

## **Exportorientierte Produktionszonen in Malaysia und Vietnam**

### **Regionale Disparitäten und Widersprüche im Planungsprozess**

MICHAEL WAIBEL / ROLF JORDAN

Exportorientierte Industrialisierung markiert ein wesentliches Element wirtschaftlicher Entwicklung sowohl in Malaysia als auch in Vietnam. Beide Länder verfolgen, wenn auch von sehr unterschiedlichen historischen Ausgangspunkten aus, entsprechende entwicklungspolitische Zielsetzungen. Während Malaysia bereits in den 1970er Jahren eine Politik der weltmarktorientierten Industrialisierung formulierte, hat die vietnamesische Regierung erst im Zuge der auf dem VI. Parteitag 1986 sukzessive eingeleiteten Doi-Moi-Reformen die außenwirtschaftliche Öffnung des Landes vorangetrieben. Gleichwohl ist für beide Länder kennzeichnend, dass im Zentrum der jeweiligen Industrialisierungspolitik exportorientierten Produktionszonen (EPZ)<sup>1</sup> standen und stehen. Anhand der beiden Länder sollen im Folgenden zentrale Aspekte der Entstehung von EPZ dargestellt und ihre Bedeutung für die jeweilige industrielle Entwicklung diskutiert werden.

In den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften wird die schrittweise regionale Ausbreitung exportorientierter Industrialisierung seit den 1960er Jahren mit der nicht unumstrittenen Metapher der *flying geese* (Gänseflugformation) beschrieben.<sup>2</sup> Ausgehend von der „Leitgans“ Japan wurden Produk-

---

<sup>1</sup> Der Begriff der „exportorientierten Produktionszone“ (Export Processing Zone: EPZ) wird im Folgenden als eine Sammelbezeichnung für einen Typus von Produktionsstandort verwendet, der, obwohl er weltweit einem engen Entwicklungsmuster folgt, von Land zu Land (und zum Teil innerhalb eines Landes) ganz unterschiedlich bezeichnet wird. Übersichten über die Bezeichnungen für freie Produktionszonen finden sich u. a. bei ROMERO (1995) und SINCLAIR (2001). Für einen systematischen Überblick über verschiedene Entwicklungsstufen von EPZ siehe u. a. MENG (2003).

<sup>2</sup> Vgl. hierzu u. a. die Darstellung bei SMITH (2001).

tionsstätten arbeitsintensiver Industrien im Laufe der Entwicklung in die Tigerstaaten der 1. Generation und in jene der 2. und 3. Generation ausgelagert. Daraus lässt sich die These ableiten, dass wesentliche Strukturelemente der Entwicklung in einem Land, in unserem Beispiel in Malaysia, gleichsam als ein Muster verstanden werden können, welches auch in Ländern mit nachholender wirtschaftlicher Entwicklung wie Vietnam zu finden ist. Ziel dieses Beitrags ist es daher, sowohl die Parallelen in der Entwicklung von EPZ als auch bestehende strukturelle Unterschiede aufzuzeigen und hinsichtlich ihrer Rolle für staatliche Entwicklungsplanung in den beiden Ländern zu erörtern.

### **Exportorientierte Produktionszonen und Welthandel**

Seit den frühen 1970er Jahren ist eine rasche Zunahme von exportorientierten Produktionszonen in den Ländern der so genannten Dritten Welt zu beobachten. Als bevorzugte Zielorte für ausländische Direktinvestitionen (FDI: Foreign Direct Investment) zumeist transnationaler Unternehmen stellen EPZ ein wichtiges Element in einer Entwicklung dar, die seit Ende der 1960er Jahre zu einer raschen Zunahme der auf den Weltmarkt ausgerichteten Produktion von Industriegütern in den Entwicklungsländern geführt und ganz wesentlich zum Wachstum des Welthandels insgesamt beigetragen hat. Ein statistisches Indiz hierfür ist eine Verdopplung des Anteils dieser Länder an der Weltausfuhr von verarbeiteten Erzeugnissen im Zeitraum von 1968 bis 1978, die von Autoren wie FRÖBEL als „Ausdruck der rapide gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit von Standorten in Entwicklungsländern für weltmarktorientierte Produktion der verarbeitenden Industrie“ (FRÖBEL 1980: 36) gesehen wird. Die strukturelle Basis für diese Entwicklung bilden vor allem drei Faktoren: die Zunahme von FDI transnationaler Unternehmen, die auf der Suche nach günstigen Standorten Teile ihrer Produktion in Länder der Dritten Welt auslagern; rapide Kostenreduktionen in den Bereichen Logistik, Kommunikation und Transport; sowie eine fortschreitende Liberalisierung von Teilen des Weltmarktes.<sup>3</sup>

Eine erste Annäherung an dieses Phänomen mag SASSEN geben, nach der es sich bei EPZ um industrielle Zonen in Niedriglohnländern handelt, „in denen Unternehmen aus den hoch entwickelten Ländern Fabriken zur

<sup>3</sup> Befördert wurde dieser Prozess zum einen durch den Abbau von Handelshemmnissen im Zuge der GATT- und WTO-Verhandlungsrunden, zum anderen durch die Förderpolitik internationaler Institutionen wie der Weltbank oder der Asian Development Bank.

Verarbeitung oder Montage von Produktkomponenten errichten können, die aus den Industrieländern eingeführt werden, um als Fertigprodukte wieder reexportiert zu werden.“ (SASSEN 1996: 37). Damit wird zugleich auf den Sachverhalt verwiesen, dass es sich bei diesen Auslagerungsprozessen um Strategien von Unternehmen und weniger von (Entwicklungs-) Ländern handelt. Gleichzeitig darf aber auch nicht die zentrale Rolle übersehen werden, die die nationalstaatliche Politik bei der Implementierung exportorientierter Industrialisierungskonzepte innerhalb der Entwicklungsplanung der Länder der Dritten Welt spielte. Noch heute nehmen EPZ eine wichtige Funktion bei der Umsetzung entsprechender Entwicklungsstrategien in den meisten dieser Länder ein. Wirtschaftspolitisches Vorbild sind dabei die so genannten Tigerstaaten der ersten Generation, Hongkong, Taiwan, Singapur und Südkorea, die mit beeindruckenden dynamischen Wachstumsraten seit längerem den Sprung zum leistungsfähigen Industriestaat geschafft haben und nun ihrerseits damit beginnen, ihr nicht zuletzt auf die Förderung von EPZ basierendes Entwicklungsmodell zu exportieren.

Nicht selten sind es zugleich staatliche oder halbstaatliche Agenturen und Institutionen, die – zumeist in Zusammenarbeit mit internationalen Entwicklungsagenturen oder ausländischen Kooperationspartnern – die EPZ errichten und international vermarkten (DICKEN 1992). Damit gewinnen staatliche Stellen gleichzeitig auch Einfluss auf die Möglichkeiten lokaler Entwicklungspolitik innerhalb ihrer Länder. Gerade in Südostasien sind die Entwicklung und Verwaltung von EPZ wichtige Elemente staatlicher Industrialisierungspolitik.<sup>4</sup>

### **Merkmale exportorientierter Produktionszonen**

Die United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) definiert EPZ als relativ kleine und räumlich deutlich separierte Areale innerhalb von Staaten, deren im Verhältnis zur Gesamtökonomie günstigere Investitions- und Produktionsbedingungen insbesondere auf die Ansiedlung exportorientierter Industrien aus anderen Ländern ausgerichtet sind.<sup>5</sup> Diesen

---

<sup>4</sup> Für eine Übersicht zur Entwicklung von EPZ in Südostasien und ihre Bedeutung für die Umsetzung exportorientierter Industrialisierungspolitik siehe die Untersuchungen von YUAN/EDEN (1992) sowie von AMIRAHMADI/WU (1995).

<sup>5</sup> Auf diesen Zusammenhang verweist auch die Definition der World Export Processing Zones Association (WEPZA), ein von der UNIDO gegründeter Zusammenschluss von privaten und öffentlichen EPZ, in der es heißt: „EPZs are duty-free zones dedicated to manu-

Sachverhalt hebt auch DICKEN (2003: 179f.) hervor, wenn er EPZ als Export-Enklaven mit je spezifischen Vergünstigungen für die dort produzierenden Unternehmen konzipiert, zu denen neben speziellen Investitionsbedingungen auch eine weitgehende Befreiung von einer ganzen Reihe (steuer-) rechtlicher Bestimmungen, wie sie im Rest des Landes gelten, gehört. Zu den rechtlichen Besonderheiten gehört darüber hinaus, dass innerhalb der Produktionszonen in der Regel kaum bzw. keine Restriktionen hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse bestehen und in vielen EPZ im Gegensatz zur Gesamtwirtschaft der vollständige Besitz an Produktionsanlagen ebenso wie von Landtiteln durch ausländische Investoren möglich ist. Neben der weitgehenden Befreiung von Zöllen auf Importe und Exporte wird den in den EPZ investierenden ausländischen Unternehmen in der Regel auch der freie Rücktransfer der Gewinne garantiert und ermöglicht (DICKEN 2003: 179f.).

Von besonderer Bedeutung, nicht nur für die Ansiedlung ausländischer Unternehmen, sondern auch für die in den EPZ vorherrschenden Arbeits- und Lebensbedingungen, sind spezifische arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen des jeweiligen Landes, wie etwa das Recht auf gewerkschaftliche Organisation oder das Streikrecht, die in den meisten der bestehenden Zonen nicht in Kraft sind (vgl. AMRC 1998; ROMERO 1995). Bei der Entwicklung von EPZ in Transformationsstaaten wie Vietnam ist zu fragen, ob die Förderung staatlich kontrollierter Organisationen nicht auch dazu dient, die Entstehung unabhängiger Arbeitnehmerorganisationen in den Zonen zu verhindern.

Innerhalb der EPZ finden die Unternehmen zumeist ein umfangreiches Infrastrukturangebot vor. Dazu zählt eine gut ausgebaute Verkehrs- und Transportinfrastruktur, wie etwa die Anbindung an Häfen und Flughäfen für den reibungslosen Import der Rohstoffe und Vorprodukte und den Export der Endprodukte. Die Zonen weisen dabei zumeist einen deutlichen Enklaven-Charakter auf, der noch dadurch unterstrichen wird, dass sie häufig über eine eigene, staatlich subventionierte Energie- und Wasserversorgung sowie über eine eigene Telekommunikationsinfrastruktur verfügen, die die dort produzierenden Firmen von Versorgungseinrichtungen außerhalb der Zonen weitgehend unabhängig machen. Entsprechend der jeweiligen Ausrichtung der EPZ auf bestimmte Weltmarktsegmente bzw. Produktionssektoren wie

---

facturing for export.“ LAABDALLAOUI definiert etwas umfassender die „Sonderzone“ als allgemeine Bezeichnung für geographisch begrenzte Gebiete [...], die durch die öffentliche Hand eine besondere wirtschaftliche Förderung genießen und in denen besonderes Recht gilt“ (1999: 7). Ähnliche Definitionen sind bei der ILO und der Weltbank zu finden (MADANI 1998; ILO 1998).

etwa Textil- und/oder Elektroindustrie, bieten die Zonen den Unternehmen auch eine Auswahl an Fabrikgebäuden und -arealen sowie dazugehöriger Lagerkapazitäten. Dies gilt oft auch für die Unterkünfte und Versorgungseinrichtungen der beschäftigten Arbeitskräfte, die zumeist als Migranten innerhalb der Zonen oder in deren unmittelbaren Umgebung für einen begrenzten Zeitraum leben.

Bereits in den ersten Jahren der Entwicklung ist es weltweit zu einer raschen Zunahme von EPZ und einem Anstieg der Beschäftigtenzahlen gekommen. Arbeiteten Mitte der 1970er Jahre etwas mehr als 800.000 Menschen in 25 Ländern in EPZ, so waren es Mitte der 1980er Jahre bereits 1,93 Mio. Menschen in 47 Ländern (KREYE et al. 1987: 7). Ende der 1990er Jahre hatte sich die Zahl der Arbeitskräfte auf etwa 4,5 Mio. mehr als verdoppelt und heute existieren in über 100 Entwicklungs- und Schwellenländern (WEPZA 2004) weltweit ca. 850 EPZ.<sup>6</sup> Dabei sind die meisten EPZ-Beschäftigten im asiatischen Raum zu finden (DICKEN 1992; WICK 1998).<sup>7</sup>

Zugleich umfassen die Auslagerungsstrategien transnationaler Unternehmen nicht die gesamte Bandbreite industrieller Produktion. Ihren Ausgangspunkt nahm die Entwicklung im Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie und setzte sich später in der Elektro- und Elektronikindustrie und der Automobilbranche fort. Hierbei handelt es sich um Industriesektoren, die in den letzten Jahrzehnten ihre Produktionsstrukturen zunehmend globalisiert haben. Seit den 1990er Jahren werden aber auch elektronische High-Tech-Erzeugnisse (Halbleiterfertigung, Computer-Komponenten) in EPZ produziert. In den EPZ Südostasiens ist nahezu die Hälfte der Arbeitskräfte hauptsächlich in der Elektroindustrie beschäftigt (DICKEN 2003: 181), während die Produktionsstruktur der EPZ etwa in Südasien (Bangladesh, Sri Lanka) durch die Bekleidungsindustrie geprägt ist (WICK 1998). Allerdings zeigt gerade die jüngste Entwicklung, dass in einigen Ländern Südostasiens – insbesondere in Vietnam, Kambodscha oder auch Indonesien – aufgrund des niedrigen

---

<sup>6</sup> CHEN (1995), der einen ausführlichen Überblick über die historische Entwicklung von EPZ gibt, nennt mit 900 EPZ sogar eine noch höhere Anzahl (vgl. auch SCHRANK 2001). Die Abweichung in den Angaben zur Zahl der vorhandenen Zonen hängt mit den unterschiedlichen begrifflichen Abgrenzungen zusammen (vgl. SINCLAIR 2001: 3f. Tabelle 1).

<sup>7</sup> Die Dynamik exportorientierter Industrialisierung zeigt sich besonders deutlich in China, wo es beispielsweise in der Textilindustrie heute landesweit bereits 53.600 Bekleidungsbetriebe mit insgesamt 4,3 Mio. Beschäftigten gibt (KROCKERT 2004). Angesichts des weltweiten Wegfalls der Mengenbeschränkungen für Textilien und Bekleidung zum 31. Dezember 2004 durch den Beschluss der WTO hat die Textilindustrie Chinas ihren Expansionskurs verstärkt und gleichzeitig die Zahl der Beschäftigten weiter erhöht.

Lohnniveaus EPZ bevorzugte Standorte für die Bekleidungs- und Schuhindustrie sind.

Gegenüber diesen Unterschieden haben die meisten EPZ jedoch zumeist eine spezifische Beschäftigungsstruktur gemeinsam: „The characteristics of the labour force itself are similarly uniform with a dominance of young female workers“ (DICKEN 1992: 185). Die Beschäftigungsmöglichkeiten in den Weltmarktfabriken bieten den Frauen nicht nur ein geringes Einkommensniveau und oftmals kaum Aufstiegs- und Qualifikationsmöglichkeiten, sie sind darüber hinaus auch durch einen hohen Grad an erzwungener Flexibilität und Arbeitsplatzunsicherheit gekennzeichnet. Die Herausbildung von exportorientierten Produktionszonen trägt in den Entwicklungsländern nicht nur generell zu einer Ausrichtung der Arbeitsmärkte auf den Bereich der Industriearbeit bei, sondern führt gleichzeitig auch zu einer stärkeren Einbeziehung von Frauen in den Arbeitsmarkt.<sup>8</sup>

Im Folgenden sollen anhand der Länder Malaysia und Vietnam einige zentrale Merkmale von EPZ aufgezeigt werden. Zwei Gesichtspunkte sollen in unserer Analyse besonders hervorgehoben werden: die Zunahme regionaler Disparitäten, die in beiden Ländern zu beobachten ist, und die zentrale Rolle staatlicher und teil-staatlicher Akteure bei der Schaffung und Verwaltung von EPZ.

### **Die Rolle exportorientierter Produktionszonen in Malaysia**

Innerhalb Südostasiens gehört Malaysia zu den ersten Ländern, die als Teil einer staatlichen Entwicklungspolitik den Aufbau von EPZ gefördert haben. Seit Ende der 1960er Jahre entstand in den Wirtschaftszentren Selangors, Penangs und Johors eine ganze Reihe von EPZ. Ziel der exportorientierten Industrialisierungspolitik war die Anwerbung von FDI und die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten durch den Aufbau eines modernen Industriesektors. Dabei stellten die EPZ von Beginn an ein zentrales Element dieser Politik dar, so dass der Anteil der verarbeitenden Industrie am Bruttoinlandsprodukt Malaysias von 13 % Anfang der 1970er Jahre auf 19,3 % im Jahr 1983 und schließlich auf 25,9 % im Jahr 1993 anstieg (Weltbank 2004a).

---

<sup>8</sup> Zum Zusammenhang von exportorientierter Industrialisierung und der verstärkten Einbeziehung von Frauen in den industriellen Arbeitsmarkt vgl. u. a. SASSEN (1988); zu den Arbeitsbedingungen von Frauen speziell in den Produktionsbereichen asiatischer EPZ siehe u. a. die Studien von LIM (1980) für die Frühphase der Entwicklung sowie von WICK (1998) und des Asia Monitor Resource Center (AMRC 1998).

Bis zum Jahr 2004 hat sich der Beitrag auf 31,4 % kontinuierlich weiter erhöht (Weltbank 2005a).

Zu Recht verweisen Autoren wie WARR (1987) darauf, dass EPZ wohl nirgends eine so zentrale Rolle für die Entwicklung industrieller Strukturen gespielt haben, wie es in Malaysia der Fall ist (vgl. auch Rabbani 1980: 10f.). Dies gilt sowohl in Bezug auf den absoluten Umfang der Exportproduktion in den Zonen als auch hinsichtlich des Produktionsanteils der EPZ an der gesamten industriellen Produktion. Die Entwicklung exportorientierter Industriestrukturen hat in Malaysia schon früh zu einem deutlichen Anstieg von FDI insbesondere im Industriebereich geführt. Eine besondere Rolle spielen auch hier die EPZ, auf die bis Ende der 1980er Jahre etwa vier Fünftel aller Direktinvestitionen transnationaler Unternehmen entfielen (Rajah 1993).<sup>9</sup> FDI können daher als Basis der rapiden exportorientierten Industrialisierung Malaysias angesehen werden (JOMO 1997). Dominierten zunächst überwiegend Unternehmen aus den USA und Westeuropa, so stammt seit Ende der 1980er Jahre der Großteil der FDI aus den Tigerstaaten der ersten Generation: aus Japan und Taiwan, vor allem aber aus dem Nachbarland Singapur.

Die Ausrichtung auf exportorientierte Industriebereiche führte zugleich zu einem deutlichen Wandel der Beschäftigungsstrukturen Malaysias. Der Abnahme der Beschäftigung im Primärsektor stand dabei ein kontinuierlicher Anstieg der Beschäftigtenzahlen im verarbeitenden Gewerbe gegenüber, so dass Mitte der 1990er Jahre etwa ein Viertel der Beschäftigten im industriellen Sektor Malaysias zu finden war (JOHNSTON 1997). Eine Zunahme der Beschäftigtenzahlen war dabei insbesondere bei niedrig entlohnten Produktionsarbeitsplätzen in den Exportindustrien der EPZ zu verzeichnen. Dies hatte zum einen die zunehmende Beschäftigung von Frauen gerade im Kernbereich der Exportindustrien, dem Elektroniksektor, zur Folge (JOHNSTON 1997), zum anderen nahmen die Migration von in- und ausländischen Arbeitskräften deutlich zu.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Überdurchschnittliche Anteile verzeichneten der Textilbereich und der Elektroniksektor; 98 % bzw. 90 % aller Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen entfielen allein auf Produktionsanlagen in EPZ (RAJAH 1993).

<sup>10</sup> Die Abwanderung von Arbeitskräften aus ländlichen Regionen in die entstehenden industriellen Zentren resultierte bereits früh in einem Arbeitskräftemangel in der weiterhin wichtigen Plantagenindustrie des Landes, der durch die Zuwanderung indonesischer Arbeiter ausgeglichen wurde. Doch bereits in den frühen 1990er Jahren fehlten auch in den Wachstumsbereichen der Exportindustrien zunehmend Arbeitskräfte, so dass auch diese Sektoren sukzessive für Arbeitsmigranten aus dem Ausland geöffnet wurden (KASSIM 1998; PILLAI 1999; JORDAN 2003).

Innerhalb der EPZ – und damit folgt das Land dem eingangs vorgestellten Muster solcher Zonen – sind die in Malaysia ohnehin nur schwach entwickelten arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen weitgehend außer Kraft gesetzt. Dies gilt vor allem für die Möglichkeit der unabhängigen Organisation von Arbeiterinteressen und das Streikrecht (HADIZ 2004). Das gemeinsame Vorgehen der staatlichen Behörden und der Betreiber der EPZ gegen die wenigen „wilden“ Streiks, die in den 1980er Jahren als Antwort auf die zumeist schlechten Arbeits- und Verdienstbedingungen in einigen EPZ Malaysias stattfanden, verweisen dabei auf die enge Zusammenarbeit zwischen der Regierung, der Polizei und den Verwaltungen der Zonen bei der Verweigerung elementarer Arbeitnehmerrechte in den EPZ.<sup>11</sup>

### **Exportorientierte Produktionszonen und regionale Disparitäten in Malaysia**

Ein Charakteristikum der industriellen Entwicklung Malaysias ist deren sehr ungleiche räumliche Verteilung und Konzentration auf die Industriezentren Penang, Selangor und Johor, wo nicht nur die größten und modernsten EPZ des Landes, sondern zugleich auch 40 % aller im Land entstandenen industriellen Flächen zu finden sind. Besonders Johor profitiert dabei von der räumlichen Nähe zum Tigerstaat Singapur und dessen Strategie der Auslagerung arbeitsintensiver Bereiche ins Ausland. Bereits Ende der 1980er Jahre entfielen ca. 60 % der industriellen Produktion Malaysias und 70 % der im Industriesektor verzeichneten FDI auf diese drei Zentren (SINGH 1992). Und auch der seit Anfang der 1990er Jahre zu beobachtende forcierte Übergang zu technologieintensiven Produktionsbereichen hat schlussendlich zu einer weiteren Verfestigung der regionalen Entwicklungsdisparitäten geführt (KULKE 1998).<sup>12</sup> Mitte der 1990er Jahre wurden 63,3 % aller in Malaysia genehmigten Investitionsprojekte ausländischer Unternehmen allein in diesen drei Industriezentren angesiedelt (LEE 1996). Die Konzentration der wirtschaftli-

---

<sup>11</sup> So die Ergebnisse einer Studie der Organisation Persatuan Sahabat Wanita (PSW) aus Selangor, Malaysia, die Mitte der 1990er Jahre die Arbeitsbedingungen von Frauen in EPZ Malaysias untersuchte. Die Ergebnisse der Studie finden sich in einem vom Asia Monitor Resource Centre herausgegebenen Sammelband (AMRC 1998).

<sup>12</sup> Die industriellen Zentren in Penang, Selangor und Johor profitieren dabei vor allem von ihren Agglomerationsvorteilen: der Nähe zu Produzenten und Dienstleistungsanbietern, die hier bereits angesiedelt sind, dem Vorhandensein einer hochwertigen Infrastruktur und Netzwerkbeziehungen zu ausländischen Partnern sowie der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte.

chen Entwicklung auf wenige industrielle Standorte findet sich als Muster exportorientierter Industrialisierung auch in anderen Ländern der Region, in denen der Ausbau von EPZ betrieben wird.

Neben diesen strukturellen Aspekten sind zugleich auch politisch-institutionelle Faktoren für die regional sehr ungleiche Entwicklung innerhalb des Landes verantwortlich. Neben den Planungsbehörden der Zentralregierung verfügen auch die einzelnen Bundesstaaten Malaysias über eine eigenständige Planungsbürokratie, die wesentlich dazu beigetragen hat, dass insbesondere im verarbeitenden Gewerbe die Entwicklungsdisparitäten zwischen den industriellen Zentren Selangor, Penang und Johor und dem übrigen Landesteilen seit den 1970er Jahren zugenommen hat.

### **Die Rolle von Planung und Politik in Malaysia**

Wichtigste Planungsinstanz auf Bundesebene ist die dem Premierminister direkt unterstellte Economic Planning Unit (EPU), zu deren Aufgaben die Konzeption der nationalen Wirtschaftsplanung (Malaysia Plans) ebenso gehört wie die Festlegung von Planungszielen für die regionale Entwicklungspolitik. Bereits Anfang der 1970er Jahre schuf die Zentralregierung mit dem „Free Trade Zone Act“ die Grundlage für die Ausweisung spezieller Freihandelszonen und so genannter „Licensed Manufacturing Warehouses“ (LMW) als Standorte für exportorientierte Industriebetriebe (RAJAH 1993).<sup>13</sup>

Gleichzeitig sichert die föderale Verfassung Malaysias den einzelnen Bundesstaaten Autonomierechte in Fragen der Regionalplanung zu, so dass diese über eigene Planungsgremien in Form von Executive Councils und State Economic Planning Units verfügen. Träger der wirtschaftlichen Entwicklung – und damit auch zuständig für die Verwaltung der EPZ – sind die State Economic Development Corporations (SEDC), halbstaatliche Entwicklungsfirmen, die es mittlerweile in allen Bundesstaaten Malaysias gibt. Die Arbeit dieser aus entsprechenden Behörden hervorgegangenen Entwicklungsfirmen ist mit entsprechenden entwicklungspolitischen Institutionen auf zentralstaatlicher Ebene eng verzahnt.<sup>14</sup> So besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der Malaysian

---

<sup>13</sup> Weitere wichtige Planungsinstanzen auf der Ebene der Bundesregierung sind die Heavy Industries Corporation of Malaysia (HICOM), zuständig für die Ansiedlung kapitalintensiver Industrien, und die Malaysian Industrial Development Authority (MIDA).

<sup>14</sup> Zu den Instanzen und Institutionen staatlicher Entwicklungsplanung in Malaysia vgl. u. a. die Studie von TREZZINI (2001).

Industrial Development Authority (MIDA), die für die Planung und Entwicklung von Industrieparks zuständig ist, und den SEDC als Verwaltungsinstanzen der Industrieparks und Freihandelszonen (JORDAN 2002).<sup>15</sup>

Damit weist die wirtschaftliche Entwicklung in Malaysia ein strukturelles Merkmal auf, das sich in dieser oder ähnlicher Form in nahezu allen Ländern der Region aufzeigen lässt, die im Rahmen exportorientierter Industrialisierung auf die Entwicklung von EPZ setzen: Eine zentrale Rolle kommt halbstaatlichen Entwicklungsfirmen zu, die – eng in die zentralstaatliche Entwicklungspolitik eingebunden – auf regionaler Ebene den Aufbau und die Verwaltung der Industrieparks betreiben und somit zugleich wesentliche Aufgaben im Bereich der Infrastrukturversorgung (Energie, Wasser, Verkehr etc.) sowie des Wohnungsbaus wahrnehmen.

### **Die Rolle exportorientierter Produktionszonen in Vietnam**

In Vietnam setzte die Entwicklung von EPZ im Vergleich zum restlichen Südostasien erst sehr spät ein und ging mit dem auf dem VI. Parteitag 1986 eingeleiteten graduellen Transformationsprozess, der unter dem Schlagwort „Doi Moi“ bekannt wurde, einher. Im Zuge der damit verbundenen außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Öffnung des Landes wurden die rechtlichen Grundlagen für ausländische Investitionen und damit die Basis für die Errichtung von EPZ geschaffen. Als Vorbild diente die exportorientierte Industrialisierungsstrategie der Tigerstaaten der ersten Generation (REVILLA-DIEZ 1995: 164). Die erste exportorientierte Produktionszone in Vietnam, die „Tan Thuan Export Processing Zone“, ein Joint-Venture zwischen einem taiwanesischen Unternehmen und dem Volkskomitee von Ho Chi Minh City (HCMC), wurde im September 1991 lizenziert. Interessanterweise und typisch für den vietnamesischen Reformprozess<sup>16</sup> geschah dies einen Monat bevor ein Erlass des Premierministers die Einrichtung von EPZ in Vietnam

---

<sup>15</sup> Die Koordination der Planungsziele und Entwicklungsprogramme zwischen der Zentralregierung und der bundesstaatlichen Ebene erfolgt durch die National Planning Division der EPU, während die Abstimmung der Investitionspolitik, hinsichtlich von FDI, auf zentralstaatlicher Ebene durch das Ministry of Public Enterprises und das Foreign Investment Committee in der EPU erfolgt.

<sup>16</sup> Vgl. zum Diskurs über den Charakter des Transformationsprozesses in Vietnam u. a.: FFORDE/DE VYLDER (1996), TURLEY (1993) und KERKVLIT (1995 & 2003).

im Oktober 1991 im Nachhinein legalisierte.<sup>17</sup> Ein weiteres Kennzeichen der Gesetzgebung während des Transformationsprozesses war zudem, dass die vietnamesische Regierung nicht selbst als Ideengeber für dieses neue wirtschaftspolitische Instrument fungierte. Wesentliche Richtlinien wurden mit Hilfe von taiwanesischen Experten formuliert.<sup>18</sup> So wurde das taiwanesisches Entwicklungsmodell mehr oder weniger unverändert auf die vietnamesische Gesetzgebung übertragen.

Taiwan, Hongkong, Japan und Malaysia waren die Herkunftsländer der ersten aktiven ausländischen Joint-Venture-Unternehmen in Vietnams EPZ, wobei Taiwan zunächst die wichtigste Rolle spielte. Investitionen und Know How stammten, insbesondere bei den frühen EPZ-Gründungen in Vietnam, von Unternehmen aus den Tigerstaaten der ersten Generation, die bereits über langjährige Erfahrungen mit den Instrumenten einer solchen Entwicklungsplanung verfügten. Vietnam folgte somit nicht nur dem allgemeinen Muster exportorientierter Industrialisierung, sondern übernahm zugleich auch wesentliche Elemente der jeweiligen Entwicklungsmodelle, wie sie von Ländern wie Taiwan oder Singapur seit den späten 1960er Jahren entwickelt worden waren (JORDAN/WAIBEL 2004).

Bis zum 8. Parteitag der KPV im Jahr 1996 verlief die Entwicklung der EPZ in Vietnam eher schleppend. Ursache für die geringe Akzeptanz der EPZ war vor allem die zu starren rechtlichen Vorgaben, u. a. der Zwang, ausschließlich für den Export produzieren zu müssen. Dagegen konnten Industriezonen (IZ), in denen auch für den Binnenmarkt produziert werden durfte, zunehmend ausländische Investoren gewinnen, so dass diese Mitte der 1990er Jahre die EPZ an Zahl und investiertem Kapital überrundet hatten (vgl.: GAUTHIER 1996: 45).<sup>19</sup> Als im Jahr 1996 die vereinbarten FDI-Ströme ein bis heute unerreichtes Maximum von 8,5 Mrd. US\$ verzeichneten, war dies für die Parteiführung Anlass genug, eine Resolution zu verabschieden,

---

<sup>17</sup> Festgehalten im sog. Decree 322/HDBT. Dieser Erlass bildete die erste rechtliche Basis für die Errichtung von EPZ in Vietnam und wurde schließlich als Ergänzung zu dem Gesetz über ausländische Direktinvestitionen von 1987 von der Nationalversammlung im Dezember 1992 verabschiedet (WAIBEL 2003: 12)

<sup>18</sup> GAUTHIER (1996: 53) bemerkt dazu: „Indeed the very rudiments of the legal framework came from the proponents of these projects themselves rather than from the government which appears to have merely been catching up, updating its understanding, and codifying post facto a reality to which it had consented“.

<sup>19</sup> Mittlerweile sind die IZ die übliche Förder- und Plattform für ausländische Direktinvestitionen geworden. Im Folgenden wird von den Autoren dennoch weiterhin der eingangs gewählte Oberbegriff EPZ verwendet, der im Falle Vietnams sowohl EPZ als auch IZ einschließt.

in der sie sich zum ersten Mal klar für eine industrielle Entwicklung innerhalb von abgeschlossenen Produktionszonen aussprach (MINH 2002: 16). Im August desselben Jahres billigte der Premierminister einen Masterplan für die Industrie- und Infrastrukturentwicklung 1996-2010, der eine Liste mit vorerst 33 in dieser Zeitspanne zu errichtenden EPZ beinhaltet. Trotz des extremen Rückgangs der FDI in den Folgejahren aufgrund der regionalen Finanz- und Währungskrise – im Jahr 1999 waren die vereinbarten FDI-Ströme um über 80 % gegenüber 1996 gesunken – wurden zwischen 1996 und 1998 insgesamt 52 EPZ errichtet (MINH 2002: 16). Mitte 2004 waren insgesamt 61 EPZ in Betrieb, weitere 28 befanden sich in der Planungs- und Konstruktionsphase (VEA 2004: 51f.).

### **Wirtschaftliche Bedeutung von EPZ in Vietnam**

Insgesamt waren Ende 2003 ca. 511.000 Personen in Vietnams EPZ beschäftigt (VEA 2004: 52). Angesichts der rund 41,6 Millionen Erwerbstätigen in Vietnam, von denen offiziell noch immer über die Hälfte (55,4 %) in der Land- oder Forstwirtschaft tätig sind (vgl.: GSO 2005: 52), stellen die in den EPZ Beschäftigten somit nur einen verschwindend geringen Prozentsatz dar. Der Anteil dieser Erwerbspersonen an der Gesamtzahl aller im verarbeitenden Gewerbe Beschäftigten betrug jedoch immerhin ca. 10 % (vgl.: GSO 2005: 52/54). Im Vergleich zu der Situation in Malaysia ist die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der EPZ in Vietnam aber deutlich niedriger einzuschätzen.

Auch spielen die EPZ in Vietnam mit einem Anteil von 25 % an allen vereinbarten ausländischen Direktinvestitionen eine ungleich geringere Rolle als in Malaysia, wo der entsprechende Anteil bei ca. 80 % liegt (VEA 2004: 49). Der Wert der Exporte aus den EPZ betrug für das Jahr 2003 3,94 Mrd. US\$, was einen Anteil von 19,5% am Gesamtexportvolumen Vietnams ausmacht (VEA 2004: 46/52). Bei diesem Indikator ist ebenfalls davon auszugehen, dass im Falle Malaysias der entsprechende Anteil höher liegt. Zugleich haben die exportorientierten Produktionszonen in Vietnam wesentlich dazu beigetragen, dass trotz schrumpfender Umsätze vieler maroder vietnamesischer Staatsunternehmen der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am Bruttoinlandsprodukt Vietnams von 15,2 % (1993) auf 20,3 % (2004) erheblich gesteigert werden konnte (Weltbank 2004b & 2005b).

Wie in fast allen EPZ weltweit liegt der Frauenanteil bei den Erwerbstätigen auch in Vietnam mit etwa 73 % überdurchschnittlich hoch (NGAN/KHA 2002: 23). Dies überrascht nicht, sind doch fast zwei Drittel aller in den EPZ Vietnams Beschäftigten in arbeitsintensiven Bereichen wie Bekleidungs- oder

Schuhindustrie tätig (NGAN/KHA 2002: 23). So beschäftigen die beiden weltweit führenden Sportartikelhersteller Nike und Adidas über Subunternehmer u. a. aus Hongkong, Taiwan und Südkorea einige Zehntausend Arbeitskräfte in diesen Industriebereichen.<sup>20</sup>

In den EPZ Vietnams sind staatliche Gewerkschaften erlaubt und offiziell gewünscht, faktisch sind die Arbeiter jedoch nur in wenigen der innerhalb der Zonen angesiedelten Unternehmen gewerkschaftlich organisiert (VNA 2004). So existieren beispielsweise in der am Stadtrand Hanois gelegenen „Thang Long Industrial Zone“ derzeit nur in zwei von 29 Unternehmen Gewerkschaften. Im Dezember 2003 kam es in dieser Zone zu „wilden“ Streiks, als knapp 1.000 bei dem japanischen Großunternehmen Canon beschäftigte Arbeiter gegen Lohnkürzungen und die Verletzung von Arbeitsschutzbestimmungen protestierten. Nach zweitägigen Verhandlungen zwischen der städtischen Gewerkschaft, der für die Verwaltung der EPZ in Hanoi zuständigen Behörde und Vertretern der streikenden Arbeiter musste Canon Zugeständnisse machen und die Arbeit konnte wieder aufgenommen werden (Asia Labour News 2004).

### Die Rolle von Planung und Politik in Vietnam

Die wichtigste Genehmigungs- und damit auch Planungsinstanz auf Bundesebene ist das Ministry of Planning and Investment (MPI), das für die Vergabe von Investitionslizenzen an ausländische Unternehmen zuständig ist. Anträge auf Investitionen in den Bereichen Erdöl und Erdgas, Post- und Telekommunikation oder Infrastruktur in den EPZ werden vom Premierminister allein entschieden (MASSMANN 2002: 31–33).<sup>21</sup>

Unter dem MPI sind die verschiedenen Planungsinstanzen auf der Provinzebene angesiedelt. Zuständige Behörde in Ho Chi Minh City ist beispielsweise das dem Volkskomitee zugeordnete Department of Planning and

<sup>20</sup> Dabei profitiert Vietnam davon, dass es als eines der politisch und sozial stabilsten Länder der Region gilt, bei gleichzeitig niedrigen Löhnen. Nike hat deshalb vor kurzem seine Turnschuhproduktion aus dem „muslimischen“ Indonesien abgezogen und auf China und Vietnam verteilt (SIEREN 2004: 24f.).

<sup>21</sup> Diese der Kategorie A zugeordneten Projekte umfassen neben den oben genannten unter anderen auch Projekte ab einem Investitionsvolumen von 40 Mio. US\$ in den Feldern Elektrizität, Bergbau, Hüttenwesen, Zementindustrie, Maschinenbau, Chemieindustrie, Hotelwesen, Verpachtung von Wohnungen und Büroräumen, Unterhaltung und Tourismus (MASSMANN 2002: 31f.).

Investment (DPI). Daneben besteht noch eine halbstaatliche Organisation, die vornehmlich die Verwaltung der genehmigten Unternehmen in den EPZ übernimmt, die Ho Chi Minh City Export Processing and Industrial Zones Authority (HEPZA), aber in einigen Bereichen wie bei Genehmigungsverfahren für Unternehmen in den EPZ mit dem DPI zusammenarbeitet. Die HEPZA bietet einen One-Door-One-Step-Service, mit dem potentiellen Investoren ein möglichst schnelles und einfaches Verfahren bis zur Investitionslizenz (in der Regel 18–20 Tage) und damit auch zur Umsetzung der Investition geboten werden soll.

Bei der Übergabe von Zuständigkeit vom MPI an die DPI sind nicht nur die Angelegenheiten des Genehmigungsverfahrens übergeben worden, sondern auch weitere wie die Möglichkeit, eigenständig Anreize für ausländische Direktinvestitionen zu schaffen. Neben dem DPI übernimmt nun auch die HEPZA die Rolle einer Planungsautorität hinsichtlich der EPZ in Ho Chi Minh City.

Im Rahmen von Expertengesprächen mit Vertretern der DPI und der HEPZA im September 2003 und August 2004 wurde jedoch deutlich, dass zwischen diesen beiden Institutionen eine Konkurrenz besteht und die genaue Aufgabenteilung faktisch nicht klar abgegrenzt ist. Dadurch kommt es immer wieder zur Überlappung von Kompetenzen und infolgedessen zu den für Vietnam nicht untypischen Problemen bei der Implementierung von Planungsmaßnahmen. Weitere Probleme existieren in der unzureichenden Abstimmung dieser beiden Institutionen mit den entsprechenden Wirtschaftsbehörden der angrenzenden Provinzen.

### **Exportorientierte Produktionszonen und regionale Disparitäten in Vietnam**

Ähnlich wie in Malaysia sind die EPZ auch in Vietnam räumlich sehr ungleich verteilt (vgl. GRIPS 2003). Etwa zwei Drittel aller exportorientierten Produktionszonen befinden sich in der vom Premierminister ausgewiesenen Wachstumsregion<sup>22</sup> der so genannten Southern Key Economic Region (SKER), welche aus der Wirtschaftsmetropole Ho Chi Minh City (HCMC) und den

---

<sup>22</sup> Siehe die Entscheidungen des Premierministers am 9. August 2004 bezüglich der Abgrenzung und Ziele für die Wachstumsschlüsselregionen bis 2010 (mit Vision für 2020): Decision No. 146/2004/QD-TTg, Decision No. 148/2004/QD-TTg, Decision No. 145/2004/QD-TTg (Vietnam Law & Legal Forum 2004; Official Gazette).

umgebenden Provinzen besteht (vgl. Tab. 1).<sup>23</sup> Dort arbeiten allein über 80 % aller in Vietnams EPZ Beschäftigte. Auch sind in der SKER über 80 % aller in Vietnams EPZ realisierten ausländischen Direktinvestitionen kanalisiert worden.<sup>24</sup> Zudem zieht die SKER als einzige Wachstumsregion des Landes in größerem Umfang überregionale Arbeitsmigranten an (UNDP 1998). In der Northern Key Economic Region (NKER) mit der Wirtschaftsachse Hanoi – Haiphong sind hingegen gerade einmal knapp 6 % aller Erwerbstätigen beschäftigt und nur 10 % aller FDI konzentriert (vgl. Tab. 1). Weiterhin ist in dieser Region die Auslastung mit etwa 42 % wesentlich geringer als im Landesdurchschnitt (58,4 %) (vgl. VEA 2004: 51). Da die wirtschaftlichen Schlüsselregionen Vietnams in den nationalen Entwicklungsstrategien im Hinblick auf die Ansiedlung und den Betrieb von EPZ schwerpunktmäßig gefördert werden, verwundert es nicht weiter, dass sich von den derzeit insgesamt 61 in Betrieb befindlichen EPZ nur fünf außerhalb dieser Wachstumsgebiete befinden.

Zugleich spiegelt die regionale Verteilung der EPZ die extrem ungleichen Lebensbedingungen in Vietnam wider. Die sozioökonomischen Gegensätze haben sich nicht zuletzt aufgrund einer eher wachstums- und weniger ausgleichsorientierten Strategie der vietnamesischen Entwicklungs- und Regionalplanung im Verlaufe des Transformationsprozesses der letzten Jahre beständig verschärft.<sup>25</sup> Dies belegen landesweite Erhebungen, wie die 1992–93 und 1997–98 durchgeführten „Vietnam Living Standards Surveys“ sowie der „Vietnam Household Living Standards Survey“ von 2002 eindeutig (WAIBEL 2004). Auch zukünftig werden, einhergehend mit der zunehmenden Integration Vietnams in die Weltwirtschaft, etwa im Zuge des für 2006 erwarteten WTO-Beitritts, die regionalen Disparitäten weiter zunehmen (World Bank et al. 2003: 2).

---

<sup>23</sup> Die SKER umfasst neben der Stadtregion HCMC die Provinzen Dong Nai, Binh Duong, Ba Ria-Vung Tau, Long An, Tay Ninh sowie Binh Phuoc. Daneben existieren noch die Northern Key Economic Region (NKER) mit den Stadtregionen Hanoi und Haiphong und den Provinzen Quang Ninh, Hai Duong, Hung Yen, Ha Tay, Vinh Phuc und Bac Ninh sowie die Central Vietnam Key Economic Region (CVKER) mit der Stadtregion Da Nang und den Provinzen Thua Thien-Hue, Quang Nam, Quang Ngai und Binh Din.

<sup>24</sup> Zudem hat diese Wachstumsregion die Hälfte aller in Vietnam bis Mitte 2004 realisierten FDI erhalten (VEA 2004: 51).

<sup>25</sup> Vgl. dazu ausführlich u. a. REVILLA-DIEZ (1995); REVILLA-DIEZ (1999); BAC (2002: 84).

**Tabelle 1:** Exportorientierte Produktionszonen und regionale Disparitäten in Vietnam, Mai 2004 (Anteile in %)

	EPZ	Arbeits- kräfte	Fläche	Auslands- investitionen	Inlands- investitionen
Southern Key					
Economic Region	65,6	81,2	74,9	83,6	77,8
Ho Chi Minh City	19,7	30,2	15,9	14,1	19,4
Northern Key					
Economic Region	13,1	5,6	10,0	10,1	4,5
Hanoi	4,9	2,0	3,2	6,4	0,2
Central Key					
Economic Region	13,1	9,7	12,5	5,0	15,5
Andere Regionen	8,2	3,5	2,6	1,3	2,2
Vietnam (absolute Angaben)	61	434.048 <sup>a</sup>	9.006 ha	10.885 Mio. US\$	431,7 Mio. US\$

<sup>a</sup> Die Angabe liegt unter der für Ende 2003. Dies rührt zum einen daher, dass in der Gesamtübersicht aller EPZ, die als Berechnungsgrundlage verwendet wurde, die entsprechenden Angaben für zwei Industriezonen (Tan Dong Hiep B-IZ in der Provinz Binh Duong und Lien Chieu-IZ in der Stadtregion Danang) fehlen. Zum anderen ist die Zahl der in den EPZ Beschäftigten in der ersten Hälfte des Jahres 2004 offensichtlich leicht gesunken. Darüber hinaus verweisen solche Differenzen auch auf bestehende Probleme der statistischen Erfassung.

Quelle: VEA 2004: 51; eigene Berechnungen.

### **Konvergenzen und strukturelle Differenzen in der Entwicklung von EPZ**

Sowohl Malaysia als auch Vietnam haben zur Umsetzung ihrer exportorientierten Industrialisierungspolitik auf das Instrument der EPZ zurückgegriffen. In beiden Ländern fungieren diese Zonen als bevorzugte Standorte ausländischer Industrieunternehmen, die hier Teile ihrer weltmarktorientierten Industriegüterproduktion ansiedeln. Das Ziel, durch die Errichtung von EPZ mehr ausländische Investitionen zu erhalten, konnte in beiden Ländern durchaus erfolgreich verfolgt werden, auch wenn vor allem infolge der Asienkrise 1997 sowohl in Malaysia als auch in Vietnam ein deutlicher Rückgang der FDI zu verzeichnen war.

Trotz bestehender struktureller Unterschiede – etwa in Hinsicht auf die sektorale Ausrichtung der Produktionsbereiche – folgen die exportorientier-

ten Produktionszonen in den beiden Ländern in ihren Grundstrukturen weitgehend jenem Muster, das sich auch in EPZ vieler anderer Entwicklungs- und Schwellenländer finden lässt. Dies gilt für ihren Charakter als Export-Enklaven mit ihrem Angebot an steuer- und zollrechtlichen Vergünstigungen ebenso, wie für das umfassende Infrastrukturangebot, welches ausländische Unternehmen in den moderneren EPZ vorfinden. Beiden Ländern ist es, so kann festgestellt werden, mit Hilfe dieser entwicklungspolitischen Maßnahmen gelungen, den jeweiligen Anteil am weltweiten Export von Industriegütern zu steigern und ihre Bedeutung als Investitionsstandorte in der Region zu festigen.

Während die gesetzten Planungsziele in Malaysia in den 1970er und 1980er Jahren weitgehend erreicht werden konnten, haben sich die in die EPZ Vietnams gesetzten Erwartungen allerdings in der Mehrzahl der Fälle nicht erfüllt. Die Ursachen für die schlechte Erfolgsbilanz sind vielfältig, lassen sich aber häufig mit institutionellen Mängeln in Zusammenhang bringen (BAC 2002: 86f.). Dennoch stellten insbesondere die ersten EPZ-Gründungen für die vietnamesische Wirtschaftsführung ein wichtiges marktwirtschaftliches Versuchsfeld für die weitgehend erfolgreiche Umstrukturierung ihrer Ökonomie hin zu einer nach außen gerichteten Exportwirtschaft dar (WAIBEL 2003). In Abgrenzung zur restlichen Wirtschaft des Landes konnten in den EPZ mit ausländischen Investoren Projektvorhaben durchgeführt werden, die es der politischen Elite des Landes ermöglichten, einerseits den Umgang und die Bedürfnisse eines marktwirtschaftlichen Systems kennen zu lernen und andererseits entsprechende Maßnahmen für ein attraktiveres Umfeld sowie verbesserte politische und rechtliche Rahmen hinsichtlich ausländischer Investitionstätigkeiten zu schaffen (BECKER 2004: 116f.). Auf diese Weise unterstützte die EPZ-Entwicklung den wirtschaftlichen Reformprozess und gleichzeitig die außenwirtschaftliche Öffnung des Landes.

In Malaysia hat die exportorientierte Industrialisierung in den 1960er und 1970er Jahren in nicht unerheblichem Maß zur Entstehung industrieller Arbeitsplätze in einer bis dato überwiegend durch Bergbau und Plantagenwirtschaft geprägten Ökonomie beigetragen. Dagegen verfolgt die exportorientierte Industrialisierungspolitik Vietnams in erster Linie das Ziel der Transformation eines bisher durch schwerindustrielle Strukturen und die Dominanz staatlicher Unternehmen geprägten Industriesektors. Sowohl in Malaysia als auch in Vietnam ist es den Regierungen dabei gelungen, über die Errichtung und Förderung von EPZ Industriearbeitsplätze zu schaffen und somit Erwerbseinkommen für eine wachsende Zahl von Beschäftigten in diesem Sektor zu ermöglichen. In beiden Ländern hat die Errichtung von EPZ gleichzeitig dazu beigetragen, dass arbeitsintensive Produktionsbereiche an-

gesiedelt wurden, die zugleich zu einer verstärkten Beschäftigung junger Frauen in den Industriezonen geführt hat.

Während in Malaysia in den 1990er Jahren verstärkt kapital- und technologieintensive Produktionsbereiche ausgebaut wurden, deren sichtbarstes Zeichen die Errichtung so genannter High Tech Parks ist, zeichnet sich eine solche Entwicklung in Vietnam bisher allenfalls in Ansätzen ab; entsprechende Parks befinden sich noch im Planungs- und Baustadium. Noch ist offen, ob das von der vietnamesischen Führung verfolgte Ziel eines nachhaltigen Technologie- und Wissenstransfers mit Hilfe des eingeschlagenen Entwicklungsweges und des Aufbaus von EPZ verwirklicht werden kann. Bisher konnten so genannte Spill-Over-Effekte im Industriesektor noch kaum realisiert werden, da Verflechtungen der EPZ mit der lokalen Wirtschaft bislang nur in geringem Maße bestehen und Ausbreitungseffekte in ökonomischer Sicht marginal sind (BECKER 2004: 116f.)

### **Regionale Disparitäten und Widersprüche im Planungsprozess**

Aus wirtschaftlicher Sicht ist es sowohl in Malaysia als auch in Vietnam infolge des gezielten Ausbaus exportorientierter Industriebereiche und der Schaffung von EPZ zu einer deutlichen Zunahme regionaler Disparitäten gekommen. So konzentriert sich die Entwicklung in beiden Ländern auf bereits bestehende Wachstumsregionen und städtische Agglomerationen, während weite Teile des Landes von den Ergebnissen der Entwicklung – Ausbau der Infrastruktur, Schaffung von Arbeitsplätzen, Generierung von Erwerbseinkommen im modernen Industriesektor – nicht oder nur in sehr geringem Maße profitieren. Die Folgen sind in Malaysia u. a. eine noch immer anhaltende Migration aus den ländlichen Regionen in die industriellen Zentren des Landes. Und auch in Vietnam zeigt sich besonders im Süden, in der Southern Key Economic Region, ein Anstieg überregionaler Arbeitsmigration mit allen dazugehörigen Problemen, wie etwa dem Entstehen slumähnlicher Siedlungen im direkten Umfeld der EPZ (BAC 2002: 86).

Die Zunahme regionaler Entwicklungsdisparitäten und die Verschärfung sozioökonomischer Gegensätze stehen dabei sowohl in Malaysia als auch in Vietnam in einem deutlichen Widerspruch zu den „nationalen“ Entwicklungszielen, die die staatliche Planungspolitik zumeist auf eine gleichmäßige Verteilung der ökonomischen und sozialen Resultate von Entwicklung verpflichten. Zugleich sind staatliche Behörden und Institutionen, bei aller Unterschiedlichkeit der administrativen Strukturen, in beiden Ländern maßgeblich an der Entwicklung und der Errichtung von EPZ beteiligt. Die zentrale

Rolle staatlicher oder teilstaatlicher Akteure lässt sich für die exportorientierte Industrialisierungspolitik Malaysias seit den 1970er Jahren ebenso aufzeigen wie für die schrittweise Einführung marktwirtschaftlicher Reformen im Zuge der Doi-Moi-Politik Vietnams seit den späten 1980er Jahren.

Dabei ist es durchaus von Bedeutung, dass in beiden Ländern die staatlichen Akteure jeweils unterschiedlichen administrativen Ebenen zuzuordnen sind. Neben der zentralstaatlichen Planungsbürokratie sind sowohl in Malaysia als auch in Vietnam insbesondere lokale Behörden in den Entwicklungsprozess involviert – zum einen als ausführende Behörden bei der Implementierung der Entwicklungsvorgaben der Zentralregierung, zum anderen aber auch als Träger der jeweiligen EPZ. Gleichzeitig verweist die Vielzahl der in die Planungspolitik eingebundenen Institutionen darauf, dass von einer einheitlich strukturierten Entwicklungsplanung und -administration in beiden Ländern nicht gesprochen werden kann. Vielmehr sind Überlappungen von Kompetenzen und Konflikte zwischen den Planungsinstanzen zu beobachten, die nicht selten zu Problemen bei der Implementierung entsprechender Investitionsprojekte führen.

In Malaysia wird dies u. a. an Konflikten zwischen zentralstaatlichen und bundesstaatlichen Planungsinstanzen in Fragen der weiteren Konzentration von Industrieprojekten deutlich. Und zwar umso mehr, nachdem es auch in der seit Ende der 1980er Jahre zu beobachtende Phase der technologie- und kapitalintensiven Industrialisierung zu einer weiteren räumlichen Konzentration von Produktionsbereichen geführt hat. Die umfassenden Entwicklungsplanungen der Zentralregierung Malaysias, wie sie etwa Mitte der 1990er Jahre mit der „Vision 2020“ vom ehemaligen Premier Mahathir formuliert wurden, sind in diesem Kontext auch als Versuch zu sehen, in die Planungsautonomie der Bundesstaaten und ihrer State Economic Development Corporations (SEDC) einzugreifen und der ungleichen ökonomischen Entwicklung der Regionen entgegen zu wirken. Dagegen stellten die EPZ lange Zeit ein wichtiges Instrument für die SEDC zur Konzentration der wirtschaftlichen Entwicklung in wenigen Industriezentren dar.

Auch in Vietnam sind Überlappungen von Kompetenzen zwischen verschiedenen Planungsebenen und vielfältige Implementierungsprobleme Ausdruck bestehender Widersprüche zwischen den zuständigen Behörden. Jüngste politische Reformen deuten zwar auf eine Dezentralisierung und eine Stärkung lokaler Behörden und Institutionen bei der Umsetzung der Entwicklungspolitik hin. Die weitere Zunahme regionaler Disparitäten auf der einen und die sich aus der anhaltenden Konzentration industrieller Strukturen in den Wachstumszentren des Landes ergebenden Probleme und Widersprüche auf der anderen Seite werden aber in Zukunft eher zu einer Verschär-

fung der Konflikte zwischen Zentralregierung und lokalen Behörden um die Ausrichtung der ökonomischen Entwicklung und ihre Kontrolle führen.

Trotz struktureller und administrativer Unterschiede und historisch höchst verschiedener Ausgangssituationen markieren zunehmende regionale Entwicklungsdisparitäten und entwicklungspolitische Differenzen zwischen Zentralregierung und lokalen Behörden sowohl in Malaysia als auch in Vietnam wichtige Problembereiche bei der Umsetzung der exportorientierten Industrialisierungspolitik, die sich nicht zuletzt auch in Bezug auf die EPZ feststellen lassen. Dabei zeigt sich in beiden Ländern, dass staatliche Behörden und Unternehmen eine zentrale Rolle bei der Errichtung und dem Betrieb der exportorientierten Produktionszonen spielen und die Ergebnisse der Industrialisierungspolitik nicht selten im Widerspruch zu den allgemein formulierten entwicklungspolitischen Zielen der Regierungen stehen.

## Literatur

- AMIRAHMADI, HOOSHANG/WU WEIPING (1995): Export Processing Zones in Asia. In: *Asian Survey*, Vol. 35, No. 9, S. 828–849.
- Asia Labour News (ed.) (2004): Vietnam: Go-slow Strike of Workers of Canon Ltd. in Dong Anh District: Legal Education for Workers is Necessary, March 18, 2004. In: <http://www.asianlabour.org/archives/001232.php>, Zugriff am 1.11.2004.
- AMRC (Asia Monitor Resource Center) (ed.) (1998): *We in the Zone. Women workers in Asia's Export Processing Zones*. Hong Kong.
- BAC, N. T. (2002): Export Processing Zones – Industrial Zones in Viet Nam at Present. In: National Centre for Social Sciences and Humanities (2002): *Vietnam Social Sciences*, No. 4, 2002, S. 81–90.
- BECKER, MATTHIAS (2004): *Die Rolle und Bedeutung von Exportförderzonen im Modernisierungsprozess Vietnams am Beispiel von Hanoi*. Unveröff. Diplomarbeit, Göttingen 2004.
- CHEN, X. (1995): The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 19, No. 4, S. 593–621.
- DICKEN, PETER (1992): *Global Shift – The Internationalization of Economic Activity*. 2<sup>nd</sup> Edition, London.
- DICKEN, PETER (2003): *Global Shift – Reshaping the Global Economic Map in the 21<sup>st</sup> Century*. 4<sup>th</sup> Edition, London.

- FFORDE, A./DE VYLDER, S. (1996): From Plan to Market: The Vietnamese Economic Transition, 1979–1994. Boulder.
- FRÖBEL, FOLKER (1980): Zur gegenwärtigen Entwicklung der Weltwirtschaft. In: Starnberger Studien 4: Strukturveränderungen in der kapitalistischen Weltwirtschaft. Frankfurt, S. 9–25.
- GAUTHIER, RAYMOND (1996): The Export Processing Zone Experiment and Economic Decision Making in Vietnam. In: FFORDE, A./LUONG, HY VAN (ed.): Regional Development in Vietnam: Local Dynamics, Market Forces and State Policies, Toronto, S. 33–61.
- GRIPS (National Graduate Institute for Policy Studies) (ed.) (2003): Name and Location of IZ/EPZ in Vietnam. In: <http://www.grips.ac.jp/vietnam/VNIPs/fullmap.htm>, Zugriff am 21.10.2005.
- GSO (General Statistical Office) (ed.) (2005): Statistical Yearbook 2004. Hanoi.
- HADIZ, VEDI, R. (2004): The Politics of Labour Movements in Southeast Asia. In: BEESON, MARC (ed.): Contemporary Southeast Asia. Regional Dynamics, National Differences. New York, S. 118–135.
- ILO (International Labour Organization) (ed.) (1998): Labour and Social Issues Relating to Export Processing Zones, Report. In: ILO (1998): [http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/legrel/tc/epz/reports/epzrepor\\_w61/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/legrel/tc/epz/reports/epzrepor_w61/index.htm), Zugriff am 21.10.05.
- JOHNSTON, CHRISTOPHER (1997): Labour and New Industrialization in Malaysia. In: Canadian Journal of Development Studies, Vol. 18, No. 3, S. 395–417.
- JOMO K. S. (1997): Southeast Asia's Misunderstood Miracle. Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia. Boulder.
- JORDAN, ROLF/WAIBEL, MICHAEL (2004): Von den Tigern lernen? Regionale Leitbilder im Industrialisierungsprozess Vietnams. In: Südostasien, Nr. 1/2004, Jg. 20, S. 31–33.
- JORDAN, ROLF (2002): Das SIJORI-Wachstumsdreieck. Politik und Ökonomie transnationaler Wirtschaftszonen in Südostasien. Neuried.
- JORDAN, ROLF (2003): Globale Ökonomie und transnationale Migration in Südostasien. Das Geschäft mit der Arbeitsmigration in Singapur, Malaysia und Indonesien. In: KREISEL, W./MARSDEN, P.H./WAIBEL, M. (Hrsg.): Wandel, Werte und Wirtschaft im pazifischen Raum. Göttingen, S. 41–61.
- KASSIM, AZIZAH (1998): International Migration and Alien Labour Employment: The Malaysia Experience. In: TOH THIAN SER (Ed.): Megacities, Labour & Communication. Singapore, S. 67–102.
- KERKVLiet, B.J.T. (1995): Rural Society and State Relations. In: KERKVLiet, B.J.T./PORTER, D. (ed.) (1995): Vietnam's Rural Transformation, Boulder, S. 65–96.

- KERKVLIT, B.J.T. (2003): Authorities and the People: An Analysis of State-Society Relations in Vietnam. In: LUONG, HY V. (Ed.): Postwar Vietnam. Dynamics of a Transforming Society. Lanham/Singapore, S. 27–53.
- KREYE, OTTO/HEINRICHS, JÜRGEN/FRÖBEL, FOLKER (1987): Export Processing Zones in Developing Countries: Results of a New Survey. Working Paper No. 43, Multinational Enterprises Programme, International Labour Office, Geneva.
- KROCKERT, GERD (2004): Chinas Textilindustrie auf Expansionskurs im Ausland. In: Textination Newline, Internetportal für die Textilwirtschaft, Ausgabe vom 11.05.2004, [http://textination.de/de/TN\\_Archiv/TN\\_11.5.04.pdf](http://textination.de/de/TN_Archiv/TN_11.5.04.pdf), Zugriff am 21.10.2005.
- KULKE, ELMAR (1998): Wirtschaftliches Wachstum und räumliche Restrukturierung in Malaysia. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 42. Jg., Heft 3–4, S. 191–200.
- LAABDALLAOUI, M. (1999): Industrieparks als Instrumente der Wirtschaftsförderung in Entwicklungs- und Transformationsländern. Technische Universität Darmstadt, Institut für Volkswirtschaftslehre, Arbeitspapiere, Nr. 95, August 1995.
- LIM, LINDA Y.C. (1980): Women Workers in Multinational Corporations: The Case of the Electronics Industry in Malaysia and Singapore. In: KUMAR, KRISHNA (ed.): Transnational Enterprises: Their Impact on Third World Societies and Cultures. Boulder, S. 109–136.
- MADANI, DORSATI (1998): A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones. In: The World Bank (ed.) (2003): <http://econ.worldbank.org/docs/965.pdf>, Zugriff am 13.10.2004.
- MASSMANN, OLIVER (2002): Vietnam – Investitionsführer, 3. Auflage. Baker & McKenzie, Internationales und ausländisches Wirtschafts- und Steuerrecht, Hanoi.
- MENG, GUANGWEN (2003): The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People's Republic of China. Diss., Universität Tübingen.
- MINH, LE (2002): Engines of Industry. In: Vietnam Economic Times, November 2002, Issue 105, S. 16–17.
- NGAN, TRAN HOANG/KHA, TRAN CONG (2002): Export Processing Zones, Industrial Zones in Ho Chi Minh City – Development Strategy. In: Vietnam Economic Review, No. 10 (98), S. 22–25.
- PILLAI, PATRICK (1999): The Malaysia State's Response to Migration. In: Sojourn, Vol. 14, No. 1, S.178–197.
- RABBANI, F. A. (1980, ed.): Economic and Social Impacts of Export Processing Zones in Asia, An Evaluation. Asia Productivity Organization, Akasaka/Tokyo.

- RAJAH, RASIAH (1993): Free Trade Zones and Industrial Development in Malaysia. In: JOMO K. S. (Ed.): *Industrializing Malaysia. Policy, Performance, Prospects*. London, New York, S.118–146.
- REVILLA-DIEZ, JAVIER (1995): *Systemtransformation in Vietnam: Industrieller Strukturwandel und regionalwirtschaftliche Auswirkungen*. Hannover.
- REVILLA-DIEZ, JAVIER (1999): Systemtransformation in der SR Vietnam: Regionalwirtschaftliche und soziale Auswirkungen. In: KREISEL, WERNER (Hrsg.): *Growing Gaps? Perspektiven für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung im asiatisch-pazifischen Raum*. Hamburg, S. 155–126.
- ROMERO, ANA T. (1995): *Export Processing Zones: Addressing the Social and Labour Issues*. Draft, International Labour Organization. In: <http://www.Transnationale.org/italien/pays/epz.htm>, Zugriff am 21.10.2005.
- SASSEN, SASKIA (1988): *The Mobility of Labor and Capital. A Study in International Investment and Labor Flow*. Cambridge et. al.
- SASSEN, SASKIA (1996): *Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities*. Frankfurt u. a.
- SCHRANK, ANDREW (2001): *Export Processing Zones: Free Market Islands or Bridges to Structural Transformation?* In: BOOTH, DAVID (ed.): *Development Policy Review*, Vol. 19, No. 2, 2001, S. 223–242.
- SIEREN, FRANK (2004): *Neuer Tiger: Vietnam boomt – und will 2005 der Welthandelsorganisation WTO beitreten*. In: *Wirtschaftswoche* Nr. 33/2004, S. 24–25.
- SINCLAIR, ROBERT D. (2001): *Export Processing Zones: An Ingredient for Successful Liberalisation*. In: *The Maxwell School of Syracuse University (2003), Department of Economics*, <http://faculty.maxwell.syr.edu/sinclair/Papers/Export%20Processing%20Zones%20-%20actual%20paper.pdf>, Zugriff am 21.10.05.
- SINGH, MAHINDAR SANTOKH (1992): *Malaysia's Manufacturing Corridor: Industrial Transformation and Regional Development through the Internationalization of Capital*. In: *Regional Development Dialogue*, Vol. 13, No. 2, S. 83–103.
- SMITH, DAVID W. (2001): *Cities in Pacific Asia*. In: PADDISON, RONAN (Ed.): *Handbook of Urban Studies*. London et al.
- TREZZINI, BRUNO (2001): *Staat, Gesellschaft und Globalisierung. Entwicklungstheoretische Betrachtungen am Beispiel Malaysias*. Hamburg.
- TURLEY, WILLIAM, S. (1993): *Party, State, and People: Political Structure and Economic Prospects*. In: TURLEY, W.S./SELDEN, M. (ed.) (1993): *Reinventing Vietnamese Socialism*, Boulder, S. 257–276.
- UNDP (ed.) (1998): *The Dynamics of Internal Migration in Vietnam*. UNDP Discussion Paper No. 1. Hanoi.

- VEA (Vietnam Economic Association) (ed.) (2004): Vietnam Economic Times, Issue 124, June 2004, Hanoi.
- VNA (Vietnam News Agency) (ed.) (2004): Unions seek early labour contracts. In: Vietnam News, 10th November 2003, <http://vietnamnews.vnagency.com.vn/2003-11/08/Stories/15.htm>, Zugriff am 3.11.2004.
- WAIBEL, MICHAEL (2004): The Development of Saigon South New Urban Area – A Sign of an Increasing Internalization and Polarization in Vietnamese Society. In: Pacific News Nr. 22, Juli/August 2004, S. 10–13.
- WAIBEL, MICHAEL. (2003): Ein Überblick über die Entwicklung von Exportförderzonen in Vietnam. In: Pacific News Nr. 20, Juli/August 2003, S. 12–15.
- WARR, PETER (1987): Malaysia's Industrial Enclaves: Benefits and Costs. In: The Development Economies, Vol. 25, S. 30–55.
- Weltbank (ed.) (2004a): Malaysia at a Glance. 21.09.2004. In: [http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/mys\\_aag.pdf](http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/mys_aag.pdf), Zugriff am 1.11.04.
- Weltbank (ed.) (2004b): Vietnam at a Glance. 16.09.2004. In: [http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/vnm\\_aag.pdf](http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/vnm_aag.pdf), Zugriff am 1.11.04.
- Weltbank (ed.) (2005a): Malaysia at a Glance. 12.09.2005. In: [http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/mys\\_aag.pdf](http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/mys_aag.pdf), Zugriff am 21.10.05.
- Weltbank (ed.) (2005b): Vietnam at a Glance. 12.09.2005. In: [http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/vnm\\_aag.pdf](http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/vnm_aag.pdf), Zugriff am 21.10.05.
- WEPZA (ed.) (2004): World Economic Processing Zones Association. In: <http://www.wepza.org>, Zugriff am 1.11.2004.
- WICK, INGEBORG (1998): Frauenarbeit in Freien Exportzonen. Ein Überblick. In: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 111 (28), Nr. 2; S. 235–248.
- World Bank et al. (ed.) (2003): Vietnam Development Report 2004: Poverty. Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting, Hanoi, December 2–3. Hanoi.
- YUAN JING-DONG/EDEN, LORRAINE (1992): Export Processing Zones in Asia. A Comparative Study. In: Asian Survey, Vol. 32, No. 11, S. 1026–1045.