

Sonderwirtschaftszonen in Entwicklungsländern: Verringerung von Migrationsursachen?

In jüngster Zeit geäußerte Vorschläge, unter anderem von George Soros, sehen vor, die Flüchtlingskrise durch die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen in den Anrainerstaaten der Herkunftsländer der Migranten zu entschärfen. Würden dort Investitionen getätigt und Arbeitsplätze geschaffen, gäbe es weniger Anreize, nach Europa einzuwandern. Sind diese Vorschläge wirklich geeignet, die Migrationsursachen zu verringern?

Sonderwirtschaftszonen als »Migrationsbremse« für Europa? Allzu große Hoffnungen sollten nicht darauf gesetzt werden

Die Schaffung von Sonderwirtschaftszonen (SWZ) ist ein wirtschaftspolitisches Instrument, das im Rahmen der Strukturpolitik seit den 1960er Jahren intensiv angewendet wird. 1959 wurde die erste »moderne« SWZ in Irland beim Shannon Airport gegründet. Aktuell existieren ca. 4 300 SWZ weltweit, drei von vier Ländern haben zumindest eine SWZ ausgewiesen. In den letzten 15 Jahren gab es geradezu einen Gründungsboom, und SWZ finden sich sowohl in Industrie- und Schwellenländern als auch in Entwicklungsländern und verteilen sich weltweit in allen Regionen. Der Ökonom Paul Collier sowie der Migrationsforscher Alexander Betts haben jüngst SWZ in den syrischen Anrainerstaaten als ein Instrument zur Bewältigung der (syrischen) Flüchtlingskrise ins Spiel gebracht. Flüchtlinge, die dort Beschäftigung finden würden, hätten keinen Anreiz mehr, nach Europa weiter zu migrieren. Eignen sich SWZ wirklich als »Migrationsbremsen«?

Wie ist eine SWZ zunächst genau definiert? Eine SWZ ist ein abgegrenzter Bereich innerhalb der nationalen Grenzen eines Landes, in dem andere wirtschaftliche Rahmenbedingungen gelten als außerhalb der SWZ. Die Sonderregeln betreffen dabei üblicherweise, aber nicht ausschließlich, die Investitionsbedingungen, Zollbestimmungen, Besteuerung und Genehmigungsverfahren. Die staatliche Seite stellt oft Infrastruktur wie zum Beispiel Straßen, Schienen, Häfen, Elektrizität oder Datenkabel bereit. Grundsätzlich soll in der SWZ eine größere unternehmerische Freiheit herrschen, und administrative Verfahren sollen gestrafft

und vereinfacht sein. Diese Vorzüge gelten allerdings nur für wirtschaftliche Tätigkeiten, die innerhalb der SWZ abgewickelt werden, bzw. für Unternehmen, die sich innerhalb der SWZ ansiedeln.

Die Schaffung von SWZ soll traditionell insbesondere dazu dienen, ausländische Direktinvestitionen anzulocken und die Exportfähigkeit einer Volkswirtschaft zu erhöhen, ohne protektionistische Hürden landesweit unbedingt verringern zu müssen. Aus industriepolitischer Sicht sollen neue Industrien gewonnen werden und beispielsweise Verarbeitendes Gewerbe Fuß fassen. Damit sollen auch in signifikantem Ausmaß Arbeitsplätze für die Bevölkerung geschaffen werden. Teils werden und wurden SWZ auch gegründet, um neue Regeln und Politikexperimente unter Laborbedingungen zu testen, bevor diese landesweit umgesetzt werden. Ebenfalls wollen Regierungen tieferegreifende Reformen im politischen wie wirtschaftlichen Bereich schrittweise und kontrolliert im kleineren Rahmen einführen. Bei Erfolg sollen diese dann auch auf das ganze Land ausgedehnt werden.

Von größerer Bedeutung als die primären Effekte (z.B. Exporte, Direktinvestitionen, Arbeitsplätze) sind die sogenannten sekundären Effekte von SWZ. Haben sich eine neue Industrie und insbesondere ausländische Unternehmen angesiedelt, dann sollen Sonderwirtschaftszonen in einem zweiten Schritt dazu dienen, lokale Innovationen zu fördern und den Technologietransfer in die inländische Wirt-



Birgit Schmitz*



Benjamin Schraven**

* Dr. Birgit Schmitz ist Senior Researcher in der Abteilung Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. Sie arbeitet zu Themen der internationalen Banken- und Finanzmarktregulierung und der internationalen Integration von Güter- und Finanzmärkten.

** Dr. Benjamin Schraven ist Senior Researcher in der Abteilung Umweltpolitik und Ressourcenwandel am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. Er arbeitet schwerpunktmäßig zu Migration, Umweltwandel und ländlicher Entwicklung.

schaft zu erleichtern. Die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Arbeitskräfte sollen sich entwickeln und erweitern und somit das Humankapitel der Bevölkerung gestärkt werden. Infrastruktur soll geschaffen werden und eine Urbanisierung ermöglichen, in der längeren Frist sollen diese Effekte im ganzen Land Wirkung zeigen. Gerade Entwicklungsländer erhoffen sich durch die Einrichtung von SWZ einen positiven Beitrag zu Wachstum und Entwicklung, eine höhere internationale Wettbewerbsfähigkeit des Industriesektors sowie eine Verbesserung der regulatorischen und administrativen Rahmenbedingungen. Diese potenziellen transformativen Effekte stellen heute die Hauptmotivation für die Einrichtung von SWZ dar. Des Weiteren werden Sonderwirtschaftszonen auch als mögliches Instrument gesehen, im Umwelt- und sozialen Bereich Verbesserungen anzustoßen.

Es stellt sich nun die Frage, ob die erhofften Ziele tatsächlich erreicht wurden und welche Auswirkungen kritisch zu sehen sind. Über die Zeit hinweg haben sich verschiedene Typen von Sonderwirtschaftszonen entwickelt. Als erstes sind »klassische« Freihandelszonen zu nennen, die auch schon eine lange Geschichte vorzuweisen haben wie zum Beispiel Hongkong oder auch Singapur. Freihandelszonen sollen den internationalen Handel stärken, sie sind zumeist an einem internationalen Hafen angebunden und fördern hauptsächlich handelsbezogene Aktivitäten. Traditionelle Exporthandelszonen dagegen wollen Verarbeitendes Gewerbe ansiedeln und sind vorrangig exportorientiert. Sogenannte hybride Exporthandelszonen richten ihre Produktion und ihren Verkauf nicht ausschließlich auf den internationalen Markt aus, sondern haben auch den Inlandsmarkt im Blick. Multifunktionale Freihäfen und Sonderwirtschaftszonen nutzen eine weit größere Fläche, bedienen den Inlands- und Auslandsmarkt sowie auch den zoneninternen Markt und sollen eine integrierte Wirtschaftsentwicklung fördern.

Betrachtet man die Auswirkungen von SWZ auf die jeweiligen Volkswirtschaften, dann sind insbesondere die Exportvolumina beachtlich. Rund 40% der Exporte von Ländern, die eine SWZ eingerichtet haben, werden in diesen generiert. Güter und Dienstleistungen werden nicht nur, aber vorrangig von ausländischen Firmen produziert und exportiert. Dies führte dazu, dass 80% der ausländischen Direktinvestitionen in China in SWZ getätigt werden. Sicher ist China ein extremes Beispiel, aber auch in Mexiko hat sich der Anteil an ausländischen Direktinvestitionen, der in SWZ fließt, von 6% im Jahr 1994 auf 23% im Jahr 2000 erhöht. SWZ schaffen auch in bemerkenswerter Anzahl Arbeitsplätze (Schätzung für 2008 ca. 68 Mio. weltweit), vor allem für Frauen, die zum ersten Mal erwerbstätig werden. Die Beschäftigung entsteht hauptsächlich innerhalb der Zonen, für den gesamten inländischen Arbeitsmarkt bedeutet dies selten eine Erhöhung der Beschäftigung um mehr als 1%.

Die Erreichung der sekundären Ziele ist schwieriger zu messen, allerdings ist sich die Literatur insoweit einig, dass industrielles Upgrading und Technologietransfer schwierig zu bewerkstelligen sind und unbedingt einer stringenten Planung und Förderung bedürfen, um eine Transformation der inländischen Wirtschaft bewirken zu können. Nichtsdestotrotz wird der industrielle Wandel und das starke wirtschaftliche Wachstum, insbesondere in Ostasien und dort in Korea und China, hauptsächlich den dort in großer Zahl eingerichteten SWZ und deren exzellenten Managements zugeschrieben. Dennoch zeigt die Auswertung verschiedenster Studien, dass im Durchschnitt nur ein kleinerer Anteil der SWZ tatsächlich eine Erfolgsgeschichte schreibt und es sorgfältiger Planung, guter regulatorischer Rahmenbedingungen und effektiven Managements bedarf, um signifikante Entwicklungsimpulse für eine Volkswirtschaft als Ganzes zu generieren.

Um die Frage zu beantworten, ob und inwiefern Sonderwirtschaftszonen Migration reduzieren können, ist es sinnvoll, den grundsätzlichen Zusammenhang zwischen Migration und (wirtschaftlicher) Entwicklung zu beleuchten. Allerdings ist in der aufgeheizten Diskussion der letzten Monate zunehmend zu beobachten, dass nicht mehr zwischen Migration und Flucht differenziert wird. Wenn davon die Rede ist, Fluchtursachen zu »bekämpfen«, spricht so mancher Kommentator eigentlich von Migrationsursachen. Wenn man die sehr enge völkerrechtliche Definition der Genfer Flüchtlingskonvention weiter fasst, dann ist Flucht eine Reaktion auf eine (massive) Bedrohung der physischen oder psychischen Integrität, die ausgelöst werden kann durch kriegerische Auseinandersetzungen, Terrorismus, Repression, Nahrungsmittelmangel oder Umweltfaktoren bzw. eine Kombination oder Überlagerung dieser Faktoren.

Migration hingegen ist, allgemein gesprochen, eine Strategie von Menschen, gezielt außerhalb ihrer Heimat nach einer Verbesserung ihrer sozioökonomischen Lebensbedingungen zu suchen. Migration muss dabei als ein multikausales Phänomen verstanden werden: Ob ein Individuum migriert oder nicht, hängt von einer Vielzahl von ökonomischen, aber auch sozialen, politischen, demographischen, kulturellen und ökologischen Faktoren ab. Entscheidend sind nicht nur die Gegebenheiten der Meso- oder Makroebene (z.B. Einkommensunterschiede), sondern auch die der Mikroebene (z.B. Bildungsaspirationen). Um überhaupt migrieren zu können, bedarf es eines Mindestmaßes an finanziellen Ressourcen, um notwendige Transport- und Informationskosten zu decken. Deshalb ist es auch ein Mythos, dass extreme Armut besonders viel Migration bedingt. Das Gegenteil ist der Fall: Sehr arme Menschen migrieren in der Regel nicht. Ihnen fehlt schlicht das notwendige Geld dafür. Im globalen Maßstab ist Migration zwischen Entwicklungs-/Schwellenländern und Industrieländern (Süd-Nord) heute nicht mehr das dominante Migrationsmuster. Internationale Migration findet

hauptsächlich zwischen Entwicklungsländern bzw. Entwicklungs- und Schwellenländern (Süd-Süd) statt. Im Kontext vieler Entwicklungsländer migrieren Menschen vor allem landesintern.

Potenziell ist Migration mit sehr positiven ökonomischen Effekten für alle Beteiligten verknüpft. Zielländer und -regionen profitieren von neuen Arbeitskräften, während die Migranten Geld an ihre Familien in die Heimat schicken. Diese sogenannten Rücküberweisungen sind für viele Menschen in Entwicklungsländern von enormer Wichtigkeit. Denn diese Gelder werden nicht nur für Nahrungsmittel oder für den »alltäglichen« Konsum benutzt, sondern auch reinvestiert und für Bildungs- und Gesundheitsausgaben verwendet. Somit haben die Überweisungen der Migranten nicht nur eine lokale oder regionale Bedeutung. Sie sind ein extrem wichtiger Faktor für ganze Volkswirtschaften. In Ländern wie Kirgisien, Tadschikistan, Nepal oder Liberia machen Rücküberweisungen bis zu 40% des Bruttoinlandsproduktes aus. Die enorme entwicklungspolitische Dimension der Rücküberweisungen zeigt sich auch in der Tatsache, dass laut Weltbank im Jahr 2015 etwa 450 Mrd. US-Dollar von Migranten in Entwicklungs- und Schwellenländer überwiesen wurden. Das ist ein Vielfaches des gesamten finanziellen Volumens der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Dabei konnte die Weltbank natürlich nur Rücküberweisungen berücksichtigen, die von Migranten auf offiziellen Wegen, sprich über den Finanzsektor, getätigt wurden. Würden landesinterne und informelle Rücküberweisungen (über Mittelsmänner bzw. von »Hand zu Hand«) mitgezählt werden, so wäre die Summe wahrscheinlich noch um etliches höher.

Aber Migration kann natürlich auch negative sozioökonomische Effekte haben und große Risiken mit sich bringen: Dazu zählen ein übermäßiger Verlust von Fachkräften in Auswanderungsländern (der sogenannte »Brain Drain«) oder die global betrachtet schwierigen Lebens- und Arbeitsbedingungen vieler Migranten, die häufig von großer rechtlicher Unsicherheit und Ausbeutung geprägt sind. Erhebliche Risiken sind vor allem mit Migrationsprozessen verbunden, die aus Situationen großer Perspektivlosigkeit in den Herkunftsländern heraus geschehen. Gerade diese Migranten riskieren Gesundheit und Leben und müssen große Geldbeträge für Schlepper aufbringen – etwa auf den Migrationsrouten von Subsahara-Afrika nach Europa.

Könnten Sonderwirtschaftszonen nun eine effektive »Migrationsbremse« sein? Grundsätzlich muss diese Frage mit einem eindeutigen »Nein« beantwortet werden. Zwar ist die Datenlage bezüglich des Zusammenhangs der Errichtung von Sonderwirtschaftszonen und Migration nicht besonders befriedigend. Zahlreiche Beispiele von Mexiko über Brasilien bis China belegen aber, dass Sonderwirtschaftszonen eine enorme Sogwirkung auf (landesinterne) Migranten ausüben können. Zuwanderung aus anderen Landesteilen, Beschäf-

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

Die Erwartungen, dass SWZ in Europas Nachbarschaft kurz- oder mittelfristig zu einer massiven Abnahme der Zuwanderung in den alten Kontinent führen würden, sollten also nicht allzu hoch gehängt werden. Grundsätzlich wird Europa nicht daran vorbeikommen, sich über eine gut gemanagte Zuwanderungspolitik Gedanken zu machen. Diese hätte nicht nur ein großes ökonomisches Potenzial für Europa selbst, sondern auch für die Herkunftsländer der Migranten.

Literatur

Betts, A. und P. Collier (2015), »Help Refugees Help Themselves: Let Displaced Syrians Join the Labor Market«, *Foreign Affairs*, November, Dezember, verfügbar unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/levant/2015-10-20/help-refugees-help-themselves>.

Bräutigam, D. und X. Tang (2014), »Going Global in Groups: Structural Transformation and China's Special Economic Zones Overseas«, *World Development* 63, 78–91.

De Haas, H. (2005), »International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts«, *Third World Quarterly* 26(8), 1269–1284.

Farole, T. und G. Akinci (Hrsg.) (2011), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, World Bank, Washington, DC.

FIAS (2008), *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*, World Bank, Washington, DC.

Zeng, D. Z. (2015), »Global Experiences with Special Economic Zones – Focus on China and Africa«, World Bank, Policy Research Working Paper 7240.



Marco Lietz*

Sonderwirtschaftszonen als Reaktion auf weltweite Migration?

Viele Menschen verlassen Entwicklungsländer nicht, weil sie schlecht ausgebildet sind, sondern weil sie keine Arbeit finden. Der Arabische Frühling ist 2010 nicht ausgebrochen, weil junge Menschen in Tunesien keine Ausbildung haben, sondern weil sie keine Arbeit fanden. Dass Arbeits- und Perspektivlosigkeit mit Gewalt korrelieren, ist keine neue Erkenntnis. Die Forschung zu diesem Thema ist interdisziplinär und umfangreich.

Entwicklungs- und Schwellenländer haben Probleme, Investoren anzuziehen, weil die Verwaltung nicht effizient ist und – was Teil von Verwaltungseffizienz wäre – oft kein proaktives Standortmarketing stattfindet. Dieser Umstand ist recht gut belegt: In der *Doing Business Rangliste* der Weltbank finden sich unter den Ländern, die Unternehmen Aktivitäten relativ einfach machen, überwiegend entwickelte Staaten. Das geschäftsunfreundlichste OECD-Land nach dieser Rangliste ist Luxemburg mit Platz 61 von 189. Alle anderen liegen weiter vorne.

Die Möglichkeit, die erfolgreiche Standortpolitik zur Armutsreduzierung bietet, ist aus vielen historischen und aktuellen Beispielen wie Hongkong, Singapur, Shenzhen oder Sibiu bekannt. Sie ist jedoch kein Selbstläufer, sondern erfordert Schlüsselkompetenzen im berufspädagogischen Sinn, das heißt: Wissen, Fähigkeiten, Einstellungen und Bereitschaften.

Experten aus Europa, Nordamerika, Australien oder Ostasien verfügen häufig über Know-how zur Verwaltung von Gewerbezonen oder Städten nach modernen Kriterien. Dies trifft in vielen Fällen auch auf lokale Experten zu. Ausländische Experten haben jedoch einen entscheidenden Vorteil

* Marco Lietz ist deutsch-argentinischer Wirtschaftswissenschaftler, war lange Jahre in der Entwicklungszusammenarbeit tätig und ist aktuell beim Bildungswerk der Baden-Württembergischen Wirtschaft e.V. als internationaler Unternehmensbetreuer beschäftigt.

gegenüber lokalen Verwaltungsexperten: Es ist für sie bedeutend einfacher, mit Investoren aus Industrieländern zu verhandeln und sie davon zu überzeugen, ihr Unternehmen an einem bestimmten Standort anzusiedeln und so die zur Reduzierung von Migrationsbereitschaft dringend benötigten Arbeitsplätze zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Sonderwirtschaftszonen, man könnte auch sagen Sonderverwaltungszonen, die von Ausländern geleitet werden, in Entwicklungs- und Schwellenländern ein Instrument zur Armutsverringering und damit zur Verringerung von Migrationsursachen sein können.

Mögliche Praxisbeispiele

Konkret könnte dies bedeuten, dass ein interkulturell kompetenter ausländischer Experte die Aufgabe übernimmt, ein Gewerbegebiet zu managen, inklusive der Kommunikation nach außen, nach innen und nach oben. Nach außen, um Investoren zu akquirieren und zu betreuen. Nach innen, um dafür zu sorgen, dass Anliegen von Investoren von öffentlichen Stellen gesetzeskonform, aber konstruktiv und schnell behandelt werden. Nach oben, um sich von den politischen Vertretern vor Ort bei Schwierigkeiten mit Behörden, auf die er keinen Einfluss nehmen kann, unterstützen zu lassen.

Ein anderes mögliches Praxisbeispiel lässt sich (erneut) plastisch an den Ursachen der Revolution in Tunesien 2011 erläutern: Direkter Auslöser war der Tod von Mohamed Bouazizi, dessen Gemüsestand mehrfach wegen fehlender Genehmigungen geschlossen wurde. Seine Waage und seine Produkte wurden beschlagnahmt, Beschwerden bei der Stadtverwaltung waren erfolglos. Sie endeten damit, dass er auf der Polizeiwache misshandelt wurde. Auch wenn nicht alle Einzelheiten im Fall überprüfbar sind, ist der Fall symptomatisch für die Art und Weise, wie Staaten vielerorts mit Bürgern und Ausländern umgehen. Aufgabe eines ausländischen Experten könnte daher die Rolle eines »Change Managers« sein, der sich aufgrund seiner Erfahrung mit der Verwaltung in seinem Heimatland darum kümmert, Prozesse bürgerfreundlicher (genauer: personenfreundlicher) und reibungsloser zu gestalten. Dies bedeutet häufig: zu vereinfachen und zu beschleunigen. Menschen, die sowohl in Deutschland als auch in einem Entwicklungsland gelebt haben, können häufig bestätigen, dass die Verwaltung hier schneller und bürgerfreundlicher arbeitet, als dies in anderen Staaten üblich ist, ohne dass die Gesetzeskonformität darunter leidet. Migrationsbereitschaft nimmt auch dadurch ab, dass Menschen den Eindruck haben, dass sie in ihrer Heimat gut behandelt werden und ihnen der Broterwerb nicht unnötig erschwert wird.

Einwände und ihre Diskussion

Die Idee der Sonderwirtschaftszonen ist nicht neu. Es gibt verschiedene völkerrechtliche, wirtschaftsrechtliche, interkulturelle, finanzielle und arbeitsrechtliche Aspekte, die in der Diskussion bereits eine Rolle spielen und in diesem Beitrag kurz beleuchtet werden sollen.

Völkerrechtliche Aspekte

Sonderwirtschaftszonen werden unter anderem seit einigen Jahren vom Wirtschaftswissenschaftler Paul Romer von der New York University propagiert, der in diesem Zusammenhang sogar die Gründung von neuen Städten in Entwicklungsländern vorschlägt. Sein Charter-Cities-Konzept wurde und wird scharf kritisiert, da es impliziert, dass die Zielländer die Souveränität über einen Teil ihres Territoriums an Industrieländer abtreten. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dieser Souveränitätsverzicht nötig ist. Die in diesem Artikel genannten Praxisbeispiele fordern es nicht. Es kann genügen, dass Experten aus Industrieländern Verwaltungsfunktionen in den von Romer vorgeschlagenen Sonderwirtschaftszonen übernehmen, inklusive Personalverantwortung. Sie hätten einen Status vergleichbar mit dem eines ausländischen Trainers für eine Fußball-Nationalmannschaft, der geeignete Spieler nach seiner Wahl auswählen, ausbilden und einsetzen kann. Damit hat er bedeutend größere Befugnisse, als es derzeit für Experten in der Entwicklungszusammenarbeit üblich ist. Diese haben in der Regel eine ausschließlich beratende Funktion ohne Personalverantwortung. Der ausländische Trainer hat es leichter, Veränderungen in einer Organisation, in diesem Fall einer Mannschaft, zu erreichen. Trotzdem wird durch seinen Einsatz die Souveränität eines Landes nicht in Frage gestellt.

Wirtschaftsrechtliche Aspekte

Auch eine andere Annahme Romers ist zu hinterfragen: Er argumentiert, dass wirtschaftlicher Entwicklung häufig nicht in allen ihren Konsequenzen durchdachte rechtliche Regelungen entgegenstehen, weshalb das Charter-Cities-Konzept propagiert, dass in Sonderwirtschaftszonen neue Gesetze ausprobiert werden können, die bei Erfolg dann auch in anderen Landesteile übernommen werden können.

Gesetze spielen ohne Zweifel eine Rolle als kritischer Erfolgsfaktor für Entwicklung. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass in Entwicklungsländern zwischen Gesetzen und ihrer Anwendung häufig eine beträchtliche Lücke klafft. Daher garantiert beispielsweise die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für duale Berufsausbildung noch nicht, dass entsprechende Ausbildungsplätze entstehen. Umgekehrt ist es beispielsweise Bildungseinrichtungen in El Salvador gelungen, duale Strukturen in der Ausbildung einzuführen, ohne dass dieses durch eine Änderung des Berufsbildungs-

gesetzes flankiert werden musste. Gute Verwaltungspraxis scheint ein wichtigerer Faktor zu sein als eine formal bürgerfreundliche Gesetzgebung. Der erwähnte Fall des tunesischen Gemüsehändlers Bouazizi hat weniger mit juristischen Regelungen zu tun als mit der Einstellung, mit der die öffentliche Verwaltung vielerorts die zu Verwaltenden behandelt. So wird unter anderem vom peruanischen Ökonom Hernando De Soto in seinem Buch »The Mystery of Capitalism« eindrucksvoll beschrieben, dass die Registrierung eines Unternehmens für Personen aus marginalisierten Bevölkerungsgruppen in vielen Entwicklungsländern oft Jahre dauern kann, während Gleiches für Angehörige aus den Eliten in wenigen Wochen möglich ist.

Der internationale Vergleich lässt daher vermuten, dass rechtliche Parallelstrukturen für erfolgreiche Sonderwirtschaftszonen in vielen Ländern weniger notwendig sind als neue Strategien bezüglich der Rekrutierung leitender Beamter und der Personalführung im öffentlichen Dienst. Konkret bedeutet dies, dass es in vielen Entwicklungsländern nicht so wichtig ist, Gesetze aus Industrieländern zu übernehmen. Wichtiger ist eine Übernahme der Einstellung in der Verwaltung hin zu einem demokratischeren oder serviceorientierteren Umgang.

Geeignete ausländische Experten kennen die Art und Weise, wie moderne Verwaltungen nicht nur mit Unternehmen, sondern mit Personen allgemein umgehen. Sie haben die Möglichkeit, auf eine Veränderung der Verwaltungsmentalität in Entwicklungsländern einzuwirken. Dies ist in einer Führungsposition bedeutend einfacher als in einer Beratungsfunktion. Wie durch langjährige Befragungen belegt ist, hat gerade der deutsche öffentliche Dienst einen guten Ruf bei der Bevölkerung. Allerdings, auch die deutsche Geschichte zeigt, dass sich (Verwaltungs-)Mentalitäten nicht kurzfristig ändern. Geduld, Beharrlichkeit und die Bereitschaft zu einem längerfristigen Engagement sind unumgänglich.

Interkulturelle Aspekte

Ein Diskussionspartner aus dem Hochschulsektor wies mich darauf hin, dass der Einsatz ausländischer Verwaltungsbeamter gewisse Ähnlichkeiten zum Einsatz von Expatriates in Unternehmen aufweist, mit dem Unterschied, dass viele Länder zwar die Einstellung von Ausländern in der freien Wirtschaft erlauben, der öffentliche Dienst jedoch in der Regel für Staatsangehörige reserviert ist.

Der Einsatz von Expatriates hat diverse Vorteile, zum Beispiel, da ausländische Fachkräfte häufig über der Aufgabe gegenüber angemessenere Kompetenzen verfügen, ein internationales Netzwerk haben, das lokale Fachkräfte erst aufbauen müssen, und dass sie, wie bereits beschrieben, eine bessere Position gegenüber ausländischen Verhandlungspartnern haben.

Bekannt sind jedoch auch die Nachteile von Expatriates. Nicht jeder Einsatz ist erfolgreich. Häufig scheitern Experten im Ausland durch fehlende Kompetenz beim Umgang mit den lokalen Bedingungen.

Es ist daher naheliegend, dass in der Verwaltung ähnlich wie in Unternehmen die Auswahl von expatriateähnlichen Experten nicht ausschließlich nach fachlichen Kriterien erfolgen muss, Einsätze sorgfältig vorbereitet werden müssen und erst nach einem längeren Zeitraum mit Ergebnissen gerechnet werden kann.

Finanzielle Aspekte

Ausländische Experten, sei es in der Wirtschaft oder in der Verwaltung, sind in der Regel kostspielig. Zwar verfügt beispielsweise die deutsche Entwicklungszusammenarbeit über einige Instrumente, die diese trotzdem ermöglichen, für eine nachhaltige Entwicklung von Sonderwirtschaftszonen ist es jedoch notwendig, dass der Einsatz ausländischer Experten durch entsprechend steigende Steuereinnahmen refinanzierbar ist. Ziel muss es daher sein, dass potenzielle Sonderwirtschaftszonen in Entwicklungs- und Schwellenländern sich ähnlich wie andere öffentliche Körperschaften durch entsprechende Steuern oder Abgaben selbst finanzieren können. Bei entsprechender wirtschaftlicher Entwicklung sollte dies möglich sein. Es muss allerdings bewusst organisiert werden, um eine funktionierende Verwaltung dauerhaft zu gewährleisten.

Arbeitsrechtliche Aspekte

Die meisten Staaten erlauben die Einstellung ausländischer Fachkräfte durch die freie Wirtschaft, der öffentliche Dienst ist jedoch in der Regel vielerorts für Einheimische reserviert. Die Mitgliedsländer der EU inklusive Deutschland, wo es auch Ausländern erlaubt ist, im öffentlichen Dienst tätig zu sein, unterscheiden sich hierbei von vielen anderen Staaten.

Eine Ausnahme bildet in vielen Ländern häufig nur der Hochschulbereich. Gerade dieser belegt, dass die Auswahl von Führungs- und Fachpersonal nach Kompetenz bessere Ergebnisse bringt als die nach Kriterien wie Staatsbürgerschaft, Geschlecht oder Enge der verwandtschaftlichen Beziehung zu politischen Entscheidern.

In der Tat scheint dieser Aspekt der kritischste bei der Umsetzung dieses Konzepts zu sein, da er vielerorts Gesetzesänderungen verlangt. Zwar gehen diese, anders als in Romers Charter-City-Vorschlag, nicht so weit, dass Staaten auf einen Teil ihrer Souveränität verzichten müssen. Trotzdem zeigt die Erfahrung, dass die für Gesetzesänderungen notwendige Überzeugungsarbeit und Konsensbildung eine Herausforderung ist.

Was können nächste Schritte in der Diskussion um Sonderwirtschaftszonen sein?

UNCTAD (2015), »UNCTAD Statistics«, verfügbar unter: <http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>, aufgerufen am 10. Dezember 2015.

Die Weiterverfolgung des Instruments Sonderwirtschaftszonen, unter anderem zur Reduzierung von Migrationsursachen, ist nur mit Ländern vielversprechend, die bereit sind, neue Wege zu gehen. Der Einsatz ausländischer Experten in der Verwaltung kann dabei ein kritischer Erfolgsfaktor sein, sofern die arbeitsrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden können und alle Beteiligten sich bewusst machen, dass es sich um keinen ethnozentrischen Vorschlag nach dem Motto »an unserem Wesen wird die Welt genesen« handelt. Es geht darum, an kritischen Stellen möglichst exzellentes Personal einzusetzen, ohne Rücksicht auf die Staatsbürgerschaft.

Die Herausforderungen, die sich durch mangelnde Perspektiven in vielen Ländern ergeben, sind groß und aktuell medial sehr präsent. Kurzfristige, breit angelegte Lösungen wären wünschenswert. Trotzdem ist es erfahrungsgemäß bei innovativen Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz vorzuziehen, diese zunächst in einem kontrollierbaren Rahmen zu erproben – zum Beispiel in Sonderwirtschaftszonen – und nicht als landesweite Lösungen. Dieser Weg hat beispielsweise bei den chinesischen Wirtschaftsreformen seit 1979 gute Ergebnisse gebracht.

Wir alle kennen aus Deutschland und anderen Ländern Innovationen aus Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung, die von Ausländern angestoßen und eingeführt wurden und die Lebensbedingungen vieler Menschen verbessert haben. Angesichts der aktuell bereits drängenden, perspektivisch jedoch wachsenden Herausforderungen, die Armut, Perspektivlosigkeit, Gewalt und dadurch verursachte Migrationsbewegungen verursachen, lohnt es sich, über neue Wege bei der Verbesserung der Verwaltungseffizienz in Entwicklungsländern nachzudenken. Dabei sollte das Potenzial, das der vorurteilsfreie Einsatz von Experten ungeachtet ihrer Nationalität für Verwaltungsaufgaben haben kann, nicht ignoriert werden.

Literatur

Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion (Hrsg.) (2011), *Bürgerbefragung öffentlicher Dienst: Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen*, Berlin, verfügbar unter: http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/forsa_2011.pdf, aufgerufen am 10. Dezember 2015.

De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York.

haufe.de (2015), »Öffentlicher Dienst hat positives Image«, verfügbar unter: http://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/personal-tarifrecht/buergerbefragung-oeffentlicher-dienst-hat-positives-image_144_318728.html, aufgerufen am 10. Dezember 2015.

NYU Stern Urbanization Project (2015), »New cities. More Choices, Better rules«, verfügbar unter: <http://urbanizationproject.org/blog/charter-cities>, aufgerufen am 10. Dezember 2015.