

- TÖDTLING, F., 1987, The regional pattern of industrial R&D in Austria: Sectoral, organizational und locational determinants. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, no.2., pp.239-256.
- TÖDTLING, F., 1988, Regionale Unterschiede und Einflußgrößen der betrieblichen Innovation - Ergebnisse regionaler Fallstudien für Österreich. IIR-Forschung Nr. 13, Institut für Raumordnung, Wirtschaftsuniversität Wien.
- UTTERBACK, 1979, The Dynamics of Product and Process Innovation in Industry. In: Hill Ch.t. und J.M. Utterback, Hrsg., *Technological Innovation for a Dynamic Economy*. New York, Pergamon Press.
- VOLK, E., 1987, Die Innovationsaktivitäten der österreichischen Industrie - Technologie und Innovationstest 1985 (vorläufiger Endbericht. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.
- WATTS, H.D., 1981, *The Branch Plant Economy - A Study of External Control*. London/New York, Longman.
- WRIGLEY, N. und F. BROUWER, 1986, Qualitative statistical models for regional analysis. In: Nijkamp, P., *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol.1. New York, Elshvier.

Johannes Weinand

FREIZONEN - ein Instrument der Regionalentwicklung?

Gliederung	Seite
1. Vorbemerkungen	280
2. Das Konzept	282
3. Die Zielsetzungen	283
4. Freizonen und regionale Wohlfahrtseffekte	284
5. Die Adressaten der "Zonenförderung"	288
6. Die institutionellen Träger der "Zonenförderung"	289
7. Der Standort und die Standortbedeutung von Freizonen	290
8. Ordnungspolitische Aspekte	292
9. Die "zonenspezifischen" Maßnahmen	294
10. Schlußbemerkungen	295

FREIZONEN - ein Instrument der Regionalentwicklung?
von Johannes Weinand

Inhalt:

1. Vorbemerkungen
2. Das Konzept
3. Die Zielsetzungen
4. Freizonen und regionale Wohlfahrtseffekte
5. Die Adressaten der "Zonenförderung"
6. Die institutionellen Träger der "Zonenförderung"
7. Der Standort und die Standortbedeutung von Freizonen
8. Ordnungspolitische Aspekte
9. Die "zonenspezifischen" Maßnahmen
10. Schlußbemerkungen

1. Vorbemerkungen

Der Begriff "Freizone" steht im folgenden als Oberbegriff für alle möglichen und bekannten Formen von Freizonen (1). Dabei geht es weniger um wissenschaftliche Vollständigkeit als vielmehr um einen für praktische Entscheidungen ausreichenden Überblick.

Freizonen sind keine Neuentdeckung unserer Zeit. Die frühesten Formen waren die griechischen Freihäfen von Chalkis und Piräus. Der wohl bekannteste Freihafen der damaligen Zeitepoche befand sich auf der ägäischen Insel Delos und diente dem Römischen Reich als Zollfreigebiet, das den Handel mit Ägypten, Griechenland, Syrien und

Nordafrika fördern sollte.

Der im Jahre 1888 errichtete Freihafen von Hamburg, gemeint ist hier der Alte Hafen Hamburg, der als einziger bundesdeutscher Freihafen noch heute das Privileg zur Weiterverarbeitung von zollfrei importierten Produkten und deren anschließende ebenfalls zollfreie Ausfuhr genießt, ist als eigentlicher Vorläufer heutiger Freizonen anzusehen.

In den USA ist seit 1934 die Errichtung von sogenannten "Foreign Trade Zones" möglich, die seit Beginn der 80er Jahre eine wirtschaftliche Renaissance erfahren.

In Irland wurde 1958 auf dem Gelände des Flughafens Shannon eine zoll- und steuerfreie Zone installiert, die wirtschaftlich expandiert und wesentliche Impulse auf die gesamte irische Wirtschaft ausübt.

Heute existieren einige hundert Freizonen in Entwicklungsländern. Seit den 70er Jahren bemühen sich zahlreiche Entwicklungshilfeorganisationen um die Errichtung sogenannter "Export Processing Zones", die hauptsächlich zur Förderung von Beschäftigung, Export und Transfer von technischem und institutionellem Wissen eingesetzt werden. Solche Zonen, die zunächst auf Asien begrenzt waren, können heute, oft unter anderen Bezeichnungen, in Afrika und Lateinamerika angetroffen werden, wo sie als exportförderndes Industrialisierungsinstrument zur Anwendung kommen.

In Großbritannien und den USA werden seit einigen Jahren "Free Enterprise Zones" als Instrument der Stadterneuerungs- bzw. Stadtentwicklungspolitik zur Revitalisierung brachliegender Industrieflächen eingesetzt.

In bezug auf die Bundesrepublik, auf die die folgenden Ausführungen bezogen werden, haben die Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen die Errichtung von Freihäfen an Donau und Rhein der Bundesregierung über den Bundesrat bereits Ende 1985 in einem entsprechenden Vorschlag unterbreitet (2). Die zur Wahl stehenden Standorte befinden sich zum einen in einer peripheren Grenzregion und zum anderen in einer

altindustrialisierten Region. Die Idee, den größten Binnenhafen der Welt in Duisburg zu einem Freihafen auszubauen, hat nach jüngsten Presseberichten mit der sich verschärfenden Krise im Ruhrgebiet an Aktualität gewonnen.

Dieser kurze Überblick über die zeitliche Entwicklung von Freizonen zeigt, daß sie sich als wirtschaftspolitisches Instrument sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern zunehmender Attraktivität erfreuen.

Im Rahmen dieses Artikels kann und soll nicht auf die einzelnen spezifischen Formen von Freizonen eingegangen werden. Vielmehr wird der Versuch unternommen, die generelle Bedeutung von Freizonen als ein potentiell Instrument zur Verbesserung der wirtschaftlichen Förderung strukturschwacher Regionen in der Bundesrepublik zu analysieren.

2. Das Konzept

Den möglichen Varianten von Freizonen ist der Grundgedanke gemeinsam, daß in ihrem räumlich begrenzten Geltungsbereich diejenigen Vorschriften, Gesetze oder Auflagen des Staates teilweise oder vollständig aufgehoben werden, die als hauptsächliche Hemmnisse der Wirtschaftsentwicklung im allgemeinen und der Investitionstätigkeit im besonderen erkannt wurden.

Die Vertreter des Zonen-Konzepts sehen in administrativen und gesetzlichen Reglementierungen die hauptsächlichen Gründe einer sektoral und regional stark unterschiedlich ausgeprägten Investitionstätigkeit.

Sie gehen davon aus, daß eine Liberalisierung restriktiver Gesetze und Auflagen eine höhere Investitionstätigkeit zur Folge hätte. Da für sie ein gesamtwirtschaftlicher Abbau von als investitionshemmend erkannten Reglementierungen nicht bzw. nur unter schwierigen Bedingungen durchführbar ist, beschränken sie die notwendige Deregulierung

zunächst räumlich auf Freizonen. Sie nehmen an, daß erfolgreich verlaufene Zonen auf die politisch Verantwortlichen vermehrt Druck ausüben werden, in den weiterhin administrativ reglementierten Bereichen der Wirtschaft entsprechende Liberalisierungsmaßnahmen einzusetzen, um die Abwanderung von Kapital und Arbeitskräften in die bestehenden Freizonen aufzuhalten.

Die so geschaffene und beabsichtigte "künstliche" Konkurrenz zwischen Produktionsstandorten inner- und außerhalb von Freizonen, zwischen reglementierten und nicht-reglementierten Bereichen der Wirtschaft würde an Eigendynamik gewinnen und letztendlich den gesamtwirtschaftlichen Abbau von administrativ bedingten Investitionshemmnissen fördern. Im Endstadium dieses Entwicklungsprozesses wäre die Gesamtwirtschaft als eine Freizone zu verstehen und würde die Existenz von räumlich begrenzten Zonen überflüssig machen.

3. Die Zielsetzungen

Dem Spektrum möglicher Formen von Freizonen entsprechend sind die Zielsetzungen unterschiedlich und vielfältig.

Die in der Literatur am häufigsten genannten Ziele sind:

- Förderung exportorientierter Industrien;
- Förderung von Direktinvestitionen;
- Revitalisierung alter Industrieflächen;
- Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen;
- Gründung von technologie- und zukunftsorientierten Industrien.

Die Anwendung des Instruments Freizone ist auf wirtschaftsschwache Gebiete zu beschränken. Zu denken ist etwa an alte Industriegebiete oder an peripher gelegene Regionen an EG-Binnengrenzen.

Eine gesamtwirtschaftliche Ausweitung, wie es die Vertreter des Konzepts beabsichtigen, ist zu vermeiden.

Mit dieser räumlich beschränkten und damit zu begründenden Anwendung von Freizonen entstehen spezifische Probleme, die im folgenden in

sechs Thesen konkretisiert werden.

4. Freizonen und regionale Wohlfahrtseffekte

Positive regionale Wohlfahrtseffekte unter Einbeziehung vor- und/oder nachgelagerter Produktionsprozesse treten in Freizonen nur in geringem Umfang auf und bleiben vielfach auf das Gebiet der Zone beschränkt.

Es kommt zu Abwanderungen von Kapital und Arbeitskräften aus den unmittelbaren angrenzenden Regionen in die Zonen hinein und zu einer anschließenden Verschlechterung der regionalen Wirtschaft in den betreffenden Abwanderungsgebieten.

Als Zollfreizone ist nach Artikel 1, Absatz 2 der EG-Richtlinie vom 4. März 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Zolllager und Freizonen "jedes abgegrenzte Gebiet anzusehen, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten geschaffen wurde, um die dort befindlichen Waren für die Anwendung der Zölle, Abschöpfungen, mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung als nicht im Zollgebiet der Gemeinschaft befindlich zu betrachten"(3). In ihnen sollen außenhandelsbezogene Tätigkeiten konzentriert werden.

Während gemäß dieser Definition Zollfreizonen, welche de facto als Zollausland zu behandeln sind, durchaus im Binnenland liegen können, beschränkt das bundesdeutsche Zollgesetz in § 2, Abs. 3 und § 86 Zollfreizonen ausschließlich auf Teile von Seehäfen, also auf Gebiete, die einen unmittelbaren Zugang zur Außengrenze der Gemeinschaft haben. Die Schaffung von im Binnenland gelegenen Zollfreizonen, z.B. in Duisburg-Rheinhausen, ist auf der Grundlage des heute gültigen Zollgesetzes in der Bundesrepublik nicht möglich.

Die mit der Errichtung einer Zollfreizone verbundenen möglichen wirtschaftlichen Vorteile bleiben in der Bundesrepublik solange räumlich auf Standorte an der Außengrenze der Europäischen

Gemeinschaften beschränkt, bis die entsprechende Richtlinie als Verordnung verabschiedet ist. Mit der Verabschiedung des bereits vorliegenden Entwurfs zur Verordnung ist jedoch nicht vor 1992 zu rechnen.

Selbst wenn die Voraussetzungen zur Errichtung von Zollfreizonen ab 1992 im Binnenland der Bundesrepublik gegeben sind, werden sich die Vorteile hauptsächlich auf Handelsunternehmen beziehen, die Drittlandswaren in diesen Zonen zoll-, steuer- und abgabefrei lagern und behandeln.

Werden die betreffenden Waren aus der Zollfreizone in das Gemeinschaftszollgebiet der Europäischen Gemeinschaften eingeführt, dann unterliegen sie den jeweiligen nationalen bzw. europäischen Zollbestimmungen. In diesem Fall gehen die möglichen wirtschaftlichen Vorteile von Zollfreizonen für das betreffende Unternehmen verloren. Zollfreizonen sind nur für solche Unternehmen von Interesse, die Drittlandswaren in die Zone importieren, lagern, behandeln und anschließend wieder aus dem Gemeinschaftszollgebiet exportieren.

Das wirtschaftliche Interesse außenhandelsorientierter Unternehmen in der Bundesrepublik nach einer abgabenfreien Lagerung von Vor-, Zwischen- oder Endprodukten aus Drittländern kann bereits heute durch das Verfahren des Zollagers (4) befriedigt werden, das an jedem beliebigen Standort - also auch auf dem bereits bestehenden Unternehmensgelände - in Anspruch genommen werden kann.

Die gewerbliche Be- und Verarbeitung (Veredelung) von Waren in Zollfreizonen unterliegt den Voraussetzungen, die auch im übrigen Wirtschaftsgebiet gelten und ist nach Prüfung der Wettbewerbssituation genehmigungspflichtig.

Die Durchführungsvorschriften zur Verordnung über den aktiven Veredelungsverkehr legen seit dem 1. Januar 1987 die gesetzlichen Bestimmungen für das Zollgebiet der Gemeinschaft fest und verhindern mögliche Wettbewerbsverzerrungen zugunsten von Unternehmen in Zollfreizonen (5). Die Veredelung in Freizonen kann grundsätzlich nur für Ausfuhrzwecke in Anspruch genommen werden. Der Inlandsabsatz, gemeint ist der Absatz im Gemeinschaftszollgebiet, bleibt die Ausnahme. Für be- und verarbeitende Betriebe, die ihre aus Drittländern importierten Vor- und Zwischenprodukte in Freizonen

veredeln und anschließend nicht reexportieren, sondern in der Gemeinschaft absetzen wollen, bieten Zollfreizonen keine Anreize. Für solche Betriebe entstehen im Gegenteil wirtschaftliche Nachteile, wenn sie die "künstlich" geschaffenen Zollgrenzen zwischen Freizone und Gemeinschaftszollgebiet überwinden müssen.

Nebenbei ist festzuhalten, daß die Errichtung von Zollfreizonen im Gemeinschaftszollgebiet der EG die anstehende, für 1992 geplante Vereinheitlichung des Binnenmarktes unterlaufen und insgesamt desintegrierend wirken.

Zollfreizonen sind nach diesen bisherigen Ausführungen ausschließlich für be- und verarbeitende Unternehmen von Interesse, die in die Zonen importierte und dort veredelte Drittlandswaren außerhalb des Gemeinschaftszollgebiets absetzen wollen. Insgesamt sind von den in Frage kommenden Unternehmen nur in geringem Umfang regionale Wohlfahrtseffekte unter Einbeziehung von vor- und nachgelagerten Produktionsstufen zu erwarten. Sie bleiben auf das Gebiet der Zone beschränkt, da Verflechtungen mit außerhalb gelegenen Wirtschaftsbereichen durch rechtliche Barrieren ver- bzw. behindert werden.

Die voraussichtlich ab 1992 mögliche Errichtung von Zollfreizonen im Binnenland der Bundesrepublik, z. B. Duisburg-Rheinhausen, wird für Unternehmen kaum Anreize bieten einen Standort in einer solchen Zone zu suchen. Dieses Ergebnis bestätigten befragte Unternehmen (6).

Im Gegensatz zu Zollfreizonen zeichnen sich Unternehmenszonen, vor allem in ihrer ursprünglichen Konzeption, durch eindeutig räumliche Zielsetzungen aus. Als kleinräumig eingesetztes Wirtschaftsförderungsinstrument sollen sie über die Beseitigung oder Verringerung von administrativen Investitionshemmnissen in strukturschwachen Räumen neue Wachstumsimpulse auslösen.

Die wirtschaftlichen Vorteile, die heute in existierenden Unternehmenszonen in Großbritannien, den Vereinigten Staaten und

Frankreich gewährt werden, liegen hauptsächlich auf dem Gebiet der Senkung bzw. Befreiung von Einkommen- und Körperschaftsteuer, der Besteuerung des immobilien Anlagevermögens, der Kapital- und Vermögensteuer, sowie im Abbau von sozial-, arbeits- und umweltrechtlichen Auflagen.

Diese Auflistung zeigt, daß Subventionen in Form von Steuerbefreiungen oder -erleichterungen und anderen staatlichen Beihilfen in Unternehmenszonen die wesentlichen Fördermaßnahmen bilden, über die die dort ansässigen Unternehmen in ihrer Konkurrenzfähigkeit gestärkt und in die Lage versetzt werden sollen, neue Markt- und Absatzgebiete zu erschließen.

Die Beschäftigungssituation in den Unternehmenszonen Großbritanniens konnte nach vorliegenden Untersuchungen zwar verbessert werden, nachweisbare positive Effekte auf umliegende und angrenzende Räume blieben jedoch die Ausnahme(7).

Die Gewährung von Subventionen bedeutet stets eine Einkommensverteilung zugunsten der in den Zonen ansässigen Unternehmen, deren Ertragsituation über das marktwirtschaftlich gerechtfertigte Niveau hinaus verbessert wird. Im Extremfall werden einerseits nicht mehr wettbewerbsfähige Krisenbereiche innerhalb der Zonen "künstlich" und politisch gewollt am Leben erhalten, und andererseits "gesunde" Unternehmen außerhalb der Zone diskriminiert. Um nicht gewollte Diskriminierungen zu verhindern, werden in der Folge kompensatorische Eingriffe notwendig.

Ebenso schwer vertretbar ist der Fall, in dem Subventionen von investierenden Unternehmen "mitgenommen", d. h. auch dann in Anspruch genommen werden, wenn die Unternehmen die angestrebte Standort- oder Produktionsentscheidung auch ohne das Subventionsangebot in gleicher Weise getroffen hätten.

Eine Situation, die besonders dann provoziert wird, wenn staatliche Beihilfen nicht an sinnvolle Auflagen, zu nennen ist etwa die

Betriebsgröße, Technologieorientierung oder Branchenzugehörigkeit, gebunden werden.

Es ist zu befürchten, und die Untersuchungen in den Unternehmenszonen Großbritanniens und vieler Entwicklungsländer bestätigen diesen Eindruck, daß mit der Errichtung solcher Zonen lediglich neue Subventionsfälle geschaffen werden, die zwar immer einzelnen Interessen entsprechen, aber -wenn sie nicht ausdrücklich als Instrumente einer regionalen Entwicklungskonzeption für Problemgebiete eingesetzt werden- kaum aus einem übergeordneten Interesse gerechtfertigt werden können.

5. Die Adressaten der "Zonenförderung"

Die angestrebte und notwendige Förderung junger und innovativer Unternehmen als Träger regionaler Entwicklungsprozesse ist in vielen Zonen gescheitert.

Statt dessen werden schrumpfende Branchen subventioniert, die den regionalen Strukturwandel behindern und die bestehenden wirtschaftlichen Probleme in die Zukunft verlagern.

Allgemein ist die Wahl des zur regionalen Förderung einzusetzenden Zonentyps abhängig von den angestrebten Zielsetzungen und damit von den Zielgruppen, den Adressaten der Fördermaßnahmen.

Die "Zonenförderung" muß auf die Unternehmen ausgerichtet sein, von denen zukünftige Wachstumsimpulse erwartet werden können.

Sie sollte besonders Betriebe ansprechen, die neu gegründet werden und solche, die bereits in der Zone ansässig sind. Bei Betriebsverlagerungen dienen Freizonen nach vorliegenden Untersuchungen überwiegend als "verlängerte Werkbänke" ausgelagerter arbeitsintensiver Produktionsprozesse, die extern kontrolliert in Krisenzeiten sehr schnell wieder aufgegeben werden.

Die Erfahrungen der bisherigen bundesdeutschen Regionalförderung

verdeutlichen, daß etwa 90% der Betriebe in den regionalen Fördergebieten weniger als 200 Beschäftigte haben (8).

Die Förderung mittels Freizonen sollte aus diesem Grund verstärkt auf junge und innovative Klein- und Mittelbetriebe abgestellt werden. Die Markteintrittsbarrieren, die diese Betriebe in der Regel zu Beginn ihrer Tätigkeit überwinden müssen, können durchaus kurzfristig durch staatliche Beihilfen abgebaut werden.

Die Förderung von jungen und technologieorientierten Klein- und Mittelbetrieben in der Bundesrepublik bedarf jedoch keiner speziellen Errichtung von Freizonen, da diese Aufgabe durch andere Instrumente durchaus befriedigend geleistet wird.

6. Die institutionellen Träger der "Zonenförderung"

Die Zulassung von eigenständigen und unabhängigen Zonenverwaltungen erschwert die notwendige Koordination raumrelevanter Maßnahmen und gefährdet damit die ausgleichspolitische Zielsetzung der bundesdeutschen Regionalpolitik. In dem zu erwartenden Wettbewerb zwischen den jeweiligen Zonen bzw. deren Zonenmanagements um potentielle Investoren werden letztendlich die wirtschafts- und finanzstärkeren Standorte als Sieger hervorgehen.

Dem oft gemachten, in Belgien, Großbritannien und vielen Entwicklungsländern umgesetzten Vorschlag, ein zonal zu wählendes Management in eigener Verantwortung entscheiden zu lassen, steht in der Bundesrepublik der Koordinationsbedarf der raumpolitischen Aktivitäten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entgegen. Bereits heute ist in vielen Bereichen der bundesdeutschen Regionalförderung eine Abstimmung zwischen den verantwortlichen Institutionen kaum möglich und würde durch den Ausbau von Freizonen mit selbständigem Management zusätzlich erschwert werden.

Die zentrale Frage lautet: Wer entscheidet, wo welche Zonen in welchen Größen mit welchen Fördermaßnahmen versehen, errichtet werden? Unabhängig davon, ob diese Verantwortung in dem Kompetenzbereich des

Bundes, des jeweiligen Landes oder der jeweiligen Gemeinde liegen sollte, muß die Errichtung von Freizonen in einen einheitlichen Rechtsrahmen gefaßt werden, um Verzerrungen im interzonalen und -regionalen Wettbewerb und die Gefährdung der ausgleichspolitischen Zielsetzung der bundesdeutschen Regionalpolitik zu vermeiden.

Die Frage, welche gesetzlichen Bestimmungen bei der Errichtung von Freizonen zu beachten sind, ist davon abhängig, welche Form von Zone zur Anwendung kommen soll.

Generell bedeutsam für die Errichtung von Freizonen ist, ob ein räumlich begrenzter Abbau erkannter (administrativer) Investitionshemmnisse mit dem jeweiligen bestehenden Recht vereinbar ist. Für die Bundesrepublik ist neben der nationalen, in vielen Bereichen bereits heute und verstärkt in der Zukunft die europäische Rechtsprechung zu beachten.

7. Der Standort und die Standortbedeutung von Freizonen

Die Bedeutung des Abbaus administrativer Investitionshemmnisse in Freizonen auf unternehmerische Standortentscheidungen ist gering, wenn nicht Mindestbedingungen anderer wichtiger(er) Standortfaktoren (Arbeitsmarkt, Infrastruktur, Marktlage...) erfüllt werden.

Die Standortwahl von Freizonen ist einerseits abhängig von dem spezifischen Typ der Zone und wird andererseits von den einzelnen ökonomischen und infrastrukturellen Gegebenheiten eines potentiellen Standortes bestimmt.

So sind z.B. Zollfrei- und Exportverarbeitungszone auf die Nähe ausgebauter, internationalen Ansprüchen genügender Einrichtungen der Verkehrsinfrastruktur angewiesen. In Entwicklungsländern befinden sich diese infrastrukturellen Voraussetzungen ausschließlich in den großen Wachstumszentren, die die Errichtung von Freizonen an sich ziehen und zu einer Zunahme räumlicher Disparitäten führen.

In Unternehmenszonen, die ihrer Zielsetzung entsprechend in strukturschwachen Räumen liegen, müssen die gegebenen Standortvoraussetzungen häufig mit Hilfe öffentlicher Vorleistungen aufgebessert werden, um überhaupt erst mit anderen Standorten um potentielle Investoren konkurrieren zu können. Verständlicherweise werden damit im voraus hohe Investitionssummen gebunden, ohne zu wissen, ob entsprechende und erhoffte Folgeinvestitionen getätigt werden.

Die Betriebe, die sich z.B. in den Unternehmenszonen in Großbritannien ansiedelten, gaben als wichtigste standortbeeinflussende Maßnahmen Subventionen und Steuererleichterungen an.

Der Abbau administrativer Hemmnisse hatte den Ergebnissen der Befragungen zufolge nur einen geringen Einfluß auf die getroffene Standortentscheidung. Kritisiert wurde hingegen der vernachlässigte Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (9).

Unternehmen treffen ihre Standortwahl prinzipiell unter langfristigen Perspektiven. Die mit der Errichtung von Freizonen verbundene Schaffung bestimmter ökonomischer Vergünstigungen ist jedoch kurzfristig, und zwar in dem Sinne, daß gleiche oder ähnliche Vorteile bald auch an anderen Standorten gewährt werden (müssen).

Die in diesem Verständnis kurzfristigen zonenspezifischen Vorteile werden wohl kaum einen Unternehmer veranlassen, seinen Standort in einer Freizone zu suchen, wenn nicht andere für die langfristige Standortentscheidung wichtigeren Faktoren vorhanden sind.

Die Bedeutung von Faktoren wie Arbeitsmarkt, Infrastruktur und Marktlage sind für Standortentscheidungen wichtiger einzustufen als die Beseitigung eventueller administrativer Investitionshemmnisse in Freizonen.

Neben rational-ökonomischen Beweggründen spielen jedoch psychologische Momente bei der Standortwahl eine entscheidende und teilweise auch bewußt zu beeinflussende Rolle, deren Bedeutung im Zusammenhang mit der Errichtung von Freizonen nicht unterschätzt werden darf. Die mangelnde Operationalisierbarkeit vieler Standortfaktoren führt zur Bildung allgemeingültiger Vorstellungen, die werbewirksam aufbereitet durchaus die Entscheidung für den einen oder anderen Standort

beeinflussen können.

Allgemein bieten Freizonen den in ihnen ansässigen bzw. den eine Ansiedlung erwägenden Unternehmen oder Betrieben zwei Arten psychologisch bedeutsamer Vorteile:

Erstens geben sie einem Raum einen besonderen Namen und durch eine kontinuierliche Werbung je länger je mehr ein bestimmtes Image, von dem auch die in der Zone ansässigen Unternehmen und Betriebe profitieren (können).

Zweitens führt beharrliches Werben von Zonen mit von ihnen angebotenen spezifischen Vorteilen wahrscheinlich dazu, daß im übrigen gleich attraktive, aber "zonenlose" Standorte weniger Ansiedlungserfolge verbuchen können.

Für die Bundesrepublik Deutschland gelten diese beiden Argumente in der Praxis kaum, bis auf eine möglicherweise bedeutsame Ausnahme, die Unternehmen aus Drittländern, z.B. dem südasiatischen Raum betrifft, und auf die die Werbung mit den Vorteilen einer Zone immer attraktiv wirkt. Die Werbung einer Zone mit solchen spezifischen Rechten und Möglichkeiten erweckt bei interessierten Unternehmen den Eindruck, als seien diese Vorteile ein besonders exklusives Angebot, das ausschließlich in der Zone gewährt wird.

8. Ordnungspolitische Aspekte

Unter ordnungspolitischen Aspekten ist die Errichtung von Freizonen zu relativieren. Bestehen administrativ verursachte Investitionshemmnisse und sind sie als solche auch erkannt, - an dieser Stelle kann nicht auf die Problematik der Identifikation eingegangen werden - dann ist ihr sofortiger und genereller und nicht räumlich auf Freizonen begrenzter Abbau anzustreben; ansonsten bleiben die Zonen politische und rechtliche Enklaven, die einer besonderen Rechtfertigung bedürfen.

Die Vertreter des Zonen-Konzepts wollen jedoch, wie bereits gezeigt, über die Beseitigung administrativer und anderer investitionshemmender Reglementierung eine Revitalisierung ökonomischer Aktivitäten

erreichen, die mittels der Errichtung von Freizonen zunächst räumlich begrenzt bleibt und erst im Zeitverlauf auf das gesamte Wirtschaftsgebiet ausgedehnt werden soll.

Dieser Ansatzpunkt ist grundsätzlich in Frage zu stellen. Administrative Reglementierungen sind zunächst einmal als wachstumshemmende Faktoren zu identifizieren. Selbst wenn sie als solche so einfach erkannt werden, bleiben sie weder die alleinigen noch hauptsächlichen Ursachen für räumliche Schwächen der Wirtschaft, die durch viele markt- und/oder unternehmensbedingte Faktoren hervorgerufen werden.

Zollbestimmungen, die durchaus investitionshemmend wirken können, und damit unter Umständen die Errichtung einer Zollfreizone rechtfertigen würden, sind von Unternehmen in Köln oder Bonn genauso zu beachten und in das unternehmerische Handeln einzuplanen, wie von Unternehmen in Duisburg-Rheinhausen.

Ordnungspolitisch müßte die räumlich begrenzte Deregulierung von administrativen Investitionshemmnissen auf die in den Zonen ansässigen Unternehmen in einer besonderen Weise gerechtfertigt werden. Diese räumliche Bevorzugung von in den Zonen ansässigen Unternehmen ist ordnungspolitisch nur dann vertretbar, wenn außerhalb gelegenen Betrieben keine wirtschaftlichen Nachteile entstehen.

Damit stellt sich zugleich die Frage nach der Größe der Zone, dem Verlauf ihrer Grenze und der Gewährung von Vorteilen. Nach welchen Kriterien werden mit der Grenzziehung bestimmte bereits bestehende Betriebe in die Zone einbezogen und gefördert und andere nicht?

Welche Probleme mit dieser Frage verbunden sind, zeigt das Beispiel Großbritanniens, wo die Grenzziehung einiger Unternehmenszonen auf Protest benachteiligter bzw. sich benachteiligt fühlender Betriebe mehrmals geändert werden mußte (10). Bestehen Handels- und Investitionshemmnisse - und sind sie als solche erkannt - dann ist unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten anzustreben, sie generell

und nicht räumlich auf Freizonen begrenzt abzubauen.

9. Die "zonenspezifischen" Maßnahmen

Die in den Freizonen angewendeten Maßnahmen sind in der regionalen Förderpraxis der Bundesrepublik Deutschland überwiegend aus bestehenden Programmen bekannt. Neu ist lediglich das räumlich konzentrierte Angebot eines "Maßnahmenbündels".

Das wesentliche Problem der regionalen Förderung mittels Freizonen liegt in der Auswahl, Dosierung und Kombination von Deregulierungs- und Fördermaßnahmen, die auf die Zone beschränkt bleiben müssen, ohne die Effektivität von außerhalb gelegenen Aktivitäten zu stören. Eine Analyse der in den regionalen Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" angewendeten Maßnahmen zeigt, daß hier bereits konstituierende Elemente von Freizonen angewendet werden. Staatliche Beihilfen sind in den weltweit anzutreffenden Zonen die am häufigsten angewendeten Fördermaßnahmen. Sie entsprechen jedoch ebensowenig dem marktwirtschaftlichen Leitbild, das von den Vertretern des Zonen-Konzepts in Anspruch genommen wird, wie die ihrer Meinung nach nicht zu rechtfertigende Anwendung von investitionshemmenden Gesetzen, Auflagen und Vorschriften. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Errichtung von Freizonen, wenigstens in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe überflüssig. Zu klären bleibt jedoch, welche Einzelelemente des Konzepts, die sich andernorts bewährt haben, in die bestehende Regionalförderung integriert werden können, um deren Effizienz zu steigern.

Das "neue" Element an Freizonen und damit der eigentlich hervorzuhebende Unterschied zur "traditionellen" Regionalförderung der Bundesrepublik ist die Kombination einzelner Maßnahmen zu einem Maßnahmenbündel, das regional-, problem- und zielgruppenspezifisch eingesetzt werden kann.

Neben staatlichen Beihilfen kann dieses Bündel die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur- und Dienstleistungseinrichtungen, Zollerleichterungen, vereinfachte und beschleunigte Genehmigungsverfahren u.v.m. beinhalten.

Durch ein nicht koordiniertes Nebeneinander von regionalpolitischen Fördermaßnahmen, sonstigen staatlichen Programmen und Freizonen besteht jedoch die Gefahr der Kumulation von Subventionen, ohne daß zusätzliche positive Effekte erreicht werden können.

10. Schlußbemerkungen

Die Einrichtung von Freizonen in der Bundesrepublik Deutschland ist einerseits aus ordnungspolitischen, rechtlichen und ökonomischen Gründen abzulehnen und andererseits aus heutiger regionalpolitischer Sicht überflüssig.

In der bundesdeutschen Förderpraxis sind die meisten der in bestehenden Zonen angewendeten Maßnahmen bekannt. Es bleiben jedoch durchaus einzelne "neue" Elemente des Konzepts zu diskutieren, die die regionale Förderpolitik ergänzen und von denen positive Beiträge zur Erreichung regionaler Zielsetzungen zu erwarten sind, ohne hierfür spezielle Freizonen - des einen oder anderen Typs - einrichten zu müssen. Als mögliche Ansatzpunkte in diese Richtung sind zu nennen:

- Schaffung zentraler Beratungsstellen;
- Flexible und problemadäquate Maßnahmenbündelung;
- Informations- und Werbekampagnen regionaler Institutionen.

Einen völlig anderen Aspekt erhalten "Freizonen" als sogenannte "Testmarktgebiete", in denen die Wirkungen beabsichtigter Liberalisierungsmaßnahmen getestet werden, bevor sie unter Umständen in der gesamten Volkswirtschaft zur Anwendung kommen.

Abschließend ist nochmals die zur Diskussion stehende Einrichtung eines Zollfreihafens in Duisburg in Erinnerung zu rufen. Die dortigen Befürworter wissen nicht, wie eine Freizone funktioniert und welche Effekte mit ihr zu erreichen sind. Sie selbst betonen, daß dies wohl nur experimentell festzustellen ist (11).

Eine experimentelle Spielwiese bzw. ein Testgebiet Rheinhausen ist nicht verantwortbar. Wer trägt die Verantwortung und damit auch die Kosten, wenn dieses Experiment mißlingt?

Freizonen für Rheinhausen und andere strukturschwache Gebiete als Förderinstrument sind, wenigstens für die Bundesrepublik Deutschland, abzulehnen.

Fußnoten

(1) Detaillierte Darstellungen weltweit existierender Freizonen geben folgende Autoren:

- Currie, J.: Export Processing Zones in the 1980s; in The Economist Intelligence Unit, Special Report No. 190, London 1985
- Fröbel; Heinrichs; Kreye: Umbruch in der Weltwirtschaft; Die globale Strategie: Verbilligung der Arbeitskraft, Flexibilisierung der Arbeit, Neue Technologie; Hamburg 1986, S. 438-509
- Grubel, H.: Free Market Zones - Deregulation Canadian Enterprise; The Fraser Institute; Vancouver 1983, S. 59-129
- Lorot, P.; Schwob, T.: Les zones franches dans le monde; in: Notes et Études Documentaires; La Documentation française, Paris 1987

Eine Liste des "International Labour Office" zeigt die Vielfalt der unterschiedlichen Bezeichnungen von Freizonen:

Free trade zone
 Free port
 Foreign trade zone
 Industrial free zone
 Maquiladora
 Export free zone
 Duty free export processing zone
 Export processing free zone
 Free production zone
 Export processing zone
 Special economic zone
 Tax free zone
 Tax free trade zone
 Investment promotion zone
 Free economic zone
 Free enterprise zone
 Free export zone
 Free export processing zone
 Privileged export zone
 Industrial export processing zone

(2) Hahne, U.; Mundkowski-Bek, M.: Freie Unternehmenszonen - Patentrezept für strukturschwache Regionen?; in: Konjunkturpolitik, 33. Jahrgang; Heft 1/2 (1986), S. 33 f.

(3) vgl. Artikel 1, Absatz 2 der Richtlinie vom 04. März 1969 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Zolllager und Freizonen, Amtsblatt der EG L58, Luxemburg, 8. Mai 1969, S. 11-13

(4) vgl. Artikel 43 des bundesdeutschen Zollgesetzes, der Zollager als "unter Zollverschluß stehende Räume, in denen Zollgut bis zu fünf Jahren gelagert werden darf" definiert.

(5) Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3677/86 des Rates vom 24. 11. 86 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 1999/85 über den Aktiven Veredelungsverkehr veröffentlicht im Amtsblatt L351 vom 12. 12. 1986, besagt, daß mit der Errichtung von (Zoll-)Freizonen keine wesentlichen Interessen von Unternehmen in der Gemeinschaft beeinträchtigt werden dürfen, d.h. die aktive Veredelung in Zollfreizonen darf keine Wettbewerbsvorteile für Konkurrenzunternehmen außerhalb der Zone schaffen.

Eine Ausnahmeregelung gilt für den Alten Hafen Hamburg, der seit seiner Gründung das Privileg der gewerblichen Be- und Verarbeitung von zollfrei importierten Waren besitzt.

(6) Hahne, U.; Mundkowski-Bek, M.: a.a.O.; S. 34

(7) Trespenberg, U.; Voosholz, U.: Wirtschaftsförderung durch Industriezonen?; in: Wirtschaftsdienst, 1983/XII, S. 619

dies.: Unternehmenszonen: Ein neues Instrument der Stadterneuerung in Großbritannien und in den USA; in: Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 03.105, Bonn 1984, S. 58

(8) Irsch, N.; Müller-Kästner: Vorschläge zur Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik; in: Wirtschaftsdienst, 1984/XII, S. 624

(9) Trespenberg; Voosholz: Unternehmenszonen ..., a.a.O., S. 42f

(10) Hahne, U.; Mundkowski-Bek, M.: a.a.O.; S.

(11) vgl. Die "Zeit" vom 18. Februar 1988, S. 19

Horst Zierold

**Strukturprobleme und Planungspolitik
im altindustrialisierten Ballungsraum
- am Beispiel des Ruhrgebietes und der Stadt Essen -**

Gliederung	Seite
0. Einleitung	300
1. Strukturprobleme	301
1.1 Wirtschaftsstruktur	301
1.2 Arbeitslosigkeit	304
1.3 Bevölkerungsentwicklung	307
1.4 Sozialstruktur	309
1.5 Städtebau und Raumstruktur	313
1.6 Umweltprobleme	315
1.7 Krise der städtischen Finanzen	316
1.8 Schlußbemerkung	318
2. Ansätze planerischer und politischer Strategien	319
Anmerkungen	324