

Sonderwirtschaftszonen

Entwicklungsmotoren oder teure
Auslaufmodelle der Globalisierung?





Titelfoto: © Guid Hammer, "A maquiladora factory in Mexico", wikimedia.org, Public domain

Sonderwirtschaftszonen

Entwicklungsmotoren oder teure
Auslaufmodelle der Globalisierung?

Inhalt

Tabellen, Grafiken und Textkästen	2
Abkürzungsverzeichnis	3
Einleitung	4
Teil 1 Der weltweite Boom der Sonderwirtschaftszonen – Formen und Ausmaß	5
1.1 Was sind Sonderwirtschaftszonen?	5
1.2 Die Ausbreitung der Sonderwirtschaftszonen: Von lokalen Enklaven zum globalen Phänomen	6
1.3 Die wichtigsten Branchen – Dominanz von Textil- und Elektroindustrie	8
1.4 Trend zur Privatisierung von Sonderwirtschaftszonen	9
Teil 2 Der globale Schönheitswettbewerb um Investoren – und seine Kehrseite	10
2.1 Die Anreizpalette der Regierungen	10
2.2 Warum tun Regierungen das?	11
Teil 3 Der Preis ist hoch – Fiskalische Effekte von Sonderwirtschaftszonen	21
3.1 Steuervergünstigungen in Sonderwirtschaftszonen – Beispiele aus Ländern und Regionen	22
3.2 Resümee: Schädliche Anreize	27
Teil 4 Schlussfolgerungen	29
Literatur	31
Impressum	36

I Tabellen, Grafiken und Textkästen

Tabelle 1	Typologie von Sonderwirtschaftszonen	6
Tabelle 2	Exporte von Industriegütern aus Sonderwirtschaftszonen in 2007	8
Tabelle 3	Beschäftigte in Sonderwirtschaftszonen ausgewählter Länder	16
Tabelle 4	Potentielle Einnahmen und (Opportunitäts-) Kosten von Sonderwirtschaftszonen für die öffentlichen Haushalte	21
Tabelle 5	Entgangene Staatseinnahmen durch Steuervergünstigungen in Bangladesch 2006	24
Tabelle 6	Steuervergünstigungen für Unternehmen in Subsahara Afrika 1980 und 2005	26
Grafik 1	Weltkarte der Sonderwirtschaftszonen	7
Grafik 2	Anteile der Beschäftigten in Sonderwirtschaftszonen weltweit	8
Kasten 1	<i>Round Tripping</i> . Das Beispiel China	12
Kasten 2	Sonderwirtschaftszonen in China	14
Kasten 3	Sonderwirtschaftszonen und Beschäftigung in Honduras	16
Kasten 4	Der Fall Ramatex in Namibia	19

I Abkürzungsverzeichnis

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
CIT	Corporate Income Tax (Körperschaftssteuer)
EPZ	Export Processing Zone
FATF	Financial Action Task Force
FDI	Foreign Direct Investment
FIAS	Foreign Investment Advisory Service (Informationsdienst der Weltbankgruppe für ausländische Direktinvestitionen)
IADB	Inter-American Development Bank (Interamerikanische Entwicklungsbank)
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions (Internationale Föderation Freier Gewerkschaften)
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IWF	Internationaler Währungsfonds
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit)
PRC	People's Republic of China (Volksrepublik China)
SADC	South African Development Community (Wirtschaftsgemeinschaft des südlichen Afrika)
SEZ	Special Economic Zone
SSA	Subsahara Afrika
SWZ	Sonderwirtschaftszone
UNCTAD	UN Konferenz für Handel und Entwicklung
VAT	Value Added Tax (Mehrwertsteuer)
WEPZA	World Economic Processing Zones Association (Weltweite Vereinigung der Sonderwirtschaftszonen)
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

Einleitung

Um ausländisches Investitionskapital in ihr Land zu holen, haben Regierungen überall auf der Welt Sonderwirtschaftszonen (SWZ) eingerichtet. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt ihre Zahl mittlerweile auf über 3.800 in 130 Ländern. In ihnen werden – mehr oder weniger gezielt – transnationale Unternehmen angesiedelt, die in der Regel für den Export produzieren. Die Regierungen versprechen sich davon Beschäftigungseffekte, Wachstumsimpulse für die heimische Wirtschaft und Zugang zu Technologien.

Den Firmen werden in diesen Zonen vielfältige „Investitionsanreize“ geboten. Dazu zählen die kostenfreie Bereitstellung von Infrastruktur, Zollbefreiung für Im- und Exporte, eingeschränkte Gewerkschaftsrechte, niedrige Umwelt- und Sozialstandards, sowie diverse steuerliche Vergünstigungen. Meist garantieren die Regierungen den Investoren eine vollständige Steuerbefreiung (*Tax Holidays*) für mindestens fünf bis zehn Jahre. Auch danach werden ihnen häufig wesentlich niedrigere Steuern auferlegt als den einheimischen Unternehmen, die für den Bedarf im eigenen Land produzieren.

Aus entwicklungspolitischer Sicht problematisch ist darüber hinaus die Tatsache, dass Kapital und Gewinne aus Sonderwirtschaftszonen in der Regel ungehindert abfließen können. Wenn die Karawane der Investoren weiterzieht, um ihr Kapital in einem anderen Land zu noch günstigeren Bedingungen anzulegen, kann die ökonomische Gesamtbilanz für das ursprüngliche Land daher sogar negativ ausfallen.

Mit diesem Arbeitspapier nehmen wir das Phänomen der Sonderwirtschaftszonen unter die Lupe. Wir geben im ersten Kapitel eine Übersicht über Formen und Ausmaß des weltweiten Booms von Sonderwirtschaftszonen. Im zweiten Kapitel erörtern wir, was die Regierungen dazu bewegt, derartige Zonen einzurichten, und beschreiben die Anreizpalette der Regierungen. Zugleich nehmen wir die Kehrseite der Medaille in den Blick, indem wir untersuchen, welche sozialen, ökonomischen und entwicklungspolitischen Wirkungen diese Enklaven für die jeweiligen Länder haben.

Bisher wenig untersucht sind die fiskalischen Aspekte von Sonderwirtschaftszonen. Im dritten Kapitel beschreiben wir daher Form und Ausmaß von Steuervergünstigungen für Investoren

in Sonderwirtschaftszonen und diskutieren einige der Folgen. Zahlen die Staaten durch die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen am Ende drauf? Zu dieser Frage gibt es bislang keine systematischen Untersuchungen auf internationaler Ebene und auch nur wenige länderbezogene Fallstudien. Unser Arbeitspapier kann diese Lücke nicht schließen, sondern soll lediglich anhand einiger Beispiele diese Problematik schlaglichtartig beleuchten. Fest steht, dass diese Frage durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise mit ihren gravierenden Auswirkungen auf die Finanzlage der öffentlichen Kassen an zusätzlicher Brisanz gewinnt.



Der weltweite Boom der Sonderwirtschaftszonen – Formen und Ausmaß

1

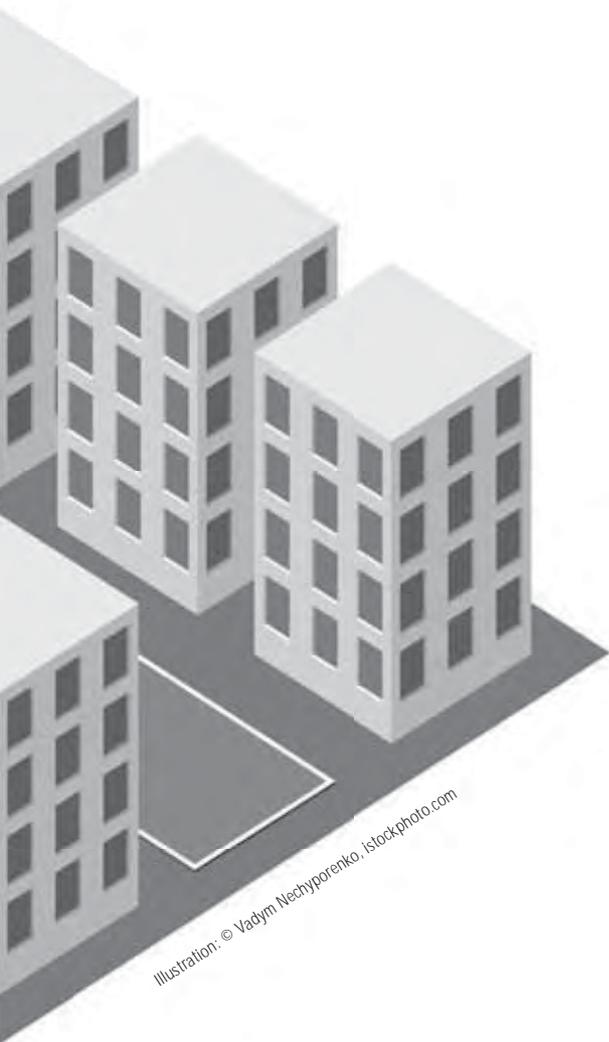


Illustration: © Vadym Nechyporenko, istockphoto.com

1.1 Was sind Sonderwirtschaftszonen?

Sonderwirtschaftszonen haben keine einheitliche Struktur. Es bestehen große Unterschiede in den Erscheinungsformen und den Anreizpaketen, die Unternehmen geboten werden. Dies erschwert verallgemeinernde Aussagen über diese Zonen. Aus dem deutschen Wort geht hervor, dass es sich um besondere Gebiete handelt, die sich vom Rest der Wirtschaft eines Landes unterscheiden. Der englische Begriff „Export Processing Zones“ ergänzt diese Definition um ein weiteres Kriterium: In Sonderwirtschaftszonen ansässige Firmen produzieren für den Export.

Demzufolge definiert die Weltbank (2008:9) eine Sonderwirtschaftszone als ein ...

„... geografisch begrenztes Gebiet, das physisch gesichert (eingezäunt) ist mit einem einzelnen Management, resp. einer einzelnen verwaltenden Behörde, und mit der Berechtigung, Vorteile, die an die physische Präsenz in der Zone geknüpft sind, sowie Zollfreiheit und vereinfachte Verwaltungsverfahren zu gewähren“.

Mittlerweile ist das Phänomen der Sonderwirtschaftszonen keineswegs auf eingehegte und abgeschottete Territorien beschränkt. Vielmehr umfasst es heute Freihandelszonen, Zolllager („bonded warehouses“), Freihäfen und Maquiladoras¹ bis hin zu einzelnen Firmenarealen mit Zonenstatus (s. Tabelle 1). Die Definition der ILO verzichtet daher auf die geographische Komponente, fügt aber die Funktion der Akquise ausländischer Direktinvestitionen (ADI) mittels spezieller Anreize und die Exportorientierung hinzu.

Für die ILO (2003:1) sind Sonderwirtschaftszonen ...

„ ... Industriezonen, die mit besonderen Anreizen um ausländische Investoren werben und in denen importierte Güter weiterverarbeitet werden, um daraufhin wieder exportiert zu werden“.

Demzufolge definieren folgende Grundkomponenten eine Sonderwirtschaftszone:

- 1** eine mehr oder weniger abgegrenzte Zone innerhalb eines Landes
- 2** Exportproduktion durch die Weiterverarbeitung importierter Güter
- 3** besondere Anreize zur Anlockung ausländischer Investoren

¹ Bei Maquiladoras handelt es sich um Montagebetriebe in Mexiko und Mittelamerika, in denen Fertigwaren für den Export produziert werden.

Typologie von Sonderwirtschaftszonen

Tabelle 1

Handel		Verarbeitende Industrie			Dienstleistungen	
Freihafen	Sonderwirtschaftszone (SWZ)	Exportproduktionszone (EWZ)	Industriegebiet	IT-Zone	Finanzdienstleistungszone	Kommerzielle Freihandelszone
Ganze Stadt oder Bezirk	Ganze Provinz, Region oder Gemeinde	Enklave oder Industriepark	Teil einer Stadt oder ganze Stadt	Teil einer Stadt oder Zone in Zone	Ganze Stadt oder Zone in Zone	Lagerhallengebiet, oft nahe eines (Flug)-Hafens
Handel, Dienstleistungen, Industrie, Bankwesen etc.	Industrie/ Dienstleistungen	Leichtindustrie u. verarbeitende Industrie	Alles	Datenverarbeitung, Softwareentwicklung, Computergrafiken	Finanzleistungen	Einlagerung, Verpackung, Vertrieb, Verladung
Hong Kong und Macao (China), Singapur, Bahamas, Batam (Indonesien)	China (südliche Provinzen)	Irland, Taiwan (China), Malaysia, Dom-Rep, Mauritius, Kenia, Ungarn	Indonesien, Senegal	Bengaluru (Indien), Karibik	Bahrain, Dubai, Karibik, Türkei, Kaimaninseln	Jebel Ali (Dubai), Colón (Panama), Miami (USA), Mauritius, Iran

Quelle: ILO 2007

Eine noch breitere Definition schließt nicht nur den Güterhandel und die Industrieproduktion ein, sondern auch den Handel und die Bereitstellung von Dienstleistungen – insbesondere Finanzdienstleistungen. Auch Steueroasen und Schattenfinanzzentren sind damit spezifische Formen von Sonderwirtschaftszonen.

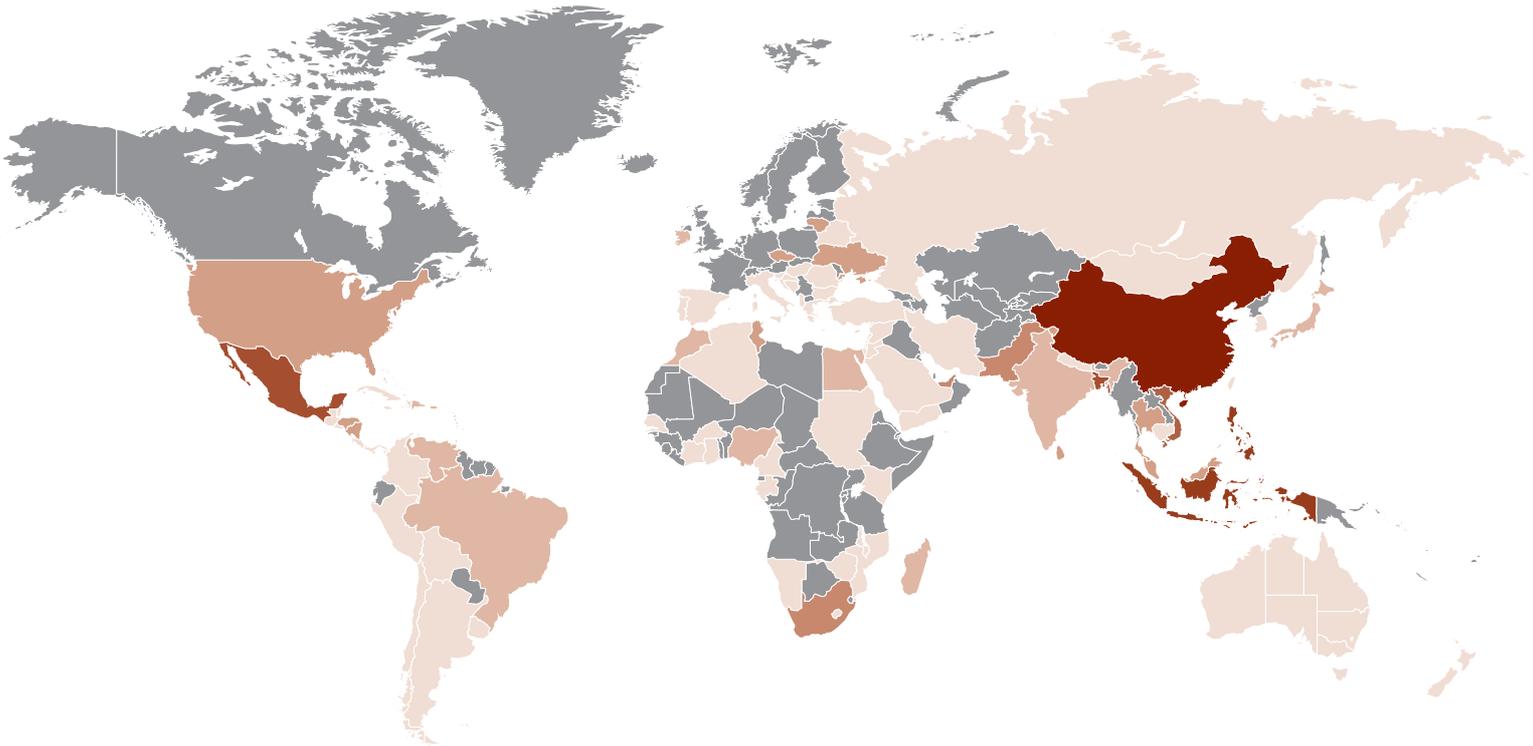
1.2 Die Ausbreitung der Sonderwirtschaftszonen: Von lokalen Enklaven zum globalen Phänomen

Die erste Sonderwirtschaftszone modernen Formats wurde 1959 im irischen Shannon gegründet.² Der Erfolg dieser Freihandelszone führte zur allmählichen Ausbreitung dieses Modells in den Industriestaaten. In den 1970er Jahren gründeten dann die ersten Entwicklungsländer in Ostasien Sonderwirtschaftszonen. Ihre Ausbreitung setzte sich in den 1980er Jahren nach Südasien und Lateinamerika fort.

² Vgl. dazu die offizielle Website der Shannon-Freihandelszone: www.shannonireland.com

I Weltkarte der Sonderwirtschaftszonen

Grafik 1



Anzahl der Beschäftigten	 < 100.000/k. A.	 < 500.000	 < 1.000 000	 < 10.000 000
in Sonderwirtschaftszonen:	 < 250.000	 < 750.000	 < 5.000 000	 > 10.000 000

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Statistiken der ILO

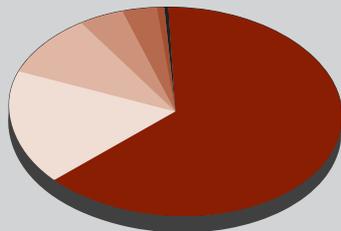
Nach dem Ende des Kommunismus kamen auch noch Mittel- und Osteuropa sowie die ehemaligen Sowjetrepubliken Zentralasiens dazu, später auch Zonen im Nahen Osten und sogar in Nordkorea (Engman et al. 2007:61ff). Der Großteil dieser Produktionszonen liegt auch heute noch in exportorientierten Ländern wie China, Indien und Mexiko. In den letzten Jahren sind aber auch in Afrika mehr als 150 derartige Zonen entstanden, davon allein 43 in Kenia (ILO 2007:3). Vor der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise arbeiteten laut ILO (2007:2) fast 66 Mio. Menschen in mehr als 3.800 Sonderwirtschaftszonen

in 130 Ländern oder Territorien (s. Grafik 1). Davon waren rund 40 Mio. Menschen allein in den Sonderwirtschaftszonen Chinas beschäftigt, 15 Mio. Menschen waren es in den restlichen Ländern Asiens und 5 Mio. in Mittelamerika und der Karibik (s. Grafik 2). Als Folge der Krise ist diese Zahl 2009 vorübergehend erheblich zurückgegangen. Mit dem drastischen Einbruch der chinesischen Exporte in die USA hatten zwischenzeitlich allein dort über 20 Millionen Wanderarbeiter ihre Stelle verloren.³ Dass die Finanzkrise die Ausbreitung von Sonderwirtschaftszonen dauerhaft stoppt, ist allerdings nicht zu erwarten.

³Vgl. z. B. Xinhua (2009): „20millionjoblessmigrantworkersreturnhome“ (http://news.xinhuanet.com/english/2009-02/02/content_10750749.htm), Xinhua (2009): „Official: employment situation still grave in China“ (http://news.xinhuanet.com/english/2009-08/04/content_11823937.htm), People Daily (2009): „As job losses bite unrest grows in China

province“ (<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90882/6601152.html>) und – mit weiteren interessanten Details – Victor Shih (2009): „Will job losses lead to social unrest?“ (<http://chinesepolitics.blogspot.com/search?q=job+losses>).

Anteile der Beschäftigten in Sonderwirtschaftszonen weltweit
(Grafik 2)



- China
- Restasien
- Nord- und Mittelamerika
- Afrika
- Europa
- Südamerika
- Pazifik

Quelle: ILO (2007)

Der Anteil der Sonderwirtschaftszonen an den weltweiten Industriegüterexporten ist erheblich. Er lag 2007 im globalen Mittel bei 8,3 Prozent (s. Tabelle 2). Bemerkenswert ist, dass gerade in Subsahara Afrika (SSA) der Anteil der Exporte aus SWZ an den gesamten Fertigwarenexporten mit fast einem Fünftel am höchsten liegt, gefolgt vom Mittleren Osten und Nordafrika mit 16,7 Prozent.

1.3 Die wichtigsten Branchen – Dominanz von Textil- und Elektroindustrie

Sonderwirtschaftszonen haben sich traditionell auf arbeitsintensive Produktionsbereiche konzentriert. Dazu zählen insbesondere die Herstellung von Bekleidung, die Textilverarbeitung und die Elektroindustrie. Ende der 1990er Jahre wurden fast 80 Prozent aller Sonderwirtschaftszonen von diesen Branchen genutzt (Madani 1999:105). In vielen Industrie- und Schwellenländern haben sich die Zonen allerdings seitdem immer mehr von Lohnveredelungsbetrieben zu Finanz- und Logistikzentren, Informationstechnologie- und Wissenschaftsparks entwickelt. Ein Beispiel dafür sind die Sonderwirtschaftszonen im südchinesischen Perlfussdelta (vgl. Engman et al. 2007:20ff).

Die Auswertung einer Publikation des Informationsdienstes der Weltbankgruppe für ausländische Direktinvestitionen (Financial Advisory Service, FIAS), in der eine Übersicht über die Zahlen, Bedeutung und Aktivitäten von SWZ in 74 Ländern gegeben wird (World Bank 2008: 61-70), ergibt hinsichtlich der Bedeutung der einzelnen Branchen in den Zonen folgendes Bild: Am weitesten verbreitet ist nach wie vor die Textil- und Bekleidungsindustrie. Ergänzt werden diese oft durch die Lederverarbeitung. In fast einem Drittel der SWZ werden elektronische Geräte und/oder Bauteile bis hin zu Computern produziert. Eine ebenso große Rolle spielt der Agrar- und Nahrungsmittelbereich, gefolgt von einem breitem Spektrum an Dienstleistungen: Handel und Finanzdienstleistungen sowie Lagerung, Logistik und Transport. Weitere nennenswerte Bran-

Exporte von Industriegütern aus Sonderwirtschaftszonen 2007

Tabelle 2

Land	Mrd. US-Dollar	Anteil an den gesamten Industriegüterexporten in %
Asien und Pazifik	84,5	11
Amerika	44	5,3
Zentral- und Osteuropa, Zentralasien	14,5	6,8
Mittlerer Osten und Nordafrika	28	16,7
Subsahara Afrika	2,4	19,5
Welt	177,7	8,3

Quelle: World Bank (2008:36)

chen in Sonderwirtschaftszonen sind die Automobilindustrie (meist Zulieferer), Chemie und Petrochemie sowie Gesundheit und die pharmazeutische Industrie.

1.4 Trend zur Privatisierung von Sonderwirtschaftszonen

Aufgrund ihres speziellen Rechtsstatus kann eine Sonderwirtschaftszone nur von staatlicher Seite eingerichtet werden. Doch sind für die Planung und Verwaltung der SWZ verschiedene Varianten erprobt worden. Teils besorgen Regierungsstellen oder Ministerien die Verwaltung, teils wurde diese an spezielle

Aufsichtsräte oder Gesellschaften zur Investitionsförderung delegiert, zu einem guten Teil aber auch an die Privatwirtschaft. Privat geführte Unternehmen errichten überdies in den meisten Fällen die Infrastruktur – teils als Vertragsnehmer, teils aber auch als Eigner und Wiederverkäufer der Grundstücke.

In den letzten Jahren ist ein Trend zu privatwirtschaftlich verwalteten SWZ festzustellen. Diesen wird in der Regel ein effizienteres Management attestiert. 2008 wurden nach Erhebungen von FIAS von 2301 SWZ in Entwicklungs- und Transformationsländern 62 Prozent privat verwaltet (World Bank 2008:18). 1980 waren es nur 25 Prozent gewesen.



Foto: © Colin Manauel, flickr.com, cc, Vers. 2.0

Der globale Schönheitswettbewerb um Investoren – und seine Kehrseite

2

2.1 Die Anreizpalette der Regierungen

In Sonderwirtschaftszonen werden transnationalen Unternehmen, die für den Export produzieren, vielfältige Vergünstigungen gewährt. Entsprechend der Vielfalt der Sonderwirtschaftszonen bieten die Regierungen den Investoren eine breite Palette von Anreizen (Engman et al. 2007:17). Dazu zählen:

■ Einschränkung oder Außerkraftsetzung staatlicher Regulierung

Darunter fallen vor allem Ausnahmeregeln in Bezug auf Erwerb von Eigentum und Land durch Ausländer. Besondere Bedeutung hat auch der ungehinderte Kapitalverkehr, der den Rücktransfer von Profiten ins Heimatland ermöglicht. Genehmigungsverfahren für die Errichtung von Produktionsstätten werden stark vereinfacht (*one stop approvals*) und niedrigere Umweltstandards hingenommen. Häufig werden Gewerkschaftsrechte verletzt, gezielt eingeschränkt oder ausgesetzt (ICFTU 2003:11ff sowie Milberg/Amengual 2008:34f).

■ Steuerliche Anreize

Meist garantieren die Regierungen den Investoren eine vollständige, auf mindestens fünf bis zehn Jahre befristete Unternehmenssteuerbefreiung (*Tax Holidays*). Danach werden den Unternehmen in SWZ häufig wesentlich niedrigere Steuern auferlegt als den einheimischen Unternehmen, die für den Bedarf im eigenen Land produzieren. Derartige Anreize werden oft an den Anteil der Exporte an der gesamten Produktion geknüpft. In vielen Fällen werden Steuererleichterungen auch abhängig von der Wertschöpfung oder den Deviseneinnahmen oder für bestimmte (moderne) Sektoren und Branchen gewährt, gelegentlich sind sie auch an Schaffung und Erhalt von Arbeitsplätzen geknüpft.⁴ Darüber hinaus wird in vielen Fällen keine Mehrwertsteuer erhoben – und zwar weder auf die zu exportierenden Fertigprodukte noch auf Vorprodukte, die im Land erworben wurden (mehr dazu in Kapitel III).

■ Überdurchschnittlich gute Infrastruktur und Kommunikationseinrichtungen

Das schließt eine gute Anbindung an Transportwege und -einrichtungen sowie Versorgungsnetze ein. In einigen Zonen

⁴Vgl. etwa Engman (2007, Annex C), Baumüller (2009:39), Keen und Mansour (2009:21) sowie Botman et al. (2008:30)

werden darüber hinaus auch Büros und Produktionsstätten, Wohnungen und Schulen sowie Gesundheitseinrichtungen bereitgestellt. Dies kann durch spezielle Ausbildungs- und Trainingsangebote und die Lieferung von Wasser, Strom und anderen Vorleistungen unter Marktpreisen ergänzt werden. Die Weltbank (2008:21) listet Kindergärten, Krankenhäuser und Schulen, Einkaufszentren, Banken, Werkstätten und Wohnanlagen als wünschenswerte Infrastrukturmerkmale einer Sonderwirtschaftszone auf. Gute Verkehrsanbindungen und Breitband-Telekommunikation gelten als selbstverständlich und vor Ort angesiedelte Zollbehörden sowie eine entsprechende Handels-Infrastruktur als wünschenswert.

I Zollfreier Import

Häufig bieten Regierungen die Möglichkeit des unbegrenzten zollfreien Imports von Rohmaterial und Kapitalgütern, die für die Exportproduktion benötigt werden.

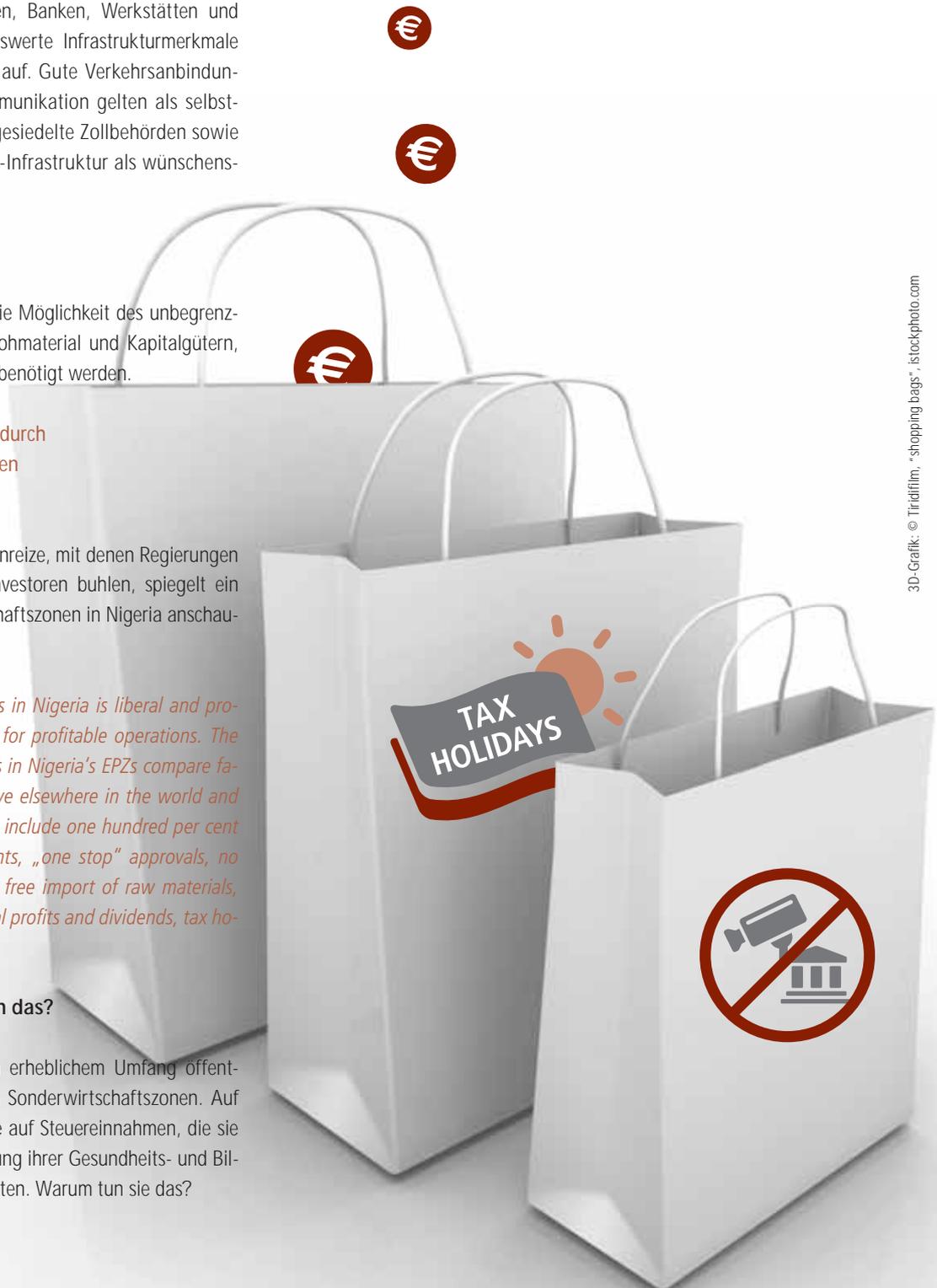
I Unterstützung beim Export durch Beratung, Vermarktungshilfen oder billige Kredite.

Die Bandbreite der Investitionsanreize, mit denen Regierungen um die Gunst ausländischer Investoren buhlen, spiegelt ein Werbeteil für die Sonderwirtschaftszonen in Nigeria anschaulich wider:

*"The regulatory regime for EPZs in Nigeria is liberal and provides a conducive environment for profitable operations. The incentives available to operators in Nigeria's EPZs compare favourably with the most attractive elsewhere in the world and are the best in the region. They include one hundred per cent foreign ownership of investments, „one stop“ approvals, no import or export licenses, duty free import of raw materials, unrestricted remittance of capital profits and dividends, tax holidays and no strikes."*⁵

2.2 Warum tun Regierungen das?

Die Regierungen investieren in erheblichem Umfang öffentliche Mittel in den Aufbau von Sonderwirtschaftszonen. Auf der anderen Seite verzichten sie auf Steuereinnahmen, die sie beispielsweise für die Finanzierung ihrer Gesundheits- und Bildungssysteme dringend benötigen. Warum tun sie das?



⁵ Vgl.: www.onlinenigeria.com/a-griculture/?blurb=483

ARGUMENT 1:**Sonderwirtschaftszonen ziehen ausländische Direktinvestitionen an und erhöhen die Deviseneinnahmen**

Analysiert man die SWZ-Datenbank der ILO näher, stellt man fest, dass es vor allem zwei Gruppen von Ländern gibt, in denen Sonderwirtschaftszonen eine bedeutende Rolle für den Güterexport, und damit auch die Erwirtschaftung von Devisen, spielen (Boyenge 2007): Die erste Gruppe bilden einige afrikanische Länder, die keine Rohstoffe oder Agrarprodukte in größerem Umfang exportieren. Bei ihnen trägt der Export von Produkten aus SWZ zu einem erheblichen Teil der Deviseneinnahmen bei. So erwirtschafteten 2006 die zwei Zonen Marokkos 61 Prozent der Exporteinnahmen, die zwei tunesischen 52 Prozent, die Zonen in Lesotho und Mali gar 80 Prozent. In Namibia wurden 41 Prozent der Exporte des Landes in SWZ produziert (vgl. dazu auch Kasten 4). Die zweite Gruppe bilden jene vornehmlich asiatischen und zentralamerikanischen Länder, in denen sich SWZ zu einem bedeutenden Faktor für die gesamte Volkswirtschaft entwickelt haben. In Bangladesch wurden 2006 über 75 Prozent der Exporte, deren Gesamtwert zu diesem Zeitpunkt rund 11,8 Mrd. US-Dollar betrug, in acht SWZ produziert. In den Philippinen hatten die in SWZ produzierten Waren einen Anteil von 60 Prozent an den gesamten Güterexporten, in Malaysia waren es 83 Prozent (Boyenge 2007).⁶

Die asiatischen Volkswirtschaften haben als Resultat ihrer regen Exporttätigkeit in den letzten Jahren zum Teil erhebliche Devisenreserven angesammelt. Allein die Devisenreserven Chinas beliefen sich im Dezember 2009 auf 2.399 Milliarden US-Dollar.⁷ Rund 68 Prozent der chinesischen Exporte wurden vor der Weltwirtschaftskrise in SWZ produziert (vgl. dazu auch Kasten 2) (ILO 2008:2). Dementsprechend ist auch der Anteil ausländischer Direktinvestitionen der auf die SWZ dieser Länder entfällt, zum Teil erheblich. In China konzentrieren sich rund 80 Prozent der gesamten kumulierten Auslandsinvestitionen in den Sonderwirtschaftszonen des Landes (World Bank 2008:35).

Aber: Die Nettoeffekte sind ungewiss

Häufig handelt es sich bei den Kapitalflüssen in SWZ nicht um zusätzliche Investitionen. Ein erheblicher Teil der „auslän-

dischen“ Direktinvestitionen stammt von inländischen Investoren, die – meist über den Umweg von Steueroasen – die (steuerlichen) Vergünstigungen in den SWZ vor ihrer Haustür nutzen. Dieses Phänomen wird als *Round Tripping* bezeichnet. Häufig wird das Kapital mit Hilfe unterschiedlicher Tricks wie der Manipulation von Import- und Exportpreisen bzw. konzerninterner Verrechnungspreise (*transfer pricing*) zunächst außer Landes geschafft, um es dann in einer heimischen Sonderwirtschaftszone zu reinvestieren. Massiv betroffen von dieser Praxis ist die Volksrepublik China (vgl. Kasten 1). Derartige Investitionen bedeuten somit keinen Nettozufluss von Kapital und Devisen, da ihnen ein Abfluss von Kapital in gleicher Höhe vorausging.

Von den Deviseneinnahmen durch den Export aus SWZ sind zudem die Mittel abzuziehen, die für die Bezahlung importierter Vorprodukte aufgewandt werden müssen. Auch der Rücktransfer der Gewinne ins Ausland reduziert den Devisenbilanzüberschuss. Ein nennenswerter Überschuss ist nur dann zu erwarten, wenn Vorprodukte weitgehend vom heimischen Markt bezogen werden können (*backward linkages*) und die Wertschöpfung entsprechend groß ist.

Grundsätzlich können die Effekte von Sonderwirtschaftszonen auf den Zufluss von ADI nur schwer von anderen Einflüssen (andere staatliche Maßnahmen, Änderung der Marktbedingungen o. ä.) getrennt werden (Engman 2007:23). Selbst die Weltbank kommt zu dem Schluss, dass die SWZ bei der Akquisition von ausländischen Direktinvestitionen in vielen Ländern nur eine „marginale“ Rolle spielen (World Bank 2008:35).

Round Tripping. Das Beispiel China (Kasten 1)

Wenn heimische Investoren die Vergünstigungen in den SWZ vor ihrer Haustür nutzen und ihr Kapital über den Umweg von Steueroasen in diese SWZ verlagern, nennt man diesen Vorgang *Round Tripping*. Das Phänomen führt unter anderem dazu, dass dem Staat, der die Sonderwirtschaftszone eingerichtet hat, Steuern entgehen. Denn die einheimischen Unternehmen produzieren in der Folge als „ausländische“ Investoren unter den günstigeren Bedingungen in den Zonen. Der chinesische Wissenschaftler Geng Xiao hat 2004 eine Studie vorgelegt, in der er dieses Phänomen am Beispiel der Volksrepublik

⁶ Die Zahlen zu den Philippinen und zu Malaysia sind nicht mit den WTO-Handelstatistiken vergleichbar. ⁷ Siehe Peoples Bank of China: www.pbc.gov.cn/english/diaochatongji/tongjishuju/gofile.asp?file=2009S09.htm

China (PRC) systematisch untersucht hat. Xiao kommt zu dem Schluss, dass die Steuervermeidung das wichtigste Motiv für das *Round Tripping* ist (Xiao 2004:11). Weitere Gründe sind der umfassendere Schutz des Eigentums in den SWZ sowie die Vermeidung von Kapitalverkehrskontrollen.

Der Umfang des durch *Round Tripping* bewegten Kapitals ist erheblich. Xiao (2004:2) stellt fest: *"The evidences suggest that a large part of the capital originally created in PRC has managed to go abroad and has stayed abroad waiting for opportunities to return back to PRC. On average the round tripping FDI (Foreign Direct Investment, die Red.), e.g. the returning Chinese capital, is about 20 % to 30 % of the capital flight of various estimations."*

Eine wachsende Rolle beim *Round Tripping* spielen Hongkong sowie eine Reihe weiterer Steueroasen bzw. Schattenfinanzzentren: *"Offshore financial centres, such as British Virgin Islands, Bermuda, and Cayman Islands, have been playing (a) more and more important role, particularly in facilitating (...) capital flows for the purpose of listing the Mainland PRC companies in Hong Kong, China and other overseas stock markets."* (Xiao 2004:3)

Dem chinesischen Staat entgehen durch diese Praxis jährlich Steuereinnahmen in Milliardenhöhe.

ARGUMENT 2:

Sonderwirtschaftszonen tragen zur Exportsteigerung bei und erschließen neue Produktionsbereiche für den Export

Produkte aus Sonderwirtschaftszonen machen 8,3 Prozent der weltweiten Industriegüterexporte aus (Engman et al. 2007:26, vgl. auch Tabelle 2). Ihr Beitrag zum boomenden Welthandel ist damit zwar insgesamt begrenzt, aber gerade für einige exportorientierte Entwicklungs- und Schwellenländer dennoch erheblich. Das gilt insbesondere für diejenigen Länder, in denen der Anteil der Produkte aus SWZ an den gesamten Exporten hoch ist. Eindeutig lässt sich der Beitrag der Zonen zur Exportsteigerung aber nur dann belegen, wenn die Exporte aus den SWZ schneller zunehmen als die Gesamtexporte eines Landes. Dies gilt zum Beispiel für Bangladesch, wo der Anteil der SWZ an den gesamten Exporten zwischen 0,02 Prozent 1983–84 auf 18

Prozent 2004–05 hochschnellte. Auch in Costa Rica wuchs der SWZ-Exportanteil von 10 Prozent 1990 auf 53 Prozent in 2005. Mauritius hatte bereits einige Jahre früher eine ähnliche Entwicklung durchlaufen: Hier war der Anteil der in SWZ erzeugten Exporte von drei Prozent (1971) auf über 50 Prozent (1986) gewachsen. Weitere – allerdings nicht so spektakuläre – Beispiele sind Indonesien, Südkorea und Taiwan.

Auch bei der Erweiterung der Exportgüterpalette können einige Länder infolge der Schaffung von Sonderwirtschaftszonen Erfolge vorweisen. So hat beispielsweise in Zentralamerika und der Karibik die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen die fast vollständige Abhängigkeit dieser Länder vom Export einzelner Agrargüter beseitigt. In Costa Rica hat sich der Schwerpunkt der Exporte deutlich auf die Produktion von Kleidung und Fertigwaren verlagert. 1980 hatten sie dort einen Anteil von sieben Prozent aller Exporte, im Jahr 2000 waren es bereits 52 Prozent (Engman et al. 2007:27).

Weitere Beispiele für Exportsteigerung und -diversifizierung sind Jordanien und Madagaskar (Engman et al. 2007:27f). In Madagaskar ist die Anzahl von Produkten mit einem Exportwert über einer Mio. US-Dollar zwischen 1991 und 2001 von 38 auf 70 gestiegen. In Jordanien stiegen die Exporte aus der dortigen SWZ von 2,4 Mio. US-Dollar 1999 auf 586,6 Mio. 2003. Hatte das Land 1998, vor der Schaffung der Zone, Textilien im Wert von 50 Mio. US-Dollar exportiert, waren diese Erlöse bis 2003 auf 400 Mio. US-Dollar gestiegen.

Aber: Weltwirtschaftskrise demonstriert Grenzen einer exportorientierten Wachstumsstrategie

Nicht überall tragen SWZ zur Exportsteigerung und -streuung bei. Bereits vor der gegenwärtigen globalen Rezession hatten einige Länder deutliche Einbrüche ihrer Exporte aus Sonderwirtschaftszonen hinnehmen müssen: Zwischen 2002 und 2006 sind die Exporte aus Sonderwirtschaftszonen in den Philippinen um 31 Prozent, in Mexiko um 43 Prozent und in Tunesien um 35 Prozent zurückgegangen (ILO 2008:2).

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat diesen Trend verschärft und die strukturellen Grenzen exportbasierter Wachstumsstrategien (*export-led growth*) aufgezeigt. Einerseits werden diese Strategien, wo sie wie im Falle Chinas erfolgreich waren, für die weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte mitverantwortlich gemacht.⁸ Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

⁸ Siehe z. B. Weber, Axel (2007): Globale Ungleichgewichte – Theorie und Fakten. Frankfurt/Main (www.bundesbank.de/download/presse/reden/2007/20070628.webercy.pdf).



Chinesische Reklamewand – Großstadtdiyll mit glücklichen Kindern und Soldaten vor der Silhouette des Stadtzentrums von Shenzhen

weist etwa darauf hin, dass sich die globalen Leistungs-bilanzgleichgewichte von etwa einem Prozent des weltweiten BIP 1995 auf knapp drei Prozent 2007 (über 1.400 Mrd. US-Dollar) annähernd verdreifacht haben.⁹ Andererseits sind gerade die Länder, die in ihrer Wirtschaftspolitik auf die Exportorientierung gesetzt haben, vom weltweiten Nachfragerückgang jetzt besonders betroffen. Vor allem die Güterexporte aus den asiatischen Sonderwirtschaftszonen in die USA brachen dramatisch ein.¹⁰ Die chinesische Regierung hat darauf im November 2008 mit einem Konjunkturprogramm im Umfang von vier Billionen Yuan (570 Mrd. US-Dollar) für die Jahre 2009–2010 reagiert, das Investitionen und Konsum im eigenen Land stimulieren soll. Manche sehen darin bereits einen historischen Kurswechsel. Ben Simpfendorfer, Chinaexperte der Royal Bank of Scotland, prophezeit: *“I think in a decade, we’ll be looking back at this moment and saying, ‘This was it. This was when things really changed and China’s economy transitioned from externally, export-oriented to an internal focus.’”*¹¹ Ob damit auch das Aus für die chinesischen Sonderwirtschaftszonen eingeläutet ist, ist derzeit aber mehr als ungewiss (s. Kasten 2).

Sonderwirtschaftszonen in China (Kasten 2)

Chinas Sonderwirtschaftszonen sind exemplarisch für die Strategie der sozialistisch orientierten Zentralregierung, China behutsam an die Marktwirtschaft heranzuführen, ohne völlig auf die Prinzipien der Planwirtschaft zu verzichten. Klar abgegrenzte Zonen sollten als Experimentierfelder für wirtschaftliche Liberalisierung dringend benötigtes technisches Know-how und ausländische Direktinvestitionen ins Land holen. Gleichzeitig behielt die chinesische Regierung jedoch die Kontrolle über die Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Öffnung und passte sie kontinuierlich ihren Entwicklungsplänen an.

Vor diesem Hintergrund wurden 1979 die ersten Sonderwirtschaftszonen in den Küstenregionen Shantou, Shenzhen, Xiamen und Zhuhai eingerichtet. Anfangs noch eher restriktiv, wurden Investitionsanreize mit dem zunehmenden Erfolg dieser „Laboratorien“ schrittweise ausgeweitet. Der Staat griff auch

⁹ Vgl. KfW-Forschung (2009): Globale Ungleichgewichte – Sind sie für die Finanzkrise (mit verantwortlich)? Frankfurt/Main. (www.kfw.de/DE_Home/Service/Download_Center/Allgemeine_Publikationen/Research/PDF-Dokumente_MakroScope_/Makroscope_Nr_29_Februar_2009.pdf). ¹⁰ Vgl. dazu auch Huang (2009), Rodrik, Dani (2008): Is Export Led Growth Passé? (dailystaregypt.com/article.aspx?ArticleID=16429), oder Lin, Liza (2009):

Asia’s Export-Led Growth Model ‘Broken’, Roubini Says (www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&undsid=aiQPD9_FV_6w), sowie The Economist (2009): The export trap – Asia’s failing export-led growth model (www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story_id=13356518). ¹¹ Zitiert nach Chee Yoke Ling (2008), S. 17.

weiterhin gezielt in ihre Entwicklung ein, indem er – wie 1995 mithilfe des sogenannten „*Industry Catalogue*“ – spezielle Investitionsanreize für als rückständig eingestufte Sektoren schuf.

2005 wurden 68 Prozent des chinesischen BIP in SWZ erwirtschaftet (ILO 2008:2). Bis zum „Ausbruch“ der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 wuchs Chinas Exportproduktion kontinuierlich weiter. So hatten sich allein die chinesischen Bekleidungsexporte zwischen 2000 und 2006 von 36,1 auf 95,4 Milliarden US-Dollar nahezu verdreifacht (ILO 2008:3). Shenzhen, eine der chinesischen SWZ-Metropolen hat sich im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte zu einer Großstadt entwickelt, in der drei Millionen Menschen für den Export arbeiten (World Bank 2008:29). 2003 stellten sie 14 Prozent der chinesischen Exporte her. Allein hier wird das Volumen ausländischer Investitionen auf 30 Mrd. US-Dollar geschätzt.

Inzwischen gibt es die unterschiedlichsten Formen von Sonderwirtschaftszonen in verschiedenen Teilen des Landes. Insgesamt existierten 2008 in China 14 Freihäfen, 15 Freihandelszonen, 17 Sonderwirtschaftszonen (im engeren Sinn), 54 Zonen wirtschaftlicher und technologischer Entwicklung, 53 Zonen für High-tech-Entwicklung sowie 15 grenznahe Zonen für wirtschaftliche Zusammenarbeit (World Bank 2008:29). Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Zonen einzelner Provinzen oder Städte, so dass in China oft Zonen innerhalb von Zonen existieren. Viele SWZ sind zunehmend mit der heimischen Wirtschaft verflochten und wurden seit den 1990er Jahren immer mehr in die sie umgebenden Städte integriert. Sie sind inzwischen geographisch kaum noch als abgetrennte Zonen erkennbar und bedienen zusätzlich zu ihrer wirtschaftlichen Funktion auch soziale Bedürfnisse wie Wohnen, Versorgung mit Wasser und Strom, Bildung und Erholung (Schröder 2008). Gemäß den Statistiken der ILO beschäftigen Chinas Sonderwirtschaftszonen inzwischen die weltweit mit Abstand größte Anzahl von Menschen – etwa 40 Millionen (Boyenge 2007). Allerdings hat sich diese Zahl im Zuge der globalen Finanzkrise seit 2008 vorübergehend deutlich reduziert. Bei einer Umfrage unter in Sonderwirtschaftszonen beschäftigten ArbeiterInnen gab die Mehrheit der Befragten an, dass sich ihr Einkommen, ihre Lebensbedingungen oder ihre berufliche Weiterbildung durch die Arbeit in der Sonderwirtschaftszone verbessert haben (Schröder 2008). So erhöhte sich z. B. das durchschnittliche Einkommen der ArbeiterInnen in den Zonen der Provinz Guangzhou in den letzten Jahren deutlich und liegt weit über dem der Beschäftigten außerhalb der Zone. Es war gerade der

Wettbewerb zwischen den einzelnen Sonderwirtschaftszonen Chinas, der sie bis vor kurzem dazu zwang, ihren ArbeiterInnen bessere Arbeitsbedingungen zu bieten. Allerdings hat eine durchschnittliche Arbeitswoche in den SWZ zwischen 54 und 77 Stunden, was deutlich mehr ist als außerhalb der Zonen und vielfach sogar gegen nationale Arbeitsstandards verstößt.

Trotz Chinas fortschreitender Liberalisierung nach dem WTO-Beitritt 2001 hat der Boom seiner Sonderwirtschaftszonen angehalten. Allerdings waren seit Beginn der globalen Finanzkrise sowohl ein Einbruch der ausländischen Exportgüternachfrage zu verzeichnen als auch Anzeichen für eine Verlagerung arbeitsintensiver Industrien in Länder wie Vietnam, in denen die Lohnkosten noch geringer sind als in China.

ARGUMENT 3:

Sonderwirtschaftszonen als Jobmotoren

Befürworter von Sonderwirtschaftszonen argumentieren, dass diese Zonen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Belegung des heimischen Arbeitsmarkts beitragen können (ILO 2008:5). In der Tat hat sich allein in den Jahren zwischen 2002 und 2006 die Zahl der in SWZ beschäftigten ArbeiterInnen substantiell erhöht: in Vietnam um 788 Prozent, im Senegal um 263 Prozent, in Marokko um 103 Prozent und Sri Lanka immer noch um 56 Prozent. In China stieg der Anteil der in Sonderwirtschaftszonen Beschäftigten innerhalb von 10 Jahren von 2,2 Prozent 1995 auf 13,4 Prozent 2005 (vgl. dazu Tabelle 3).

Eine Untersuchung von Ronny Staffeld (2008) über Sonderwirtschaftszonen in Honduras kommt zu dem Schluss, dass dort keine andere wirtschaftspolitische Maßnahme so viele Arbeitsplätze geschaffen hat wie die Einrichtung der dortigen SWZ (siehe Kasten 3).

Zu den direkten kommen die indirekten Beschäftigungseffekte der SWZ. Auf jeden neu geschaffenen Arbeitsplatz in einer SWZ entfallen nach Schätzungen der Weltbank zwischen 0,25 (Mauritius) und 2 (Honduras) zusätzliche Arbeitsplätze außerhalb der Zone (World Bank 2008:34). Der indirekte Einfluss von Sonderwirtschaftszonen auf den heimischen Arbeitsmarkt sollte demnach nicht unterschätzt werden. Weltweit sind bis zu 77 Millionen Jobs indirekt an das Bestehen von SWZ gekoppelt.

SWZ und Beschäftigung in Honduras (Kasten 3)

Honduras gilt als ein Paradebeispiel für den Erfolg von Sonderwirtschaftszonen. Das kleine Land mit 7,6 Mio. Einwohnern hat sich in den vergangenen Jahren zu einem Schwerpunkt der SWZ-basierten Exportindustrie im mittelamerikanisch-karibischen Raum entwickelt.

Dabei deutete nach der Einrichtung der ersten Sonderwirtschaftszone 1976 zuerst nicht viel auf eine solche Entwicklung hin. Ausländische Investoren schreckten vor Investitionen in Honduras zurück, da dort eine stark regulierende Wirtschaftspolitik mit hohen Außenzöllen betrieben wurde. Allerdings wurde das Land in den 1980er Jahren nach einer schweren Wirtschaftskrise und auf Druck von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank einer umfassenden wirtschaftlichen Liberalisierung unterworfen (Staffeld 2005:6). Sonderwirtschaftszonen bildeten seitdem das zentrale Element einer Entwicklungsstrategie, die die Wirtschaftspolitik immer stärker nach den Interessen der Investoren ausrichtete. In honduranischen Sonderwirtschaftszonen sind Firmen dauerhaft von Einkommens- und Unternehmenssteuern befreit (Mandani

1999:98). Außerdem besteht eine Steuerbefreiung für die Einfuhr und Weiterverarbeitung von Waren, die ins Herkunftsland re-exportiert werden. Schließlich können Investoren auch Gewinne unbegrenzt steuerfrei in ihr Heimatland zurückführen.

Mit diesen Investitionsanreizen erlebte Honduras seit den 1990er Jahren einen Boom von Sonderwirtschaftszonen. Bis heute stellen die insgesamt 35 Sonderwirtschaftszonen die dynamischsten Wirtschaftsräume des Landes dar (Staffeld 2005:3). Angesiedelt haben sich dort rund 220 überwiegend ausländische Firmen der Bekleidungsindustrie, die zu einem großen Teil in die USA exportieren. Der Export aus Sonderwirtschaftszonen macht rund 60 Prozent des Gesamtexports von Honduras aus (Boyenge 2007:13).

Die 35 Sonderwirtschaftszonen boten 2006 rund 350.000 Menschen in Honduras einen Arbeitsplatz – davon 75 Prozent Frauen (Boyenge 2007:13). Dies entspricht rund 30 Prozent der Arbeitsplätze im industriellen Sektor. Zudem kommen auf jeden geschaffenen Arbeitsplatz in einer Sonderwirtschaftszone ein bis zwei indirekte Stellen, insbesondere in der Zulieferindustrie. Laut Romero (1995) waren bereits 1993 in Honduras 174.000 Menschen indirekt durch die Sonderwirtschaftszonen

Beschäftigte in Sonderwirtschaftszonen ausgewählter Länder

Tabelle 3

Land	1986	2002	2006
Ägypten	25.000	114.747	209.042
China	k. A.	k. A.	40.000 000
Dominikanische Republik	36.000	173.367	154.781
Indonesien	k. A.	k. A.	6.000 000
Honduras	2.586	114.227	353.624
Mexiko	250.000	1.062.000	1.212 125
Pakistan	k. A.	k. A.	888.312
Philippinen	39.000	907.127	1.128 197
Sri Lanka	35.000	104.237	410.851
Vietnam	k. A.	k. A.	950.000

Quelle für 1986, 2003: OECD (2007)
und für 2006: Boyenge (2007)

beschäftigt, während zu diesem Zeitpunkt dort gerade einmal 50.000 Menschen direkt beschäftigt waren. Den Sonderwirtschaftszonen in Honduras sind zur zweitwichtigsten Devisenquelle des Landes geworden. Die Exporteinnahmen der SWZ werden nur noch von Rücküberweisungen der im Ausland arbeitenden Honduranern übertroffen. Derzeit existieren die SWZ noch als wirtschaftliche Enklaven. Allerdings ermöglicht ein vertikaler Diversifizierungsprozess („*paquete completo*“) zunehmende Verflechtungen zwischen den Zonen und der heimischen Wirtschaft.

Die Befragung von 80 Beschäftigten der Sonderwirtschaftszone in Choloma zu ihren Arbeitsbedingungen ergab im Jahr 2005, dass der durchschnittliche Tageslohn mit 7,17 US-Dollar im nationalen Vergleich relativ hoch war und zum damaligen Zeitpunkt 50 Prozent über dem gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn lag (Staffeld 2005). Allerdings wurde er nur durch Überstunden und Lohnzusatzleistungen erzielt und deckte gerade einmal die Grundbedürfnisse der Arbeitenden. Gewerkschaften sind in den SWZ von Honduras verboten. Dennoch bewerteten 57 Prozent der befragten Honduraner ihre Lebensqualität seit der Beschäftigung in einer Sonderwirtschaftszone als besser als zuvor, nur 14 Prozent bewerteten sie als schlechter.

60 bis 70 Prozent der weltweit in Sonderwirtschaftszonen Beschäftigten sind Frauen (World Bank 2008:2). In der indonesischen SWZ Batam sind es sogar 80 Prozent, in Madagaskar 71 Prozent und in Sri Lanka fast 70 Prozent (ILO 2008:5). Allerdings wird mit zunehmender Exportstreuung und dem Rückgang einfacher Montagetätigkeiten auch ein schrumpfender Frauenanteil in den Belegschaften erwartet (ILO 2003:6).

Aber: Um welchen Preis entstehen Jobs und wer zahlt ihn?

Die Schaffung von Arbeitsplätzen in SWZ ist keineswegs ein Beweis dafür, dass dies der Königsweg der Arbeitsmarktpolitik in Entwicklungsländern ist. Nicht immer hat die Einrichtung von SWZ die erhofften Beschäftigungseffekte. Ein krasses Beispiel sind die SWZ in Namibia, in denen entgegen hoher Erwartungen (25.000 Arbeitsplätze) nur ungefähr 400 Arbeitsplätze geschaffen wurden (Jauch 2002). Ein anderes Beispiel ist die Investition der Firma Brandix aus Sri Lanka in der indischen SWZ Nakapally. Entgegen dem Versprechen, 16.000 Arbeitsplätze

zu schaffen, werden dort nur 3.000 ArbeiterInnen beschäftigt, davon 2.500 praktisch als Tagelöhner ohne festen Arbeitsvertrag (Centre for Education and Communication 2009:3). Zudem sind Regierungen oft dazu bereit, nationales Arbeitsrecht und internationale Sozialstandards in diesen Zonen außer Kraft zu setzen, um ausländische Investoren anzulocken. Oft sind Versammlungsfreiheit und Streikrecht eingeschränkt und die Bildung von Gewerkschaften verboten (World Bank 2008:40). Dies gilt zum Beispiel für die SWZ in Bangladesch, China, der Dominikanischen Republik, Indien, Nigeria, Pakistan, Panama, Sri Lanka und Ägypten.

Die Arbeitsbedingungen in den Fabriken verstoßen zum Teil gegen die Menschenrechte, die Arbeitssicherheit wird vernachlässigt, überlange Arbeitszeiten oder erzwungene Überstunden sind die Regel, selbst wenn dies der Gesetzgebung vor Ort widerspricht (ILO 2008:3,6). In vielen SWZ wird den Firmen weitestgehend freie Hand gelassen. Es mangelt an Überwachung von staatlicher Seite. Exemplarisch dafür sind die Arbeitsbedingungen in vielen der indischen Sonderwirtschaftszonen, die seit dem Jahr 2005 errichtet wurden. Indische Gruppen berichten über zahlreiche Missstände in diesen Zonen, von fehlenden Arbeitsverträgen, unbezahlten Überstunden und Streikverbot bis hin zu sexuellen Übergriffen (Vgl. Centre for Education and Communication 2009).

Zu den Bereichen, die in Sonderwirtschaftszonen weitgehend dereguliert sind, gehört auch der Kündigungsschutz. Das führt dazu, dass im Falle von Absatzproblemen oder Wirtschaftskrisen die Beschäftigten in SWZ als erste ihre Jobs verlieren. Ende 2008 hatten etwa im chinesischen Perlfussdelta über 7.100 Betriebe ihre Produktion infolge der globalen Wirtschaftskrise eingestellt (Huang/Chen 2009:1f). Etwa 40 Prozent aller WanderarbeiterInnen in der zum Delta gehörenden Provinz Guangdong wurden entlassen und mussten in ihre Heimatregionen zurückkehren. Insgesamt waren nach offiziellen chinesischen Angaben etwa 18 bis 20 Mio. Arbeitende betroffen.¹² Inoffizielle Schätzungen reichen bis zu 33 Mio. zusätzlichen Arbeitslosen. Manche Unternehmer verschwanden über Nacht, zahlten keine Abfindungen und oft auch den letzten Lohn nicht mehr. Proteste häuften sich.¹³ Das Argument, dass die Situation der ArbeiterInnen in Sonderwirtschaftszonen trotzdem oftmals besser ist als außerhalb (OECD 2007:31; World Bank 2008:4), darf nicht davon ablenken, dass in diesen Zonen grundlegende Arbeits- und Sozialstandards verletzt werden und es immer wieder zu Menschenrechtsverstößen kommt.

¹² Vgl. z. B. Xinhua (2009): 20 million jobless migrant workers return home (news.xinhuanet.com/english/2009-02/02/content_10750749.htm) und Xinhua (2009): Official: employment situation still grave in China (news.xinhuanet.com/english/2009-08/04/content_11823937.htm).

¹³ Vgl. z. B. People Daily (2009): As job losses bite unrest grows in China province (english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90882/6601152.html) und mit weiteren interessanten Details Victor Shih (2009): Will job losses lead to social unrest? (chineseopolitics.blogspot.com/search?q=job+losses).

ARGUMENT 4:**SWZ verleihen der Volkswirtschaft neue Impulse und sorgen für Technologie- und Wissenstransfer**

Technologie- und Wissenstransfer kann über verschiedene Mechanismen geschehen. Besondere Bedeutung wird wirtschaftlichen Rückkoppelungseffekten – den so genannten "*backward linkages*" – beigemessen: Betriebe in einer Sonderwirtschaftszone kaufen vor Ort für ihre Produktion ein. Die damit verbundenen Qualitäts- und Managementanforderungen wirken sich positiv auf Produktivität und Produktqualität der heimischen Fertigung aus (OECD 2007:34). Auch die Ausbildung der Belegschaft in den Zonen kann zum Wissenstransfer beitragen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Menschen zwischen Arbeitsplätzen innerhalb und außerhalb einer Zone wechseln. Technologie- und Wissenstransfer kann schließlich auch indirekt (und unbeabsichtigt) erreicht werden, etwa durch das Kopieren eines Produktes oder einer Herstellungsweise.

Als Erfolgsmodell des Wissenstransfers gilt zum Beispiel das *Penang Skills Development Centre* in Malaysia (World Bank 2008:40f). Dieses Zentrum ist innerhalb der SWZ von Penang angesiedelt. Es ist darauf spezialisiert, die Infrastruktur für gewerbliche Aus- und Weiterbildung bereit zu stellen und bietet darüber hinaus ein breites Bildungsangebot in den Bereichen Ingenieurwesen, Verwaltung, Personalentwicklung und IT.¹⁴ Auch in den SWZ der Dominikanischen Republik wird die erhebliche Zunahme der Produktivität der ArbeiterInnen in den ersten Jahren ihrer Beschäftigung auf den Wissenstransfer durch die dort angesiedelten Firmen zurückgeführt. Ein weiteres Beispiel ist Südkorea, wo ein geschickt angelegtes Programm der Wirtschaftsförderung zunächst für Rückkoppelungseffekte zwischen den SWZ und der heimischen Wirtschaft sorgte, um diese in einem nächsten Schritt dann systematisch konkurrenzfähig zu machen. Auf den Philippinen und auf Mauritius haben manche Beschäftigte, die ihr Handwerk in den dortigen SWZ gelernt hatten, später eigene Unternehmen gegründet.

Aber: Viele Sonderwirtschaftszonen bleiben abgekoppelte Enklaven

Wie die oben erwähnten Beispiele zeigen, geschieht Technologie- und Wissenstransfer keineswegs automatisch allein durch die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen. Er findet meist



Arbeit im Elektroniklabor – Technologie- und Wissenstransfer in SWZ

nur statt, wenn der Staat aktiv in deren Steuerung eingreift. Damit eine Sonderwirtschaftszone keine Enklave bleibt, braucht es eine umfassende strategisch ausgerichtete Industriepolitik. Einem quasi automatischen Transfer von Know-how und Technologie in die Wirtschaft außerhalb der SWZ stehen folgende Faktoren entgegen:

- A** Sonderwirtschaftszonen sind vornehmlich für die Exportproduktion und nicht für die wirtschaftliche Entwicklung im eigenen Land konzipiert. Anreize für ausländische Direktinvestitionen zielen daher meist nicht auf die Verflechtung der Unternehmen in einer Zone mit der heimischen

Industrie. Für den Ankauf von Vorprodukten ziehen die in den Zonen produzierenden Firmen – auch aus Unkenntnis des Gastlandes – oft ausländische Anbieter vor. Oft kann aber auch die Industrie im Gastland die technologischen Standards der Zone nicht erfüllen.

Im Durchschnitt erwerben Firmen in Sonderwirtschaftszonen nur drei bis neun Prozent der für die Produktion erforderlichen Materialien auf dem Markt des Gastlandes (ILO 2008:9). Die SWZ in der Dominikanischen Republik, erwarben 2004 – trotz mittlerweile 30-jährigen Bestehens – nur 0,0001 Prozent der Vorprodukte und Rohstoffe auf dem heimischen Markt.

B Viele Sonderwirtschaftszonen beschränken sich traditionell auf einfache, wenig technologieintensive Produktionsformen, in denen kaum Wissen vermittelt werden muss (sogenannte Lohnveredelungsbetriebe). Studien über unterschiedliche Sonderwirtschaftszonen zeigen, dass die Verflechtungen mit Firmen des Gastlandes nur in Ländern wachsen können, deren industrielle Entwicklung schon weiter fortgeschritten ist und in denen bereits technisches Wissen und gut ausgebildete ArbeiterInnen vorhanden sind (OECD 2007:34). Dieser Faktor spielt beim Erfolg vieler asiatischer SWZ beim Technologietransfer eine entscheidende Rolle.

ARGUMENT 5:

Sonderwirtschaftszonen dienen als Experimentierfeld für Liberalisierung und Marktöffnung

Sonderwirtschaftszonen können Ländern, die sich im wirtschaftlichen Wandel befinden, ein Experimentierfeld bieten, in dem sie ein marktwirtschaftliches System testen und die heimische Wirtschaft auf Liberalisierungsmaßnahmen vorbereiten können. Im Verlauf des Prozesses können sie so die Erfolgsaussichten sowie das Ausmaß und die Geschwindigkeit der Reformen überprüfen. Zudem können, so die Weltbank, erfolgreiche Sonderwirtschaftszonen dazu beitragen, die Verantwortlichen von der Nützlichkeit liberaler Wirtschaftsreformen zu überzeugen (Demonstrationseffekt) (World Bank 2008:42). Empirisch gesehen wurden SWZ ihrem Charakter als Experimentierfeld in einer ganzen Reihe von Ländern durchaus gerecht – vor allem in China sowie in den meisten Tiger- (Singapur, Südkorea, Tai-

wan) und Drachenstaaten (Indonesien, Malaysia, Philippinen, Thailand). Die Weltbank nennt zudem Jamaika, Kuwait und Jordanien als erfolgreiche Beispiele – wenn auch teils nur für einzelne Wirtschaftsbranchen wie die Telekommunikation.

Aber: Um Lehren aus Experimenten zu ziehen und erfolgreich umzusetzen, bedarf es gezielter staatlicher Planung und Steuerung

Was oben über die Rückkoppelung zwischen Sonderwirtschaftszonen und der heimischen Industrie und über den Technologietransfer gesagt wurde, trifft in noch stärkerem Maße für Prozesse der Marktöffnung und Liberalisierung zu: Nur eine umfassend angelegte Industrie- und Wirtschaftspolitik, die von kompetenten Behörden umgesetzt wird, kann SWZ erfolgreich als Experimentierfelder einsetzen. Denn dazu bedarf es nicht nur der politischen Macht, sich dem Druck zur vollständigen Marktöffnung erfolgreich und dauerhaft zu widersetzen. Zusätzliche Anstrengungen sind nötig, um die Trennung zwischen Zonen und Binnenmarkt administrativ zu bewältigen und negative Effekte (Ausfälle von Steuer- und Zolleinnahmen, Kapitalflucht, ungewollte Arbeitsmigration u. ä.) zu vermeiden. Für ärmere Entwicklungsländer oder gar fragile Staaten stellen SWZ deshalb keine entwicklungspolitisch sinnvolle Option dar. Negative Erfahrungen mit SWZ in Afrika belegen dies (siehe Kasten 4 zu Namibia). Eine neuere Untersuchung mit dem bezeichnenden Titel „*Money Laundering Vulnerabilities of Free Trade Zones*“ der Financial Action Task Force (FATF 2010) weist außerdem darauf hin, dass SWZ gerade aufgrund der laxen Kontrollen für illegale Aktivitäten anfällig sind. Dazu zählt die Task Force Geldwäsche, Geldfälschung, Schmuggel sowie Steuerbetrug im großen Stil, aber auch die Unterstützung terroristischer Aktivitäten.

Der Fall Ramatex in Namibia (Kasten 4)

Namibia wurde 1990 von Südafrika unabhängig. Allerdings sind die 1,9 Millionen Einwohner des Landes immer noch stark von südafrikanischen Importen abhängig und produzieren hauptsächlich für den dortigen Markt. Eine Möglichkeit, sich aus dieser Abhängigkeit zu befreien und Namibia zu einem Industriestandort zu entwickeln, sah die namibische Regierung in der Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen. Sie sollten aus-

ländische Direktinvestitionen anziehen, Technologietransfers ermöglichen und dabei helfen, industrielle Produktion in Namibia aufzubauen. Die berufliche Ausbildung industrieller Arbeitskräfte sollte auch die hohe Arbeitslosigkeit reduzieren und zu einer größeren Exportstreuung beitragen.

1995 verabschiedete das namibische Parlament zu diesem Zweck ein spezielles Gesetz (Wellmer 2008:2). Als Anreize wurden den Investoren die Befreiung von der Körperschaftssteuer (normalerweise 35 Prozent), der Mehrwertsteuer und jeglicher Zollgebühren in Aussicht gestellt. Firmengewinne würden nicht besteuert werden, genauso wenig wie ihre Rückführung ins Heimatland des Investors. Zudem wurden geltende Arbeitsnormen wie das Streikrecht in Sonderwirtschaftszonen bis zum Jahr 2000 außer Kraft gesetzt. Die Regierung erhoffte sich dadurch rund 25.000 neue Arbeitsplätze bis Ende 1999. Wie klar sie dieses Ziel verfehlte, zeigte eine Studie von Herbert Jauch (2003) für das *Labour Resource and Research Institute* (LaRRI) in Namibia. Bis Ende 1999 hatten die Sonderwirtschaftszonen nur 400 neue Arbeitsplätze geschaffen – bei miserablen Arbeitsbedingungen. Das Modell der Sonderwirtschaftszonen war zu diesem Zeitpunkt in Namibia vollkommen gescheitert.

Durch den US-amerikanischen *African Growth and Opportunity Act* aus dem Jahr 2000, der afrikanische Exporte in die USA gegenüber anderen Ländern seitdem begünstigte, bot sich für Namibia scheinbar eine neue Chance. Gemeinsam mit Südafrika und Madagaskar konkurrierte das Land um die Ansiedlung einer Fabrikationsstätte des asiatischen Textilkonzerns Ramatex. Namibia erhielt schließlich den Zuschlag, da es zusätzlich zu den im Gesetz fixierten steuerlichen Anreizen weitere Subventionen versprach, wie subventionierte Wasser- und Strombelieferung, die Befreiung von der Grundsteuer für 99 Jahre und eine Geländeerschließung im Gegenwert von 11,5 Mio. US-Dollar. Diese weit reichenden Subventionen wurden damit gerechtfertigt, dass die Firma nach ihrer Ansiedlung bis zu 7.000 Arbeitsplätze schaffen würde.

Tatsächlich beschäftigte Ramatex zwischenzeitlich 10.000 Mitarbeiter in seiner SWZ. Jauch (2003) zeigte jedoch, dass die Firma elementare Arbeitsrechte missachtete: So zahlte sie ihren Beschäftigten nur sehr geringe Löhne. Sie erhielten zudem keinen Lohn im Krankheitsfall, geschweige denn zusätzliche Leistungen. Die Sicherheitsvorkehrungen am Arbeitsplatz waren mangelhaft und Frauen wurden vor ihrer Einstellung zu Schwangerschaftstests gezwungen. Zudem missachtete Ramatex bei seiner



Fabrikationsstätte des Textilkonzerns Ramatex in Namibia 2006

seiner Abwasserentsorgung ökologische Mindeststandards und verschmutzte das Grundwasser mit Chemikalien aus seiner Färberei (Wellmer 2004:54). Zu den erhofften ökonomischen Effekten für einheimische Unternehmen, von denen Namibia längerfristig profitiert hätte, kam es nicht. 2008 beendete Ramatex sein umstrittenes Engagement in Namibia abrupt (Jauch 2008). Über Nacht wurden Tausende von Menschen arbeitslos. Die Reaktion des namibischen Ministers für Handel und Industrie beschränkte sich auf die Aussage, dass man als Konsequenz Namibia noch attraktiver für Investoren machen müsse.

Bemerkenswerterweise wird auch von neoliberaler Seite immer wieder Kritik an der selektiven Liberalisierungspolitik von Staaten durch die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen geübt.¹⁵ Es wird argumentiert, dass SWZ gerade Ländern wie China das Fortbestehen ihrer protektionistischen Handelsregime erleichtern, da mit ihrer Hilfe eine weiter reichende Liberalisierung der Wirtschaft vermieden werden könne. Zudem könne die Einrichtung derartiger Zonen eine duale Wirtschaftsstruktur schaffen, die für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des jeweiligen Landes nachteilig sein könne. Für die Weltbank waren Sonderwirtschaftszonen daher lange Zeit nur die drittbeste Option nach einer umfassenden Liberalisierung der Wirtschaft oder zumindest dem Abbau aller Zollschränken (World Bank 1992).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in vielen Fällen die erhofften positiven Effekte von Sonderwirtschaftszonen für die Volkswirtschaften der betreffenden Länder mit erheblichen Risiken und Nebenwirkungen verbunden sind. Untersuchungen und Erfahrungsberichte aus Sonderwirtschaftszonen zeigen, dass die sozialen und ökonomischen Kosten dieser Zonen den erhofften Nutzen nicht selten überwiegen. Berücksichtigt man die fiskalischen Effekte von Sonderwirtschaftszonen, auf die das folgende Kapitel näher eingeht, so fällt die Bilanz möglicherweise noch weitaus negativer aus.

Der Preis ist hoch: Fiskalische Effekte von Sonderwirtschaftszonen

3

Viele Regierungen versprechen sich von Sonderwirtschaftszonen positive Wirkungen für ihre Volkswirtschaften und sind bereit, dafür einen hohen Preis zu bezahlen. Auf der einen Seite investieren sie oft in erheblichem Umfang öffentliche Mittel in den Aufbau und den Unterhalt der Zonen und die Subventionierung der Investoren; auf der anderen Seite verzichten sie durch verschiedenste Formen von Steuer- und Zollvergünstigungen auf staatliche Einnahmen. Ihre Hoffnung besteht darin, dass die heimische Wirtschaft von den SWZ profitiert, Arbeitsplätze geschaffen werden und dies längerfristig auch zu einer Erhöhung der Einkommens-, Unternehmens- und Umsatzsteuereinnahmen führt. Den (Opportunitäts-) Kosten von Sonderwirtschaftszonen stehen also auch eine Reihe potentieller Einnahmen gegenüber (vgl. Tabelle 4). Ob das Kalkül der Regierungen aufgeht und die Einnahmen am Ende die Kosten überkompensieren, ist jedoch äußerst ungewiss und empirisch nicht nachgewiesen. Denn die Regierungen haben bislang in der Regel weder systematische Kosten-Nutzen-Analysen vor der Einrichtung einer SWZ durchgeführt noch umfassenden Evaluierungen im Nachhinein.

Table 4 Potentielle Einnahmen und (Opportunitäts-) Kosten von Sonderwirtschaftszonen für die öffentlichen Haushalte

Potentielle Einnahmen	(Opportunitäts-) Kosten
Körperschaftssteuer	Steuervergünstigungen bzw. vollständige Steuerbefreiung (<i>Tax Holidays</i>)
Umsatzsteuer auf heimische Vorprodukte	Subventionen
Einkommenssteuer von direkt und indirekt Beschäftigten	Löhne und Gehälter für Staatsangestellte in Aufsichtsbehörden oder in Einrichtungen, die die Zone betreiben
Import- und Exportzölle sowie Steuern auf Produkte, die aus der SWZ in das Gastland verkauft werden	Öffentliche Gelder, die für den Aufbau und Unterhalt der Infrastruktur für SWZ (Straßen, Häfen, Strom- und Wasserversorgung etc.) aufgebracht werden müssen
Miet- und Pachteinahmen oder Verkaufserlöse aus Land in Staatsbesitz	Verlust an Importzöllen und Steuereinnahmen durch Schmuggel und Kapitalflucht
Gebühren für die Firmenzulassung und Einnahmen aus staatlichen Dienstleistungen	Steuervermeidung durch inländische Firmen, die über den Umweg von Drittstaaten (insb. Schattenfinanzplätze) die Produktion in SWZ verlagern (<i>Round Tripping</i>)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach OECD (2007)

Zu den direkten Kosten und Einnahmeverlusten, die Sonderwirtschaftszonen für die öffentlichen Haushalte verursachen, können eine Reihe indirekter Kosten kommen, die durch ökologische und soziale Nebenwirkungen der Zonen entstehen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn durch die Produktion in SWZ ökologische Kosten entstehen, wie es bei der Textilproduktion von Ramatex in Namibia und der damit verbundenen Verschmutzung des Grundwassers geschah (s. Kasten 4).

Welche sozialen Folgekosten Sonderwirtschaftszonen mit sich bringen können, macht der Fall aus einer SWZ im chinesischen Perflussdelta deutlich. Die Verwaltung der Stadt Zhangmutou im Distrikt Dongguan musste dort 7.000 erzwungenen ArbeiterInnen einer Spielwarenfabrik den Lohn für die Monate August, September und Oktober 2008 auszahlen, nachdem der Fabrikbesitzer den Standort geschlossen und sich abgesetzt hatte.¹⁶ Dies war zu diesem Zeitpunkt – kurz nach dem Ausbruch der globalen Finanzkrise – offensichtlich kein Einzelfall. Es wird vermutet, dass viele lokale Regierungsstellen damals Geld von Peking verlangten, um ArbeiterInnen geschlossener Fabriken zu bezahlen und dadurch sozialen Unruhen vorzubeugen.¹⁷ Zwar sind solche Fälle nicht auf Sonderwirtschaftszonen beschränkt, die mangelnde staatliche Regulierung und die niedrigen Arbeitsstandards begünstigen in SWZ derartige Vorfälle jedoch besonders.

3.1 Steuervergünstigungen in Sonderwirtschaftszonen – Beispiele aus Ländern und Regionen

Steuererleichterungen und zeitweilige Steuerbefreiungen (*Tax Holidays*) nehmen unter den Investitionsanreizen in Sonderwirtschaftszonen eine zentrale Stellung ein. Zu der Palette von Vergünstigungen, die die Regierungen ausländischen Investoren gewähren, zählen neben Steuererleichterungen oder -ausnahmen bei der Unternehmens-, Kapitalertrags- und Mehrwertsteuer auch großzügige Abschreibungsregeln sowie die Möglichkeit des Verlustvortrags (Klemm 2009:4 sowie Biggs 2007:5ff). Mit all diesen Anreizen nehmen die Regierungen Einnahmeherausfälle für die öffentlichen Haushalte in Kauf.

Ein Hauptargument für derartige Steuervergünstigungen lautet, dass ohne diese Vergünstigungen ausländische Unternehmen in dem Land erst gar nicht investieren würden. Der Verzicht auf Steuervergünstigungen würde damit nicht zu höheren sondern sogar zu niedrigeren Steuereinnahmen führen (vgl.

dazu z. B. Klemm 2009:11). Diese Argumentation hat jedoch zwei Schwächen:

Erstens übersieht sie den durch das *Round Tripping* ausgelösten Effekt: Es kommen in SWZ auch Investitionen einheimischer Unternehmer in den Genuss von Steuererleichterungen, die über den Umweg von Steueroasen in die Zone verlagert wurden. Dieses Problem besteht insbesondere in China (s. Kasten 1 und Xiao 2004:36ff).

Zweitens zeigen verschiedene Untersuchungen, dass steuerliche Anreize für viele Unternehmen nicht das Hauptkriterium für ihre Investitionsentscheidung darstellen. Wichtige Einflussfaktoren sind z. B. eine gute Infrastruktur, die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, Rechtssicherheit und niedrige Transportkosten (vgl. Farrell et al 2004: 30).

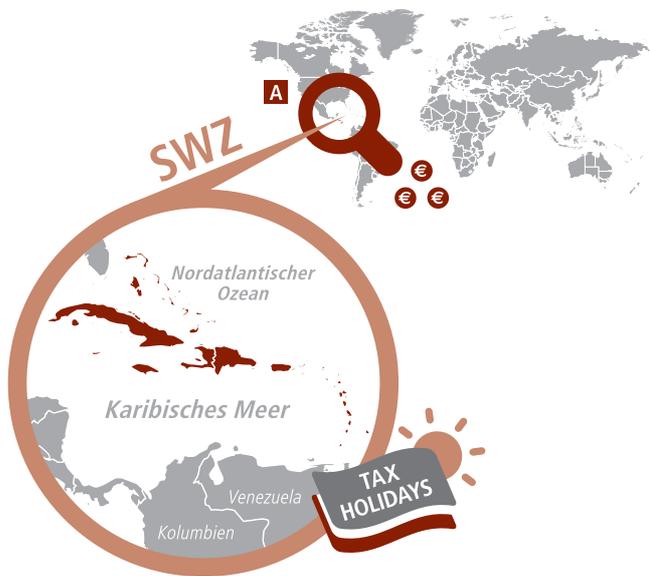
Zu einer bemerkenswert kritischen Beurteilung von Steuervergünstigungen als Investitionsanreiz kommt auch eine Studie des Internationalen Währungsfonds mit Blick auf ausländische Direktinvestitionen (*Foreign Direct Investment, FDI*). Darin heißt es:

“Empirical research on tax incentives shows that they sometimes work in attracting FDI, but it remains unclear whether they are beneficial overall. (...) incentives work only if certain pre-conditions are met, and provided the correct design is chosen. However, even then, the benefits remain doubtful if their costs are taken into account. Moreover, new (...) research finds that some incentives are successful at increasing FDI, but suggests that the additional FDI crowds out other investment, so that aggregate investment and growth do not improve.” (Klemm 2009:5, Hervorhebung im Original)

Wie groß die weltweiten Einnahmeherausfälle sind, die die Regierungen durch ihre Steuergeschenke an Investoren in SWZ in Kauf nehmen, lässt sich mangels systematischer Untersuchungen nicht quantifizieren. Die folgenden Beispiele aus verschiedenen Ländern und Regionen der Erde, für die zumindest einzelne Untersuchungen vorliegen, lassen jedoch erahnen, dass die Größenordnung der entgangenen Staatseinnahmen erheblich ist. Die Regierungen verzichten auf Einnahmen in Milliardenhöhe, die sie zur Finanzierung zentraler Entwicklungsaufgaben, etwa in den Bereichen Gesundheit, Bildung und soziale Sicherung, dringend benötigten.

¹⁶ Shih (2008): Workers are angry; the (central) government pays (chinesepolitics.blogspot.com/2008/12/dear-all-new-post-for-rge-monitor.html).

¹⁷ Ebd.



A Karibik

Die meisten Länder in der Karibik gewähren ausländischen Unternehmen eine breite Palette von Investitionsanreizen und Steuervergünstigungen. Sie beschränken sich häufig nicht auf Investitionen in abgegrenzten Zonen sondern gelten für das gesamte Territorium der jeweiligen Staaten. Dies gilt insbesondere für klassische Steueroasen wie die Cayman Islands, die faktisch eine einzige große Sonderwirtschaftszone darstellen. Eine Untersuchung des IWF über die Besteuerung ausländischer Investoren in 15 ostkaribischen Staaten macht unter anderem folgende Beobachtungen (Chai und Goyal 2005:76ff):

- I Steuervergünstigungen werden nicht nur bei neuen sondern auch für bereits bestehende Investitionen gewährt.
- I Für große Firmen sind die Steuersätze tendenziell geringer als für kleinere Betriebe, und Vergünstigungen werden länger gewährt.
- I Insgesamt belaufen sich die Einnahmeverluste aus Vergünstigungen auf Importzölle und Unternehmenssteuern auf 9,5 bis zu 16 Prozent des Bruttonationaleinkommens des jeweiligen Landes. Auf den Staatshaushalt bezogen liegen die Mindereinnahmen zwischen 30 und 70 Prozent.
- I Die Verluste (sowohl an Zoll- als auch an Unternehmenssteuereinnahmen) sind zwischen 1995 und 2005 gestiegen. Entgangene Unternehmenssteuern machen etwa ein Drittel der gesamten Verluste aus.

Eine Untersuchung aus dem Umfeld der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank (IADB) bestätigt diese Einschätzung:

„Grobe Schätzungen für die Karibik (...) zeigen, dass die bestehenden Steueranreize teuer zu sein scheinen. Die durchschnittliche Steuerlücke (tax gap) allein für die Einkommensbesteuerung von Unternehmen liegt bei 5,5 Prozent des BNE (...) für 1995 bis 2004; dies entspricht einer nur 40-prozentigen Quote der effektiven an den potentiellen Steuereinnahmen.“ (Bauer et al. 2008:67ff)



B Bangladesch

In Bangladesch sind Neuinvestitionen ausländischer Unternehmen sowie das Einkommen ausländischer Beschäftigter in SWZ von der Steuer befreit.¹⁸ (Alam und Alam 2008:81). Unternehmen in SWZ wird die Hälfte der Körperschaftssteuer erlassen, wenn sie ihr Einkommen mit Exporten erwirtschaften (Mortaza und Begum 2006:2). Wer neu investiert, kommt zudem in den Genuss beschleunigter Abschreibungsmöglichkeiten.

Im Jahr 2006 sind dem Staatshaushalt von Bangladesch insgesamt Einnahmen von 1,4 Milliarden US-Dollar (93,45 Mrd. Takas) oder 2,52 Prozent des BNE durch steuerliche Vergünstigungen entgangen (vgl. Tabelle 5). Auf Sonderwirtschaftszonen zurückzuführen waren dabei vor allem ein Teil der entgangenen Körperschaftssteuereinnahmen im Umfang von neun Prozent des Gesamtausfalls (122,2 Millionen US-Dollar) sowie ein Teil des Postens „entgangene Umsatzsteuer auf Importe“, der fast 20 Prozent der Mindereinnahmen ausmachte.

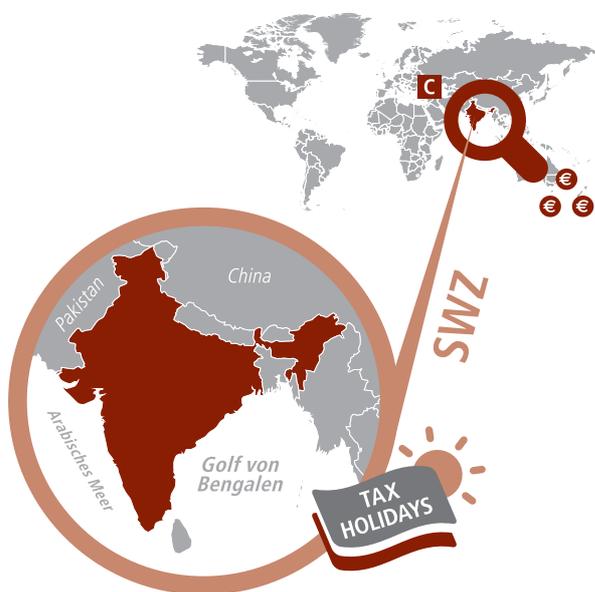
¹⁸ Vgl. dazu auch die Website der Botschaft von Bangladesch in China: www.bangladeshembassy.com.cn/em/vv8.asp

Entgangene Staatseinnahmen durch Steuervergünstigungen in Bangladesch 2006

Tabelle 5

Kategorie	Mrd. Taka	Prozent (%) der entgangenen Einnahmen	Prozent (%) der Staatseinnahmen	Anteil am BNE
Direkte Steuern	10,28	11	3,44	0,28
Körperschaftssteuer	8,26	9	2,76	0,22
Einkommenssteuer	2,02	2	0,68	0,05
Indirekte Steuern	83,17	89	27,81	2,24
Zölle	3,65	4	1,22	0,10
Umsatzsteuer	76,87	82	25,70	2,07
... auf Importe	17,89	19	5,98	0,48
... auf heimische Produkte	58,97	63	19,72	1,59
Sonstiges	2,65	3	0,89	0,07
Summe	93,45	100	31,25	2,52

Quelle: Alam und Alam (2008).
Hervorhebungen die Red.



Indien

Indien rief 2005 mit dem *Special Economic Zones Act* und 2006 mit den *Special Economic Zones Rules* ein ambitioniertes Programm zur Errichtung von Sonderwirtschaftszonen ins Leben. Das Programm lockt mit zahlreichen steuerlichen Vergünstigungen – unter anderem bei der Körperschaftssteuer. In Sonderwirtschaftszonen investierende Unternehmen sind

während der ersten fünf Jahre vollständig und während der darauf folgenden Jahre immer noch zur Hälfte von ihr befreit.¹⁹ Zusätzlich können Gewinne auch nach zehn bis 15 Jahren noch zu 50 Prozent steuerfrei rückgeführt werden.

Die Kritik an diesen weit reichenden Vergünstigungen reißt nicht ab, weil die indische Regierung zu einer Zeit, in der das Haushaltsdefizit weiter ansteigt, hohe Ausfälle von Steuereinnahmen in Kauf nimmt. Das Finanzministerium prognostiziert einen Verlust an Steuereinnahmen von 40 Milliarden US-Dollar bis zum Jahr 2011.²⁰ Der ehemalige Minister für Verbraucherschutz und Ernährung, Sharad Yadav, sieht darin eine große Gefahr für die Regierung:

“The loss of revenue on such a huge scale will make it difficult for the government to fulfil its social obligations to the people. Even its own functioning may be affected due to the cash crunch caused by the revenue loss resulting from tax exemptions to SEZ.”²¹

Nach Schätzungen der indischen Nichtregierungsorganisation Citizens' Research Collective könnten die Steuereinnahmen, die dem Staat durch die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen entgehen, 55 Millionen Menschen pro Jahr ernähren.²²

¹⁹ Vgl. JM Morgan Stanley (June 2006). India Economics: The SEZs rush. ²⁰ Vgl. Karishma Vaswani (18 Oct 2006): Anger over India's special economic zones, BBC (news.bbc.co.uk/2/hi/business/6054754.stm). ²¹ Sharad Yadav (18 Sep 2006): SEZ policy a threat to food security. In: The Tribune (www.tribuneindia.com/2006/20060918/edit.htm#6). ²² Darryl D'Monte (27 Sep 2007): Paying no heed to groundswell of opinion. In: India Together (www.

indiatogether.org/2007/sep/gov-moresezs.htm). ²³ Karishma Vaswani (18 Oct 2006): Anger over India's special economic zones, BBC (news.bbc.co.uk/2/hi/business/6054754.stm). ²⁴ An Assessment of the Indo-China Special Economic Zones. In: Delhi Business Review Vol. 8, No. 1 (Jan–June 2007). ²⁵ JM Morgan Stanley (June 2006): India Economics: The SEZs rush. ²⁶ The Economic Times (22 Aug 2008): Investment in SEZs to reach Rs 2 trillion by end-2009

Palaniappan Chidambaram, seit November 2008 Innenminister und von 2004 bis 2008 Finanzminister Indiens, hat deswegen wiederholt seine Skepsis gegenüber der Errichtung von Sonderwirtschaftszonen öffentlich deutlich gemacht. Chidambaram warnt davor, dass viele Unternehmen, die bisher Körperschaftsteuern gezahlt haben, in steuerfreie Zonen übersiedeln würden.²³ Dies allein führte für den Staatshaushalt zu einem Verlust von 4,7 Milliarden US-Dollar (234 Milliarden Indische Rupien) pro Jahr oder 0,4 bis 0,6 Prozent des indischen BIP.²⁴ Angesichts solcher Zahlen mahnt selbst die Investment-Bank Morgan Stanley:

*"We believe losing tax revenues at a time when the government's fiscal deficit is already high is not the best idea."*²⁵

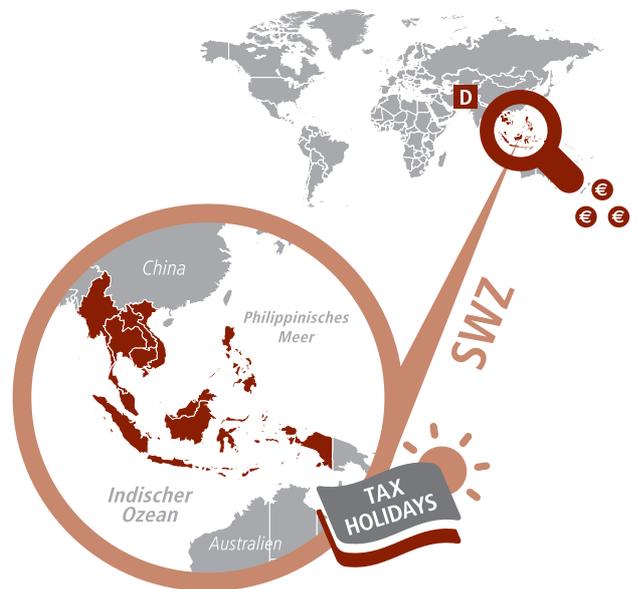


Foto: © N. Schiller, World Economic Forum (www.weforum.org), cc. Vers. 2.0

Indiens Innenminister Palaniappan Chidambaram zu Gast bei einer Plenarsitzung des „World Economic Forum's“ in New Delhi, 2008

Indiens Wirtschaftsministerium hielt diesen düsteren Prognosen im August 2008 entgegen, dass 250 Sonderwirtschaftszonen bis Ende 2009 im Gegenzug 40,4 Milliarden US-Dollar (2 Billionen indische Rupien) an zusätzlichen Investitionen anwerben würden, also fast genau den Betrag, den der Finanzminister an Steuerverlusten bis 2011 nennt.²⁶ Bis August 2008 seien bereits 15,5 Milliarden US-Dollar (770 Milliarden Rupien) an Investitionen in die indischen Sonderwirtschaftszonen geflossen. Bis Ende 2009 würden rund acht Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen. Angesichts der Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise sind diese optimistischen Prognosen jedoch nicht länger realistisch.

(economictimes.indiatimes.com/News/Economy/Indicators/Investment_in_SEZs_to_reach_Rs_2_trillion_by_end-2009_Pillai/rssarticle/show/3394230.cms)²⁷ Senate of the Philippines (2005): Rationalizing the Fiscal Incentive System (www.senate.gov.ph/publications/pi%202005-03%20-%20rationalizing%20the%20fiscal%20incentive%20system.pdf).²⁸ Diesen Verlust ermittelte Fletcher durch die Analyse einer Studie des vietnamesischen Ministeriums



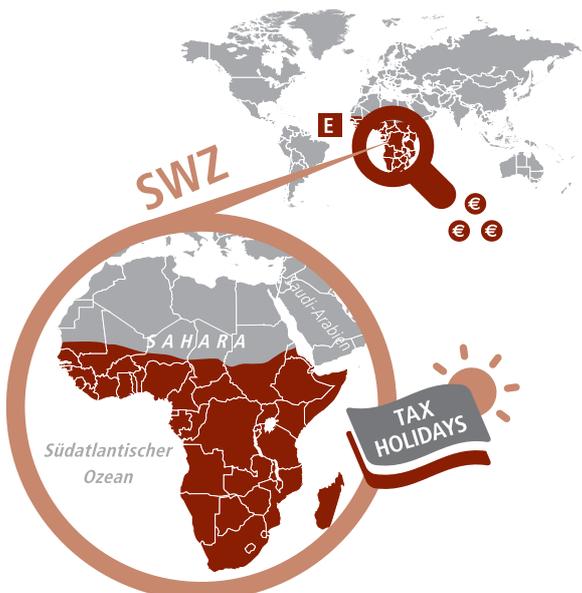
D Südostasien

In Südostasien hat die Konkurrenz um ausländische Direktinvestitionen bereits Ende der 1960er Jahre mit dem Aufstieg Singapurs begonnen, dem ein länger währender Steuersenkungswettbewerb folgte (Baumüller 2009:24,39). Dabei spielte die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen insbesondere in Indonesien, Thailand und den Philippinen eine erhebliche Rolle.

Die Philippinen gewähren Investoren in der Sonderwirtschaftszone in Manila eine Steuerbefreiung für vier bis acht Jahre (Baumüller 2009:39). Danach wird dort lediglich eine Einheits-Körperschaftsteuer von fünf Prozent erhoben. Eine Studie des Wirtschaftlichen Planungsbüros des philippinischen Senats zeigt, dass die gesamten Steuervergünstigungen in den Philippinen 2003 für ein Haushaltsloch von 6,4 Milliarden US-Dollar sorgten (299,9 Mrd. philippinische Pesos).²⁷ Dabei machten seinerzeit die für Sonderwirtschaftszonen entscheidenden Vergünstigungen bei der Körperschaftssteuer und bei Importzöllen auf Vorprodukte fast ein Drittel der Einnahmeausfälle aus (90,934 Mrd. Pesos).

Eine weitere Untersuchung über Steuervergünstigungen in Südostasien ermittelte für Vietnam im Jahr 2001 einen Verlust von Steuereinnahmen aufgrund von Vergünstigungen gegenüber ausländischen Investoren in Höhe von 76 Millionen US-Dollar (Fletcher 2002). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die Untersuchung auch für Kambodscha und Laos.²⁸

für Planung und Investitionen zu so genannten „Foreign-Invested Enterprises“. Die Studie listet für das Jahr 2001 die Abgaben und Gewinne von 4.139 Unternehmen auf. Berechnet man die Höhe des Vorsteuergewinns, veranschlagt dann die in Vietnam übliche Körperschaftsteuer von 32% und vergleicht diesen Wert mit den tatsächlichen Steuereinnahmen, erhält man eine Differenz von 76 Mio. US-Dollar.



E Subsahara-Afrika

Auch in Subsahara-Afrika (SSA) breiteten sich in den vergangenen drei Jahrzehnten Sonderwirtschaftszonen massiv aus (vgl. Tabelle 6). Während es 1980 nur in einem von 29 afrikanischen Staaten solche Zonen gab, waren es im Jahr 2005 fast die Hälfte der untersuchten Länder (vgl. Keen/Mansour 2009:19). Alle SWZ gewähren Investoren Steuervergünstigungen. Eine Studie des IWF sieht darin eine erhebliche Bedrohung für die Einnahmehasis der Regierungen:

“The proliferation of FZs (SWZ, die Red.) offering CIT incentives is a significant potential risk to the revenue base.” (Keen/Mansour 2009:21).

Darüber hinaus machen Keen und Mansour zwei weitere bemerkenswerte Beobachtungen:

“FZ (SWZ, die Red.) companies succeed in securing lower personal income tax and social security contributions for their FZ employees (as in Djibouti, for example, until it was eliminated in 2009).

FZ companies have been found – though it is not always possible to investigate this – to declare noticeably higher profit rates than those outside the zone.” (ebd.)

Über zwei Drittel der Länder im SSA bieten Investoren mittlerweile *Tax Holidays* an. Der Senegal beispielsweise gewährt diese in seiner Sonderwirtschaftszone sogar für 50 Jahre. Dies widerspricht nach Aussage des Internationalen Währungsfonds dem üblichen Ratschlag, besser die Kosten einer Investition steuerlich zu berücksichtigen als das Ergebnis. Der IWF verweist auch auf die Kontrollprobleme, die durch die Umsatzsteuerbefreiung für Unternehmen in Sonderwirtschaftszonen entstehen, insbesondere dann, wenn ihre Betriebsstätten außerhalb der Zone liegen:

“In some cases, moreover (as in Madagascar, for example), companies are given FZ status even if not located in a secured area, so obtaining no particular infrastructure benefit and posing considerable control problems in relation to customs and VAT.” (ebd.)

I Steuervergünstigungen für Unternehmen in Subsahara-Afrika 1980–2005

Tabelle 6

Länder mit ...	1980			2005		
	ANZAHL	ZAHLE DER UNTERSUCHTEN LÄNDER	%	ANZAHL	ZAHLE DER UNTERSUCHTEN LÄNDER	%
Sonderwirtschaftszonen	1	29	3	18	39	46
Tax Holidays für ausländische Investoren	13	29	45	27	39	69
verminderter Körperschaftssteuer	3	29	10	20	39	51
Investitionsabschreibungen	17	29	59	22	39	56
Exportanreizen	3	29	10	11	39	28

nach Keen und Mansour (2009:19)

Schließlich erwähnen Keen und Mansour, dass durch Steuerergünstigungen in SWZ der Druck auf die Politik wächst, diese Vergünstigungen auf das ganze Land zu übertragen:

“Anecdotal evidence also suggests that tax incentives for firms in FZs put pressure on policymakers to provide similar incentives to firms outside the zones, through either the general tax code or investment codes.” (ebd.)

3.2 Resümee: Schädliche Anreize

Die meisten Untersuchungen über Sonderwirtschaftszonen stimmen grundsätzlich darin überein, dass Ausnahmeregelungen bei der Besteuerung ausländischer Investoren (sei es innerhalb oder außerhalb von SWZ) Probleme mit sich bringen und die Staaten letztlich teuer zu stehen kommen. Dies gilt insbesondere bei vollständiger Steuerbefreiung (*Tax Holidays*) für Investoren in SWZ. So betont etwa Klemm (2009:14, Hervorhebung im Original):²⁹

“Despite their popularity, tax holidays seem particularly harmful. First, they are particularly attractive to short-term, footloose and rapidly profitable investment, as the benefits accrue only during the limited period of the tax holiday.” (...) Second, their costs are often intransparent, because beneficiaries are either exempt from filing tax returns, or, if there is an obligation, may not do so correctly.”

Die Weltbank (2008:50) weist außerdem darauf hin, dass *Tax Holidays* als Investitionsanreize unwirksam sind, wenn die Investoren davon ausgehen, dass sie in den ersten Jahren ohnehin keine Gewinne erwirtschaften. Zudem ermutigten sie transnationale Unternehmen, Gewinne mittels einer entsprechend „angepassten“ Verrechnungspreisgestaltung (*Transfer Pricing*) in jene Länder zu transferieren, wo sie nicht besteuert werden. Doch auch Ausnahmeregelungen im Bereich der indirekten Steuern – Verbrauchs- oder Mehrwertsteuer – bringen Probleme mit sich. Ihre Wirksamkeit ist ebenfalls umstritten. Bauer et al. (2008:69) stellen dazu fest:

“Incentives in the form of partial or full exemptions of indirect taxes are very costly because of the high risk that qualified purchases are diverted to unintended beneficiaries. Also, in a functioning VAT system an exemption on the purchase of inputs is not very valuable to the beneficiary, since VAT on inputs would be creditable.”

In einigen Ländern haben die Regierungen Steuerergünstigungen für ausländische Investoren wieder rückgängig gemacht (vgl. Keen und Mansour 2002:25; Botman et al. 2008:18). Allerdings wurden in allen genannten Fällen gleichzeitig die nominalen Steuersätze gesenkt. So hat z. B. die Slowakei 2004 die Überwachung und Offenlegungsvorschriften für Unternehmen verschärft und *Tax Holidays* abgeschafft, gleichzeitig aber die Einkommens- und Körperschaftssteuersätze gesenkt und die Abschreibungsmöglichkeiten sowie die Verlustvorträge erhöht. Ägypten hat 2006 damit begonnen, die *Tax Holidays* auslaufen zu lassen und die Steuerbasis zu verbreitern. Parallel dazu wurden die Körperschafts- und Einkommenssteuersätze gesenkt. Ebenfalls 2006 hat Mauritius Steuerergünstigungen in den SWZ abgeschafft und die Körperschafts- und Einkommenssteuersätze innerhalb und außerhalb der Zonen – auf niedrigerem Niveau – vereinheitlicht. In den chinesischen SWZ wurde 2007 angekündigt, die fünfjährigen *Tax Holidays* und die reduzierten Körperschaftssteuersätze bis 2012 abzuschaffen – zu Gunsten eines einheitlichen, auf 25 Prozent gesenkten Satzes.

„Despite their popularity, tax holidays seem particularly harmful.“



Botman et al. (2008:18ff) empfehlen den Philippinen eine ähnlich strukturierte Steuerreform, weil niedrigere Steuersätze (im Gegensatz zu *Tax Holidays*) das Land auch für Unternehmen längerfristig als Investitionsstandort interessant machen. Sie erwarten zudem kurz- bis mittelfristig eine Steigerung der Steuereinnahmen.

²⁹ Vgl. auch Botman et al. (2008:13,15)

Keen und Mansour (2002:26) machen darüber hinaus geltend, dass die Abschaffung von Steuervergünstigungen in SWZ die Steuersysteme der betreffenden Länder näher an die internationalen Standards heranführen könne. Bauer et al. (2008:72) schließlich weisen darauf hin, dass die Abschaffung von steuerlichen Ausnahmeregelungen den Verwaltungsaufwand mindere. Immer wieder wird in den Untersuchungen kritisiert, dass Regierungen bei der Einrichtung von SWZ zu sehr auf steuerliche Anreize setzen statt auf eine gute Infrastruktur und ein förderliches Investitionsumfeld zu achten. Neben den oben erwähnten Beispielen zählt etwa die OECD (2007:41) „*überfreundliche steuerliche Anreize*“ neben einer Reihe anderer Ursachen sogar zu den möglichen Gründen für das Scheitern von Sonderwirtschaftszonen.

Gelegentlich drängt sich jedoch der Eindruck auf, dass die Kritik lediglich geäußert wird, um weitere landesweite Steuersenkungen zu fordern – etwa begründet mit der Notwendigkeit zur Harmonisierung des Steuerregimes. So rät z. B. Böhmer (2009:12), die „*Vergünstigungen in der Zone mit dem nationalen Steuersystem zu harmonisieren um so mittels der Reformen in der Zone eine grundlegende Steuerreform anzustoßen.*“ Ähnlich argumentieren Chai und Goyal (2005:82). Staaten, die Vergünstigungen in ihren Steuersystemen reduzieren wollen, müssen daher sorgfältig darauf achten, dass diese Bemühungen nicht eine weitere Runde im Steuersenkungswettbewerb einleiten. Sich mit Nachbarländern, die auch um Auslandsinvestitionen werben, lediglich auf die Höhe der künftigen Steuersätze zu einigen, reicht dabei nicht aus. Keen und Mansour (2009:25f) warnen:

“But since effective tax rates depend on both the rate and the base, coordinating through minimum statutory rates alone may not have the intended effect – countries could still compete, for example, by narrowing their CIT bases so as to lower their average effective tax rates. Some form of base coordination is thus likely to be needed for any effective form of cooperation.”

Zudem darf eine Betrachtung der Vor- und Nachteile von Ausnahmeregelungen im Steuerrecht und von Steuerbefreiungen nicht bei der Frage nach den Nettoeffekten stehen bleiben. Steuerpolitik ist ein gesellschaftlich sensibles Thema und die Gewährung von Vorteilen für bestimmte Gruppen kann unerwünschte Auswirkungen haben. So warnt Klemm (2009:23, Hervorhebung im Original):

“Even if a tax incentive can be useful in principle, a country may be well advised to refrain from introducing one.”

This reflects the advantage of a coherent and simple tax system, which cannot take account of all issues, especially since they may be changing over time. Moreover, once a system has created the precedence of an exemption for one particular sector or region, the pressure for further ones will increase. The ultimate outcome may be a less efficient tax system, even if a few of the incentives used have a sound economic rationale and are cost-effective.”

Dabei sind steuerliche Anreize für Unternehmen bei weitem nicht das einzige Kriterium für eine Investitionsentscheidung. Wichtige Einflussfaktoren sind darüber hinaus neben einer guten Infrastruktur die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, das Ausmaß staatlicher Regulierung, niedrige Transportkosten und – wo nicht für den Export produziert wird, – die Absatzchancen im Zielland. Auch der bürokratische Aufwand, Korruption, Rechtssicherheit sowie politische, soziale und wirtschaftliche Stabilität des Investitionsstandortes spielen eine Rolle. In einer Umfrage des Wirtschaftsberatungsunternehmens McKinsey bei 30 Unternehmen, die Produktionsstätten nach Indien verlagert haben (Farrell et al. 2004:30), landeten die finanziellen Anreize der Regierung im Ranking der Faktoren, die die Investitionsentscheidung beeinflusst haben, an letzter Stelle.³⁰

Es kann daher vermutet werden, dass Unternehmen in aller Regel auch ohne diese Anreize in einem Land investieren würden – vorausgesetzt, alle anderen Faktoren, die die Investitionsentscheidung beeinflussen, stimmen. Das heißt freilich nicht, dass die Investoren die angebotenen steuerlichen Vergünstigungen nicht gerne „mitnehmen“.

Obwohl die Nettoeffekte letztlich nur schwer quantifizierbar sind, ist zu befürchten, dass die Kosten steuerlicher Vergünstigungen für Investitionen in Sonderwirtschaftszonen den Nutzen für die betroffenen Staaten in der Regel deutlich überwiegen. Es ist mehr als fraglich, ob die Einnahmeausfälle infolge von Steuerbefreiungen durch die neu geschaffenen Arbeitsplätze und die damit verbundenen zusätzlichen Einkommensteuereinnahmen überkompensiert werden können. Wie die oben geschilderten Erfahrungen aus der Karibik, Asien und Subsahara-Afrika zeigen, fördern die für ausländische Direktinvestitionen gewährten Vergünstigungen dagegen tendenziell eher Steuersenkungswettläufe.

Schlussfolgerungen

4



Foto: © Femmers1984/Paul Fenton, flickr.com, cc Vers. 2.0

Blick vom KOMTAR-Gebäude auf die Sonderwirtschaftszone von Penang, Malaysia

Der Boom, den Sonderwirtschaftszonen in den vergangenen Jahrzehnten erlebten, hatte durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008 ein vorläufiges Ende gefunden. Mit der Wiederbelebung der Weltkonjunktur und dem erneuten Anstieg der Exportgüternachfrage erleben diese Zonen aber möglicherweise eine Renaissance.

Dabei hat gerade die Krise die Schwächen des exportgestützten Entwicklungsmodells, das auf der Vorzugsbehandlung für ausländisches Kapital beruht, offensichtlich gemacht:

- Sonderwirtschaftszonen bringen zwar Kapital und Devisen ins Land, die Nettoeffekte sind jedoch in Folge von Kapitalflucht, des Rücktransfers von Profiten, *Round Tripping* und der Importkosten für Vorprodukte ungewiss.
- In den Zonen entstehen Arbeitsplätze, aber häufig entsprechen diese nicht den Standards menschenwürdiger Arbeit. Gewerkschaftsrechte sind in den Zonen regelmäßig außer Kraft gesetzt.
- Gelegentlich tragen die Zonen zum Transfer von Technologie und Wissen bei, aber häufig bleiben sie abgekoppelte Enklaven ohne signifikante *Spill-over-Effekte* für die heimische Wirtschaft.
- Mit ihren überflüssigen finanziellen Anreizen für ausländische Investoren tragen die Regierungen zum globalen Steuerwettbewerb nach unten bei, bei dem es am Ende nur Verlierer gibt – mit Ausnahme der Investoren selbst.
- Schließlich sind die Sonderwirtschaftszonen Symbole eines auf Exportorientierung ausgerichteten Wachstums- und Entwicklungsmodells, das zwangsläufig die Abhängigkeit der betreffenden Länder vom Weltmarkt steigert und sie gegenüber Konjunkturschwankungen in den Importländern verwundbarer macht. Dementsprechend waren gerade die exportorientierten Volkswirtschaften des Südens von der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise besonders betroffen.

Statt zum *business as usual* zurückzukehren, sollten die Regierungen aus der Krise und den bisherigen Erfahrungen mit der Sonderbehandlung transnationaler Investoren die politischen Konsequenzen ziehen und die Modelle der Sonderwirtschaftszonen grundsätzlich auf den Prüfstand stellen.

Aus den Erfahrungsberichten zivilgesellschaftlicher Organisationen und Gewerkschaften und den Untersuchungen internationaler Organisationen von der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bis IWF lassen sich schon jetzt einige generelle Schlussfolgerungen ableiten:

1 Jede bestehende oder in Planung befindliche Sonderwirtschaftszone sollte einer umfassenden volkswirtschaftlichen **Kosten-Nutzen-Analyse** unterzogen werden. Dabei sollte zum einen untersucht werden, welche kurz-, mittel- und langfristigen Effekte die Produktion in der Zone auf die Leistungsbilanz des jeweiligen Landes hat, zum anderen sollten die direkten und indirekten Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte analysiert werden.

Wie hoch sind die Kosten, die durch Subventionen und die kostenlose Bereitstellung der Infrastruktur entstehen? In welchem Umfang entgehen den öffentlichen Kassen durch Steuerbefreiungen für ausländische Investoren Einnahmen? Wie effizient sind diese fiskalischen Anreize? Würden die ausländischen Unternehmen auch ohne sie investieren? In welchem Umfang handelt es sich bei den Investitionen um *Round Tripping* einheimischer Unternehmen mit dem Ziel der Steuervermeidung? Fällt die Kosten-Nutzen-Analyse negativ aus, sollten derartige Investitionsanreize beseitigt werden.

2 Um den Steuerwettbewerb nach unten zu stoppen, sollten die Regierungen ihre regionale und **internationale Steuerkooperation** verbessern. Wenn die Regierungen im Rahmen multilateraler Steuerabkommen gemeinsam den Verzicht auf *Tax Holidays* für ausländische Investoren vereinbaren, reduzieren sie ihre Erpressbarkeit gegenüber transnationalen Konzernen ohne ihre Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden. Zugleich begegneten sie mit dem Verzicht auf selektive Steuervergünstigungen dem Druck zu flächendeckenden Steuersenkungen im eigenen Land.

3 Die Missachtung international vereinbarter Umwelt- und Sozialstandards und Verletzung universeller **Menschenrechte** darf nicht als Investitionsanreiz dienen. Sonderwirtschaftszonen, die mit der Verletzung dieser Rechte werben, sollten ebenso sanktioniert werden wie Unternehmen, die in diesen Zonen investieren, um von niedrigeren Standards zu profitieren.



Literatur

- A**
- Alam, Z./Nurul Alam, M. (2008):** Tax Expenditure: The Bangladesh Perspective. In: The Bangladesh Accountant. Juli–September, S. 79–84. www.icab.org.bd/journal/15.pdf
- Amirahmadi, H./Wu, W. (1995):** Export Processing Zones in Asia. In: Asian Survey. Vol. 35, Nr. 9, S. 828–849.
- Amiti, Mary/Wei, S.-J. (2004):** Fear of Service Outsourcing: Is it Justified? In: Economic Policy. Nr. 4, 307–347.
- B**
- Baissac, C. (2004):** Export Processing Zones in Africa. In: FDI Magazine, October/November.
- Bauer, A./Berkmen, P./Cubeddu, L. et al. (2008):** Tax Incentives and Foreign Direct Investment: Policy Implications for the Caribbean. In: Bauer, A./Cashin, P./Panth, S. (Hg.): The Caribbean-Enhancing Economic Integration. Washington, D.C.: IMF. S. 44–84. www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02985.pdf
- Baumüller, H. (2009):** Competing for Business. Sustainable Development Impacts of Investment Incentives in Southeast Asia. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development. www.tradeknowledgenetwork.net/pdf/competing_business_southeast_asia.pdf
- Biggs, P. (2007):** Tax Incentives to Attract FDI. Presentation for an UNC-TAD Meeting of Experts on FDI, Technology and Competitiveness, 8.–9. März. Genf. www.ictregulationtoolkit.org/en/Document.3450.pdf
- Bjorvatn, K./Coniglio, N. (2006):** Policy Design and Rent Seeking: Targeted versus Broad Based Intervention. In: Review of Development Economics. Vol. 10, Nr. 4, 577–585.
- Blomstrom, M./Kokko, A. (2003):** Human Capital and Inward FDI. Working Paper. Nr. 167. Stockholm: Stockholm School of Economics. www.swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0167.pdf
- Böhmer, A. (2009):** Stocktaking of Good Practices for Free Economic Zone Development. Presentation for the OECD Working Group on Investment Climate Policy and Promotion, 3. Juli. Bodrum, Türkei. www.oecd.org/dataoecd/26/21/43361587.pdf
- Bolnick, B. (2004):** Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region. Arlington: Nathan-MSI Group. www.fiscalreform.net/library/pdfs/tax_incentives_bolnick.pdf
- Borga, M./Zeile, W. (2004):** International Fragmentation of Production and the Intrafirm Trade of US Multinational Corporations. Working Paper. Nr. 2004–02. Washington, D.C.: US Department of Commerce.
- Botman, D./Klemm, A./Baqir, R. (2008):** Investment Incentives and Effective Tax Rates in the Philippines: A Comparison with Neighbouring Countries. IMF Working Paper. Nr. 08/207. Washington, D.C.: IMF. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08207.pdf
- Boyenge, J. P. (2007):** ILO Database on Export Processing Zones (revised). Sectoral Activities Programme. Working Paper 201. Genf: ILO. www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_80_engl.pdf
- C**
- Campa, J./Goldberg, L. (1997):** The Evolving Export Orientation of Manufacturing Industries: Evidence from Four Countries. Working Paper. Nr. 5919. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Carr, M./Chen, M. (2004):** Globalization, Social Exclusion and Gender – with Special Reference to Informal Employment and Gender. Working Paper. Nr. 20. Genf: Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization. International Labour Office. sed-trade-forum.itcilo.org/ita/Papers/ilo/globsoc.pdf
- Centre for Education and Communication (2009):** National Strategy Meet on Labour Rights in SEZs. New Delhi (mimeo).
- Chai, J./Goyal, R. (2005):** Tax Concessions and Foreign Direct Investment. In the ECCU. In: Eastern Caribbean Currency Union. Selected Issues. IMF Country Report. Nr. 05/305. Washington, D.C.: IMF. imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05305.pdf
- Chee, Y. L. (2008):** China Responds to the Crisis. In: Third World Resurgence. Nr. 217–218. www.twinside.org.sg/title2/resurgence/twr217-218.htm
- Christians, A. (2008):** Global Trends and Constraints on Tax Policy in the Least Developed Countries. University of Wisconsin Law School. www.law.ubc.ca/files/pdf/ncbl/papers/Christians.pdf
- D**
- Din, M.-U. (1994):** Export Processing Zones and Backward Linkages. In: Journal of Development Economics. Vol. 43, Nr. 2, S. 369–385.
- E**
- Engman, M./Onodera, O./Pinali, E. (2007):** Export Processing Zones: Past and future role in Trade and Development. OECD Trade Policy Working Paper. Nr. 53. Paris: OECD.

[www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/4f4eb906a942a783c12572e300558929/\\$FILE/IT03227583.pdf](http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/4f4eb906a942a783c12572e300558929/$FILE/IT03227583.pdf)

F Farrell, D./Remes, J. K./Schulz, H. (2004): The Truth about Foreign Direct Investment in Emerging Markets. In: McKinsey Quarterly 2004:1.

FATF (2010): Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones www.fatf-gafi.org/dataoecd/45/47/44888058.pdf

Feenstra, R. (1998): Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy. In: Journal of Economic Perspectives. Vol.12, Nr. 4, S. 31-50. epserv.unila.ac.id/jurnal/BAhan/journal%20of%20economic%20perspectives/1998/1204/12040031.pdf

Feenstra, R./Hansen, G. (1999): Productivity Measurement and the Impact of Trade and Technology on Wages: Estimations from the US, 1972–90. In: Quarterly Journal of Economics. Vol.114, Nr. 3.

Fletcher, K. (2002): Tax Incentives in Cambodia, Lao PDR and Vietnam. Washington D.C.: IWF. www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2002/fdi/eng/pdf/fletcher.pdf

Francois, J./Hoekman, B./Manchin, M. (2005): Quantifying the Magnitude of Preference Erosion due to Multilateral Trade Liberalisation. Background paper for the Global Trade and Financial Architecture Project. New Haven: Center for the Study of Globalisation.

Friedman, J. (2004): Firm Ownership and Internal Labour Practises in a Transition Economy: An Exploration of Worker Skill Acquisition in Vietnam. In: Economics in Transition. Vol. 12, Nr. 2, S. 333–366.

G Gauthier, J.-P. (2004): An Enabling Environment and Economic Zones for Private Sector Development in Bangladesh Free Zones: Performance, Lessons Learned and Implications for Zone Development. Working paper presented in Dhaka, Bangladesh 14–15 December. FIAS. Washington, D.C.: The World Bank.

Ge, W. (1999): The dynamics of Export Processing Zones. UNCTAD Discussion Papers. Nr. 144. Genf: UNCTAD. www.unctad.org/en/docs/dp_144.en.pdf

Gereffi, G. (1995): Global Production Systems and Third World Development. In: Stallings, B. (Hrsg.) Global Change, Regional Response: The New International Context of Development. Cambridge. S. 100–142.

Gereffi, G./Korzeniewicz, M. (1994): Commodity Chains and Global Capitalism. Westport.

Gibbon, P./Jones S./Thompson, L. (2008): An Assessment of the Impact of Export Processing Zones and an Identification of Appropriate Measures to Support Their Development. Prepared for the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs. Kopenhagen: Danish Institute for International Studies.

Gibbon, P. (2008): Governance, Entry Barriers, Upgrading: A Re-Interpretation of Some GVC Concepts from the Experience of African Clothing Exports. In: Competition & Change. Vol.12, Nr. 1, S. 29–48.

Glick, P./Roubard, F. (2006): Export Processing Zone Expansion in Madagascar: What are the Labour Market and Gender Impacts? In: Journal of African Economies. Vol. 15, Nr. 4, S. 722–756.

Hanson, G.-H. (2001): Should Countries Promote Foreign Direct Investment? G-24 Discussion Paper Series. Nr. 9. Genf: UNCTAD.

Hausmann, R./Dani, R./Velasco, A. (2004): Growth Diagnostics. Working Paper. John F. Kennedy School of Government, Harvard UNV. Boston.

Hausmann R./Lant P./Rodrik, D. (2005): Growth Accelerations. In: Journal of Economic Growth. Vol. 10, Nr. 4, S. 303–329.

Huang, Y./Shaofeng, C. (2009): Crisis of the Industrialisation in the Pearl River Delta. EAI Background Info. Nr. 444. Singapur: East Asian Institute. www.eai.nus.edu.sg/BB444.pdf

Hussein, M. N. (2000): Linkages between SMEs and Large Industries for Increased Markets and Trade: An African Perspective. Economic Research Paper. Nr. 53. Abidjan: African Development Bank.

ILO (2008): Report of the Focus Initiative on Export Processing Zones (EPZs): Latest trends and policy developments in SWZs. Committee on Employment and Social Policy. Genf. www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/301/GB.301_ESP_5_engl.pdf

ILO(2007): Report of the Subcommittee on Multinational Enterprises. Genf.

ILO (2003): Employment and Social Policy in Respect of Export Processing Zones (EPZs). Committee on Employment and Social Policy. Genf. www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/286/GB.286_esp_3_engl.pdf

H

I

ILO (1998): Labor and Social Issues Relating to Export Processing Zones. Report for Discussion in the Tripartite Meeting of Export Processing Zone-Operating Countries. Genf: ILO.

IMF (2008): Bangladesh: Selected Issues, IMF Country Report. Nr. 08/335. Washington D.C., www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08335.pdf

IMF (2007): Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa. World Economic and Financial Surveys. Washington, D.C. www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2007/AFR/ENG/sreo0407.pdf

International Confederation of Free Trade Unions (2003): EPZs – Symbols of Exploitation and a Development Dead-End. Brüssel.

Jauch, H. (2008): The Ramatex Closure in Namibia: Hard Lessons to be learned. The Namibian, 14. März 2008. [www.namibian.com.na/index.php?id=28&tx_ttnews\[tt_news\]=48190&no_cache=1](http://www.namibian.com.na/index.php?id=28&tx_ttnews[tt_news]=48190&no_cache=1)

Jauch, H. (2003): Ramatex: On the Other Side of the Fence. Windhoek: Labour Resource and Research Institute.

Jauch, H. (2002): Export Processing Zones and the Quest for Sustainable Development: A Southern African Perspective. In: Environment and Urbanization. Vol. 14, Nr. 1, S. 101–113.

Jenkins, M. (2006): Sourcing Patterns of firms in Export-Processing Zones (EPZs): An Empirical Analysis of Firm-Level Determinants. In: Journal of Business Research. Nr. 59, S. 331–334.

Johansson, H. (1994): The Economics of Export Processing Zones Revisited. In: Development Policy Review. Vol. 12, Nr. 4, S. 287–402.

Johansson, H./Nilsson, L. (1997): Export Processing Zones as Catalysts. In: World Development. Vol. 25, Nr. 12, S. 2115–2128.

Kaplinsky, R. (2005): Globalisation, Poverty and Inequality. London.

Keen, M./Mansour M. (2009): Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization. IMF Working Paper. Nr. 157. Washington, D.C.: IMF. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09157.pdf

Klemm, A. (2009): Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives. IMF Working Paper. Nr. 21. Washington, D.C.: IMF. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0921.pdf

Kusago, T./Tzannatos, Z. (1998): Export Processing Zones: A Review in need of update. Social Protection Discussion Paper. Nr. 9802. Washington, D.C.: Social Protection Group, Human Development Network, The World Bank.

Lee, Y-S. (1999): Labor Shock and the Diversity of Transnational Corporate Strategy in Export Processing Zones. In: Growth and Change. Vol. 30, Issue 3, S. 337–365.

Lipsey, R. E. (2002): Home and Host Country Effects of FDI. Paper for ISIT Conference on Challenges to Globalization, 24–25 Mai. Lidingö, Sweden.

Madani, D. (1999): A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones. Washington D.C.: The World Bank.

McIntyre, J. R./Narula, R./Trevino, L. J. (1996): The Role of Export Processing Zones for Host Economies and Multinationals: A Mutually Beneficial Relationship? In: The International Trade Journal. Vol. 10, Nr. 4. S. 435–466.

McKay, S. C. (2004): Zones of Regulation: Restructuring Labour Control in Privatized Export Zones. In: Politics and Society. Vol. 32, Nr. 2, S. 171–202.

Milberg, W./Amengual, M. (2008): Economic Development and Working Conditions in Export Processing Zones: A Survey of Trends. ILO Working Paper. Nr. 3. Genf: ILO. www.ilo.org/public/french/dialogue/download/wp3englishfinal.pdf

Mireri, C. (2000): The Impact of Export Processing Zone Development on Employment Creation in Kenya. In: Singapore Journal of Tropical Geography. Vol. 21, Nr. 2, S. 149–165.

Morisset, J. (2003): Using Tax Incentives to Attract Foreign Direct Investment. Washington, D.C.: The World Bank.

Mosioma, A. (ohne Jahr): Tax Competition: The Role of Tax Incentives in Encouraging Harmful Tax Competition in the East African Flower industry. Utrecht: Tax justice network Niederlande. www.taxjustice.nl/dialogs/download.aspx?oid=72b08d6d-6cde-488a-8877-0e9f490eeeb2

Mortaza, M. Golam/Begum, L. (2006): Tax Expenditures in Bangladesh: An Introductory Analysis. Dhaka: Bangladesh Bank. www.bangladesh-bank.org/research/policynote/pn0706.pdf

L

M

- N** **Noe, L. S. (2007):** Review about Donor Support to the RMG Sector as per May 2007. Prepared for the Bangladesh-German Development Cooperation. Dhaka: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- O** **OECD (2007):** Tax Incentives for Investment – A Global Perspective: Experiences in MENA and non-MENA countries. Paris. www.oecd.org/dataoecd/51/17/38758855.pdf
- P** **Pack, H./Saggi, K. (2006):** The Case for Industrial Policy: A Critical Survey. Policy Research Working Paper Series. Nr. 3839. Washington, D.C.: The World Bank.
- Palpacuer, F./Gibbon, P./Thomsen, L. (2005):** New Challenges for Developing Country Suppliers in Global Clothing Chains: A Comparative European Perspective. In: World Development. Vol. 33, Nr. 3, S. 409–430.
- Papadopoulos, N./Shavin, M. (2007):** Export Processing Zones in Development and International Marketing: An Integrative Review and Research Agenda. In: Journal of Macromarketing. Vol. 27, Nr. 2, S. 148–161.
- Pollin, R./Githinji M. W./Heintz, J. (2007):** Wage cutting in Kenya will Expand Poverty, Not Create Jobs. One Pager. Nr. 46. Brasilia: International Poverty Center.
- R** **Raynolds, L. T. (1998):** Harnessing Women' Work: Restructuring Agricultural and Industrial Labour Forces in the Dominican Republic. In: Economic Geography. Vol. 74, Nr. 2, S. 149–169.
- Romero, A. T. (1995):** Labour Standards and Export Processing Zones: Situation and pressures for change. In: Development Policy Review. Vol. 13, Nr. 3, S. 247–276.
- Rodrik, D. (2007):** Normalizing Industrial Policy. Working Paper. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Rondinelli, D. A. (1987):** Export Processing Zones and Economic Development in Asia: A Review and Reassessment of a Means of Promoting Growth and Jobs. In: American Journal of Economics and Sociology, Vol. 46, Nr. 1, S. 89–106.
- S** **Sachs, J./Warner, A. (1995):** Economic Reform and the Process of Global Integration. In: Brookings Papers in Economic Activity 1. S. 1–118.
- Sanchez-Ancochea, D. (2006):** Development Trajectories and New Comparative Advantages: Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization. In: World Development. Vol. 34, Nr. 6, S. 996–1015.
- Sannasee, R. V. (2007):** Employment Creation and Skill Diffusion by Multinationals and Foreign Joint Ventures in the Mauritian Export Processing Zone. In: Journal of the Textile Institute. Vol. 98, Nr. 2, S. 99–108.
- Sargent, J./Matthews L. (1999):** Exploitation or Choice? Exploring the Relative Attractiveness of Employment in the Maquiladoras. In: Journal of Business Ethics. Vol. 18, Nr. 2, S. 213–227.
- Schrank, A. (2001):** Export Processing Zones: Free Market Islands or Bridges to Structural Adjustment? In: Development Policy Review. Vol. 19, Nr. 2, S. 223–242.
- Schröder, F. (2008):** Chinas Sonderwirtschaftszonen – Das Beispiel Guanzhou, Perflusdelta. Präsentation im Rahmen des Workshops „Sonderwirtschaftszonen – Wachstumsmotoren oder rechtsfreie Räume“. 11. November, Berlin.
- Shaw, J. (2007):** "There is no Work in my Village": The Employment Decisions of Female Garment Workers in Sri Lanka's Export Processing Zones. In: Journal of Developing Societies. Vol. 13, Nr. 1–2, S. 37–58.
- Staffeld, R. (2008):** Exportförderzonen in Honduras – Erfahrungen aus der Bekleidungsindustrie in Choloma. Präsentation im Rahmen des Workshops „Sonderwirtschaftszonen – Wachstumsmotoren oder rechtsfreie Räume“. 11. November, Berlin.
- UNCTAD (2004):** FDI in services – a growing business for EPZs. UNCTAD Investment Brief. Nr. 2. Genf: UNCTAD.
- UNCTAD/WTO (2007):** Bringing Down the Barriers – Charting a Dynamic Export Development Agenda. Background Paper Series. World Export Development Forum Montreux, Switzerland, 8.–11. Oct., Genf: UNCTAD.
- Wellmer, G. (2008):** Sonderwirtschaftszonen (EPZ) in Namibia. Der Fall des malaysischen T&C Konzerns Ramatex, Präsentation im Rahmen des Workshops „Sonderwirtschaftszonen – Wachstumsmotoren oder rechtsfreie Räume“. 11. November, Berlin.
- Wellmer, G. (2004):** Vulamanz! Municipal Service Partnerships and the Poor. Bielefeld: Koordination Südliches Afrika.

U

W

Wick, I. (2009): Frauenarbeit im Schatten. Informelle Wirtschaft und Freie Exportzonen. Siegburg: Südwind.
www.suedwind-institut.de/download-p-u/2009-11-03_SW-ELKB-Studie_Frauenarbeit-im-Schatten.pdf

Wignaraja, G. (2002): Firm size, Technological Capabilities and Market-Oriented Policies in Mauritius, Oxford Development Studies. Vol. 30, Nr. 1, S. 87–104.

World Bank (2008): Special Economic Zones. Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development. FIAS. Washington DC: The World Bank.
[www.fias.net/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/SEZpaperdiscussion/\\$FILE/SEZs+report_April2008.pdf](http://www.fias.net/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/SEZpaperdiscussion/$FILE/SEZs+report_April2008.pdf)

World Bank (1992): Export Processing Zones. Industry and Development Division. Washington, D.C.

World Bank Independent Evaluation Group (2006): Assessing World Bank support for trade 1987–2004: An IEG evaluation. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
siteresources.worldbank.org/EXTASSWBSUPTRADE1987/Resources/trade_evaluation.pdf

X **Xiao, G. (2004):** People's Republic of China's Round-Tripping FDI: Scale, Causes and Implications, ADB Institute Discussion Paper. Nr. 7. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
www.adbi.org/files/2004.06.dp7.foreign.direct.investment.people.rep.china.implications.pdf

Z **Zee, H./Stotsky, J./Ley, E. (2002):** Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers. In: World Development. Vol. 30, Nr. 9, 1497–1516.

Internetseiten

ILO – Internetseite zu Sonderwirtschaftszonen:

www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/themes/epz.htm

ILO – InFocus Initiative:

www.ilo.org/public/english/dialogue/epz.htm

UNCTAD – Foreign Direct Investment Database:

stats.unctad.org/fdi/ReportFolders/reportFolders.aspx

Weltbank – Foreign Direct Investment Statistics:

search.worldbank.org/data?qterm=FDI

WEPZA – World Economic Processing Zones Association:

www.wepza.org

WTO – World Trade Statistics:

stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx

Impressum

Herausgeber	
DGB Bildungswerk BUND	Layout
Nord-Süd-Netz	Achim Konopatzki
Hans-Böckler-Straße 39	
40476 Düsseldorf	Druck
Tel.: 0211/4301-514	Leppelt Grafik & Druck, Bonn
Fax: 0211/4301-500	
nord-sued-netz@dgb-bildungswerk.de	
www.nord-sued-netz.de	Schutzgebühr: 3,50 Euro
Kontakt: Nina Berg	
	ISBN: 978-3-941553-04-0
Global Policy Forum Europe	Düsseldorf/Bonn/Osnabrück
Königstraße 37a	Mai 2010
53115 Bonn	
Tel.: 0228/9650-510	
Fax: 0228/9638-206	
europe@globalpolicy.org	
www.globalpolicy.eu	
Kontakt: Jens Martens	
terre des hommes	
Ruppenkampstr. 11 a	
49084 Osnabrück	
Tel.: 0541/710 10	
Fax: 0541/707 233	
info@tdh.de	
www.tdh.de	
Kontakt: Klaus Schilder	
Autoren	
Uwe Kerkow	
Jens Martens	
Mitarbeit	
Julia Pfitzner	
Christian Rebhan	
Antje Schultheis	

Weitere Publikationen zum Thema

Steuergerechtigkeit und Unternehmensverantwortung

Dokumentation

Herausgegeben von DGB Bildungswerk BUND,
Global Policy Forum Europe und terre des hommes.
Dezember 2007, Schutzgebühr: 3,50 Euro



Aus dem Inhalt:

Nicola Liebert

Wie sich der Staat selbst das Wasser abgräbt –
und was dagegen zu tun wäre

Jens Martens

Steuervermeidung der Konzerne
auf Kosten der Entwicklungsländer

Bruno Gurtner

Das UNO-Expertenkomitee zur internationalen
Zusammenarbeit in Steuersachen

Wilfried Kurtzke

Öffentliche Finanzen stärken und Steuergerechtigkeit
verbessern statt Steuergeschenke an Unternehmen

Detlev von Larcher

Für eine strategische Allianz von Gewerkschaften
und NGOs gegen Steuerflucht und Steuervermeidung

www.globalpolicy.org/veroeffentlichungen.html

Freiwillig in die Krise – reguliert wieder heraus

Die globale Finanzkrise und die Verantwortung von Unternehmen und Banken

Herausgegeben vom CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung,
DGB Bildungswerk BUND, Global Policy Forum, terre des hommes und
ver.di. Mai 2009



Aus dem Inhalt:

Jörg Huffschmid

Die Krise der Finanzmärkte und
die Antwort der Regierungen

Pedro Morazán

Die Auswirkungen der Finanzkrise
auf die Entwicklungsländer

Barbara Happe

Neue Banken braucht das Land! Anregungen für eine
ökologisch und sozial zukunftsfähige Finanzindustrie

Bernd Moritz

Topmanager mit beschränkter Haftung?
Neue Anreizstrukturen gegen die Gier

Nicola Liebert

Steueroasen trockenlegen –
aber wie?

www.globalpolicy.org/veroeffentlichungen.html

ARBEITSPAPIER

SONDERWIRTSCHAFTSZONEN – ENTWICKLUNGSMOTOREN
ODER TEURE AUSLAUFMODELLE DER GLOBALISIERUNG?

www.dgb-bildungswerk.de

www.tdh.de

www.globalpolicy.eu

ISBN: 978-3-941553-04-0



gedruckt auf FSC-Papier