

Sonderwirtschaftszonen oder Sonderfördergebiete:

Potential für die deutschen Braunkohlereviere?

Impulse



Impressum

IMPULSE

Sonderwirtschaftszonen oder Sonderfördergebiete:
Potential für die deutschen Braunkohlereviere?

ERSTELLT IM AUFTRAG VON

Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE
- Inselstraße 6, 10179 Berlin
- Königsworther Platz 6, 30167 Hannover
Tel: 030 2787 1314

Projektleitung: Dr. Kajsa Borgnäs

DURCHFÜHRUNG DER STUDIE

PCG - Project Consult GmbH
- Dr. Jörg Weingarten
- Jale Wohlert

DANKSAGUNG

Wir bedanken uns bei Staatssekretär a.D. Dr. Wilhelm D. Schäffer für wertvolle Anmerkungen und Beiträge zum Text.

LEKTORAT

Gisela Lehmeier, FEINSCHLIFF

SATZ

navos – Public Dialogue Consultants GmbH

TITELBILD

© Uwe/Fotolia

DRUCK

Copy to Go

VERÖFFENTLICHUNG

Dezember 2018

BITTE ZITIEREN ALS

PCG - Project Consult GmbH (2018) Sonderwirtschaftszonen oder Sonderfördergebiete: Potential für die deutschen Braunkohlereviere? Im Auftrag von Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE.

Inhalt

Vorwort	4
Die wichtigsten Ergebnisse auf einen Blick.	5
Warum Sonderfördergebiete? Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger.	6
1 Einleitung	8
2 Das Konzept der Sonderwirtschaftszone	10
3 Sonderwirtschaftszonen im internationalen Vergleich	13
3.1 Die Debatte in Deutschland	13
3.2 Idee und Konzept in Irland	14
3.3 Idee und Konzept in Polen	14
4 Rechtliche Aspekte und Fragen des Beihilfeverbots in der EU	16
5 Kritische Prüfpunkte	18
6 Fazit	20
Literaturverzeichnis	22

Vorwort

In der regional- und strukturpolitischen Debatte in Deutschland werden Sonderwirtschaftszonen allenfalls randständig behandelt. Dies hat zum einen damit zu tun, dass die deutsche Regional- und Strukturpolitik materiell und rechtlich ganz maßgeblich durch die Europäische Union bestimmt wird. Mit ihren Investitions- und Strukturfonds (ESI-Fonds) und vor allem mit dem EU-Beihilferecht setzt sie regional- und strukturpolitischen Instrumenten und Maßnahmen in Deutschland feste Grenzen. Zum anderen wirkt die politische Debatte zu Beginn der 2000er Jahre nach, in der im Zuge der Folgen der Wiedervereinigung Deutschlands über die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen in Ostdeutschland diskutiert wurde. Sie wurde stark durch weitreichende Deregulierungsvorstellungen bestimmt, die insbesondere auf nach unten abweichende tarif- und arbeitsrechtliche Regelungen in den zu schaffenden Sonderwirtschaftszonen abzielten. Der Widerstand dagegen und die mit Sonderwirtschaftszonen verbundenen komplexen rechtlichen Fragestellungen für die Rechtseinheit der Bundesrepublik Deutschland führten letztendlich dazu, dass diese Pläne verworfen wurden.

Das hier vorliegende Impulspapier zeichnet diese Debatte, die aus dem Bewusstsein vieler Akteure bereits wieder verschwunden sein dürfte, noch einmal systematisch und vergleichend nach. Die Analyse macht einerseits deutlich, dass es sehr unterschiedliche Ausprägungen von Sonderwirtschaftszonen gibt und sie nicht zwangsläufig soziale und ökologische Standardabsenkungen zur Folge haben müssen. Zudem zeigt sie, dass es Sonderwirtschaftszonen in der Europäischen Union gibt. Unter bestimmten Voraussetzungen sind sie durchaus auch in dem engen beihilferechtlichen Korsett der EU machbar. In den „kritischen Prüfpunkten“ zeigt das Papier aber auch: Sonderwirtschaftszonen werfen viele schwierige politische und ökonomische Fragen auf, die beantwortet werden müssen und weiterer Forschung und Diskussion bedürfen.

Trotzdem sollten Überlegungen zu Sonderwirtschaftszonen – oder besser, Sonderfördergebieten – aus Sicht der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE kein Tabuthema sein. Die enormen regional- und strukturpolitischen Herausforderungen, die mit dem politisch beabsichtigten Ende der Braunkohleverstromung verbunden sind, aber auch die weiteren zu erwartenden Transformationsprozesse in der deutschen und europäischen Wirtschaft gebieten es, auch über Sonderfördergebiete vorurteilsfrei zu diskutieren. Dazu will das hier vorgelegte Diskussionspapier einen Beitrag leisten.

Ich wünsche eine angenehme Lektüre.

Dr. Kajsa Borgnäs

Geschäftsführerin Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE

Die wichtigsten Ergebnisse auf einen Blick

- In der deutschen Regionalpolitik spielen Sonderwirtschaftszonen (SWZ) – abgesehen von Freihäfen – bisher keine zentrale Rolle. Die internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt die Zahl der SWZ weltweit auf über 3.500 mit fast 66 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Tendenz steigend. In der EU werden SWZ als Instrument der Strukturpolitik beispielsweise in Polen, Litauen oder Irland angewandt.
- Ziele der Sonderregelungen einer SWZ können die Förderung von ausländischen Direktinvestitionen, Unternehmensgründungen, Innovationsaktivitäten oder auch die Sanierung von städtischen Problemgebieten sowie die Reaktivierung industrieller Brachflächen sein. Verstärkt stehen Forschungsparks, Gründerzentren und vor allem große Technologiezentren im Fokus. In letzter Instanz geht es um die Initiierung von Wachstum und die dadurch begünstigte Schaffung von Arbeitsplätzen.
- SWZ werden nicht nach einem einheitlichen „Rezept“ gestaltet, vielmehr ist die individuelle Ausgestaltung von den regionalen sowie nationalen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen abhängig.
- Ob und unter welchen Rahmenbedingungen SWZ – oder Sonderfördergebiete – in den deutschen Braunkohlereviere mit dem europäischem Wettbewerbs- und Beihilferecht vereinbar sind, hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung ab. Anzudenken wären zum Beispiel die Erleichterung bürokratischer Prozesse, erleichterte Flächennutzungsplanungen, Bauleit- und Genehmigungsverfahren oder erweiterte Unterstützungsangebote für Investoren, wie etwa durch regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen und lokale Dependancen.
- Bei konzeptionellen Überlegungen zur Schaffung einer SWZ oder eines Sonderfördergebiets sind auch einige kritische Punkte aufzuführen. Nicht zuletzt der Aspekt, dass Ausnahmenregelungen und Sondertatbestände für ein bestimmtes Gebiet erhebliche Auswirkungen auf angrenzende nicht-bevorzugte Regionen haben können. Es ist aber anzumerken, dass ein Großteil der Nachteile durch eine gezielte Ausgestaltung der SWZ aus dem Weg geräumt werden kann.
- Vor allem müssen die entsprechenden Konzepte und Entscheidungsprozesse zeitnah erörtert und auf den Weg gebracht werden, wenn den Herausforderungen des Braunkohleausstiegs in den betroffenen Regionen frühzeitig und möglichst wirkungsvoll begegnet werden soll. Neue Instrumente der Strukturpolitik, wie die hier vorgestellten Konzepte von Sonderwirtschaftszonen oder Sonderfördergebieten, können – innerhalb der rechtlichen und regionalspezifischen Rahmenbedingungen – einen diskussionswerten Beitrag für die Zukunft der Braunkohlereviere darstellen.

W

Warum Sonderfördergebiete?

Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger

Beim bevorstehenden Strukturwandel in den Braunkohlerevieren handelt es sich nicht um einen marktwirtschaftlichen, wettbewerbsbedingten Transformationsprozess. Das Ende der Braunkohleförderung ist politisch gewollt und umweltpolitisch begründet. Daraus resultieren unmittelbar die Verantwortung und die Aufgabe für die Politik, die betroffenen Reviere in eine neue, tragfähige ökonomische Zukunft zu führen und parallel zum Ausstieg aus der Braunkohleförderung die Grundlagen dafür zu schaffen. Es geht darum, auch für die nachkommenden Generationen in den Braunkohlerevieren Perspektiven zu eröffnen und neue zukunftsträchtige Arbeit(-plätze) zu schaffen: qualifiziert, gut bezahlt, sozialversicherungspflichtig und mitbestimmt, so wie das heute der Fall ist. Dafür braucht es insbesondere neue industrielle Ankerinvestoren und eine dem Umfang der Aufgabe angemessene, innovative Strukturpolitik der EU, des Bundes und der Länder.

Die damit formulierte Aufgabe ist groß und es bestehen nach den Erfahrungen in Ostdeutschland und dem Ruhrgebiet Zweifel, ob die etablierten Instrumente der Struktur- und Regionalpolitik ausreichen, um den Strukturwandel in der verfügbaren Zeit erfolgreich zu gestalten. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass dafür stärkere Impulse notwendig sind, als sie traditionell durch (auch notwendige) Infrastrukturverbesserungen und die Ansiedlung von Behörden gesetzt werden können oder durch die bekannten Instrumente der Existenzgründungs- und Ansiedlungsförderung möglich sind.

Das ist der Ausgangspunkt, über Sonderfördergebiete nachzudenken und regional stärker wirkende Instrumente zur Bewältigung des Strukturwandels zu fordern. Dafür liefert das vorliegende Impulspapier wichtige Grundlagen:

- Solche Förderregionen (in Form von Sonderwirtschaftszonen) sind zwar in der strukturpolitischen Praxis der Bundesrepublik Deutschland unüblich. Sie existieren aber in etlichen Ländern, u. a. in Polen, Litauen und Irland.

- Nach allem, was bekannt ist, sind sie ein durchaus erfolgreiches Instrument, in Regionen Impulse zu setzen, um selbsttragende ökonomische Wertschöpfungsketten zu etablieren.
- Sie werden allerdings unter der Überschrift der Verwaltungsvereinfachung gerne missbraucht, um Tarif- und Sozialstandards abzusenken und betriebliche Mitbestimmung zu begrenzen.
- Sie sind beihilferechtlich (in der EU) umstritten, aber auf der Grundlage des geltenden Beihilferechts möglich und durchsetzbar (auf Basis von: Artikel 107, Absatz 3, Buchstabe c des AEUV, in Verbindung mit den Randziffern 168, 47, 153 und 167 der VO über Regionalbeihilfen; letztere Randziffer enthält den Hinweis auf „... zu erwartende[!] strukturelle Probleme.“)

Mitunter werden Sonderwirtschaftszonen und Sonderfördergebiete wegen ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkung gegenüber benachbarten Regionen kritisiert. Unseres Erachtens trägt dieses Argument nur bedingt, handelt es sich doch beim bevorstehenden Strukturwandel durch die geplante Beendigung der Braunkohleförderung um eine politisch gewollte und zu verantwortende Benachteiligung der Reviere, für die ein Ausgleich geschaffen werden muss: schnell, wirksam und nachhaltig, um wieder gleiche Wettbewerbschancen gegenüber den Regionen zu schaffen, die nicht vom Ausstieg aus der Braunkohleförderung betroffen sind.

Die Aufgabe ist präzise zu umschreiben: es geht darum, in den Revieren neue Wertschöpfung zu ermöglichen und, wo möglich, an alte Wertschöpfungsketten anzuknüpfen (Rohstoffgewinnung/Kohleförderung, Rohstoffverarbeitung/Energiegewinnung, Energienutzung in energieintensiven Industrien). Die Schaffung neuer Produktion steht also im Vordergrund (Existenzgründung, Ansiedlung, Diversifizierung existierender Produktion – auch durch gezielte Nutzung regenerativer Energiequellen).

Das vorliegende Impulspapier beschreibt den Rahmen für die dazu notwendigen direkten und indirekten Instrumente. In dem Zwischenbericht der Kommission „Wachstum, Strukturentwicklung und Beschäftigung“¹ werden einige wünschenswerte Weiterentwicklungen des bestehenden Instrumentenkatalogs genannt:

- die Einrichtung deutscher Sonderfördergebiete nach Artikel 107 Absatz 3 des AEUV,
- eine integrierte Neuausrichtung der EU Struktur- und Forschungsförderung in Sonderfördergebieten (Modellregionen),
- die Anpassung des EU-Beihilferechts für neu auszuweisende Sonderförderregionen.

Darüber hinaus wäre die Einrichtung einer Institution notwendig, die den Aktionsplan gemeinsam mit den Akteuren in den Regionen umsetzt, den Fonds für eine integrierte Sonderförderung verwaltet und die zielgerichtete Investition der Mittel beschließt.

Aus dieser Aufgabenbeschreibung resultiert unmittelbar: es kann nur um gute Arbeit gehen – qualifiziert, sozialversicherungspflichtig, mitbestimmt und anständig bezahlt. Die Beendigung der Braunkohleförderung wird nicht in allen Revieren zur gleichen Zeit stattfinden und es gibt innerhalb der Reviere unterschiedliche Grade der Betroffenheit. Dem sollte bei der Konfiguration der Sonderfördergebiete Rechnung getragen werden. Die Hilfen sollten angesichts der beschriebenen Zeitachse regional selektiv auf die Kerngebiete der Braunkohleförderung und -verarbeitung beschränkt werden. Und sie könnten im Sinne der EU materiell selektiv angelegt werden, indem sie auf die Schaffung/Transformation von Wertschöpfungsketten, vorzugsweise im Kontext der Nutzung regenerativer Energien, konzentriert werden.

In den Revieren sind bereits Vorstellungen und Leitbilder für zukünftige Wirtschaftsstrukturen entwickelt worden, erste Projektideen liegen vor. Ein strukturpolitisches Grundverständnis ist zwischen den Mitgliedern der Kommission für Wachstum, Strukturentwicklung und Beschäftigung konsentiert. Eine Verständigung auf prioritäre Ziele, insbesondere die Notwendigkeit der Schaffung guter, qualifizierter Beschäftigungsmöglichkeiten, ist erfolgt. Gute Voraussetzungen also, bald damit zu beginnen, den Strukturwandel voran zu treiben und dafür den richtigen Rahmen zu setzen.

¹ Kommission Wachstum, Strukturentwicklung und Beschäftigung: „Zwischenbericht zu möglichen Maßnahmen zur sozialen und strukturpolitischen Entwicklung der Braunkohlereviere“, S. 38.

1 Einleitung

Eine der größten Herausforderungen für die Regional- und Strukturpolitik ist es, mit regionalen Entwicklungsunterschieden und strukturellen Verwerfungen umzugehen. Die Politik steht dabei vor der Aufgabe, Lösungen und Instrumente für zum Teil stark divergierende Teilräume zu entwickeln und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen der Bundesrepublik sicherzustellen. Das gilt insbesondere, wenn wirtschaftliche und soziale Strukturbrüche abzusehen sind. Mithilfe gezielter Interventionen, Förderanreize und Instrumente sollen Unterschiede im Entwicklungsstand und der wirtschaftlichen Prosperität zwischen den Regionen möglichst abgebaut werden. Den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt gilt es zu stärken.

Eine zentrale Rolle in der Debatte um Fragen der Struktur- und Regionalentwicklung spielen wachstumsorientierte Interventionsformen und Anreize, die bereits vorhandenen Potentiale in einem Gebiet zu fördern. Ein potentiell, aber auch stark kontrovers diskutiertes Instrument zum Abbau von regionalen Disparitäten und zur Förderung von Regionen stellen Sonderwirtschaftszonen (SWZ) dar.

Das Konzept in aller Kürze

Die Grundidee einer Sonderwirtschaftszone besteht darin, dass in einem bislang benachteiligten Teilraum eines Staatsgebiets ausgewählte (gesetzliche) Regelungen und/oder verwaltungstechnische Bestimmungen aufgehoben oder gelockert werden, die als vermeintliche Behinderung sowohl von inländischen als auch ausländischen Investitionen angesehen werden.

Die internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt die Zahl der SWZ weltweit auf über 3.500, mit fast 66 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Tendenz steigend. In der Europäischen Union befindet sich ein relativ geringer Anteil dieser Zonen. Geographische Schwerpunkte bilden vor allem Asien (insbesondere

China), die USA, verschiedene Schwellenländer und die Karibik. In der EU werden SWZ als Instrument der Strukturpolitik aktuell beispielsweise in Polen, Litauen oder Irland angewandt.

Eine regional und möglicherweise zeitlich begrenzte Deregulierung bietet einen weiten Spannungsbogen für Debatten und Kontroversen, etwa in der Frage um mögliche Wettbewerbsverzerrungen in einem einheitlichen europäischen Binnenmarkt.

Die Debatte in Deutschland

In der deutschen Regionalpolitik spielen Sonderwirtschaftszonen – abgesehen von Freihäfen, in denen Zollbestimmungen nicht gelten – bisher keine zentrale Rolle. Diese Thematik wurde beispielweise im Zuge der Wiedervereinigung für die neuen Bundesländer oder kurze Zeit als Option im strukturellen Wandel für das Ruhrgebiet diskutiert. Letztendlich wurden beide Überlegungen verworfen (siehe dazu auch Kapitel 3.1).

Neue Impulse durch die Debatte um die Zukunft der Braunkohle

Aufgrund der zu erwartenden umfangreichen strukturellen Einschnitte und tiefgreifenden wirtschaftlichen Veränderungen in den deutschen Braunkohlerevieren durch den Ausstieg aus der Kohleverstromung ist absehbar, dass aktuelle strukturpolitische Instrumente möglicherweise an ihre Grenzen stoßen. Besonders in bereits heute wirtschaftlich schwächeren und peripheren Regionen wie der Lausitz müssen neue Wege in der Strukturpolitik diskutiert werden, um neue Wachstumschancen für die Region zu entwickeln und eine mögliche Abstiegs spirale vermeiden zu können. Es stellt sich in diesen Zusammenhang die Frage, ob die bestehenden Rahmenbedingungen und Förderkulissen ausreichen, um den Wandel einleiten und steuern zu können.

Politisch induzierter Wandel erfordert politische Interventionen

Beim jetzt erörterten Ausstieg aus der Braunkohleförderung geht es nicht um einen rein wirtschaftlich induzierten Strukturwandel, vielmehr sind es politisch herbeigeführte Veränderungen, die den Braunkohleregionen und den dort beschäftigten Menschen zu schaffen machen. Mit dem Kohleausstieg gehen Standortnachteile für die gesamte Wertschöpfungskette und energieintensive Industrien einher. Die etablierte wirtschaftliche Basis einer Region wie der Lausitz droht wegzubrechen. Besondere Maßnahmen, die von der Politik mitinitiiert und getragen werden, müssen die Attraktivität der Region für Investoren und neue Unternehmensansiedlungen erhöhen.

Vor diesem Hintergrund gilt es mit dem vorliegenden Papier zu erörtern, inwiefern das in Deutschland bisher nicht umfänglich erprobte Instrument der SWZ einen Beitrag zur Förderung der Zukunftsfähigkeit der Braunkohlereviere leisten kann.

2

2 Das Konzept der Sonderwirtschaftszone

Der Begriff der „Sonderwirtschaftszone“ ist wenig präzise; darunter werden unterschiedlichste Sachverhalte gefasst.² Gemeinsam ist dem Konzept lediglich, dass es sich um räumlich, zuweilen auch zeitlich und sektoral abgegrenzte Segmente für wirtschaftliche Aktivitäten handelt. In diesen werden staatlicherseits Sonderkonditionen für die unternehmerische Betätigung eingeführt, die von den in den übrigen Teilen der Volkswirtschaft geltenden Bestimmungen abweichen.

Ziele des Instruments

Unmittelbare Ziele der jeweils zur Anwendung kommenden Sonderregelungen können z. B. die Förderung von ausländischen Direktinvestitionen, Unternehmensgründungen, Innovationsaktivitäten oder auch die Sanierung von städtischen Problemgebieten sowie die Reaktivierung industrieller Brachflächen sein. In letzter Instanz geht es um die Initiierung von Wachstum und die dadurch begünstigte Schaffung von Arbeitsplätzen. Hierbei kann theoretisch ein denkbar breites Spektrum von Instrumenten angewandt werden, z. B. steuerliche Anreize bis hin zu vollumfänglichen Steuerbefreiungen (sog. „Tax Holidays“), Investitionszuschüsse, Zollvergünstigungen oder Zollfreiheit, Aussetzung von Regelungen des Arbeits- und Sozialrechts, eingeschränkte Tarifstandards, Vereinfachung von Genehmigungsverfahren, niedrige Umweltstandards oder Erlass statistischer Berichtspflichten. Darüber hinaus können Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen wie gute verkehrliche Anbindungen, Gesundheitseinrichtungen oder auch Schulen angeboten werden.³ Grob unterschieden werden können SWZ, die primär auf finanzielle Anreize abstellen, und solche, bei denen Deregulierungsmaßnahmen im Vordergrund stehen. In einer Kombination aus beiden erfreuen sich SWZ auch in hoch entwickelten Markt-

wirtschaften zunehmender Beliebtheit bei gleichzeitig kritischer Debatte, etwa in Hinblick auf die Vereinbarkeit solcher Konzepte mit einem einheitlichen EU-Binnenmarkt und der Aushebelung von geltenden Standards etwa im Arbeits- oder Sozialrecht.

Mit dem Instrument der SWZ geht die Idee einher, durch einen Wachstumsimpuls in einer bestimmten Zone zuerst die regionale und letztendlich die gesamte nationale Wirtschaft zu stimulieren. In Schwellenländern wird das gerne mit Kapitalmangel oder systemischen Transformationsprozessen begründet. Durch die Schaffung eines Wachstumspols und das Anziehen von Investitionen sollen beispielsweise Export, Kaufkraft und Einkommen gesteigert und direkte sowie indirekte Arbeitsplatzeffekte ausgelöst werden, die durch Multiplikatoreffekte letzten Endes dem gesamten Land in Folge des wirtschaftlichen Wachstum zu Gute kommen sollen.⁴

Dahingehend ist festzustellen: „Sonderwirtschaftszonen haben sich in den letzten drei Jahrzehnten zu einem wirtschaftspolitischen Instrument entwickelt, mit dessen Hilfe in Ländern und Regionen mit Strukturproblemen oder Entwicklungsrückständen Wachstumspotenziale gezielt erschlossen werden können“⁵. Darüber hinaus geht in Entwicklungs- und Schwellenländern mit der Errichtung von SWZ die Hoffnung auf einen Technologie- und Know-how-Transfer von sich ansiedelnden internationalen Unternehmen einher.

Verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten von Sonderwirtschaftszonen

SWZ werden nicht nach einem einheitlichen „Rezept“ gestaltet, vielmehr ist die individuelle Ausgestaltung von den regionalen sowie nationalen Zielsetzungen

² Lagemann et al. 2005

³ DGB Bildungswerk BUND et al. 2010: 4 f., 10 f.

⁴ Röhl 2004: 10 ff.

⁵ Röhl 2004: 4

und Rahmenbedingungen abhängig. So werden beispielsweise SWZ in der EU durch rechtliche Bestimmungen wie den Zollkodex oder das europäische Beihilferecht beeinflusst (siehe Kapitel 4). Eine allgemein anerkannte Typologisierung von SWZ besteht nicht. Grob lassen sich zwei allgemeine Grundtypen unterscheiden:

1. Zollfreie Gebiete und Exportzonen: In diesen soll die Ansiedlung von Unternehmen durch finanzielle Anreize wie Steuererleichterungen, Zollbefreiungen oder Investitionszuschüsse gefördert werden. Solche Zonen finden sich vor allem in Entwicklungsländern und legen einen starken Fokus auf

eine Exportorientierung zur Integration der Länder in den Weltmarkt.

2. Zonen freier Wirtschaftsaktivität: Sie zielen weniger auf finanzielle Anreizstrukturen ab, sondern zeichnen sich vielmehr durch eine Deregulierung der wirtschaftlichen Aktivität – beispielsweise durch schnelle Genehmigungsverfahren, vereinfachtes Wettbewerbs-, Planungs-, Arbeits- und Sozialrecht – aus.⁶

Es bestehen vielfältige Kombinationsmöglichkeiten dieser beiden Grundtypen, Tabelle 1 gibt einen Überblick über weitere Formen der SWZ.

Tabelle 1: Typologien von Sonderwirtschaftszonen

Typ	Beschreibung
Ausgestaltungsmöglichkeiten von SWZ	
Zollfreigebiet, Freihafen	Befreiung von Zöllen und sonstigen Behinderungen für Importe wie Einfuhrumsatzsteuern und Kontingenten zur Belebung der Wirtschaft (Lagerung, Umschlag)
Zone freier Wirtschaftsaktivität	Befreiung von Genehmigungen in Kombination mit weiteren Vergünstigungen
Kombinierte Formen der SWZ	
Gebiet mit steuer- oder zollfreiem Verkauf	Wegfall von Zöllen und indirekten Steuern für Konsumgüter zur Förderung des Einzelhandels; oft auch zur Stärkung des Tourismus
Exportförderzone	Erleichterte Ansiedlung von Exportindustrien; Zollfreiheit insbesondere für Maschinen und Vorprodukte zur Weiterverarbeitung
Steuersonderzone	Ansiedlungsförderung durch Steuerbefreiung von Investoren; Instrument der Regionalentwicklung
Deregulierte Zone mit Aussetzung nationaler Bestimmungen	Aussetzung komplexer nationaler Regulierungen ohne sonstige Vergünstigungen, z. B. niedrigere Steuersätze
Sektorale Sonderzone	Befreiung von Genehmigungen und Regulierungen für bestimmte Sektoren

Quelle: eigene Darstellung nach Röhl 2004: 9)

Geschichtliche Entwicklung von Sonderwirtschaftszonen

Das Konzept der SWZ ist kein neues Konzept, tatsächlich besteht es beispielsweise in Form von Freihäfen schon lange. Besonders seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs wird es verstärkt eingesetzt. Die erste moderne SWZ wurde 1959 im irischen Shannon ein-

gerichtet (siehe Kapitel 3.2).⁷ In den 1970er Jahren wurden erste SWZ in Ostasien errichtet, besonders in China wurden sie zu einem wichtigen Instrument der Marktöffnung und der Investitionslenkung. In den 1980er Jahren folgten weitere Zonen in Südasien sowie in Lateinamerika.⁸ Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wurden SWZ in Mittel- und Osteuropa, vor

⁶ Busch 1992: 7; Röhl 2004: 7 f.; Schatz & Spinanger 1984: 4

⁷ Wrobel 2008: 1; DGB Bildungswerk BUND et al. 2010: 6; de Jong 2013: 3

⁸ Röhl 2004: 5; DGB Bildungswerk BUND et al. 2010: 6; Wrobel 2008: 2

allem in Polen (siehe Kapitel 3.3), ein Hilfsinstrument der marktwirtschaftlichen Transformation.⁹ Heute finden sich SWZ vor allem in China, Indien, Mexiko sowie vermehrt auch in Afrika.¹⁰

Bei der Errichtung von SWZ stehen aktuell verstärkt Forschungsparks, Gründerzentren und besonders große Technologiezentren im Fokus, während es früher vor allem um das produzierende Gewerbe ging.¹¹ Außerdem ist ein Trend zur Privatisierung von SWZ zu beobachten: Aufgrund ihrer rechtlichen und verwaltungstechnischen Sonderkonditionen müssen sie zwar von staatlicher Seite eingeführt werden, Management und Verwaltung sowie die Bereitstellung von Infrastruktur und Dienstleistungen werden jedoch vermehrt von privaten Unternehmen durchgeführt.¹²

⁹ Röhl 2004: 5; Wrobel 2008: 4

¹⁰ DGB Bildungswerk BUND et al. 2010: 7

¹¹ Röhl 2004: 13

¹² DGB Bildungswerk BUND et al. 2010: 9

3

3 Sonderwirtschaftszonen im internationalen Vergleich

3.1 Die Debatte in Deutschland

Auch in Deutschland ist die Debatte über die Implementierung von SWZ zur Förderung des Wirtschaftswachstums strukturell benachteiligter Regionen nicht neu. Besonders in Bezug auf Ostdeutschland und die nur langsam voranschreitende Annäherung der dortigen Wirtschaftskraft an die des Westens setzte in Deutschland bereits Anfang der 1990er Jahre eine Debatte um die Einrichtung von SWZ ein.

Sonderwirtschaftszonen - Wenn andere Instrumente vermeintlich nicht mehr greifen?

Als zu Beginn der 2000er Jahre die auf dem Transfer finanzieller Mittel über den Solidaritätszuschlag oder den Länderfinanzausgleich beruhende Förderung der neuen Bundesländer als nicht ausreichend betrachtet wurde, geriet die SWZ erneut in den Fokus. Sogar Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (z. B. durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes) waren Teil der Diskussion.¹³ Altkanzler Helmut Schmidt schlug eine räumlich begrenzte Aufhebung der Flächentarifverträge vor.¹⁴ Verworfen wurden die Debatten in Deutschland letztendlich jedoch vor allem deshalb, weil für die Einrichtung von SWZ in Ostdeutschland vom nationalen Recht abweichende Landesgesetze (etwa im Arbeits- und Sozialrecht) hätten geschaffen werden müssen. Die Rechtseinheit innerhalb Deutschlands wäre durchbrochen worden und Grundsatzfragen der Gesetzgebungskompetenz tangiert.¹⁵ Hinzu kamen tarifliche Bedenken durch die Deregulierung des Arbeitsmarktes, hohe Kosten für die Implementierung und das Problem, dass potenziell negative Wettbewerbsfolgen für andere deutsche Regionen kaum abgeschätzt werden konnten.¹⁶

Auch in Bezug auf die Förderung des Strukturwandels im Ruhrgebiet gab es kurzzeitige Vorschläge zur Einführung einer „SWZ Ruhr“. Die Debatte griff die Frage auf, wie wirksam etablierte Strukturfördermaßnahmen dem Ruhrgebiet überhaupt helfen können. Es standen weniger finanzielle Anreizsysteme als harte Deregulierungsmaßnahmen im Fokus der Überlegungen. Die Vorschläge zielten auch in diesem Fall explizit auf eine Lockerung des Arbeitsrechts. Vorgeschlagen wurde unter anderem eine Lockerung des Tarifrechts und des Kündigungsschutzes sowie eine Anpassungen in der betrieblichen Mitbestimmung.¹⁷ Die Debatte verpuffte rasch wieder, die Idee einer SWZ Ruhr wurde u. a. wegen der zuvor benannten Umsetzungshürden nicht weiterentwickelt.

Deregulierungsargumente bestimmen das Bild

In Summe zeigt sich, dass es bei der Debatte um SWZ in Deutschland weniger um die Schaffung finanzieller Anreize für ansiedlungswillige Unternehmen gegangen ist, wie dies beispielweise bei Exportförderzonen oder Steuersonderzonen der Fall ist, sondern vor allem um Deregulierungen. Gesetzliche Regelungen wie das Arbeits- und Sozialrecht, komplexe Vorschriften im Bau- und Umweltrecht sowie langwierige Genehmigungs- und Antragsverfahren mit hohem bürokratischen Aufwand werden als Ansiedlungshemmnis am Standort Deutschland betrachtet. Vor dem Hintergrund des geplanten Braunkohleausstiegs wird die mögliche Einführung von SWZ in Deutschland, vor allem im Lausitzer Braunkohlerevier, wieder aufgenommen. Bestärkt wird die Debatte durch die Nachbarschaft zu Polen und die dort eingesetzten SWZ als Instrumente im Transformationsprozess.¹⁸

¹³ Röhl 2004: 4; Berthold et al. 2005: 97 f.; Janßen 2004

¹⁴ Röhl 2004: 1; Schmidt 2001

¹⁵ Röhl 2004: 4; BDI 2003: 4

¹⁶ Röhl 2004: 1; Schmidt 2001

¹⁷ Langemann et al. 2005: 46 f.

¹⁸ Prodoehl 2018: 7; Wulf 2018

3.2 Idee und Konzept in Irland

Im Jahr 1959 entstand im irischen Shannon die erste moderne SWZ der Welt. Sie war nicht nur Auslöser einer umfassenden wirtschaftlichen Transformation und einschneidender Reformmaßnahmen Irlands, sondern gilt gleichzeitig als Positivbeispiel für die sich anschließende Verbreitung des Konzepts.¹⁹ In den 1950er Jahren war die Zukunft des Flughafens in Shannon durch das Aufkommen moderner Düsenjets gefährdet: Auf Transatlantikflügen waren nun keine Zwischenstopps mehr notwendig. 1959 wurde am Flughafen eine zollfreie Zone sowie die Wirtschaftsförderung Shannon Development gegründet, welche die Leitung der SWZ übernahm.²⁰ Heute profitieren sich ansiedelnde Unternehmen vor allem von Steuererleichterungen sowie Investitionszuschüssen. Die Gewährung von Vorteilen ist an die Schaffung von Arbeitsplätzen oder eine Exportorientierung gebunden. Die Zone in Shannon ist heute ca. 2 km² groß und beheimatet etwa 100 internationale Unternehmen, die vor allem im Dienstleistungssektor tätig sind, mit etwa 6.500 Beschäftigten.²¹

Der Erfolg in der SWZ in Shannon wurde 1987 zum Anlass genommen, entsprechende Regelungen landesweit durchzusetzen. Regierung und Tarifparteien beschlossen das sog. „Program für Prosperity and Fairness“. Die Regierung gewährt Steuersenkungen für Unternehmen und Beschäftigte, im Gegenzug garantierten die Gewerkschaften Lohnzurückhaltung und Streikverzicht. Durch diese Regelungen wurde Irland innerhalb Europas zu einem bevorzugten Investitionsstandort besonders für Unternehmen aus den USA und erlebte einen beispielhaften wirtschaftlichen Aufschwung.²² Gleichwohl zeigte die Wirtschaftskrise 2009 die Nachteile der starken Abhängigkeit Irlands vom Export sowie von multinationalen Unternehmen. Das Land nahm einen Notkredit auf, viele Menschen verloren (unter anderem auch aufgrund des rudimentären Kündigungsschutzes) ihren Job. Zur Sanierung des Staatshaushaltes wurden Sozialleistungen gekürzt.²³

3.3 Idee und Konzept in Polen

In Polen ist das Instrument der SWZ nach wie vor integraler Bestandteil der wirtschaftlichen Transformation des Landes. Ausgangspunkt war eine Gesetzesänderung im Jahr 1994, durch die regional abweichende Sonderregelungen ermöglicht wurden. In der Folge wurden 17 SWZ in Polen implementiert, durch die der Export gefördert und strukturschwache Räume gestärkt werden sollten. Aufgrund der harten Strukturveränderungen in Polen, welche durch die politische Transformation und die daraus resultierenden zunehmenden Privatisierungen der Unternehmen intendiert waren, entstanden steigende Einkommensdisparitäten und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Die Regierung und die einzelnen Regionen waren nicht in der Lage, die Disparitäten durch eigene finanzielle Anreize abzumildern, sodass über ausländische Direktinvestitionen Wachstumsimpulse gesetzt werden sollten.²⁴ Anreize wurden vor allem über Befreiungen von Unternehmen- und Einkommensteuer und vereinfachte Ansiedlungsverfahren geschaffen. Für viele Tätigkeiten mussten zudem keine Genehmigungen eingeholt werden. Darüber hinaus wurde Infrastruktur bereitgestellt und Dienstleistungen für Unternehmen angeboten.²⁵

Im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen mussten einige dieser Regelungen an das EU-Recht angepasst werden. Dies betraf vor allem die massiven Steuerbefreiungen in den Zonen, da diese gegen den Grundsatz des Europäischen Verhaltenskodexes für die Unternehmensbesteuerung verstießen. Entsprechend des Kodexes sind vor dem Hintergrund des Verdachts auf Steuerdumping alle steuerlichen Maßnahmen potenziell schädlich für den europäischen Wettbewerb, die „gemessen an den üblicherweise in dem betreffenden Mitgliedsstaat geltenden Besteuerungsniveaus eine deutlich niedrigere Effektivbesteuerung, einschließlich der Nullbesteuerung, bewirken.“²⁶ Gleichzeitig wurden die meisten Gebiete mit SWZ in Polen durch den EU-Beitritt zu Ziel-1-Fördergebieten im Sinne der europäischen

¹⁹ Berthold et al. 2005: 91

²⁰ de Jong 2013: 3; Schatz & Spinanger 1984: 8; Wrobel 2008: 2

²¹ de Jong 2013: 4

²² Röhl 2004: 10, 16; Berthold et al. 2005: 91

²³ Theurer 2015

²⁴ Röhl 2004: 18; Wrobel 2008: 10; Jensen & Winiarczyk 2014: 10 f.

²⁵ Röhl 2004: 18; Wrobel 2008: 11

²⁶ Europäischer Rat 1998: C2-3; Wrobel 2008: 11

Strukturpolitik.²⁷ Das bedeutet, dass die Gebiete hiermit Zugang zu den europäischen Fördermitteln der Strukturfonds bekamen. Zur Anpassung an die EU-Beihilferegelung mussten die bisherigen Subventionen in Investitionsbeihilfen überführt werden.²⁸ Durch eine veränderte Gesetzesgrundlage, den „New Act on Special Economic Zones“ von 2008, wurde die Fläche der SWZ erneut ausgeweitet und mit neuen Regularien versehen.²⁹

Aktuell bestehen in Polen 14 SWZ, ihre Anreizstrukturen und die entsprechenden Förderbedingungen sind in einem Programm festgeschrieben. Investitionsbeihilfen bestehen beispielsweise für Forschung und Entwicklung, Produktinnovationen und die Errichtung von IT-Zentren. Je nach Rahmenbedingungen sind 15 bis 70 Prozent der Kosten förderfähig, wobei eine Kofinanzierung durch andere Beihilfen möglich ist. Einige Beihilfen sind von der Unternehmensgröße abhängig.³⁰ Ursprünglich sollte die Förderung von SWZ in Polen 2017 auslaufen, sie wurde zwischenzeitig jedoch bis 2026 verlängert.³¹

SWZ wurden in Polen in allen Teilen des Landes eingerichtet, sodass sie kaum einen Effekt auf die Beseitigung regionaler Disparitäten haben. Die räumliche Abgrenzung der Zonen ist heute nicht mehr eindeutig vorzunehmen, da sich sowohl Größe als auch Lage in den vergangenen Jahren verändert haben.³² Studien zeigten, dass die Zonen vor allem einen positiven Effekt auf die Steigerung privater Unternehmensgründungen hatten. Positive Effekte auf Investitionen der heimischen Wirtschaft und Beschäftigung können nicht signifikant nachgewiesen werden. Welche langfristigen Effekte aus den polnischen SWZ hervorgehen, ist noch ungewiss.³³

²⁷ Als Kriterium für EU-Ziel-1-Fördergebiete (= Konvergenzregionen) galt ein Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt, das unter 75 Prozent des EU-Durchschnittes liegen musste.

²⁸ Röhl 2004: 20

²⁹ KPMG 2009: 5

³⁰ KPMG 2009: 10 f.

³¹ Jensen & Winiarczyk 2014: 11

³² Röhl 2004: 19; Jensen & Winiarczyk 2014: 11

³³ Jensen & Winiarczyk 2014: 5

4

4 Rechtliche Aspekte und Fragen des Beihilfeverbots in der EU

Die notwendigen Anpassungen der Regularien der polnischen SWZ an das EU-Recht im Rahmen der Beitrittsverhandlungen haben gezeigt, dass Aspekten der Deregulierung, der Beihilfen und der steuerlichen Bevorzugung bei der Einrichtung von SWZ mit Blick auf das EU-Recht enge Grenzen gesetzt sind.³⁴

Ob und unter welchen Rahmenbedingungen SWZ in den Braunkohlerevieren mit dem europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht vereinbar sind, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab, insbesondere von der Frage, inwieweit potentiell investierenden Unternehmen z. B. steuerliche Vergünstigungen oder andere Vorzugskonditionen eingeräumt werden sollen und ob die sozio-ökonomische Lage in den betreffenden Gebieten eine Lockerung des Beihilfeverbotes zulässt.³⁵ Die regionale Wirtschaftskraft und arbeitsmarktliche Lage müssten erfahrungsgemäß deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegen.

Staatliche Beihilfen umfassen ein breites Spektrum an selektiv durch staatliche bzw. staatsnahe Stellen gewährten Zuwendungen. Die Maßnahmen können einerseits in einer direkten finanziellen Form (bspw. Zuwendungen an Unternehmen, Schuldenerlasse oder verbilligte Darlehen) erfolgen, andererseits indirekt Bürgschaften, Steuervergünstigungen oder die Bereitstellung von Grundstücken, Waren oder Dienstleistungen zu Sonderkonditionen umfassen.

Da es sich bei dieser Form der staatlichen Unterstützung um Eingriffe in den Binnenmarkt handelt, wodurch ein gleicher und fairer Wettbewerb im EU-Binnenmarkt behindert werden kann, sind solche Beihilfen grundsätzlich verboten (Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 107 Abs. 1 AEUV)³⁶.

„Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Nach den Beihilfavorschriften (Art. 107 ff.) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dürfen die Mitgliedstaaten Unternehmen Vergünstigungen nur in Ausnahmefällen und unter Beachtung besonderer verfahrensrechtlicher Vorschriften gewähren.

Ausnahmen, bei denen die Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Europäischen Binnenmarkt per se angenommen wird, und bei Anträgen, deren Zustimmung und Anwendung in das Ermessen der Kommission gelegt ist, sind vorgesehen. Da beihilferelevante Regelungen ohne Genehmigung der Kommission nicht durchgeführt werden dürfen, müsste eine regionale SWZ in Deutschland einer Prüfung durch die EU-Kommission standhalten. Maßnahmen, wie sie in den hier diskutierten Konzepten von SWZ vorgesehen sind, stellen staatliche Beihilfen insofern dar, da sie

- für Unternehmen, denen sie gewährt würden, einen wirtschaftlichen Vorteil bewirken, etwa durch die Investitionserleichterungen,
- nur einen bestimmten Kreis von Unternehmen begünstigen (denen in der SWZ) und
- schließlich geeignet sind, den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

³⁴ Die folgenden Anmerkungen stützen sich auf Blumenberg & Kring 2011 und Wrobel 2008. Unsere Ausführungen haben keinen rechtsgutachterlichen Charakter, sondern zeigen exemplarische Herausforderungen auf.

³⁵ Lagemann et al. 2005: 30

³⁶ BMWi o. J.

Diese Aspekte sind bei der Einrichtung von SWZ zu unterstellen und müssten im Einzelfall geprüft werden.

Hartes Prüfkriterium: Selektivität

Das regelmäßig wichtigste, zugleich aber wohl auch schwierigste Prüfkriterium für das Vorliegen einer Beihilfe ist die sog. Selektivität (auch Spezifität) einer Maßnahme. Der selektive Charakter in einer SWZ unterscheidet eine staatliche Beihilfe von einer „allgemeinen Maßnahme“, die automatisch und unterschiedslos für sämtliche Unternehmen in allen Wirtschaftszweigen in einem Mitgliedstaat gilt (z. B. eine bundeseinheitliche Senkung der Körperschaftssteuer).

Maßnahmen können auf unterschiedliche Weise selektiv wirken und sind daher auch immer eine Frage des Vergleichsmaßstabs. So existieren staatliche Maßnahmen mit materieller und solche mit regionaler Selektivität.

- Materiell selektiv wirkt eine Maßnahme, wenn sie auf einen oder mehrere Sektoren, auf bestimmte Unternehmensformen, auf Unternehmen einer bestimmten Größe oder auf bestimmte Unternehmensaktivitäten beschränkt ist.
- Regionale Selektivität ist beispielsweise gegeben, wenn eine niedrige Besteuerung nur in bestimmten Regionen eines EU-Mitgliedstaats gewährt wird. Nicht erforderlich ist, dass der geographische Bezugsrahmen der Landesgrenze des betreffenden Mitgliedstaats entspricht.

Die regionale Selektivität trafe auf eine SWZ in jedem Fall zu, in Abhängigkeit zur Ausgestaltung der SWZ kämen ggf. materiell selektive Kriterien hinzu.

Ausnahmen vom Beihilfeverbot sind möglich – Chancen für Sonderwirtschaftszonen

Nun kennt das Beihilfeverbot u. a. die sog. Ermessensausnahmen. Bei der Gewährung von Ermessensausnahmen handelt es sich z. B. um die Zustimmung der EU zu staatlichen Beihilfen für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Gebieten, in denen der Lebensstandard außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht. Diese Ausnahmetatbestände müssten im Falle der geplanten Einrichtung einer SWZ nachgewiesen und die vorlie-

genden wirtschaftlichen und strukturpolitischen Motive erläutert werden.

Insbesondere nach dem Beitritt verschiedener ost-europäischer Staaten zur Europäischen Gemeinschaft hat diese Ausnahmeregelung an Bedeutung gewonnen. Ausnahmen können aber auch für bestimmte Überseegebiete von EU-Staaten geltend gemacht werden (etwa für die Atlantikinsel Madeira). Ferner können Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamen europäischen Interessen oder zur Behebung beträchtlicher Störungen des Wirtschaftslebens eines Mitgliedstaates gewährt werden.³⁷

Nicht unter steuerliche Beihilfe fallen Instrumente wie beispielweise die niedrige Festlegung des Gewerbesteuerhebesatzes, um Standorte für ansiedlungswillige Unternehmen attraktiver zu machen. Diesen können Kommunen innerhalb eines rechtlich gesteckten Rahmens selbst bestimmen und mit der Senkung der Gewerbesteuer legitim lokale Investitionsanreize schaffen.³⁸ Im Übrigen müssten konzeptionelle Überlegungen zur Schaffung einer SWZ den Aspekt berücksichtigen, dass Ausnahmeregelungen und Sondertatbestände für ein bestimmtes Gebiet erhebliche Auswirkungen auf angrenzende nicht-bevorzugte Regionen haben können.

³⁷ Das heißt, dass im Falle einer zu beantragenden Ausnahmeregelung zum EU-Beihilfeverbot argumentiert werden müsste, dass das Wirtschaftsleben in der Bundesrepublik Deutschland durch die Beendigung der Braunkohleförderung nachhaltig beeinträchtigt wird.

³⁸ Lagemann et al. 2005: 31

5

5 Kritische Prüfpunkte

Trotz aller Chancen, die mit der Errichtung einer SWZ möglicherweise einhergehen können, sind auch einige kritische Punkte aufzuführen.

Deregulierung des Arbeits- und Sozialrechts

Viele Regelungen in Sonderwirtschaftszonen, so z. B. auch in Irland, gehen mit einer Deregulierung des Arbeits- und Sozialrechts einher. Häufig werden eingeschränkte Gewerkschaftsrechte und das komplette Außerkraftsetzen oder die Lockerungen des Kündigungsschutzes in SWZ als Anreizstrukturen für unternehmerische Investitionen genannt.³⁹ Kollektive Vereinbarungen durch Tarifverträge, Mitbestimmungsrechte und Arbeitszeitregelungen stünden ggf. durch Forderungen arbeitgebernaher Sachverständiger zur Disposition. Besonders in SWZ in Entwicklungsländern lassen sich vielfach Beispiele für die Verletzung internationaler Sozialstandards und der Menschenrechte finden.⁴⁰

Senkung von Umweltstandards

Neben einer Lockerung im Arbeits- und Sozialrecht wird in einigen SWZ zusätzlich das Umweltrecht dereguliert und Standards zum Emissions- oder Gewässerschutz heruntergefahren.

Risiko der Exportorientierung

SWZ, deren Hauptziele die Ansiedlung internationaler Unternehmen und die Stärkung des Exports sind, laufen Gefahr, dass die Gewinne internationaler Unternehmen nicht im Inland verbleiben und dort reinvestiert werden, sondern zurück zu den ausländischen Mutterunternehmen fließen. Der positive Effekt, der mit der Ansiedlung der Unternehmen einhergehen soll, wird dadurch dezimiert. Die durch die Weltwirtschafts-

krise rückläufige Zahl der SWZ hat außerdem gezeigt, dass eine starke Fokussierung der Wirtschaft auf Export mit wirtschaftlichen Risiken verbunden ist.⁴¹ Nachhaltige Effekte auf die heimische Wirtschaft lassen sich nur dann erzielen, wenn die Unternehmen der SWZ eng mit den heimischen Unternehmen vernetzt sind und ein Wissens- und Technologietransfer stattfindet.⁴²

Umlenkungseffekte zu Ungunsten anderer Regionen

Um durch die Einführung von SWZ einen wirtschaftlichen Mehrwert generieren zu können, ist es von Bedeutung, dass sich in den Zonen Unternehmen ansiedeln, die zuvor in der Region nicht vertreten waren. Häufig ist es jedoch der Fall, dass heimische Unternehmen ihren Standort aufgrund der günstigen Bedingungen in die SWZ hineinverlagern, sodass lediglich eine Umlenkung zu Ungunsten nicht geförderter Räume stattfindet. Das Problem schwacher Wirtschaftsstrukturen wird damit verlagert, ein umfassender volkswirtschaftlicher Mehrwert und zusätzliche Arbeitsplätze entstehen nicht.

Volkswirtschaftliche Gesamtperspektive:

Verzicht auf staatliche Einnahmen?

Durch die Schaffung finanzieller Anreizstrukturen, wie z. B. Steuerbefreiung bei gleichzeitiger Gewährung von Investitionszuschüssen und die Bereitstellung von Infrastrukturen und zusätzlichen Dienstleistungen, muss jeweils im Einzelfall betrachtet werden, ob staatliche Mindereinnahmen und erhöhte Ausgaben durch positive Effekte der SWZ kompensiert werden können.⁴³

Round Tripping und Steueroasen

SWZ werden häufig vor dem Hintergrund der Schaffung von Steueroasen diskutiert, wenn diese mit der

³⁹ DGB Bildungswerk BUND et al. 2010: 29

⁴⁰ DGB Bildungswerk BUND et al. 2010: 17

⁴¹ DGB Bildungswerk BUND et al. 2010: 13

⁴² DGB Bildungswerk BUND et al. 2010: 12, 18 f.

⁴³ DGB Bildungswerk BUND et al. 2010: 21 ff.

Schaffung steuerlicher Anreize einhergehen. Mit dem Begriff des Round Trippings wird das Vorgehen heimischer Investoren bezeichnet, die das Kapital mithilfe verschiedener Tricks zuerst ins Ausland verlagern, um es dann in den heimischen SWZ zu reinvestieren, wodurch kein Zufluss zusätzlicher Mittel generiert wird.⁴⁴ Darüber hinaus wird davor gewarnt, dass eine zu starke Deregulierung kriminelle Aktivitäten in der SWZ befördere.⁴⁵

Defizitäre wissenschaftliche Evaluation

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass wissenschaftliche Evaluationen über die wirtschaftlichen Effekte von SWZ rar sind. Zwar existiert eine Vielzahl von Veröffentlichungen zu Best Practices und Einzelfällen, gerade jedoch ländervergleichende Studien sowie Evaluierungen zur Erreichung längerfristiger wirtschaftlicher Ziele und zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten sind kaum vorzufinden.⁴⁶ Zudem ist eine Übertragbarkeit der Forschungsergebnisse anderer Länder, vor allem von Entwicklungs- und Schwellenländern, auf Deutschland nur in begrenztem Umfang gewährleistet.

Es sei anzumerken, dass ein Großteil der Nachteile durch eine gezielte Ausgestaltung der SWZ und eine konkrete Anpassung an die nationalen und regionalen Bedingungen aus dem Weg geräumt werden kann. Es ist deshalb nur bedingt möglich, die Erfahrungen anderer Länder mit der Implementierung von SWZ auf Deutschland zu übertragen. So ist beispielsweise eine Einschränkung gewerkschaftlicher und arbeitnehmerseitiger Rechte in anderen Ländern zwar möglicherweise umsetzbar, in Deutschland aber aufgrund der etablierten Sozialpartnerschaft und der betrieblichen Mitbestimmungskultur sicherlich ein Tabubruch. Es gilt vielmehr, für jeden Standort das individuelle Maß an Anreizstrukturen und das entsprechende Gleichgewicht zwischen Regulierung und Deregulierung innerhalb der regionalen bzw. standortspezifischen Rahmenbedingungen zu finden.

⁴⁴ DGB Bildungswerk BUND et al. 2010: 12

⁴⁵ de Long 2013: 6

⁴⁶ Lagemann et al. 2005: 30; Jensen & Winiarczyk 2014: 7 ff., 28

6

6 Fazit

Vorhandene Beispiele möchten zu einer tiefergehenden Diskussion anregen, um so eine möglichst nachhaltige und standortspezifische Potentialbewertung von SWZ in den Braunkohlerevieren inklusive alternativer regionaler Entwicklungsstrategien ableiten zu können. Aufgrund der starken Beschränkungen durch das EU-Beihilferecht und des im EU-Durchschnitt hohen ökonomischen Entwicklungsstandards wären SWZ in Deutschland vermutlich nur über eine kleinteilige Deregulierung, das Anbieten von Dienstleistungen, Flächen, hochwertigen Infrastrukturen und gute Breitbandverfügbarkeiten zu gestalten. Anzudenken wären zum Beispiel erleichterte Flächennutzungsplanungen, Bauleit- und Genehmigungsverfahren oder erweiterte Unterstützungsangebote für Investoren, wie etwa durch regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen und lokale Dependancen. Für eine umfassendere Förderung der von dem Braunkohleausstieg betroffenen Regionen müssten sowohl das EU-Beihilferecht sowie die EU Struktur- und Forschungsförderung angepasst werden (siehe Handlungsempfehlungen).

Des Weiteren empfiehlt es sich für eine nachhaltige Förderung der Region, den Fokus nicht nur auf die wirtschaftliche Stärkung zu legen, sondern im Rahmen eines integrierten Förderansatzes die Lebensqualität in Gänze zu steigern. Dazu gehören beispielsweise Investitionen in Schulen, Kinderbetreuung (z. B. im Rahmen von Kindergärten für Beschäftigte der Unternehmen in einer SWZ), kulturelle Angebote und Attraktivierung des Wohnumfelds. Entscheidend ist die Entwicklung von strukturpolitischen Regionalkonzepten, die sich nicht allein auf quantitative Anreizstrukturen beschränken, sondern auch qualitative Aspekte hervorheben. Insbesondere das letztgenannte Feld kann als Anknüpfungspunkt für arbeitsorientierte Akteure in strukturpolitischen Diskussionsprozessen dienen, um z. B. Aspekte der Fachkräftesicherung und

der Qualifizierung zu betonen und arbeits- und sozialrechtlichen Deregulierungstendenzen entgegenzutreten.

In Bezug auf solche Deregulierungsoptionen wäre in Deutschland insbesondere auf die Erleichterung bürokratischer Prozesse hinzuwirken. Dies kann beispielsweise durch neue Möglichkeiten der digitalen Verwaltung und E-Governance (beispielsweise in einem Modellprojekt, das sich später auf andere Regionen übertragen lässt) geschehen. Gehen SWZ in anderen Ländern teils mit Einschränkungen im Tarif- und Arbeitsrecht einher, so ist dies aus arbeitsorientierter Perspektive abzulehnen. Nur durch „gute Arbeit“ lässt sich langfristig ein positiver und vor allem nachhaltiger Beschäftigungseffekt erzielen, der sich nicht nur durch die quantitative Steigerung der Beschäftigtenzahlen, sondern vielmehr durch gute und sichere Beschäftigungsverhältnisse ausdrückt. Ziel muss es sein, auf Neuansiedlungen bzw. Expansionen bestehender Unternehmen abzu zielen, mit denen der Aufbau neuer, guter Arbeitsplätze verbunden ist.

Damit eine Umsetzung einer SWZ in Deutschland möglich ist, bedarf es nicht nur die Unterstützung übergeordneter Ebenen vom Land über den Bund bis hin zur EU, vielmehr sollten die Akteure auf der lokalen Ebene das Projekt gemeinsam – über Verwaltungs-, Partei- und Gewerkschaftsgrenzen sowie über kommunale Grenzen hinweg – auch inhaltlich-konzeptionell unterstützen.⁴⁷ Nicht für jedes Braunkohlerevier Deutschlands gelten die gleichen Bedingungen. Aufgrund ihrer aktuellen Wirtschaftsstruktur bringen die Reviere unterschiedliche Voraussetzungen für die Bewältigung des Strukturwandels und die zukünftige Gestaltung der regionalen Wirtschaft mit sich. Besonders müssen also die entsprechenden Konzepte und Entscheidungsprozesse zeitnah erörtert und auf den Weg gebracht werden, wenn den Herausforderungen des

⁴⁷ Lagemann et al. 2005: 33 f.

Braunkohleausstiegs in den jeweiligen Regionen frühzeitig und möglichst wirkungsvoll begegnet werden soll. Abstimmungs- und Planungsprozesse für solch umfassende Projektvorhaben nehmen meist schon allein wegen notwendiger Beteiligungsverfahren mehrere Jahre in Anspruch. Durch die Beteiligung aller Planungs- und Bewilligungsebenen bis hin zur EU besteht hier eine besondere zeitliche Herausforderung.

Eine nachhaltige Regionalentwicklung in den entsprechenden Revieren, in denen die Menschen auch nach einem „Kohleausstieg“ langfristig unter guten und sicheren Arbeitsbedingungen beschäftigt sein können, ist nun das oberste Ziel. Instrumente der Strukturpolitik, wie die hier vorgestellten Sonderwirtschaftszonen, können – im Rahmen der rechtlichen und regionalspezifischen Rahmenbedingungen – einen diskussionswerten Beitrag für die Zukunft der Braunkohlereviere darstellen.

Literaturverzeichnis

- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie (Hg.) (2003): Zur zukünftigen Förderung des Aufbaus in den neuen Bundesländern. Berlin.
- Berthold, N.; Fricke, H.; Kullas, M. (2005): Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland – Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer. In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 31 (1): 76-103.
- Blumenberg, J.; Kring, W. (2011): Europäisches Beihilferecht und Besteuerung. Berlin (= IFSt Schriftenreihe 473).
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hg.) (o.J.): Beihilfenkontrollpolitik. www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/beihilfenkontrollpolitik.html [29.10.2018].
- Busch, B. (1992): Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Systemtransformation. Köln (= Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 198).
- de Jong, W. (2013): Establishing Free Zones for regional development. Brüssel (= Library Briefing, Library of the European Parliament 2013 (12)).
- DGB Bildungswerk BUND; Global Policy Forum Europe; terre des hommes (Hg.) (2010): Sonderwirtschaftszonen. Entwicklungsmotoren oder teure Auslaufmodelle der Globalisierung? Düsseldorf/Bonn/Osnabrück.
- Europäischer Rat (Hg.) (1998): Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschafts- und Finanzfragen“ vom 1. Dezember 1997 zur Steuerpolitik, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 98/C 2/01. Brüssel.
- Janßen, P. (2004): Arbeitsrecht und unternehmerische Einstellungsbereitschaft. In: iw-trends, Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 31 (2): 16-25.
- Jensen, C.; Winiarczyk, M. (2014): Special Economic Zones – 20 years later. Warschau (= CASE Network Studies & Analyses 467/2014).
- Kanungo, A. K. (2007): Setting up of special economic zones in China: reforms and policy recommendations. In: Foreign trade review 42 (2): 3-26.
- KPMG (Hg.) (2009): A guide to special economic zones in Poland. Warschau.
- Lagemann, B.; Bauer, T. K.; Dürig, W.; Kambeck, R.; Kluge, J.; Neumann, U.; Schmidt, C. (2005): Strukturwandel ohne Ende? Aktuelle Vorschläge zur Revitalisierung des Ruhrgebiets und ihre Bewertung. Essen.
- Prodoehl, H. G. (2018): Zehn Thesen zum Strukturwandel in der Lausitz. Berlin/Hannover.
- Röhl, K.-H. (2004): Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung. Neue Ideen für die neuen Bundesländer. Köln (= IW Beiträge zur Ordnungspolitik 10).
- RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.) (2018): Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen. Projektbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Essen.
- Schatz, K.-W.; Spinanger, D. (1984): Zonen freier Wirtschaftsaktivität. Kiel (= Kieler Diskussionsbeiträge 105).
- Schmidt, H. (2001): Lichtet den Dschungel der Paragraphen! In: Die Zeit 04.10.2001: 13.
- Theurer, M. (2015): Aufschwung nach der Krise. Irischer Frühling. www.faz.net/aktuell/wirtschaft/starkes-wirtschaftswachstum-irland-ueberwindet-schuldenkrise-13457526.html [26.10.2018].
- Wrobel, R. M. (2008): Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? (= Ordnungspolitische Diskurse 2008 (6)).
- Wulf, A. (2018): Eine Sonderwirtschaftszone für die Lausitz? www.mdr.de/nachrichten/politik/regional/sonderwirtschaftszone-lausitz-kohle-100.html [29.10.2018].

**Stiftung Arbeit und Umwelt
der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie**

Inselstraße 6
10179 Berlin
Telefon +49 30 2787 1325

Königsworther Platz 6
30167 Hannover
Telefon +49 511 7631 472

E-Mail: arbeit-umwelt@igbce.de
Internet: www.arbeit-umwelt.de