bereich können durch intensive Kommunikation/Lobbying des SWZ-Programms und das Monitoring von relevanten Institutionen (z.B. der SWZ-Regulierungsbehörde) gemindert werden.
- **Marktrisiken:** Industriesektoren, die für SWZ gewonnen werden sollen, können sich schwach entwickeln; auch die Gesamtkonjunktur ist Schwankungen unterworfen. Risikominderung kann durch Diversifizierung von SWZ-Aktivitäten (z.B. Öffnung für verschiedene Sektoren), enge Marktbeobachtung und Flexibilität im SWZ-Programm erfolgen.
- **Umsetzungsrisiken:** Bei der Implementierung des SWZ-Programms kann es zu Verzögerungen, Kostenüberschreitungen oder anderen Versäumnissen kommen. Um diesem Risiko vorzubeugen, sollte ein stringentes Projektmanagement, umgesetzt durch qualifiziertes Personal, eingerichtet werden.
- **Operative Risiken:** Die Arbeitsleistung von SWZ- oder anderen beteiligte Behörden (z.B. Zoll) kann unter den Erwartungen liegen. Ein enges Projektmanagement und Systeme der Erfolgskontrolle können dieses Risiko abmildern.

Aus der Beschreibung wird deutlich, dass eine möglichst breite und umfassende **Kommunikation** des Implementierungsplans an verschiedene Akteure und Stakeholder wichtig ist. Kommunikation ist daher als „Querschnittskomponente“ anzusehen, die sich durch alle Komponenten zieht. Kommunikation umschließt verschiedene Maßnahmen wie öffentliche/geschlossene Konsultationen, Werbung und Marketing, Erwartungsmanagement etc. Hier ändert sich die Art der Einbeziehung Dritter: Während in den Phasen der Strategischen Planung verschiedene relevante Akteure/Stakeholder konsultiert wurden, müssen diese und andere Akteure in der jetzigen Phase direkt involviert und eng einbezogen werden, um die Umsetzung der einzelnen Schritte des Implementierungsplan zu gewährleisten. Grundsätzlich kann zwischen den folgenden Gruppen von Akteuren unterschieden werden:

- **Nationale und regionale Ministerien/Behörden:** Festlegung der praktischen Umsetzungsschritte, der offiziellen Abläufe („Dienstweg“) und des Zeitplans für die Implementierung des rechtlichen und regulatorischen Rahmens für das SWZ-Programm;
- **Lokale Bevölkerung, NROs, Zivilgesellschaft:** Durchführung von Outreach-Aktivitäten und Einbeziehung in den weiteren konsultativen Prozess bei der Umsetzung von SWZ.
- **Privatsektor, Unternehmen und andere Nutzer von SWZ:** Erwartungsmanagement hinsichtlich des Zeitplans für die Umsetzung von SWZ, Investitionsförderung mit Hinweis auf Angebot von SWZs.

Formen der Kommunikation können sein: Online-Angebot (z.B. Webseite der SWZ-Regulierungsbehörde) mit aktuellen, regelmäßigen Updates und Angebots eines elektronischen Newsletters; regelmäßige öffentliche Veranstaltungen (z.B. in Rathaus, Handelskammer, Ministerium); Nutzen öffentlicher und sozialer Medien (Fernsehen, Radio, Social Media).

Es empfiehlt sich, parallel zur Formulierung des Implementierungsplans einen **Kommunikationsplan** aufzustellen, der neben den verschiedenen, in die Kommunikation einzubeziehenden Akteure auch die

Inhalte (Fragen, Themen) aufzählt, welche übermittelt oder diskutiert werden sollen. Inhaltliche Elemente können sein:

- Erwartete volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen des SWZ-Programms, auch für die lokale Bevölkerung (z.B. Beschäftigung, Investitionen);
- Einzelheiten zum SWZ-Programm (welche Form von SWZ, richten sich die SWZ an spezielle Sektoren u.ä.);
- Zeitliche Umsetzung der SWZ;
- Befugnisse und Zuständigkeiten der SWZ-Regulierungsbehörde, anderer Behörden etc.;
- Verfahrensschritte (z.B. Registrieren von Unternehmen in den SWZ);
- Rollen anderer Akteure (wie NROs) in der Entwicklung der SWZ, Arten der Konsultation lokaler Interessensgruppen;
- Folgen für die Umwelt, mögliche sozioökonomischen Folgen für lokale Bevölkerungsgruppen.

4.2 Umsetzung des SWZ-Programms, insbesondere SWZ-Gesetzgebung

Die Umsetzung des SWZ-Programms fällt in zwei große Teile:

- Formulierung und Umsetzung des rechtlichen/regulatorischen Rahmens (SWZ-Gesetzgebung);
- Schaffung der notwendigen Institutionen/Strukturen für das SWZ-Programm.

Es wurden bereits in Kapitel 4.1.7 („Ein Umsetzungs-/Implementierungsplan für das SWZ-Programm“) die notwendigen Verfahrensschritte der genannten zwei Teile zur Umsetzung des SWZ-Programms aufgezählt, auf die hier verwiesen werden soll. Bezüglich der **Institutionen/Strukturen**, die für ein SWZ-Programm gewählt und geschaffen werden sollen, sei ferner auf den Exkurs: Institutionelle Aufhängung einer SWZ – Akteure, Funktionen, Rollen verwiesen. Daher können wir uns an dieser Stelle auf ergänzende Bemerkungen zur Formulierung und Umsetzung des rechtlichen/regulatorischen Rahmens für SWZ beschränken.

4.2.1 Umsetzung des rechtlichen/regulatorischen Rahmens für SWZ

Erfolgsfaktoren. In vielen Fällen entscheiden sich Regierungen, die ein SWZ-Programm umsetzen, ein separates SWZ-Gesetz mit dazugehörigen Verordnungen und Verfahrensvorschriften zu beschließen. Die Alternative zur Schaffung eines separaten Gesetzes ist, das SWZ-Programm in bestehende Gesetze/Verordnungen „hineinzuformulieren“. Generell wird der Weg, ein eigenes SWZ-Gesetz zu schaffen, empfohlen, da es eine einheitlichere und strukturiertere Herangehensweise an das SWZ-Programm ermöglicht und außerdem ein klares politisches Signal für das SWZ-Programm als starkes und eigenständiges Programm setzt.

Ob in Form eines SWZ-Gesetzes oder als Ergänzungen im bestehenden Rechtsrahmen, gilt es in Hinblick auf den rechtlichen/regulatorischen Rahmen eine Reihe von Themen und Fragen aus verschiedenen Politikfeldern zu klären. Dazu gehören v.a.:

- Institutionelle Aufhängung des SWZ-Programms;
- Spezifikationen zum SWZ Programm (z.B. Schwerpunkt auf Sektoren, Exportvorgaben ...);
- Rechte und Pflichten von Entwicklern und Betreibern;
- Landvergabe;

- Landnutzung und Umweltvorschriften;
- Unternehmensregistrierung;
- Lizenzvergabe für SWZ-Nutzer (Kriterien, institutionelle Aufhängung);
- Arbeitsrechtliche Vorschriften;
- Zollvorschriften;
- Steuerliche Regelungen;
- Verfahrensstrafen;
- Streitschlichtung/Schiedsgericht.

Bei der Festlegung auf die Inhalte des SWZ-Programms sollten Regierungen betroffene Akteure (lokale Bevölkerung, Zivilgesellschaft, Unternehmensverbände, Gewerkschaften u.a.) konsultieren oder, wo sinnvoll, gemeinsame Arbeitsgruppen einrichten. Ein offener Prozess bei der Formulierung des rechtlichen/regulatorischen Rahmens kann die Akzeptanz von SWZ deutlich erhöhen.

4.2.2 Inhalte eines SWZ-Gesetzes/einer SWZ-Gesetzgebung

SWZ-Gesetzgebungen, die auf Basis des beschriebenen Prozesses der Formulierung entstehen, enthalten i.d.R. die in Abbildung aufgeführten Elemente.

Abbildung 18:
Elemente der SWZ-Gesetzgebung

Legal Element	Rationale
Standard Statutory Provisions	Codify clear definitions and provisions
SEZ Designation Criteria	Ensure that sites are designated for appropriate activities
Rights and Obligations of SEZ Developers/Operators	Delineate best practice rights and obligations
Best-Practice SEZ Customs Procedures	Ensure effective customs procedures
Efficient Income Tax Frameworks	Utilize best practices and harmonize with national policies
Adoption of Best-Practice Fiscal Policy	Promote design of smart incentives
WTO-Compatible Incentives	Ensure compliance with WTO agreements
Secure Title to Land	Guarantee conveyance for SEZ users
Land Use and Environmental Regulation	Establish basic standards and compliance with national land use plan
Labor and Immigration	Promote competitive and fair labor policies and standards
Enterprise Registration	Harmonize with national registration procedures
SEZ Authorized Economic Activities	Promote sustainability and protection of the public good
Licensing	Ensure enterprise suitability and formal registration
Penalties for Non-Compliance	Empower the regulator to enforce compliance
Form of Institution	Ensure division between regulatory and operator functions and implementation of other best practices

Quelle: Weltbank (2015).

Über das SWZ-Gesetz/die SWZ-Gesetzgebung hinausgehende **Verordnungen** und **Verfahrensvorschriften** können entweder in befassen Ministerien/Behörden oder der SWZ-Regulierungsbehörde verfasst werden. Häufig geregelte Inhalte sind:

- Begriffliche Klärung und Erläuterungen;
- Entscheidungsbefugnis der SWZ-Regulierungsbehörde und Abgrenzung zu anderen Ministerien/Behörden;
- Vorgehen für Registrierung und Lizenzierung von Unternehmen;
- Zollvorschriften und -verfahren in SWZ;
- Sicherheitsvorschriften;
- Umwelt- und Sozialstandards;
- Streitschlichtungsverfahren.

4.3 Planung, Entwicklung und Vermarktung einzelner SWZ

4.3.1 Planung

Die **Planung einzelner SWZ** erfolgt meist schon parallel zur (und damit als Teil der) Strategischen Planung, die im Kapitel 4.1 behandelt ist. Die Planung einzelner SWZ lässt sich in die folgenden Schritte unterteilen (mit Verweis auf die relevanten Abschnitte im Kapitel 4.1):

- Marktanalyse (siehe Abschnitt 4.1.2)
- Konzeption eines Modellprojekts („Pilotzone“) mit Masterplan (siehe Abschnitt 4.1.4)
- Ökologische und soziale Folgenabschätzung (siehe Abschnitt 4.1.5)
- Finanzplanung (siehe Abschnitt 4.1.6).

4.3.2 Entwicklung

Bei der **Entwicklung einzelner SWZ** (inkl. einer möglichen „Pilotzone“) ist zu unterscheiden, ob die SWZ in öffentlicher (d.h. bei einer staatlichen Einrichtung) oder privater (d.h. bei einem privaten Unternehmen) Hand liegen soll.

Die **öffentliche Entwicklung** wird generell als „zweite Wahl“ betrachtet, da der private Sektor im Allgemeinen mit mehr Kosteneffizienz und besserem Wissen über die optimale Ausgestaltung der in Verbindung gebracht wird (siehe Abschnitt 4.1.4). Trotzdem gibt es Situationen, in denen die Regierung die alleinige Kontrolle über die SWZ-Entwicklung haben möchte, oder in denen die öffentliche Entwicklung notwendig ist, weil sich z.B. aufgrund hohen politischen Risikos (z.B. in fragilen Staaten) kein privater Entwickler findet. Bei der öffentlichen Entwicklung von SWZ sollte darauf geachtet werden, dass:

- notwendige finanzielle Allokationen aus dem öffentlichen Haushalt genehmigt und für die Entwicklung der SWZ freigegeben sind; und dass
- der öffentliche Entwickler einen EPC-Vertrag abgeschlossen hat, bei dem der Vertragsnehmer die Risiken für Überschreitung des Kostenrahmens oder Verzögerungen im Fortschritt übernimmt.

Bisherige Praxis hat gezeigt, dass **privat entwickelte SWZ** häufig geringere Entwicklungskosten haben und bessere wirtschaftliche Ergebnisse vorweisen (s. dazu ausführlicher unter 4.1.4). Aus diesen

Gründen erscheint die private Entwicklung, bei der ein privates Unternehmen einen Vertrag zur Entwicklung einer oder mehrerer SWZ mit der Regierung schließt, als die gegenüber der öffentlichen Entwicklung bevorzugte Variante. Elemente eines privat-öffentlichen Vertrags zur SWZ-Entwicklung sind generell:

- Die Regierung kann Anreize in Form von Land, Zuschüssen zur Entwicklung von Infrastruktur innerhalb der SWZ, und weiterhin die Übernahme der „Off-Site“-Infrastruktur (d.h. die Anbindung der SWZ an die gegebene Infrastruktur) bieten.
- Zuschüsse (z.B. für die Entwicklung der Infrastruktur) können das finanzielle Risiko für Entwickler mindern.
- Der private Entwickler steuert Eigenkapital bei.
- Regierung und privater Entwickler beschaffen gemeinsam das notwendige Fremdkapital (z.B. Bankdarlehen). Dies kann z.B. über einen Kredit an den privaten Entwickler, der über eine staatliche Garantie abgesichert ist, geschehen. Die Interessen beider Vertragsparteien sind angemessen berücksichtigt. Die Regierung ist primär an volkswirtschaftlichem und sozialem Nutzen der SWZ interessiert, vorrangiges Interesse des privaten Entwicklers ist die Profitabilität der getätigten Investition.

4.3.3 Vermarktung

SWZ-Projekte werden gewöhnlich simultan von verschiedenen Regierungsstellen und -einrichtungen und privaten Unternehmen vermarktet (z.B. von nationalen Investitionsbehörden, der SWZ-Regulierungsbehörde, privatem SWZ-Entwickler und -Betreiber). Eine **koordinierte Vermarktung** von SWZ ist für den Erfolg des SWZ-Programms von hoher Wichtigkeit.

Grundsätzlich kann zwischen **drei Arten der Vermarktung** von SWZ unterschieden werden, die zu unterschiedlichen Phasen des SWZ-Programms auftreten und unterschiedliche Zielgruppen ansprechen:

1. **Vermarktung an potenzielle SWZ-Entwickler/Betreiber:** Nach der Umsetzung des rechtlichen/regulatorischen und institutionellen Rahmens des SWZ-Programms, kann die SWZ-Regulierungsbehörde (oder eine andere befassende staatliche Institution) nach Interessenten für die Entwicklung/ das Betreiben von SWZ suchen (sofern hier Privatunternehmen vorgesehen sind, vgl. 4.3.2). Die Qualität des SWZ-Entwicklers/Betreibers ist maßgeblicher Erfolgsfaktor für die SWZ. Bei der Vermarktung an potenzielle SWZ-Entwickler/Betreiber sollte auf die folgenden drei Schritte Wert gelegt werden:
 - Ein sorgfältiger „Due Diligence“-Prozess: Zusammenstellen aller relevanten rechtlichen, finanziellen, technischen und Markt-Studien der SWZ und Erstellen einer Projektbeschreibung, in welcher das Geschäftsmodell für Entwickler/Betreiber klar herausgearbeitet wird.
 - Aktive Vermarktung und Beratung: Das „Geschäftsmodell“ sollte aktiv an interessierte Entwickler/Betreiber herangetragen und erklärt werden. Eine transparente Herangehensweise ist wichtig, um ein möglichst breites Feld von Interessenten zu gewinnen.
 - Transparenter Vergabeprozess: Der Vergabeprozess sollte nach Konsultationen mit möglichen Interessenten und dem Einarbeiten von Rückmeldungen (Feedback) erfolgen. Ein transparenter Vergabeprozess ist Voraussetzung für die Wahl des besten Kandidaten.
2. **Vermarktung an SWZ-Nutzer:** SWZ-Entwickler und -Betreiber, in Zusammenarbeit mit nationalen oder regionalen Investitionsförderagenturen, übernehmen die Vermarktung der SWZ an potenzielle Nutzer (Unternehmen oder andere Nutzer-Zielgruppen für SWZ). Dies beinhaltet allgemeine

Werbemaßnahmen, die gezielte Ansprache, Information und Betreuung von Nutzern bis hin zur Nachbetreuung (After-Care). Hierzu gehörende Elemente sind die Erstellung einer Marketingstrategie und eines Marketingplan:

- Die **Marketingstrategie** wird vom Entwickler/Betreiber erarbeitet. Inhaltlich sollte sie auf die Entwicklungsziele der SWZ und der dazugehörigen nationalen Entwicklungsziele ausgerichtet sein. Die Marketingstrategie enthält: Beschreibung des „Produkt-/Dienstleistungsangebots“ der SWZ (d.h. Anreize, besondere Dienstleistungen, andere Angebote), Beschreibung der Zielnutzergruppe, Darstellung der Industrie-/Dienstleistungssektoren, welche in der SWZ abgedeckt sind, und Argumente für die Wettbewerbsfähigkeit (in Bezug auf Preis und Leistung) der SWZ im nationalen und internationalen Vergleich (sog. „value proposition“) – Instrument für letzteres kann eine Stärken-Schwächen-Analyse sein (z.B. SWOT-Analyse), zu der betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Indikatoren herangezogen werden.
 - Der **Marketingplan** umfasst die Entwicklung verschiedener Marketingaktivitäten (z.B. Internet, Konferenzauftritte, Werbung, gezielte Ansprache) für einen bestimmten Zeitraum. Hier sollte u.a. auf eine einheitliche Vermarktung (einheitliche Kernaussagen, Slogans etc.) der SWZ geachtet werden, gerade weil die SWZ in der Regel von verschiedenen Akteuren vermarktet wird – wie z.B. nationalen Investitionsbehörden, dem SWZ Entwickler/Betreiber und der SWZ-Regulierungsbehörde. Daneben gehören zum Marketingplan auch Dienstleistungen für potenzielle Nutzer, wie Kundendienst und Informationsbereitstellung („inquiry handling“), Erleichterung und Unterstützung bei der Entscheidung für die SWZ („investor facilitation“, „investor servicing“) und die aktive Nachverfolgung von Erstkontakten.
3. **Veränderungs- und Risikomanagement:** Darunter fallen Maßnahmen, um eine positive Wahrnehmung der SWZ aufzubauen und aufrechtzuerhalten, auf markt- und geschäftsklimabezogene Änderungen zu reagieren und ein wettbewerbsfähiges, marktkonformes Angebot und Preisstruktur zu bewahren. In der Regel arbeiten hier die SWZ-Regulierungsbehörde und der Entwickler/Betreiber eng zusammen, häufig unter der Einbeziehung anderer Akteure.

Märkte und Geschäftsfelder von SWZ sind aufgrund externer Faktoren, Ereignissen oder Handlungen Veränderungen ausgesetzt. SWZ-Regulierungsbehörde und Entwickler/Betreiber sollten das SWZ-Umfeld aktiv beobachten, um auf solche Veränderungen schnell zu reagieren und das Geschäftsmodell und die Marketingstrategie anzupassen. Hierfür sollten die Regulierungsbehörde und der Entwickler/Betreiber regelmäßig mit wichtigen Akteuren aus nationaler und lokaler Regierung, Unternehmensverbänden, Medienvertretern u.a. Rücksprache halten.

In diesem Zusammenhang kann es sinnvoll sein, wenn der SWZ-Betreiber/Entwickler Vereinbarungen oder regelmäßige Zusammenarbeit mit anderen Akteuren vereinbart – wie z.B. eine Interessenvereinigung von SWZ-Nutzern, Partnerschaften mit Gewerkschaften, Universitäten und Ausbildungszentren etc. Dies kann die öffentliche Wahrnehmung von SWZ steigern und schafft Möglichkeiten, durch Feedback anderer Gruppen Verbesserungen umzusetzen.

4.4 Steuerung/Management von SWZ

Unabhängig von der Managementstruktur und der institutionellen Aufhängung der SZW ist die tägliche Steuerung der SWZ – das Betreiben – wesentlicher Faktor für die volkswirtschaftliche Wirkung und damit den Erfolg der SWZ. Hier kann zwischen drei Phasen unterschieden werden:

- **Start-Up:** Strategische Planung, Umsetzung der organisatorischen Abläufe und Training/Ausbildung des erforderlichen Personals.
- **Tägliche Steuerung/Management:** Betreuung der Nutzer, Bereitstellung von SWZ-Infrastruktur und -Dienstleistungen, Verwaltung, Compliance-Kontrolle.
- **Erweiterung:** Nach Bedarf Umbau/Erweiterung der SWZ innerhalb der Kapazitätsgrenze.

Die Steuerung/das Management von SWZ ist auf die Schultern **verschiedener Akteure** verteilt, darunter insbesondere:

- SWZ-Regulierungsbehörde,
- Entwickler und Betreiber,
- andere staatlichen Stellen (z.B. Zollbehörde, Innenministerium/Einwanderungsbehörde), Unternehmensverbände, Bildungseinrichtungen, SWZ-Nutzer) und
- SWZ-Nutzer.

Diese Akteure sind in die verschiedenen Aktivitäten der Steuerung von SWZ eingebunden. Die wichtigsten Aktivitätsbereiche sind:

1. **Die Strategische Planung/Umsetzung der organisatorischen Abläufe:** Die Organisationsstruktur einer SWZ sollte Element einer strategischen Planung sein, die Aufgaben und Ziele klar definiert und für die Zielerreichung klare Personalvorgaben formuliert. Dies gilt sowohl für die SWZ-Regulierungsbehörde wie auch für SWZ-Entwickler/Betreiber. Die strategische Planung muss regelmäßig aktualisiert und überarbeitet werden und damit auf Änderungen im Umfeld reagieren. **Aus- und Weiterbildung**, d.h. die Qualifizierung von Personal, ist gerade in der Anfangsphase (Start-Up-Phase) wichtig. Dafür muss der Ausbildungsbedarf und ein Ausbildungsplan auch im Rahmen der strategischen Planung festgelegt werden.
2. **Vermarktung: im Abschnitt 4.3.3 ausführlich beschrieben.**
3. **Öffentlichkeitsarbeit und lokale/regionale Outreach-Aktivitäten:** SWZ können sich zu wichtigen regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungszentren entwickeln, sind aber dabei auf die Akzeptanz und Unterstützung aus dem regionalen Umfeld angewiesen. Lokale und regionale Outreach-Aktivitäten sind daher wichtiger Bestandteil für eine erfolgreiche SWZ. Eine effektive Öffentlichkeitsarbeit setzt ein Verständnis der regionalen Gegebenheiten einschließlich politischer, wirtschaftlicher und ökologischer Faktoren voraus, ebenso wie den Kontakt zu wichtigen Akteuren und Entscheidungsträgern aus verschiedenen Bereichen. Dafür können auch Medien- oder Werbeagenturen eingeschaltet werden. Ziele der Öffentlichkeitsarbeit und des lokalen Outreachs können sein:
 - Aufbau bzw. Verstärken einer positiven öffentlichen Wahrnehmung der SWZ;
 - Vertrauenswerbung bei bestimmten Zielgruppen; zu den Zielgruppen können gehören: Angestellte/Beschäftigte von SWZ-Nutzern, Gewerkschaften, lokale Politiker und Verwaltungen, Unternehmer.
 - Risikominderung: Mögliche Risiken können z.B. aus dem Wechsel politischer Führungspersonen, Streikankündigung und sozialen Unruhen entstehen und können durch direkte Kommunikation gemindert oder besser gesteuert werden.
 - Lobbying/direkte Interessensvertretung bei wichtigen Entscheidungen: Öffentlichkeitsarbeit kann lokale/nationale Rechtsetzung, Preisänderungen z.B. für Strom und Wasser u.a. beeinflussen.

4. **Mittel- und langfristige Finanzplanung:** Ob und wann ein SWZ-Programm finanziell erfolgreich ist, wird, je nach Perspektive, unterschiedlich beurteilt. Um die finanziellen Erwartungen an das SWZ-Programm verschiedener Parteien zu erfüllen, ist eine regelmäßige Überprüfung des finanziellen und wirtschaftlichen Beitrags der SWZ mit entsprechender Maßnahmenplanung notwendig. Dabei muss auf den Interessensausgleich der beteiligten Parteien geachtet werden (siehe Kasten 15).
- Die **SWZ-Regulierungsbehörde**, eine öffentlich getragene Einrichtung, arbeitet in der Regel auf Selbstkostenbasis. Sie trägt sich z.B. durch Zuweisungen aus dem öffentlichen Haushalt oder durch Steuereinnahmen aus den SWZ, die sie beaufsichtigt;
 - Der **private Entwickler/Betreiber** arbeitet als privates Unternehmen auf kommerzieller Basis und muss daher Erträge erwirtschaften;
 - Die **Regierung** kann das SWZ-Programm auf Dauer nur rechtfertigen, wenn es finanzielle oder andere Beiträge zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes liefert. Gerade wenn ein SWZ-Programm längerfristig subventioniert wird (z.B. durch entgangene Steuereinnahmen), steigt das Risiko politischer Einflussnahme.

Kasten 15:

Wie Änderungen am SWZ-Programm die Finanzplanung beeinflussen: Beispiel Indien

Mit dem SEZ-Act (SEZ = Special Economic Zones, engl. für SWZ) von 2005 hat Indien sein SWZ-Programm grundlegend reformiert: SWZ wurden mit großzügigen fiskalischen Anreizen ausgestattet, gleichzeitig wurden erstmalig private Entwickler und Betreiber zugelassen. Schon 2012 gab es 589 genehmigte SWZ. Aufgrund der fiskalischen Anreize siedelten aber auch viele lokale (indische) Unternehmen in SWZ über. Nach heftigen innenpolitischen Diskussionen – insbesondere das Finanzministerium monierte entgangene Steuereinnahmen durch die verstärkte Ansiedlung in SWZ – wurden 2012 wesentliche Steuervergünstigungen für SWZ, darunter die Befreiung von der MAT („minimum alternate tax“) und der „dividend distribution tax“, zurückgenommen. Die SWZ verloren so für Nutzer/Investoren deutlich an Attraktivität und rechneten sich damit weniger für Betreiber/Entwickler, deren Kalkulation auf den Einnahmen der Nutzer basierte. Als Konsequenz sank bis Ende 2015 die Zahl der genehmigten SWZ auf 412, insgesamt wurden über 15.000 Hektar Land freigegeben. Das Beispiel Indien verdeutlicht, wie sich politische Entscheidungen zum SWZ-Programm auf die Finanzplanung von privaten Entwicklern/Betreibern auswirken können.

Quelle: Aggarwal (2016); East Asia Forum vom 19.02.2016, „Special Economic Zones in India: growth engines or missed opportunity?“.

5. **Operative Tätigkeiten: Zentrale Bereiche für operative Tätigkeiten sind:**
- **Unternehmensregistrierung:** Die Registrierung von Unternehmen, die sich in einer SWZ ansiedeln, kann von der SWZ-Regulierungsbehörde oder dem Betreiber (in Zusammenarbeit oder im Auftrag der Regulierungsbehörde) erfolgen. Der Betreiber wacht über die Einhaltung SWZ-bezogener Vorschriften (Compliance). Der Prozess der Registrierung sollte klar strukturiert und möglichst einfach, transparent und zügig gestaltet sein.
 - **Leasing von Grundstücken:** Der Betreiber verhandelt und schließt Miet- oder Leasingverträge mit den SWZ-Nutzern ab.
 - **Infrastruktur- und andere Dienstleistungen:** Der Entwickler/Betreiber ist – innerhalb der SWZ – zuständig für die Bereitstellung wesentlicher Infrastruktur (Straßen, Strom- und Wasserversorgung, Internet, Abwasser- und Abfallentsorgung, Sicherheit) und kann darüber hinaus weitere Dienste anbieten, wie Zollabfertigung, Kinderbetreuung, Konferenzräume, Kantinen usw.).
 - **Betreuung der Liegenschaften/Real Estate Management:** Dazu gehören Landschaftsgestaltung, Pflege des Geländes und das Vertragsmanagement von Miet-/Leasingverträgen.

6. **Compliance:** Der SWZ-Regulierungsbehörde und dem Betreiber obliegt es, die Einhaltung von Vorschriften u.a. in den folgenden Bereichen zu überwachen:
- **Arbeit:** Neben dem Schutz von Arbeitnehmerrechten sollten in der SWZ flexible Regeln für die Beschäftigung, Bezahlung und Streitschlichtung gelten.
 - **Umwelt:** Nachhaltiges Umweltmanagement kann operative Kosten senken, den Wert von Land erhöhen und attraktiv auf ausländische Investoren wirken. Es ist Aufgabe des Betreibers, die Einhaltung bestimmter Vorschriften/Standards durch die SWZ-Nutzer zu überprüfen.
 - **Gesundheit und Sicherheit:** Kontrolle nationaler oder SWZ-bezogener Gesundheits- und Sicherheitsstandards durch den Betreiber.
 - **Zoll:** Ein lokales Zollbüro oder der Betreiber (in Zusammenarbeit mit der Zollbehörde) ist verantwortlich für die regelkonforme Zollabwicklung und Buchführung.
 - **Baugenehmigungen:** Die SWZ-Regulierungsbehörde kann Baustandards vorgeben und kontrollieren.
 - **Erfolgskontrolle:** Die Regulierungsbehörde und/oder der Betreiber registrieren und überwachen die Entwicklung und Ergebnisse der SWZ (in wirtschaftlicher und sozioökonomischer Hinsicht) und melden diese an die zuständigen nationalen Stellen (z.B. Handelsministerium, Wirtschaftsministerium).
7. **Corporate Social Responsibility (CSR):** Die SWZ-Regulierungsbehörde kann SWZ-Nutzern Auflagen zu CRS-Maßnahmen machen oder CSR-Aktivitäten unterstützen. Dieses schließt Initiativen, die Bewohner und Unternehmen innerhalb oder im Umkreis der SWZ betreffen, ein. Mögliche thematische Schwerpunkte sind:
- Gender Mainstreaming;
 - Umweltschutz, ökologische Nachhaltigkeit;
 - Aus- und Weiterbildung;
 - Familien- und Kinderbetreuung;
 - Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen.

SWZ-Betreiber sollten ermuntert werden, eine **eigene CRS-Abteilung** zu unterhalten, um soziale Initiativen fördern zu können, z.B. um Weiterbildungsmaßnahmen auszurichten oder gemeinsam mit Unternehmen in der SWZ Seminare und Workshops durchzuführen.

5 Erfolgs- und Risikofaktoren für SWZ

Die Literatur zu SWZ hat eine Reihe von Erfolgs- und Risikofaktoren für die Planung und Verwirklichung erfolgreicher SWZ herausgearbeitet. Damit sind besondere Praktiken oder Regeln gemeint, die sich als besonders förderlich für das Gelingen eines SWZ-Programms herausgestellt haben, oder die, im gegenteiligen Falle, besonders beachtet und vermieden werden sollten. Diese werden im Folgenden kurz erörtert. Kasten 16 zeigt darüber hinaus Erfolgs- und Risikofaktoren von SWZ am Beispiel des Bole Lemi Industrial Part in Äthiopien auf.

**Kasten 16:
Erfolgs- und Risikofaktoren von SWZ am Beispiel des Bole Lemi Industrial Park in Äthiopien**

Der 2014 in Betrieb genommene Bole Lemi Industrial Park liegt in der Metropolregion Addis Abeba und ist Äthiopiens erste öffentliche SWZ. Die EPZ wurde im Rahmen des nationalen „Growth and Transformation Plan“, der SWZ als Mittel der Industriepolitik zur Verbesserung der Investitionsbedingungen identifiziert und sich hinsichtlich Raumplanungs- und Wirtschaftspolitik z.T. stark an Erfahrungen aus China orientiert, initiiert. Entwicklung und Betrieb der Zone werden – wie bei weiteren 15 Industrieparks – von der öffentlich geführten Industrial Parks Development Corporation durchgeführt. (Über die öffentlichen Zonen hinaus gibt es auch mehrere private Zonen in Äthiopien, z.B. die Eastern Industry Zone oder die Modjo Leather City Industrial Zone, die von Investoren aus China und Taiwan entwickelt wurden). Die Zone konzentriert sich auf die Textil- und Lederwarenindustrie. Aktuell wird der Ausbau des Parks von der Weltbank unterstützt.

Erste statische Erfolge konnten bereits erzielt werden, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die über 14.000 Stellen sind vor allem von Frauen besetzt. Darüber hinaus wurden FDI i.H.v. etwa 41 Mio. US-Dollar angezogen (Investoren, insbesondere aus Asien) und innerhalb eines Jahres Exporte i.H.v. ca. 24 Mio. US-Dollar generiert. Da Äthiopien im letzten Jahrzehnt aufgrund von landesweiten Strukturreformen ein starkes Wachstum von Exporten, FDI und Bruttoinlandsprodukt erfuhr und SWZ ein sehr neues Instrument der Industriepolitik sind, ist eine Bewertung ihres gesamtwirtschaftlichen Beitrags verfrüht. In einer Fallstudie zur *Bole Lemi* SWZ identifiziert COMCEC (2017) allerdings Erfolgsfaktoren und Risikofaktoren, die während der Entwicklung und dem Betrieb der Zone auftraten.

Erfolgsfaktoren:

- **Gut abgestimmte Behörden** (Investitionsförderagentur und Ministerien) mit einer **klaren Strategie** haben großen Anteil an der Gewinnung von Investoren. Zunächst führte die Ethiopian Investment Commission **Marktstudien zur Identifizierung geeigneter Sektoren** durch. Aufbauend wurden:
 - Bedürfnisse und Herausforderungen in den identifizierten Sektoren herausgearbeitet und im Rahmen des „Industrial Park Programme“ adressiert;
 - Länder analysiert und als Vorbilder herangezogen, die bereits erfolgreich Investitionen in den entsprechenden Sektoren angezogen haben;
 - Potenzielle Investoren gezielt angesprochen und umworben (z.B. Organisation von persönlichen Treffen und SWZ-Besichtigungen, Unterzeichnen von Absichtserklärungen).
- Relativ **geringe Arbeitskosten** im Vergleich zu regionalen Wettbewerbern (z.B. Kenia);
- **Attraktive Investitionsbedingungen** durch Anreize, Reduzierung der Kosten der Geschäftstätigkeit (z.B. über effiziente Verwaltung und „One-Stop-Shop“), gute Infrastruktur und Standort;
- Enge Beziehung mit internationalen Geberorganisationen (Weltbank, Chines. Entwicklungsbank);
- Erweiterung des Parks (Phase 2) basierend auf den Erfahrungen und Erfolgen aus Phase 1.

Risikofaktoren:

- **Verzögerungen** bei der Entwicklung von Infrastruktur und Versorgungsleistungen;
- Zwischenzeitlich Streitigkeiten und **Uneinigkeit zwischen verschiedenen Regierungsbehörden**, die an der Entwicklung beteiligt waren (mittlerweile größtenteils beigelegt);
- **Hohe Fluktuation der Arbeitskräfte** (bedingt durch hohe Nachfrage nach Arbeitskräften in der Region durch die Nähe zur Hauptstadt);
- **Rohstoffmangel** (die meisten Rohstoffe werden importiert);
- Fehlen einer industriellen Arbeitskultur und **niedrige Produktivität**;
- **Kommunikationsschwierigkeiten** zwischen Managern und Beschäftigten, die auf das Profil der Arbeitskräfte (jung, aus ländlichen Regionen, kaum Schulbildung) zurückgeführt wird;
- **Mangel an qualifizierten Arbeitskräften** (z.B. lokale Vorgesetzte) und Managementkenntnissen;
- **Transport** von Arbeitskräften in die Zone (hohe Auslastung der Straßen, schlechte Verbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln).

Insbesondere die Ausbildung lokaler Arbeitskräfte scheint ein wichtiger Faktor für den Erfolg des SWZ-Programms zu sein. Im Mai 2018 wurde von Streiks in verschiedenen Unternehmen aus der Zone berichtet, die die Erhöhung der Löhne und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen zum Ziel hatten. In Verhandlungen forderten die Unternehmen im Gegenzug höhere Produktivität und besseres Zeitmanagement von ihren Angestellten.

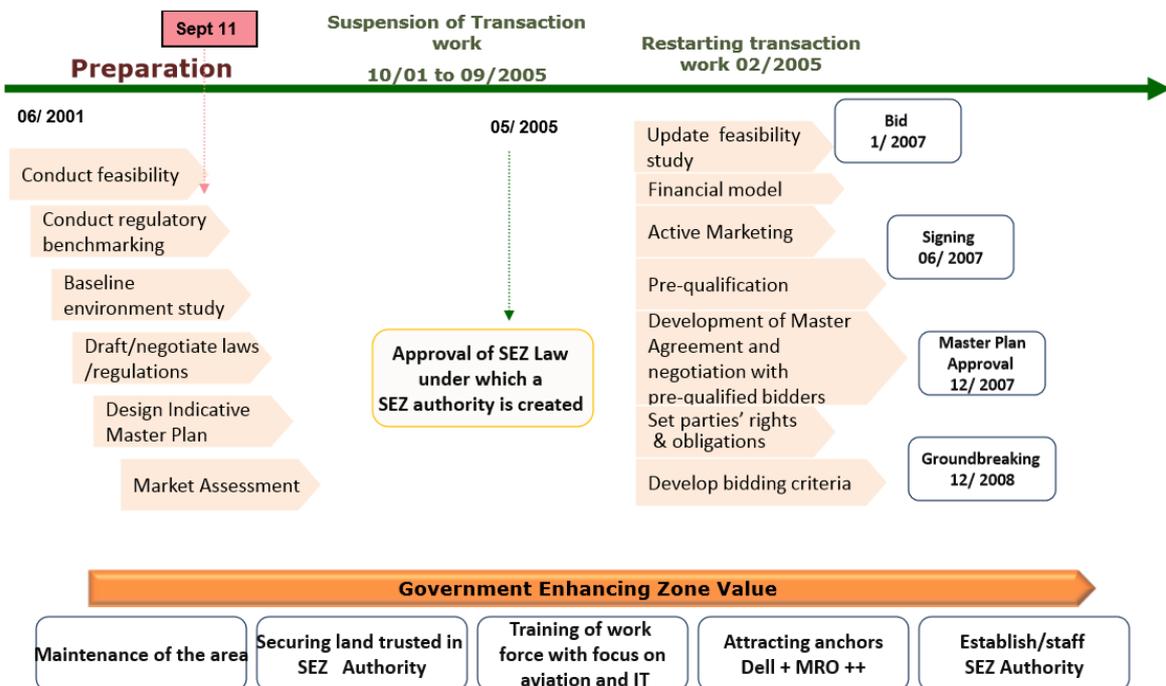
Quelle: COMCEC (2017); Newman und Page (2017); *Addis Fortune* vom 19. Mai 2018: „Labour Strike Rocks Bole Lemi Industrial Park“.

5.1 Erfolgsfaktoren

5.1.1 Starke und zentrale politische Steuerung und Kontrolle sowie klar abgegrenzte Rolle der SWZ-Regulierungsbehörde

Gerade die Planung eines SWZ-Programms ist ein komplexer und langwieriger Prozess, bei dem viele Akteure – Ministerien und andere Regierungsbehörden auf nationaler und subnationaler Ebene, Privatsektor und Zivilgesellschaft – einbezogen und (teils) gesteuert werden müssen. Oft vergehen mehrere Jahre vom Beginn der Planung bis zur Inbetriebnahme der ersten SWZ (siehe Abbildung für das Beispiel der SWZ Panama Pacifico). Dieser Prozess ist ausführlich in Kapitel 4 beschrieben. Gleichzeitig sind SWZ oft politische Prestigeprojekte, die mit hohen wirtschaftlichen Erwartungen verbunden sind, und in welche hohe öffentliche Mittel investiert werden.

Abbildung 19:
Notwendigkeit eines langen Planungshorizont am Beispiel der Panama Pacifico SWZ – 7 Jahre von Planung bis Inbetriebnahme



Since 2007, 5000 new jobs were created and \$700m in investments

Quelle: Weltbank (2015).

Daher sollte die Koordination und Verantwortung für ein SWZ-Programm an möglichst zentraler und hochrangiger Stelle in der Regierung, z.B. im Büro des Premierministers oder bei einem zuständigen Minister, angesiedelt sein. Dieser Stelle obliegt nicht nur die Koordination und Steuerung des SWZ-Programms mit allen zuständigen Akteuren, vielmehr muss sie das SWZ-Programm auch gegen öffentliche Kritik und politischen Druck rechtfertigen (und möglicherweise anpassen) können, und sich über politische Partikularinteressen (z.B. bei der Standortwahl, der Vergabe von Position, bei Ausschreibungen) hinwegsetzen können. Im abschließenden Teil von Kapitel 3.1 werden Koordinationsprobleme und -konflikte zwischen verschiedenen Akteursgruppen anhand mehrerer Beispiele aus Afrika beleuchtet.

Weiterhin hat internationale Erfahrung gezeigt, dass die Rollen der SWZ-Regulierungsbehörde und des Entwicklers/Betreibers von SWZ klar abgegrenzt sein sollten, um Interessenskonflikte zu vermeiden. Die Regulierungsbehörde sollte personell und finanziell ausreichend ausgestattet sein, um ihrer Rolle als Regulierer und Kontrollinstanz autonom und unabhängig nachzukommen, wohingegen der Entwickler/Betreiber sich im eigenen Interesse auf den wirtschaftlichen Erfolg der SWZ konzentrieren sollte (vgl. Abschnitt 4.1.3).

5.1.2 Einbindung in die nationale Entwicklungs-/Wirtschaftsstrategie; Integration in die lokale Wirtschaft

Eine der stärksten und deutlich herausgearbeiteten Empfehlung ist, dass SWZ in die nationale Wirtschafts- und Entwicklungsstrategie integriert sein sollten. SWZ können nicht Reformen im Wirtschafts- und Investitionsklimas eines Landes ersetzen oder Versäumnisse in diesem Bereich beheben (FIAS 2008; Farole 2011). SWZ – die Unternehmen mit Anreizen, besonderer Infrastruktur und anderen administrativen Erleichterungen anziehen können – sind vielmehr als eines unter mehreren Instrumenten der Privatsektorförderung zu betrachten.

Die Wirkung positiver entwicklungsökonomischer Effekte durch SWZ hängt davon ab, in welchem Maße die SWZ in die nationale Wirtschaft integriert ist. Statische und dynamische Effekte, die von SWZ ausgehen, werden gedämpft und fallen geringer aus, wenn die SWZ als „Enklaven“ mit nur geringer Verflechtung mit der lokalen Wirtschaft operieren. Nationale Wirtschafts- und Strukturreformen, welche die Wettbewerbsfähigkeit lokaler Unternehmen fördern und eine stärkere Integration (durch „linkages“) mit Unternehmen der SWZ ermöglichen, verstärken die Wachstumsimpulse, die von SWZ ausgehen.

Neben China und Malaysia gilt Mauritius als Beispiel, wie SWZ strategisch in eine nationale Entwicklungsstrategie eingebunden wurden. Mauritius führte 1971 ein recht erfolgreiches Exportförderzonen-Programm (MEPZ = Mauritius Export Processing Zone) ein. Die MEPZ erwies sich als zentrales Instrument der „exportgetriebenen Industrialisierung“, die Mauritius nach übereinstimmender Meinung vieler Ökonomen in den 1980er Jahren hohe Wachstumsraten und einen Entwicklungsschub bescherte und breite Wirtschafts- und Strukturreformen auslöste oder unterstützte (Baissac 2011).

5.1.3 Flexibilität, flexible Konzeption des SWZ-Programms

SWZ-Programme sollten nicht zu starr oder zu eng auf die Förderung bestimmter Sektoren oder Industriezweige ausgerichtet sein, um nicht strukturfestigend/-verhärtend zu wirken und auf neue wirtschaftliche Änderungen oder Chancen reagieren zu können. Dies hängt auch damit zusammen, dass selten vorhersehbar ist, welche Sektoren und Industrien erfolgreich angesiedelt werden können, und in welchen Bereichen komparative Vorteile bestehen, entwickelt und aufrechterhalten werden kön-

nen.⁵³ Aufgrund sich verändernder Marktgegebenheiten sind SWZ-Programme selten auf Dauer erfolgreich und können sogar Druck schaffen, weitere Subventionen zu gewähren, um ursprünglich erfolgreiche Industrien aufrechtzuerhalten (sog. „race-to-the bottom“). Daher sollte „gute Praxis“ sein, SWZ-Programme für eine breite Zahl von Sektoren oder ganz zu öffnen. Oft wird auch argumentiert, dass private Entwickler/Betreiber flexibler auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren.⁵⁴

Als Beispiel kann das SWZ-Programm der Dominikanischen Republik herangeführt werden, welches auf seinem Höhepunkt 7,5 Prozent zum nationalen BIP beitrug und 90 Prozent der nationalen Exporte abdeckte. Die Exportförderzonen der Dominikanischen Republik konzentrierten sich dabei auf Textilexporte und nutzten komparative Vorteile durch geringe Arbeitskosten. Zunehmend globaler Wettbewerb und v.a. das Auslaufen des Multifaserabkommens im Jahr 2004 – welches zu einer vollständigen Liberalisierung des globalen Textilmarkts führte – verschlechterten die Wettbewerbsfähigkeit der dominikanischen Textilindustrie, die aber durch zusätzliche Subventionen der Regierung zunächst weiter gestützt wurde.

(Im Fall der Dominikanischen Republik verringerte sich die Zahl der SWZ-Unternehmen im Textilsektor trotz zusätzlich gewährter fiskalischer Anreize zwischen 2004 und 2010 von 281 auf 120, Textilexporte machten 2010 nur noch 23 Prozent der Exporte aus SWZ aus. Gleichzeitig siedelten sich neue Industrien wie Call-Center und medizinische Zulieferer in den SWZ der Dominikanischen Republik an, womit SWZ einerseits wie im Textilsektor strukturfestigend wirkten, jedoch auch für die Ansiedlung neuer Industrien/Dienstleistungen offen waren (Moberg 2017; Burgaud und Farole 2011).

5.2 Risikofaktoren

5.2.1 Keine wettbewerbsfähigen Anreize, restriktive Vorgaben für Unternehmen

SWZ-Programme definieren sich über fiskalische und nicht-fiskalische Anreize, mit denen Unternehmen (SWZ-„Nutzer“) in die SWZ gelockt werden sollen. Tabelle 8 in Kapitel 4 stellt eine umfangreiche Auflistung möglicher Anreize dar. Welche Anreizstruktur im Einzelfall gewählt werden sollte, hängt dabei von vielen Faktoren ab – wie z.B. dem nationalen Steuersystem, dem Investitionsklima, dem Marktpotenzial u.v.m. Hierbei kann auch ganz auf fiskalische Anreize verzichtet werden, wie u.a. bei SWZ in Südafrika (CDE 2012) – wenn die SWZ z.B. durch ihre Lage und ihr Angebot an Infrastruktur und Dienstleistungen ausreichend attraktiv ist. Bei der Festlegung auf Anreize sollten SWZ-Programme in anderen Ländern zum Vergleich herangezogen werden – dies ist wahrscheinlich ein Grund dafür, dass sich weltweit eine Annäherung der Anreizsysteme beobachten lässt (FIAS 2008).

Hohe Anreize können nur bedingt, wenn überhaupt, bestehende Investitionshemmnisse kompensieren. Die theoretische Literatur hat gezeigt, dass es vielfach keinen Zusammenhang zwischen attraktiven Anreizen wie hohen Steuerermäßigungen und Investitionen gibt – es existieren also andere Faktoren, welche die Investitionsentscheidung von Unternehmen beeinflussen (CIIP 2017). Diese Erkenntnis ist wichtig, da Regierungen oft – in Unkenntnis von Investitionshürden und den genauen Bedürfnissen von Investoren – meinen, höhere Anreize würden zwangsläufig ein höheres Interesse von Investoren und SWZ-Nutzern nach sich ziehen. Um Fehlentwicklungen – darunter auch staatliche Einnahmeausfälle durch höhere Subventionen – zu vermeiden, sind in der SWZ-Planungsphase Gespräche mit potenziellen Investoren unbedingt zu empfehlen. Auch Whyte und Griffin (2014), die Investitionen in

⁵³ Vgl. dazu Ausführungen zum „Wissensproblem“ zu komparativen Vorteilen in afrikanischen SWZ in Kapitel 3.1.

⁵⁴ Siehe „Exkurs: Institutionelle Aufhängung von SWZ“ in Abschnitt 4.1.3.

fragilen Kontexten behandeln, betonen die Notwendigkeit, Defizite im Investitionsklima zu identifizieren, gerade um sog. „deal-breaking issues“ im Investitionsklima zu identifizieren und zu behandeln.

Das SWZ-Programm in Kuba, initiiert in 1997, bietet ein Beispiel dafür, wie ein Investitionshemmnis andere Anreize quasi „unwirksam“ macht. Trotz weitgehender Zoll- und Steuerbefreiung blieb das Interesse von ausländischen Investoren gering, obwohl Kuba mit niedrigen Lohnkosten mit anderen lateinamerikanischen Ländern um Zugang zum US-amerikanischen Markt zu konkurrieren hoffte. Ein entscheidendes Investitionshemmnis war wohl, dass Kubas SWZ der nationalen Beschäftigungspolitik unterworfen war, nach der ausländische Unternehmen Arbeitskräfte über ein staatliches Unternehmen anwerben und bezahlen mussten. Im kubanischen System mit mehreren offiziellen Wechselkursen führte das dazu, dass kubanische Arbeitskräfte zwar niedrige Löhne (in lokaler Währung) erhielten, ausländische Unternehmen aber deutlich höhere Lohnkosten an die kubanische Staatsfirma abführten und die kubanischen Lohnkosten – aus Sicht der Unternehmen – de facto über denjenigen anderer südamerikanischer Länder lagen. Das kubanische SWZ-Programm wurde, mangels ausländischer Investoren, 2004 eingestellt (Willmore 2000).

Ähnlich ist das Beispiel Senegals (Dakar), wo restriktive Vorgaben an ausländische Unternehmen die SWZ in Dhaka beeinträchtigten und letztlich zur Beendigung des SWZ-Programms führten. Details bietet Kasten 17, der größtenteils von FIAS (2008) übernommen wurde.

Kasten 17:
Risikofaktoren am Beispiel der Dakar EPZ in Senegal

Senegal war eines der ersten afrikanischen Länder, in dem eine Sonderwirtschaftszone etabliert wurde. Bereits 1974 wurde eine Export Processing Zone in Dakar gegründet – mit der Hoffnung, positiven Erfahrungen in den Maghreb-Staaten, Südostasien und der Karibik folgend, ebenfalls ausländische Direktinvestitionen aus Industrieländern anzuziehen. Die Idee war, durch die EPZ die geografische Lage Senegals sowie die Flughafeninfrastruktur in Dakar optimal auszunutzen.

Im Jahr 1999 wurde die Dakar EPZ allerdings 25 Jahre nach ihrer Schaffung aufgrund von mangelndem Erfolg geschlossen. Zu diesem Zeitpunkt waren lediglich 14 Unternehmen in der Zone aktiv. Die größten Hindernisse für den Erfolg der Zone waren:

- Enormer Bürokratieaufwand, der verschiedene Institutionen im Land betraf, insbesondere Zollangelegenheiten;
- Sehr lange Verzögerungen bei der Ausstellung von Genehmigungen (oft mehr als ein Jahr);
- Unrealistische Zielvorgaben für potenzielle Investoren im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen (jedes Unternehmen musste mindestens 150 Arbeitskräfte beschäftigen) und die Höhe der Erstinvestition;
- Schlechter Ruf der lokalen Erwerbsbevölkerung als wenig produktiv und teuer;
- Hohe Kosten anderer Produktionsfaktoren (Energie, Wasser, Telekommunikation);
- Starre und einschränkende Arbeitsmarktregulierung (unbefristet Arbeitsverträge; keine uneingeschränkte Freiheit bei der Einstellungsentscheidung der Arbeitgeber).

Als Teil des „Emerging Senegal Plan“ von 2013 initiierte die senegalesische Regierung jüngst ein neues SWZ-Programm in dessen Rahmen z.B. der Diamniadio Industriepark in der Metropolregion Dakar in Kooperation mit chinesischen Investoren entwickelt wird.

Quelle: FIAS (2008), basierend auf Cling und Letilly (2001); *Financial Times* vom 19. April 2018: „Infrastructure at the heart of Senegal government's grand plan“; *ChinAfrica* vom 9. Februar 2018: „Zoning in on Investment – SEZ form a key part of Senegal's industrialization strategy“.

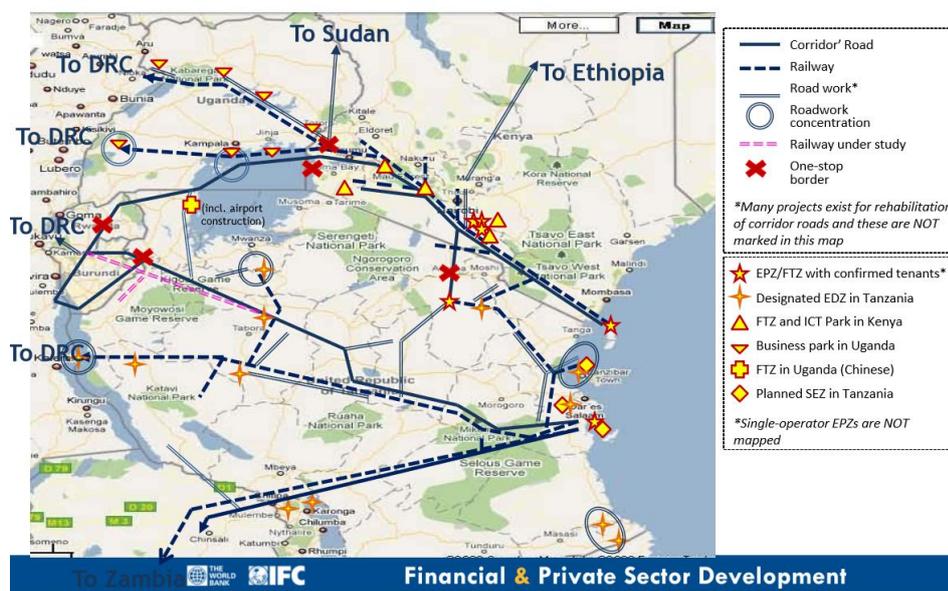
5.2.2 Risiken aus bilateralen/regionalen Freihandelsabkommen und WTO-Konformität

Schätzungen zufolge sind SWZ für mindestens 20 Prozent des globalen Handels verantwortlich, in Entwicklungsländern liegt der Anteil vermutlich mit 40 Prozent noch deutlich höher (OECD 2018; FIAS 2008). Es ist daher für den Erfolg von SWZ entscheidend, dass sie sich konform zu globalen Handelsregeln (WTO-konform) sowie zu den Regelungen bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen verhalten.

Die Risiken aus handelspolitischen Verträgen und Regelungen sind immens. Wie bereits in Abschnitt 4.1.3 ausgeführt, stellt insbesondere das ab 2016 geltende WTO-Verbot von Exportsubventionen das klassische Modell der Exportförderzonen infrage. Viele Länder haben deswegen exportbezogene Anreize oder Vergünstigungen gemindert oder abgeschafft, um das WTO-Verbot einzuhalten. Ein stärkeres Risiko resultiert aus regionalen Freihandelsabkommen (Free Trade Agreements, FTA), deren Zahl in den letzten Jahren stark zugenommen hat: laut Webseite der WTO waren Januar 2018 284 FTAs gültig und insgesamt 455 bei der WTO notifiziert. FTAs behandeln SWZ im Gebiet der Freihandelszone: teils können Exporte aus SWZ in andere Länder der FTA ganz verboten sein (z.B. NAFTA), teils können Ursprungsregeln („rules of origin“) gelten (z.B. SADC, COMESA).

Grundsätzlich gilt die Empfehlung, dass SWZ-Programme bestehende oder neue Freihandelsabkommen eines Landes unterstützen bzw. in die betreffenden FTAs „eingebettet“ werden sollten. Dies kann z.B. gewährleistet werden, wenn die Mitglieder der FTA die eigenen SWZ-Programme abstimmen und die bestehenden Anreize aneinander angleichen. Des Weiteren können SWZ entlang regionaler Transitrouten oder „Entwicklungskorridore“ strategisch angesiedelt werden und damit Impulse für eine stärkere regionale wirtschaftliche Integration leisten. Beispiele für solche regionalen Initiativen sind das „Wachstumsdreieck“ („growth triangle“) in Form einer transnationalen Exportförderzone, die 1993 gemeinsam von Indonesien, Malaysia und Thailand aus der Taufe gehoben wurde oder die Angleichung von EPZ-Programmen in den Ländern der East African Community (EAC) (Koyama 2011).

Abbildung 20:
Strategische Ansiedlung von SWZ entlang von transnationalen „Entwicklungskorridoren“ am Beispiel der East African Community (EAC)



Quelle: Weltbank und IFC (2011).

Zudem beriet die Weltbank (durch die Investment Climate Advisory Services) die EAC bis 2009 bei der Stärkung der regionalen Integration, im Zuge derer auch die Ansiedlung von SWZ entlang von Handelskorridoren empfohlen und umgesetzt wurde (siehe Abbildung 20).

5.2.3 Operative Risiken durch inadäquate Strukturen oder mangelnde Kapazitäten in der nationalen Verwaltung/Regierung

Fehlende Kapazitäten in der nationalen Verwaltung und Regierung und schlecht funktionierende administrative Strukturen oder Institutionen können zu Verzögerungen und dem schlechteren Funktionieren von SWZ führen. Daher sollte, wie in Kapitel 4 ausgeführt, schon in der Planungs- und Implementierungsphase des SWZ-Programms auf die personelle Ausstattung und Ausbildung von SWZ-Verantwortlichen geachtet und entsprechende Ausbildungspläne umgesetzt werden.

Krech (2009) beschreibt am Beispiel der Djibouti Jebel Ali Free Zone Authority, einer von der Jebel Ali Free Zone Authority (JAFZA) aus den Vereinigten Arabischen Emiraten privat entwickelten SWZ in Somalia, wie die Verantwortlichen der JAFZA bei Schwierigkeiten mit den somalischen Behörden und Ministerien direkt das Büro des Präsidenten einschalteten, um zu einer Lösung zu gelangen. Auch wenn in diesem Fall der „Druck von oben“ bei der Umsetzung des SWZ-Programms hilft und wahrscheinlich längere Verzögerungen vermeidet, ist dies als „second-best“-Lösung zu betrachten, der funktionierende Strukturen auf der Arbeitsebene vorzuziehen wären.

5.2.4 Mangelnde lokale Akzeptanz von SWZ

SWZ – wie andere Großprojekte – werden in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. So muss im Falle von SWZ in der Regel erläutert werden, warum teils hohe staatliche Subventionen aufgewendet werden sollen, um lokale und ausländische Unternehmen in SWZ anzusiedeln. Hinzu kommen direkte Beeinträchtigungen der Bevölkerung in der Umgebung von SWZ durch Landnahme, Konstruktionsarbeiten, Lärm- und Umweltbelastungen durch zusätzlichen Verkehr, industrielle Tätigkeit etc.

In China und Indien hat sich die Landnahme – hier die Umwandlung von Agrarland zur Nutzung von SWZ – zu einem der politisch umstrittensten Themen entwickelt und hat zu zahlreichen Protesten insbesondere auf der lokalen Ebene geführt (Ren 2017; Levien 2011, 2012). In der vietnamesischen Hauptstadt Hanoi kommt es seit Juni 2018 zu Massenprotesten, die sich auch gegen geplante neue SWZ im Land richten und Befürchtungen vor wachsender sozialer Ungleichheit, chinesischen Investoren und Billigarbeitskräften zum Ausdruck bringen. In Afrika sind aus Sambia und Nigeria (um die chinesisch entwickelte Lekki Free Zone) Proteste gegen SWZ und chinesischen Firmen bekannt (Bräutigam und Tang 2011; Tagliarino et al. 2018).

Es braucht nicht betont zu werden, dass SWZ nicht betroffene Bevölkerungsteile oder die Umwelt schädigen sollten und im Zuge der SWZ-Planung angemessene Kompensationsleistungen angeboten werden sollten. Dies sollte fester Bestandteil einer sozialen und ökologischen Folgenabschätzung sein, die im Rahmen der SWZ-Planung durchgeführt werden sollte (siehe Kapitel 4). Darüber hinaus sollte der offene Dialog („outreach“) zu SWZ fester und regelmäßiger Bestandteil bei Planung und Umsetzung des SWZ-Programms sein. SWZ-Programme werden daher auch oft von einer Marketingkampagne mit verschiedenen Elementen begleitet, die der Bevölkerung Vor- (und Nach-)teile des SWZ-Programms präsentiert und Raum für Dialog gibt. SWZ-Nutzer können zu CSR-Initiativen ermutigt werden, was auch zu einer höheren Akzeptanz der SWZ führen sollte.

5.2.5 Hohe Kosten und finanzielle Risiken des SWZ-Programms für den öffentlichen Haushalt

Neben vielen erfolgreichen SWZ gibt es auch zahlreiche SWZ, deren wirtschaftlicher Erfolg hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleibt. Einige Gründe hierfür sind bereits in den bereits beschriebenen Risikofaktoren genannt worden. Wirtschaftlich enttäuschende SWZ bergen ein starkes finanzielles Risiko für den Staat, der sich möglicherweise mit hohen Kosten an der SWZ beteiligt hat und diese Beträge nicht mehr aus der SWZ erwirtschaften kann. Diesem finanziellen Risiko kann durch folgende Schritte vorgebeugt werden:

Festhalten an einer belastbaren Kosten-Nutzen-Rechnung und Finanzplanung als Entscheidungsbasis für das SWZ-Programm. SWZ sollten allein auf Basis ihrer Wirtschaftlichkeit geplant und umgesetzt werden; die dazugehörige Kosten-Nutzen-Rechnung bzw. Finanzplanung (vgl. Abschnitt 4.1.6) sollte integraler Bestandteil des Planungsprozesses jedes SWZ-Programms sein. Greifen zu starke staatliche Interessen in das SWZ-Programm ein – wenn z.B. jede Provinz eines Landes einen SWZ-Standort beansprucht – kann dies zu suboptimalen Ergebnissen (wie z.B. zu schlecht ausgelasteten SWZ) und zu höheren Kosten für den öffentlichen Haushalt führen.

- Die **Lage** ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg der SWZ, auch im Hinblick auf die Kosten. Mehrere Studien (FIAS 2008; Wei 2000) betonen die Bedeutung einer strategischen Lage – mit Nähe zu anderen Unternehmen, Verfügbarkeit von Kapital und qualifizierten Arbeitskräften – für den Erfolg einer SWZ, insbesondere für die Erzeugung von „linkages“ mit der lokalen Wirtschaft. (Dies bedeutet nicht, dass Staaten keine SWZ in abgelegenen Regionen zum Zwecke der regionalen Wirtschaftsentwicklung planen sollten, allerdings sollte berücksichtigt werden, dass sich SWZ in strukturschwachen Regionen voraussichtlich weniger dynamisch entwickeln werden als in anderen Landesteilen.) Die Lage ist neben Erfolgs- aber auch Kostenfaktor, da der Staat in der Regel die Anbindung der SWZ an die lokale Infrastruktur (Verkehrswege, Energieversorgung, Wasser, Internet) übernimmt. Ein herausragendes Negativbeispiel in dieser Hinsicht ist die Exportförderzone Bataan in den Philippinen, für die ein Staudamm für 25 Mio. US-Dollar konstruiert wurde, was das SWZ-Projekt insgesamt unrentabel machte (Warr 1987, 1989).
- Die Vergabe an **private Entwickler und Betreiber**, die i.d.R. Finanzierung und damit das finanzielle Risiko für die Bereitstellung von Infrastruktur innerhalb der SWZ übernehmen, senkt die finanzielle Belastung für die öffentliche Hand. Oft haben private Entwickler von SWZ bessere Informationen über die Vorstellungen von SWZ-Nutzern in Bezug auf Lage, Infrastruktur und Nachfrage nach anderen Dienstleistungen innerhalb der SWZ, weshalb die Einbeziehung des Privatsektors für die Entwicklung und das Betreiben oft empfohlen wird. Darüber hinaus übernehmen oder beteiligen sich private Entwickler/Betreiber an der Finanzierung der SWZ-Infrastruktur und übernehmen so finanzielle Last und Risiko vom Staat.

Ein Beispiel für ein Zonenprogramm mit einem hohen finanziellen Risiko sind die **Tanger Med Special Economic Zones in Marokko**, die in Kasten 18 genauer beleuchtet werden.

Kasten 18:

Erfolgs- und Risikofaktoren von SWZ am Beispiel der Tanger Med Special Economic Zones in Marokko

Die *Tanger Med SEZ (TM)* liegen strategisch in unmittelbarer Nähe der Meerenge von Gibraltar und soll europäische und westafrikanische Märkte bedienen. Die Besonderheit von TM ist, dass es sich hierbei um einen Komplex von sechs verschiedenen SWZ mit eigenem Sektorfokus, damit also mehreren Industrieclustern, handelt. Diese sind:

- *Tanger Med Port Logistics Free Zone*: Hafenkomplex; Schwerpunkt Logistik, Handelsabwicklung;
- *Tanger Free Zone (TFZ)*: Fokus Fahrzeuge, Luftfahrt, Elektronik, Textil und Agroindustrie;
- *Tanger Automotive City (TAC)*: Fokus Fahrzeuge, Luftfahrt und Erneuerbare Energie;
- *Renault Tanger Med*: konstruiert um eine Großinvestition von Renault (s.u.);
- *Tetouan Shore & Tetouan Park*: Verarbeitende Industrie, Logistik, Offshoring;
- *Findeq Commercial Free Zone*: Handel und Konsumgüter.

TM wurde 2003 auf rechtlicher Basis des SWZ-Gesetzes von 1995 gegründet. Insgesamt umschließt TM eine Fläche von 3.000 ha. Stand 2017 waren mehr als 750 Firmen mit über 65.000 Beschäftigten angesiedelt. Allein der Autohersteller Renault, der mit einer Investitionssumme von insgesamt über EUR 2,2 Mrd. mit Abstand größte Investor in TM, soll über 30.000 indirekte Jobs, also Beschäftigung außerhalb der TM, geschaffen haben. 2016 wurden aus TM Exporte i.H.v. EUR 5,5 Mrd. generiert, was 25 Prozent der Exporte des Landes ausmachte. Die Zone wird durch die Tanger Med Special Agency (TSMA), eine PPP, gesteuert, entwickelt und betrieben. TSMA unterstehen einige Tochterunternehmen, die wiederum einzelne SWZ betreiben.

Als wesentlicher Erfolgsfaktor wird die starke und langjährige Unterstützung durch den marokkanischen König, Mohammed VI, genannt, welche die Umsetzung von TM, ein komplexes SWZ-Gebilde, die eine integrierte Plattform für mehrere moderne Technologien bietet, ermöglicht hat. Um TM wurden verschiedenen Dienstleistungen und Angebote entwickelt, welche die Attraktivität von TM und damit den Erfolg erhöhen sollen: TM verfügt über eine sehr gute Infrastruktur einschließlich der Anbindung an den Hafen in Tanger. Investoren profitieren von finanziellen Anreizen in Form von Zoll- und Steuererleichterungen, daneben können über den „Hassan II Fonds“ Zuschüsse für Landerwerb und Kapitalgüter beantragt werden. Firmen werden durch einen eigenen Account Manager im „One-Stop-Shop“ bedient. Über die Tanger Med Foundation werden Arbeitskräfte speziell für den Bedarf der TM ausgebildet. Klarer Wettbewerbsvorteil Marokkos ist, dass das Land ein Freihandelsabkommen (FHA) mit der EU und – als einziges afrikanisches Land – mit den USA hat. Die großangelegte Entwicklung inklusive des Dienstleistungsangebots erklärt die hohen öffentlichen Investitionen in TM – von etwa EUR 8 Mrd. Investitionen in TM sollen etwa 50 Prozent von öffentlicher Hand getragen worden sein. Es ergeben sich – in Anlehnung an COMCEC (2017) – folgende Erfolgs- und Risikofaktoren:

Erfolgsfaktoren:

- Starke politische Unterstützung und Vision, welche die Schaffung der großangelegten, integrierten Industrieplattform von TM ermöglichten;
- Einheitliche Steuerung durch die TSMA mit mehreren Tochterunternehmen in den einzelnen SWZ;
- Wettbewerbsfähige Anreizstrukturen, inkl. nichtfiskalischer Anreize wie den gut funktionierenden „One-Stop-Shop“;
- Starke Ankerinvestoren wie Renault, Arcelor-Mittal, General Electric: Die Präsenz namhafter multinationaler Unternehmen stärkt das Profil von TM und erleichtert das weitere Marketing/Investorenanwerbung;
- TM profitiert handelspolitisch von marokkanischen Freihandelsabkommen mit EU und USA;
- Moderne Infrastruktur, Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte.

Risikofaktoren:

- Angesichts hoher öffentlicher Investitionen muss das Großprojekt TM erhebliche Wachstumseffekte entfalten, um sich volkswirtschaftlich zu rechnen.

Quelle: COMCEC (2017).

6 Fazit und Handlungsempfehlungen

Auf Basis der Ergebnisse der vorliegenden Studie werden folgende Handlungsempfehlungen für die GIZ vorgeschlagen:

1. Die GIZ kann die Planung und Implementierung von SWZ unterstützen:

SWZ sind komplexe Instrumente, die Investitionen und Beschäftigung steigern können sowie in anderen Bereichen zur nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen können. Der Erfolg von SWZ hängt aber von sorgfältiger Planung und Implementierung ab. Hier ergeben sich Räume für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ). In der Fachliteratur überwiegt die Einschätzung, dass SWZ Investitionen anziehen, Exporte fördern und Beschäftigung schaffen können. Hinsichtlich weiterer statischer und dynamischer Effekte fällt das Urteil zu SWZ gemischerter aus (vgl. Kapitel 2). Allerdings variieren die Effekte einzelner SWZ stark, was darauf hindeutet, dass der Erfolg von SWZ – neben anderen Faktoren wie dem wirtschaftlichen Umfeld – stark von der Qualität der Planung und Implementierung abhängt. Planung und Steuerung von SWZ-Programmen sind komplexe Prozesse, die viel Raum für Beratung und damit auch EZ-Projekte bieten (vgl. Kapitel 4).

2. Die GIZ sollte ihr Profil zu SWZ stärken:

GIZ-Projekte in Bereichen wie Beschäftigung, Wirtschaft und Investitionsförderung werden sich zunehmend mit SWZ-Strukturen beschäftigen und die verschiedenen Entwicklungseffekte von SWZ verstehen müssen. Angesichts der weiterhin steigenden Zahl von SWZ und SWZ-Programmen auch auf dem afrikanischen Kontinent werden EZ-Projekte in den Bereichen Privatsektorförderung und Investorenanwerbung zunehmend in direkten oder indirekten Kontakt mit SWZ kommen. Schon heute sind im überwiegenden Teil der afrikanischen Länder SWZ-Programme mit teils hohen Anteilen an Beschäftigung und Exportleistung operativ. Diese Entwicklung wird sich aller Voraussicht nach fortsetzen und verstärken – auch in den Partnerländern der Sonderinitiative Arbeit und Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Die Befragung von GIZ-Projektmanagern in Afrika im Rahmen der Studie ergab, dass die GIZ zwar Erfahrung mit Industrieclustern, aber bislang wenig Berührungspunkte mit SWZ hat. So haben 9 von 13 GIZ-Projekten aus dem Bereich Nachhaltige Wirtschaftspolitik derzeit keinen Bezug zu SWZ. Von der DEG und der KfW-Entwicklungsbank kam die Rückmeldung, dass es keinerlei Projekte mit SWZ-Bezug gäbe. Dies deutet darauf hin, dass die GIZ – bis auf Handlungsfelder wie Clusterpolitik und KMU-Förderung – bislang wenig Erfahrung in der Zusammenarbeit mit SWZ hat.

3. Mittel- und langfristige Interventionen sind möglich:

Insbesondere Kapitel 4 der vorliegenden Studie zeigt, dass die Entwicklung und Steuerung von SWZ ein komplexer Prozess ist, der die Koordinierung verschiedener Akteure und Einzelmaßnahmen erfordert. In diesem Rahmen sind sowohl langfristige Interventionen vorstellbar – z.B. die Begleitung eines SWZ-Programms von der Planung bis zur Entwicklung einzelner SWZ, es könnten aber auch Projekte über den kurz- oder mittelfristigen Horizont geplant werden. Zielgruppe könnten sowohl private Akteure (SWZ-Entwickler und Betreiber) als auch öffentliche Institutionen (z.B. Ministerium, SWZ-Regulierer) sein, abhängig von der Wahl der Handlungsfelder.

Bei den möglichen Handlungsfeldern der GIZ, die sich aus der Befragung im Rahmen der vorliegenden Studie ergeben haben, wird deutlich, dass Interventionen weniger in der physischen Entwicklung von SWZ nachgefragt werden (vgl. Kapitel 3.2). Gewünscht wird vor allem Unterstützung bei der Erarbeitung einer SWZ-Strategie und der strategischen Planung, der Verstärkung dynamischer

Effekte (Verflechtungen, Spillover) und dem Marketing bzw. der Investorenwerbung (vgl. Kapitel 4.1). Zusätzlich gibt die Portfoliotabelle im Appendix zu SWZ-Projekten anderer Geber und EZ-Organisationen einen guten Überblick über mögliche Interventionen. Beispiele für kurz- und mittelfristige Arbeitsfelder sind etwa die Erarbeitung oder Reform eines SWZ-Gesetzes, die verstärkte Integration in lokale Wertschöpfungsketten, Investorenwerbung, Innovation und Technologietransfer sowie die Einführung von Nachhaltigkeitsstandards.

4. Wirkungsweisen und Erfolgsfaktoren von SWZ sollten genauer untersucht werden:

Bestimmte Handlungsoptionen für Interventionen, die besonders im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wirken, sollten stärker herausgearbeitet werden. Die Literatur zu SWZ weist in vielen Bereichen – z.B. zu einigen Regionen wie Afrika und hinsichtlich dynamischer Effekte – deutliche Lücken auf. Für ein besseres Verständnis der Wirkungsweisen und Erfolgsfaktoren von SWZ und damit gezielterer Interventionen müssten weitere Untersuchungen durchgeführt werden. So beschränkt sich die Literatur zu Verflechtungen von SWZ mit der lokalen Wirtschaft auf wenige Fallbeispiele. Eine Analyse der wichtigsten Determinanten und Fördermöglichkeiten der lokalen Integration ist bislang nur im Einzelfall – und nicht im Kontext von Afrika – erfolgt. Da der langfristige Erfolg von SWZ im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von lokalen Verflechtungen und weiteren dynamischen Effekten abhängt, ist ein tieferes Verständnis im spezifischen Kontext notwendig.

5. Die GIZ sollte prüfen, wie SWZ Interventionen in anderen Politikbereichen unterstützen können:

SWZ könnten in bestehende – insbesondere übergreifende – Projekte integriert werden und andere entwicklungsrelevante Themen unterstützen. Die Studie weist an verschiedenen Stellen auf Verbindungen zu anderen Themenbereichen wie „Handel und regionale Integration“ sowie „Flucht und Migration“ hin. SWZ werden eingesetzt, um regionale Entwicklungskorridore zu schaffen oder zu verstärken und so die regionale Integration zu verstärken; andererseits können (regionale) Freihandelsabkommen den Export von Gütern aus SWZ von Partnerländern der Freihandelszone teilweise oder ganz einschränken (vgl. Kapitel 5.2.2 und mehrere Projekte der Weltbank in der Portfolioliste im Appendix). Ebenfalls kontrovers diskutiert wird, ob SWZ Geflüchteten Beschäftigungsmöglichkeiten bieten und somit Migrationsbewegungen stabilisieren können. Neben bislang gemischten Erfahrungen aus dem „Jordan Compact“ (vgl. Kapitel 2.3.3) sollen SWZ-Vorhaben von DFID und der Weltbank in Äthiopien Arbeitsplätze und Perspektiven für Flüchtlinge schaffen. In diesen und möglicherweise anderen Bereichen, in denen SWZ einen Mehrwert schaffen können, sollten Erfahrungen und Wissen über Wirkungszusammenhänge und Interventionsoptionen gesammelt werden. In allen solchen Fällen können SWZ Interventionen in anderen Politikbereichen unterstützen. SWZ-bezogene Projekte könnten also sinnvollerweise Teil eines breiteren Entwicklungsansatzes wie eines Programms im Bereich „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ sein.

Literatur

- Abraham, F., J. Konings und V. Sloommaekers (2010). FDI spillovers in the Chinese manufacturing sector: Evidence of firm heterogeneity. *Economics of Transition* 18 (1): 143–182.
- ADB (Asian Development Bank) (2015). Asian Economic Integration Report 2015. How can Special Economic Zones catalyze economic development? Via Internet (15.9.2018) <<https://www.adb.org/publications/asian-economic-integration-report-2015>>.
- Adeyeye, A. (2016). SEZs and the industrialisation drive in Africa, African News, 29 July. Centre for African Studies, Cambridge.
- AfDB – African Development Bank (2015). Special Economic Zones in Fragile Situations: A useful policy tool? Via Internet (15.9.2018) <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/SEZ_anglais_SEZ_anglais.pdf>.
- AfDB – African Development Bank (2018). Staple Crops Processing Zones – A Flagship Program of the Feed Africa Strategy. Via Internet (15.9.2018) <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Staple_Crops_Processing_Zones.pdf>.
- Aggarwal, A. (2007). Impact of Special Economic Zones on Employment, Poverty, and Human Development. Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER) Working Paper 194. Via Internet (15.9.2018) <http://icrier.org/pdf/Working_Paper_194.pdf>.
- Aggarwal, A. (2010). Economic Impacts of SEZs: Theoretical Approaches and Analysis of Newly Notified SEZs in India. Munich Personal RePec Archive Paper 20902. Universitätsbibliothek München. Via Internet (15.9.2018) <<https://mpa.ub.uni-muenchen.de/20902/2/>>.
- Aggarwal, A. (2016). Special Economic Zones in India: growth engines or missed opportunity? East Asia Forum, 19.02.2016. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.eastasiaforum.org/2016/02/19/special-economic-zones-in-india-growth-engines-or-missed-opportunity/>>.
- Aggarwal, A., M. Hoppe und P. Walkenhorst (2008). Special Economic Zones in South Asia: Industrial Islands or Vehicles for Diversification? In R. Newfarmer, W. Shaw und P. Walkenhorst (Hrsg.), *Breaking into New Markets: Emerging Lessons for Export Diversification*. World Bank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <http://siteresources.worldbank.org/INTEXPCOMNET/Resources/Walkenhorst,_Special_Economic_Zones_in_South_Asia_Industrial_Islands_or_Vehicles_for_Diversification.pdf>.
- Amirahmadi, H., und W. Wu (1995). Export Processing Zones in Asia. *Asian Survey* 35 (9): 828-849. Via Internet (15.9.2018) <<http://as.ucpress.edu/content/35/9/828>>.
- Angko, W. (2014). An Analysis of the Performance of Export Processing Zones in Ghana. *Journal of Business Administration and Education* 5 (1): 1–43. Via Internet (15.9.2018) <<http://infinitypress.info/index.php/jbae/article/view/449/260>>.
- ASEAN (2017). ASEAN Investment Report 2017: Foreign Direct Investment and Economic Zones in ASEAN. Jakarta. Via Internet (15.9.2018) <<http://asean.org/storage/2017/11/ASEAN-Investment-Report-2017.pdf>>.
- Baissac, C. (2011). Planned Obsolescence? Export Processing Zones and Structural Reform in Mauritius. In T. Farole und G. Akinci (Hrsg.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.
- Barbelet, V., J. Hagen-Zanker und D. Mansour-Ille (2018). The Jordan Compact. Overseas Development Institute (ODI) Policy Briefing. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12058.pdf>>.
- Betts, A., und P. Collier (2017). *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*. Allan Lane, London.
- Blanco de Armas, E., und M. Sadni-Jallab (2002). A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones in World Trade: The Case of Mexico. Working Paper 02-07. Centre National de la Recherche Scientifique, Paris.
- Boyenge, J. (2007). ILO database on export processing zones (Revised). ILO Working Paper 251, Genf. Via Internet (15.9.2018) <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_80_engl.pdf>.
- Bräutigam, D., und X. Tang (2011). China's Investment in Special Economic Zones in Africa. In T. Farole und G. Akinci (Hrsg.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.

- Bräutigam, D., und X. Tang (2014). „Going Global in Groups“: Structural Transformation and China’s Special Economic Zones Overseas. *World Development* 63: 78–91.
- Burgaud, J., und T. Farole (2011). When Trade Preferences and Tax Breaks are No Longer Enough: The Challenge of Adjustment in the Dominican Republic’s Free Zones. In T. Farole und G. Akinci (Hrsg.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.
- Chen, J. (1993). Social Cost-Benefit Analysis of China’s Shenzhen Special Economic Zone. *Development Policy Review* 11 (3): 261–271.
- CIIP (Competitive Industries and Innovation Program) (2017). Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts. Weltbank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <https://www.theciip.org/sites/ciip/files/documents/SEZ%20Report_2017.pdf>.
- Cirera, X., und R. Lakshman (2017). The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries: systematic review. *Journal of Development Effectiveness* 9 (3): 344–360.
- Cling, J., und G. Letilly (2001). Export Processing Zones: A Threatened Instrument for Global Economy Insertion? DIAL Working paper DT/2001/17. Paris.
- Cling, J., M. Razafindrakoto und F. Roubaud (2005). Export processing zones in Madagascar: a success story under threat? *World Development* 33 (5): 785–803.
- Cling, J., M. Razafindrakoto und F. Robaud (2007). Export Processing Zones in Madagascar: The Impact of the Dismantling of Clothing Quotas on Employment and Labour Standards. Institut de Recherche pour le Développement DIAL, Paris. Via Internet (15.9.2018) <<https://ideas.repec.org/p/dia/wpaper/dt200706.html>>.
- COMCEC (Standing Committee for Economic and Commercial Cooperation of the Organization of Islamic Cooperation) (2017). Special Economic Zones in the OIC Region: Learning from Experience. Via Internet (15.9.2018) <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Special_Economic_Zones_in_the_OIC-Region.pdf>.
- Costachie, S. (2008). Free Zones, Some Theoretical Aspects. *Annals of the University of Craiova: Series Geography* 11: 138–146.
- Crane, B., C. Albrecht und K. McKay (2018). China’s special economic zones: an analysis of policy to reduce regional disparities. *Regional Studies, Regional Sciences* 5 (1): 98–107.
- Crawley, H. (2017). Refugee Economics. *Nature* 544: 26–27. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.nature.com/nature/journal/v544/n7648/full/544026a.html?foxtrotcallback=true>>.
- Crespo, N., und M. Fontoura (2007). Determinant Factors of FDI Spillovers—What Do We Really Know? *World Development* 35 (3): 410–425.
- Cresskoff, S., und P. Wilkenhorst (2009). Implications of WTO Disciplines for SEZs in Developing Countries. World Bank Policy Research Working Paper 4892. Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4892>>.
- Curran, S., J. Cook, K. Hampton, C. Clark, G. Yorgey und C. Anderson (2009). The Impact of Special Economic Zones. Evans School of Public Affairs, Universität Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <https://evans.uw.edu/sites/default/files/Evans%20UW_Request%2019_Impacts%20of%20Special%20Economic%20Zones_02-06-2009.pdf>.
- Davies, R., T. Edwards und A. Mazhikeyev (2017). The Impact of Special Economic Zones on Electricity Intensity of Firms. University College Dublin Working Paper. Via Internet (15.9.2018) <<https://prontonetwork.org/database/resources/papers/The%20Impact%20of%20Special%20Economic%20Zones%20on%20Electricity%20Intensity%20of%20Firms.pdf>>.
- Davies, R., und A. Mazhikeyev (2016). The Impact of Special Economic Zones on Exporting Behaviour. University College Dublin Working Paper. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.etsg.org/ETSG2016/Papers/010.pdf>>.
- Defever, F., R. Reyes, A. Riano und M. Sanchez-Martin (2019). Special Economic Zones and WTO Compliance: Evidence from the Dominican Republic. *Economica* 86 (343): 532–568.
- Duarte, R., J. de Castro, I. Miura, R. de Moraes, J. Feijó, und J. de Carvalho (2014). FDI inflows, transfer of knowledge, and absorptive capacity: The case of Mozambique. *African Journal of Business Management* 8 (1): 14–24.
- Engman, M. (2011). Success and Stasis in Honduras’ Free Zones. In T. Farole und G. Akinci (Hrsg.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.

- Engman, M., O. Onudera und E. Pinalo (2007). Export Processing Zones: Past and future role in trade and development. OECD Trade Policy Working Paper 53, Paris. Via Internet (15.9.2018) <[www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=td/tc/wp\(2006\)39/final](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=td/tc/wp(2006)39/final)>.
- European Union Energy Initiative Partnership Dialogue Facility (2016). *Captive Power in Nigeria – A Comprehensive Guide to Project Development*, Eschborn. Via Internet (15.9.2018) <http://www.euei-pdf.org/sites/default/files/field_publication_file/market_study_captive_power_nigeria_0.pdf#page=66>.
- Farole, T. (2010). Second Best? Investment Climate and Performance in Africa's Special Economic Zones. World Bank, Policy Research Working Paper 5447. Via Internet (15.9.2018) <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3930>>.
- Farole, T. (2011). *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*. World Bank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2268>>.
- Farole, T., und L. Moberg (2017). Special Economic Zones in Africa – Political Economy Challenges and Solutions. In J. Page und F. Tarp (Hrsg.), *The Practice of Industrial Policy: Government—Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford.
- Farole, T., und D. Winkler (Hrsg.) (2014). Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa: Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains. World Bank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16390>>.
- FIAS (The World Bank's Facility for Investment Climate Advisory Services) (2008). Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development. World Bank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<http://documents.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/Special-economic-zone-performance-lessons-learned-and-implication-for-zone-development>>.
- Fussell, E. (2000). Making labor flexible: The recomposition of Tijuana's maquiladora female labor force. *Feminist Economics* 6 (3): 59–79.
- Gelb, A., C. Meyer, V. Ramachandran und D. Wadhwa (2017). Can Africa Be a Manufacturing Destination? Labor Costs in Comparative Perspective. Centre for Global Development Working Paper 466. Washington, D.C.
- Gibbon, P., S. Jones und L. Thomsen (2008). An Assessment of the Impact of Export Processing Zones and an Identification of Appropriate Measures to support their development. Danish Institute for International Studies. Via Internet (15.9.2018) <https://www.diis.dk/files/media/publications/import/assessment_of_the_impact_of_export_processing_zones.pdf>.
- GIZ (2014). Special Economic Zones in a Regional and Global Context – Economic Significance and Impact. Expert Hearing on Regional Cooperation and Integration in Asia, Shanghai 25.–26. August. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.slideshare.net/RCI-Asia/expert-hearing-special-economic-zones-in-a-regional-and-global-context-economic-significance-and-impact>>.
- GIZ (2015). Guidelines for Sustainable Industrial Areas (SIA). Via Internet (15.9.2018) <http://seip.urban-industrial.in/live/hrdpmp/hrdpmaster/igep/content/e62771/e64465/e64820/e64821/GIZ_SustainableIndustrialAreasGuidelines.pdf>.
- Glick, P., und F. Roubaud (2006). Export processing zone expansion in Madagascar: What are the labour market and gender impacts? *Journal of African Economies* 15 (4): 722–756.
- Görg, H., und D. Greenaway (2004). Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment? *The World Bank Research Observer* 19 (2): 171–197.
- Görg, H., und E. Strobl (2005). Spillovers from foreign firms through worker mobility: An empirical investigation. *Scandinavian Journal of Economics* 107 (4): 693–709.
- Graphic Online (2017). Have export processing zones lost their relevance in Africa?, 18.7.2017. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.graphic.com.gh/features/features/have-export-processing-zones-lost-their-relevance-in-africa.html>>.
- Hoekman, B., und B. Javorcik (2006). Lessons from Empirical Research on Technology Diffusion through Trade and Foreign Direct Investment. In B. Hoekman und B. Javorcik, *Global Integration and Technology Transfer*. Washington, D.C.
- ILO (International Labor Organization) (2014). Trade Union Manual on Export Processing Zones, Geneva.
- Jauch, H. (2002). Export processing zones and the quest for sustainable development: a Southern African perspective. *Environment and Urbanization* 14 (1): 101–113.
- Jayanthakumaran, K. (2003). Benefit-Cost Appraisals of Export Processing Zones: A Survey of the Literature. *Development Policy Review* 21 (1): 51–65.

- Jenkins, M. (2006). Sourcing patterns of firms in export-processing zones (EPZs): An empirical analysis of firm-level determinants. *Journal of Business Research* 59: 331–334.
- Johansson, H., und L. Nilsson (1997). Export Zones as Catalysts. *World Development* 25 (12): 2115–2128.
- Kabeer, N., und S. Mahmud (2004). Globalization, gender and poverty: Bangladeshi women workers in export and local markets. *Journal of International Development* 16 (1): 93–109.
- Karunaratne, C., und A. Abayasekara (2013). Impact of EPZs on Poverty Reduction and Trade Facilitation in Sri Lanka. ARTNeT Working Paper Series 134, Bangkok. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/103852/1/770271375.pdf>>.
- Kechichian, E., und M. Jeong (2016). *Mainstreaming Eco-Industrial Parks*. Weltbank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<http://hdl.handle.net/10986/24921>>.
- Khandelwal, A., und M. Teachout (2016). IGC Policy Note: Special Economic Zones for Myanmar, International Growth Centre. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2016/03/SEZs-in-Myanmar.pdf>>.
- Kingombe, C., und D. te Velde (2013). Structural Transformation and Employment Creation: The role of growth facilitation policies in Sub-Saharan Africa. Background Paper for the World Development Report 2013. Overseas Development Institute, London.
- Koyama, N. (2011). SEZs in the Context of Regional Integration: Creating Synergies for Trade and Investment. In T. Farole und G. Akinci (Hrsg.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.
- Krech, R. (2009). From Civil War to Special Economic Zones: Djibouti Jebel Ali Free Zone Authority. *Development Outreach* 11 (2): 23–25. Via Internet (15.9.2018) <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4583>>.
- Lenner, K., und L. Turner (2018). Learning from the Jordan Compact. *Forced Migration Review* 57: 48–51.
- Leong, C. (2013). Special Economic Zones and Growth in China and India: An Empirical Investigation. *International Economics and Economic Policy* 10 (4): 549–567.
- Levien, M. (2011). Special Economic Zones and Accumulation by Dispossession in India. *Journal of Agrarian Change* 11 (4): 454–483.
- Levien, M. (2012). The land question: special economic zones and the political economy of dispossession in India. *The Journal of Peasant Studies* 39 (3–4): 933–969. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03.066150.2012.656268?needAccess=true>>.
- MacLachlan, I., und A. Aguilar (1998). Maquiladora Myths: Location and Structural Change in Mexico's Export Manufacturing Industry. *The Professional Geographer* 50 (3): 315–331.
- Madani, D. (1999). A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones. World Bank Development Research Group Policy Research Working Paper 2238. Via Internet (15.9.2018) <<http://documents.worldbank.org/curated/en/789981468766806342/pdf/multi-page.pdf>>.
- Meyer, K., und E. Sinani (2009). When and Where Does Foreign Direct Investment Generate Positive Spillovers? A Meta-Analysis. *Journal of International Business Studies* 40 (7): 1075–1094.
- Moberg, L. (2015). The Political Economy of Special Economic Zones. *Journal of Institutional Economics* 11 (1): 167–190.
- Moberg, L. (2017). *The Political Economy of Special Economic Zones, Concentrating Economic Development*. London.
- Moran, T. (2011). International Experience with Special Economic Zones (SEZs): Using SEZs to Drive Development in Countries around the World. Report Commissioned by Center for Development and Enterprise. Via Internet (15.9.2018) <<http://catalog.ihsn.org/index.php/citations/52296>>.
- Morris, M., und C. Staritz (2014). Industrialization trajectories in Madagascar's export apparel industry: ownership, embeddedness, markets, and upgrading. *World Development* 56: 243–257.
- Newman, C., und J. Page (2017). Industrial clusters: The case for Special Economic Zones in Africa. WIDER Working Paper 2017/15. Helsinki.
- OECD (2007). Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development. OECD Trade Policy Working Paper No. 53.
- OECD (2015). Präsentation beim Jahreskongress der World Free Zones Organization. Juni 2015. Unveröffentlicht.

- OECD (2017a). Tracking Special Economic Zones in the Western Balkans: Objectives, Features and Key Challenges. Via Internet (15.9.2018) <http://www.oecd.org/south-east-europe/SEZ_WB_2017.pdf>.
- OECD (2017b). Projektabschlussbericht an SIDA. Juni. Unveröffentlicht.
- OECD (2018). Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones – Evidence from recent trends. OECD Publishing, Paris/EUIPO. Via Internet (15.9.2018) <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264289550-en>>.
- Overman, H. (2011). Open Evaluation of New Enterprise Zones Stands to Increase Understanding of the Impact of Urban Policy at Little Cost“, Spatial Economics Research Centre Blog. Via Internet (15.9.2018) <http://eprints.lse.ac.uk/51822/1/blogs.lse.ac.uk-Open_evaluation_of_new_Enterprise_Zones_stands_to_increase_understanding_of_the_impact_of_urban_polic.pdf>.
- Pakdeenurit, P., N. Suthikarnnarunai und W. Rattanawong (2014). Special Economic Zone: Facts, Roles, and Opportunities of Investment, Proceedings of the International MultiConference of Engineers and Computer Scientists II. Via Internet (15.9.2018) <http://www.iaeng.org/publication/IMECS2014/IMECS2014_pp1047-1051.pdf>.
- Picarelli, N. (2016). Who Really Benefits from Export Processing Zones? Evidence from Nicaraguan Municipalities. *Labour Economics* 41: 318–32.
- Reinfeld, M., und M. Weber (2016). Special Economic Zones, Part II: Zone Development and Management. Working Paper erstellt im Auftrag der GIZ.
- Ren, Q. (2017). Land acquisition, rural protests, and the local state in China and India. *Politics and Space* 35 (1): 25–41.
- Schminke, A., und J. Van Biesebroeck (2013). Using export market performance to evaluate regional preferential policies in China. *Review of World Economics* 149 (2): 343–367.
- Schmitz, B., B. Schraven und M. Lietz (2016). Sonderwirtschaftszonen in Entwicklungsländern: Verringerung von Migrationsursachen? *Ifo Schnelldienst* 69 (2): 3–9.
- Schubert, M., und I. Haase (2018). So funktioniert Fluchtursachenbekämpfung – Der EU-Jordan Compact im Praxistest. *Auslandsinformationen der Konrad Adenauer Stiftung*, Ausgabe 01/2018. Via Internet (15.9.2018) <http://www.kas.de/wf/doc/kas_52123-544-1-30.pdf?180419100033>.
- Seshadri, T., und V. Storr (2010). Knowledge Problems associated with creating export zones. *The Review of Austrian Economics* 23 (4): 347–366.
- Shah, D. (2009). Special Economic Zones in India: A Review of Investment, Trade, Employment Generation and Impact Assessment. *Indian Journal of Agricultural Economics* 64 (3): 431–441.
- Späth, B. (2018). Einige Reflektionen zu Jobpartnerschaften mit Afrika – unter besonderer Berücksichtigung der Beschäftigungswirkung von Industrieparks, Sonderwirtschaftszonen und Cluster. Entwurf vom 08.08.2018.
- Steenbergen, V., und B. Javorcik, B. (2017). Analyzing the Impact of the Kigali Special Economic Zone on Firm Behavior. Working Paper F-38419-RWA-1. London School of Economics, International Growth Center.
- Tagliarino, N., Y. Bununu, M. Micheal, M. De Maria und A. Olusanmi (2018). Compensation for Expropriated Community Farmland in Nigeria: An In-Depth Analysis of the Laws and Practices Related to Land Expropriation for the Lekki Free Trade Zone in Lagos. *Land* 7 (1): 23.
- Temprano Arroyo, H. (2018). Promoting labour market integration of refugees with trade preferences: Beyond the EU-Jordan compact. Kiel Working Paper 2108. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- The Economist (2015). Political priority, economic gamble, 4. April. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.economist.com/finance-and-economics/2015/04/04/political-priority-economic-gamble>>.
- UNCTAD (2015). Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals. Genf. Via Internet (15.9.2018) <<http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1418>>.
- UNCTAD (2018). World Investment Report 2018 – Investment and New Industrial Policies. Genf. Via Internet (15.9.2018) <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf>.
- UNIDO, Weltbankgruppe und GIZ (2018). Eco-Industrial Parks Practitioner’s Handbook. Entwurf vom 13.07.2018.
- USAID (2007). Review of Free Zone and Industrial Estate Policy and Practice in Jordan, Implications for Local Economic Development, Draft Report. Via Internet (15.9.2018) <<http://inform.gov.jo/Portals/0/Report%20PDFs/4.%20Enabling%20Environment/2007%20SABEQ-Review%20of%20Free%20Zone%20and%20Industrial%20Estate%20Policy.pdf>>.
- Wang, J. (2013). The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities. *Journal of Development Economics* 101: 133–147.

- Warr, P. (1987). Export Promotion via Industrial Enclaves: The Philippines' Bataan Export Processing Zone. *The Journal of Development Studies* 23 (2): 220–241.
- Warr, P. (1989). Export Processing Zones: The Economics of Enclave Manufacturing. *The World Bank: Research Observer* 4 (1): 65–88.
- Wei, X. (2000). Acquisition of Technological Capability through Special Economic Zones (SEZs): The Case of Shenzhen SEZs. *Industry and Innovation* 7 (2): 199–221.
- Weltbank (2010). Ghana – Trade and Investment Gateway Project, Implementation Completion and Results Report. Washington, D.C.
- Weltbank (2015). Präsentation beim Jahreskongress der World Free Zones Organization, Juni 2015, Unveröffentlicht.
- Weltbank und IFC (International Finance Corporation) (2011). Fostering Women's Economic Empowerment Through Special Economic Zones, Comparative Analysis of Eight Countries and Implications for Governments, Zone Authorities and Businesses. Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27441>>.
- White, J. (2011). Fostering Innovation in Developing Economies through SEZs. In T. Farole und G. Akinci (Hrsg.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.
- Whyte, R., und C. Griffin (2014). Promoting Foreign Investment in Fragile and Conflict-Affected Situations. Investment Climate in Practice Nr. 22. World Bank, Washington, D.C.
- Willmore, L. (2000). Export Processing Zones in Cuba. DESA Discussion Paper 12. Via Internet (15.9.2018) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=231245>.
- World Free Zones Organization (2018). Free Zone of the Future Program. Izdihar – A Global Initiative for Local Prosperity. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.worldfzo.org/Portals/0/OpenContent/Files/554/IZDIHAR.pdf>>.
- Yücer, A., J.-M. Siroën und E. Archanskaia (2014), World FTZ Database. Via Internet (15.9.2018) <<https://ftz.dauphine.fr/>>.
- Zeng, D. (2011). How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? World Bank Policy Research Working Paper 5583. Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3349/WPS5583.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
- Zeng, D. (2015). Global Experiences with Special Economic Zones: With a Focus on China and Africa. World Bank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22400>>.
- Zeng, D. (2016). Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience. PEDL Synthesis Paper Series, No. 1. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.gov.uk/dfid-research-outputs/special-economic-zones-lessons-from-the-global-experience>>.

Weiterführende Literatur

- Aggarwal, A. (2004). Export Processing Zones in India: Analysis of the Export Performance. Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER) Working Paper 148. Via Internet (15.9.2018) <<http://icrier.org/pdf/wp148.pdf>>.
- Aggarwal, A. (2005). Performance of Export Processing Zones: A Comparative Analysis of India, Sri Lanka, and Bangladesh. Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER) Working Paper 155. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.icrier.org/pdf/wp155.pdf>>.
- Aggarwal, A. (2006). Special Economic Zones: Revisiting the Policy Debate. *Economic and Political Weekly* 41 (43–44): 4533–4536.
- Aggarwal, A. (2012). *Social and Economic Impact of SEZs in India*. Oxford University Press.
- Aggarwal, A. (2015). Special Economic Zones: A Conceptual Framework for Success Drivers and Development Outcomes. Background Paper for the Asian Development Bank for the Asian Economic Integration Report 2015 Special Chapter. Manila.
- Akhtar, M. (2003). An Evaluation of Karachi Export Processing Zone: A Preliminary Investigation. *The Pakistan Development Review* 42 (4): 927–940.
- Alexander, P. (2014). Laboratories for Capitalism: Testing the Limits of the Special Economic Zones of Mainland China Politics. MA Dissertation for the School of Social and Political Science. Edinburgh.
- Anwar, M. (2012). Bringing globalisation to the countryside: the political economy of special economic zones in India. Trinity College (Dublin, Ireland). Department of Geography. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.tara.tcd.ie/handle/2262/78803>>.
- Anwar, M., und P. Carmody (2016). Bringing Globalization to the Countryside: Special Economic Zones in India. *Singapor Journal of Tropical Geography* 37: 121–138.
- Arce-Alpizar, G., R. Monge-González und J. Rosales-Tijerino (2005). Cost Benefit Analysis of the Free Trade Zone System: The Impact of Foreign Direct Investment in Costa Rica. Organization of the American States, Office for Trade, Growth and Competitiveness. Washington, D.C.
- ADB (Asian Development Bank) (2014). Economic Zones: Instruments for Regional Production Networks and Supply Chains. Background Paper for the Asian Development Bank RCI Roundtable Conference. Manila.
- ADB (Asian Development Bank) (2016). Role of Special Economic Zones in Improving the Effectiveness of GMS Economic Corridors. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/214316/role-sez-gms.pdf>>.
- Auty, R. (2011). Early Reform Zones: Catalysts for Dynamic Market Economies in Africa. In T. Farole und G. Akinci (Hrsg.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.
- Baith, S. (2009). Assessment of Manhattan Special Economic Zone Development in Cambodia. Chiang Rai School of Management, Mae Fah Luang University.
- Ban, Y.U. (2010). Eco-Industrial Park Strategies in Korea. Regulatory Reform for Green Growth conference. Seoul, 4.–5.11.2010.
- Basile, A., und D. Germidis (1984). *Investing in Free Export Processing Zones*. OECD, Paris.
- Bell, T. (2016). Special Economic Zones in the United States: From Colonial Charters, to Foreign-Trade Zones, Toward USSEZs. *Buffalo Law Review* 64 (5): 959–1007. Via Internet (15.9.2018) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2743774>.
- Bishesh, B., und S. Banga (2016). Special Economic Zones in India as a Regional Development Stimulator. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research* 2 (6): 1318–1322. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.onlinejournal.in/IJIRV2I6/244.pdf>>.
- Burman, A. (2006). Special Economic Zones: Issues in Corporate Governance. SSRN Working Paper. Via Internet (15.9.2018) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=954934>.
- Carter, C., und A. Harding (Hrsg.) (2011). *Special Economic Zones in Asian Market Economies*. London.
- CDE (Centre for Development and Enterprise) (2012). Special Economic Zones: Lesson for South Africa from international evidence and local experience. Johannesburg.

- Chakraporty, T., H. Gundimeda und V. Kathuria (2017). Have the Special Economic Zones Succeeded in Attracting FDI? – Analysis for India. *Theoretical Economics Letters* 7: 623–642. Via Internet (15.9.2018) <<https://doi.org/10.4236/tel.2017.73047>>.
- Chaudhuri, S., und S. Yabuuchi (2010). Formation of Special Economic Zones, Liberalized FDI Policy and Agricultural Productivity. *International Review of Economics and Finance* 19: 779–788.
- Cheesman, A. (2012). Special Economic Zones & Development: Geography and linkages in the Indian EOU Scheme. DPU Working Papers 145, London. Via Internet (15.9.2018) <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/migrated-files/WP145_0.pdf>.
- Chen, J. (1996). The Impact of Public Construction Investment upon Special Economic Zones – the Chinese experience. *Construction Management & Economics* 14 (2): 175–182. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/014461996373610>>.
- Chen, X. (1995). The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones. *International Journal of Urban and Regional Research* 19 (4): 593–621.
- Cizkowicz, P., M. Cizkowicz-Pekala, P. Pekala und A. Rzonca, A. (2015). The effects of special economic zones on employment and investment: spatial planning modelling perspective. Narodowy Bank Polski Working Paper 208. Via Internet (15.9.2018) <https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/208_en.pdf>.
- Crane, G. (1990). *The Political Economy of China's Special Economic Zones*. New York.
- Crane, G. (1994). Special Things in Special Ways: National Economic Identity and China's Special Economic Zones. *The Australian Journal of Chinese Affairs* 32: 71–92.
- Devereux, J., und L. Chen (1995). Export zones and welfare: Another look. *Oxford Economic Papers* 47: 704–713.
- Din, M. (1994). Export Processing Zones and Backward Linkages. *Journal of Development Economics* 43: 369–385.
- Dohrmann, J. (2008). Special Economic Zones in India: An Introduction. *Asien* 106: 60–80.
- Farole, T., und G. Akinci (Hrsg.) (2011). *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.
- Farole, T., und J. Kweka (2011). Institutional Best Practices for Special Economic Zones: An Application to Tanzania. Welt Bank, Africa Trade Policy Notes 25. Via Internet (15.9.2018) <<http://documents.worldbank.org/curated/en/885991468341087176/Institutional-best-practices-for-special-economic-zones-an-application-to-Tanzania>>.
- Farole, T., und L. Moberg (2014). It Worked in China, so Why not in Africa? The Political Economy Challenge of Special Economic Zones. UNU-WIDER Working Paper 152/2014. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.wider.unu.edu/publication/it-worked-china-so-why-not-africa>>.
- Fenwick, A. (1984). Evaluating China's Special Economic Zones. *Berkeley Journal of International Law* 2 (7): 376–397.
- Fu, X., und Y. Goa (2007). Export Processing Zones in China: A Survey. A report submitted to ILO. Via Internet (15.9.2018) <www.ilo.org/public/french/dialogue/download/epzchineseenglish.pdf>.
- Ge, W. (1999a). *Special Economic Zones and the Economic Transition in China*. World Scientific Publishing.
- Ge, W. (1999b). Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization. *World Development* 27 (7): 1267–1285.
- Gopalakrishnan, S. (2011). SEZs in India: An economic policy or a political intervention? In C. Carter und A. Harding (Hrsg.) (2011). *Special Economic Zones in Asian Market Economies*. New York.
- Graham, E. (2004). Do Export Processing Zones Attract FDI and Its Benefits? The Experience from China. *International Economics and Economic Policy* 1: 87–103.
- Granados, J. (2003). Export Processing Zones and Other Special Regimes in the Context of Multilateral and Regional Trade Negotiations. Inter-American Development Bank Occasional Paper 20. Via Internet (15.9.2018) <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2007/00739.pdf>>.
- Gwosdz, K., W. Jarczewski, M. Hucula und K. Wiederman (2008). Polish special economic zones: idea versus practice. *Environment and Planning C: Government and Policy* 26: 824–840. Via Internet (15.9.2018) <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c0209p>>.
- Hamada, K. (1974). An Economic Analysis of the Duty-Free Zone. *Journal of International Economics* 4 (3): 225–241.

- Harding, A. (2011). The Indian Special Economic Zones Act 2005: Implications for modeling the law and governance of SEZs. In C. Carter und A. Harding (Hrsg.) (2011). *Special Economic Zones in Asian Market Economies*. New York.
- Hausmann, R., J. Obach und M. Santos (2016). Special Economic Zones in Panama: A Critical Assessment. Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series, Cambridge, MA. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/special-economic-zones-panama>>.
- Haywood, R. (2000). Free Zones in the Modern World. World Economic Processing Zones Association Publication. CFATF Meeting, Aruba, 18.10-2000.
- Herlevi, A. (2016). What's so Special about Special Economic Zones? China's National and Provincial-Level Development Zones. ISA conference paper. Via Internet (15.9.2018) <<http://web.isanet.org/Web/Conferences/AP%20Hong%20Kong%202016/Archive/3a83092a-cbfa-4526-85d7-3ca39931b3b4.pdf>>.
- Hossain, Z. (2005). Export Diversification and Role of Export Processing Zones (EPZ) in Bangladesh. Bangladesh Export Processing Zone Authority. Via Internet (15.9.2018) <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Internal-Training/Zakir_Hossain_Paper.pdf>.
- Hu, A. (2007). Technology Parks and Regional Economic Growth in China. *Research Policy* 36 (1): 76-87.
- International Labour Organization (ILO) (1998). Labour and Social Issues Relating to Export Processing Zones, Genf. Via Internet (15.9.2018) <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_114918.pdf>.
- Jenkins, M. (2005). Economic and social effects of export processing zones in Costa Rica. ILO Working Paper 97, Genf. Via Internet (15.9.2018) <http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_101038.pdf>.
- Jenkins, M., F. Larrain und G. Esquivel (1998). Export Processing Zones in Central America. Harvard Institute for International Development Working Paper 646. Via Internet (15.9.2018) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=168174>.
- Johansson, X. (1994). The Economics of Export Processing Zones Revisited. *Development Policy Review* 12 (4): 387-402.
- Kaplinsky, R. (1993). Export Processing Zones in the Dominican Republic: Transforming Manufactures into Commodities. *World Development* 21 (11): 1851-1865.
- Kerkow, U., und J. Martens (2010). Sonderwirtschaftszonen – Entwicklungsmotoren oder teure Auslaufmodelle der Globalisierung? DGB Bildungswerk BUND, Global Policy Forum Europe, terre des hommes. Via Internet (15.9.2018) <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Arbeitspapier_Sonderwirtschaftszonen_-_web.pdf>.
- Khan, S. (2008). India's SEZ – Business Zones Development: Economic Performance, Social/Environmental Impacts. The Jamnalal Bajaj Institute for Management Studies, Mumbai. Via Internet (15.9.2018) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1292195>.
- Klemm, A., und S. Parys (2009). Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives. IMF Working Paper 136. International Monetary Fund, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Empirical-Evidenceon-the-Effects-of-Tax-Incentives-23053>>.
- Kundra, A. (2000). The Performance of India's Export Zones: A Comparison with the Chinese Approach SAGE Publications, Neu Delhi.
- Lester, M. (1982). Export Processing Zones and Technology Transfer in Malaysia. *The Journal of the Flagstaff Institute* 6: 1-37.
- Lu, Y., J. Wang und L. Zhu (2015). Do Place-Based Policies Work? Micro-Level Evidence from China's Economic Zone Program. Social Science Research Network. Via Internet (15.9.2018) <<http://yly6.weebly.com/uploads/8/6/4/2/8642496/sezapril2015.pdf>>.
- Makabenta, M. (2002). FDI Location and Special Economic Zones in the Philippines. *Review of Urban and Regional Development Studies* 14 (1): 59-77. Via Internet (15.9.2018) <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-940X.00048>>.
- McCallum, J. (2011). Export Processing Zones: Comparative Data from China, Honduras, Nicaragua and South Africa. ILO Working Paper 21. Genf. Via Internet (15.9.2018) <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_158364.pdf>.

- MEDAM (Mercator Dialogue on Asylum and Migration) (2018). 2018 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe. Flexible Solidarity: A comprehensive strategy for asylum and immigration in the EU. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Milberg, W. (2007). Export Processing Zones, Industrial Upgrading and Economic Development: A Survey. Schwartz Center for Economic Policy Analysis and Department of Economics, The New School for Social Research. Working Paper Series. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.economicpolicyresearch.org/media/k2/attachments/SCEPA%20Working%20Paper%202007-10.pdf>>.
- Mitra, S. (2007). Special Economic Zones in India: White Elephants or Race Horses? Via Internet (15.9.2018) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=969274>.
- Miyagiwa, K. (1993). The locational choice for free-trade zones, rural versus urban options. *Journal of Development Economics* 40 (1): 187–203.
- Moberg, L., und V. Tarko (2013). Why no Chinese Miracle in Africa? Special Economic Zones and Liberalization Avalanches, George Mason University. Via Internet (15.9.2018) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2352520>.
- Mukherjee, A., P. Pal, S. Deb, S. Ray und T. Goyal (2016). Special Economic Zones in India: Status, Issues and Potential. India Council for Economic Research on International Economics (ICRIER), New Delhi.
- Mukhopadhyay, P., und K. Pradhan (2009). Location of SEZs and Policy Benefits, What Does the Data Say? MPRA Paper 24333. Via Internet (15.9.2018) <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24333/1/MPRA_paper_24333.pdf>.
- Murayama, M., und N. Yokota (2008). Revisiting Labour and Gender Issues in Export Processing Zones: Cases of Korea, Bangladesh and India. *Economic and Political Weekly* XLIV, 22. Via Internet (15.9.2018) <<https://ideas.repec.org/p/jet/dpaper/dpaper174.html>>.
- Nadvi, K., und H. Schmitz (1994). Industrial Clusters in Less Developed Countries: A Review of Experiences and Research Agenda. Institute of Development Studies (IDS). Discussion Paper 339. University of Sussex, Brighton.
- Nataraj, G. (2016). Implementing effective Coastal Economic Zones in India. EastAsiaForum 13.2.2016. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.eastasiaforum.org/2016/02/13/implementing-effective-coastal-economic-zones-in-india/>>.
- Neumark, D., und J. Kolko (2009). Do Some Enterprise Zones Create Jobs? NBER Working Papers w15206, Cambridge, MA. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.nber.org/papers/w15206.pdf>>.
- Nevmatulina, K. (2013). Role of Special Economic Zones in Development of the Republic of Kazakhstan. *Middle-East Journal of Scientific Research* 15 (11): 1528–1532. Via Internet (15.9.2018) <[https://www.idosi.org/mejsr/mejsr15\(11\)13/7.pdf](https://www.idosi.org/mejsr/mejsr15(11)13/7.pdf)>.
- Norman, M. (2014). Have ‚Special Economic Zones‘ Entered the 21st Century Yet? A Tale of Two Cities. Private Sector Development Blog. World Bank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<http://blogs.worldbank.org/psd/have-special-economic-zones-entered-21st-century-yet-tale-two-cities>>.
- OECD (2009). Towards Best Practice Guidelines for the Development of Economic Zones. Paris. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.oecd.org/mena/competitiveness/44866585.pdf>>.
- OECD (2010). Designing Economic Zones for Effective Investment Promotion. Presentation at Working Group 1: Investment Policies and Promotion. Amman, 15.-16. Februar. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.oecd.org/mena/competitiveness/44866506.pdf>>.
- Ofreneo, R. (2009). Development Choices for Philippine Textiles and Garments in the Post-MFA Era. *Journal of Contemporary Asia* 39 (4): 543–561.
- Pak, C. (1997). *The Special Economic Zones of China and Their Impact on Economic Development*. Greenwood Publishing Group, Westport (Connecticut).
- Palit, A. (2016). Getting the basics right on India’s Special Economic Zones. East Asia Forum 25.02.2016. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.eastasiaforum.org/2016/02/25/getting-the-basics-right-on-indias-sezs/>>.
- Palit, A., und S. Bhattacharjee (2008). *Special Economic Zones in India: Myths and Realities*. London.
- Quaicoe, A., et al. (2017). Assessing the impact of export processing zones on economic growth in Ghana. *Research in International Business and Finance* 42: 1150–1163.
- Rahooof, A., und P. Arul (2016). An Evaluation of Special Economic Zones (SEZs) Performance Post SEZs Act 2005. *Universal Journal of Industrial and Business Management* 4 (2): 44–52. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.hrpub.org/download/20160530/UJIBM2-11605762.pdf>>.

- Ranjan, R. (2006). Special Economic Zones: Are They Good for the Country? Working Paper Series 156. Centre for Civil Society, Neu Delhi. Via Internet (15.9.2018) <http://ccs.in/internship_papers/2006/Special%20Economic%20Zones%20-%20Ram%20Krishna%20Ranjan.pdf>.
- Rhee, Y., und T. Belot (1990). *Export Catalysts in Low-income Countries: A Review of Eleven Success Stories*. Weltbank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<http://documents.worldbank.org/curated/en/474231468740371757/Export-catalysts-in-low-income-countries-a-review-of-eleven-success-stories>>.
- Rhee, Y., K. Katterbach und W. White (1990). Free Trade Zones in Export Strategies. World Bank Industry and Energy Department, Industry Series Edward Elgar Publishing Paper 36. Via Internet (15.9.2018) <<http://documents.worldbank.org/curated/en/879681468741015724/Free-trade-zones-in-export-strategies>>.
- Rodriguez-Pose, A., und D. Hardy (2014). *Technology and Industrial Parks in Emerging Countries: Panacea or Pipedream?* Heidelberg.
- Rolfe, R., D. Woodward und B. Kagira (2004). Footloose and Tax Free: Incentive Preferences in Kenyan Export Processing Zones. *South African Journal of Economics* 72 (4): 784–807.
- Romer, P. (2010). Technology, Rules, and Progress: The Case for Charter Cities. The Center for Global Development Essay. Via Internet (15.9.2018) <www.cgdev.org/content/publications/detail/1423916>.
- Sahoo, P. (2016). The failure of India's EOUs. EastAsiaForum. Via Internet (15.9.2018) <<http://www.eastasiaforum.org/2016/06/18/the-failure-of-indias-eous/>>.
- Sargent, J., und L. Matthews (2001). Combining Export Processing Zones and Regional Trade Agreements, Lessons from the Mexican Experience. *World Development* 29 (10): 1739–1752. Via Internet (15.9.2018) <<http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/48802.pdf>>.
- Schrank, A. (2001). Export Processing Zones: Free Market Islands or Bridges to Structural Change? *Development Policy Review* 19 (2): 223–242.
- Schrank, A. (2003). Foreign Investors, ‚Flying Geese‘, and the Limits to Export-Led Industrialization in the Dominican Republic. *Theory and Society* 32 (4): 415–443.
- Schrank, A. (2005). Entrepreneurship, Export Diversification, and Economic Reform: The Birth of a Developmental Community in the Dominican Republic. *Comparative Politics* 38 (1): 43–62.
- Schrank, A. (2005b). Peasants, Planters, and the Predatory State: Export Diversification in the Dominican Republic, 1970-2000. *Research in Rural Sociology and Development* 10, 353–371.
- Schrank, A. (2008). Export Processing Zones in the Dominican Republic: Schools or Stopgaps? *World Development* 36 (8): 1381–1397.
- Schweinberger, A. (2003). Special Economic Zones in Developing and/or Transition Economies: A Policy Proposal. *Review of International Economics* 11: 619-629. Via Internet (15.9.2018) <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-9396.00407>>.
- Seshadri, T. (2011a). Is the Path to Higher Exports in India Paved with Export Zones? *Journal of South Asian Development* 6 (1): 25–41.
- Seshadri, T. (2011b). Special Economic Zones in India: Landed before Take-off. Dissertation Chapter 4, George Mason University. Via Internet (15.9.2018) <www.triya-seshadri.com/documents/Triya-Seshadri_Job_Paper.pdf>.
- Shakir, H., und T. Farole (2011). The Thin End of the Wedge: Unlocking Comparative Advantage through EPZs in Bangladesh. In T. Farole und G. Akinci (Hrsg.) (2011). *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.
- Shamsie, Y. (2010). Export Processing Zones: The Purported Glimmer in Haiti's Development Murk. *Review of International Political Economy* 16 (4): 649–672.
- Sigler, T. (2014). Panama's Special Economic Zones: Balancing Growth and Development. *Bulletin of Latin American Research* 33 (1): 1–15.
- Sit, V. (1985). Special Economic Zones in China: A New Type of Export Processing Zone? *The Developing Economies* 23 (2): 69–87. Via Internet (15.9.2018) <http://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Periodicals/De/pdf/85_01_05.pdf>.
- Sivalingam, G. (1994). *The Economic and Social Impact of Export Processing Zones: The Case of Malaysia*, International Labour Organization (ILO), Genf. Via Internet (15.9.2018) <http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_126266/lang--en/index.htm>.
- Spinanger, D. (1984). Objectives and Impact of Economic Activity Zones: Some Evidence from Asia. *Weltwirtschaftliches Archiv* 120: 64–89.

- Tao, Y., Y. Yan und M. Li (2016). Chinese Special Economic Zones: Lessons for Africa. *Africa Economic Brief* 7 (6). African Development Bank, Abidjan. Via Internet (15.9.2018) <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Africa_Economic_Brief_-_Chinese_Special_Economic_Zones-Lessons_for_Africa.pdf>.
- Tejani, S. (2011). The Gender Dimension of Special Economic Zones. In T. Farole und G. Akinci (Hrsg.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.
- Truett, L. und D. Truett (2007). NAFTA and the Maquiladoras: Boon or Bane? *Contemporary Economic Policy* 25 (3): 374–386.
- Tuominen, K., und E. Lamminen (2008). Russian Special Economic Zones. Electronic Publications of Pan-European Institute 18/2008. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.utu.fi/fi/yksikot/tse/yksikot/PEI/raportit-ja-tietopaketti/Documents/Tuominen%20and%20Lamminen%201808%20web.pdf>>.
- Tyler, W., und A. Negrete (2009). Economic Growth and Export Processing Zones: An Empirical Analysis of Policies to Cope with Dutch Disease. *World Development* 18 (2): 220–241.
- Vaidlamannati, K., und H. Khan (2012). Race to the Top or Race to the Bottom? Competing for Investment Proposals in Special Economic Zones (SEZs): Evidence from Indian States, 1998-2010. Via Internet (15.9.2018) <https://www.uni-heidelberg.de/md/awi/professuren/intwipol/top_bottom.pdf>.
- Vastveit, L. (2013). Export Processing Zones in Sub-Sahara Africa – Kenya and Lesotho. Universität Bergen. Via Internet (15.9.2018) <<http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/7611/115918722.pdf;sequence=1>>.
- Viswadia, S. (2013). Economic Zones in India. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.slideshare.net/sejvisa/sez-india>>.
- Wagle, S. (2005). International Trade in Textiles and Clothing and Development Policy Options: After the Full Implementation of the WTO Agreement on Textiles and Clothing (ATC) on 1 January 2005. UNDP Center in Colombo Policy Paper.
- Warr, P., und J. Menon (2015). Cambodia’s Special Economic Zones. Working Papers in Trade and Development 2015 (14). Australian National University, Canberra. Via Internet (15.9.2018) <https://crawford.anu.edu.au/acde/publications/publish/papers/wp2015/wp_econ_2015_14.pdf>.
- Waters, J. (2013). Achieving World Trade Organization Compliance for Export Processing Zones while Maintaining Economic Competitiveness for Developing Countries. *Duke Law Journal* 63: 481–523.
- Watson, P. (2001). Export Processing Zones: Has Africa Missed the Boat? Not Yet! Africa Region Working Paper Series. World Bank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <http://siteresources.worldbank.org/INTEXPOMNET/Resources/Watson_2001.pdf>.
- Wei, S. (1999). Special Governance Zone: A Practical Entry-Point for a Winnable Anti-Corruption Program. 9th International Anti-Corruption Conference, Durban, Südafrika, 10.-15.12.1999. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20000924.pdf>> und <http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2_afolscherssummary.html>.
- Weltbank (1992). *Export Processing Zones*. World Bank, Washington, D.C.
- Willmore, L. (1995). Export Processing Zones in the Dominican Republic: A Comment on Kaplinsky. *World Development* 23 (3): 529–533.
- Willmore, L. (1996). Export Processing in the Caribbean: Lessons from Four Case Studies. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean Working Paper 42. Via Internet (15.9.2018) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=230944>.
- Won, S. (1993). Export Processing Zones in the Republic of Korea: Economic Impact and Social Issues. Multinational Enterprises Programme Working Papers 75. International Labour Organization (ILO), Genf. Via Internet (15.9.2018) <http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_126236/lang--en/index.htm>.
- Wong, K. (1987). China’s Special Economic Zone Experiment: An Appraisal. *Geografiska Annaler Series B, Human Geography* 69 (1): 27–40.
- Wong, K., und D. Chu (1985). *Modernization in China: the case of the Shenzhen special economic zone*. Oxford.
- Yabuuchi, S. (2000). Export processing zones, backward linkages, and variable returns to scale. *Review of Development Economics* 4: 268–278.
- Yankov, K., A. Moiseev und D. Efgrafov (2016). Problems and Prospects of Special Economic Zones in Russia. *Studies on the Russian Economic Development* 27 (3): 311–317.

- Yeo, H., und G. Akinci (2011). Low-Carbon, Green Special Economic Zones. In T. Farole und G. Akinci (Hrsg.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.
- Yeung, Y., J. Lee und G. Kee (2009). China's Special Economic Zones at 30. *Eurasian Geography and Economics* 50 (2): 222–240.
- Young, L., und K. Miyagiwa, K. (1987). Unemployment and the Formation of Duty-Free Zones. *Journal of Development Economics* 26 (2): 397–405.
- Yuan, Y., H. Guo, H. Xu, W. Li, S. Luo, H. Lin und Y. Yuan (2010). China's First Special Economic Zone: The Case of Shenzhen. In D. Zeng, *Building Engines for Growth and Competitiveness in China, Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*. World Bank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2501>>.
- Zee, H., J.G. Stotsky und E. Ley (2002). Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries. *World Development* 30 (9): 1487–1516.
- Zeng, D. (Hrsg.) (2010). *Building Engines for Growth and Competitiveness in China, Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*. World Bank, Washington, D.C. Via Internet (15.9.2018) <<https://www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2501>>.
- Zeng, D. (2012). China's Special Economic Zones and Industrial Clusters: Success and Challenges. Lincoln Institute for Land Policy Working Paper. Via Internet (15.9.2018) <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2261_1600_Zeng_WP13DZ1.pdf>.
- Zhao, M., und T. Farole (2011). Partnership Arrangements in the China-Singapore (Suzhou) Industrial Park: Lessons for Joint Economic Zone Development. In T. Farole und G. Akinci (Hrsg.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. World Bank, Washington, D.C.

Appendix

A Strukturierter Fragebogen

1	Which projects related to Special Economic Zones (SEZ) have you undertaken in the past or are you presently involved with?
2	Please describe the SEZ(s) you are working with/have worked with:
2a	Name, Location, SEZ type (e.g. Export Processing Zone, Free Trade Zone,...)
2b	Structure: Does the SEZ have an industrial sector focus (i.e., is the SEZ limited to certain sectors)? Does the SEZ have non-industrial facilities (e.g. residential area)? Are there one-stop shops?
2c	Management structure: Source of funding/management of the SEZ (does the SEZ have a private developer and/or operator? Does the private developer/operator have own investments in the SEZ?)
2d	Incentive systems: Which fiscal (e.g. customs exemptions, tax breaks) and non-fiscal (e.g. streamlined administrative services, relaxed legal and regulatory environment, export promotion services, on-site infrastructure) does the SEZ offer?
3	SEZ economic performance:
3a	How many companies have settled in the SEZ? Which industrial sectors do they come from? What type of companies (multinationals, SMEs,...) have settled in the SEZ? What is the share of national/regional (i.e. from neighbouring countries)/international companies in the SEZ?
3b	Are the levels of FDI, employment, and exports of the SEZ known? If so, could you indicate the numbers (ideally over several years) or, if publicly available, cite the reference?
4	Contribution to economic/socio-economic development:
4a	Exports: Have exports/export quantity and quality (to other countries than the host country) significantly increased as a result of the SEZ programme? Has the country been able to diversify its exports through the SEZ programme?
4b	Foreign investments/foreign and local enterprises: Has the SEZ resulted in an increase of FDI (foreign direct investment)? Have foreign companies, who would otherwise not have chosen a location in the country, settled in the SEZ? Have local enterprises re-located in the SEZ?
4c	Employment effects: Has the SEZ programme led to positive employment effects? Has the SEZ contributed to poverty reduction? What is the ratio of female employment?
4d	Backward and forward linkages: To what extent do SEZ-based companies rely on local sourcing (backward linkages)? To what extent do SEZ companies supply the local market (forward linkages)?
4e	Innovation and technology transfer: To what extent is the SEZ programme a driver of innovation and technology/knowledge transfer? Has the SEZ contributed to productivity gains, increased specialization, and stronger integration into global value chains?
4f	Social, labour, safety and ecological standards: Do standards in the zone differ from those in the rest of the country? Is compliance with existing regulation controlled and enforced?
4g	Education: Is the SEZ cooperating with educational facilities (occupational training, universities,...)? Do the companies in the SEZ offer professional training?
4h	SEZ as „test laboratory“ for economic reform: Are there examples where special regulations/business procedures applying in the SEZ have or will be tested to be later applied in the rest of the economy, and/or is this intended in the SEZ programme?
4i	Migration: If applicable, what is the potential of the SEZ to prevent migration outflows? How do you evaluate this potential in general?
5	SEZ success:
5a	Can the SEZ be considered a success story? Did it match the original expectations?
5b	In your opinion, what are the essential factors for the success/failure of the SEZ you have worked with/are working with? Please name some elements that had positive and negative impact on the performance of the SEZ.
5c	From the companies' perspective: What are the main reasons or motivation for firms to choose to settle in the SEZ?
5d	If the SEZ has performed below expectations: How could overall SEZ performance and attractiveness be improved?
5e	How could GIZ contribute to improve the performance of this and other SEZs?

Anmerkung: Der strukturierte Fragebogen wurde in englischer Sprache an Projektverantwortliche der GIZ und KfW in Afrika sowie an weitere Interviewkandidaten/-innen (siehe Kapitel 3.2) versendet.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

B Portfolioliste

Die Portfolioliste wurde im Rahmen der Studie erstellt, um die Aktivitäten anderer nationaler Geber und internationaler Organisationen im Bereich SWZ zu erfassen. Die Informationen stammen von den (englischsprachigen) Websites der jeweiligen Geber und wurden von diesen (im Fall der Projektbeschreibungen gekürzt) übernommen. Nur laufende und kürzlich abgeschlossene (Frühjahr 2018) mit klarem Bezug oder Schwerpunkt SEZ sind Teil der Portfolioliste. Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Geber	Projektstandort	Projekttitel	Kurzbeschreibung	Budget	Projektnummer	Status
Nationale Geber						
UK - DFID	Ethiopia	Jobs Compact Ethiopia	To create jobs for Ethiopians and refugees residing in Ethiopia. This project will support Ethiopia's industrialisation strategy and job creation efforts through the development of two industrial parks, directly creating at least 100,000 jobs. Linked to this support, the Government of Ethiopia would make available a share of these job opportunities to refugees, who are currently not permitted to take up out of camp employment.	£79,997,000	GB-GOV-1-300393	Implementation
UK - DFID	Bangladesh	Bangladesh Investment Climate Fund, Phase 2	BICF 2 aims to reduce poverty in Bangladesh through sustained pro-poor economic growth. Towards this broader goal, the impact of this programme will be to contribute to the creation of 50,000 additional formal jobs for the poor, at least 40% of which will be for women. The programme will provide technical assistance to develop new policies, improve regulations, strengthen institutions and simplify processes of relevant bodies within the government of Bangladesh that work with businesses. In so doing, it will make Bangladesh an easier place to do business, facilitating growth and job creation. BICF 2 will have a specific mandate to support special economic zones and the agribusiness sector. Two other sectors with high job creation potential will be identified and supported.	£20,000,000	GB-1-204951	Implementation
UK - FCO	China	Support the development of China's cross-border e-commerce regulatory framework in the Guangdong Free Trade Zone	The project is designed to draw on the best practice of UK e-commerce providers and government, to propose an innovative cross-border e-commerce regulatory approach, and support Guangdong Free Trade Zone. A clarification and harmonisation of rules as well as increased efficiency and transparency of its customs clearance, inspection and quarantine, will boost consumer confidence and encourage growth of local businesses. This is also expected to generate opportunities for international businesses, including UK ones.	£61,505	GB-GOV-3-PPF-CHP-000132	Completion (planned end: March 2018)
UK - FCO	China	Developing a human resources strategy for Chongqing's Free Trade Zone	The project is designed to draw upon UK experience to support the adoption of a 'Human Resources Strategy' by the Chongqing government's various human resources departments and Liangjiang New Area's governance structure. It is then intended that these entities	£60,075	GB-GOV-3-PPF-CHP-000093	Completion (planned end: March 2018)

UK - FCO	China	Supporting market development and regulatory reform in insurance in Guangdong Nansha Free Trade Zone, China	will disseminate Chongqing's best practices to other Free Trade Zones in China. This will help open up the market for foreign professional training and qualification service providers, generating opportunities for international businesses, including UK ones.	£49,617	GB-GOV-3-PPF-CHN-000103	Completion (planned end: March 2018)
UK - FCO	China	Improving banking sector governance and fairness in Shanghai	The project is designed to deliver policy recommendations to the insurance market authorities on relaxing restrictions on foreign insurance companies, focusing on registration of institutions, personnel, and funds in Guangdong Nansha Free Trade Zone. This is expected to generate opportunities for international business, including from the UK.	N/A	GB-GOV-3-PPY-CHN-1524	Implementation
UK - FCO	China	Promoting better governance and policy in China's free trade zones	This project aims to contribute to the development and reform of the China free trade zone policy. This will be achieved through the sharing of policy recommendation by UK experts and helping relevant Chinese government departments develop the knowledge and skills to implement the new policy.	N/A	GB-GOV-3-PPY-CHN-1529	Implementation
UK - FCO	China	Supporting Tianjin municipal government in developing the Tianjin Free Trade Zone	Boost trade, investment and finance liberalisation in the Tianjin Free Trade Zone using UK expertise to provide policy advice and best practice.	N/A	GB-GOV-3-PPY-CHN-1552	Implementation
UK - FCO	China	Supporting Fujian Provincial government to plan and develop the Xiamen Free Trade Zone	The project we aims to see adoption of policy by Xiamen FTZ policy makers to incentivise free trade and investment policies in the marine industry.	N/A	GB-GOV-3-PPY-CHN-1600	Implementation
UK - FCO	China	Supporting China's Free Trade Zone and supply side structural reform	The project is designed to provide comprehensive guidance to the Chinese government to help influence policy in furthering trade and investment within the Free Trade Zones (Tianjin and Guangdong in particular). The project also aims to help influence new supply side structural reforms that focus on cutting low-end supply while increasing high-end supply of goods and services by stimulating business through tax cuts, entrepreneurship and innovation. This is expected to generate opportunities for international businesses, including UK ones.	£20,000	GB-GOV-3-PPF-CHP-000174	Implementation

Agence Française de Développement	Marocco	MEDZ - Accompagner le programme national d'aménagement des zones industrielles de dernière génération	N/A	EUR 500 000	CMA1112	Execution
Entwicklungsbanken						
African Development Bank	Madagascar	Economic Competitiveness Support Programme Phase I (PACE-I)	PACE will have a positive impact on gender in general and the status of women in particular. In fact, improving Madagascar's economic competitiveness will attract the private sector to job-creating sectors, which will have a positive impact on job creation and inclusive economic growth. Thus, the supported reforms will positively influence efforts to bridge gender inequalities. In particular, improving the regulatory and institutional framework to promote investments in special zones such as SEZs and agropoles, will contribute to creating more jobs for women since they are a significant manpower in these zones (§2.4). Reforms will also be supported by PAPI, the Bank's ongoing project aimed at establishing a textile SEZ which will employ mostly women. Furthermore, improved electricity supply will benefit vulnerable groups, especially women whose limited financial capacity prevents them from procuring back-up generators to supply electricity during power outages. By improving access to electricity, women will further engage in income-generating activities which will lighten their workload.	USD 14 400 000		Ongoing
African Development Bank	Lesotho	Lesotho Economic Diversification Support Project	Development Objective: The overall development objective is to support the implementation of the national strategic development plan that would lead to a diversified and competitive economy. The specific objective of the Project is to support private sector development through improving partnership, entrepreneurship and skills development, access to finance and market, and investment promotion in the selected sectors critical for economic diversification. Component 1: Promoting Enterprise Development Component 2: Enhancing Economic Diversification and Strategic Partnership (UA 3.72 million), among other this component includes "Technical assistance for Industrial policy planning, monitoring and capacity development (Industrial cluster and special economic zones) Component 3: Project Management	UAC 7 220 000	P-LS-KF0-002	Ongoing
African Development Bank	Senegal	Digital Technology Park	PRSP, CSP and RISP Priorities: Key development Issue(s) project is aiming to address: The Digital Technology Park (DTP) project is aligned with the development strategy laid down in the Plan Senegal Emergent from 2014 - 2035. The Technology Park project is one of the 37 flagship	EUR 56,776,089	P-SN-G00-001	Ongoing

projects of the PSE. The park that falls within the "business park" project of the PSE envisages to create 35,000 jobs in the ICT sector and attract multinationals and companies to relocate their activities to the new urban center developing around Diamniadio Diass, Sebikotane and Lake Rose. There is also an ambitious plan for increasing the contribution of ICT to the economy from 6% to 15% by 2022. Project Design and Components: The overall project comprises the following three components: A) Construction and equipping of ICT services buildings, B) Construction and equipping of public buildings and facilities, C) Project management and capacity building

African Development Bank	South Africa	Enterprise Development Pilot Project	<p>The Implementation Model for the Industrial Parks Programme (Strategic Plan) shall provide details on:</p> <p>(i) the expected development of the market, infrastructure requirements and institutional arrangements for the operation of revitalized Industrial Parks;</p> <p>(ii) the optimal market positioning of the Industrial Parks Programme, taking into account National Policies on industrialisation and regional development as well as support to underserved areas and to SMMEs in the manufacturing sector;</p> <p>(iii) the appropriate business strategy to enable the GoSA to enhance the viability of existing Industrial Parks and implement new ones; and</p> <p>(iv) the short and long-term capital investments required for the implementation of the Strategic Plan.</p>	UAC 1,200,000	P-ZA-IEO-003	Ongoing
African Development Bank	Nigeria	Transaction advisory support to the Nigerian Federal Ministry of Agriculture's Staple Crop Processing Zone (SCPZ)	N/A	UAC 425,000	P-NG-A00-010	
Asian Development Bank	Regional, Cambodia, Lao People's Democratic Republic, Myanmar, People's Republic of China, Thailand, Viet Nam	Greater Mekong Subregion: Capacity Development for Economic Zones in Border Areas	<p>Economic and infrastructural integration at the border is critical to development of regional corridors; hence, CBEZs (or border economic zones) may be one vehicle for attracting investments and enhancing cooperation in the border areas. The proposed TA will aim to improve the capacities of GMS border towns and cities in the development and management of cross-border economic zones (CBEZs). It will strengthen the capacity of border institutions to prepare and implement the next generation corridor towns development project in 2018, while contributing to parallel GMS sector initiatives in environment, human resource development and transport, trade and facilitation.</p>	Technical Assistance Special Fund: US\$ 500,000.00;	48122-001	Active

Asian Development Bank	China	Guangxi Regional Cooperation and Integration Promotion Investment Program (Tranche 2)	The second tranche of the multitranche financing facility (MFF) will cover major investments of the MFF, including investments in border-connectivity and border economic zones (BEZ). In line with the framework financing agreement, those investments strongly support Guangxi Zhuang Autonomous Region's (GZAR) Strategy and Action Plan for participation in the Greater Mekong Subregion (GMS) Program, aiming to deepen economic cooperation and integration with ASEAN member countries.	US\$ 180,00 million (Type: loan)	50050-004	Approved
Asian Development Bank	China, Viet Nam	Policy Coordination and Planning of Border Economic Zones of the People's Republic of China and Viet Nam	N/A	People's Republic of China Poverty Reduction and Regional Co-operation Fund: US\$ 400,000.00 (Type: technical assistance)	49400-001	Active
Asian Development Bank	China	Xinjiang Regional Cooperation and Integration Promotion	The proposed multitranche financing facility (MFF) for the Xinjiang Regional Cooperation and Integration Investment Program will help realize the full economic potential of the border areas of the Xinjiang Uygur Autonomous Region (Xinjiang) of the People's Republic of China (PRC) with Kazakhstan, Mongolia, and other Central Asian countries; and increase transport and trade efficiency along the Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC) transport corridors. The MFF will expand economic opportunities in the border areas between Xinjiang, Kazakhstan, and Mongolia. To achieve this outcome, the MFF will develop essential trade related facilities and services, support border transport connectivity, and provide support for small and medium-sized enterprises in the border economic zones in the three cities: Alashankou, Khorgos, Altay; and two counties: Jeminay and Qinghe of Xinjiang.	US\$ 490,00 million (Type: loan)	51243-001	Proposed
Asian Development Bank	China	Yunnan Lincang Border Economic Cooperation Zone Development Project	N/A	US\$ 250,00 million (Type: loan)	49310-002	Proposed
Asian Development Bank	Pakistan	Integrated Information and Communications Technology Development Project	The proposed project outputs will be: (i) an IT park set up as a benchmark model in Karachi; (ii) National IT parks strategy developed; (iii) smart city strategy developed and piloted; and (iv) ICT skills in higher education stream strengthened with technological readiness for knowledge-based economy. These outputs will result in the following outcome: strengthened holistic development of ICT sector in Pakistan. The project will be aligned with the following impact: ICT industry contribution to inclusive growth increased, as outlined in Pillar VI of Pakistan Vision 2025. The investment is also in line with the	US\$ 200,00 million (Type: loan)	51241-001	Proposed

Asian Development Bank	Regional	Supporting Industrial Park Development in the Central Asia Regional Economic Cooperation Region	government's mid-term IT development policy, the Digital Pakistan Policy 2017 (footnote 2). The MTR of Strategy 2020 underscores that with the radically difference of regional and global economic contexts now, ADB will complement its cross-border infrastructure connectivity investments with measures to promote the drivers of second-generation RCI. The CAREC 2020 envisions that developing economic corridors can help diversify the region's industries and make them more competitive through technology, logistics and other business support services. The RCI sections in the relevant country CPSs also include support to the CAREC Program with the flagship initiative of regional economic corridor development as strategic development priority.	US\$ 750,000.00 (Type: technical assistance)	48370-001	Active
Asian Development Bank	China	Gansu Baiyin Integrated Urban Development Project	The Asian Development Bank is supporting environmental improvements in the city of Baiyin in Gansu province. The project is funding urban infrastructure to reduce pollution and stresses on natural resources. It is also supporting technical and vocational education skills training to help residents pursue new job opportunities as the city develops green-focused businesses in a new industrial park.	US\$ 100.00 million (Type: loan)	46062-002	Active
Asian Development Bank	China	Hai River Estuary Pollution Control and Ecosystem Rehabilitation Project	The project will support the Tianjin municipal government (TMG) to implement green growth demonstration activities in the coastal areas surrounding the Hai River estuary that will contribute to a recycling economy. The proposal for Asian Development Bank (ADB) financing includes (i) wastewater management and pollution control, including the establishment of a wastewater treatment plant (WWTP), and water reuse facilities along the south bank of the Hai River estuary; (ii) clean-up and reuse of contaminated sediment in the Hai River estuary area; (iii) ecosystem rehabilitation in the Hai River estuary area; (iv) establishment of an environmental monitoring and emergency response center (EMERC) in the Harbor Economic Area (HEA), formerly called the Harbor Industrial Park; and (v) prevention of storm-surge disasters.	US\$ 101.00 million (Type: loan and technical assistance)	43054-013	Active
Asian Development Bank	Bangladesh	Human Resource Development for Information Technology Engineers	During the 2015 programming mission, the government requested to include the project supporting development of the information technology (IT) parks in the list of Asian Development Bank (ADB)'s future pipeline projects, and the project was subsequently reflected as a 2017's lending pipeline project in Bangladesh's country operations business plan, 2016 -2018. As a request of the government, ADB fielded four missions including a reconnaissance mission on 19 -30 May 2016, and an initial project concept was developed and agreed. An amount of \$225,000 is proposed to be drawn for this small-scale project preparatory technical assistance (TA) to help preparatory works for designing the proposed loan, _Information Technology Parks for Employment and Innovation Project_ in a timely manner.	US\$ 325,000.00 (Type: technical assistance)	50140-001	Active

Asian Development Bank	China	Guangxi Beibu Gulf Cities Development Project	ADB is helping the People's Republic of China upgrade infrastructure in three strategically vital seaport cities in Guangxi Zhuang Autonomous Region. The project will construct and upgrade roads, wastewater, storm water, and sewerage treatment facilities in the cities of Beihai, Qinzhou and Fangchenggang, which form part of the Beibu Gulf Economic Zone.	US\$ 200.00 million (Type: loan)	43023-013	Active
Weltbank	Africa	AFCC2/RI-Regional Great Lakes Integrated Agriculture Development Project	The development objectives of the Regional Great Lakes Integrated Agriculture Development Project for Africa are: (i) to increase agricultural productivity and commercialization in targeted areas in the territory of the recipient and improve agricultural regional integration; and (ii) to provide immediate and effective response in the event of an eligible crisis or emergency. The project comprises of four components. The first component, agriculture value chain development seeks to increase the productivity and production of selected value chains in targeted areas of South Kivu and Tanganyika provinces. It consists of two sub-components: (i) enhancing productivity and market linkages of selected value chains; and (ii) development of critical infrastructure from improved market access. The second component, support for the development of the private agro-industrial sector consists of two sub-components: (i) improving the business environment and access to finance; and (ii) support development of competitive and inclusive agro-industrial parks based on market demand and economic, social, and financial viability.	US\$ 150.00 million	P143307	Active
Weltbank	Burkina Faso	Burkina Faso - Bagre Growth Pole Project Additional Financing	The development objective of the Bagre Growth Pole Project for Burkina Faso is to contribute to increased economic activity in the project area, resulting in an increase in private investment, employment generation, and agricultural production. The additional financing (AF) will cover costs of electricity, roads, and the diagnostics for an industrial park for agricultural transformation in the project area, which have not been completed under the existing credit because of cost overruns for the construction of irrigation canals.	US\$ 60.00 million	P161234	Active
Weltbank	Ethiopia	Ethiopia Economic Opportunities Program	The development objective of Economic Opportunities Program Program-for-Results Project is to provide economic opportunities for Ethiopians and refugees in an environmentally and socially sustainable way. The Program-For-Results provides assistance in the following areas: (a) Refugee-related employment and protection (can be inside and outside of industrial parks) (b) Improving the broader investment climate (including some investment promotion activities) (c) Improving labor productivity and quality of jobs (d) Enhancing sustainability of existing industrial parks.	US\$ 202.00 million	P163829	Pipeline
Weltbank	Mosambique	Integrated Growth Poles Project	The development objective of the Integrated Growth Poles Project for Mozambique is to improve the performance of enterprises and	US\$ 119.10 million	P127303	Active

smallholders in the Zambezi Valley and Nacala Corridor, focusing on identified high growth potential zones (growth poles). There are four component of the project. The first component of the project is support for the Tete agribusiness growth pole in the Zambezi Valley. The objective of this component is to provide integrated support for the upgrading of priority feeder roads and privately-executed public investments primarily oriented towards increasing smallholder production, linking smallholders and Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs) to emerging supply chains, and increasing agro processing activities in the Zambezi Valley. The second component of the project is support for the Nacala Special Economic Zone (SEZ) in the Nacala Corridor. The objective of this component is to provide support for the development of the Nacala Corridor. The third component of the project is institutional development and capacity building. The fourth component of the project is project implementation. This component will support the project implementation costs.

Weltbank	Congo (Democratic Republic)	Integrated Growth Poles Project	US\$ 114.70 million	P124720	Active
		<p>The development objective of the Western Growth Poles Project for Democratic Republic of Congo is to increase productivity and employment in selected value chains in target zones in the Democratic Republic of Congo. The project has four components. The first component is agriculture value chains development in Bas-Congo. This component will increase the agricultural supply capabilities of farmers' organizations and provide basic rural infrastructure in order to strengthen the targeted value chains and better supply markets, including Kinshasa. This component will finance consultant services to provide technical assistance (TA) and support services to farmers' organizations and benefiting institutions; works (the construction of technical and collection platforms, rural roads and upgrading of electricity network); and goods and equipment. This component has following two sub-components: (i) enhancing agricultural supply capabilities; and (ii) support to rural infrastructures. The second component is special economic zone of Maluku. The development of the Maluku Special Economic Zone (SEZ) will provide access to much needed industrial land equipped with critical infrastructure and a more friendly business environment for investors and private sector operators, all of which have been identified as binding constraints in the 2006 investment climate assessment. This component has following three sub-components: (a) facilitation of Public-Private Partnership (PPP); (b) strengthening the capacity of relevant ministries in SEZ development; and (c) physical infrastructure. The third component is proactive business development. This component will improve the business environment with a view to promoting investments and support productive activities in the targeted value chains and poles. It aims at supporting and operationalizing the government approach to Strategic Partnership.</p>			

IFC - Weltbankgruppe	Myanmar	Thilawa Port	up to US\$30 million	37815	Pending Disbursement
IFC	Liberia	Liberia Investment Climate AS Phase 3	US\$2,968,500.00	577647	Active
IFC - Weltbankgruppe	India	Mahindra Life	US\$50 million	38850	Active
IFC - Weltbankgruppe	Myanmar	Thilawa Port	up to US\$30 million	37815	Pending Disbursement

IFC is considering a financing package of up to US\$30 million consisting of a US\$15 million loan from its own account and a US\$15 million parallel loan for a greenfield bulk grains terminal (the "Terminal") at Thilawa in the Yangon region of Myanmar (the "project"). The project will be one of the first bulk terminals in Myanmar and will be located in the Thilawa Port Zone (TPZ) which is located adjacent to the Thilawa Special Economic Zone (SEZ), 16 kilometers to the south of Yangon city on the Yangon River.

The proposed project involves IFC investing an INR equivalent of approximately US\$50 million in a combination of instruments in one or more Special Purpose Vehicles ("SPV") promoted by Mahindra Lifespace Developers Limited ("MLDL" or the "Company" or the "Sponsor") set up for the development of three industrial clusters (ICs) around established industrial areas in Rajasthan, Gujarat, and Maharashtra (the "Project"). The proposed project is expected to generate strong development impact along several channels. Part of the area to be developed is located in the low income state of Rajasthan, impacting the development of a region in need. In the other two states, the project is located in areas that have potential for greater large-scale industrial infrastructure creation. a) Development of quality industrial infrastructure: (i) For small and medium businesses (ii) For large businesses b) Demonstration effect: Private industrial parks are a relatively new asset class in India, and the project is expected to generate a positive demonstration effect and promote the development of such spaces in the country. c) Exporting capacity: The Project is expected to expand India's exporting capacity through the development of a Special Economic Zone (SEZ) in Rajasthan; d) Employment: The Project is expected to contribute significantly to job creation. e) Community development: The Project is also expected to positively impact local communities and seek to promote inclusive development through various activities such as vocational skill training, self-help groups for women etc.

The project builds on the work of the first two phases to continue with the reform agenda for Liberia. The overall goal is to improve the business environment through strategic reforms. Specific objectives include: 1) reducing the time required for business registration by 40 percent (by June 2013); 2) attracting additional private sector investment in target sectors by increasing the investment pipeline by 100 percent (within three years of project completion); completing the regulatory and institutional framework for development of a Special Economic Zone (within one year of project completion); introducing at least five reforms and implementing at least three Doing Business reforms (during the project); and 5) improving the business environment for tax administration by easing tax compliance time by 15 percent (within three years of project completion).

Internationale
Organisationen

Organisationen	Land	Projektbeschreibung	Budget	Projekt-ID	Status
UNIDO	Peru	Programme for Country Partnership, Peru - Fostering Productive Diversification	\$976,412	150413	Active
UNIDO	Peru	Through the Programme for Country Partnership (PCP) for Peru, UNIDO - together with the Ministry of Production (PRODUCE) and other national and international partners – will support the Government of Peru in fostering Inclusive and Sustainable Industrial Development (ISID). Within this framework, the PCP Peru will support the implementation of national policies which support the productive transformation of the Peruvian economy. UNIDO and the PRODUCE will work together to strengthen the national systems of quality and innovation, support the development of a national programme on industrial parks and identify new business models for the priority sectors. The Technical Cooperation Framework jointly developed by UNIDO and the Ministry of Production (PRODUCE) is comprised of four components: (i) quality and innovation, (ii) value chain and enterprise development, (iii) sustainable industrial parks and (iv) industrial resource and energy efficiency, including renewable energy for productive use and the environmentally sound management of chemical substances and waste. These components will be implemented at the national level, with the support of partnering institutions.	\$4,264,000	150061	Active
UNIDO	Viet Nam	Implementation of Eco-Industrial Park Initiative for Sustainable Industrial Zones in Viet Nam	\$4,384,607	100052	Active
UNIDO	Belarus	Support and training for Food processing enterprises in Grodno Oblast - Establishment of Grodno Agro-Industrial Park (GAIP) in Belarus	\$867,257	130243	Active

UNIDO	Inter-regional	<p>be equipped with machinery and tools appropriate for modern food-processing. The experts of the center will work on product development and knowledge dissemination to enterprises of selected food sectors. The pilot facility will develop its services to become an Agro-Industrial Park providing assistance to the food-processing industry of the Grodno Oblast.</p> <p>The UNIDO project "Fostering inclusive and sustainable industrial development in the New Silk Road Economic Belt (NSREB): Leveraging potentials of industrial parks, zones and cities in Azerbaijan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan" has been formulated in partnership with the Asian Development Bank (ADB) and is in synergy with the approved parallel ADB-funded project on "Supporting Industrial Park Development in the Central Asia Regional Economic Cooperation Region." The overall partnership project supports deeper regional economic integration through corridor development (transport, logistics and industrial) approaches with envisaged positive effects on income and employment, industrial diversification and competitiveness, and reductions in poverty and regional disparities. During the project development, UNIDO has worked closely with the ADB to align the objectives, outcomes, outputs and activities of each organisation's project. The objective of the project is to contribute to inclusive and sustainable industrial development (ISID) in the New Silk Road Economic Belt (NSREB). The expected outcome of the project is better understanding of the role of a new generation of science, industrial and technology parks, zones and cities in their various forms for pursuing ISID in the NSREB.</p>	\$442,478	140048	Completed in April 2018
UNIDO	The Americas	<p>Fostering inclusive and sustainable industrial development (ISID) in the New Silk Road Economic Belt: Leveraging potentials of industrial parks, zones and cities in Azerbaijan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan</p>	\$689,019	140355	Active
UNIDO	Rwanda	<p>Eco- Industrial Parks (EIP) Development in Latin American countries</p> <p>Technical assistance for strengthening SEZs and industrial parks in Rwanda</p>	\$342,679	150166	Active

assisting in design of 8 industrial park tenders; the National Industrial Research and Development Authority to review and develop organizational processes and procedures for improved results, and the Rwanda Development Board as a strategic partner. Close involvement of the private sector will be ensured through collaboration with the Rwanda Private Sector Forum and other private sector stakeholders. Additional capacity will also be built in a more sustainable industrial intelligence function. The project, financed by the One UN Fund, will make contributions to the implementation of the UN Joint Programme on support to value chain development in Rwanda, financed by the One UN Fund, and the Rwanda-UNIDO Country Programme.

UNIDO	Ethiopia	Technical support for the implementation of an integrated agro-industrial park in Ethiopia	N/A	\$1,491,771	150410	Active
UNIDO	Ethiopia	Engineering design work for integrated agro-industrial parks and rural transformation centers in Ethiopia	N/A	\$1,246,729	160110	Active
UNIDO	Bahrain	Establishment of an agro-industrial park within a smart city in the Southern Governorate in Bahrain	The Kingdom of Bahrain has requested UNIDO's Technical assistance in master planning, engineering planning and execution of an agro-industrial park to be established within a smart city with industrial focus in the Southern Governorate of the Kingdom.	\$22,650	170036	Active
UNIDO	South Africa	Technical support for the implementation of integrated agro-industrial parks in the north West Province of South Africa	The project seeks to provide technical support to the Republic of South Africa to establish Integrated Agro-Industrial Parks in the North Western Province (Request received on 9th March 2017). Although the North West Province has vast arable land for agriculture production and a vibrant agricultural community, its economy is predominantly based on mining. Cognizant of the potential of the agricultural sector in economic development, the province is driving the establishing agro-industrial parks to diversify its economy. The initiative is further supported by the presidential launch of operation Phasika in February 2017 for agriculture which is an integrated fast tracked service delivery program aimed at transforming the agriculture sector towards an inclusive rural economy. Using UNIDO's established tools and methodology in integrated agro-industrial park development, UNIDO will provide TA in selected agro value chain disgnostics, preparation of full fledged feasibility studies and accompanying business plans as well as the preparation of master plans for each agro- industrial park. UNIDO will also provide TA in the actual establishment of geographical clusters of	\$8,237	170054	Active

UNIDO	Ethiopia	PA for formulation of capacity building programme on industrial parks creation and management for PCP Ethiopia	<p>industrial firms and the related establishment of Rural transformation centers. The expected outcome will be better integrated agricultural value chains and increased productivity and access to both domestic and international markets as firms grouped together gain economies of scale and positive externalities by sharing infrastructure and taking advantage of opportunities for bulk purchasing, selling, training and extension service.</p> <p>Development of a capacity building programme on industrial parks creation and management for PCP Ethiopia. Government of Ethiopia made a request during the meeting between the DG and Minister of Industry on the 13th of March highlighting the urgency and the importance of capacity building of the regional and federal authorities involved in the implementation of the four integrated Agro-industrial parks in Ethiopia.</p>	\$65,148	170069	Active
UNIDO	Global	Establishing UNIDO Guiding Framework for industrial parks	<p>The expected outcome of the project will serve as the reference document which will be used for programme formulation and implementation of UNIDO's and other partner's programmes in the PCP countries and other UNIDO Member States. It will also provide policy guidance to accelerate the achievement of UNIDO's ISID mandate. The project will strengthen UNIDO's role on the theme of industrial parks through developing a Guiding Framework for the development, operation and management of industrial park. The Guiding Framework will assist UNIDO Member States to develop modern and well-equipped industrial parks that complies with various standards.</p>	\$672,000	170234	Active
UNIDO	Pakistan	Mainstreaming Climate Change Adaptation through Water Resource Management in Leather Industrial Zone Development	<p>The project aims at reducing Vulnerability and Building Resilience through integration of Climate Change Adaptation into Urban Development. The proposed project is in line with the national priorities identified under First National Communication, National Capacity Self-Assessment (NCSA) and National Climate Change Policy.</p>	\$3,310,000	150052	Active
UNIDO	Nigeria	Strengthening the coordination mechanism in the Ministry of Agriculture and Rural Development, and support the staple crop processing zones management board	<p>The Staple Crop Processing Zones present a strong option to transform Nigeria's agricultural landscape from its current fragmented and supply-driven approach to becoming an organized, competitive, demand-led and quality oriented environment. This project proposal is a continuation of the work of the first phase, when support was given to design Master plans, feasibility studies and business plans ready for the implementation of Staple Crops Processing Zones (SCPZ) in six selected locations in Nigeria.</p>	\$300,000	160076	Active

UNIDO	Lebanon	Supporting the development of industrial zones in Lebanon # Phase II	Building on the results of Phase I of the "Supporting the development of Industrial Zones in Lebanon" project, the proposed project phase II aims at continuing the assistance to the Country and the Ministry of Industry in establishing modern industrial zones in Lebanon. The project will be tasked to: Provide technical assistance and advisor support to the Government of Lebanon in implementing the master-plans designed during phase I of the project and in deploying a National Industrial Zones development strategy; Provide the Ministry of Industry with capacity building and advisory support industrial zones development and management.	\$553,369	170026	Active
-------	---------	--	--	-----------	--------	--------

Quelle: Eigene Zusammenstellung, basierend auf den öffentlich verfügbaren Informationen auf den Websites der jeweiligen Geber.

