

Wrobel, Ralph Michael

Working Paper

Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: Ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels?

Ordnungspolitische Diskurse, No. 2008-06

Provided in Cooperation with:
Ordnungspolitisches Portal (OPO)

Suggested Citation: Wrobel, Ralph Michael (2008) : Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: Ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels?, Ordnungspolitische Diskurse, No. 2008-06, Ordnungspolitisches Portal (OPO), s.l.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/55427>

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.

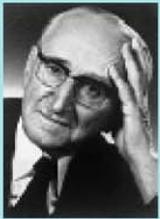
You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

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.



Ordnungspolitische Diskurse

Discourses in Social Market Economy



Ralph Michael Wrobel

**Sonderwirtschaftszonen
im internationalen Wettbewerb der
Wirtschaftssysteme:
ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor
institutionellen Wandels?**

Diskurs 2008 – 6

Ralph Michael Wrobel

Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels?

Zusammenfassung

Sonderwirtschaftszonen sind geographische Gebiete innerhalb eines Staates, in denen eine andere Wirtschafts- und Steuergesetzgebung gilt als im Rest desselben. Mit Sonderwirtschaftszonen wird i. d. R. die Steigerung von in- und ausländischen Investitionen bezweckt, weshalb ihre Errichtung als ordnungspolitische Maßnahme im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme verstanden werden kann, welche die mobile Ressource Kapital anziehen soll. Dieses institutionelle „Konstrukt“ findet häufig in Reform- oder Transformationsökonomien Verwendung. Bekannt sind insbesondere die derzeitigen Sonderwirtschaftszonen in China, Indien und Nordkorea, jedoch auch Russland, Vietnam, Polen und andere Länder benutzen dieses Instrument.

Im vorliegenden Aufsatz wird untersucht, ob Sonderwirtschaftszonen den internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme behindern. Ebenso wird die Frage gestellt, ob sie positive Auswirkungen auf den institutionellen Wandel in den sie umgebenden Volkswirtschaften haben. Dabei wird festgestellt, dass Sonderwirtschaftszonen als „Dumping-Maßnahmen“ im internationalen Systemwettbewerb gelten können, je nach dem, wie das Regelwerk ausgestattet ist. Auf der anderen Seite werden insbesondere die Lereffekte für Entwicklungs- und Transformationsökonomien deutlich gemacht.

Keywords:

Special Economic Zones, Institutional Competition, Institutional Development

Prof. Dr. Ralph Wrobel, Westsächsische Hochschule Zwickau, Postfach 20 10 37, 08012 Zwickau, Deutschland.

Ralph Michael Wrobel

Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels?

1. Problemstellung

Sonderwirtschaftszonen (SWZ) sind geographische Gebiete innerhalb eines Staates, in denen eine andere Wirtschafts- und Steuergesetzgebung gilt als im Rest desselben. Mit Sonderwirtschaftszonen wird i. d. R. die Steigerung von in- und ausländischen Investitionen bezweckt, weshalb ihre Errichtung als ordnungspolitische Maßnahme im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme verstanden werden kann, welche die mobile Ressource Kapital anziehen soll. Dieses institutionelle „Konstrukt“ findet häufig in Reform- oder Transformationsökonomien Verwendung. Bekannt sind insbesondere die derzeitigen Sonderwirtschaftszonen in China, Indien und Nordkorea, jedoch auch Russland, Vietnam, Polen und andere Länder benutzen dieses Instrument.

Im vorliegenden Aufsatz wird zunächst die steigende Bedeutung von Sonderwirtschaftszonen in der internationalen Wirtschaftspolitik deutlich gemacht und geklärt, welche Arten von Sonderwirtschaftszonen es überhaupt gibt. Desweiteren wird untersucht, welche Arten von Sonderwirtschaftszonen den internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme behindern. Dabei wird insbesondere die Frage zu beantworten sein, ob Sonderwirtschaftszonen als „Dumping-Maßnahmen“ im internationalen Systemwettbewerb gelten können. Ebenso wird die Frage gestellt, ob Sonderwirtschaftszonen positive Auswirkungen auf den institutionellen Wandel in den sie umgebenden Volkswirtschaften haben. Dadurch soll geklärt werden, ob SWZs als ordnungspolitisches „Konstrukt“, also systemfremdes Element, oder als Katalysator institutioneller Entwicklung verstanden werden können.

2. Sonderwirtschaftszonen im Überblick

2.1 Die historische Entwicklung

Sonderwirtschaftszonen sind seit Jahrhunderten bekannte Instrumente der Wirtschaftsförderung, insbesondere der Handels- und Exportförderung. So wurden bereits 1704 Gibraltar, 1819 Singapur und 1842 Hong Kong als Freihandelszonen errichtet. (Kanungo 2007, 5) Seit dem II. Weltkrieg findet das Konzept verstärkte Anwendung. Als erste Sonderwirtschaftszone gilt Shannon in Irland. Dem Flughafen Shannon, welcher seit Mitte der 30er Jahre von Flugzeugen im Transatlantikverkehr zum Auftanken benutzt worden war, drohte mit dem Aufkommen moderner leistungsfähigerer Düsenflugzeuge der wirtschaftliche Niedergang. Die irische Regierung entwickelte daraufhin 1947 hier eine „Industrial Free Zone“, in der Unternehmensansiedlungen mit Steuererleichterungen, finanziellen Zuschüssen sowie anderen Anreizen gefördert wurden. (Busch 1992, 6) Im gleichen Jahr wurde in Puerto Rico ein Industriepark eröffnet, um US-amerikanische Investitionen ins Land zu holen. (Dohrmann 2008, 64)

Seit den frühen 70er Jahren wurden auch in vielen Entwicklungsländern Sonderwirtschaftszonen errichtet, um die Exportfähigkeit der Länder zu unterstützen. Der Erfolg war aber begrenzt. (Busch 1992, 17) Erst China experimentierte als erstes Land in Asien erfolgreich mit Sonderwirtschaftszonen. Seit 1980 entstanden insbesondere in der südöstlichen Küstenregion mehrere SWZs, welche zur Exportförderung gedacht waren, dann aber auch den institutionellen Wandel im ganzen Land unterstützten. (Gabrish 1990, 4) Die größte Zone wurde 1988 mit der Insel Hainan geschaffen. (Ge 1999 116 - 117) Seit 1990 begab sich auch Nordkorea auf diesen Weg, indem zunächst im Nordosten des Landes eine exportorientierte Sonderwirtschaftszone (Rajin-Sonbong) angelegt wurde. Im Jahre 2002 folgten weitere drei Zonen, von denen zwei zusammen mit Südkorea betrieben werden. (Wrobel 2007, 488 - 490) Ähnlich verfuhr das kommunistische Vietnam, welches 1991 seine erste Sonderwirtschaftszone in Ho Chi Minh Stadt / Saigon eröffnete. Ursprünglich sollten bis 2010 über 30 Sonderwirtschaftszonen im Land entstehen. Zurzeit sind es aber bereits mehr als 130. (Nghia 2007, 34 - 35) In den letzten Jahren ist auch Indien wieder durch eine aktive Sonderwirtschaftszonen-Politik aufgefallen. Nachdem das Land seit den 60er Jahren Zonen zur Exportförderung geschaffen hatte, wurde aufgrund des

chinesischen Vorbildes seit dem Jahr 2000 über eine Verstärkung der Aktivitäten in diesem Bereich nachgedacht. (Goswami 2008, 83 – 85) Im Jahr 2005 wurde ein entsprechendes Gesetz erlassen, um weitere Sonderwirtschaftszonen zu etablieren. (Dohrmann 2008, 65) Hinzu kommen weitere Sonderwirtschaftszonen in verschiedenen Entwicklungs- oder Schwellenländern weltweit.

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich das Konzept der Sonderwirtschaftszone auch in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas weit verbreitet. Neben Bulgarien und Ungarn war es insbesondere Polen, welches seit 1994 versuchte mit über 15 SWZs regionalpolitische Investitionsförderung zu betreiben. (BFAI 2000, 6 - 9) Diese Zonen sollen bis 2017 fortbestehen, sind aber seit den Beitrittsverhandlungen Polens zur EU zahlreichen Restriktionen unterworfen. Zum Beispiel wurden zahlreiche Übergangsregelungen getroffen. (BFAI 2004, 11 – 15) In Russland wurde hingegen gerade 2006 das Gesetz „Über die Sonderwirtschaftszone im Kaliningrader Gebiet und über Änderungen in einigen Gesetzen der Russischen Föderation“ erlassen, worin die Rahmenbedingungen für die Sonderwirtschaftszone Kaliningrad verbessert, wurden. Beispielsweise wurde ein klarer Zeithorizont von 25 Jahren festgelegt. (Ehrlich 2007) In Mittel- und Osteuropa sind Sonderwirtschaftszonen demnach ebenso wirtschaftspolitisch aktuell.

Auch in entwickelten Industrieländern sind Sonderwirtschaftszonen zahlreich vorhanden. Hier haben sie jedoch vornehmlich den Charakter von Freihäfen oder Zollfreigebieten (z.B. Hamburg). (Gabrisch 1990, 2) Auch Japan und Südkorea wenden das Instrument zur Deregulierung bzw. Exportförderung an. (Yashiro 2005, Taehan 2007) Im Jahre 2004 brachte ein Bericht der Dohnanyi-Kommission über das Scheitern des „Aufbaus Ost“ die Debatte über Sonderwirtschaftszonen auch in Deutschland in die Schlagzeilen. Das Konzept der Sonderwirtschaftszone ist damit zurzeit ein weltweit diskutiertes und vielfach angewandtes Instrument der Wirtschaftspolitik.

2.2 Funktion und Arten

Das allgemeine Ziel von Sonderwirtschaftszonen besteht darin, abgegrenzte Teilräume innerhalb einer Volkswirtschaft zu fördern. Dazu werden die formalen Instituti-

onen anders als im übrigen Wirtschaftsgebiet gestaltet. Diese Regeln umfassen z.B. öffentliche Leistungen, Regulierungen und Steuern. Durch die Senkung von Produktionskosten oder allgemein günstige Standortbedingungen und die damit verbundene Attrahierung von Kapital (insbesondere ausländische Direktinvestitionen) sollen regionale Wachstumspole geschaffen werden. (Groß 2006, 168 – 169) Damit stellen Sonderwirtschaftszonen häufig eine Brücke zwischen In- und Ausland dar (vgl. Abb. 1).

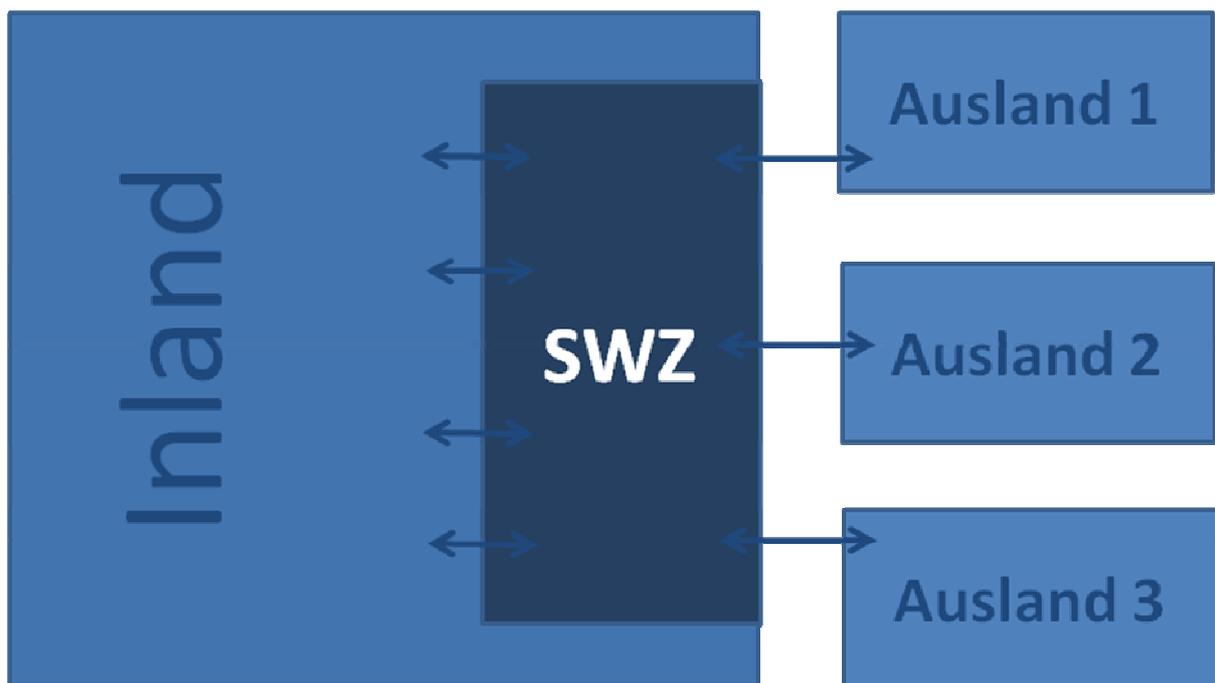


Abb. 1 – Schematische Darstellung einer Sonderwirtschaftszone (in Anlehnung an Park (1997, 10))

Die Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen wird im Rahmen der Globalisierung seit Jahren mehr und mehr von sich entwickelnden Volkswirtschaften zur Kenntnis genommen. Für alle diese Länder – egal ob Transformations-, Schwellen- oder Entwicklungsländer – wurde deutlich, dass auf diese Weise nicht nur dringend benötigtes Kapital in die Länder gelenkt, sondern damit auch Managementwissen und Technologie importiert werden können. Dadurch ließ sich nicht nur das Wirtschaftswachstum fördern, sondern auch die Beschäftigung und der Anteil produzierter Exportgüter. (Kanaungo 2007, 3 - 4) Während einer Diskussion mit Führern der chinesischen Zentralregierung im Jahr 1984 definierte Deng Xiaoping die chinesischen Sonderwirtschaftszonen beispielsweise als „windows to technology, management, knowledge, and foreign policy“. (Park 1997, 9) Für Länder, die sich in einem nachholenden

Entwicklungsprozess befinden, scheint das Konzept der Sonderwirtschaftszonen daher von besonderer Bedeutung zu sein.

Durch die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen haben Länder wie Südkorea, Taiwan, Malaysia etc. signifikante Steigerungen ihrer Einkommensniveaus verbunden mit steigenden Wachstumsraten erreicht. In Ländern wie Costa Rica oder Sri Lanka hatten solche Zonen in der Vergangenheit zumindest signifikanten Einfluss auf die Exporte. (Nallathiga 2007, 111) In China waren die Sonderwirtschaftszonen fundamentaler Bestandteil des gesamten Transformationsprozesses. Sie ermöglichten China eine graduelle Transformation und Öffnung gegenüber den Weltmärkten. (Ge 1999, 116) Sie haben zudem einen enormen Anteil an Chinas ökonomischem Wachstum in dieser Periode gehabt. (Kanungo 2007, 21) Es besteht daher offensichtlich die Möglichkeit, fundamentale Wirtschaftsdaten mithilfe von Sonderwirtschaftszonen positiv zu beeinflussen.

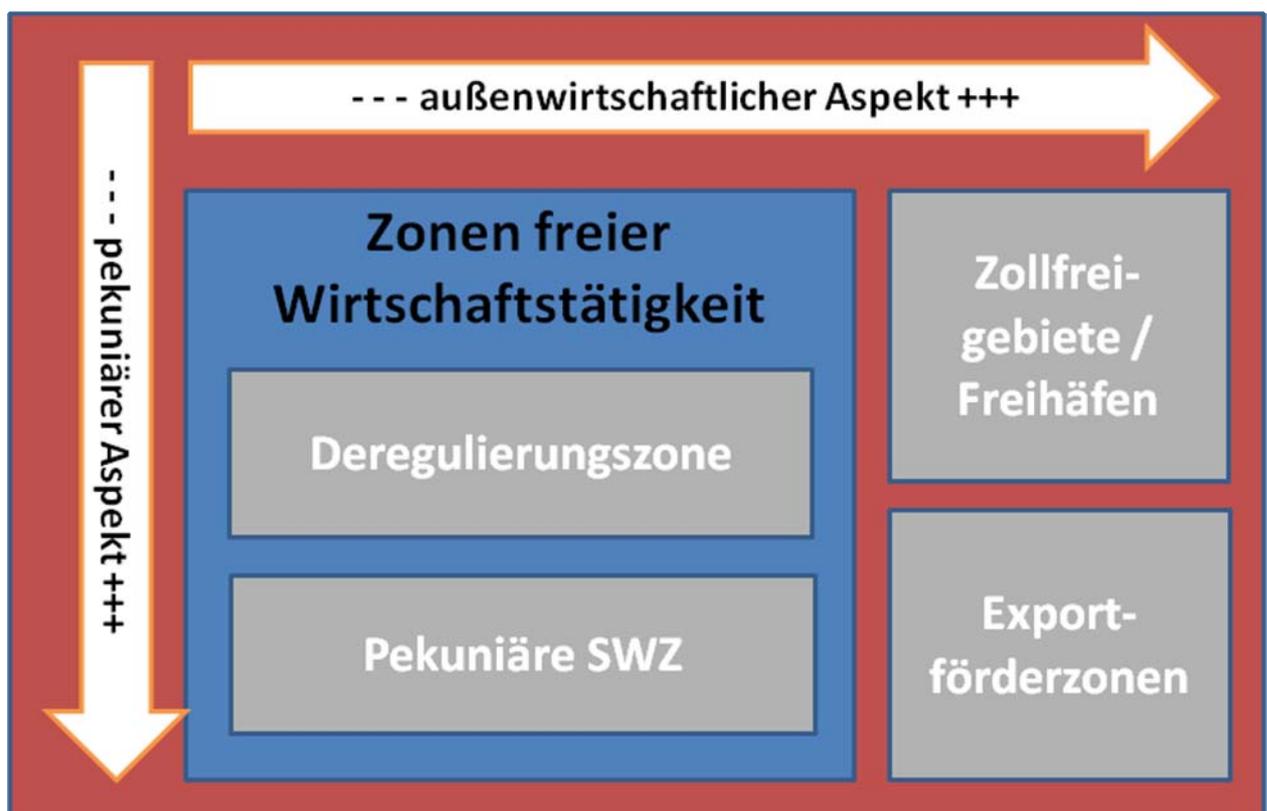


Abb. 2: Arten von Sonderwirtschaftszonen (eigene Darstellung)

Je nach ihrer institutionellen Ausgestaltung oder Zielsetzung können verschiedene Typen von Sonderwirtschaftszonen unterschieden werden. Dabei spielen insbeson-

dere pekuniäre als auch außenwirtschaftliche Aspekte eine Rolle. Während bei Exportförderzonen und pekuniären Sonderwirtschaftszonen Subventionen oder Steuerbefreiungen / -reduzierungen im Vordergrund stehen, sind diese in Deregulierungszonen oder Zollfreigebietern eher unbedeutend. Andererseits verbindet der außenwirtschaftliche Charakter die Zollfreigebietern mit den Exportförderzonen im Gegensatz zu den allgemeinen pekuniären Sonderwirtschaftszonen und Deregulierungszonen. Aufgrund der umfassenden Regelungen wird im Fall der pekuniären SWZs und der Deregulierungssonderwirtschaftszonen auch von Zonen freier Wirtschaftstätigkeit gesprochen.

In Industrieländern sind Sonderwirtschaftszonen traditionell in Form von Freihäfen oder Zollfreigebietern seit Jahrhunderten bekannt. Zollfreigebietern oder Freihäfen sind alle Gebiete eines Staates, in denen importierte ausländische Güter keinen Zöllen unterliegen und frei eingeführt werden können. Dadurch wird ein gewisser Freiraum für den internationalen Handel geschaffen, im Gegensatz zu regulären Häfen, in denen Güter sofort der Verzollung sowie verschiedenen Kontrollen und Inspektionen unterliegen. Aus einem Freihafen können diese Güter auch frei wieder ausgeführt werden, ohne irgendwelchen Beschränkungen zu unterliegen. (Park 1997, 10)

Die institutionellen Ausnahmeregelungen sind bei Exportförderzonen deutlich weitergehend. In dieser Art von SWZs sollen Güter produziert und zumindest größtenteils exportiert werden. Eine solche SWZ liegt demnach idealerweise in der Nähe eines Hafens (oder Flughafens). Die hier ansässigen Unternehmen sind in der Regel von Zöllen auf importierte Vorprodukte als auch auf exportierte Halbfertig- oder Fertigprodukte befreit. Hinzu kommen zumeist niedrige Unternehmenssteuern und Steuerbefreiungen in den ersten Jahren der Wirtschaftstätigkeit. Wichtig für die Attraktivität dieser Zonen ist, dass die ausländischen Investoren ihre Gewinne frei in ihr Heimatland oder anderswohin transferieren dürfen ohne irgendwelchen Kapitalverkehrskontrollen zu unterliegen. Solche Zonen wurden bereits in den 1960er Jahren in Taiwan, Hong Kong, Singapur, Südkorea und Mexiko eingerichtet. (Park 1997, 11)

Zonen freier Wirtschaftstätigkeit können in pekuniäre (oder subventionierte) SWZs und Deregulierungssonderwirtschaftszonen eingeteilt werden. Pekuniäre Sonderwirtschaftszonen sind häufig ähnlich wie Exportförderzonen gestaltet, verfolgen aber an-

dere, z.B. regional- oder entwicklungspolitische Ziele. Von den Freihäfen und Exportförderzonen unterscheiden sie sich insbesondere durch die Möglichkeit, auch inländische Vorprodukte zu nutzen, bzw. durch die Produktion einer größeren Variation von Gütern, die nicht unbedingt für den Export vorgesehen sein müssen. (Park 1997, 11) In diesen Zonen stehen die pekuniären Aspekte der Regulierung weit im Vordergrund, d.h. es wird über Steuerbefreiungen oder –reduzierungen, über direkte oder indirekte Subventionierung versucht, Investoren zu gewinnen. Pekuniäre Sonderwirtschaftszonen sind demnach ein Instrument im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme, die mit „ruinösem Steuerwettbewerb“ oder „Steuerdumping“ in Verbindung gebracht werden können.

Sonderwirtschaftszonen, bei denen insbesondere ein deregulatorischer Aspekt im Vordergrund steht, können auch als „lernende Regionen“ verstanden werden. Sie stellen Modellregionen für die Wirtschaftspolitik dar, indem sie über Öffnungsklauseln nationale Reformen vorwegnehmen und testen. Es steht demnach nicht die Entwicklungsförderung einer Region, sondern der Wissensgewinn durch wirtschaftspolitische Reformexperimente im Vordergrund. (Groß 2006, 169 – 171) Damit stellen die Deregulierungs-sonderwirtschaftszonen einen interessanten wirtschaftspolitischen Ansatz für überregulierte Industrienationen dar. Beispielsweise hat Japan im Jahr 2003 mehrere Deregulierungszonen etabliert, um die landesweiten Bemühungen um eine Deregulierung auf Basis kommunaler Initiativen durchführen zu können. Das Konzept sieht vor, begrenzte geographische Gebiete innerhalb von Kommunen als SWZ auszuweisen und hier landesweite Regulierungen zu vereinfachen oder ganz auszusetzen. Auf diese Weise sollen die entsprechenden Deregulierungen regional begrenzt getestet werden, bevor man sie landesweit durchführt. (Yashiro 2005, 562)

Selbstverständlich sind weitere Unterscheidungen, z.B. entsprechend der Zielsetzung oder subjektbezogen möglich. China unterscheidet z.B. zwei zentrale Kategorien, allgemeine SWZs und Wirtschaftliche Entwicklungszonen, wovon letztere wiederum in Wirtschafts- und Technologieentwicklungszonen („Economic and Technological Development Zones“), Hochtechnologieentwicklungszonen („High and New Technology Development Zones“), Freihandelszonen („Free Tariff / Trade Zones“), Exportförderzonen („Export Processing Zones“) und andere eingeteilt werden. (Zhang 2007, 395) Subjektbezogen können Zonen steuer- bzw. zollfreien Verkaufs,

freie Bank- oder Versicherungszonen oder Offshore-Unternehmen unterschieden werden. (Gabrisch 1990, 3) Wie auch immer diese Einteilung vorgenommen wird, so stehen doch immer zwei Fragen im Spannungsfeld miteinander: Behindern die SWZs den fairen Systemwettbewerb? Und, helfen sie bei der institutionellen Evolution von Volkswirtschaften?

3. Ordnungspolitische Beurteilung

3.1 Wirkungen im internationalen Systemwettbewerb

Sonderwirtschaftszonen haben zumeist durch ihre kapitalattrahierende Wirkung eine Funktion im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme (Systemwettbewerb). Dieser ist ein Interaktionsprozess, in dem Elemente des ökonomischen und des politischen Wettbewerbs wirksam werden. Da in diesem Fall der Wettbewerb aber zwischen den Gebietskörperschaften stattfindet, bezieht sich das vorhandene Regelsystem auf die Möglichkeiten der privaten Akteure, mit ihren Dispositionen zwischen mehreren Systemen zu wählen. Wichtigste Grundlage der Hypothese vom Systemwettbewerb ist deshalb die Möglichkeit internationaler Faktorwanderung. So ist die Abwanderung von mobilen Faktoren aus einer Gebietskörperschaft in die andere als eine Ausnutzung institutioneller Arbitrage zu interpretieren. D.h., die ökonomischen Akteure nutzen die Unterschiede in den erwarteten Nettoerträgen ihrer Dispositionen über Faktoren in verschiedenen Gebietskörperschaften. Dabei werden diese auf die unterschiedlichen institutionellen Arrangements in den Ländern zurückgeführt. Politische Entscheidungsträger als Anbieter von Institutionen nehmen diese Entwicklung wahr und verändern ihr Angebot so, dass durch eine höhere institutionelle Attraktivität ihres Staates mobile Faktoren angezogen werden (dazu z.B. Streit/Mussler, 1995; Wrobel 2000).

Sonderwirtschaftszonen sind als eigene Gebietskörperschaften im Systemwettbewerb zu verstehen. Sie umfassen i. d. R. ein geschlossenes Territorium und haben einen von ihrer Umgebung unterschiedlichen institutionellen Rahmen. Diese Unterschiede führen zu Anreizwirkungen im Systemwettbewerb. Konkret sollen positiv wahrgenommene Regelungen in einer SWZ zu einer Zuwanderung von Kapital (Direktinvestitionen) führen. Dabei sind die entscheidenden Regulierungen häufig peku-niärer Natur: geringere Steuerbelastungen durch geringere Steuersätze als im Inland

oder steuerfreie Jahre sowie Subventionen verschiedener Art gehören dazu. Bei Deregulierungs-sonderwirtschaftszonen wird u. U. das Umwelt-, Arbeits- oder Sozialrecht des Heimatlandes außer Kraft gesetzt. In beiden Fällen stellt sich die Frage, ob es sich bei den gewählten Maßnahmen in der SWZ um den Systemwettbewerb verzerrende Aspekte handelt, also um Steuer-, Umwelt- oder Sozialdumping.

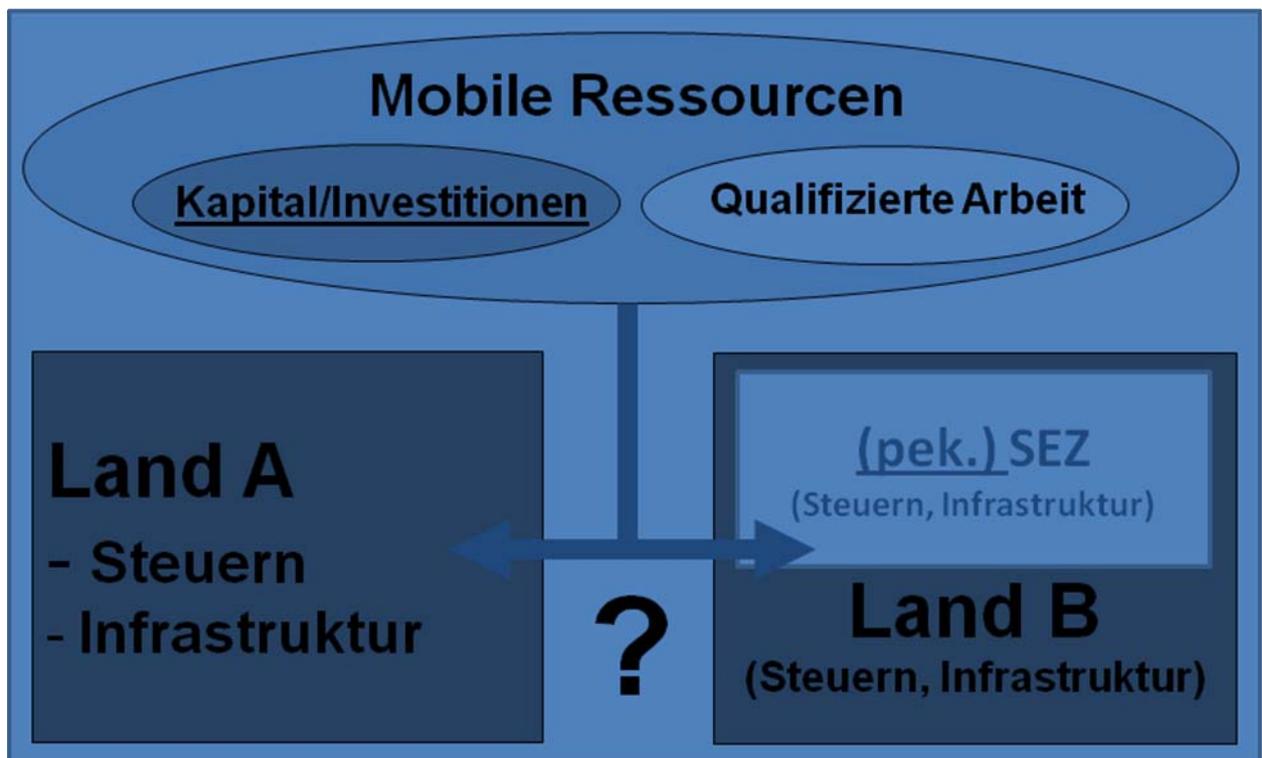


Abb. 3: Sonderwirtschaftszonen im Systemwettbewerb (eigene Darstellung)

Diese Fragen sollen exemplarisch an den Regelungen der Sonderwirtschaftszonen in Polen untersucht werden. Auf der Grundlage des „Gesetzes über Sonderwirtschaftszonen“ vom 20.10.1994 wurden in Polen zwischen 1995 und 1997 17 Sonderwirtschaftszonen errichtet. In den Zonen wurden den sich ansiedelnden Unternehmen bei bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeit eine Befreiung von der Körperschafts- und Einkommenssteuer für die ersten 10 Jahre zugesagt, für weitere 10 Jahre sollte eine Befreiung von diesen Steuern bis zu 50% möglich sein. Unternehmen, die andere Geschäftszwecke verfolgten, sollten immerhin ihre Investitionskosten in voller Höhe in die Betriebskosten des Steuerjahres einbeziehen können. Der Immobilienerwerb in den Sonderwirtschaftszonen wurde für Investoren vereinfacht. Voraussetzungen für den Erhalt der Vergünstigungen war eine festgelegte Mindestanzahl von Beschäftigten sowie die Erzielung und Aufrechterhaltung gewisser Mindestverkaufs- bzw. Min-

destexporterlöse. (BFAI 2000, 13 – 15) Die hier angewendeten Anreize sind demnach primär steuerlicher Natur und damit dem Teilbereich des Steuerwettbewerbs zuzuordnen.

Ein funktionierender Steuerwettbewerb hat enorme Vorteile, wenn – als Konsequenz gesenkter Steuern – öffentliche Güter und Dienstleistungen in allen beteiligten Staaten effizienter produziert werden müssen. Kommt es jedoch zu Strategien im Steuerwettbewerb, welche allgemein anerkannte Regeln verletzen, kann von „Steuerdumping“ gesprochen werden. Um innerhalb der EU einen entsprechenden Ordnungsrahmen zu schaffen, wurde deshalb im Jahre 1997 vom ECOFIN-Rat ein „Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung“ beschlossen. Er bezieht sich auf alle „Maßnahmen, die den Standort für wirtschaftliche Aktivitäten in der Gemeinschaft spürbar beeinflussen“ und bezeichnet alle solche steuerlichen Maßnahmen als potentiell schädlich, welche „gemessen an den üblicherweise in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden Besteuerungsniveaus eine deutlich niedrigere Effektivbesteuerung, einschließlich einer Nullbesteuerung, bewirken.“ (Europäischer Rat 1998, C2-3) Zur Beurteilung der Schädlichkeit der steuerlichen Maßnahmen sind entsprechend des EU-Verhaltenskodex insbesondere zu beachten, ob die Steuervorteile ausschließlich Ausländern gewährt werden (Inländerdiskriminierung), nicht an eine tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit im Inland gebunden sind, aus abweichenden Regeln zur Gewinnermittlung bei multinationalen Konzernen als denen der OECD oder aus mangelnder Transparenz des Steuersystems resultieren. (Europäischer Rat, 1998, C2-3)

Da offensichtlich durch die massiven Steuerbefreiungen in den polnischen Sonderwirtschaftszonen gegen den Grundsatz des Europäischen Verhaltenskodex verstoßen wurde, musste Polen die rechtlichen Grundlagen für seine Sonderwirtschaftszonen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen massiv ändern. Gemäß Gesetz vom 1.1.2001 wurde die Befreiung von der Körperschaftssteuer auf maximal 50% der Investitionskosten reduziert bzw. auf 50% aller anfallender Arbeitskosten im Verlauf von zwei Jahren. Für Altinvestoren wurde zwar ein Bestandsschutz vereinbart, dieser bezog sich aber primär auf kleine und mittlere Unternehmen. (BFAI 2004, 12 – 15) Die steuerlichen Regelungen in den polnischen Sonderwirtschaftszonen wurden demnach von der EU als Steuerdumping betrachtet.

Diese Vorstellung lässt sich auch auf andere Länder und ihre Ausgestaltung von Sonderwirtschaftszonen übertragen. Demnach ist davon auszugehen, dass Sonderwirtschaftszonen eine verzerrende Wirkung im Systemwettbewerb haben können. Das gilt offensichtlich ganz besonders für pekuniäre SWZs und Exportförderzonen, die massiv über steuerliche oder sonstige pekuniäre Maßnahmen in den Systemwettbewerb eingreifen, aber u. U. genauso für Deregulierungssonderwirtschaftszonen im umwelt- oder sozialpolitischen Bereich. Es ist ja auch häufig gerade der Zweck von Sonderwirtschaftszonen, (ausländische) Direktinvestitionen in ein Land oder eine Region zu holen, in welche sie nicht unter den im Allgemeinen geltenden Regeln kommen würden. Sind Sonderwirtschaftszonen deshalb aber aus (welt-) ordnungspolitischer Sicht abzulehnen? Sicherlich nicht unbedingt, denn es gibt auch ordnungspolitisch positive Aspekte, welche noch diskutiert werden müssen.

3.2 Funktionen bei der institutionellen Entwicklung

Sicherlich haben Sonderwirtschaftszonen in einem statischen Wettbewerbsmodell lediglich verzerrende Wirkung und wären daher auch wirtschaftspolitisch abzulehnen. Gemäß der klassisch-evolutionären Theorie wird der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften aber als ein Entdeckungsverfahren verstanden (Hayek 1969). Er dient nicht der „optimalen“ Bereitstellung einer Kombination von Institutionen, Steuern oder öffentlichen Gütern, die einem externen Beobachter bereits bekannt ist, sondern der Entdeckung neuer institutioneller Arrangements. Damit ermöglicht der Wettbewerb der Systeme eine ständige Anpassung der Institutionen, Mengen und Arten öffentlicher Güter oder der Besteuerung etc. an die sich wandelnden Präferenzen der Bevölkerung. Sie demonstrieren der Bevölkerung zudem, dass bestimmte institutionelle Arrangements (z.B. marktwirtschaftliche Institutionen in einer SWZ innerhalb in einer Zentralverwaltungswirtschaft) arbeiten oder steigern die Kompetenz (Management-Know How etc.) der einheimischen Unternehmen, welche in diesen Zonen mit ausländischen zusammenarbeiten. (Busch 1992, 32 - 34) Unter diesem Aspekt können Sonderwirtschaftszonen auch als Zonen institutionellen Lernens betrachtet werden. Da sie innerhalb eines Landes eine Art von Systemwettbewerb zwischen der Standardregulierung und der SWZ-Regulierung initialisieren, schaffen sie zusätzlichen institutionellen Wettbewerb, der gemäß der klassisch-evolutionären Theorie zu Lerneffekten führt. Dies gilt sowohl für SWZs in unterentwickelten Län-

dern als auch für Deregulierungs-sonderwirtschaftszonen in überregulierten Industrienationen. Hier wie dort sind die Lerneffekte nicht zu unterschätzen.

In sich entwickelnden Volkswirtschaften (Transformations-, Entwicklungs- und Schwellenländern) kommen weitere stabilisierende Funktionen der Sonderwirtschaftszonen hinzu. So schaffen sie Vertrauen in den Willen der Regierungen, ihren institutionellen Rahmen zu reformieren, und haben Vorreiterfunktion bei der außenwirtschaftlichen Öffnung. Innerhalb eines Transformationsprozesses können sie „Inseln der Stabilität“ darstellen. (Busch 1992, 25 – 32) Jedoch können Sonderwirtschaftszonen auch zu „industriellen Monokulturen“ werden (Busch 1992, 18), oder ihr Ziel der Unternehmensansiedlung verfehlen, wenn die Anreize falsch oder nicht ausreichend gesetzt wurden. Ihre erfolgreiche Anwendung in einem Transformations- oder Entwicklungsprozess ist daher nicht a priori sicher.

Am Schluss bleibt die Frage bestehen, ob eine vollständige Reform des institutionellen Rahmens – insbesondere die Schaffung eines liberalen wirtschaftlichen Umfeldes - nicht bessere Ergebnisse als die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen erbringen könnte. Dies ist jedoch wieder eine statische Auffassung. Wäre das „richtige“ institutionelle Arrangement für alle Volkswirtschaften völlig identisch und unabhängig von informellen Institutionen, also kulturellen Einflüssen, wären Lernprozesse in unterentwickelten Ländern nicht nötig. Sie könnten einfach die „richtigen Institutionen“ einführen und würden sich positiv entwickeln. Wie die Anwendung des Washington Consensus in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas gezeigt hat, ist dies aber nicht möglich. Lernprozesse sind gerade in unterentwickelten Volkswirtschaften nötig. Sonderwirtschaftszonen können bei diesem Prozess hilfreich sein.

4. Fazit

Grundsätzlich kann man feststellen, dass Sonderwirtschaftszonen häufig durch die explizit vorteilhafte Ausgestaltung ihrer Institutionen den institutionellen Wettbewerb zwischen den Nationen beschränken. So werden ausländische Direktinvestitionen in bestimmte abgegrenzte Regionen eines weniger attraktiven Landes gelockt, ohne dass das betreffende Land die vorteilhaften Regulierungen allen Unternehmen / Investoren im Inland geben muss. Für die betroffenen Länder haben Sonderwirt-

schaftszonen jedoch zahlreiche Vorteile. Insbesondere ermöglichen sie institutionelles Lernen und damit die Schaffung eines höheren Adaptiongrades der gesamten Volkswirtschaft durch anschließende Übernahme der erfolgreichen Regelungen. Hinzu kommen zahlreiche andere stabilisierende Funktionen für sich entwickelnde Volkswirtschaften. Zwar scheint auf den ersten Blick eine vollständige Umgestaltung des institutionellen Rahmens einer unterentwickelten Volkswirtschaft vorteilhaft. „Blaupausen“ wie die „Soziale Marktwirtschaft“ oder der „Washington Consensus“ etc. liegen in der Volkswirtschaftslehre vor. Solche Leitbilder sind aber zu allgemein und häufig gerade in Übergangsperioden nicht praktikabel. Der Lern- und Adaptionprozess steht hier eher im Vordergrund. Diesen können Sonderwirtschaftszonen unterstützen.

Literatur

Birkenmaier, Markus (2007) Die Vorgaben der Beihilfavorschriften des EG-Vertrages für die direkte Unternehmensbesteuerung unter Berücksichtigung der Anpassung der polnischen Sonderwirtschaftszonen an den gemeinschaftlichen Besitzstand, Baden-Baden ; München.

Busch, Berthold (1992) Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Systemtransformation, Deutscher Instituts-Verl.

Deichmann, Joel I. (2005) Special economic zones and foreign direct investment, Poland. Applied economics quarterly, Bd. 51 (2005), 1, S.83-106.

Dohrmann, Jona Aravind (2008) Special economic zones in India: an introduction. In: Asien, Bd. 106 (2008), S.6080.

Ehrlich, Anna (2007) Neuere Rahmenbedingungen für Investitionen in der Kalininger Sonderwirtschaftszone, In: Wirtschaft und Recht in Osteuropa. Heft 4, S. 106 - 109.

Europäischer Rat (1998) Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschafts- und Finanzfragen“ vom 1. Dezember 1997 zur Steuerpolitik, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 98/C 2/01, S. C2-1 – C2-6.

Gabrisch, Hubert (1990) Sonderwirtschaftszonen in Osteuropa und der Sowjetunion, Verein WIIW.

Ge, Wie (1999) Special economic zones and the economic transition in China, World Scientific Publisher.

Groß, Steffen R. (2006) Freizonen als Instrument evolutorischer Strukturpolitik, P.C.O.-Verlag

Gupta, Kulwant Rai (2008) Special economic zones: issues, laws and procedures, New Delhi: Atlantic Pub.

Hayek, Friedrich August von (1969) Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, Tübingen, S. 249-265.

Kanungo, Anil K. (2007) Setting up of special economic zones in China: reforms and policy recommendations, In: Foreign trade review, Bd. 42 (2007), 2, S.3-26.

Knaul, Andreas (2007) Russisches Gesetz über Sonderwirtschaftszonen. In: Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Bd. 16 (2007), 3, S.70-75.

Mindach, Christel ; Toshev, Adrian (2000) Sonderwirtschaftszonen Polen, BfAI, Bundesstelle für Außenhandelsinformation.

Nallathiga, Ramakrishna (2007) Promoting industrial and regional economic development through special economic zones: the case of NMSEZ (Mumbai). In: The Asian economic review, Bd. 49 (2007), 1, S.109-124.

Nallathiga, Ramakrishna (2008) The Role of Special Economic Zones in Regional and National Development, in: Gupta, Kulwant Rai (Hrsg.): Special economic zones: issues, laws and procedures, New Delhi: Atlantic Pub.

Nghia, Le Huu (2007) Role of export processing zones and industrial zones as momentum for sustainable development in Vietnam. In: Vietnam economic review, Bd. 23 (2007), 2, S.34-39.

Park, Jung-Dong (1997) The special economic zones of China and their impact on its economic development.

Seliger, Bernhard (2003) Die nordkoreanischen Sonderwirtschaftszonen: eine Wiederholung des chinesischen Erfolgsmodells?, in: Korea: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, pp. 262-285.

Stein, Stephan (2003) Aufstieg, Fall und Neuanfang - zehn Jahre Sonderwirtschaftszone Kaliningrad.

Taehan Min-guk (2007) FEZtival : Korea's free economic zones ; new Korean FEZs offer more efficient and competitive investment opportunities / Free Economic Zone Planning Office, Ministry of Finance and Economy [Gwacheon].

Thanh, Nguyen Van (2007) Building industrial zones and export processing zones towards developing supporting industries in Vietnam In: Vietnam economic review, Bd. 23 (2007), 4, S.23-30

Umann, Ullrich (2004) Polen, Sonderwirtschaftszonen Polen - EU-Beitritt was nun?, Bfai, Bundesagentur für Außenwirtschaft, Köln.

Wrobel, Ralph (2007) North Korea after the Nuclear Crisis: The Future of the Economic Reforms, in: Post Communist Economies, Vol 12, No. 4, S. 483 – 504.

Yashiro, Naohiro (2005) Japan's new special zones for regulatory reform, in: International tax and public finance, Bd. 12 (2005), 4, S.561-574

Zhang, Wie (2007) Stepping stones to market integration: the role of economic and technological development zones. In: China linking markets for growth (2007), S.394-414.

Ordnungspolitische Diskurse

Discourses in Social Market Economy

- 2007 – 1 Seliger, Bernhard; Wrobel, Ralph – Die Krise der Ordnungspolitik als Kommunikationskrise
- 2007 – 2 Sepp, Jüri - Estland – eine ordnungspolitische Erfolgsgeschichte?
- 2007 – 3 Eerma, Diana; Sepp, Jüri - Competition Policy's Role in Network Industries - Regulation and Deregulation in Estonia
- 2007 – 4 Clapham, Ronald - Welche Bedeutung haben nationale Wirtschaftsordnungen für die Zukunft der EU? Der Beitrag der sozialen Marktwirtschaft
- 2007 – 5 Strunz, Herbert – Staat, Wirtschaften und Governance
- 2007 – 6 Jang Tae-Seok - South Korea's Aid to North Korea's Transformation Process - Social Market Perspective
- 2007 – 7 Libman, Alexander - Big Business and Quality of Institutions in the Post-Soviet Space: Spatial Aspects
- 2007 – 8 Mulaj, Isa - Forgotten Status of Many: Kosovo's Economy under the UN and the EU Administration
- 2007 – 9 Dathe, Uwe - Wettbewerb ohne Wettbewerb? Über die Bedeutung von Reformen im Bildungswesen für die Akzeptanz der Wettbewerbsidee
- 2007 – 10 Noltze, Karl - Die ordnungspolitische Strategie
- 2008 – 1 Seliger, Bernhard - Die zweite Welle – ordnungspolitische Herausforderungen der ostasiatischen Wirtschaftsentwicklung
- 2008 – 2 Gemper, Bodo Rheinische Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft: Charakter zeigen im Aufbruch
- 2008 – 3 Decouard, Emmanuel - Das „Modèle rhénan“ aus französischer Sicht
- 2008 – 4 Backhaus, Jürgen - Gilt das Coase Theorem auch in den neuen Ländern
- 2008 – 5 Ahrens, Joachim - Transition towards a Social Market Economy? Limits and Opportunities
- 2008 – 6 Wrobel, Ralph - Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels

Herausgeber:

PD Dr. habil. Bernhard Seliger – Seoul
Prof. Dr. Ralph M. Wrobel – Zwickau

www.Ordnungspolitisches-Portal.de