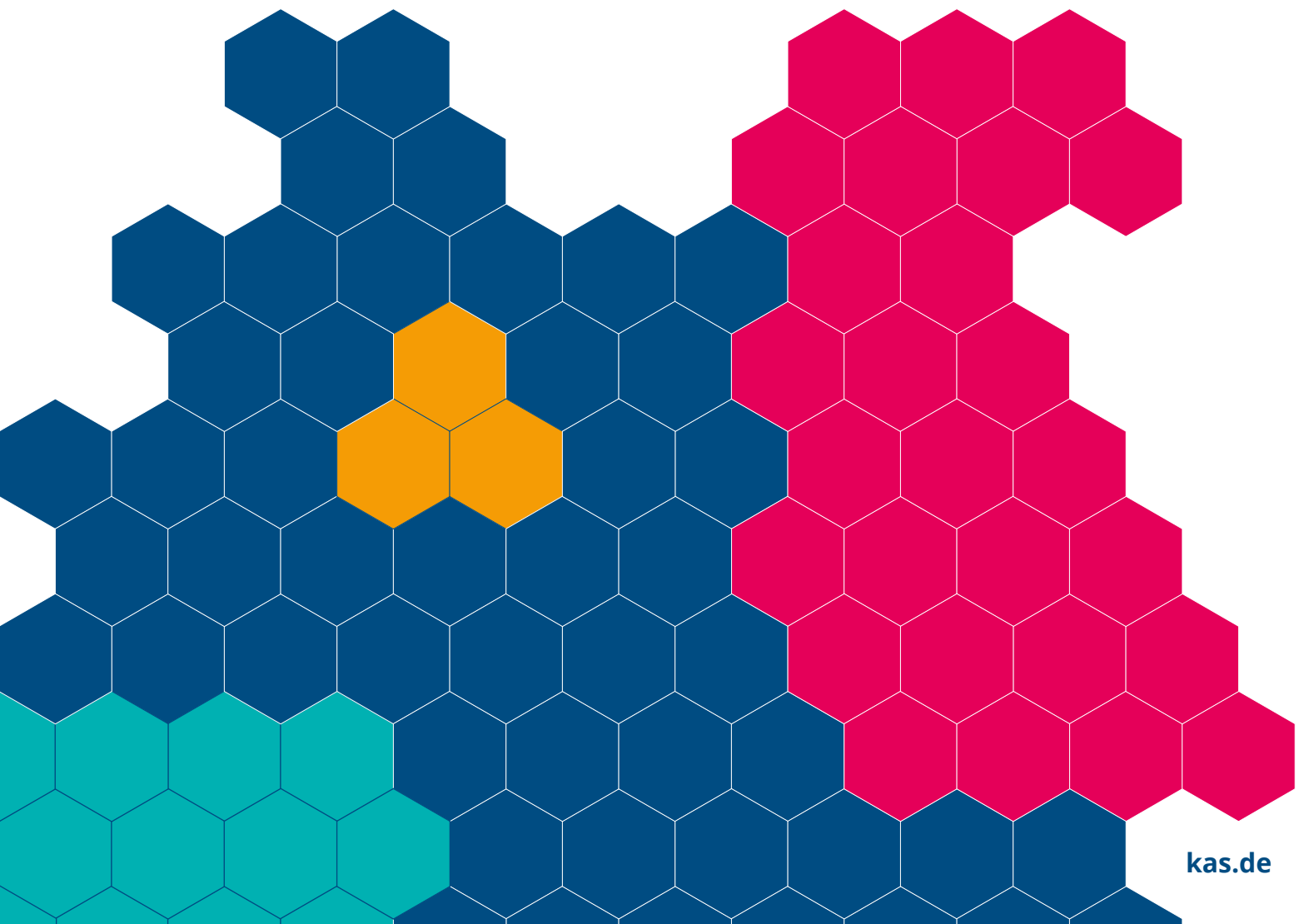


Zur praktischen Umsetzbarkeit von Sonderwirtschafts- zonen in Deutschland

Von Steffen Hindelang und Helene Schramm



Zur praktischen Umsetzbarkeit von Sonderwirtschaftszonen in Deutschland

Auf einen Blick

- › Sonderwirtschaftszonen (SWZ) können in Deutschland als zeitlich und räumlich begrenzte Reformräume eingesetzt werden, um Investitionen zu mobilisieren und staatliche Verfahren spürbar zu beschleunigen – ohne den gesamten Rechtsrahmen auf einmal umbauen zu müssen. Ihr größter Nutzen liegt in gebündelten, kontrollierten Pilotlösungen, die sich nach Evaluation in den Regelbetrieb überführen lassen.
- › Deutschland kämpft in zentralen Feldern mit Umsetzungshemmnissen: komplexe Zuständigkeiten, hohe Regulierungsdichte und lange Planungs- und Genehmigungszeiten. Das trifft Transformationsregionen besonders stark: Dort ist der Druck hoch, neue Wertschöpfung aufzubauen – und gleichzeitig ist die Bereitschaft groß, neue Wege zu testen.
- › SWZ, geografisch abgegrenzte Gebiete, in denen für Unternehmen und Investoren ein gegenüber dem übrigen (sub-)nationalen Wirtschaftsraum abweichender Regulierungs- und Vollzugsrahmen gilt, bieten einen pragmatischen Mittelweg: Statt langwieriger flächendeckender Reformen können Länder und Kommunen „im Kleinen“ neue Verfahren, digitale Lösungen und regulatorische Erleichterungen erproben, messbar machen und anschließend skalieren.
- › SWZ sind in Deutschland grundsätzlich realisierbar, aber nicht „von der Stange“. Die rechtliche Zulässigkeit hängt u. a. vom EU-Beihilferecht und von verfassungsrechtlichen Vorgaben (v. a. dem Gleichheitssatz) ab.
- › Der größte Hebel liegt in einer schnelleren und verlässlicheren Verwaltung – nicht primär in Steuerprivilegien. Für Investitionsentscheidungen sind kurze, planbare Verfahren („time-to-permit“) häufig wichtiger als zusätzliche Förderung. Als befristete Piloträume erlauben SWZ kontrolliertes Testen, Messen und anschließendes Übertragen wirksamer Ansätze in den Regelbetrieb.
- › Ein Baukastenansatz ist politisch und administrativ am praktikabelsten. Bausteine können sein: (i) One-Stop-Shop (OSS) und digitale Verfahren, (ii) Reallabore/Experimentierklauseln, (iii) beschleunigte Genehmigungen (insb. Wohnungsbau), (iv) flankierende standortpolitische Hebel im bestehenden Rahmen (z. B. kommunale Gewerbesteuerhebesätze).
- › SWZ sind kein Ersatz für umfassende Strukturreformen, können aber als befristete, rechtssichere Reformräume einen praktischen Nutzen entfalten: Sie ermöglichen schnellere Verfahren, mehr Investitionssicherheit und regulatorisches Lernen unter Realbedingungen – insbesondere in Transformationsregionen. Der Erfolg hängt nicht am Label „SWZ“, sondern an einem präzisen, vollzugsfähigen Zonen-Design mit klaren Zielen, begrenztem Maßnahmenbündel, rechtlicher Robustheit und konsequenter Evaluation.

Inhalt

7	—	Einleitung
8	—	Begriff und Typologie
8		Begriff
8		Typologie
10	—	Ziele und Wirkungslogik
11	—	Sachstand
11		Gegenwärtige Erscheinungsformen von SWZ in Deutschland
		1. Zollrechtliche Sonderstellungen innerhalb des Bundesgebietes
		2. Wirtschaftsförderprogramme
		3. Grenzübergreifende Kooperation mit Nachbarstaaten im Rahmen des „Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ)
14		Gegenwärtige Diskussion zur Ausweisung von SWZ in Deutschland
15	—	Rechtlicher Rahmen der Ausweisung einer SWZ
15		Völkerrecht
15		Europarecht, insbesondere Beihilferecht
		1. <i>Ex ante</i> Beihilfeprüfung durch die Kommission
		2. Freistellungsmöglichkeit für Regionalbeihilfen nach der Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)
17		Verfassungsrecht

18	—	Konkrete Möglichkeiten der Ausgestaltung einer SWZ
18		Etablierung eines „One-Stop-Shop“ (OSS) und Voll-digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen
19		Etablierung von Reallaboren (<i>Regulatory Sandboxes</i>)
21		Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für den Wohnungsbau
22		Absenkung der Gewerbesteuerhebesätze in den Gemeinden einer SWZ
23	—	Fazit
25	—	Die Autorinnen und Autoren
27	—	Literatur

Einleitung

Deutschland steht seit Jahren im Ruf, große Reformen nur unter hohem Druck und mit erheblicher Verzögerung umzusetzen. Ob beim Ausbau erneuerbarer Energien, bei der Digitalisierung der Verwaltung oder beim Strukturwandel in den Kohlerevieren: komplexe Zuständigkeitsstrukturen, dichte Regulierung und lange Planungs- und Genehmigungsverfahren verstärken politische und administrative Beharrungskräfte. Der vielfach diagnostizierte „Reformstau“ ist dabei nicht nur ein Wahrnehmungsproblem, sondern schlägt sich in Wachstums-, Investitions- und Innovationsschwächen nieder, insbesondere in ohnehin strukturschwachen Regionen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob räumlich und sachlich begrenzte Ausnahmeräume helfen könnten, dringend benötigte Reformen zu erproben und zu beschleunigen, ohne sofort die gesamte Rechtsordnung umzugestalten. SWZ – verstanden als geografisch abgegrenzte Gebiete mit einem vom übrigen Staatsgebiet abweichenden Regulierungsregime – werden international seit Jahrzehnten eingesetzt, um Investitionen anzuziehen, Cluster zu bilden und wirtschaftspolitische Innovationen im Kleinen zu testen. In Deutschland ist das Instrument bislang nur punktuell und vor allem in Form zollrechtlicher Sonderstellungen oder im Gewand der regionalen Wirtschaftsförderung bekannt.

Die vorliegende Publikation untersucht, ob und unter welchen rechtlichen Bedingungen SWZ in Deutschland so ausgestaltet werden könnten, dass sie als „Reformlabore“ dienen: als Räume, in denen Steuerbegünstigungen, beschleunigte Verfahren und neue Verwaltungsformen – etwa One-Stop-Shops (OSS) oder vollständig digitale Verwaltungsprozesse – erprobt werden können, um die in vielen Politikfeldern spürbaren Beharrungskräfte zu umgehen, ohne völker-, unions- oder verfassungsrechtliche Grenzen zu verletzen. Im Fokus stehen dabei nicht

klassische Exportenklaven, sondern Sonderzonen, die gezielt in Transformationsregionen – etwa in Kohlerevieren – eingesetzt werden, um neue Wertschöpfung und Beschäftigung anzustoßen.

Der Aufbau der Studie ist entsprechend angelegt: Abschnitt B definiert den Begriff und die Typologie von SWZ und ordnet das Instrument in die internationale Praxis ein. Abschnitt C erläutert Ziele und die Wirkungslogik von SWZ als wirtschaftspolitisches Instrument. Abschnitt D zeichnet den Sachstand in Deutschland nach – von zollrechtlichen Sonderstellungen über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und das gesamtdeutsche Fördersystem bis hin zu grenzüberschreitenden Kooperationsformen und aktuellen Debatten. Abschnitt E beleuchtet den rechtlichen Rahmen einer SWZ auf völker-, unions- und verfassungsrechtlicher Ebene. Abschnitt F schließlich zeigt anhand konkreter Bausteine – OSS, Reallabore, Beschleunigung des Wohnungsbaus und Absenkung der Gewerbesteuerhebesätze – auf, wie sich eine SWZ in Deutschland praktisch ausbuchstabieren ließe und welche Gestaltungsspielräume zur Überwindung von Reformblockaden bestehen.

Begriff und Typologie

Begriff

Der Begriff der SWZ ist in Deutschland gesetzlich nicht definiert. Die weltweit rund 5.400 SWZ¹ in über 145 Ländern unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Begrifflichkeit², sondern auch in ihrer Ausgestaltung teils stark, wodurch die Formulierung einer allgemeingültigen Definition schwerfällt.

Trotz der Vielzahl an Begriffen und Erscheinungsformen besteht breiter Konsens über das wirtschaftliche Konzept der SWZ.³ Im UNCTAD *World Investment Report* (2019) wird die allen SWZ gemeine Charakteristik wie folgt beschrieben: SWZ „haben gemeinsam, dass sie innerhalb eines festgelegten Bereichs ein Regulierungssystem für Unternehmen und Investoren bieten, das sich von dem unterscheidet, was normalerweise in der breiteren nationalen oder subnationalen Wirtschaft, in der sie angesiedelt sind, gilt.“⁴ Es lassen sich drei Kriterien entnehmen, die im Großteil der bestehenden Definitionsversuche wiederkehren⁵: (1) ein geografisch abgegrenztes Gebiet; (2) ein Regulierungsrahmen mit besonderen Bedingungen für die wirtschaftliche Aktivität; (3) der Regulierungsrahmen unterscheidet sich von den im übrigen Wirtschaftsraum geltenden Regelungen.

Hinsichtlich der regulatorischen Entkoppelung der SWZ vom restlichen Wirtschaftsraum wird zum Teil als weiteres Kriterium verlangt, dass die legalen und administrativen Sonderstrukturen einer SWZ in einem eigenen Rechtsakt festgeschrieben und von eigens für die SWZ zuständigen Verwaltungsträgern überwacht werden.⁶ Ein solches nationales Zonengesetz, welches eine SWZ ausweist, müsse insbesondere den Umfang der Nichtanwendung des regulären Rechtsrahmens regeln; der regulatorische Kerngedanke einer SWZ bestehe letztlich genau in dieser Nichtanwendung.⁷ Das überzeugt jedoch nicht. Nationale Zonengesetze (sowie davon

abgeleitete exekutive Rechtssetzungsakte) sind ein sehr junges Phänomen. Viele Staaten erließen (wenn überhaupt) erst deutlich nach der „Inbetriebnahme“ der SWZ ein Zonengesetz.⁸

Ausschlaggebend ist mithin allein, dass in einer SWZ das Recht eines Staates in modifizierter Form zur Anwendung kommt.⁹ Schließlich kann eine SWZ auch durch untergesetzliche Maßnahmen, beispielsweise Verordnungen, geschaffen werden.

Typologie

Je nach gewähltem Klassifizierungskriterium lassen sich unterschiedliche Gruppen von SWZ bilden. Dabei kann beispielsweise nach Zielrichtung der Begünstigung zwischen Zollfreigebiet/Freihafen, Gebiet mit steuer- oder zollfreiem Verkauf, Exportförderzone, Steuersonderzone, deregulierte Zone mit Aussetzung nationaler Bestimmungen, sektorale Sonderzone oder Zone freier Wirtschaftsaktivität differenziert werden.¹⁰ Darüber hinaus lassen sich SWZ nach den jeweils adressierten Wirtschaftsbereichen unterscheiden, namentlich in Zonen mit Schwerpunkt auf dem Handel (etwa Freihäfen), der verarbeitenden Industrie (Sonderwirtschaftszonen, Exportproduktionszonen, Industriegebiete) oder auf bestimmten Dienstleistungen (etwa IT-Zonen, Finanzdienstleistungszonen oder kommerzielle Freihandelszonen).¹¹ Zum Teil wird in der Literatur auch nach den folgenden Grundtypen einer SWZ unterschieden: Freihandelszonen, Exportproduktionszonen, umfassende Sonderwirtschaftszonen, Industrieparks oder -zonen, *Bonded Areas*, Sonderzonen, *Eco-Industrial Zones* oder Parks und *Charter City*.¹²

In der Realität kommt es jedoch häufig zu Überschneidungen und Mischformen, sodass der Versuch spezifischer Begriffszuordnungen und Kategorisierungen von SWZ in dieser Ausarbeitung nicht weiter zielführend ist.

Nachfolgend soll lediglich die Kategorisierung nach zwei verschiedenen Begünstigungsarten näher ausgeführt werden. Diese trägt dazu bei, die scheinbar unüberschaubare Vielzahl an möglichen Maßnahmen innerhalb des SWZ-Konstrukts systematisch zu ordnen. Zum einen gibt es pekuniäre Vergünstigungen, welche Unternehmen durch verschiedene finanzielle Anreize zur Geschäftsaufnahme innerhalb der SWZ veranlassen sollen.¹³ Dazu gehören Maßnahmen wie die Befreiung von Zöllen und anderen Einfuhrbeschränkungen, Steuervergünstigungen, Investitionsbeihilfen, vergünstigte Immobilien und Kredite, sowie die verbilligte oder kostenlose Bereitstellung einer guten Infrastruktur. Die zweite Begünstigungsart setzt auf die Deregulierung der wirtschaftlichen Aktivität in Form von Verwaltungsvereinfachungsmaßnahmen.¹⁴ Den Unternehmen werden Ausnahmen vom nationalen Rechtsrahmen gewährt, wodurch sie größere unternehmerische Handlungsspielräume erhalten und bürokratische Hindernisse reduziert werden. Dazu gehören u. a. Erleichterungen bei Genehmigungsverfahren und Zulassungen sowie die Befreiung von fachgesetzlichen Anforderungen, beispielsweise im materiellen Bau- und Planungsrecht, im Vertragsrecht, im Wettbewerbsrecht und im Arbeits- und Sozialrecht.

Für die Beurteilung der rechtlichen Umsetzbarkeit einer SWZ ist jedoch nicht die abstrakte Einordnung, sondern allein die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Zone maßgeblich. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden einzelne Maßnahmen beispielhaft herausgegriffen und in ihrer konkreten rechtlichen Ausprägung untersucht.

Ziele und Wirkungslogik

Allgemein hin kann die SWZ als ein wirtschafts-politisches Instrument verstanden werden, welches „als regional begrenztes institutionelles Konstrukt zur Steigerung des Wirtschaftswachstums“ beitragen soll.¹⁵ Es gibt eine Reihe entwicklungsökonomischer Effekte, die sich Staaten von der Ausweisung einer SWZ versprechen. Drei Motive nehmen dabei eine herausragende Bedeutung ein:¹⁶

In erster Linie wird mit der Einrichtung einer SWZ die Steigerung von in- und ausländischen Investitionen bezweckt.¹⁷ Durch ausländische Direktinvestitionen sollen technische Expertise erlangt¹⁸, die heimische Exportindustrie diversifiziert und neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden.¹⁹

Ein zweites Motiv ist die räumliche Ballung von Unternehmen mit einem gemeinsamen Tätigkeitsfeld (auch *Hubs* oder *Cluster* genannt), die sowohl die Kooperation als auch den Wettbewerb zwischen Unternehmen begünstigt.²⁰ Sie ermöglicht den Unternehmen u. a. einen schnelleren Zugriff auf Personal, Wissen, Fertigungsteile und eigens für den Ballungsraum errichtete Infrastrukturen.²¹

Ein drittes Motiv besteht in der Bestrebung, SWZ als „Testlabore“ für wirtschaftspolitische Reformen zu nutzen.²² In Staaten, in denen umfassende landesweite Reformen politisch nicht gewollt oder nicht durchsetzbar sind, können SWZ als räumlich begrenztes Experimentierfeld für Veränderungen der Verwaltungsstrukturen oder für bestimmte wirtschaftspolitische Anreize dienen.²³ Vor allem das letztgenannte Motiv liegt dieser Publikation zugrunde.

Sachstand

Gegenwärtige Erscheinungsformen von SWZ in Deutschland

Das wirtschaftspolitische Instrument der SWZ ist in Deutschland bisher nur in spezifischen Sonderkonstellationen in Erscheinung getreten, und zwar in Form zollrechtlicher Sonderregelungen innerhalb des Bundesgebietes. Darüber hinaus haben sich Instrumente wie Wirtschaftsförderprogramme oder europäische Verwaltungsverbünde etabliert, die darauf abzielen, die wirtschaftliche Attraktivität bestimmter Regionen durch regional begrenzte Sonderbedingungen zu steigern.

1. Zollrechtliche Sonderstellungen innerhalb des Bundesgebietes

Gegenwärtig²⁴ sind die Freihäfen Bremerhaven und Cuxhaven als sogenannte Freizonen ausgewiesen.²⁵ Freizonen sind vom übrigen Zollgebiet abgegrenzte Flächen, die jedoch zum Zollgebiet der Union gehören. Innerhalb von Freizonen werden Nicht-Unionswaren hinsichtlich der Erhebung von Einfuhrabgaben, sonstigen Abgaben sowie der Anwendung handelspolitischer Maßnahmen als noch nicht im Zollgebiet der Union befindlich angesehen.²⁶ Gemäß Art. 243 Unionszollkodex (UZK)²⁷ können die Mitgliedstaaten der Union bestimmte Teile des Zollgebiets zu Freizonen bestimmen. Die Mitgliedstaaten müssen der Union ihre Freizonen notifizieren, erhalten dann jedoch regelmäßig eine Genehmigung. In Deutschland werden Freizonen durch Bundesgesetz eingerichtet.²⁸ Per Rechtsverordnung kann der Verlauf einer Freizonengrenze geändert werden, ohne den wesentlichen Bestand der Freizone zu berühren.

Gemäß Art. 210 b) UZK handelt es sich bei dem Verbringen von Waren in eine Freizone um ein besonderes Verfahren. Vorteile dabei sind, dass die Lagerdauer wie bei Zollagern grundsätzlich nicht begrenzt ist.²⁹ Zudem sind generell alle industriellen und gewerblichen Tätigkeiten sowie alle Dienstleistungen zugelassen.³⁰ Nicht-Unionswaren können darüber hinaus bereits in der Freizone in den freien Verkehr oder in ein anderes Zollverfahren überführt werden.³¹

In jüngsten Bestrebungen wird die Aufhebung der Freizone Cuxhaven gefordert. Zur Begründung wird angeführt, dass das wirtschaftliche Interesse an ihrem Fortbestand in keinem angemessenen Verhältnis zum administrativen und personellen Aufwand für die Wirtschaftsbeteiligten und die Zollverwaltung stehe – zumal sich im Rahmen von Änderungen im europäischen Zollrecht die Regelungen zu Formalitäten in Freizonen denen in anderen Seehäfen, die keinen Freizonenstatus besitzen, angeglichen haben.³² Global werden vermehrt Forderungen nach einem höheren Maß an Kontrolle durch Zollbehörden in Freizonen laut, da diese neben legalen Geschäftstätigkeiten auch illegale Aktivitäten anziehen, die versuchen, von den dort geltenden regulatorischen Ausnahmeregelungen und möglicherweise von einer reduzierten Aufsicht zu profitieren.³³

2. Wirtschaftsförderprogramme

Im Mittelpunkt der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik der Bundesregierung steht die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Auch wenn dieses Programm einen gesamtdeutschen, regelgebundenen Ansatz darstellt, werden hierdurch ausgewählte Teile des Landes gezielt unterstützt, sodass sie dem Konzept einer SWZ sehr nahekommt.

Gemäß Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG wirkt der Bund im Gebiet der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgabe). Gemäß Art. 91a Abs. 2 iVm. Art. 72 Abs. 2 GG werden die Gemeinschaftsaufgaben und Einzelheiten zur Koordinierung in einem Bundesgesetz näher bestimmt. In diesem Bundesgesetz ist festgelegt, dass der Bund und die Länder die Mittel zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe je zur Hälfte tragen³⁴ und für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe einen gemeinsamen Koordinierungsrahmen (GRW-Koordinierungsrahmen) aufstellen³⁵. Gemäß § 4 II GRWG ist der GRW-Koordinierungsrahmen nach Maßgabe der jeweils geltenden Vorschriften für Beihilfen mit regionaler Zielsetzung der Europäischen Kommission (Kommission) auszugestalten und regelmäßig weiterzuentwickeln. Er wird sich daher sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach an den Regionalbeihilfeleitlinien der Kommission (RAG)³⁶ orientieren.

Anhand zuvor festgelegter Indikatoren werden alle Regionen Deutschlands hinsichtlich ihrer Strukturschwäche bzw. -stärke bewertet, um das GRW-Fördergebiet abzugrenzen.³⁷ Der Gesamtindikator setzt sich mit unterschiedlicher Gewichtung aus den folgenden Regionalindikatoren zusammen: Regionale Produktivität (BIP je Erwerbstätigen 2018), durchschnittliche Unterbeschäftigtenquote 2017 bis 2019, Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen 2017 bis 2040, Infrastrukturindikator.³⁸ Gegenstand der Förderung können gewerbliche Investitionen in die kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie nichtinvestive Aktivitäten und weitere Maßnahmen zur Steigerung der Standortattraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit, einschließlich bestimmter

Aspekte der regionalen Daseinsvorsorge, sein.³⁹ Die Durchführung der GRW-Förderung fällt vollständig in die Kompetenz der Länder. Diese wählen Vorhaben aus, erteilen in eigener Zuständigkeit Bewilligungsbescheide und kontrollieren die Einhaltung der Förderbestimmungen.⁴⁰

Für die industrielle Standortwahl ist die GRW-Förderung hochrelevant.⁴¹ In den neuen Bundesländern zeigte sich, dass die GRW-Förderung signifikant zur Steigerung der industriellen Bruttowertschöpfung beigetragen hat.⁴²

Die GRW-Förderung findet ihre Grenzen im Unionsrecht. Mit der Anpassung des GRW-Koordinierungsrahmens an die Beihilfehöchstsätze der RAG⁴³ für die Förderperiode 2022–2027 wird der Rahmen des unionsrechtlich zulässigen Beihilfemaßes ausgeschöpft und jede darüberhinausgehende Erhöhung der Förderhöchstsätze wäre unionsrechtswidrig. Eine weitere Erhöhung der GRW-Förderung müsste mithin mit der Kommission abgestimmt werden.

Die (Wieder-)Einführung von (zeitlich begrenzten) Investitionszulagen, wie dies beispielsweise in Form von steuerlichen Investitionszulagen bis 2013 in den ostdeutschen Bundesländern für privatwirtschaftliche Investitionen der Fall war⁴⁴, ist aufgrund der Kumulierung verschiedener Fördersysteme heute beihilferechtlich problematisch.⁴⁵ Alternativ wäre auch an die Einführung von Sonderabschreibungen für unternehmerische Investitionen zu denken, wie dies durch das Fördergebietsgesetz für die neuen Bundesländer bis Ende 1998 ermöglicht wurde.⁴⁶ Auch Sonderabschreibungen müssen sich jedoch bei Überschreitung der De-minimis-Grenze von 300.000 Euro (pro Unternehmen in einem Zeitraum von drei Jahren) am EU-Beihilferecht messen lassen.⁴⁷

Des Weiteren ist das Gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen (GFS) zu erwähnen, welches 20 Förderprogramme des Bundes aus verschiedenen Bundesressorts bündelt und koordiniert, die sich durch besondere Förderkonditionen verstärkt auf die Bedarfe strukturschwacher Regionen im gesamten Bundesgebiet ausrichten.⁴⁸ Die originäre Zuständigkeit der Länder für die regionale Strukturpolitik bleibt dabei unberührt. Das GFS

folgt in dem Kriterium der räumlichen Abgrenzung strukturschwacher Regionen der GRW.⁴⁹

Zudem ist das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen anzuführen, in welchem sich die Bundesregierung zu Finanzhilfen in den Fördergebieten Lausitzer Revier, Rheinisches Revier und Mitteldeutsches Revier in Höhe von bis zu 14 Milliarden Euro für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und ihrer Gemeinden bis längstens 2038 bereit erklärt.⁵⁰ Zudem sollen bis zu 26 Milliarden Euro für neue Programme sowie für die Aufstockung bestehender Programme bereitgestellt werden.⁵¹ Diese Festlegungen in bundesgesetzlicher Form stellen jedoch nur Förderziele dar – eine Garantie hierfür besteht nicht. Die Sicherung der vereinbarten Strukturhilfen könnte hingegen in einem Staatsvertrag zwischen dem Bund und den betroffenen Ländern geregelt werden.⁵²

Neben dem Bund sollen europäische Kohlereviere, die vom Ausstieg aus der Kohleförderung betroffen sind, zusätzlich durch EU-Mittel im Rahmen des „Green Deals“ unterstützt werden. Im Rahmen des „Just Transition Fund“ sollen 7,5 Mrd. Euro in der Haushaltsperiode 2021_2027 nach einem komplizierten Schlüssel auf betroffene Mitgliedsländer verteilt werden.⁵³ Deutschland ist mit 877 Millionen Euro zweitgrößter Nutznießer dieses Fonds.⁵⁴ Damit ergeben sich für den Bund weitere Möglichkeiten der Finanzierung von regionalen Maßnahmen. In diesem Zusammenhang sei auch auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung hingewiesen.⁵⁵

3. Grenzübergreifende Kooperation mit Nachbarstaaten im Rahmen des „Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ)

Im Jahr 2021 wurde der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit mbH als gemeinsame Träger- und Verwaltungsstruktur für den transnationalen UNESCO Global Geopark Muskauer Faltenbogen gegründet. Er besteht aus 14 brandenburgischen, polnischen und sächsischen Gebietskörperschaften. Dies ist der erste EVTZ an der deutsch-polnischen Grenze und bezweckt die Koordinierung und Förderung der deutsch-polnischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedern zugunsten einer

nachhaltigen Entwicklung des Gebietes Geopark Muskauer Faltenbogen.⁵⁶

Es ist grundsätzlich denkbar, den Rahmen des EVTZ in noch weitergreifender Weise zu nutzen, um eine grenzüberschreitende SWZ unter Beteiligung zweier gebietsmäßig aneinandergrenzender Kommunen verschiedener EU-Mitgliedstaaten zu gründen.⁵⁷ Die Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit öffentlicher Einrichtungen im Rahmen des EVTZ ist eine EU-Verordnung⁵⁸, welche im Art. 175 Abs. 3 AEUV ihre spezifische Ermächtigung findet. Der EVTZ ist ein grenzüberschreitend agierender Verbund mit eigener Rechtspersönlichkeit.⁵⁹ Er wird von mehreren EU-Mitgliedstaaten, regionalen und/oder lokalen Gebietskörperschaften sowie ggf. bestimmten öffentlichen Unternehmen getragen.⁶⁰ Die Aufgaben und Befugnisse des Verbundes werden in einer Übereinkunft geregelt.⁶¹ Beispiele funktionierender EVTZ sind u. a. die gemeinsame Verwaltung natürlicher Ressourcen, Infrastrukturverwaltung oder die Verwaltung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.⁶² Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse bleibt dem EVTZ weiterhin untersagt.⁶³ Insgesamt besteht große Zurückhaltung bei der Etablierung dieses Instruments, was sich insbesondere auch auf das komplizierte Gründungsverfahren sowie unzureichende Kenntnisse bei nationalen Behörden und Dienststellen der Kommission zurückführen lässt.⁶⁴

Beihilferelevante Maßnahmen zugunsten von Unternehmen einer grenzüberschreitenden SWZ in Form einer EVTZ sind an den Grenzen des EU-Beihilferechts zu messen.⁶⁵ In dieser Konstellation ergeben sich jedoch bestimmte Besonderheiten, die weitergehende Fragen aufwerfen. Die Anwendung des EU-Beihilferechts beschränkt sich im Einzelfall jeweils auf den beihilfegewährenden Mitgliedstaat, welcher Beihilfen in der Regel nur im Rahmen seiner Rechtsordnung und an in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen gewährt.⁶⁶ Zudem determiniert der Ort der Ansässigkeit des begünstigten Unternehmens die Beihilfemaximalintensitäten. Dies führt insbesondere zu Komplikationen, wenn innerhalb der anvisierten grenzüberschreitenden SWZ zwei verschiedene Fördergebiete ausgewiesen sind.⁶⁷

Eine Zusammenarbeit in dieser Form ist nicht per se auszuschließen. Aufgrund des Mangels an praktischen Beispielen ist es jedoch schwierig, die Erfolgsquote zu messen. Letztlich dürfte, neben den rechtlichen Aspekten, der politische Wille der Beteiligten zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit entscheidend sein.⁶⁸ Die auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit zielenden EU-Instrumente wie das EU-Förderprogramm INTERREG⁶⁹ deuten auf den Willen, Kooperationsvorhaben der EU-Mitgliedstaaten erleichtern zu wollen.

Gegenwärtige Diskussion zur Ausweisung von SWZ in Deutschland

In der Antwort auf eine Kleine Anfrage vom 21. Juni 2022 hat die Bundesregierung mitgeteilt, sich derzeit nicht mit der Einrichtung einer SWZ in Deutschland zu beschäftigen, da sie vielmehr auf einen gesamtdeutschen, regelgebundenen Ansatz setze, um etwaigen Problemen strukturschwacher Regionen in Deutschland entgegenzuwirken.⁷⁰

Die Diskussion um die Ausweisung von SWZ in Deutschland reißt jedoch nicht ab. So wird aktuell verstärkt über sogenannte „digitale Freiheitszonen“ diskutiert. Im März 2019 haben Abgeordnete der FDP die Landesregierung Baden-Württemberg um eine Stellungnahme zu den Chancen einer „digitalen Sonderwirtschaftszone“ für den lokalen Wirtschaftsstandort im Vergleich zur Sonderwirtschaftszone Shenzhen in China gebeten.⁷¹ In der Stellungnahme der Landesregierung wird darauf hingewiesen, dass etwaige Ausnahmetatbestände mit dem EU-Beihilferecht und mit den geltenden Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung⁷² in Einklang gebracht werden müssten und im Bereich der *Distributed Ledger Technology* (Blockchain-Einsatz) internationale Lösungen angestrebt werden sollten.⁷³

Gezielt wurde nach Möglichkeiten der Start-up-Förderung für Gründer der digitalen Wirtschaft durch mögliche regulatorische Experimentierklauseln und Experimentierräume oder durch die Einrichtung sogenannter Innovationsparks für künstliche Intelligenz gefragt. Daraufhin wurde lediglich auf bereits durchgeführte gezielte Förderkampagnen für digitale Start-ups (wie beispielsweise die Landeskampagne „Start-up BW“) verwiesen und dass weitergehende

Untersuchungen eingeleitet werden.⁷⁴ Ein FDP-Antrag im Deutschen Bundestag zum gleichen Thema mit dem Titel „Digitale Freiheitszonen für Deutschland als Innovation Nation“⁷⁵ wurde am 11. Juni 2021 letztlich abgelehnt.⁷⁶

Zwar findet sich im aktuellen Zielbild des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung ein Hinweis auf eine „Sonderpolitikzone“, in der schneller entschieden, das Umfeld beschleunigt und mehr experimentiert werden soll, um Neues zu ermöglichen.⁷⁷ Allerdings ist die rhetorische Anlehnung an das Bild einer SWZ eher irreführend. Es geht lediglich um einen (angestrebten) Politikstil.

Die Debatte um Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels in den Braunkohleregionen Lausitz, Mitteldeutsches Revier, Rheinisches Revier und Helmstedter Revier wird häufig mit der Errichtung einer SWZ verknüpft.⁷⁸ Eine SWZ könnte die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schaffen, um den bis 2038 vorgesehenen Ausstieg aus der Kohleförderung und -verstromung⁷⁹ in den Braunkohlerevieren strukturell zu begleiten und aktiv zu gestalten. Die betroffenen Regionen, die jeweils mehrere Landkreise und kreisfreie Städte mit Tagebauaktivitäten und Kohlekraftwerken umfassen, stehen vor der Aufgabe, den Wegfall der kohlebasierten Wertschöpfung zu kompensieren und gleichzeitig neue, zukunftsorientierte Wirtschaftsstrukturen zu etablieren.⁸⁰

Erwähnenswert ist auch die Diskussion um die Ausweisung einer SWZ für die neuen Bundesländer. Eine „SWZ Ostdeutschland“ wurde bereits Anfang der 1990er Jahre debattiert, aber letztlich nicht realisiert.⁸¹

Rechtlicher Rahmen der Ausweisung einer SWZ

Der maßgebliche Prüfungsmaßstab für die Rechtmäßigkeit der Ausweisung einer SWZ bestimmt sich nach deren konkreten Ausgestaltung. Aufgrund der Vielzahl der Designmöglichkeiten kann die Errichtung einer SWZ verschiedenste Rechtsgebiete berühren, die jeweils bei der Prüfung zu berücksichtigen sind.⁸²

Aus Praktikabilitätsgründen konzentriert sich der nachfolgende Abschnitt auf Steuervergünstigungen und Verwaltungsvereinfachungen bei der Ausweisung einer SWZ. Damit bilden vor allem steuer-, gleichheits-, und beihilferechtliche Regeln auf völker-, europa-⁸³ und verfassungsrechtlicher Ebene den rechtlichen Rahmen der Ausweisung einer SWZ.

Völkerrecht

Die Entscheidung über die Errichtung, die Ausgestaltung und den Betrieb von SWZ, insbesondere die Gewährung von Subventionen, unterliegen wirtschaftsvölkerrechtlichen Schranken, da Subventionen typischerweise eine Steuerungswirkung auf internationale Handels- und Investitionsströme entfalten (sollen).⁸⁴

Gemäß Art. 3.1 (a) des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM-Abkommen) sind all diejenigen Subventionsformen verboten, welche an die Exportleistung des Subventionsempfängers anknüpfen. Werden Vergünstigungen oder sonstige Anreize in einer SWZ an Exportpflichten geknüpft, kann dies eine nach dem WTO-Recht verbotene Exportsubvention darstellen, insbesondere wenn steuerliche Vorteile vom Export der gesamten oder überwiegenden Produktion abhängen.⁸⁵ Viele SWZ verstoßen zumindest teilweise gegen die Subventionsregeln der WTO. Gleichwohl werden sie in der Praxis oft toleriert,

weil insbesondere Exportproduktionszonen Handel und Beschäftigung vor allem in Entwicklungsländern fördern.⁸⁶

Wenn bestimmte Exportleistungsverpflichtungen und lokale Inhaltsvorgaben an die Förderungen geknüpft sind, ist zudem an Art. 2 iVm. Anhang 1 des WTO-Übereinkommens über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS-Abkommen) zu denken.

Um Handelsstreitigkeiten zu vermeiden, sollte die Ausweisung einer SWZ so gestaltet sein, dass sie die genannten WTO-Vorgaben berücksichtigt.

Europarecht, insbesondere Beihilferecht

Die Ausweisung und Ausgestaltung von SWZ liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit und dem politischen Ermessen der Mitgliedstaaten.⁸⁷ Die SWZ-typischen Steuervergünstigungen oder Verwaltungsvereinfachungen sind insbesondere am unionsrechtlichen Beihilfeverbot zu messen. Der Vollzug des EU-Beihilferechts obliegt vor allem der Kommission.⁸⁸ Es sind grundsätzlich zwei verschiedene Verfahrensansätze zu unterscheiden, welche sich insbesondere auch hinsichtlich des Spielraums bei der Ausgestaltung einer SWZ grundlegend unterscheiden und daher folgend separat behandelt werden.

1. *Ex ante* Beihilfeprüfung durch die Kommission

Mitgliedstaatliche Vorhaben zur Errichtung einer SWZ werden grundsätzlich *ex ante* (präventiv) durch die Kommission auf ihre Kompatibilität mit dem

EU-Beihilferecht überprüft. Grundsätzlich sind wettbewerbsverzerrende Beihilfen im Binnenmarkt verboten.⁸⁹

Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Beihilfen vor ihrer Gewährung bei der Kommission anzumelden.⁹⁰ Die Kommission prüft, ob es sich bei der angemeldeten Maßnahme tatsächlich um eine Beihilfe iSd. Unionsrechts⁹¹ handelt und wenn ja, ob diese ausnahmsweise gerechtfertigt werden kann.⁹² Erst im Anschluss an diese Prüfung darf der betreffende Mitgliedstaat die Beihilfe gewähren.⁹³

Sowohl eine auf Steuervergünstigung⁹⁴ als auch eine auf vereinfachten Planungs- und Genehmigungsverfahren⁹⁵ beruhende SWZ dürfte die Beihilfe-Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen. Unter Umständen können jedoch diese Formen der sogenannten Regionalbeihilfe gerechtfertigt, d. h. mit dem Binnenmarkt vereinbar, sein.

Angesichts des lokalen Charakters einer SWZ kommen die RAG zur Anwendung⁹⁶, die die Rechtfertigungstatbestände nach Art. 107 Abs. 3 a) und c) AEUV konkretisieren. Danach muss die Beihilfemaßnahme u. a. die wirtschaftliche Förderung von A- oder C-Fördergebieten bezwecken.⁹⁷ Mitgliedstaaten können die entsprechenden A- und C-Fördergebiete anhand von Fördergebietskarten bestimmen (die zuvor der Kommission anzumelden und von ihr zu genehmigen sind)⁹⁸. Zudem muss der Mitgliedstaat nachweisen, dass andere möglicherweise mit geringeren Wettbewerbsverfälschungen verbundene Beihilfeformen nicht geeignet sind (wie beispielsweise auf Schuld- oder Eigenkapitalinstrumenten basierende Beihilfeformen oder rückzahlbare Zuschüsse).⁹⁹

Mithin können Regionalbeihilfen in Form von Steuerermäßigungen und vereinfachten Verwaltungsverfahren durchaus gewährt werden, wenn sie die festgesetzten A- und C-Fördergebiete betreffen und verhältnismäßig sind.¹⁰⁰

2. Freistellungsmöglichkeit für Regionalbeihilfen nach der Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)

Alternativ können Beihilfen auch ohne vorherige Notifizierung und Kommissionsüberprüfung gewährt werden, soweit die Voraussetzungen der entsprechenden Freistellungsverordnungen¹⁰¹ erfüllt sind. Mit der Einhaltung der jeweiligen Vorgaben werden Mitgliedstaaten mithin von ihrer Pflicht der Notifizierung vor Gewährung befreit.¹⁰² Die Kommission kann die gleichwohl anzuzeigenden Beihilfen jedoch *ex post* kontrollieren.

Materiell sind die jeweiligen Anforderungen der einschlägigen Freistellungsverordnungen für regionale Investitions- oder Betriebsbeihilfen einzuhalten. Diese knüpfen zwar inhaltlich an die Regionalbeihilfeleitlinien (RAG) an, weisen jedoch einen engeren Anwendungsbereich auf und enthalten deutlich konkretere und verbindlichere Vorgaben zu Art, Intensität und Voraussetzungen zulässiger Beihilfen. Der beihilferechtliche Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten ist bei diesem verfahrensrechtlichen Ansatz daher erheblich eingeschränkt. Ob eine SWZ in Form regional begrenzter Steuervergünstigungen oder administrativer Erleichterungen von der Pflicht zur *Ex-ante*-Notifizierung und -Kontrolle befreit werden kann, hängt folglich von ihrer konkreten rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung im Einzelfall ab.¹⁰³

In der Praxis handelt es sich im Wesentlichen um einen Verhandlungsprozess zwischen dem EU-Mitgliedstaat und der Kommission über die jeweiligen Bedingungen.¹⁰⁴ Dies galt bereits für die osteuropäischen Staaten beim Beitritt zur EU¹⁰⁵ und würde wohl ebenso für eine deutsche SWZ, die spezifische Vergünstigungen vorsieht, gelten.¹⁰⁶

Insgesamt stellt das Unionsrecht kein unüberwindbares Hindernis für die Ausweisung einer SWZ dar. Freilich kommt es auf die konkrete Ausgestaltung einer SWZ an. Insbesondere die oben angesprochenen regional begrenzten Steuervergünstigungen oder administrativen Erleichterungen müssen den dargestellten beihilferechtlichen Anforderungen genügen.

Verfassungsrecht

Die Einrichtung einer SWZ, die regional begrenzte Steuervergünstigungen oder administrative Erleichterungen gewährt, muss sich selbstverständlich auch an den Vorgaben des Grundgesetzes (GG) messen lassen. Aufgrund der regionalen Begrenzung der Ausnahmeregelungen einer SWZ und der damit verbundenen Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte im übrigen Bundesgebiet wird die verfassungsrechtliche Prüfung vor allem von der Frage der Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG bestimmt.¹⁰⁷

Der Grundsatz der Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz erfordert im Steuerrecht, dass Steuerpflichtige rechtlich und tatsächlich entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit gleichmäßig belastet werden.¹⁰⁸ Steuervergünstigungen stehen einer gleichmäßigen Belastung des jeweiligen Steuergegenstands innerhalb einer Steuerart entgegen und sind nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nur dann gerechtfertigt, wenn der Gesetzgeber damit das wirtschaftliche oder sonstige Verhalten der Steuerpflichtigen aus Gründen des Gemeinwohls fördern oder lenken will.¹⁰⁹

Die Gewährung regional begrenzter Steuerermäßigungen zur Förderung etwa der Unternehmensansiedlung im Zuge des Strukturwandels (beispielsweise infolge des Kohleausstiegs) dient grundsätzlich gemeinwohlorientierten außerfiskalischen Förderungs- und Lenkungszielen. Die pauschale und unterschiedslose Gewährung von Steuervergünstigungen innerhalb eines regional begrenzten Gebietes dürfte hingegen schwerer mit Gemeinwohlgründen zu rechtfertigen sein, da sie die wirtschaftliche Bedürftigkeit außer Acht lässt – etwa, wenn die wirtschaftliche Lage der SWZ derzeit insgesamt nicht als deutlich schlechter als in anderen Landesteilen einzustufen ist. Die gezielte Gewährung von Steuervergünstigungen für konkrete Investitionen in wirtschaftlich schwachen Gebieten ließe sich demgegenüber durch das Verdienstprinzip rechtfertigen, das ein bestimmtes, dem Allgemeininteresse dienendes Verhalten belohnt.¹¹⁰

Die Einrichtung einer SWZ, die regional begrenzt Verwaltungsvereinfachungen vorsieht, ist ebenfalls am allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen. Aufgrund ihrer räumlichen Begrenzung

bewirken sie eine Ungleichbehandlung von Normadressaten, die sich außerhalb der SWZ in vergleichbarer Lage befinden. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Differenzierungen bedürfen daher eines sachlichen Rechtfertigungsgrundes, dessen Anforderungen sich nach dem Regelungsgegenstand und der Intensität der Ungleichbehandlung bestimmen.¹¹¹ Bei komplexen Zusammenhängen unterliegt die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung weniger strengen Anforderungen, insbesondere wenn noch Erfahrungen gesammelt werden müssen.¹¹² Bei wirtschaftslenkenden und wirtschaftsordnenden Maßnahmen hat das BVerfG den weiten Spielraum des Gesetzgebers besonders betont, solange die Differenzierung nicht willkürlich erfolgt. Dem Gesetzgeber wird eine große Gestaltungsfreiheit zugesprochen, wenn er ein bestimmtes Verhalten der Bürgerinnen und Bürger aus wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Gründen fördern möchte.¹¹³

Als sachlicher Grund für regionale Verwaltungsprivilegien kommt insbesondere die Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft oder die Bewältigung struktureller Transformationsprozesse in Betracht. In diesem Zusammenhang kann die wirtschaftliche Strukturschwäche eines Gebiets ein tragfähiges Differenzierungskriterium darstellen. Bestehen objektiv belegbare Standortnachteile – etwa infolge eines industriellen Strukturwandels oder eines überdurchschnittlichen Arbeitsplatzabbaus, kann die erleichterte Ausgestaltung verwaltungsrechtlicher Verfahren geeignet und erforderlich sein, um gleichwertige Lebens- und Wettbewerbsbedingungen herzustellen. Demgegenüber begegnet eine pauschale und unterschiedslose Gewährung administrativer Erleichterungen für ein regional abgegrenztes Gebiet verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn ein besonderer Förderbedarf nicht hinreichend erkennbar ist. Fehlt es an einer strukturellen Benachteiligung oder einem sonstigen spezifischen Sachgrund, droht die regionale Privilegierung in eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung umzuschlagen.

Regionale Ausnahmeregelungen in Form einer SWZ sind daher aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich denkbar.¹¹⁴ Eine abschließende Bewertung kann jedoch auch hier nur im konkreten Einzelfall erfolgen.

Konkrete Möglichkeiten der Ausgestaltung einer SWZ

Im Folgenden soll anhand konkreter Beispiele aufgezeigt werden, wie eine SWZ durch Anpassungen des bestehenden gesetzlichen Rahmens umgesetzt werden könnte.

Etablierung eines „One-Stop-Shop“ (OSS) und Volldigitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen

Im deutschen Kontext können SWZ gezielt als begrenzte Erprobungsräume genutzt werden, um neue Formen der Verwaltungsorganisation einzuführen und praktisch zu testen. Um die Attraktivität ausgewählter Wirtschaftsstandorte zu erhöhen, könnten Länder und Kommunen innerhalb solcher räumlich abgegrenzten Zonen verstärkt auf das Instrument des OSS zurückgreifen. Gerade die Einführung eines OSS bietet sich an, um innerhalb einer SWZ verwaltungsrechtliche Vereinfachungen konzentriert zu erproben, ohne die bestehenden Verwaltungsstrukturen flächendeckend zu verändern. In diesem Sinne kann der OSS zunächst gebietspezifisch innerhalb einer SWZ eingeführt, evaluiert und gegebenenfalls später auf andere Regionen übertragen werden.

Über einen einzigen (Online-)Zugang könnten verschiedene Verwaltungsleistungen zeit- und ortsunabhängig beantragt und angestoßen werden (*Front Office*), während die anschließende Bearbeitung dezentral in den Fachabteilungen der jeweiligen Behörden bearbeitet werden (*Back Office*). Damit wird die strukturelle Verbindung zwischen dem Ort des Leistungszugangs (*Front Office*) und dem Ort der Leistungserbringung in der Fachabteilung (*Back Office*) aufgehoben und ein bürgerfreundlicher Leistungszugang mit einer effizienten Verwaltungsstruktur verbunden.¹¹⁵

Wie ein OSS in einer SWZ in der Praxis funktionieren kann, zeigt das Beispiel Italien: Am 1. Januar 2024 wurde in Italien die einheitliche Sonderwirtschaftszone Süditalien *Zona Economica Speciale Unica Mezzogiorno* (ZES Unica Mezzogiorno) gemäß Gesetz Nr. 162/2023 geschaffen, welche die Gebiete der Regionen Abruzzen, Basilikata, Kalabrien, Kampanien, Molise, Apulien, Sizilien und Sardinien umfasst. Die ZES Unica Mezzogiorno hat zum Ziel, die wirtschaftliche Entwicklung und das Wachstum in den Regionen Süditaliens durch verwaltungsrechtliche Vereinfachungen, hier insbesondere der *Autorizzazione Unica* (Einheitliche Genehmigung), zu fördern.

Unternehmen können ein Ansiedlungsprojekt innerhalb der einheitlichen digitalen Anlaufstelle der ZES Unica Mezzogiorno (OSS Süditalien) (*Front Office*) vollständig elektronisch einreichen und eine Einheitliche Genehmigung beantragen. Der OSS Süditalien übernimmt die Funktionen, die zuvor von den außerordentlichen Kommissarinnen und Kommissaren der acht Sonderwirtschaftszonen wahrgenommen wurden.¹¹⁶ Die Einheitliche Genehmigung ersetzt alle bisherigen Genehmigungen, Konzessionen und Stellungnahmen. Dem Antrag auf eine Einheitliche Genehmigung sind alle Angaben und Unterlagen beizufügen, die nach den sektoralen Vorschriften erforderlich sind, um den zuständigen Behörden (im *Back Office*) die Prüfung zu ermöglichen. Der Stand eines Verfahrens kann online überwacht werden.¹¹⁷

Für Deutschland eröffnet die föderale Verwaltungsstruktur die Möglichkeit, OSS gezielt als Bestandteil von SWZ auszugestalten. Die Länder regeln die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst, wenn sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen.¹¹⁸ Landesverwaltungsverfahrensgesetze könnten innerhalb geografisch abgegrenzter Gebiete zentrale

Genehmigungsbehörden schaffen (etwa Landes-OSS) oder bestehende Behörden bündeln, Sonderzuständigkeiten festlegen, Fristen verkürzen, Genehmigungsfiktionen zulassen und gegebenenfalls Sonderbefugnisse an eine Landesbeauftragte bzw. einen Landesbeauftragten oder sogenannte „Kommissarin“ bzw. „Kommissar“ delegieren. Kommunen müssten ihre internen Abläufe dementsprechend anpassen und mitwirken, wenn das Land ihnen entsprechende Zuständigkeiten zuweist.

Die zunehmende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung kann das OSS-Konzept (Leistungsbündelung) innerhalb von SWZ um die zusätzliche Dimension des Digitalisierungsgrades ergänzen. Entwicklungen im Bereich der E-Government-Gesetzgebung haben zur Etablierung des Begriffs „One-Stop-Government“ geführt, unter welchem die Einrichtung eines virtuellen Bürgerbüros gefasst wird, das – ähnlich wie ein physisches Bürgeramt – den Nutzerinnen und Nutzern ermöglicht, ihre Anliegen zu identifizieren und verschiedene, miteinander verbundene Dienstleistungen zentral zu erhalten. Dabei sollen beide Perspektiven, Leistungsbündelung und Digitalisierungsgrad, maximiert werden. Gemäß §§ 1 Abs. 1, 1a Abs. 1, Abs. 3 Onlinezugangsgesetz (OZG) sind Bund und Länder bereits dazu verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen.¹¹⁹

Während das OZG den Bund und die Länder verpflichtet, Verwaltungsleistungen generell auch elektronisch bereitzustellen und ihre Portale zu verknüpfen, kann eine SWZ als Raum dienen, in dem diese digitalen Instrumente gebündelt, priorisiert und konsequent auf wirtschaftsrelevante Verfahren ausgerichtet umgesetzt werden. In diesem Sinne ließe sich innerhalb einer SWZ ein „One-Stop-Government“ verwirklichen, das als virtuelles Verwaltungsportal sämtliche für Ansiedlungs-, Investitions- und Betriebsvorhaben relevanten Leistungen integriert. Die SWZ fungiert damit nicht nur als wirtschaftlicher Förderraum, sondern zugleich als Testfeld für eine besonders weitgehende digitale und organisatorische Verdichtung staatlicher Verwaltungsleistungen, die über den allgemeinen OZG-Standard hinausgeht.

Etablierung von Reallaboren (Regulatory Sandboxes)

SWZ bieten nicht nur Raum für finanzielle Begünstigungen, sondern können zugleich gezielt als Orte (de-)regulatorischer Erprobung ausgestaltet werden. Gerade aufgrund ihrer räumlichen Begrenzung und ihres Ausnahmecharakters eignen sich SWZ in besonderer Weise, um neue Formen wirtschaftlichen und administrativen Handelns unter erleichterten rechtlichen Bedingungen regional und gebündelt zu testen. Durch die Einräumung spezifischer Experimentierspielräume in Bundes- oder Landesgesetzen können innerhalb einer SWZ innovative Geschäftsmodelle, Verwaltungsverfahren oder Regulierungsansätze frühzeitig, kontrolliert und mit geringeren rechtlichen Hürden erprobt und weiterentwickelt werden. Auf diese Weise kann die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes gesteigert werden, ohne den allgemeinen Rechtsrahmen flächendeckend zu verändern.

Vor diesem Hintergrund knüpft der nachfolgende Abschnitt an das Konzept der sogenannten Reallabore und Experimentierklauseln an, die ein zentrales Instrument zur rechtlichen Ausgestaltung solcher Erprobungsräume innerhalb von SWZ darstellen.

Ein Reallabor zeichnet sich dadurch aus, dass eine Innovation (Technologie, Produkt, Dienstleistung oder Ansatz) zeitlich befristet, unter möglichst realen Bedingungen und häufig mit regulatorischer Beteiligung (beispielsweise Genehmigung auf Basis einer Experimentierklausel) erprobt wird und die Erkenntnisse zum regulatorischen Lernen beitragen können.¹²⁰ Reallabore bieten die Möglichkeit, frühzeitig Informationen über Auswirkungen, Chancen und Risiken von Innovationen unter realen Bedingungen zu sammeln. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse können als Grundlage für eine spätere Weiterentwicklung des bestehenden Rechtsrahmens dienen, beispielsweise um die betreffende Innovation generell zuzulassen.

Für die Erprobung einer Innovation definieren Experimentierklauseln den rechtlichen Rahmen. Sie ermöglichen es den zuständigen Behörden, für die Erprobung kontrollierte Ausnahmen von Vorschriften und Verboten des Fachrechts zu gewähren.¹²¹ Im deutschen Recht sind Experimentierklauseln bereits

in unterschiedlichen Regelungsbereichen verankert. Beispielhaft soll § 2 Abs. 7 Personenbeförderungsgesetz zeigen, wie eine solche Experimentierklausel aussehen kann: „Zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel kann die Genehmigungsbehörde auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften dieses Gesetzes oder von auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Dauer von höchstens fünf Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.“¹²²

Experimentierklauseln sind auf den jeweiligen Bereich der zu erprobenden Innovation zugeschnitten.¹²³ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat eine Arbeitshilfe für die Schaffung von Experimentierklauseln erstellt.¹²⁴ Aktuelle Entwicklungen deuten darauf hin, dass sich dieses Instrument noch stärker durchsetzen wird. Auf europäischer Ebene betont der Rat die Potenziale für Innovation und zukunftsorientierte Gesetzgebung durch Reallabore und Experimentierklauseln.¹²⁵ Der derzeitige deutsche Gesetzesentwurf zum Reallabore-Gesetz¹²⁶ zielt darauf ab, einen umfassenden und innovationsfördernden Rahmen für Reallabore zu etablieren.

Auch die Länder erweitern die Einsatzmöglichkeiten von Reallaboren. Neben der Verankerung von Experimentierklauseln in Landesgesetzen wird auch deren Anwendung in der Praxis unterstützt. So fördert das Land Baden-Württemberg mit 495.000 Euro ein Reallabor zur Erforschung der rechtlichen Rahmenbedingungen für KI und Robotik.¹²⁷ Das „Reallabor für rechtskonforme KI und Robotik – KIRR REAL“ soll Unternehmen in Baden-Württemberg bei der Umsetzung der EU-Maschinenverordnung und des EU AI Act unterstützen und Impulse für die praxistaugliche Weiterentwicklung der KI-Regulierung liefern.¹²⁸ Gleichzeitig hat ein Vertreter der baden-württembergischen Landesregierung im Januar 2025 darauf hingewiesen, dass man die Verabschiedung des Reallaborgesetzes des Bundes abwarten werde, bevor man weitere Experimentierklauseln einführe, um gesetzliche Doppelungen zu vermeiden.¹²⁹

Die beschlossene Änderung des Baugesetzbuches – § 246e Baugesetzbuch („BauGB“)¹³⁰ – soll als Modell dienen, wie den Gemeinden durch Experimentierklauseln erweiterte Handlungsspielräume eröffnet werden können, um in einem räumlich abgegrenzten

Gebiet vereinfachte wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu ermöglichen.

§ 246e I BauGB ermöglicht es, befristet bis zum 31.12.2030 für Zwecke des Wohnungsbaus von den ansonsten geltenden bauplanungsrechtlichen Vorschriften abzuweichen. Um die Planungshoheit der Gemeinden zu wahren, steht jede Abweichung vom Bauplanungsrecht jedoch unter dem ausdrücklichen Zustimmungsvorbehalt der Gemeinden.¹³¹

Diese befristete Sonderregelung gibt den Kommunen ein starkes Instrument an die Hand, um schneller Baurecht zu schaffen und damit den Wohnungsbau voranzutreiben. Zusätzlicher Wohnraum kann bereits nach einer dreimonatigen Prüfungsphase genehmigt werden, ohne dass ein Bebauungsplan geändert oder erst über einen Zeitraum von zwei oder mehr Jahren neu aufgestellt werden muss (das Bauen von Wohnraum ganz ohne Bebauungsplan ist mitgeschlossen; im Außenbereich findet der neue § 246e BauGB jedoch nur eingeschränkt Anwendung).

Letztlich reichen die neuen Spielräume im BauGB allein aber nicht aus, um tiefgreifende Veränderungen zu bewirken. Die Kommunen müssen diese auch nutzen (wollen). Das Umsetzungslabor zum Bau-Turbo¹³² setzt genau an dieser Stelle an und versucht, die praktische Erprobung der neuen Experimentierklausel im BauGB zu begleiten und Politik, Fachpraxis, Bauwirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenzubringen.

Experimentierklauseln sind im deutschen Recht jedoch bislang überwiegend als landes- oder bundesweit anwendbare Ausnahmeregelungen ausgestaltet, die punktuelle und bereichsspezifische Abweichungen vom geltenden Rechtsrahmen ermöglichen. SWZ eröffnen demgegenüber die Möglichkeit, diese experimentellen Spielräume räumlich zu bündeln und systematisch zu vertiefen. Durch die Konzentration von Experimentierklauseln innerhalb klar abgegrenzter Gebiete lassen sich weitergehende und aufeinander abgestimmte regulatorische Erprobungen realisieren, die über vereinzelte Ausnahmeentscheidungen hinausgehen. SWZ fungieren damit als räumlich verdichtete Experimentierumgebungen, in denen mehrere Experimentierklauseln koordiniert angewendet und miteinander verzahnt werden können. Dies erlaubt

nicht nur ein intensiveres regulatorisches Lernen, sondern auch eine realitätsnähere Bewertung der Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Rechtsmaterien und administrativen Verfahren, ohne den allgemeinen Rechtsrahmen flächendeckend zu verändern.

Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für den Wohnungsbau

Neben der Einführung der Experimentierklausel in § 246e BauGB bestehen weitere Ansatzpunkte, um Kommunen – insbesondere in strukturschwachen Regionen – bei der zügigen Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu unterstützen und Unternehmen zugleich verlässliche Planungs- und Investitionsbedingungen zu bieten. Der anhaltend hohe Wohnraumbedarf, insbesondere im Bereich des geförderten Wohnens, steht weiterhin einer deutlich hinter dem Bedarf zurückbleibenden Bautätigkeit gegenüber.¹³³

Der „Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern“ vom 6. November 2023 (Beschleunigungspakt)¹³⁴ zielt mit konkreten Arbeitsaufträgen u. a. darauf ab, Planungs- und Genehmigungsverfahren für Bauvorhaben auf allen Verwaltungsebenen zu vereinfachen und zu beschleunigen. Unter gezielter Ausschöpfung EU-rechtlicher Spielräume sollen formelle und materielle Anforderungen an Planungs- und Genehmigungsverfahren auf ihre Effizienz hinterfragt werden.¹³⁵ Bund und Länder haben bereits ein Drittel der Aufträge vollständig umgesetzt¹³⁶ – dennoch besteht weiterer Handlungsbedarf.

Gerade SWZ bieten sich an, um Reformansätze nicht isoliert, sondern gebündelt und räumlich konzentriert umzusetzen. Anstatt landesweit einzelne Regelungen punktuell zu ändern, können Länder innerhalb einer SWZ gezielt mehrere Instrumente aus Bauordnungen – und Verwaltungsverfahrensrecht kombinieren und zu einem integrierten, beschleunigten Genehmigungsregime zusammenführen. Auf diese Weise ließe sich innerhalb der SWZ ein faktisches „Super-Baugesetz“ schaffen, das weitergehende Erleichterungen erprobt, ohne den allgemeinen Rechtsrahmen des Landes insgesamt zu verändern.

Konkret können Länder hierfür insbesondere folgende, in manchen Ländern bereits genutzte Reformelemente auswählen und innerhalb einer SWZ kumulativ zur Anwendung bringen:

- › Anerkennung landesübergreifender Typengenehmigungen, sodass bauliche Anlagen, die in gleicher Ausführung an mehreren Standorten errichtet werden, hinsichtlich ihrer standardisierten Elemente und Bauteile (serielles und modulares Bauen) nur einmal genehmigt werden müssen. Dadurch werden Baugenehmigungsverfahren deutlich beschleunigt, da die in der Typengenehmigung bereits geprüften Aspekte in nachfolgenden Bauanträgen nicht erneut durch die Bauaufsichtsbehörde geprüft werden müssen. Gebäude, die im Werk vorgefertigt werden, profitieren von deutlich verkürzten Bauzeiten. Beispielsweise Brandenburg hat bereits 2020 die Typengenehmigung in die Brandenburgische Bauordnung integriert.¹³⁷
- › Einführung verbindlicher Genehmigungsfiktionen von drei Monaten im Wohnungsbau, so dass Bauanträge für bestimmte, klar definierte Vorhaben im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren als automatisch genehmigt gelten, sofern die Bauaufsichtsbehörde nicht innerhalb von drei Monaten widerspricht. Dieses Verfahren erhöht die Planungssicherheit, beschleunigt die Umsetzung von Bauprojekten und entlastet die Behörden. Brandenburg hatte bereits im Jahr 2020 eine Genehmigungsfiktion von drei Monaten im Wohnungsbau eingeführt.¹³⁸
- › Ausweitung genehmigungsfreier Vorhaben, so dass Nutzungsänderungen von Dachgeschossen zu Wohnzwecken, einschließlich der Errichtung von Dachgauben, unter bestimmten Voraussetzungen genehmigungsfrei sind.¹³⁹
- › Lockerung von Stellplatzanforderungen, sodass bei Umbauten, Aufstockungen und Ergänzungen im Wohnungsbestand die Kfz-Stellplatzpflicht entfällt.¹⁴⁰
- › Erweiterung der Befugnisse für einfache Genehmigungsplanungen, sodass bestimmte qualifizierte Berufsgruppen, anstelle von Architektinnen und Architekten bzw.

Bauingenieurinnen und Bauingenieuren, befugt sind, eine einfache Genehmigungsplanung als verantwortliche Planverfasser vorzunehmen. Bauanträge für kleinere Gebäude sollten beispielsweise von Berufsgruppen wie Handwerksmeisterinnen und Handwerksmeister der Fachrichtungen Maurer-, Betonbauer- und Zimmererhandwerk sowie von staatlich geprüften Technikerinnen und Technikern der Fachrichtung Bautechnik mit Schwerpunkt Hochbau eingereicht werden können.¹⁴¹

- › Erleichterung innovativer und kostenoptimierter Bauweisen, sodass nach dem Grundgedanken des Gebäudetyps E („E“ im Sinne von einfach)¹⁴² der Umbau, die Umnutzung oder die Nutzung von alternativen und innovativen Baustoffen sowie neuer Technologien erleichtert werden. Beispielsweise, nach § 67 LBO Schleswig-Holstein soll die Bauaufsichtsbehörde Abweichungen von Anforderungen dieses Gesetzes und auf Grund dieses Gesetzes erlassener Vorschriften insbesondere dann zulassen, wenn es um Vorhaben zur Erprobung neuer Bau- und Wohnformen geht.

Selbst wenn Länder nicht bereit sind, derartige Maßnahmen landesweit umzusetzen, ermöglichen SWZ einen rechtspolitisch tragfähigen Mittelweg. Durch maßgeschneiderte, räumlich begrenzte Sonderregelungen können weitergehende Reformen dort erprobt werden, wo der Handlungsdruck besonders hoch ist. Zugleich lassen sich die wirtschaftlichen, sozialen und administrativen Effekte systematisch evaluieren. Bewähren sich die gebündelten Maßnahmen, können sie schrittweise in den allgemeinen Rechtsrahmen überführt werden; andernfalls bleibt ihre Wirkung auf die SWZ begrenzt.

Absenkung der Gewerbesteuerhebesätze in den Gemeinden einer SWZ

Steuererleichterungen stellen eine klassische Maßnahme innerhalb von SWZ dar. Die Absenkung der Gewerbesteuerhebesätze in den Gemeinden einer SWZ kann zu einer Entlastung der Unternehmen führen und mithin Investitionsanreize für bestehende Unternehmen und Neuansiedlungen setzen. Folglich handelt es sich um die Möglichkeit der Kommunen, ihren Entscheidungsspielraum zu nutzen und die Gewerbesteuerbelastung

innerhalb des Gemeindegebietes durch einen Satzungsakt (Beschluss des Gemeinderates) auf ein Minimum zu reduzieren. Die Gewerbesteuer ist die wichtigste originäre Einnahmequelle der Kommunen zur Bestreitung öffentlicher Ausgaben.¹⁴³ Aus Unternehmenssicht macht die Gewerbesteuer rund die Hälfte der gesamten Ertragssteuerlast einer Kapitalgesellschaft aus und ist mithin von großer Relevanz für die Gesamtsteuerbelastung des Unternehmens.¹⁴⁴

Gemäß Art. 106 Abs. 4 S. 2 GG ist den Gemeinden das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Art. 28 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 GG gewährt den Gemeinden eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit Hebesatzrecht. Damit ist die unterschiedlich hohe Gewerbesteuerbelastung in den einzelnen Gemeinden verfassungsrechtlich akzeptiert und im Rahmen landesgesetzlicher Vorgaben zum kommunalen Finanzausgleich zulässig. Der Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG spielt aus diesem Grund über die Gemeindegrenze hinaus keine Rolle. In der Regel besteht zudem keine Genehmigungspflicht seitens der EU.¹⁴⁵

Nach § 16 Abs. 1 GewStG wird die Gewerbesteuer aufgrund des Steuermessbetrags¹⁴⁶ mit einem Prozentsatz (Hebesatz) festgesetzt und erhoben, der von der heheberechtigten Gemeinde zu bestimmen ist.¹⁴⁷ Der Hebesatz muss für alle in der Gemeinde ansässigen Unternehmen gleich sein und mindestens 200 Prozent betragen.¹⁴⁸ Die Absenkung des Hebesatzes unter den Mindesthebesatz von 200 Prozent bedarf einer Änderung des Gesetzes, wofür die Zustimmung der Länder erforderlich ist.¹⁴⁹ Eine solche Aufhebung der gesetzlichen Regelung würde aber letztlich wieder allen Gemeinden gleichermaßen zugutekommen, sodass sie insofern nicht zu einem wirtschaftlichen Vorteil in einer abgegrenzten Region im Sinne einer SWZ führt.

Im Jahr 2024 lag der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz aller Gemeinden in Deutschland bei 409 Prozent und damit 2 Prozentpunkte über dem Vorjahreswert.¹⁵⁰ Die Herabsetzung des Gewerbesteuerhebesatzes auf 200 Prozent stellt somit – unabhängig davon, dass es sich hierbei nicht um eine SWZ-bezogene Maßnahme im engeren Sinne handelt – ein einflussreiches fiskalisches Instrument dar, dessen sich die Kommunen bedienen können.

Fazit

SWZ sind kein Allheilmittel zur Lösung struktureller Probleme, können im deutschen Kontext aber als räumlich und sachlich begrenzte Reformräume einen praktischen Mehrwert entfalten. Die vorliegende Publikation zeigt, dass die Ausweisung und Ausgestaltung von SWZ grundsätzlich möglich ist, ihre Zulässigkeit jedoch maßgeblich von der konkreten Ausprägung im Einzelfall abhängt und insbesondere am EU-Beihilferecht sowie an den verfassungsrechtlichen Vorgaben (namentlich Art. 3 Abs. 1 GG) zu messen ist.

Gerade als „Reformlabore“ können SWZ dazu beitragen, neue Verwaltungsformen (etwa OSS und voll-digitalisierte Verfahren), regulatorische Erprobungen (Reallabore/Experimentierklauseln) sowie gebündelte Beschleunigungsinstrumente – etwa im Wohnungsbau – unter realen Bedingungen zu testen, ohne den allgemeinen Rechtsrahmen flächendeckend zu verändern. Entscheidend ist dabei eine zielgenaue, befristete und evaluierbare Ausgestaltung, damit die in der SWZ gewonnenen Erkenntnisse in den allgemeinen Rechtsrahmen überführt werden können. In diesem Sinne können SWZ eine von der Praxis getragene Reformdynamik anstoßen und so dazu beitragen, Standortattraktivität, Investitionen und Modernisierung staatlicher Strukturen gezielt zu fördern.

Die Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Steffen Hindelang ist Professor für Internationales Investitions- und Handelsrecht an der Universität Uppsala in Schweden. Zudem ist er geschäftsführender Direktor des CELIS Institut, Berlin, einer unabhängigen, gemeinnützigen und überparteilichen Forschungseinrichtung, die sich der Förderung einer besseren Regulierung ausländischer Investitionen im Spannungsfeld von Sicherheit, öffentlicher Ordnung und Wettbewerbsfähigkeit widmet. Er wurde in Tübingen im Europarecht promoviert und habilitierte sich im öffentlichen Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Steffen Hindelang berät die Europäische Union, europäische Regierungen sowie Unternehmen zu Investitionsprüfmechanismen und internationalen Investitionsstreitigkeiten und unterstützt internationale Organisationen bei der Reform des bestehenden internationalen Investitionsrechtsregimes. Er wurde wiederholt vom INTA-Ausschuss des Europäischen Parlaments eingeladen, Studien zur Entwicklung der Gemeinsamen Handelspolitik der EU zu erstellen. Zudem ist er regelmäßig als Sachverständiger vor internationalen Schiedsgerichten und nationalen Gerichten tätig. Für den Zeitraum 2025-2031 wurde er von Deutschland für die Mitgliedschaft im ICSID-Schiedsrichtergremium nominiert.

Helene Schramm ist Stipendiatin Konrad-Adenauer-Stiftung und unterstützt Prof. Hindelang und das CELIS Institut, Berlin, als studentische Forschungsassistentin seit April 2023. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind internationales Investitions- und Handelsrecht, Europarecht und deutsches öffentliches Recht. Helene Schramm ist Studentin des integrierten Studiengangs „Europäische:r Jurist:in“ (Humboldt European Law School). Nach Abschluss ihres Jura-Studiums an der Humboldt-Universität zu Berlin, Deutschland (*Erste Juristische Prüfung*) und dem Erwerb eines Master-Abschlusses in französischem öffentlichem Recht an der Université Paris-Panthéon-Assas, Frankreich (*Master 1*), studiert sie derzeit am King's College London, Großbritannien (*Master of Laws*).

Literatur

A Agora Energiewende (2017). *Eine Zukunft für die Lausitz. Elemente eines Strukturwandelkonzepts für das Lausitzer Braunkohlerevier.*

B Baden-Württemberg (2024). *Rechtsrahmen für KI und Robotik ausloten.* Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/rechtsrahmen-fuer-ki-und-robotik-ausloten>.

BBSR Bonn (2022). *GRW-Fördergebiete 2022–2027 und Fördergebiete des GRW-Sonderprogramms „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen“.*

Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 (2023). Ergebnisprotokoll. *Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern.*

Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (2025). *Baufertigstellungen und Bauüberhänge im Jahr 2024.* Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/bautaetigkeit/wohnungsbaufertigstellungen/wohnungsbaufertigstellungen.html>.

Bundesministerium der Justiz (2008). Bundesanzeiger. *Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit. Vom 22. September 2008.*

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (2025). *Durchbruch für Deutschland. 10 Eckpunkte für ein Zielbild für das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung.* Zugriff am 15.12.2025 unter <https://bmfs.bund.de/ministerium/zielbild>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019). Abschlussbericht. *Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“.* Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2023). *Reallabore – Testräume für Innovation und Regulierung.* Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024). *Recht flexibel. Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln.*

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2025). *Prüfung der Erforderlichkeit einer Experimentierklausel. Prüfschema im Rahmen der Erstellung von Gesetzentwürfen*.

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024). *Einfaches Bauen. Gebäudetyp E. Leitlinie und Prozessempfehlung*.

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2025). *Bau-Turbo. Gemeinsam schneller zu mehr Wohnraum*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.bmwsb.bund.de/DE/bauen/baurecht/bau-turbo/bau-turbo.html?nn=43060>.

Bundesregierung (2020). *Das gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen*. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtdeutsches-foerdersystem.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesregierung (2024). Stand der Umsetzung des Pakts für Planungs- Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern. *Erster Monitoring-Bericht der Bundesregierung und der Länder*.

Bundesregierung (2025). *Bericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des „Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen“*. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bericht-gesamtdeutsches-foerdersystem-fuer-strukturschwache-regionen.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Bundesregierung (2025). Gesetzentwurf. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erprobung von Innovationen in Reallaboren und zur Förderung des regulatorischen Lernens (Reallabore-Gesetz – ReallaboreG).

Bundesverfassungsgericht, Beschluss v. 7.10.1980 – 1 BvL 50/79 u. a., BVerfGE 55, 72–93.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss v. 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1–70.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss v. 8.04.1987 – 2 BvR 909/82 u. a., BVerfGE 75, 108–154.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss v. 14.05.1985 – 1 BvR 449/82 u. a., BVerfGE 70, 1–35.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss v. 14.10.1997 – 1 BvL 5/89, BVerfGE 96, 315–353.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss v. 22.06.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121–165.

Bundesverfassungsgericht, Beschluss v. 28.4.1999 – 1 BvL 11/94 u. a., BVerfGE 100, 59–90.

Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 20.04.2004 – 1 BvR 1748/99 u. a., BVerfGE 110, 274–328.

Bönnemann, Maxim (2023). *Rechtsenklaven. Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Bost, François (2019). Special economic zones: methodological issues and definition, *Transnational Corporations*, 26(2), 141–153 (Englisch).

C Chaisse, Julien, Ji, Xueliang (2020). The Pervasive Problem of Special Economic Zones for International Economic Law: Tax, Investment, and Trade Issues, *World Trade Review*, 19(4), 1–22 (Englisch).

D Demary, Markus, Röhl, Klaus-Heiner (2009). 20 Years after the Fall of the Berlin Wall. Structural Convergence in a Slow-Growth Environment, *Applied Economics Quarterly Supplement*, 60 (Englisch).

Deutscher Bundestag, Online-Dienste (2021). *Anträge der FDP zur Forschungspolitik abgelehnt*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw23-de-digitale-freiheitszonen-843514>.

Deutscher Bundestag (2020). Antrag der Abgeordneten Dr. h. c. Thomas Sattelberger et al. Drucksache 19/19324, *Digitale Freiheitszonen für Deutschland als Innovation Nation*.

Deutscher Bundestag (2022). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Enrico Komning, Leif-Erik Holm, Dr. Malte Kaufmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/2183 – Drucksache 20/2416, *Sonderwirtschaftszonen als Modell für die Wiederbelebung strukturschwacher Regionen und ländlicher Räume*.

Deutscher Bundestag (2025). Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung Drucksache 19/19324.

Deutscher Bundestag (2025). Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 21/1975, *Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Freizone Cuxhaven und zur Änderung weiterer Vorschriften*.

Deutscher Bundestag (2025). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 21/781 (neu), *Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung*.

E Europäischer Gerichtshof (EuGH), Urteil v. 5.10.2000, C-288/96, *Deutschland/Kommission*.

EuGH, Urteil v. 7.03.2002, C-310/99, *Italien/Kommission*.

EuGH, Urteil v. 12.12.2002, C-82/01 P, *Aéroports de Paris/Kommission*.

EuGH, Urteil v. 19.12.2012, C-288/11 P, *Leipzig-Halle GmbH/Kommission*.

EuGH, Urteil v. 24.7.2003, C-280/00, *Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg*.

Europäische Kommission (2008). Entscheidung der Kommission vom 10. Dezember 2008 über die von Polen geplante staatliche Beihilfe C 11/08 (ex N 908/06) zugunsten der BVG Medien Beteiligungs GmbH (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2008) 7813).

Europäische Kommission (2011). Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).

Europäische Kommission (2016). Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01).

Europäische Kommission (2021). Mitteilung der Kommission. Leitlinien für Regionalbeihilfen (2021/C 153/01) (RAG).

Europäische Kommission (2021). Pressemitteilung. *Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt Fördergebietskarte 2022–2027 für Deutschland.*

Europäische Kommission (2025). *Free zones which are in operation in the customs territory of the Union, as communicated by the Member States to the Commission*, Stand: 30. August 2023 (Englisch).

Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit mit beschränkter Haftung „Deutsch-polnischer Geopark Muskauer Faltenbogen“ Übereinkunft (2021).

F Fraunhofer-Gesellschaft (2025). *Reallabor für rechtskonforme KI und Robotik*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.kirr-real.de/>.

G Generalzolldirektion. *Zölle: Allgemeines. Freizonen*. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Zoelle/Zollverfahren/Freizonenverfahren/Allgemeines/allgemeines_node.html.

Gesetzgebungs- und Beratungsdienst, Landtag von Sachsen-Anhalt (2022). *Rechtlicher Rahmen für die Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone in Sachsen-Anhalt*.

Gulick, Luther (1976). Bemerkungen zur Organisationstheorien. In: H. Siedentopf (Hrsg.), *Verwaltungswissenschaft*, Darmstadt: Wissenschaftl. Buchgesellschaft, 152–194.

H Hachmeier, Klaus U., Möhle, Saskia (2019). Sonderwirtschaftszonen und Industrieparks in Theorie und Praxis – unter besonderer Berücksichtigung Afrikas, *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 23, Institut für Weltwirtschaft.

Hamrouni, Samir (2018). *World Free Zones Organization, Outlook 2018*. World Free Zones Organization (Englisch).

Hey, Johanna (2013). In: J. Tippke & J. Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 21. Auflage. Köln: Dr. Otto Schmidt.

Beznoska, Martin, Hentze, Tobias (2019). IW-Report 27/2019. *Verschuldung der Kommunen in Deutschland. Vorschläge für mehr Handlungsfähigkeit*. Institut der Deutschen Wirtschaft.

- I Italy Business Advisor (2024). *The Special Economic Zone SEZ in Southern Italy*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.italy-advisor.it/post/italy-special-economic-zone-sez> (Englisch).

- J Jarass, Hans D. (2024). GG Art. 3 (Gleichheit). In: Hans D. Jarass & B. Pieroth (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 18. Auflage, München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.

Jerger, Jürgen et al. (2013). Institutionelle Pilotregionen: Ein Katalysator für strukturelle Reformen? *IOS Working Papers*, 326, Institut für Ost- und Südosteuropaforschung.

Johansson, Helena, Nilsson, Lars (1997). Export Processing Zones as Catalysts, *World Development*, 25, 2115–2128 (Englisch).

- K Kerkow, Uwe, Martens, Jens (2010). *Sonderwirtschaftszonen. Entwicklungsmotoren oder teure Auslaufmodelle der Globalisierung?* DGB Bildungswerk BUND, terre des hommes, Global Policy Forum Europe.

Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ab 1. Januar 2024.

Kroker, Rolf et al. (2004). Abbau von Bürokratie in Deutschland. Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, *analysen. Forschungsberichte*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Krzymuski, Marcin, Kubicki, Philipp (2014). EVTZ-2.0 – Neue Chance für die grenzübergreifende Zusammenarbeit öffentlicher Einrichtungen? *NVwZ*, 1338–1344.

- L Landtag von Baden-Württemberg (2019). Antrag der Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP und Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Drucksache 16/5916, *Chancen einer „digitalen Sonderwirtschaftszone“ für den Wirtschaftsstandort im Vergleich mit der Sonderwirtschaftszone Shenzhen in China*.

Landtag von Baden-Württemberg (2025). Beschlussempfehlungen und Berichte der Fachausschüsse zu Anträgen von Fraktionen und von Abgeordneten. Drucksache 17/8501.

Litwack, John M., Quian, Yingyi (1998). Balanced or Unbalanced Development: Special Economic Zones as Catalysts for Transition, *Journal of Comparative Economics*, 26, 117–141.

- M Misgeld, Manuel, Wojtczak, Markus (2019). Führung in der Netzwerkverwaltung. In: M. Seckelmann (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government*. 2. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 635–656.

- N** Norddeutscher Rundfunk (2023). *Hamburger Freihafen: Die zollrechtliche Sonderstellung*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.ndr.de/geschichte/schauplaetze/Hamburger-Freihafen-Die-zollrechtliche-Sonderstellung,freihafen176.html>.
- O** Omi, Kenji (2019). 'Extraterritoriality' of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvement, *WCO Research Paper No. 47*, World Customs Organization (Englisch).
- Oqubay, Arkebe, Lin, Justin Yifu (2020). Industrial Hubs and Economic Development: An Introduction. In: Arkebe Oqubay & Justin Yifu Lin (Hrsg.), *The Oxford handbook of industrial hubs and economic development*. Oxford: Oxford University Press (Englisch).
- P** PCG – Project Consult GmbH (2018). *Sonderwirtschaftszonen oder Sonderfördergebiete: Potential für die deutschen Braunkohlereviere?* Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE.
- Porter, Michael (2000). Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, *Economic Development Quarterly*, 14, 15–34 (Englisch).
- Prüfer, Hendrik (2024). *Strukturelle Innovation – One Stop Shop Verwaltungsportal*. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.optiso-consult.de/wp-content/uploads/2024/03/Pruefer_Hendrik_Strukturelle_Innovation.pdf.
- R** Rat der Europäischen Union (2020). 13026/20. Schlussfolgerungen des Rates zu Real-laboren und Experimentierklauseln als Instrumente für einen innovationsfreundlichen, zukunftssicheren und resilienten Rechtsrahmen zur Bewältigung disruptiver Herausforderungen im digitalen Zeitalter.
- Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft.
- Röhl, Klaus-Heiner (2004). Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung. Neue Ideen für die neuen Bundesländer, *positionen. Beiträge zur Ordnungspolitik*, 10, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- S** Schoch, Friedrich (2025). Verbund territorialer Zusammenarbeit. In: F. Schoch & J.-P. Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsrecht – VwVfG*. München: C.H.Beck GmbH & Co. KG.
- Schrank, Andrew (2001). Export Processing Zones: Free Market Islands or Bridges to Structural Transformation? *Development Policy Review*, 19, 223–242 (Englisch).
- Shadikhodjaev, Sherzod (2021). The WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures and Unilateralism of Special Economic Zones, *Journal of International Economic Law*, 24, 381–402 (Englisch).
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2025). Pressemitteilung Nr. 309 vom 21. August 2025. *Gewerbesteuererinnahmen im Jahr 2024 um 0,2 % höher als im Vorjahr*. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/08/PD25_309_713.html.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2025). *Statistischer Bericht – Gewerbesteuerstatistik 2020*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Unternehmenssteuern/Publikationen/Downloads-Gewerbesteuern/statistischer-bericht-gewerbesteuerstatistik-2141020207005.html>.

T Taylor, Frederick (1909). *Die Betriebsleitung Insbesondere der Werkstätten*. Autorisierte deutsche Ausgabe der Schrift: „Shop Management, 1903“. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin/Heidelberg.

U UNCTAD (2019). *World Investment Report 2019: Special economic zones*. New York and Geneva: United Nations (Englisch).

Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag (2018). *Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 147/18, Sonderwirtschaftszonen und EU-Beihilferecht*.

Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag (2018). *Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 168/18, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen*.

V Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung“, AGVO).

Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (UZK).

Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).

Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise solcher Verbünde (VO 1082/2006/EG n. F.).

Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen.

Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („Beihilfeverfahrensordnung“).

Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

Verordnung (EU) 2021/1056 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang.

Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds.

Verordnung (EU) 2021/1059 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg).

Verordnung (EU) 2023/2831 der Kommission vom 13. Dezember 2023 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen.

- W** Waters, James J. (2013). Achieving World Trade Organization Compliance for Export Processing Zones while maintaining Competitiveness for Developing Countries, *Duke Law Journal*, 63, 481–523 (Englisch).

Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2018). Sachstand WD 2 – 3000 – 154/18, *Sonderwirtschaftszonen in der Entwicklungspolitik*.

Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2018). Sachstand WD 4 – 3000 – 160/18, *Steuerrechtliche Aspekte einer Sonderwirtschaftszone Lausitz*.

Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2022). Sachstand WD 4 – 3000 – 030/22, *Sonderwirtschaftszonen in Italien*.

World Customs Organization (2020). *Practical Guidance on Free Zones* (Englisch).

World Trade Organization, Panel-Bericht v. 31.10.2019, WT/DS541/R, *India – Export Related Measures*.

Wrobel, Ralph Michael (2008). Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: Ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? *Ordnungspolitische Diskurse*, 2008(06), OrdnungsPolitisches Portal.

- Z** Zeng, Douglas Zhihua (2017). Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience, *PEDL Synthesis Paper Series*, 1 (Englisch).

Anmerkungen

- 1 UNCTAD (2019). *World Investment Report 2019: Special economic zones*. New York and Geneva: United Nations (Englisch), S. 129, Figure IV.1, Stand: 2018.
- 2 Vgl. Hamrouni, Samir (2018). *World Free Zones Organization, Outlook 2018*. World Free Zones Organization (Englisch), S. 13ff., Table 2; Bost, François (2019). Special economic zones: methodological issues and definition, *Transnational Corporations*, 26(2), 141–153 (Englisch), S. 142.
- 3 Hamrouni, Samir (2018). *World Free Zones Organization, Outlook 2018*. World Free Zones Organization (Englisch), S. 16.
- 4 Übersetzung aus dem Englischen durch die Autoren. UNCTAD (2019). *World Investment Report 2019: Special economic zones*. New York and Geneva: United Nations (Englisch), S. 128.
- 5 Vgl. Wrobel, Ralph Michael (2008). Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: Ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? *Ordnungspolitische Diskurse*, 2008(06), Ordnungspolitisches Portal, S. 2; vgl. Hamrouni, Samir (2018). *World Free Zones Organization, Outlook 2018*. World Free Zones Organization (Englisch), S. 16.
- 6 Hachmeier, Klaus U., Möhle, Saskia (2019), Sonderwirtschaftszonen und Industrieparks in Theorie und Praxis – unter besonderer Berücksichtigung Afrikas, *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 23, Institut für Weltwirtschaft, S. 18; Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2018). Sachstand WD 2 – 3000 – 154/18, *Sonderwirtschaftszonen in der Entwicklungspolitik*, S. 4; Bönnemann, Maxim (2023). *Rechtsenklaven. Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 24. Die Zusammensetzung, Kompetenzen und Funktionen jener Verwaltungsträger variieren im internationalen Vergleich erheblich.
- 7 Bönnemann, Maxim (2023). *Rechtsenklaven. Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 39; UNCTAD (2019). *World Investment Report 2019: Special economic zones*. New York und Genf: United Nations (Englisch), S. 163.
- 8 Bönnemann, Maxim (2023). *Rechtsenklaven. Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 39.
- 9 *Id.* S. 23, 24. Vgl. Jerger, Jürgen et al. (2013). Institutionelle Pilotregionen: Ein Katalysator für strukturelle Reformen? *IOS Working Papers*, 326, Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, S. 37; Gesetzgebungs- und Beratungsdienst, Landtag von Sachsen-Anhalt (2022). *Rechtlicher Rahmen für die Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone in Sachsen-Anhalt*, S. 2.
- 10 Röhl, Klaus-Heiner (2004). Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung. Neue Ideen für die neuen Bundesländer, *positionen. Beiträge zur Ordnungspolitik*, No. 10, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, S. 9.
- 11 Kerkow, Uwe, Martens, Jens (2010). *Sonderwirtschaftszonen. Entwicklungsmotoren oder teure Auslaufmodelle der Globalisierung?* DGB Bildungswerk BUND, terre des hommes, Global Policy Forum Europe, S. 6.
- 12 Douglas Zhihua Zheng (2017). Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience, *PEDL Synthesis Paper Series*, 1, S. 2; Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2018). Sachstand WD 2 – 3000 – 154/18, *Sonderwirtschaftszonen in der Entwicklungspolitik*, S. 5, 6.
- 13 Röhl, Klaus-Heiner (2004). Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung. Neue Ideen für die neuen Bundesländer, *positionen. Beiträge zur Ordnungspolitik*, No. 10, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, S. 7.
- 14 *Id.* S. 7; vgl. auch Kroker, Rolf et al. (2004). Abbau von Bürokratie in Deutschland. Mehr als die Abschaffung von Einzelschriften, *analysen. Forschungsberichte*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, S. 29.
- 15 Gesetzgebungs- und Beratungsdienst, Landtag von Sachsen-Anhalt (2022). *Rechtlicher Rahmen für die Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone in Sachsen-Anhalt*, S. 2.
- 16 Vgl. auch Bönnemann, Maxim (2023). *Rechtsenklaven. Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 25.
- 17 Wrobel, Ralph Michael (2008). Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: Ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? *Ordnungspolitische Diskurse*, 2008(06), Ordnungspolitisches Portal, S. 2; Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft, S. 4, 8.
- 18 Johansson, Helena, Nilsson, Lars (1997). Export Processing Zones as Catalysts, *World Development*, 25, 2115–2128 (Englisch); Litwack, John M., Quian, Yingyi (1998). Balanced or Unbalanced Development: Special Economic Zones as Catalysts for Transition, *Journal of Comparative Economics*, 26, 117–141.
- 19 Bönnemann, Maxim (2023). *Rechtsenklaven. Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 25.
- 20 *Id.* S. 25; Oqubay, Arkebe, Lin, Justin Yifu (2020). Industrial Hubs and Economic Development: An Introduction. In: Arkebe Oqubay & Justin Yifu Lin (Hrsg.), *The Oxford handbook of industrial hubs and economic development* (S. 3–14). Oxford: Oxford University Press (Englisch).
- 21 Bönnemann, Maxim (2023). *Rechtsenklaven. Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 26; Porter, Michael (2000). Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, *Economic Development Quarterly*, 14, 15–34 (Englisch), S. 21f.
- 22 Bönnemann, Maxim (2023). *Rechtsenklaven. Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 26.
- 23 *Id.* S. 26; Schrank, Andrew (2001). Export Processing Zones: Free Market Islands or Bridges to Structural Transformation? *Development Policy Review*, 19, 223–242 (Englisch).

- 24 Im Januar 2013 wurde das Zollprivileg des Hamburger Freihafens abgeschafft, welches 1888 im Zuge des Beitritts Hamburgs zum Zollgebiet des Deutschen Reiches eingeführt worden war (und ebenfalls eine zollrechtliche Freizone nach dem damals geltenden europäischen Zollrecht darstellte). Bis dahin konnten Händlerinnen und Händler Waren zollfrei in dem Gebiet lagern und umschlagen. Trotz des bürokratischen Mehraufwandes bei der Beantragung der nun genutzten sogenannten Zolllager laufen die Hafenprozesse effizienter, da Zollkontrollen direkt an den Containerterminals stattfinden und die elektronische Zollabfertigung physische Zäune und Grenzanlagen überflüssig macht. Siehe Norddeutscher Rundfunk (2023). *Hamburger Freihafen: Die zollrechtliche Sonderstellung*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.ndr.de/geschichte/schauplaetze/Hamburger-Freihafen-Die-zollrechtliche-Sonderstellung,freihafen176.html>.
- 25 Europäische Kommission (2025). *Free zones which are in operation in the customs territory of the Union, as communicated by the Member States to the Commission*, Stand: 30. August 2023 (Englisch).
- 26 Vgl. auch § 1 Abs. 2 Umsatzsteuergesetz: Wenn sich eine Ware in einer Freizone befindet, gilt sie umsatzsteuerlich als noch nicht im Inland befindlich. Dies gilt, solange sie dort weder in den freien Verkehr übergeführt noch einem anderen Zollverfahren unterstellt oder entgegen den zollrechtlichen Vorschriften verwendet oder verbraucht werden. Siehe Generalzolldirektion. *Zölle: Allgemeines. Freizonen*. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Zoelle/Zollverfahren/Freizonenverfahren/Allgemeines/allgemeines_node.html.
- 27 Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (UZK).
- 28 Vgl. § 20 Zollverwaltungsgesetz.
- 29 Vgl. Art. 238 UZK.
- 30 Vgl. Art. 244 Abs. 2 UZK.
- 31 Vgl. Art. 247 UZK.
- 32 Vgl. Deutscher Bundestag (2025). Gesetzentwurf der Bundesregierung Drucksache 21/1975, *Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Freizone Cuxhaven und zur Änderung weiterer Vorschriften*.
- 33 World Customs Organization (2020). *Practical Guidance on Free Zones* (Englisch), S. 9; Omi, Kenji (2019). 'Extraterritoriality' of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvement, *WCO Research Paper No. 47*, World Customs Organization (Englisch), S. 26.
- 34 § 6 I Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRWG).
- 35 § 4 GRWG.
- 36 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission. Leitlinien für Regionalbeihilfen (2021/C 153/01) (RAG) für den Zeitraum 2021–2027.
- 37 BBSR Bonn (2022). *GRW-Fördergebiete 2022–2027 und Fördergebiete des GRW-Sonderprogramms „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen“*; Europäische Kommission (2021). Pressemitteilung. *Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt Fördergebietskarte 2022–2027 für Deutschland*.
- 38 Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ab 1. Januar 2024 (GRW-Koordinierungsrahmen), Fußnote 3.
- 39 *Id.* 1.4.
- 40 *Id.* 1.2(2).
- 41 Vgl. Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft, S. 20.
- 42 Demary, Markus, Röhl, Klaus-Heiner (2009). 20 Years after the Fall of the Berlin Wall. Structural Convergence in a Slow-Growth Environment, *Applied Economics Quarterly Supplement*, 60, 9–28 (Englisch); Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft, S. 20.
- 43 Vgl. GRW-Koordinierungsrahmen, 2.5.1; RAG, 7.4.
- 44 Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft, S. 20f.
- 45 *Id.* S. 21.
- 46 Bis Ende 1998 wurden Sonderabschreibungen für bewegliche Güter des Anlagevermögens sowie betrieblich genutzte Gebäude gewährt; maximal konnten 50 Prozent innerhalb von 5 Jahren abgeschrieben werden (Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2018). Sachstand WD 4 – 3000 – 160/18, *Steuerrechtliche Aspekte einer Sonderwirtschaftszone Lausitz*).
- 47 Vgl. Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EU) 2023/2831 der Kommission vom 13. Dezember 2023 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (De-minimis-Verordnung). Nach der geltenden allgemeinen De-minimis-Verordnung sind geringfügige Beihilfen freigestellt, da sie den Wettbewerb und den Handel im Binnenmarkt nicht beeinträchtigen, wobei die jüngste Änderung insbesondere die Anhebung des seit 2008 geltenden Höchstbetrags pro Unternehmen über drei Jahre von 200.000 Euro auf 300.000 Euro zur Berücksichtigung der Inflation umfasst.
- 48 Bundesregierung (2020). *Das gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen*. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtdeutsches-foerdersystem.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 1.

- 49 Bundesregierung (2025). *Bericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des „Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen“*. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bericht-gesamtdeutsches-foerdersystem-fuer-strukturschwache-regionen.pdf?__blob=publicationFile&v=4, S. 6.
- 50 Art. 1 § 1 Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen; Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ erachtet dies in ihrem Abschlussbericht 2019 als notwendig; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019). *Abschlussbericht. Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“*. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile&v=1; siehe auch Gemeinschaftsinitiative der Mercator-Stiftung und European Climate Foundation: Agora Energiewende (2017). *Eine Zukunft für die Lausitz. Elemente eines Strukturwandelkonzepts für das Lausitzer Braunkohlerevier*.
- 51 Art. 1 § 27 Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen.
- 52 Vgl. Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft, S. 5.
- 53 Verordnung (EU) 2021/1056 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang.
- 54 Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft, S. 11.
- 55 Art. 175 AEUV; Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds.
- 56 Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit mit beschränkter Haftung „Deutsch-polnischer Geopark Muskauer Faltenbogen“ Übereinkunft (2021), Art. 4.1.
- 57 Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag (2018). *Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 168/18, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen*, S. 15.
- 58 Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ); siehe auch Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) im Hinblick auf Präzisierungen, Vereinfachungen und Verbesserungen im Zusammenhang mit der Gründung und Arbeitsweise solcher Verbünde.
- 59 Art. 1 Abs. 3 VO 1082/2006/EG n. F.
- 60 Art. 3 Abs. 1 VO 1082/2006/EG n. F.
- 61 Art. 7 VO 1082/2006/EG n. F.
- 62 Europäische Kommission (2011). Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), S. 5f., 7f.
- 63 Art. 7 Abs. 4 VO 1082/2006/EG n. F.
- 64 Schoch, Friedrich (2025). *Verbund territorialer Zusammenarbeit*. In: F. Schoch & J.-P. Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsrecht – VwVfG*. München: C.H.Beck GmbH & Co. KG., Rn. 474.
- 65 Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag (2018). *Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 168/18, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen*.
- 66 *Id.* S. 14f.
- 67 RAG, Rn. 171. Im Revier Lausitz ist die deutsche Seite als C-Fördergebiet ausgewiesen, die polnische Seite als A-Fördergebiet.
- 68 Krzymuski, Marcin, Kubicki, Philipp (2014). *EVTZ-2.0 – Neue Chance für die grenzübergreifende Zusammenarbeit öffentlicher Einrichtungen? NVwZ*, 1338–1344, Rn. 1344; Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag (2018). *Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 168/18, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen*, S. 16.
- 69 Verordnung (EU) 2021/1059 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (INTERREG).
- 70 Deutscher Bundestag (2022). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Enrico Komning, Leif-Erik Holm, Dr. Malte Kaufmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/2183 – Drucksache 20/2416, *Sonderwirtschaftszonen als Modell für die Wiederbelebung strukturschwacher Regionen und ländlicher Räume*, S. 2.
- 71 Landtag von Baden-Württemberg (2019). Antrag der Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP und Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Drucksache 16/5916, *Chancen einer „digitalen Sonderwirtschaftszone“ für den Wirtschaftsstandort im Vergleich mit der Sonderwirtschaftszone Shenzhen in China*.
- 72 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), S. 1.
- 73 Landtag von Baden-Württemberg (2019). Antrag der Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP und Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Drucksache 16/5916, *Chancen einer „digitalen Sonderwirtschaftszone“ für den Wirtschaftsstandort im Vergleich mit der Sonderwirtschaftszone Shenzhen in China*, S. 4.
- 74 *Id.* S. 5f.
- 75 Deutscher Bundestag (2020). Antrag der Abgeordneten Dr. h. c. Thomas Sattelberger et al. Drucksache 19/19324, *Digitale Freiheitszonen für Deutschland als Innovation Nation*.

- 76 Deutscher Bundestag, Online-Dienste (2021). *Anträge der FDP zur Forschungspolitik abgelehnt*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw23-de-digitale-freiheitszonen-843514>.
- 77 Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (2025). *Durchbruch für Deutschland. 10 Eckpunkte für ein Zielbild für das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://bmds.bund.de/ministerium/zielbild>.
- 78 PCG – Project Consult GmbH (2018). *Sonderwirtschaftszonen oder Sonderfördergebiete: Potential für die deutschen Braunkohlereviere?* Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE, S.20.
- 79 Vgl. § 4 I Kohleausstiegsgesetz.
- 80 Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlereviere – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft, S. 4, 6.
- 81 Röhl, Klaus-Heiner (2004). Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung. Neue Ideen für die neuen Bundesländer, *positionen. Beiträge zur Ordnungspolitik*, 10, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, S. 40ff.; Gesetzgebungs- und Beratungsdienst, Landtag von Sachsen-Anhalt (2022). *Rechtlicher Rahmen für die Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone in Sachsen-Anhalt*, S. 3.
- 82 Um eine Auswahl betroffener Rechtsbiere zu nennen: im Völkerrecht: Zollrecht, Handelsrecht, Investitionsschutzrecht, Arbeitsrecht, Menschenrechte, Beihilferecht; im primären Unionsrecht: Grundfreiheiten (Warenverkehrsfreiheit Art. 34ff. AEUV, Arbeitnehmerfreizügigkeit Art. 45ff. AEUV, Niederlassungsfreiheit Art. 49ff. AEUV, Dienstleistungsfreiheit Art. 56ff. AEUV, Kapitalverkehrsfreiheit Art. 63 Abs. 1 AEUV), EU-Grundrechte (vgl. Art. 6 AEUV); im sekundären Unionsrecht insb. in den folgenden Politikbereichen der EU: Zollunion (Titel II, Kap. 1 AEUV), Landwirtschaft und Fischerei (Titel III AEUV), Verkehr (Titel VI AEUV), Kartellrecht (Titel VII, Kap. 1 AEUV), Staatliche Beihilfen (Titel VII, Kap. 2 AEUV), Rechtsangleichung im Binnenmarkt (Art. 114 AEUV), Wirtschafts- und Währungspolitik (Titel VIII AEUV), Arbeit/ Sozialpolitik (Titel X AEUV), Umweltpolitik (Titel XX AEUV), Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV); im Verfassungsrecht: u. a. steuerrechtliche Aspekte nach dem allgemeinen Gleichheitssatz.
- 83 Im Zusammenhang europarechtlicher Vorgaben sei ergänzend angemerkt: Die praktische Wirksamkeit sekundärrechtlicher Vorgaben ist zu gewährleisten und die europäischen Grundfreiheiten verbieten jegliche Beschränkung des Wirtschaftsverkehrs (vgl. Jerger, Jürgen et al. (2013). Institutionelle Pilotregionen: Ein Katalysator für strukturelle Reformen? *IOS Working Papers*, 326, Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, S. 37f.). Reformmaßnahmen innerhalb einer SWZ werden mithilfe von Gemeinwohlerwägungen (als ungeschriebener Rechtfertigungsgrund) einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten müssen (vgl. *id.* S. 54–61).
- 84 Bönemann, Maxim (2023). *Rechtsenklaven. Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 40; vgl. für eine überblickartige Darstellung Chaisse, Julien, Ji, Xueliang (2020). The Pervasive Problem of Special Economic Zones for International Economic Law: Tax, Investment, and Trade Issues, *World Trade Review*, 19(4), 1–22 (Englisch).
- 85 So wurde in der WTO-Streitsache DS541 festgestellt, dass Indiens Förderprogramme für Exporte in SWZ gegen das SCM-Abkommen verstoßen, weil die Vorteile an eine Exportverpflichtung gebunden werden. Siehe World Trade Organization, Panel-Bericht v. 31.10.2019, WT/DS541/R, *India – Export Related Measures*, Rn. 8.1(c); siehe auch Bönemann, Maxim (2023). *Rechtsenklaven. Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 41; Shadikhodjaev, Sherzod (2021). The WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures and Unilateralism of Special Economic Zones, *Journal of International Economic Law*, 24, 381–402 (Englisch); Waters, James J. (2013). Achieving World Trade Organization Compliance for Export Processing Zones while maintaining Competitiveness for Developing Countries, *Duke Law Journal*, 63, 481–523 (Englisch), 483.
- 86 Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2018). Sachstand WD 2 – 3000 – 154/18, *Sonderwirtschaftszonen in der Entwicklungspolitik*, S. 7.
- 87 Im primären Unionsrecht besteht keine speziell auf die Ausweisung von SWZ zugeschnittene Zuständigkeit der EU (vgl. Art. 3–6 AEUV).
- 88 Die wenigen und stark beschränkten Kompetenzen des Rates im EU-Beihilfenrecht finden sich in den Art. 107 Abs. 3 e), Art. 108 Abs. 2 Uabs. 3, Art. 109 AEUV.
- 89 Vgl. Art. 107 Abs. 1 AEUV. Europäischer Gerichtshof (EuGH), Urteil v. 24.7.2003, C-280/00, *Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg*, Rn. 74.
- 90 Notifizierungspflicht gemäß Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV iVm. Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („Beihilfeverfahrensordnung“).
- 91 Vgl. Art. 107 Abs. 1 AEUV.
- 92 Vgl. Art. 4, 6, 7 Beihilfeverfahrensordnung. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit und Transparenz ihres Entscheidungsprozesses hat die Kommission zahlreiche (zum Großteil nicht verbindliche) Rechtsakte erlassen, aus welchen ihre Ermessenspraxis und die beihilferechtliche Rechtsprechung der Unionsgerichte hervorgeht. Diese begründen zumindest eine Selbstbindung der Kommission (EuGH, Urteil v. 5.10.2000, C-288/96, *Deutschland/Kommission*, Rn. 62; EuGH, Urteil v. 7.03.2002, C-310/99, *Italien/Kommission*, Rn. 52). Siehe bspw. Europäische Kommission (2016). Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01).
- 93 Sog. Durchführungsverbot gemäß Art. 108 Abs. 3 S. 2 AEUV iVm. Art. 3 Beihilfeverfahrensordnung.

- 94 Siehe auch Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag (2018). Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 147/18, *Sonderwirtschaftszonen und EU-Beihilferecht*, S. 7ff.; Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag (2018). Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 168/18, *Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen*, S. 7ff.; PCG – Project Consult GmbH (2018). *Sonderwirtschaftszonen oder Sonderfördergebiete: Potential für die deutschen Braunkohlereviere?* Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE, S. 16f. Hinsichtlich der Erfüllung des Beihilfe-Tatbestands ist lediglich fraglich, ob die Steuervergünstigung „an bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige“ fließt und damit einen selektiven Charakter aufweist. Bezüglich steuerlicher Maßnahmen im Besonderen und Maßnahmen zur Verringerung der normalen Belastung von Unternehmen im Allgemeinen hat der EuGH eine dreistufige Prüfung entwickelt, die das Bezugssystem bestimmt, Abweichungen davon bewertet und deren Rechtfertigung anhand der Natur oder des inneren Aufbaus des Bezugssystems prüft (siehe Europäische Kommission (2016). Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01), Rn. 128). Bezüglich der Einrichtung einer SWZ, auf deren räumliches Gebiet die in Frage stehende Steuerermäßigung beschränkt ist, dürfte die steuerliche Selektivitätsprüfung durch die sog. regionale Selektivität überlagert werden (siehe Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag (2018). Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 168/18, *Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen*). Steuerermäßigungen, die sich aus der innerstaatlichen Verteilung der Steuerhoheit auf verschiedenen Ebenen wie Bund, Land und Kommunen ergeben, gelten als systemkonforme Folge innerstaatlich verteilter Steuerbefugnisse und sind nicht selektiv (so etwa im Fall des kommunalen Spielraums bei den Gewerbesteuerhebesätzen; siehe Europäische Kommission (2016). Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01), Rn. 144(2)). Selektivität ist hingegen zu bejahen, wenn für eine bestimmte Region zentral festgelegt wird, dass dort niedrigere Steuersätze gelten als im übrigen Staatsgebiet (siehe *id.* Rn. 144(1)).
- 95 Im Fall einer auf vereinfachten Planungs- und Genehmigungsverfahren beruhenden SWZ stellt sich vor allem die Frage nach dem Vorliegen einer (selektiven) Begünstigung (und wie sich diese berechnen ließe, wenn eine Rückforderung aus beihilferechtlichen Gründen erfolgen müsste). Zwar existiert bislang keine unionsgerichtliche Rechtsprechung zu Genehmigungsverfahren als solche. Die Rechtsprechung erkennt jedoch an, dass auch nicht-steuerliche Vorteile, die sich aus staatlicher Planung, Infrastrukturbereitstellung oder regulatorischer Ausgestaltung ergeben, eine Beihilfe darstellen können (vgl. EuGH, C-288/11 P, Urteil v. 19.12.2012, *Leipzig-Halle GmbH/Kommission* (bzgl. des öffentlich finanzierten Ausbau der Flughafeninfrastruktur Leipzig/Halle); EuGH, Urteil v. 12.12.2002, C-82/01 P, *Aéroports de Paris/Kommission* (bzgl. staatlich gewährter Vorteile im Zfhg. mit der Nutzung und Bewirtschaftung von Flughafeninfrastruktur)). Ausschließen lässt sich die beihilferechtliche Relevanz im jeweiligen Einzelfall jedenfalls nicht (siehe auch Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag (2018). Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 168/18, *Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen*, S. 14).
- 96 So auch im Fall einer polnischen SWZ: Europäische Kommission (2008). Entscheidung der Kommission vom 10. Dezember 2008 über die von Polen geplante staatliche Beihilfe C 11/08 (ex N 908/06) zugunsten der BVG Medien Beteiligungs GmbH (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2008) 7813), Erwägungsgründe Nr. 1, 13, 79, 80.
- 97 RAG, Rn. 150.
- 98 BBSR Bonn (2022). *GRW-Fördergebiete 2022–2027 und Fördergebiete des GRW-Sonderprogramms „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen“*; Europäische Kommission (2021). Pressemitteilung. *Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt Fördergebietskarte 2022–2027 für Deutschland*.
- 99 RAG, Rn. 85.
- 100 An dieser Stelle soll auch auf die Sonderkonstellation des Gesetzes zur Förderung der Berliner Wirtschaft (BerlInförderungsgesetz 1990) hingewiesen werden, welches durch Art. 107 Abs. 2 c) AEUV gerechtfertigt sein sollte (vgl. Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag (2018). Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 168/18, *Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen*).
- 101 Insb. die Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung“, AGVO), welche die Kommission auf Grundlage von Art. 108 Abs. 4 AEUV iVm. einer sie dazu ermächtigenden Verordnung des Rates erlassen hat (siehe Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen).
- 102 Vgl. Art. 14 Abs. 1, Art. 15 Abs. 1 AGVO.

- 103 Vgl. Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag (2018). Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 168/18, *Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen*. Bspw. handelte es sich bei der Ausweisung einer SWZ in Süditalien um eine regionale Investitionsbeihilfe nach Art. 14 AGVO, sodass die Kommission bzgl. der italienischen Regelung keine Einzelprüfung vorgenommen hat.
- 104 Vgl. Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft, S. 10.
- 105 Bspw. der zwischen Polen und der EU ausgehandelte Übergangsprozess bei dem Beitritt Polens zur EU im Mai 2004.
- 106 Vgl. Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft, S. 10.
- 107 Die Förderung strukturschwacher Regionen in Deutschland gründet im Wesentlichen auf dem Auftrag des GG zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (siehe Deutscher Bundestag (2022). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Enrico Komning, Leif-Erik Holm, Dr. Malte Kaufmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/2183 – Drucksache 20/2416, *Sonderwirtschaftszonen als Modell für die Wiederbelebung strukturschwacher Regionen und ländlicher Räume*).
- 108 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss v. 22.06.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121–165, Rn. 40.
- 109 BVerfG, Beschluss v. 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1–70, Rn. 98; BVerfG, Beschluss v. 22.06.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121–165, Rn. 7.
- 110 Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2018). Sachstand WD 4 – 3000 – 160/18, *Steuerrechtliche Aspekte einer Sonderwirtschaftszone Lausitz*, S. 5; Hey, Johanna (2013). In: J. Tippke & J. Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 21. Auflage. Köln: Dr. Otto Schmidt, § 3 Rn. 135.
- 111 Ständige Rspr., siehe unter anderem BVerfG, Beschluss v. 7.10.1980 – 1 BvL 50/79 u. a., BVerfGE 55, 72–93, Rn. 61; BVerfG, Beschluss v. 14.10.1997 – 1 BvL 5/89, BVerfGE 96, 315–353, Rn. 34; BVerfG, Beschluss v. 28.4.1999 – 1 BvL 11/94 u. a., BVerfGE 100, 59–90, Rn. 89.
- 112 BVerfG, Beschluss v. 14.05.1985 – 1 BvR 449/82 u. a., BVerfGE 70, 1–3, Rn. 106; BVerfG, Beschluss v. 8.04.1987 – 2 BvR 909/82 u. a., BVerfGE 75, 108–154, Rn. 206; Jarass, Hans D. (2024). GG Art. 3 (Gleichheit). In: Hans D. Jarass & B. Pieroth (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 18. Auflage, München: C.H.Beck GmbH & Co. KG, Rn. 30.
- 113 BVerfG, Urteil v. 20.04.2004 – 1 BvR 1748/99 u. a., BVerfGE 110, 274–328, Rn. 58.
- 114 Vgl. Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2018). Sachstand WD 4 – 3000 – 160/18, *Steuerrechtliche Aspekte einer Sonderwirtschaftszone Lausitz*.
- 115 Im Zusammenhang mit modernen Verwaltungsstrukturen bezeichnet der Begriff OSS Einrichtungen, in denen Bürgerinnen und Bürger Verwaltungsleistungen verschiedener Stellen gebündelt in Anspruch nehmen können, ohne sich mit örtlichen oder sachlichen Zuständigkeiten befassen zu müssen. Ziel ist es, Leistungen, die bislang von unterschiedlichen Fachabteilungen erbracht werden, aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger an einem Zugangspunkt zusammenzuführen. (Siehe Prüfer, Hendrik (2024). *Strukturelle Innovation – One Stop Shop Verwaltungsportal*“. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.optiso-consult.de/wp-content/uploads/2024/03/Pruefer_Hendrik_Strukturelle_Innovation.pdf, S. 4; vgl. auch Misgeld, Manuel, Wojtczak, Markus (2019). Führung in der Netzwerkverwaltung. In: M. Seckelmann (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government*. 2. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 635–656, S. 638.)
- Nach klassischen organisationswissenschaftlichen Ansätzen kann eine arbeitsteilige Verwaltungsstruktur zu Effizienzgewinnen führen. (Siehe Taylor, Frederick (1909)). Die Betriebsleitung insbesondere der Werkstätten. Autorisierte deutsche Ausgabe der Schrift: „Shop Management, 1903“. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin/Heidelberg, S. 46ff.; Gulick, Luther (1976). Bemerkungen zur Organisationstheorien. In: H. Siedentopf (Hrsg.), *Verwaltungswissenschaft*, Darmstadt: Wissenschaftl. Buchgesellschaft, 152–194, S.155.) Die Spezialisierung auf gleichartige Tätigkeiten erhöht regelmäßig Qualität und Produktivität, da sich die handelnden Einheiten auf klar abgegrenzte Aufgaben konzentrieren können. Gleichzeitig birgt eine starke Aufgabenteilung die Gefahr, dass die Bürgerorientierung leidet. Für die Bürgerinnen und Bürger wird es schwieriger, den Überblick über zuständige Stellen zu behalten, wenn für zusammenhängende Anliegen verschiedene Organisationseinheiten aufgesucht werden müssen. Aus diesem Grund sollten Aufgaben oder Dienstleistungen, die organisch miteinander verbunden sind, möglichst nicht getrennt bearbeitet werden. (Siehe Gulick, Luther (1976). Bemerkungen zur Organisationstheorien. In: H. Siedentopf (Hrsg.), *Verwaltungswissenschaft*, Darmstadt: Wissenschaftl. Buchgesellschaft, 152–194, S.156.)
- Ein anschauliches Beispiel ist die Abmeldung eines alten Fahrzeugs, die idealerweise bei derselben Stelle erfolgt wie die Zulassung eines neuen Fahrzeugs. Demgegenüber gibt es Konstellationen, in denen aus fachlichen Gründen eine Aufteilung der Zuständigkeiten sinnvoll bleibt, obwohl die Vorgänge aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger thematisch zusammengehören. So wird etwa die Anordnung eines Halteverbots von der Verkehrsbehörde getroffen, während die Aufstellung der entsprechenden Beschilderung in den Zuständigkeitsbereich der Straßenbaubehörde fällt. (Siehe Prüfer, Hendrik (2024). *Strukturelle Innovation – One Stop Shop Verwaltungsportal*“. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.optiso-consult.de/wp-content/uploads/2024/03/Pruefer_Hendrik_Strukturelle_Innovation.pdf, S. 3.)
- Gerade in solchen Fällen kann die Nachvollziehbarkeit der Verwaltungszuständigkeiten für die Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigt sein. OSS setzen genau hier an, indem sie diese Komplexität nach außen reduzieren und einen einheitlichen Zugang zu Verwaltungsleistungen schaffen.

- 116 Die außerordentlichen Kommissarinnen und Kommissare waren befugt, alle erforderlichen Genehmigungsschritte in einem einzigen Vorgang zu bündeln. Im einheitlichen Verfahren entscheidet die zuständige Kommissarin bzw. der zuständige Kommissar nach einer *Ad-hoc*-Dienststellenkonferenz unter Beteiligung aller betroffenen Verwaltungen. Im Vergleich zu den bisherigen Verfahren wurde die Frist für die Entscheidung im einheitlichen Verfahren um die Hälfte verkürzt. Nach Ablauf der Frist gelten die erforderlichen Rechtsakte als erlassen (siehe Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2022). Sachstand WD 4 – 3000 – 030/22, *Sonderwirtschaftszonen in Italien*, S. 4f.).
- 117 Italy Business Advisor (2024). *The Special Economic Zone SEZ in Southern Italy*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.italy-advisor.it/post/italy-special-economic-zone-sez> (Englisch).
- 118 Vgl. Art. 70 Abs. 1, 83, 84 Abs. 1 S. 1 GG.
- 119 Es gibt sowohl auf Landesebene (bspw. Wirtschafts-Service-Portal.NRW; BayernPortal, ServicePortal Berlin), als auch auf Kommunalebene (bspw. München – das offizielle Stadtportal; Bielefeld – Serviceportal; Dormagen – Kommunalportal) bereits positive Beispiele der digitalen Verwaltungsvereinfachung.
- 120 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2023). *Reallabore – Testräume für Innovation und Regulierung*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>.
- 121 *Id.*
- 122 Weitere Beispiel für Experimentierklauseln im Bundesrecht: § 13 Gewerbeordnung; § 11 Abs. 3 Vertrauensdienstegesetz; § 16 Autonome-Fahrzeuge-Genehmigungs-und-Betriebs-Verordnung; § 4 Düngemittelverordnung; § 23 Postgesetz; im Landesrecht: § 25a E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen; Art. 56 Bayrisches Digitalgesetz; § 25 E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt; § 25a Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein.
- 123 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024). *Recht flexibel. Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln*, S. 6.
- 124 Nach dieser Arbeitshilfe sind die folgenden fünf Schritte zu berücksichtigen: (1) Prüfung der Erforderlichkeit der Schaffung einer Experimentierklausel (Analyse Ausschlussgründe; aktueller und zukünftiger Erprobungsbedarf); (2) Prüfung und Bestimmung der notwendigen Zuständigkeiten für eine Experimentierklausel (Zuständigkeit für die Gesetzgebung und/oder die Verordnungsgebung); (3) Formulierung der Experimentierklausel unter Wahrung der Balance zwischen Innovationsoffenheit (bei hinreichender Bestimmtheit), Innovationsverantwortung (bei hinreichender Gewährleistung staatlicher Schutzpflichten) und Leistungsstärke (hinreichende Anwendungsfreundlichkeit für die rechtsanwendende Verwaltung und die Innovatoren, hinreichende Vorausssehbarkeit in ihren Voraussetzungen und Rechtsfolgen und hinreichende Flexibilität zur Zweckerfüllung); (4) Umsetzung in der Rechtsetzung und Anwendung der Experimentierklausel (im Rahmen der Rechtsförmlichkeitsprüfung von Gesetzentwürfen prüft das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, ob die vorgeschlagene Experimentierklausel vorgegebenen Standards entspricht (vgl. Bundesministerium der Justiz (2008). Bundesanzeiger. *Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit*. Vom 22. September 2008); (5) Evaluation der Experimentierklausel und Wissenstransfer in den Rechtsetzungsprozess (aufgrund ihres experimentellen Charakters ist nach angemessener Zeit und angemessener Zahl von Erprobungen eine Evaluation erforderlich; entsprechende gewonnene Erkenntnisse können bei Bedarf zur Nachbesserung der Klausel oder ihrer regulatorischen Überführung vom Erprobungs- in den „Normalbetrieb“ führen). Nach „Baukasten-Prinzip“ lassen sich schließlich aus verschiedenen notwendigen und optionalen Elementen die ideale Experimentierklausel formulieren (Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024). *Recht flexibel. Arbeitshilfe zur Formulierung von Experimentierklauseln*, S. 6f.). Bei der Prüfung von Ausschlussgründen für eine Experimentierklausel, vgl. Schritt (1) oben, kommt es zunächst darauf an, ob die Erprobung von Innovationen unter Realbedingungen grundsätzlich mit internationalen und europarechtlichen Vorgaben oder staatlichen Schutzpflichten oder sonstigen staatlichen Interessen vereinbar ist. Dies ist u. a. dann zu verneinen, wenn der betreffende Rechtsbereich in besonderem Maße auf Kohärenz angewiesen ist und Abweichungen zu systematischen Verwerfungen innerhalb der Rechtsordnung führen könnten. Dies ist bspw. im Sachen- und Grundbuchrecht der Fall, welches von strengen Prinzipien geprägt und auf Dauerhaftigkeit ausgelegt ist (Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2025). *Prüfung der Erforderlichkeit einer Experimentierklausel. Prüfschema im Rahmen der Erstellung von Gesetzentwürfen*, S. 5). Zudem darf eine Erprobung nicht mit Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte (bspw. auch Sozialversicherungen) verbunden sein, für die es keine Finanzierungsgrundlage gibt (Siehe *id.* S. 6). Möglichen Ausschlussgründen kann jedoch in der Regel durch eine entsprechende Formulierung der Anforderungen an die Erprobung in der Erprobungsklausel entgegengewirkt werden.
- 125 Rat der Europäischen Union (2020). 13026/20. Schlussfolgerungen des Rates zu Reallaboren und Experimentierklauseln als Instrumente für einen innovationsfreundlichen, zukunftssicheren und resilienten Rechtsrahmen zur Bewältigung disruptiver Herausforderungen im digitalen Zeitalter.

- 126 Bundesregierung (2025). Gesetzentwurf. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erprobung von Innovationen in Reallaboren und zur Förderung des regulatorischen Lernens (Reallabore-Gesetz – ReallaboreG).
- 127 Baden-Württemberg (2024). *Rechtsrahmen für KI und Robotik ausloten*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/rechtsrahmen-fuer-ki-und-robotik-ausloten>.
- 128 Fraunhofer-Gesellschaft (2025). *Reallabor für rechtskonforme KI und Robotik*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.kirr-real.de/>.
- 129 Landtag von Baden-Württemberg (2025). Beschlussempfehlungen und Berichte der Fachausschüsse zu Anträgen von Fraktionen und von Abgeordneten. Drucksache 17/8501, S. 21.
- 130 Der Deutsche Bundestag hat am 9.10.2025 den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung (Deutscher Bundestag (2025). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 21/781 (neu), *Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung*) gebilligt. Durch den Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen wurden weitere Änderungen vorgenommen (Deutscher Bundestag (2025). Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung Drucksache 19/19324). Das finale „Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung“ (sog. „Bau-Turbo Gesetz“) ist am 29.10.2025 im Bundesgesetzblatt verkündet worden und trat am 30.10.2025 in Kraft.
- 131 Vgl. § 246e Abs. 2 iVm. § 36a BauGB.
- 132 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2025). *Bau-Turbo. Gemeinsam schneller zu mehr Wohnraum*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.bmwsb.bund.de/DE/bauen/baurecht/bau-turbo/bau-turbo.html?nn=43060>.
- 133 Im Jahr 2024 wurden lediglich rund 252.000 Wohnungseinheiten fertiggestellt, was einem Rückgang von 14,4 Prozent im Vergleich zum Vorjahr darstellt (siehe Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (2025). *Baufertigstellungen und Bauüberhänge im Jahr 2024*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/bautaetigkeit/wohnungsbaufertigstellungen/wohnungsbaufertigstellungen.html>).
- 134 Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 (2023). Ergebnisprotokoll. *Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern*.
- 135 Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 (2023). Ergebnisprotokoll. *Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern*, S. 46.
- 136 Bundesregierung (2024). Stand der Umsetzung des Pakts für Planungs- Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern. *Erster Monitoring-Bericht der Bundesregierung und der Länder*, S. 1.
- 137 Vgl. § 72a BbgBO.
- 138 Vgl. bspw. § 63 BbgBO.
- 139 Vgl. Art. 57 Abs. 1 Nr. 18 BayBO.
- 140 Vgl. bspw. § 48 Abs. 1 BauO NRW.
- 141 Vgl. bspw. § 67 HBO.
- 142 Siehe auch: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024). *Einfaches Bauen. Gebäudetyp E. Leitlinie und Prozessempfehlung*.
- 143 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2025). *Statistischer Bericht – Gewerbesteuerstatistik 2020*. Zugriff am 15.12.2025 unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Unternehmenssteuern/Publikationen/Downloads-Gewerbesteuern/statistischer-bericht-gewerbesteuerstatistik-2141020207005.html>. Empirisch geht eine höhere Verschuldung der Kommune mit höheren Hebesätzen einher. Vgl. Beznoska, Martin, Hentze, Tobias (2019). *IW-Report 27/2019. Verschuldung der Kommunen in Deutschland. Vorschläge für mehr Handlungsfähigkeit*. Institut der Deutschen Wirtschaft.
- 144 Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft, S. 15f.
- 145 *Id.* S. 15.
- 146 Vgl. § 14 GewStG.
- 147 Vgl. §§ 4, 35a GewStG.
- 148 Vgl. § 16 Abs. 4 GewStG.
- 149 Vgl. Art. 105 Abs. 3 iVm. Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG. Möglicherweise genügt auch eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den betroffenen Ländern, um die Gewerbesteuerhebesätze in den betreffenden Kommunen unter das Mindestmaß zu senken und den entstehenden Einnahmefall durch einen Finanzausgleich aus Bund-Länder-Strukturmitteln zu kompensieren. Vgl. Röhl, Klaus-Heiner et al. (2020). *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen. für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag*. Institut der deutschen Wirtschaft, S. 15.
- 150 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2025). Pressemitteilung Nr. 309 vom 21. August 2025. *Gewerbesteuererinnahmen im Jahr 2024 um 0,2% höher als im Vorjahr*. Zugriff am 15.12.2025 unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/08/PD25_309_713.html.

Impressum

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2026, Berlin

Kontakt:

Dr. Sarah Al Doyaili-Wangler

Wirtschaft und Innovation

Analyse und Beratung

sarah.al.doyaili-wangler@kas.de

Tel. +49 30 26996-3472

Gestaltung und Satz: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Printed in Germany.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-98574-346-9

