ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schatz, Klaus-Werner; Spinanger, Dean

Working Paper — Digitized Version

Zonen freier Wirtschaftsaktivität

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 105

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schatz, Klaus-Werner; Spinanger, Dean (1984) : Zonen freier Wirtschaftsaktivität, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 105, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/48011

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

KIEL DISCUSSION PAPERS

105

Zonen freier Wirtschaftsaktivität

von Klaus-Werner Schatz und Dean Spinanger

Weltwirtschaft Kiel
A 5821/84

AUS DEM INHALT

- Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit sowie strukturelle und regionale Schwächen der deutschen Volkswirtschaft machen es erforderlich, darüber nachzudenken, wie mit Hilfe neuer wirtschaftspolitischer Konzepte neue Arbeitsplätze geschaffen und zumindest Teile der Wirtschaft revitalisiert werden können. Zonen freier Wirtschaftsaktivität können einen Beitrag zur wirtschaftlichen Belebung strukturschwacher Regionen leisten, indem sie es Unternehmern und Arbeitnehmern ermöglichen, in abgegrenzten Gebieten ihre Aktivitäten frei von bestimmten, sonst geltenden Vorschriften und Zugangsbarrieren zu entfalten.
- In den letzten 20 Jahren sind Produktions-, Export-, Banken- und Versicherungs-Freizonen in einer Anzahl von Entwicklungsländern, aber auch in Europa und den Vereinigten Staaten errichtet worden. Dabei hat sich gezeigt, daß es mit Hilfe solcher Zonen gelingen kann, in obsolet gewordenen Standorten wie ausrangierten Flughäfen und von wirtschaftlichem Niedergang bedrohten Städten neue Produktionsaktivitäten zu entfalten und Arbeitsplätze zu schaffen.
- Der Errichtung von Zonen freier Wirtschaftsaktivität in der Bundesrepublik stehen weder EG-Recht noch das Grundgesetz entgegen. Der Abbau von bestehenden Hemmnissen bedarf aber gesetzgeberischer Initiativen, die nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Landes- oder Kommunalebene angesiedelt sein können. Dabei gilt es zu prüfen, ob in solchen Zonen bau- und aktienrechtliche Vorschriften flexibler ausgestaltet, Ladenschlußzeiten aufgehoben, die Unabdingbarkeit und die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen eingeschränkt, Umweltschutzvorschriften vereinfacht und Zugangsbarrieren abgebaut werden können.
- Für die Ausgestaltung von Zonen freier Wirtschaftsaktivität gibt es keine allgemeinverbindliche Norm. Es bedarf des Zusammenwirkens aller Beteiligter vom Arbeitnehmer bis zum Politiker, um die Hemmnisse zu identifizieren und abzubauen, die sich am jeweiligen Standort besonders negativ auf die Investitionstätigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen auswirken. Auf keinen Fall sollten aber staatliche Subventionen gewährt werden. Die Erfahrungen in anderen Ländern belegen, daß es auf den Abbau von Hemmnissen ankommt und nicht auf staatliche Vergünstigungen, die in der Regel nur zu Produktionsverlagerungen führen und Unternehmen außerhalb der Zonen mit zusätzlichen Kosten belasten.

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL · DEZEMBER 1984

ISSN 0455-0420

ZONEN FREIER WIRTSCHAFTSAKTIVITÄT

Erfahrungen im Ausland und Anwendungspotential in der Bundesrepublik*

"Die gewaltsame Verewigung einer ursprünglich lohnenden Interessenverknüpfung (zwischen Volk, Industrie und Standort) und zumal die vollständige Erhaltung des alten Zustands, schafft ein Museum, das, wie jede solche Einrichtung erhebliche Unterhaltungskosten erfordert. Sobald die Auflösung der alten Kombination das wirtschaftlich Richtige wäre, bedeutet jeder Versuch, sie zu verhindern, ein Opfer. Ein Opfer allerdings, das mitunter seine Rechtfertigung darin finden mag, daß es hilft, die politische und kulturelle Existenz einer Landschaft noch auf einige Zeit zu erhalten, obwohl ihre wirtschaftliche Blüte dahin ist. Träger des Opfers ist in dem Fall das Staatsvolk selbst ... Das ist nicht immer kluge Politik ... Es wäre sehr oft richtiger, die Auflösung der alten Kombination von Land, Leuten und Tätigkeit zu erleichtern und nach einer neuen, lebensfähigen Kombination systematisch zu suchen, d.h. die Anpassung zu fördern, anstatt sie zu hindern" [Lösch, 1944, S. 232-234].

I. Einleitung

Seit Anfang der siebziger Jahre steigt die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik anscheinend unaufhaltsam an; von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus hat sie ein höheres Niveau erreicht. Aus einem Land, in dem sich die Investoren danach drängten, Arbeitsplätze zu schaffen, und in das Arbeitskräfte importiert wurden, um diese Arbeitsplätze auch besetzen zu können, ist ein Land geworden, in dem man Abwanderungsprämien für ausländische Arbeitskräfte zahlt. Dies deshalb, weil es an Investoren und an neuen Arbeitsplätzen fehlt und weil Investitionen eher darauf verwandt werden, zu rationalisieren und Arbeitskräfte freizusetzen als zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Auffällig ist allerdings, daß die einzelnen Regionen in recht unterschiedlichem Maße vom Arbeitsplatzmangel betroffen sind und daß, in engem Zusammenhang damit, der Abbau von Arbeitsplätzen stark auf einzelne Sektoren konzentriert ist. So spitzt sich in Norddeutschland die Krise im Schiffbau zu, während das Ruhrgebiet sowie das Saarland mit einem massiven Schrumpfen der Eisen- und Stahlindustrie konfrontiert sind.

Nun haben sich die Wirtschaftspolitiker allerdings bemüht, das Entstehen von Arbeitsplätzen zu fördern und die Arbeitslosigkeit zu verringern. Dazu wurde seit

* Die Autoren danken Juergen B. Donges, Ulrich Hiemenz und Enno Langfeldt für ihre vielfältigen Verbesserungsvorschläge.

der ersten Hälfte der siebziger Jahre eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen. Mit diesen Maßnahmen wurde teils versucht, die Nachfrage auszuweiten, weil man meinte, mangelnde Nachfrage sei das Kernproblem. Teils wurden aber auch ganz spezifische Subventionen für einzelne Bereiche geleistet, zum Beispiel für den Schiffbau oder den Wohnungs- und Straßenbau, um auf diese Weise Arbeitsplätze zu erhalten oder neu entstehen zu lassen. Mit dieser Vorgehensweise konnten aber nur kurzfristige Erfolge erkauft werden, die von den Bürgern in Form höherer Steuern und Sozialabgaben teuer bezahlt werden mußten (1). Ein dauerhafter Erfolg war weder den gesamtwirtschaftlichen noch den spezifischen Maßnahmen beschieden.

Diese Tatsache hat die Meinung aufkommen lassen, daß die angewandte Therapie an den eigentlichen Ursachen vorbeiging, die man nicht in mangelnder Nachfrage, sondern in mangelnder Flexibilität auf der Angebotsseite und den Hemmnissen dort sieht. Diese Hemmnisse hat der Staat größtenteils selbst aufgebaut, oder er hat zugelassen und sanktioniert, daß Private sie errichtet haben. So gibt es zahlreiche Markteintrittsbarrieren für neue Unternehmen, z.B. im Telekommunikationssektor oder im Verkehrssektor [Giersch, 1983a; 1983b]. Außerdem behindern die bestehenden Handwerksordnungen ebenfalls die Gründung zusätzlicher Unternehmen [Pütz, Meyerhöfer, 1982]. Der Staat hat immer mehr Vorschriften erlassen, z.B. im Baurecht oder im Umweltschutz, die den Unternehmen ein flexibles Reagieren auf veränderte Bedingungen erschweren. Sofern diese und ähnliche Eingriffe des Staates nicht das Entstehen neuer Unternehmen überhaupt verhindern, so erhöhen sie doch immer deren Kosten, und dies häufig in unnötiger Weise, weil bestimmte Ziele des Staates auch billiger zu erreichen wären. Mangelnde Flexibilität herrscht auch auf dem Arbeitsmarkt, auf dem staatlich legitimiert und gerichtlich sanktioniert der Zweck kollektiver Vereinbarungen offenbar immer mehr darin gesehen wird, einmal errungene Besitzstände zu verteidigen und zu mehren, anstatt das Lohnniveau und die Lohnstruktur sich so anpassen zu lassen, daß Arbeitswillige auch einen Arbeitsplatz finden können. Hinzu kommt, daß der Staat Anreize setzt, die geradezu verhindern, daß Arbeitsplätze entstehen oder angebotene Arbeitsplätze auch angenommen werden. Die Subventionsleistungen des Staates bewirken, daß es für Unternehmen lohnender wird, Aktivitäten darauf zu verwenden, derartige Leistungen zu erlangen, als darauf, sich den Markt und die Nachfrage

---

(1) Nicht selten wurden sogar Maßnahmen zugunsten von Unternehmen in Problembereichen ergriffen, mit der Folge, daß an sich leistungsfähige andere Unternehmen schließen mußten.

der Konsumenten beispielsweise für neue Produkte zu erschließen und damit zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen.

Aus dieser Diagnose kann man den Schluß ziehen, daß unsere Wirtschaft eine Ursachentherapie braucht: Subventionen müssen gestrichen, Markteintrittsbarrieren eingerissen und sonstige Hemmnisse für die wirtschaftliche Entfaltung der Menschen beseitigt werden. Gegen eine solche Therapie werden naturgemäß viele Einwände geltend gemacht, vor allem von jenen, die aus dem bisherigen Kurs der Politik für sich selbst Nutzen ziehen und die Kosten auf Dritte abwälzen konnten. Einwände gibt es auch von anderen, die nicht sehen, wie man die Wirtschaft besser gestalten kann, weil sie in überkommenen Denkmustern verhaftet sind. Und schließlich besteht die Furcht, ein größeres Maß an wirtschaftlicher Freiheit, aber auch an Selbstverantwortung, könne gänzlich unerwünschte Nebenwirkungen zeitigen. Solche Einwände und Bedenken werden regelmäßig dann vorgebracht, wenn wirtschaftspolitisch neue Wege beschritten werden sollen, und sie haben auch in jüngster Zeit wieder verhindert, daß durch fundamentale Reformen die Angebotsbedingungen in unserer Wirtschaft verbessert werden.

II. Zonen freier Wirtschaftsaktivität - Funktion und Einsatzmöglichkeiten

Wenn man meint, man könne solche Reformen nicht gleichzeitig und überall verwirklichen, so könnte man zumindest regionale oder auch auf andere Weise abgegrenzte Experimente wagen. Diese Idee liegt dem Konzept der "Zonen freier Wirtschaftsaktivität" zugrunde. In einer solchen Zone werden bestimmte, sonst geltende Gesetze, Vorschriften und andere Auflagen des Staates oder vom Staat dazu befugter Institutionen für Unternehmen oder Arbeitnehmer außer Kraft gesetzt. Im einzelnen kann man dabei recht unterschiedlich vorgehen, je nachdem, welche Zielrichtung man verfolgt. Das Spektrum der Freizonen erstreckt sich von Zollfreigebieten bis hin zu Zonen, in denen nahezu alle Vorschriften des Staates abgebaut sind (Übersicht 1). Solche Freizonen können regional abgegrenzt werden, sie können aber auch subjektbezogen oder für bestimmte Wirtschaftstätigkeiten definiert werden. Wenn man regional abgegrenzte Freizonen einrichtet, dann bedeutet dies, daß man z.B. für alle Unternehmen in einer Region bestimmte Hemmnisse beseitigt, oder daß alle dortigen Arbeitnehmer nicht an Vereinbarungen in Tarifverträgen

Übersicht 1 - Zonen freier wirtschaftlicher Aktivität

Art der Zone	Merkmal (1); Abgrenzung (2a), Gültigkeit (2b); Erhoffte Auswirkung (3); Beispiele (4)
Zollfreigebiete	(1) Verzicht auf Erhebung von Zöllen, Einfuhrumsatzsteuern und indirekten Steuern (2) a. Gebietsmäßige Abgrenzung b. Gilt, solange Waren nicht in den inländischen Verkehr gebracht werden (3) Fördert den Umschlag und die Lagerung von Waren, dient aber auch dem Aufschub bei der Bezahlung von Zollschuld (4) Praktisch in jedem Land in irgendeiner Variation vertreten
Steuer- bzw. zollfreier Verkauf	(1) Wegfall von indirekten Steuern und Zöllen (2) a. Subjektbezogene Abgrenzung b. Gilt für Personen, die im Ausland leben und ins Ausland verreisen (3) Fördert Handelsumsätze und auch inländische Produktion, wenn Waren aus dem Inland stammen (4) Duty-free-Shops auf Flugplätzen, Butterschiffe
Zonen freier Bankaktivität	(1) Wegfall von Mindestreserven, Eigenkapital- und Zinsniveauvorschriften (2) a. Subjektbezogene Abgrenzung b. Gilt (bisher) meistens für Auslandsgeschäfte (3) Fördert Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Banken im Ausland (4) Euromarkt bzw. Luxemburg, London, New York
Zonen freier Versicherungsaktivität	(1) Wegfall von einschränkenden Versicherungsbestimmungen (2) a. Subjektbezogene Abgrenzung b. Gilt (bisher) für Auslandsgeschäfte (3) Fördert Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Versicherungsunternehmen im Ausland (4) Lloyds of London und New York Free Insurance Zone
Zonen freier Exportaktivität	(1) Wegfall von Zöllen, indirekten und direkten Steuern und manchen bürokratischen Vorschriften (2) a. Gebietsmäßige Abgrenzung b. Gilt für Herstellung von Exportprodukten (3) Fördert die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes durch Technologietransfer und Nachfrage nach inländischen Inputs (4) Shannon (Irland), Malaysia, Taiwan und Südkorea
Zonen freier Wirtschaftsaktivität	(1) Wegfall aller Zölle, Steuern, wichtigster hemmender Vorschriften und Gesetze (2) a. Gebietsmäßige Abgrenzung b. Gilt für alle Forschungs-, Entwicklungs-, Herstellungs- und Anwendungsaktivitäten innerhalb der Zone (3) Fördert die wirtschaftliche Entwicklung in einer von Hemmnissen befreiten Zone und strahlt Impulse auf die Wirtschaft aus (4) noch keine

gebunden sind, für sie insofern also Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt hergestellt wird. In der subjektbezogenen Ausprägung bindet man den Abbau von Auflagen, Verordnungen, Gesetzen und anderen Vorschriften an bestimmte Personen- oder auch Unternehmenskreise. Dies trifft z.B. für den Verkauf von Produkten durch einzelne Unternehmen an einen abgegrenzten Personenkreis zu (so wenn Duty-free-Shops Waren zollfrei an Reisende verkaufen, oder wenn dazu berechtigte Unternehmen ausländischen Touristen beim Verlassen des Landes die Mehrwertsteuer auf im Inland gekaufte Waren zurückerstatten). Es kann sich aber auch um bestimmte Wirtschaftstätigkeiten und um die Unternehmen handeln, die sie ausführen, z. B. Banken, Versicherungsgesellschaften oder Börsen, die von sonst geltenden Vorschriften befreit werden (z.B. Zonen freier Bankaktivität; Übersicht 1). So definierte Zonen sind standortunabhängig, denn solange die aufgestellten Kriterien erfüllt werden, können sich die entsprechenden Aktivitäten überall entfalten.

Indem man Hemmnisse für die Unternehmen und die Arbeitskräfte in Freizonen abbaut, eröffnet man für die davon Begünstigten neue Chancen. Freilich werden auch Schutzräume beseitigt, die häufig vom Staat und anderen Institutionen zugunsten von Unternehmen und Arbeitskräften aufgebaut wurden, beispielsweise dann, wenn Handwerksordnungen aufgehoben werden oder die Kündigung von Arbeitskräften erleichtert wird. Beide Wirkungen machen die wirtschaftliche Bedeutung der Freizonen aus, insbesondere ihre Bedeutung für den Entwicklungsprozeß. Wenn man Hemmnisse beseitigt, dann erhöht sich bei den Unternehmen die Flexibilität und sie können spontaner auf Markt- oder sonstige Datenänderungen reagieren. Z.B. kann ein Unternehmen, das seinen Standort in einer Zollfreizone hat, unter Umständen wesentlich rascher liefern als andere Unternehmen, weil es weniger bürokratischen zollamtlichen Verfahren unterliegt. Die Unternehmen können auch viel leichter Marktlücken herausfinden und Neuerungen schneller auf ihre Absatzchancen testen. Gäbe es in einer Freizone beispielsweise keine Konzessionierung und nicht die übrigen Reglementierungen des öffentlichen Personenverkehrs, dann könnten völlig neuartige Angebotsformen entstehen, die wir heute nicht kennen, weil sie in der bestehenden Wirtschaftsordnung nicht vorgesehen sind. Würde man im Telekommunikationssektor einer solchen Zone darauf verzichten, daß die Post jedes Endgerät erst in einem aufwendigen, zeitraubenden Verfahren überprüft, bevor es an das öffentliche Telefonnetz angeschlossen werden darf, dann könnte sich der technische Fortschritt erheblich rascher durchsetzen. Die Unternehmen könnten sich auch vermehrt Exportmöglichkeiten schaffen, und insbesondere erhielten diejenigen kleinen Produktionsunternehmen eine Chance, die heute

vor dem bürokratischen Aufwand kapitulieren müssen, der mit den Genehmigungsverfahren verbunden ist, oder die als Anbieter von Endgeräten von der Post aufgrund ihrer geringen Größe gar nicht erst akzeptiert werden.

Die Tatsache, daß auch Schutzräume verschwinden, wenn Hemmnisse beseitigt werden, bedeutet nichts anderes, als daß der Wettbewerb zunimmt. Dies ist deshalb wichtig, weil man dadurch verkrustete Strukturen aufbricht, die es in den einzelnen Unternehmen und im gesamten Unternehmensbereich gibt, wenn man sich an staatlichen Schutz gewöhnt hat. Außerdem wird so auch Zwang ausgeübt, die Optionen wahrzunehmen, die durch den Abbau von Hemmnissen eröffnet werden. Unternehmen werden durch den Wettbewerb gezwungen, für sich Marktchancen zu entdecken; aber auch Arbeitnehmer müssen ihr Schicksal stärker selbst in die Hand nehmen, und zwar z.B. dann, wenn in einer solchen Zone Tarifverträge nicht mehr für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Dadurch würden die Lohnunterschiede sicherlich größer werden, und es gäbe in der Folge mehr Arbeitsplätze, aber es hinge auch mehr von den Aus- und Fortbildungsinitiativen und dem Mobilitätswillen jedes Einzelnen ab, wie hoch sein Einkommen ausfällt, und nicht mehr so sehr von den Tarifvertragsparteien.

Wenn man regional abgegrenzte Freizonen einrichten will, dann liegt es nahe, dort anzusetzen, wo der Sanierungsbedarf besonders groß ist, nämlich in den alten Industriegebieten bzw. dort, wo die Probleme, beispielsweise hohe Arbeitslosigkeit oder niedriges Einkommen, als besonders drückend empfunden werden. Sicherlich würde der Abbau von Hemmnissen eine besondere Chance für einzelne bisher benachteiligte Regionen gegenüber anderen bedeuten; denn sie könnten sich erhoffen, für Unternehmen attraktiver zu werden und damit den Strukturwandel voranzutreiben, der bei ihnen besonders dringend erforderlich ist, unter den bestehenden Bedingungen aber nicht recht vorankommt. Gewiß wird auch heute schon mit der Wirtschaftspolitik versucht, solchen Regionen Hilfestellung zu leisten. Staatliche Instanzen setzen dabei allerdings vor allem auf Subventionen, von denen ein Großteil jedoch noch nicht einmal dazu dient, die Standortattraktivität für Unternehmen zu verbessern. Mit ihnen werden lediglich schrumpfende Branchen gestützt, mit der Folge, daß der Strukturwandel behindert wird und die Probleme weiter in die Zukunft verlagert werden.

In den hier vorgeschlagenen Freizonen müssen und sollen keine Subventionen geleistet werden; Subventionen sind in aller Regel symptomtherapeutische Maßnahmen

und versprechen deshalb keine nachhaltigen Heilungsprozesse. Wenn man die Ursachen von Arbeitslosigkeit oder nachlassender Wirtschaftstätigkeit bekämpfen will, dann muß man die Hemmnisse für Strukturwandel und Entwicklung beseitigen. Freizonen müssen keineswegs gleich als großer Wurf verwirklicht werden, sie können schrittweise durch Verringerung der Zahl der Hemmnisse ausgebaut werden, so wie der Lernprozeß dies wünschenswert oder dringlich erscheinen läßt. Und je nach den Erfahrungen und Erfolgen, könnten die Hemmnisse, die zunächst probeweise in Freizonen beseitigt wurden, auch im gesamten Wirtschaftsgebiet der Bundesrepublik abgebaut werden. Auf diese Weise könnte der Vitalisierungsprozeß an Breite und Tiefe gewinnen; im Laufe der Zeit wäre es vielleicht sogar überflüssig, besondere Freizonen zu unterhalten, weil die Bundesrepublik insgesamt zur wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Freizone geworden ist. Damit würden auch die besonderen regionalen Begünstigungen nicht mehr bestehen, die man anfangs gewährt, wenn man Freizonen einrichtet. Ein solcher dynamischer Prozeß kann aber nur ablaufen, wenn man die entsprechenden Voraussetzungen dafür schafft.

III. Erfahrungen mit Freizonen - gestern und heute

Freizonen sind keineswegs eine neue Erfindung der Wissenschaft. Es gab sie als Freihäfen schon vor und während des Römischen Reiches sowie auch später zu Beginn des Merkantilismus (z.B. von der Hanse eingerichtet) und in den Jahren der Industrialisierung Europas (z.B. Hamburger Freihafen). Im größeren Stil wurden Freizonen in wirtschaftlich und politisch wichtigen Vorposten Europas wie z.B. Hongkong, Singapur, Colombo und Aden etabliert. Während Colombo und Aden später, nach der Unabhängigkeit, ihren Status als Freizonen verloren, behielten Singapur (auch nachdem es unabhängig wurde) und vor allem Hongkong wesentliche Grundsätze einer Freizone bei. Die Tatsache, daß in den letzten zwanzig Jahren das Wachstum in diesen beiden Ländern, die keine eigenen Rohstoffe und kein Hinterland besitzen, deutlich kräftiger ausfiel als in den meisten anderen Entwicklungsländern, ist zu einem erheblichen Teil auf diese Politik zurückzuführen (1). Im Laufe der Zeit wurden zahlreiche weitere Freizonen der einen oder anderen Art

(1) Zu den Erfahrungen einiger asiatischer Entwicklungsländer mit Freizonen siehe Spinanger [1984].

errichtet; insgesamt bestehen schätzungsweise einige hundert, die meisten davon in asiatischen Entwicklungsländern [Currie, 1983; Grubel, 1982]. Aber auch in Europa und in Nordamerika sind verschiedene Freizonen neu errichtet worden. An ihrem Beispiel kann man erkennen, wie vielfältig die Ausgestaltungs- und Nutzungsmöglichkeiten sind, aber auch, welche Probleme auftreten, wenn man die Freizonenidee verwirklichen will, und welche Erfahrungen sich daraus für die Bundesrepublik ableiten lassen.

Irland: "Shannon Airport Export Free Zone" - Motor der Industrialisierung

Als der Mitte der fünfziger Jahre ausgebaute internationale Flugplatz Shannon gegen Ende des Jahrzehnts praktisch über Nacht zu einer Investitionsruine zu werden drohte, weil die neu in Dienst gestellten Düsenmaschinen auf den Transatlantikflügen nicht mehr zwischenlanden mußten, wurden 1958 die notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, damit eine Freizone auf dem Flugplatz eingerichtet werden konnte (1). Mit dem Wegfall von Zöllen, bestimmten Steuern sowie bürokratischen Hemmnissen konnten innerhalb weniger Jahre Industrien angesiedelt werden, die mehr Arbeitsplätze schafften, als durch den Rückgang des Flugverkehrs verloren gegangen waren (2). Die Zone trug nicht nur wesentlich zur Diversifizierung der irischen Exporte bei (3), sondern darüber hinaus wurden hier qualifizierte Arbeitskräfte für die weitere Industrialisierung des Inlands herangebildet. Schließlich bewirkte die Zone, daß Irland ganz allgemein als industrieller Standort bei ausländischen Investoren bekannt wurde und an Bedeutung gewann. Die positiven Erfahrungen mit der Zone waren auch mitentscheidend dafür, daß 1969 Investitionsvorschriften im ganzen Land liberalisiert wurden, mit der Folge, daß, vor allem nach dem EG-Beitritt im Jahre 1973 in erheblichem Ausmaß privates Auslandskapital investiert wurde.

Fazit für die Bundesrepublik: Wenn schon ein Flugplatz am Rande Europas mit gro-

---

(1) Schon früher erwiesen sich die Iren als besonders einfallsreich: Auf dem Flugplatz Shannon richtete man den ersten Duty-free-Shop ein, um aus den Zwischenlandungen zusätzlich profitieren zu können.
(2) Schon 1962 übertraf die Beschäftigtenzahl in der Zone die des Flugplatzes. Für weitere Details über die Shannon-Freizone siehe Kellehrer [1976].
(3) Zeitweise stammten mehr als 30 vH der Fertigwarenexporte Irlands aus der Zone.

ßem Erfolg für die Fortentwicklung eines Landes in eine Freizone umfunktioniert werden konnte, dann sollten sicherlich auch große wirtschaftliche Anstöße mindestens regionaler Art erwartet werden können, wenn man z.B. ausgediente Hafen- und Fabrikgelände mitten in Europa in Freizonen verwandelt.

Großbritannien: Neue Impulse aus "enterprise zones"?

Der Niedergang zahlreicher Städte in Großbritannien war gegen Mitte der siebziger Jahre so weit fortgeschritten, daß sie nicht mehr existenzfähig erschienen. Viele Menschen und Betriebe hatten die Städte zu diesem Zeitpunkt schon verlassen. Sie hatten sich entweder in Randgemeinden angesiedelt oder sie waren gleich in andere Regionen abgewandert. Da es meistens die produktiveren Arbeitskräfte (1) und die konkurrenzfähigeren Firmen waren, die davonzogen, wurde die wirtschaftliche Basis vieler Städte immer schwächer. Mitbelastet von der Entwicklung waren die öffentlichen Haushalte in den betroffenen Gemeinden, die sowohl sinkende Steuereinnahmen als auch steigende Ausgaben für soziale Leistungen hinnehmen mußten.

Angesichts einer so verfahrenen Situation schätzten manche Beobachter die Erfolgschancen, die Städte mit herkömmlichen Maßnahmen zu revitalisieren, sehr gering ein. Vorgeschlagen wurde deswegen ein radikaler Weg: Gewisse Flächen in besonders betroffenen Städten sollten weitgehend aus dem sonstigen Rechtsrahmen Großbritanniens herausgetrennt werden, um so Freiräume für wirtschaftliche Initiativen und Aktivitäten zu schaffen. Man sprach von "Hongkong in Liverpool" und meinte damit die Rückkehr zu einer relativ "unverzerrten Marktwirtschaft" (2), in der sich kreative und innovative Unternehmer ansiedeln könnten. Daraus wurde 1980 schließlich eine Einrichtung, die "enterprise zone" genannt wurde (ursprüng-

---

(1) Während z.B. der Anteil der ungelernten oder angelernten Arbeiter am Bestand an Arbeitskräften in Manchester 35 vH betrug, gehörten nur 16 vH der Emigranten aus Manchester in diese Gruppe [Butler, 1981, S. 8].

(2) Im ursprünglichen Vorschlag wurden folgende Grundprinzipien festgelegt: 1. Die Freizonen gelten als Zollausland. 2. Es herrscht die "schamlose" Marktwirtschaft, wobei Steuern und staatliche Regulierung auf einem Minimum gehalten werden. Staatliche Sozialleistungen gibt es nicht. Gewerkschaften können sich formieren, aber ihre Macht erstreckt sich nur auf ihre Mitglieder. 3. Jeder Bürger wohnt und arbeitet freiwillig in der Zone. Zwar sind die staatlichen Leistungen nur minimal, dafür aber gibt es Arbeitsplätze (Bezahlung entsprechend den Fähigkeiten) und weniger Steuern. Ausführlich beschrieben werden die "enterprise zones" in Butler [1981, S. 95-128].

lich 11 Zonen mit einer Gesamtfläche von etwa 24 Quadratkilometern; 14 weitere Zonen mit einer Gesamtfläche von etwa 12 Quadratkilometern wurden 1983 geschaffen) (1).

Die ursprünglich verfolgte Absicht, in den Zonen möglichst viele Hemmnisse für Unternehmen abzubauen und auch das Arbeitsrecht beschäftigungsfreundlicher zu gestalten, ist dann aber kaum durchgehalten worden (2). Unter anderem war auch vorgeschlagen worden, der Staat solle Land, über das er verfügte, für Bauzwecke in solchen Zonen oder zu ihrer Errichtung abgeben, um private Sanierungsvorhaben zu unterstützen. Tatsächlich betrafen die schließlich verabschiedeten Maßnahmen in erster Linie den verbilligten Erwerb und die verbilligte Erschließung von Land sowie den verbilligten Bau, Erwerb und Unterhalt von Gebäuden für Produktions- und Handelszwecke in den "enterprise zones". So entfallen - für zehn Jahre ab Erlaß der entsprechenden Bestimmungen - in diesen Zonen die Landerschließungssteuern (3) und kommunalen Grundstückssteuern; darüber hinaus können Gebäudeinvestitionen bereits im ersten Jahr voll abgeschrieben werden (4). Die öffentliche Hand gewährt aber nicht nur steuerliche Vergünstigungen für die genannten Zwecke, sondern sie nimmt in den Zonen auch selbst beträchtliche Investitionen vor, um Land zu erschließen und Gebäude zu erstellen (5). Schließlich werden Planungs- und Bauvorhaben insofern erheblich erleichtert, als Einzelgenehmigungen nicht mehr erforderlich sind, sofern das Vorhaben den allgemein für die jeweilige Zone erlassenen Richtlinien entspricht. Von den sonstigen ursprünglich geplanten Maßnahmen zum Abbau von Hemmnissen wurde nur noch verwirklicht, daß Anträge auf Einrichtung von Zollagern bevorzugt oder großzügiger erteilt werden, die Unternehmen weniger dazu herangezogen werden, Statistiken für

---

(1) Die EG-Kommission genehmigte am 29.4.1980 das entsprechende Gesetz, vielleicht auch deshalb, weil das Vorhaben als Versuch eingestuft wurde. In der Genehmigung wurde von sechs oder sieben Zonen mit einer Gesamtgröße von 200 ha gesprochen. Die britische Regierung wurde aufgefordert, jährlich einen Bericht über die Zahl der begünstigten Firmen und deren Verteilung nach Wirtschaftsbereichen vorzulegen.

(2) Zur Ausgestaltung und Bewertung der Erfolge der Zonen vgl. Roger Tym and Partners [1984] und Trespenberg, Voosholz [1984].

(3) Dies sind Abgaben in Höhe von 60 vH auf Erschließungsgewinne, die 50 000 £ übersteigen.

(4) Sonst 75 vH plus 4 vH jährlich für 6 1/2 Jahre.

(5) In den Fiskaljahren 1981/82 und 1982/83 zusammen beliefen sich die Steuervergünstigungen an private Unternehmen auf 54,8 Mill. £, die staatlichen Investitionen noch einmal auf 78,1 Mill. £. Allerdings muß man bedenken, daß solche staatlichen Investitionen vor allem bei der Errichtung der Zonen anfallen, im Vergleich zu den Steuervergünstigungen im Zeitablauf also abnehmen.

amtliche Zwecke zu erstellen, die Behörden ihre Genehmigungs- und Kontrollverfahren rascher durchführen sollen und die Unternehmen von Ausbildungsabgaben ausgenommen sind.

Zwar liegen Erfahrungen mit den Zonen erst seit kurzem vor, sie erlauben aber schon einige Schlüsse. Konzipiert waren die Zonen, jedenfalls was die tatsächliche gesetzliche Ausgestaltung anbelangt, vor allem dazu, brachliegende, schon früher genutzte Industrieflächen zu sanieren, und zwar durch Abriß, neuerliche Erschließung und Neubau in recht kleinen Gebieten (1), in denen dann wieder Unternehmen angesiedelt werden sollten. Die Sanierung scheint auch recht gut voranzukommen, und zwar sowohl was die reine Neuerstellung von Siedlungsflächen als auch was die Ansiedlung anbelangt. Insgesamt ließen sich in den Zonen in den Jahren 1981/82 und 1982/83 - mit stark zunehmender Tendenz - 725 Unternehmen nieder (2), die gut 8 000 Arbeitsplätze anbieten. Die Neugründungen, die etwa 60 vH der angesiedelten Firmen ausmachten, schufen rund die Hälfte aller Arbeitsplätze. Dieses Ergebnis der Bemühungen des Gesetzgebers, Sanierungsvorhaben voranzutreiben, ist allerdings einzuschränken, da der Staat umfangreiche Subventionen geleistet hat, sei es durch Steuervergünstigungen, sei es durch eigene Investitionen. Sie beliefen sich je Arbeitsplatz, der 1981/82 und 1982/83 entstanden ist, auf etwa 16 500 £. So geben denn auch nahezu alle Unternehmen an, der wesentliche Grund dafür, sich in den Zonen niederzulassen, seien die staatlichen finanziellen Vergünstigungen gewesen, und der Großteil aller Neugründungen wäre an anderer Stelle auch dann vorgenommen worden, wenn der Staat keine Subventionen gezahlt hätte.

Fazit für die Bundesrepublik: Der ursprünglich beabsichtigte Versuch, mit "enterprise zones" "Hongkong in Liverpool" zu schaffen, ist nicht durchgeführt worden. Statt dessen hat der Staat Unternehmen mit Subventionen dazu bewegt, sich in bestimmten Regionen anzusiedeln. Wenn die Subventionsanreize nur groß genug sind, dann kann der Staat ein solches Vorhaben immer verwirklichen. Dies ist aber kein Weg zur Revitalisierung der Volkswirtschaft. Denn erstens müssen die Kosten der Subventionen für Unternehmen in den Zonen Dritten außerhalb der Zonen angelastet werden, was deren Wettbewerbsfähigkeit entsprechend verringert. Zwei-

(1) Das größte der Gebiete umfaßt 365 ha, das kleinste 57 ha.
(2) Von den 725 Unternehmen haben 80 vH zehn und weniger und nur 1 vH (= 3 Unternehmen) mehr als 200 Beschäftigte. 59 vH aller Unternehmen waren Neugründungen, 18 vH hatten ihren Standort aus der unmittelbaren und weiteren, 11 vH aus der näheren Umgebung in die Zonen verlegt.

tens, und in engem Zusammenhang damit, ist das englische Modell nicht in dem Sinne generalisierbar, daß es schließlich auf größere Gebiete oder ein ganzes Land übertragen werden könnte, damit sich insgesamt ein Gesundungsprozeß durchsetzen kann. Denn je mehr Unternehmen man subventioniert, desto mehr muß man die Lasten auf die übrigen Unternehmen konzentrieren. Generalisierbar ist aber das ursprüngliche Konzept für die "enterprise zones", das darin bestand, Hemmnisse einschließlich solcher auf dem Arbeitsmarkt abzubauen. Generalisierbar wäre auch ein Vorgehen, das darin besteht, bestimmte Steuern zu senken, im Gegenzug dazu aber alle sonstigen Subventionen zu streichen (z.B. auch eine Senkung der Einkommensteuer gegen Verzicht auf bestimmte Sozialmaßnahmen).

USA: Warten auf "enterprise zones" und Erfolge mit "foreign trade zones"

Angeregt von der Diskussion um "enterprise zones" in Großbritannien wurden solche Konzepte auch für die USA vorgeschlagen [Butler, 1979]. Eine entsprechende Gesetzesvorlage der amerikanischen Bundesregierung gibt es bereits seit 1980, sie muß aber noch verabschiedet werden (1). Mit dem geplanten Gesetz ist beabsichtigt, solche Zonen in eingemeindeten bzw. städtischen Gebieten entstehen zu lassen, in denen die Arbeitslosigkeit besonders hoch, die Armut besonders groß, die Bevölkerungsabwanderung besonders stark und die Einkommen besonders niedrig sind (2). Mindestens eines dieser vier Kriterien muß erfüllt sein, damit eine

(1) Die Gesetzesvorschläge und Stellungnahmen dazu sind abgedruckt in U.S. Senate [1982]. Das "enterprise zone"-Konzept stößt auch bei den Regierungen der Bundesstaaten auf großes Interesse, von denen fast die Hälfte schon eigene Gesetze zur Errichtung solcher Zonen verabschiedet hat [The Wall Street Journal vom 3. August 1984].

(2) Eines von folgenden vier Kriterien muß erfüllt sein, soll ein Standort für eine "urban enterprise zone" in Frage kommen: 1. Die durchschnittliche jährliche Arbeitslosenquote muß um die Hälfte höher sein als im Durchschnitt der USA. 2. Der Anteil der Bevölkerung, der nach offiziellen Indikatoren als unterhalb der Armutsgrenze liegend eingestuft wird, muß 20 vH überschreiten. 3. Das Einkommensniveau von mindestens 70 vH der Bevölkerung muß weniger als 80 vH des Medianeinkommens des Verwaltungsgebiets betragen. 4. Der Bevölkerungsverlust zwischen 1970 und 1980 muß 20 vH erreicht haben. Darüber hinaus hat das ausgesuchte und in sich geschlossene Gebiet unter der Verwaltungshoheit eines Bundesstaates oder einer kommunalen Behörde zu stehen. Die Bevölkerungszahl darf 4 000 (2 500) Einwohner nicht unterschreiten, wenn das Gebiet innerhalb (außerhalb) einer urbanen Agglomeration mit mindestens 50 000 Einwohnern liegt; für Indianerreservate gibt es keine Mindesteinwohnerzahl. Der Bundesstaat sowie die betroffene Gemeinde müssen sich schriftlich

Bibliothek des Instituts
für Weltwirtschaft Kiel

"enterprise zone" beantragt werden kann. Insgesamt sind zunächst 75 Zonen vorgesehen, die schrittweise im Laufe von drei Jahren entstehen sollen. Städte und Staaten können bei der US-Regierung, die dann die Entscheidung darüber trifft, die Errichtung solcher Zonen beantragen.

Die Gesetze zielen vor allem darauf ab, zusätzliche Arbeitsplätze in diesen Zonen entstehen zu lassen. Besonders große Hoffnung wird darauf gesetzt, daß die gewährten Vorteile sowie der Abbau von Hemmnissen das Entstehen neuer Unternehmen und das Wachstum kleinerer und mittlerer Unternehmen begünstigen (1). Bei den vorgesehenen Maßnahmen handelt es sich zum einen um erhebliche Steuervergünstigungen des Bundes, der Staaten und der Gemeinden. Dazu gehören Steuergutschriften für Unternehmen, die zusätzliche Arbeitsplätze schaffen oder benachteiligte Arbeitskräfte einstellen, Investitionszulagen, Herabsetzung von Steuern auf Veräußerungsgewinne und die Erweiterung des Verlustvortrags auf 15 Jahre. Um kleinere, vor allem aber neu zu gründende Unternehmen besonders zu fördern, die durch solche Steuernachlässe im allgemeinen wenig begünstigt sind, weil sie kaum Gewinne erzielen, war auch daran gedacht worden, Kapitalgeber steuerlich zu begünstigen, die Anteile an diesen erwerben. Dieses Vorhaben scheiterte aber am Einspruch der Finanzbehörde, die eine stärkere Verminderung der Steuereinnahmen befürchtete (2). Zum anderen sollen staatliche Regulierungen - Vorschriften, Verordnungen, Gesetze - in den "enterprise zones" abgebaut werden. Grundsätzlich sollen dafür alle Regulierungen der Regierung in Betracht kommen, sofern dies nicht zur Folge hätte, daß die staatsbürgerlichen Grundrechte eingeschränkt sowie Bankstatuten umgangen werden oder eine gesundheitliche Gefährdung durch den

---

verpflichten, die entsprechenden Maßnahmen einzuleiten, um die Arbeitnehmer und Arbeitgeber von den vielfältigen Hemmnissen zu befreien.

(1) Birch [1979] stellte fest, daß in den USA mehr als die Hälfte der neu entstandenen Jobs von Firmen mit 20 oder weniger Beschäftigten geschaffen wurden.

(2) Die Finanzbehörde befürchtete, daß Personen mit hohen Grenzsteuersätzen verstärkt in solche Vorhaben investieren würden [The Heritage Foundation, 1982]. Dadurch würde sich das steuerpflichtige Einkommen und schließlich das Steueraufkommen reduzieren. Wie begründet die Befürchtung des Finanzamts war, vor allem, wenn längerfristige Entwicklungen mit ins Kalkül gezogen werden, läßt sich kaum sagen. Allerdings scheint die Erfahrung mit einer ähnlichen Maßnahme in Großbritannien eher auf eine positive Nettowirkung hinzudeuten. Dort räumte im Jahre 1981 die Regierung die Möglichkeit ein, bis zu 10 000 £ vom steuerpflichtigen Einkommen abzusetzen, wenn diese in neue Aktien einer nicht länger als fünf Jahre existierenden Firma investiert wurden. Die Ergebnisse waren so zufriedenstellend, daß im Jahre 1982 die Höchstsumme auf 20 000 £ heraufgesetzt wurde.

Abbau von Umwelt- oder Arbeitsschutzmaßnahmen eintritt (1)(2). Berechtigt dazu, den Abbau von Regulierungen zu beantragen, sind Bundesstaaten und Städte. Gerade von diesen Maßnahmen verspricht man sich eine positive Wirkung auf Existenzgründungen und kleinere Unternehmen, die durch die Kosten von Regulierungen besonders stark belastet sind. Schließlich ist auch vorgesehen, das Angebot an kommunalen Dienstleistungen zu verbessern, und zwar dadurch, daß man für öffentliche Anbieter solcher Leistungen generell Wettbewerb zuläßt (z.B. für Regiebetriebe) oder diese Dienstleistungen (z.B. auch polizeiliche Leistungen) gänzlich von privaten Unternehmen erbringen läßt. Damit erhofft man, sowohl neue Chancen für Unternehmen zu eröffnen als auch die Kosten für die Nutzer der Leistungen zu senken.

Während "enterprise zones" in den USA noch in Wartestellung sind, erleben "foreign trade zones" (Außenhandelszonen) in jüngster Zeit einen wahren Boom, obwohl das Gesetz dazu schon 1934 verabschiedet wurde. Bis Anfang der siebziger Jahre wurde es aber kaum beachtet (nur 7 Zonen existierten zu jenem Zeitpunkt). Gegenwärtig gibt es schon 82 solcher Zonen (3), und 32 Anträge auf Errichtung einer Zone werden bearbeitet. In den Zonen sind sämtliche Be- und Verarbeitungsvorgänge erlaubt (4); folglich können nicht nur Produkte aus dem Ausland gelagert, sortiert oder umgepackt werden, sondern sie können auch weiterverarbeitet und erst dann formell in die USA importiert oder auch wieder exportiert werden. Es entstehen dabei nicht nur Finanzierungsspielräume für Unternehmen, die größere Lager unterhalten müssen, es können auch ausländische und inländische Vorprodukte optimal kombiniert werden, ohne daß Zölle entrichtet werden müssen (5).

---

(1) Ursprünglich war geplant, die amerikanischen Mindestlohngesetze für die Zonen ausdrücklich aufzuheben; dies ist an politischen Widerständen gescheitert.

(2) Jedem Bundesstaat bleibt es darüber hinaus unbenommen, eigene Regulierungen durch entsprechende Gesetzgebung für die "enterprise zones" aufzuheben.

(3) Dazu kommen noch 25 Teilzonen. Etwa 20 neue Zonen oder Teilzonen wurden im Jahre 1983 genehmigt.

(4) Wenn gewisse Grundbedingungen erfüllt sind, sind die Behörden praktisch verpflichtet, die Genehmigung zu erteilen. Nur bei Teilzonen (innerhalb eines Gebäudes) ist eine Genehmigung nicht zwingend. Zuweilen zieht sich aber das Genehmigungsverfahren recht lange hin, oder es wird sehr bürokratisch gehandhabt. Aus diesem Grunde enthalten die Gesetzesvorschläge für die "enterprise zones" auch besondere Bestimmungen, mit denen sichergestellt werden soll, daß die Behörden Anträge auf Einrichtungen von "foreign trade zones" in "enterprise zones" so rasch und so umfassend wie überhaupt möglich genehmigen.

(5) Das heißt z.B., daß ein ausländischer Investor einen Teil eines Fabrikgebäudes als Teilzone deklarieren, die ihm vertrauten Maschinen aus dem Ausland zollfrei importieren und mit ihnen produzieren kann.

Waren es vor zehn Jahren lediglich Güter im Wert von 100 Mill. US $, die in diese freien Zonen importiert wurden, so sind es 1984 vermutlich Güter für weit über 3 Mrd. US $. Die Tatsache, daß etwa 40 vH der Produktion wieder exportiert werden, spricht sicherlich auch für die Attraktivität der Zonen für international tätige Unternehmen; denn im Durchschnitt liegt die Exportquote der Verarbeitenden Industrie in den USA nur bei etwa 20 vH.

Fazit für die Bundesrepublik: Das beabsichtigte "enterprise zone"-Programm der USA enthält einige auch für die Bundesrepublik bedeutsame Aspekte, obschon es, ähnlich wie in Großbritannien, auf städtische Slumgebiete und nicht auf strukturschwache Regionen zielt. Dazu gehört die besondere Aufmerksamkeit, die man Unternehmensneugründungen und den kleineren Unternehmen widmet. Das bedeutet aber nicht, daß man jenen amerikanischen Plänen folgen sollte, die für die "enterprise zones" nun spezielle Förderungsprogramme (neue Subventionen) für Unternehmen vorsehen. Vielmehr sollte man die Ansätze und Vorschläge aufgreifen, die der Deregulierung, dem Abbau von Hemmnissen für Unternehmen gelten; damit können vermutlich Neugründungen und kleinere Unternehmen in ganz besonderem Maße und auf gesamtwirtschaftlich billige und wünschenswerte Weise unterstützt werden.

Belgien: EG-Kommission stimmt eingeschränktem "enterprise zone"-Vorhaben zu

In Anlehnung an das Beispiel der "enterprise zones" wollte die belgische Regierung durch die Schaffung von Beschäftigungszonen Firmen mit bis zu 500 Beschäftigten begünstigen, die sich mit Spitzentechnologien befassen. Es wurden sieben Zonen vorgeschlagen, in denen die Firmen u.a. von Körperschaft- und Grundsteuern für einen Zeitraum von 15 Jahren befreit werden sollten [siehe u.a. EG, a; Buchanan, 1984]. Auch gesetzliche Vorschriften, z.B. im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen, sollten gelockert werden. Eine zügige Abwicklung sämtlicher bürokratischer Vorgänge sollte von speziell eingerichteten Büros übernommen werden. Die Unternehmen sollten einmal im Jahr über die Geschäftsführung der Manager der einzelnen Zonen abstimmen können. Sie sollten damit die Möglichkeit erhalten, Manager zu entlassen, die ihre Interessen - z.B. gegenüber Behörden - nicht ausreichend vertreten.

Die EG-Kommission stellte jedoch fest, daß das Vorhaben nicht in allen Einzelheiten im Einklang mit Artikel 92 des EWG-Vertrags stehe (1) und bestand auf Änderungen. Das Vorhaben wurde folglich "versuchsweise" auf drei Jahre beschränkt, die Firmenhöchstgröße auf 200 Beschäftigte reduziert, die Steuerbefreiung auf 10 Jahre befristet, und die Zonen werden nur in bestimmten Regionen zugelassen. Auch muß der Kommission ein Sonderantrag auf Genehmigung jeder einzelnen Zone vorgelegt werden, damit überprüft werden kann, ob nicht wettbewerbsverzerrende Maßnahmen vorliegen (2).

Fazit für die Bundesrepublik: Die Kollision zwischen den belgischen Plänen und den Vorstellungen der Kommission ist auf eine Mißachtung von EG-Gesetzen bzw. -Verordnungen zurückzuführen. Da staatliche Beihilfen für Firmen in möglichen Freizonen in der Bundesrepublik ohnehin nicht gewährt werden sollen, weil sie mit der ihnen zugrundeliegenden Idee nicht vereinbar sind, können Probleme solcher Art vermieden werden. Interessant scheint die Idee, einen abwählbaren Zonen-Manager vorzusehen, denn dadurch können die Unternehmen sicherlich erreichen, daß ihre Belange auch tatsächlich berücksichtigt werden, und Probleme können schon im Vorfeld erkannt werden.

Der Eurogeldmarkt: Ausdruck der Verzerrungen in staatlich regulierten Bankensystemen

Der Eurogeldmarkt entstand gegen Ende der fünfziger Jahre in London (3), weil dort auf ausländische Währung lautende Transaktionen bestimmten Vorschriften für Transaktionen in nationaler Währung nicht unterliegen. Er wurde aus jenen Währungen gespeist, die - aufgrund einzelstaatlicher Vorschriften - attraktiver außerhalb des jeweiligen Währungsgebiets angelegt werden konnten. Der Markt nahm zu-

(1) Artikel 92 (im Abschnitt 3, "Staatliche Beihilfen") legt im allgemeinen fest, welche Art von staatlichen Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, nicht vereinbar oder bedingt vereinbar sind.

(2) Auch die geplante Steuerbefreiung, die denjenigen multinationalen Unternehmen gewährt werden sollte, die regionale Büros in Brüssel errichteten, wurde von der Kommission nicht erlaubt. Abgelehnt wurde der Plan, weil Brüssel nicht als eine notleidende Stadt betrachtet wurde. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich schon 10-15 Firmen angemeldet.

(3) Nach London wurden auch Luxemburg, Hongkong und Singapur (sowie eine Reihe kleiner sogenannter Steueroasen) wichtige Finanzmärkte. Grubel [1983] beschreibt ausführlich die Auswirkung der Deregulierung bei den Banken.

erst vor allem Dollar auf, aber auch englische Pfund, und im Laufe der Jahre wurden weitere Währungen angenommen. Waren es zuerst vor allem amerikanische Zahlungsbilanzdefizite bzw. die damit einhergehenden Maßnahmen (z.B. Zinsausgleichszahlungen und Kapitalverkehrsbeschränkungen), die die Attraktivität einer Anlage auf dem Eurogeldmarkt begründeten, so kamen später ähnliche Restriktionen in anderen Ländern hinzu (1). Auch Vorschriften über unverzinsliche Mindestreserven und Eigenkapitalvorschriften führten dazu, daß sich Banken, die sich an größeren internationalen Krediten beteiligen wollten, über ausländische Töchter auf dem Eurogeldmarkt einschalteten. Auf diese Weise konnten sie nämlich ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöhen (2).

In den USA wurde nun mit Sorge beobachtet, wie internationale Kapital- und Finanzmärkte zunehmend von Banken beherrscht wurden, die auf der Basis von "offshore"-Fazilitäten (3) operierten. Vor allem die Bedeutung von New York City als internationalem Finanzzentrum mußte dadurch zwangsläufig geschmälert werden - sei es durch die Verlagerung von US-Geschäften ins Ausland, sei es durch die Aktivitäten ausländischer Banken in "offshore"-Institutionen. Auf eine Initiative des Staates New York hin bewilligte der Federal Reserve Board eine Gesetzesänderung, die 1981 vom Kongress verabschiedet wurde [Key, 1984]. Mit dem Gesetz wurde sichergestellt, daß Mindestreservevorschriften (und andere Regelungen) ausgesetzt werden können, wenn in den jeweiligen amerikanischen Bundesstaaten entsprechende Gesetze verabschiedet werden. Mit der Entstehung der "International Banking Facility" (IBF) im Oktober 1981 trat auch die beabsichtigte Wirkung ein, nämlich New Yorks Anteil an internationalen Kreditgeschäften zu erhöhen. Innerhalb von nur drei Jahren (Jahresende 1980 bis Jahresende 1983) ist der Welt-

---

(1) Von weniger als 20 Mrd. US $ gegen Mitte der sechziger Jahre sind die Transaktionen im Eurogeldmarkt auf über 1 700 Mrd. US $ im Jahre 1983 gestiegen [Bank for International Settlements, lfd. Jgg.].

(2) Mindestreservevorschriften bewirken, daß - bei konstanten anteilsmäßigen Kosten und Gewinnen - um so höhere Kreditzinsen verlangt werden müssen, je höher die Mindestreservesätze sind. Wenn z.B. eine Bank 5 vH auf Termineinlagen bezahlt und 1 vH Kosten und Gewinne kalkuliert, bewirken Mindestreservesätze von 20 vH, daß 7,5 vH für Kredite verlangt werden müssen. Wie schnell und wirksam Änderungen der Mindestreservevorschriften Geldströme beeinflussen, erfuhr die Bundesrepublik mit der Einführung der Mindestreserven für Fremdwährungen in den sechziger Jahren: Ihre Euromarktaktivitäten im Inland wurden schnell auf Null reduziert.

(3) "Offshore"-Fazilitäten unterliegen nicht den Bankgesetzen des Landes, in dem sie Geschäfte abwickeln. In manchen Ländern (z.B. Bahamas) reicht schon eine Briefkasten-Bank aus, um "offshore" tätig zu sein. In anderen (z.B. Panama) muß eine richtige Bankinfrastruktur vorhanden sein.

marktanteil der von in den USA ansässigen Banken getätigten Geschäfte um fast 70 vH auf etwa 23 vH gestiegen und liegt nun nur noch knapp hinter dem Anteil Großbritanniens [Bank for International Settlements, April 1984, Tabelle 2].

Fazit für die Bundesrepublik: Freizonen für Finanzinstitutionen können die internationale Wettbewerbsfähigkeit der in der Bundesrepublik operierenden Banken verstärken und somit auch zu zusätzlichen Arbeitsplätzen beitragen. Darüber hinaus könnten Institutionen entstehen, die vielfältige Finanzierungsmodalitäten entwickeln und anbieten, z.B. auch um den Kapitalbedarf neugegründeter und kleinerer Firmen in den Zonen besser zu decken.

Schattenwirtschaft: die größte existierende Freizone

Einige Freizonen braucht der Staat gar nicht erst einzurichten, sondern sie blühen im Gegenteil gerade dann auf, wenn der Staat die Wirtschaft zu sehr reglementiert und reguliert und Unternehmen und Arbeitnehmern immer höhere Steuern und Abgaben auflastet. Zu diesen Zonen gehört die (illegale) Untergrundwirtschaft, die Schwarzarbeit, aber auch die (ganz legale) Selbstversorgungswirtschaft, das Do-it-yourself. Beide Zonen haben im Laufe der Jahre ohne Zweifel kräftig expandiert. Untersuchungen für die Bundesrepublik zeigen, daß der Wert der Produktion in der Selbstversorgungswirtschaft wohl zwischen einem Drittel und der Hälfte des offiziellen Sozialprodukts ausmacht und der der Untergrundwirtschaft bei wahrscheinlich zumindest 10 vH liegt [Langfeldt, 1984, S. 46]. Dies bedeutet, daß allein die Leistung der Untergrundwirtschaft im Jahre 1984 mindestens etwa 175 Mrd. DM beträgt. Unterstellt man einmal, die Menschen arbeiteten in der Untergrundwirtschaft ebenso produktiv wie im Durchschnitt in der offiziellen Wirtschaft, dann läßt sich berechnen, daß rund 2,5 Mill. vollwertige Arbeitskräfte erforderlich sind, um die Leistung der Untergrundwirtschaft zu erbringen. Auf derartige Rechnungen stützen sich viele, die verlangen, die Schwarzarbeit solle noch schärfer verfolgt werden, weil man auf diese Weise Arbeit, die in der Untergrundwirtschaft erbracht wurde, in die offizielle Wirtschaft umschichten und mehrere hunderttausend, wenn nicht gar ein oder zwei Millionen zusätzliche Arbeitsplätze schaffen könne.

Nun mag es sein, daß ein beträchtlicher Teil von Gütern, die in der Schattenwirtschaft erzeugt, und von Dienstleistungen, die dort erbracht werden, zu Lasten

von Unternehmen in der legalen Wirtschaft gehen. Man kann aber vermuten, daß ein noch größerer Teil von Gütern und Dienstleistungen überhaupt nur noch nachgefragt und erstellt wird, weil es die Untergrundwirtschaft gibt. Wären diese nämlich so teuer, wie sie sein müßten, wenn sie nicht illegal, sondern legal in der Steuer- und Abgabenwirtschaft angeboten würden, dann fänden sie entweder keinen Käufer, oder sie würden in der ebenfalls legalen Selbstversorgungswirtschaft erstellt werden. Auch die Tatsache, daß Vorschriften und Hemmnisse nicht beachtet werden müssen, die es in der offiziellen Wirtschaft gibt, bewirkt, daß Güter und Dienstleistungen im Untergrund bereitgestellt werden, die es sonst nicht gäbe, weil beispielsweise Handwerksordnungen das Entstehen zusätzlicher Unternehmen und zusätzlichen Angebots nicht zulassen oder weil Arbeitszeitverordnungen, Ladenschlußregelungen oder überzogene Bau- und Sicherheitsvorschriften bestehen. In diesem Zusammenhang muß man auch bedenken, daß nicht nur die Tatsache, daß von legalen Unternehmen erbrachte Leistungen so teuer sind, die Menschen zunehmend dazu bewegt, zur Selbstversorgung zu greifen, sondern auch viele Vorschriften, die sie für überflüssig und unsinnig halten und daher leichter außer acht lassen können.

Solche Selbstversorgung ist zwar verständlich, in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht ist sie aber nicht unbedingt eine ökonomisch effiziente Alternative. Besser wäre es, wenn jeder seine beruflichen Fähigkeiten voll ausnutzte, statt Teile seiner Zeit darauf zu verwenden, Arbeiten auszuführen, die andere besser und mit geringerem Zeitaufwand erledigen können. Z.B. sollte ein Dachdecker, der versucht, sein Auto zu reparieren, statt dessen einem Automechaniker das Dach seines Hauses instandsetzen, der vielleicht eben gerade mit dieser Arbeit beschäftigt ist, aber besser geeignet wäre, das Auto zu reparieren.

Wenn Schwarzarbeit als gravierendes Problem aufgefaßt wird, dann ist dies immer auch ein Anzeichen dafür, daß wirtschaftspolitische Fehlleistungen vorliegen, sei es, weil Steuern und Abgaben, sei es weil sonstige staatliche Eingriffe sich am Ende als beschäftigungsfeindlich herausstellen oder einfach verhindern, daß die Konsumenten auch das erhalten, was sie wünschen. Dann erfüllt Schwarzarbeit sogar eine bedeutsame Rolle, weil sie den Menschen zu dem verhilft, was sie sich sonst nicht verschaffen können. Sie vermag sogar dazu beizutragen, daß ganze Wirtschaftssysteme aufrechterhalten werden können. So zeigt sich in Ländern mit zentralgeleiteten Wirtschaften immer wieder, daß Arbeit außerhalb der offiziellen Wirtschaft geradezu notwendig ist, um dem System noch einigermaßen Flexibilität

zu verschaffen. In manchen marktwirtschaftlich organisierten Ländern hat man Schwarzarbeit stillschweigend toleriert, und zwar einmal in der Erkenntnis, daß man sonst viele Arbeitsplätze vernichten würde, und zum anderen in der Erwartung, daß die dort tätigen Unternehmen nach und nach in die Legalität überwechseln würden und jedenfalls für die Vitalität der Wirtschaft wichtig sind. Italien mag ein Beispiel dafür sein, aber auch in den USA ist so manches Unternehmen außerhalb der Legalität entstanden (wenn auch mit stillschweigender Duldung der Behörden), z.B. die heute weltweit bekannte Firma Apple-Computers in einer zweckentfremdeten Garage in einem Wohngebiet.

Fazit für die Bundesrepublik: Die Beobachtung, daß die Schattenwirtschaft blüht, zeugt auch davon, daß Arbeit nicht knapp ist und daß der Arbeits- und der Leistungswille ungebrochen sind. Die Aufgabe für die Wirtschaftspolitik sollte nicht in erster Linie darin bestehen, Schwarzarbeit zu verfolgen, sondern darin, die legale Wirtschaft wieder soweit von Hemmnissen zu befreien, daß sich mehr Beschäftigung dort ergibt. Der Staat sollte die Möglichkeit dazu durch die Errichtung von Freizonen schaffen.

IV. Zonen freier Wirtschaftsaktivität für die Bundesrepublik Deutschland

Rechtliche Rahmenbedingungen

Wenn man in der Bundesrepublik Freizonen errichten will, dann steht man vor zwei grundsätzlichen Problemen. Das erste betrifft die Frage, welche Hemmnisse beseitigt werden müßten, damit sich die Wirtschaft in solchen Zonen freier entfalten kann. Dieses Problem ist weniger einfach zu lösen, als es auf den ersten Blick erscheint. Denn man wird zwar in vielen Fällen ohne weiteres Hemmnisse für die wirtschaftliche Entwicklung aufzeigen können. Aber in anderen Fällen mag das nicht so eindeutig erscheinen, sei es beispielsweise, weil man sich schon zu sehr an bestimmte Regulierungen gewöhnt hat und sie als selbstverständlich hinnimmt, oder weil sich einzelne Regulierungen erst zusammen mit anderen als Hemmnisse erweisen. Der zweite Problemkreis betrifft rechtliche Aspekte und damit die Frage, welche gesetzlichen und sonstigen rechtlichen Bestimmungen der Errichtung von Freizonen entgegenstehen.

Was diesen Problemkreis anbelangt, so muß man zunächst sehen, daß die Bundesrepublik als Mitglied der EG nicht mehr auf allen Gebieten eigenes Recht setzen kann; vielmehr hat sie durch den Vertrag zur Gründung der EWG und durch nachfolgende Übereinkommen Kompetenzen dazu an die EG abgetreten. Sofern die EG davon Gebrauch macht, gilt ihr Recht als dem nationalen Recht übergeordnet; die Bundesrepublik muß es entweder direkt übernehmen (EG-Verordnungen) oder ihre eigene Gesetzgebung dem EG-Recht anpassen (EG-Richtlinien). Besonders bedeutsam ist dies für den Außenwirtschaftsbereich; in ihm werden die wesentlichen Rechtsetzungskompetenzen bereits durch die Verträge von Rom der EG zugewiesen. Bei den in diesem Beitrag vorgeschlagenen Zonen freier Wirtschaftsaktivität geht es aber - mit der Ausnahme von Freihäfen (vgl. Seite 22 f.) - um Änderungen des Rechts auf Gebieten, auf denen die EG im allgemeinen keine oder kaum Rechtsetzungskompetenz hat. Dennoch ist zu fragen, ob ein regionaler Abbau von Hemmnissen, anders als der Unterhalt bundesweiter Hemmnisse, der konform mit EG-Recht ist, gegen EG-Recht verstieße. Dazu gibt es keine einschlägigen Bestimmungen; der Abbau von Hemmnissen wird nicht erwähnt. Zwar gibt es Vorkehrungen im Vertrag zur Gründung der EWG (Artikel 92, Absatz 1), die Maßnahmen für bestimmte Regionen betreffen, aber es geht dort allein um die Umstände, unter denen Beihilfen des Staates (einschließlich Steuervergünstigungen) geleistet werden können. Auch im weiter entwickelten Recht für die Gemeinschaft werden nur solche Beihilfen angesprochen [vgl. von der Groeben et al., 1983, S. 1565 ff.] (1). Demnach scheint es im EG-Recht keine bedeutsamen Argumente dagegen zu geben, daß im nationalen Rahmen Hemmnisse überhaupt oder zunächst einmal regional selektiv abgebaut werden.

Nun werden bundeseinheitliche Regelungen sehr häufig damit begründet, daß "die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfor-

(1) Für Zonen freier Wirtschaftsaktivität sollte man keine besonderen Beihilfen vorsehen. Wenn der Staat Subventionen gewährt, dann kann er, sofern die Subventionen nur hoch genug ausfallen, immer Nachfrage nach seinen Leistungen hervorrufen, und es scheint dann, als gäbe es mehr Angebot. Wenn man genauer hinschaut, ist dies in der Regel ein Angebot, zu dem es nur kommt, weil Subventionen gewährt werden zu Lasten aller anderen Unternehmen und mit der Folge, daß die Wirtschaft insgesamt nicht rascher, sondern eher langsamer wächst. Aus diesem Grunde wäre es auch völlig verfehlt, wenn man Zonen freier Wirtschaftsaktivität danach beurteilte, inwieweit es dem Staat gelingt, durch Zahlungen mehr Nachfrage auf die Zonen umzuschichten, für die man das als "notwendig" erachtet. Unter diesem Aspekt sollte man die Erfolgskriterien in Trespenberg, Voosholz [1984, S. 63] beurteilen.

dert" (Art. 72 Abs. II Nr. 3 GG). Freilich verlangt das Grundgesetz nicht, daß alle Rechtsverhältnisse in der Bundesrepublik gleich geregelt sein müssen, vielmehr war Art. 72 dazu gedacht, die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes einzugrenzen [Seifert, Hömig, 1982, S. 315]. Ob andererseits der Bund in dem ihm so zugedachten Rahmen tätig werden darf, hängt vom Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung ab; dies ist aber eine echte Ermessensentscheidung des Bundes [ibid.]. Darüber hinaus gilt, daß selbst dann, wenn der Bund eine Regelung trifft, im einzelnen durchaus unterschiedliche regionale Vorkehrungen getroffen werden können, beispielsweise dann, wenn der Bund nur ein Rahmengesetz erläßt, das die Länder mehr oder weniger unterschiedlich ausfüllen [Maunz et al., Art. 72, Randnr. 23]. Nur wenn ein Bundesgesetz "so beschaffen ist, daß so gut wie nichts Einheitliches oder Vereinheitlichendes übrig bleibt, wird Ziff. 3 nicht erfüllt sein" [ibid.]. Daraus folgt, daß der Bund selbst entscheiden kann, ob er tätig werden will, daß er auch in großem Ausmaß unterschiedliche regionale Regelungen zulassen kann und daß er insbesondere eine eigene gesetzliche Regelung wieder zurückziehen kann, wenn er kein Bedürfnis mehr dafür sieht. Insofern kann der Bund auch die Spielräume dafür eröffnen, daß Zonen freier Wirtschaftsaktivität entstehen können: sei es, weil er selbst für bestimmte Regionen andere Vorkehrungen als sonst trifft, was bedeutet, daß er rechtliche Hemmnisse verringert oder abbaut, oder er überläßt den Ländern die Befugnis dazu, indem er auf eigene Regelungen verzichtet. Aus ökonomischer Sicht kann es geradezu erforderlich sein, solche regionalen Unterschiede zuzulassen, damit in bestimmten, im Entwicklungsprozeß zurückfallenden Regionen die Möglichkeit eröffnet wird, durch die Befreiung von Hemmnissen Anschluß an die Lebensverhältnisse im übrigen Bundesgebiet zu finden. Freilich wäre es wünschenswert, solche Hemmnisse bundesweit zu verringern, damit die Entwicklung insgesamt wieder dynamischer verlaufen kann und die zurückbleibenden oder zurückgebliebenen Regionen auf diese Weise Impulse für rascheres Wachstum und ein höheres Maß an Beschäftigung finden oder auch passiv saniert werden können.

Tatsächlich gibt es auch ganz wesentliche Unterschiede in den gesetzlichen Regelungen für einzelne Regionen. Besonders bedeutsam im Zusammenhang mit der Einrichtung von Zonen freier Wirtschaftsaktivität sind die Freihäfen, in denen andere zollrechtliche Bestimmungen als sonst gelten. Grundsätzlich muß die Gesetzgebung der Bundesrepublik auf diesem Gebiet dem EG-Recht entsprechen (oder dieses Recht muß direkt übernommen werden). Dieses bedeutet unter anderem, daß die Bundesrepublik nicht frei nach eigenem Ermessen Freihandelszonen (wie die "free

trade zones" in den USA) errichten kann, da die EG Bestimmungen dazu erlassen hat, nämlich eine Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Freizonen (so heißen dort die Freihandelszonen) [EG, c]. Die Richtlinie erstreckt sich auf die zum Zeitpunkt des Erlasses bestehenden Freizonen und auf solche, "die nach Bekanntgabe dieser Richtlinie geschaffen werden" [ibid., Art. 1 Abs. 3 Buchst. b]. Es wird ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, neue Freizonen einzurichten. Als Freizone wird jedes abgegrenzte Gebiet betrachtet, das von den nationalen Behörden geschaffen wurde, "um die dort befindlichen Waren für die Anwendung der Zölle, Abschöpfungen, mengenmäßigen Beschränkungen und jeglicher Abgabe oder Maßnahme gleicher Wirkung als nicht im Zollgebiet der Gemeinschaft befindlich zu betrachten" [ibid., Art. 1 Abs. 2]. In solchen Freizonen können Waren ein-, aus- und umgeladen sowie gelagert werden, um anschließend in das Gebiet der Gemeinschaft (wobei dann die entsprechenden Einfuhrabgaben anfallen) oder in Drittländer exportiert zu werden. Außerdem dürfen Maßnahmen ergriffen werden, die der Erhaltung der Ware oder der Verbesserung ihrer Aufmachung oder Handelsgüte dienen [EG, b, Art. 3 in Verb. mit Art. 9 Abs. 1], und die Waren dürfen zerstört werden (1). Außerdem dürfen in die Freizonen Waren aus dem Zollgebiet der EG eingeführt und benutzt oder verbraucht werden (zur Bearbeitung genutzt werden, z.B. Maschinen, oder verarbeitet werden, z.B. Maschinenteile); dies gilt auch für Waren aus Drittländern, wobei dort die Vorschriften für den aktiven Veredelungsverkehr beachtet werden müssen (zur Erläuterung vgl. Fußnote 3 auf S. 27 f. und Fußnote 1 auf S. 28). Die Bundesrepublik ist der Richtlinie der EG über die Freizonen mit entsprechenden Änderungen des deutschen Zollgesetzes gefolgt, in dem die Bestimmungen über Freihandelsgebiete (hier heißen sie Freihäfen) niedergelegt sind (2). Nach der Richtlinie der EG wäre es also der Bundesrepublik unbenommen, neue Freizonen einzurichten. Allerdings bestimmt das Zollgesetz die Freizonen in der Bundesrepublik abschließend. Es sind die Freihäfen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bestanden (§ 86 Zollgesetz). Nun wäre es dem Gesetzgeber ohne weiteres möglich, durch eine Änderung des Zollgesetzes neue Freihäfen zuzulassen. Er muß dies aber nicht notwendigerweise tun, wenn er weitere Freizonen im Sinne der EG-Richtlinie schaffen will. Denn diese beschränkt die Freizonen nicht auf Freihäfen, es

---

(1) Der Zweck dieser Erlaubnis ist, daß man die Zölle vermeiden kann, die sonst anfielen, wenn man beispielsweise unbrauchbar gewordene Ware erst in das Zollgebiet einführen müßte, um sie dort zerstören zu lassen.

(2) Auch andere in diesem Zusammenhang bedeutsame Bestimmungen, z.B. über aktiven und passiven Veredelungsverkehr oder über Zollager, sind im Zollgesetz zu finden.

können dafür auch andere Gebiete in Frage kommen (1). Grundsätzliche rechtliche Hemmnisse für die Einrichtung von Freizonen einschließlich der Errichtung von Freihäfen auf ihrem Gebiet scheint es demnach nicht zu geben.

Möglichkeiten der Ausgestaltung

Will man Freizonen errichten, so muß man natürlich bestehendes Recht ändern, aber dies betrifft ausschließlich nationales Recht. Wenn man solch nationales Recht ändern will, dann kann man daran denken, Gremien einzurichten, die überprüfen, ob die eine oder andere Rechtsvorschrift entfallen oder so ausgestaltet werden kann, daß sie weniger hinderlich wirkt. Eine solche Vorgehensweise ist in der Bundesrepublik, wenn auch nicht im Zusammenhang mit der Errichtung von Freizonen, verschiedentlich erprobt worden und hat durchaus wichtige Ergebnisse erbracht. Ein grundsätzliches Problem besteht aber darin, daß man aus dem Gesamtgefüge der rechtlichen Regelung eines Komplexes Einzelmaßnahmen oft nur deshalb herausstreichen kann, weil sie ohnehin unbedeutend, überflüssig oder als Doppelregelung nicht notwendig erscheinen; das Gesamtgefüge aber besteht dennoch weiter, weil es auf diese Weise nicht im Kern angerührt wird. Damit bestehen im Grunde auch die Hemmnisse weiter, die man eigentlich verringern wollte.

Deshalb müssen bei der Ausgestaltung von Freizonen die bestehenden Vorschriften und Gesetze grundsätzlich überprüft werden, um tatsächliche Freiräume für wirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen. Man kann etwa vorsehen, daß

- Ladenschlußzeiten ganz allgemein nicht mehr vorgeschrieben werden, anstatt zu überprüfen, für welche Art von Geschäften und in welchen Grenzen man mehr Flexibilität gewähren könnte;
- Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt insofern wieder hergestellt wird, als jeder

---

(1) So sind im Anhang zu der Richtlinie, in dem die bei Erlaß in den damals noch sechs Mitgliedsländern bestehenden Freizonen aufgeführt sind, auch einige genannt, die keine Freihäfen sind. - Wenn man nun zusätzliche Freizonen (seien es Häfen oder andere Gebiete) in der Bundesrepublik zulassen will, dann könnte das rechtlich in der Weise geschehen, daß man die abschließende Aufzählung der Zollfreiheitsgebiete (nur die unter § 2 Absatz (3) Nr. (3) genannten Freihäfen sind Freizonen im Sinne der EG-Richtlinie) in § 2, Absatz (3) des Zollgesetzes so ergänzt: "(3) Zollfreigebiete sind ... 5. die Freihäfen gleichgestellten Gebiete, die vom Bundesminister der Finanzen durch Rechtsverordnung dazu bestimmt werden."

einzelne Arbeitnehmer mit jedem einzelnen Arbeitgeber vereinbaren kann, zu welchen Bedingungen ein Arbeitsvertrag geschlossen wird - zu diesem Zweck könnte man die Unabdingbarkeit von Tarifverträgen auflösen, zumindest sollten Tarifverträge nicht mehr für allgemeinverbindlich erklärt werden;

- baurechtliche Vorschriften ganz oder im wesentlichen entfallen, aber eine gesetzliche Zwangshaftpflichtversicherung abgeschlossen werden muß, damit eventuell Geschädigte Ersatz erlangen können;
- aktienrechtliche Vorschriften so geändert werden, daß jedermann versuchen kann, sein Unternehmen von vornherein über externe Kapitalgeber finanzieren zu lassen;
- Umweltschutzvorschriften im Sinne der ohnehin bestehenden regionalen Immissionsgrenzwerte zwar weiter gelten (oder sogar verschärft werden), daß man es den Unternehmen insgesamt aber als Aufgabe überläßt, wie sie diesen Vorschriften gerecht werden wollen;
- öffentliche Regiebetriebe privatisiert oder zumindest der Konkurrenz durch private Unternehmen ausgesetzt werden;
- Zugangsbarrieren im Verkehrssektor (Lizenzen) abgebaut und die Tarifbildung freigegeben werden;
- Postmonopole im Bereich der Freizonen keine Gültigkeit mehr haben, so daß neue Technologien, sei es im Bereich der Netze, sei es im Bereich der Endgeräte, sofort ausprobiert werden können, und zwar insbesondere auch durch solche neuen, kleinen und mittleren Unternehmen, die jetzt keine Chance bei der Post haben.

Um welche Verordnungen und Gesetze es beim Abbau von Hemmnissen im einzelnen gehen kann, ist in Übersicht 2 dargestellt. Viele solcher Liberalisierungsmaßnahmen sind in anderen Ländern schon verwirklicht worden, teils waren sie aber gar nicht nötig, weil es dort - anders als bei uns - solche Hemmnisse nicht gibt (1).

Eine weitere Maßnahme beträfe die Einrichtung von Freihandelszonen, die rechtlich den jetzigen Freihäfen in der Bundesrepublik gleichgestellt wären. Man kann zwar heute auch schon außerhalb von Freihäfen Zollager einrichten, und die Vorschrif-

(1) Zu einzelnen Bereichen und Vorschlägen zum Abbau von Regulierungen vgl. Giersch [1983a; 1983b; 1984].

Übersicht 2 - Gesetze, die bei der Aufstellung einer Freizone - je nach Ausgestaltung - zu ändern wären (1)

Zur Erleichterung von Investitionen	
Umweltschutz	Bundesimmissionsschutzgesetz (1974); Abfallbeseitigungsgesetz (1972)
Kommunikationswesen	Gesetz über Fernmeldeanlagen - Neufassung (1977)
Verkehrswesen - Personen	Luftverkehrsgesetz (1922), Neufassung (1981); Personenbeförderungsgesetz (1961)
Verkehrswesen - Fracht	Güterkraftverkehrsgesetz (1952), Neufassung (1983)
Bauvorschriften	Bundesbaugesetz (1960), Neufassung (1976)
Steuern, die Investitionen verteuern	Körperschaftsteuergesetz (1976), Neufassung (1981); Gewerbesteuergesetz (1936), Neufassung (1978)
Verkauf von Bank- und Versicherungsleistungen	Bundesbankgesetz (1957); Gesetz über das Kreditwesen (1961), Neufassung (1976); Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen und Bausparkassen (1901), Neufassung (1983)
Verkaufsbedingungen	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (1909); Gesetz über Preisnachlässe (1983)
Risikokapital (Aktien)	Aktiengesetz (1965)
Medizinische Leistungen	Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln (1961), Neufassung (1976)
Firmengründung	Gewerbeordnung (1869), Neufassung (1978); Handelsgesetzbuch (1897)
Freihäfen	Zollgesetz (1961), Neufassung (1970)
Zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes	
Ladenschlußzeiten	Gesetz über den Ladenschluß (1956)
Vertragsfreiheit	Tarifvertragsrecht (1949), Neufassung (1969)
Arbeitszeit	Arbeitszeitordnung (1934)
Arbeitsschutz	Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen (1952)
Kündigungsschutz	Kündigungsschutzgesetz (1951), Neufassung (1969)
Lohnfortzahlung	Lohnfortzahlungsgesetz (1969)
Berufsausbildung	Berufsausbildungsgesetz (1969); Handelskammergesetz (1956)
Frauenarbeitsschutz	Mutterschutzgesetz (1952), Neufassung (1968)
Jugendarbeitsschutz	Jugendarbeitsschutzgesetz (1976)
Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenvermittlung	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1928), Neufassung (1957); Arbeitsförderungsgesetz (1969)
Sozialversicherung	Reichsversicherungsordnung (1911), Neufassung (in der Fassung von 1924)
Steuern, die den Einsatz von Arbeitskräften verteuern	Abgabenordnung (1976); Einkommensteuergesetz (1934); Neufassung (1981)

(1) Die hier aufgeführten Gesetze - mit dem jeweiligen Jahr der Gesetzesverabschiedungen in Klammern - sind in den meisten Fällen vielfach ergänzt bzw. geändert worden. Für den zuletzt gültigen Stand siehe Bundesminister der Justiz [1983]. Die zu den jeweiligen Aspekten aufgeführten Gesetze erfassen auch nur unvollständig das betreffende Gebiet; aber da sie meistens die wichtigsten Rahmenbedingungen enthalten, gibt die Übersicht wesentliche Anhaltspunkte für notwendige Gesetzesänderungen.

ten, die dafür gelten, sind im Grundsatz die gleichen wie für Freihäfen (1). Allerdings sind die administrativen Belastungen für Unternehmen, die im Wirtschaftsgebiet Zollager unterhalten oder Veredelungsverkehr durchführen wollen, sehr hoch (2). So muß jedes einzelne Zollager bewilligt, und Warenzu- und -abgänge müssen den Zollbehörden gemeldet werden. Im Freihafen können Waren ohne Zollanmeldepflicht eingeführt, gelagert und umgeladen werden. Dies gilt gleichermaßen für Transit- und Importgüter. Allein schon die so mögliche Zeitersparnis bedingt erhebliche Kostensenkungen. Darüber hinaus können die Güter im Freihafen ohne zollrechtliche Beschränkung als Muster verwahrt und vorgeführt werden. Zollabgaben müssen für Importwaren erst dann gezahlt werden, wenn sie aus dem Freihafengelände in das Wirtschaftsgebiet der Bundesrepublik eingeführt werden. Dagegen werden zwar grundsätzlich auch für Waren, die in Zollager verbracht wurden, keine Einfuhrabgaben erhoben, aber der Lagerhalter muß in der Regel Sicherheitsleistungen stellen; sie entsprechen gewöhnlich den Einfuhrabgaben auf die Menge an Gütern, die der Lagerhalter im Durchschnitt in sechs Wochen entnimmt. Außerdem dürfen Güter für maximal fünf Jahre in ein Zollager verbracht werden, während es eine solche zeitliche Begrenzung für Freihäfen nicht gibt. Weiterhin können die Behörden Vorschriften über die Art der Aufbewahrung der Waren im Zollager treffen, die Halter müssen die Waren auf Verlangen vorzeigen und alle Maßnahmen zur Überwachung und Bestandsaufnahme dulden, die die Behörden für erforderlich halten. Ferner ist bedeutsam, daß es sich bei Zollagern um einzelne, isolierte Einrichtungen handelt, während im Freihafen eine größere Anzahl von Unternehmen ansässig sein kann, die ohne sonst erforderliche behördliche zollrechtliche Genehmigungen, Auflagen oder Meldepflichten Waren untereinander austauschen können (3). Die wesentlich größere Flexibilität, die man im Freihafen

---

(1) Richtlinie des Rates vom 4. März 1969 über Zollager [EG, b, Art. 3 und 4]. Zollager sind Einrichtungen innerhalb von Betrieben, in die Waren ohne Entrichtung von Zöllen und anderen Einfuhrabgaben verbracht werden dürfen. Unterschieden wird zwischen offenen Zollagern, aus denen Ware ohne Mitwirkung der Zollbehörden entnommen werden darf - es besteht aber Meldepflicht -, und Zollverschlußlagern, in denen die Behörden bei der Entnahme vertreten sein müssen.

(2) Die Vorteile, die ein Freihafen bietet, werden z.B. sehr lebhaft geschildert in Hamburger Hafenhandbuch [1979]. - Vgl. auch Beneffe [o.J.]. Für eine interessante Beschreibung und Analyse der Erfahrungen mit Freihäfen in Deutschland siehe Kugler [1922].

(3) Dieser Aspekt wird für den Hamburger Hafen gegenüber anderen Hafenplätzen hervorgehoben, die keine geschlossenen Freihafengebiete kennen [vgl. Hamburger Hafenhandbuch, 1979, S. 28; Beneffe, o.J., S. 10]. - Hinsichtlich Hamburgs muß man den Alten Freihafen vom Freihafen Waltershof unterscheiden. Im ersten darf unter anderem unverzollte ausländische Ware ohne Ein-

genießen kann, begründet also wesentlich geringere Hemmnisse für Unternehmen. Aus diesem Grunde kann man auch erwarten, daß sich in Freizonen, in denen man solche Zollfreigebiete einrichtet wie es die Freihäfen sind, in besonderem Maße Unternehmen niederlassen, die Veredelungsverkehr betreiben (1).

Ein wichtiger Aspekt, den man bei der Errichtung von Zonen freier Wirtschaftsaktivität bedenken muß, ist die Größe des Gebietes, um das es sich handeln soll. In Großbritannien wurden die Zonen recht klein geschnitten; wenn man in erster Linie Industriebranchen in dem Sinne sanieren will, daß Gebäude und veraltete Infrastruktureinrichtungen beseitigt und neue Gebäude und Einrichtungen errichtet werden, dann muß dieses Vorgehen nicht unzweckmäßig sein. Man könnte in der Bundesrepublik solche kleinen Zonen einrichten, z.B. um Werftgelände an der Küste oder Zechen- und Eisenhüttenflächen an der Ruhr zu sanieren. Anders verhält es sich jedoch, wenn man darauf abzielt, Entwicklungsimpulse für ganze Regionen freizusetzen, die im Wachstumsprozeß zurückfallen. Eine durchgreifende Vitalisierung oder Revitalisierung kann man sich nur dann erhoffen, wenn genügend "kritische Masse" erreicht wird, und dies bedeutet, um so eher, je großräumiger die Zonen gewählt werden und je mehr Unternehmen verschiedener Art und aus ver-

---

schränkung für den Re-Export be- oder verarbeitet werden (aktiver Veredelungsverkehr), während dies im letzteren wie auch sonst im Wirtschaftsgebiet nur unter bestimmten "wirtschaftlichen Voraussetzungen" der Fall ist, die den Schutz anderer inländischer Produzenten betreffen. Die EG-Bestimmungen sehen vor, daß Freizonen nach dem Muster des Alten Hamburger Freihafens, der historisch begründete Privilegien genießt und einen Ausnahmefall in der Gemeinschaft darstellt, nicht mehr neu eingerichtet werden dürfen. Der Freihafen Waltershof entspricht dagegen jenen Freizonen, die neu geschaffen werden könnten.

(1) Veredelung ist im Zollrecht das Bearbeiten, Verarbeiten oder Ausbessern von Waren, die zu diesem Zweck vorübergehend in das Zollgebiet sowie in Freihäfen eingeführt (aktive Veredelung) oder aus dem Zollgebiet ausgeführt werden (passive Veredelung). Bei der aktiven Veredelung werden bei der Einfuhr keine Eingangsabgaben (z.B. Zölle) erhoben. Sie ist für Unternehmen wichtig, die Waren aus Drittländern mit Waren oder Dienstleistungen aus dem Inland kombinieren und anschließend wieder ausführen wollen. Bei der passiven Veredelung wird auf Waren, die vorübergehend aus dem Zollgebiet in Drittländer oder in Freihäfen ausgeführt werden (Freihafenveredelung), um dort beispielsweise auch durch Kombination mit ausländischen Waren und Dienstleistungen veredelt und anschließend wieder in das Zollgebiet eingeführt zu werden, nicht der sonst festgesetzte Einfuhrzoll erhoben, sondern nur der Zoll auf den "Veredelungsmehrwert". Da die Zölle auf Endprodukte gewöhnlich höher sind als auf Vorprodukte, die maßgeblich den Veredelungsmehrwert bestimmen, werden Waren, die im passiven Veredelungsverkehr importiert werden, geringer belastet als sonst [vgl. Fels, Schmidt, 1981, S. 323 ff.; BfAI, 1979; Wockenfoth, Reichwald, 1978].

schiedenen Branchen abgedeckt werden und Platz finden können. Dies ist wichtig, weil sich positive Wirkungen um so mehr gegenseitig verstärken, je mehr Verflechtungen zwischen Unternehmen bestehen oder entstehen können. Überdies kann man auch um so größere Anstoßwirkungen über das Gebiet einer Zone freier Wirtschaftsaktivität hinaus erwarten, je größer das ökonomische Gewicht und damit auch die Außenverflechtungen einer solchen Zone sind. Und schließlich wird man dem Demonstrationseffekt um so größere Bedeutung beimessen, je umfassender er ausfällt, und der Druck, Hemmnisse insgesamt stärker und auch bundesweit abzubauen, wird größer sein.

Wenn man nun Freizonen in der Praxis verwirklichen will, dann könnten die Anstöße dazu sowohl vom Bund als auch von den Ländern und Gemeinden ausgehen, und zwar in der Weise, daß jede der drei Ebenen Gebiete bestimmt, die Freizonen sein sollen. Für solche Gebiete könnte man dann bestimmte Vorschriften abschaffen oder Hemmnisse verringern, soweit dies ohne weiteres, insbesondere ohne Gesetzgebungsverfahren, möglich ist. Die Ebenen könnten sich darauf einigen, welche Regionen Freizonen sein sollen. Eine solche Einigung muß aber nicht Voraussetzung sein, soweit die jeweiligen Ebenen von sich aus Hemmnisse abbauen können. Es könnte somit Freizonen geben, in denen mehr oder weniger unterschiedliche Bedingungen herrschen, je nachdem, wie weit Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam tätig werden und wie weit sie in regional unterschiedlicher Weise vorgehen.

Nun gibt es aber sehr viele Hemmnisse, die nur beseitigt werden können, wenn der Gesetzgeber entsprechende Beschlüsse faßt. Um zu vermeiden, daß dies für jeden Einzelfall erneut geschehen muß, was die Einrichtung und den inhaltlichen Ausbau der Zonen sehr erschweren, vielleicht sogar bis zur Funktionsunfähigkeit verhindern, zumindest aber zeitlich stark verzögern würde, erscheint es zweckmäßig, nach amerikanischem Vorbild vorzugehen. Der "Enterprise Zone Act" der US-Regierung enthält dort eine Generalklausel. Ist dieses Bundesgesetz einmal parlamentarisch verabschiedet, dann ermächtigt es die Regierung und in ihrem Auftrag die entsprechenden Bundesbehörden, Gesetze und sonstige Regulierungen für die Unternehmenszonen außer Kraft zu setzen, sofern dadurch nicht elementare staatsbürgerliche oder öffentliche Interessen verletzt werden (S. 13). Man muß nach der Verabschiedung eines solchen Zonengesetzes also nicht mehr in jedem Einzelfall den Gesetzgeber bemühen, um andere Gesetze außer Kraft zu setzen oder abzuändern.

Eine derartige Verfahrensweise, wie sie in den USA für die Bundesregierung und ähnlich auch für die Bundesstaaten für deren Kompetenzbereich vorgesehen ist, scheint auch für die Bundesrepublik vielversprechend zu sein. Zusätzlich könnte man ähnlich wie dort ein Antragsrecht für die jeweils niedrigere föderale Ebene vorsehen, gemäß dem beispielsweise eine Gemeinde oder ein Kreis bei der Landesregierung beantragt, als Freizone anerkannt zu werden und daß entsprechend weiteren Anträgen bestimmte Regulierungen, die in den Zuständigkeitsbereich des Landes fallen, außer Kraft gesetzt oder abgeändert werden. Das Land seinerseits könnte an den Bund herantreten und beantragen, daß die von dem Land anerkannten Freizonen von bestimmten Regulierungen ausgenommen werden.

Man kann auch etwas anders als in den USA vorgehen, und zwar indem man in bestehende oder in neu zu verabschiedende Gesetze Öffnungsklauseln einfügt, die besagen, daß das Gesetz nicht oder so nicht für Freizonen gilt. Solche Öffnungsklauseln gibt es bereits in sehr vielfältiger Weise in Gesetzen. Beispielsweise enthält das (Bundes-)Ladenschlußgesetz in § 10 die Vorkehrung, nach der für Kur- und Erholungsorte die Landesregierungen durch Rechtsverordnung andere, großzügigere als die sonstigen Ladenschlußzeiten bestimmen können (1).

V. Schlußbemerkungen

Sehr viele Hemmnisse, die es für die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik gibt, sind nicht etwa ungewollt entstanden, sondern bewußt eingeführt worden. Dies trifft z.B. für die Marktzugangsbeschränkungen zu, die es im Telekommunikationssektor gibt, weil man der Bundespost das Monopol eingeräumt hat,

---

(1) Man könnte nun an § 10 einen weiteren Absatz (5) anfügen, der in Analogie zu Absatz (1) lautete: "Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung bestimmen, daß und unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen von den Vorschriften dieses Gesetzes abgewichen werden kann." Dies räumte den Landesregierungen die Möglichkeit ein, z.B. für von ihnen selbst bestimmte Freizonen die Vorschriften über Ladenschlußzeiten überhaupt aufzuheben. Gäbe es ein Bundesgesetz (ähnlich dem amerikanischen Vorschlag über "enterprise zones") über Zonen freier Unternehmensaktivität, dann könnte man in das Ladenschlußgesetz hinter § 30, der die Gültigkeit des Gesetzes für Berlin regelt, einen § 30a einfügen, der durch folgende Öffnungsklausel die Ungültigkeit für Freizonen bestimmt: "Dieses Gesetz gilt nicht für Zonen freier Wirtschaftsaktivität im Sinne von § xy des Bundesgesetzes über Zonen freier Wirtschaftsaktivität."

oder für die Handwerksordnungen, die der Gesetzgeber nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht so sehr deshalb eingeführt hat, um die Verbraucher vor Gefahren durch unsachgemäße Berufsausübung zu bewahren, sondern um das Handwerk zu schützen, und zwar unter bewußter Inkaufnahme der Tatsache, daß dadurch zugleich das Grundrecht auf Freiheit der Berufswahl nach Art. 12 GG eingeschränkt wird [Bundesverfassungsgericht, 1963, S. 106 f.]. Bedenkt man, daß es geradezu der Zweck derartiger Beschränkungen ist, zusätzliches oder alternatives Angebot, Konkurrenz durch neue und andere Produzenten sowie Produkte und Produktionsverfahren zu behindern oder zu verhindern - wäre es anders, brauchte man den Marktzugang nicht zu beschränken - so wird deutlich, wie schädlich sie gerade dann wirken, wenn der Bedarf an neuen und zusätzlichen Unternehmen und Arbeitsplätzen besonders groß ist, weil Strukturwandel, Kostendruck und Konkurrenz aus dem Ausland das Schließen besonders vieler überkommener Unternehmen und den Verlust von Arbeitsplätzen erzwingen. Nun durchläuft die westdeutsche Wirtschaft seit Jahren einen Strukturwandel, bei dem mehr Arbeitsplätze verloren gehen als neu entstehen und benötigt werden, damit die Arbeitslosigkeit nachhaltig zurückgehen kann. Unter diesen Bedingungen wäre es wichtig, Hemmnisse auch dann zu beseitigen, wenn dies einen verminderten Schutz für die etablierten Interessengruppen zur Folge hätte, weil man so mehr Freiraum für die Gründung und das Wachstum von Unternehmen schaffen kann, die bislang behindert werden, und damit auch das Entstehen von insgesamt mehr Arbeitsplätzen fördert. Dazu gehörte es z.B. auch, die Unternehmen jedenfalls soweit vom Lohnkostendruck zu entlasten, daß es wieder rentabler wird, mehr Menschen zu beschäftigen. Zu diesem Zweck müßten zumindest die Hemmnisse beseitigt werden, die die einzelnen Arbeitslosen daran hindern, zu Löhnen, die ihren Leistungen entsprechen, eine Arbeit anzunehmen [Schatz, 1984].

Nun wird es gegen den Abbau solcher Hemmnisse, die offensichtlich dem Schutz spezifischer Gruppen und der Verteidigung ihrer Interessen dienen, erhebliche Widerstände geben, die so groß sein mögen, daß die Beseitigung derartiger Hemmnisse nicht durchsetzbar ist. Dann könnte man zumindest daran denken, solche Regelungen abzubauen oder zu ersetzen, bei denen gruppenspezifische Interessen nicht so sehr im Vordergrund stehen. Ein Beispiel dafür könnte das Baurecht sein, durch das allgemeine Hemmnisse errichtet werden; ein anderes Beispiel wäre mit der Umgestaltung des Umweltschutzrechts gegeben, damit man die verfolgten Ziele wesentlich billiger und dadurch mit wesentlich geringeren Hemmnissen als

jetzt erreichen kann (1). Auf welchem Gebiet und mit welchen Maßnahmen man auch immer beginnt, dringend erforderlich ist, daß Hemmnisse für die wirtschaftliche Entfaltung in der Bundesrepublik so bald wie möglich abgebaut werden. Man muß dazu nicht alle denkbaren Maßnahmen sofort verwirklichen, man kann schrittweise vorgehen und auch so, daß man sich vom Erfolg überzeugen und ermutigen läßt und gegebenenfalls bereits durchgeführte Maßnahmen korrigiert oder rückgängig macht.

Für eine Revitalisierung der Wirtschaft muß man natürlich keine Zonen freier Wirtschaftsaktivität einrichten. Besser wäre es, wenn man bundesweit Hemmnisse abbauen würde, wie es für die Zonen in diesem Beitrag diskutiert worden ist. Man kann gegen die Errichtung von Freizonen und den Abbau von Hemmnissen in begrenzten Regionen sogar ordnungspolitische Bedenken vorbringen; denn schließlich werden dadurch bestimmte Regionen besser gestellt als andere. Dem kann man aber entgegenhalten, daß

- das Gesamtausmaß an Hemmnissen abnimmt, das auf einer Volkswirtschaft lastet, ebenso wie durch den Abbau eines einzelnen Zolls das nominale Protektionsniveau einer Volkswirtschaft insgesamt mit Nutzen für die Allgemeinheit sinkt;
- die Verzerrungen im Wettbewerbsgefüge zwischen einzelnen Regionen um so weniger wiegen, je mehr dadurch die brachliegenden oder ungenügend genutzten Ressourcen in Regionen mobilisiert werden können, die gegenwärtig unter Arbeitslosigkeit oder niedrigen Einkommen leiden;
- es unter entsprechend offenen Konzeptionen ermöglicht und erleichtert würde, daß viele und vielleicht alle Regionen sich dem Vorbild der Freizonen anschließen (2);

Mit dem Experiment "Zonen freier Wirtschaftsaktivität" sollte begonnen werden, weil diese ein konkretes Konzept darstellen, das geeignet scheint, die drängenden Probleme zu lösen.

---

(1) Es ist aber nicht so, daß nicht auch die Ausgestaltung von Recht im Interesse bestimmter Gruppen liegen kann, z.B. jener Beamten, die überflüssig würden, wenn man das geltende Recht einfacher gestaltete, beispielsweise durch die Streichung von Bauvorschriften. Ebenso gibt es starke Interessengruppen (im Umweltschutz z.B. Altanlagenbetreiber), die es lieber sähen, daß eine insgesamt verschwenderische und unnötig teure Lösung für bestimmte Ziele gewählt wird, als die billigere Lösung, weil dies ihrem unmittelbaren Interesse entspricht. - Für den Umweltschutz vgl. z.B. Schatz [1983] und Bonus [1984].

(2) Nur wenn man befürchtet, daß die Errichtung dieser Zonen Erfolg verspricht, erscheinen Einwände gegen die Einrichtung aus der Sicht anderer Regionen ökonomisch motiviert.

Literaturverzeichnis

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS, International Banking Developments. Basel, lfd. Jgg.

BENEFFE, Peter, Die Berechtigung und die Zweckmäßigkeit des Hamburger Freihafens für Wirtschaft und Verwaltung. Schriftenreihe der Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg, Nr. 1, Hamburg, o.J.

BIRCH, David, The Job Generation Process. Cambridge, Mass., 1979.

BONUS, Holger, Wirtschaftliches Interesse und Ideologie im Umweltschutz. Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität, Nr. 1, Münster, August 1984.

BUCHANAN, Sherry, "Theory of Enterprise Zones Differs from Performance". International Herald Tribune, Paris, 4. April 1984.

BUNDESMINISTER DER JUSTIZ, Fundstellennachweis A, Bundesrecht ohne völkerrechtliche Vereinbarungen und Verträge mit der DDR. Abgeschlosssen am 31. Dezember 1983.

BUNDESSTELLE FÜR AUSSENHANDELSINFORMATIONEN (BfAI), Die deutschen Zollvorschriften. Köln 1979.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Bd. 13, Tübingen 1963.

BUTLER, Stuart M., Enterprise Zones: A Solution for the Urban Crisis. The Heritage Foundation, Washington 1979.

-- , Enterprise Zones: Greenlining the Inner Cities. New York 1981.

CURRIE, Jean, Special Economic and Export Processing Zones and their Role for Trans-national Corporation Investment in the 1980s. UNCTC Working Paper, New York, Oktober 1983, mimeo.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (EG) [a], Entscheidung der Kommission, gegen die Schaffung von "Beschäftigungsgebieten" in Belgien keine Einwände zu erheben. Mitteilung an die Presse, Brüssel, 22. Februar 1982.

-- [b], Richtlinie des Rates vom 4. März 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Zollager. Amtsblatt der EG, L 58, Luxemburg, 8. März 1969, S. 7-10.

-- [c], Richtlinie des Rates vom 4. März 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Freizonen. Amtsblatt der EG, L 58, Luxemburg, 8. März 1969, S. 11-13.

FELS, Gerhard, Klaus-Dieter SCHMIDT, Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel. Kieler Studien, 166, Tübingen 1981.

GIERSCH, Herbert (Hrsg.) [1983a], Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983.

GIERSCH, Herbert (Ed.) [1983b], Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy. Symposium 1982, Tübingen 1983.

-- , New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983, Tübingen 1984.

GROEBEN, Hans von der, Hans von BOECKH, Jochen THIESING, Claus-Dieter EHLERMANN, Kommentar zum EWG-Vertrag. 3. neubearb. Aufl., Baden-Baden 1983.

GRUBEL, Herbert, "Towards a Theory of Free Economic Zones". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 118, 1982, S. 39-61.

-- , Free Market Zones. Deregulating Canadian Enterprise. Vancouver 1983.

HAMBURGER HAFENHANDBUCH, Neuauflage 1979/80. Hamburg 1979.

THE HERITAGE FOUNDATION, Enterprise Zone Update. Issue Bulletin Nr. 89, 29.11.1982. Washington 1982.

KELLEHRER, Thomas, Handbook on Export Free Zones. UNIDO, Wien 1976.

KEY, Sydney J., "International Banking Facilities As a Free Economic Zone". Außenwirtschaft, Vol. 39, 1984, Heft 1/2, S. 57-74.

KUGLER, Hellmuth, Die Entstehung der neuen Freihafenformen. Diss., Kiel 1922.

LANGFELDT, Enno, Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Studien, 191, Tübingen 1984.

LÖSCH, August, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. Jena 1944.

MAUNZ, Theodor, Günter DÜRIG, Roman HERZOG, Grundgesetz. Kommentar. München, Loseblattsammlung, Bd. II.

PÜTZ, Paul, Walter MEYERHÖFER, Hemmnisse und Hilfen für Unternehmensgründungen. Köln 1982.

ROGER TYM AND PARTNERS, Monitoring Enterprise Zones. Year Three Report. London 1984.

SCHATZ, Klaus-Werner, "Neue Wege im Umweltschutz". In: Herbert GIERSCH (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 232-253.

-- , Die Rolle kleiner und mittlerer Unternehmen im Strukturwandel. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 103, November 1984.

SEIFERT, Karl-Heinz, Dieter HÖMIG (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1982.

SPINANGER, Dean, Wage Rigidities, Barriers to Entry and the Welfare State - Their Impact on Labor Markets in Industrialized Countries. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 188, Oktober 1983.

SPINANGER, Dean, "Objectives and Impact of Economic Activity Zones - Some Evidence from Asia". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 120, 1984, S. 64-89.

TRESPENBERG, Uwe, Ulrich VOOSHOLZ, Unternehmenszonen. Ein neues Instrument der Stadterneuerung in Großbritannien und in den USA. Städtebauliche Forschung, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 03.105, Bonn 1984.

U.S. SENATE, Committee on Finance, Subcommittee on Savings, Pensions, and Investment Policy, Enterprise Zones - 1982. Hearing on April 21, 1982, Washington 1982.

WOCKENFOTH, Kurt, Werner REICHWALD, Zoll-Leitfaden für die Betriebspraxis. Der Wegweiser für den Verkehr mit dem Zollamt bei Einfuhr und Ausfuhr. Berlin 1978.