



Sachstand

Sonderwirtschaftszonen im Rahmen der Struktur- und Regionalförderung

Sonderwirtschaftszonen im Rahmen der Struktur- und Regionalförderung

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 133/18
Abschluss der Arbeit: 24.10.2018
Fachbereich: WD 5 Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Bestandsaufnahme und Maßnahmen zur Struktur- und Regionalförderung	4
3.	Sonderwirtschaftszonen als Lösungskonzept	8
3.1.	Definition	8
3.2.	Sonderwirtschaftszonen innerhalb der EU	10
3.3.	Sonderwirtschaftszone Lausitz	13
4.	Mögliche weiterführende Lösungskonzepte	15
4.1.	Agora Energiewende	15
4.2.	Weitere Literatur	17

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit gibt einen Überblick über Maßnahmen der Struktur- und Regionalförderung für die Braunkohleregion Lausitz. Dabei werden die strukturpolitischen Besonderheiten der Region anhand bestehender Studien dargelegt. Weiterhin wird als mögliches ergänzendes Lösungskonzept der Begriff der Sonderwirtschaftszone definiert, auf bestehende Sonderwirtschaftszonen innerhalb der EU verwiesen, die Anwendbarkeit für die Lausitz analysiert sowie weitere Alternativen benannt. Eine abschließende Wertung geeigneter Maßnahmen ist angesichts des im Fluss befindlichen Meinungsbildungsprozesses der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Regionalentwicklung“ nicht möglich.

2. Bestandsaufnahme und Maßnahmen zur Struktur- und Regionalförderung

Die Braunkohleregionen in Deutschland stehen sowohl unter den Gesichtspunkten des Klimaschutzes als auch des Strukturwandels im Fokus. Mit dem „Klimaschutzplan 2050“¹ wurde im November 2016 seitens des Bundeskabinetts die Einrichtung einer Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Regionalentwicklung“ (kurz Kohlekommission) beschlossen und am 6. Juni 2018 von der Bundesregierung eingesetzt², um die Entwicklungen in den Braunkohleregionen - Lausitz, Mitteldeutsches Revier, Rheinisches Revier und das Helmstedter Revier - einschätzen, Instrumente entwickeln und den Strukturwandel damit möglichst sozialverträglich gestalten zu können. Die Ergebnisse der Kommission sollen im Rahmen eines Abschlussberichts Ende 2018 vorliegen³.

Bereits im Vorfeld des Tätigwerdens der Kommission wurde im BMWi die Stabstelle „Strukturwandel Braunkohleregionen“ zur Zusammenstellung von wirtschaftlichen Potenzialen der vier Regionen und Zusammenarbeit mit Bundesressorts und den betroffenen Bundesländern errichtet. Weiterhin wurden wissenschaftliche Einrichtungen, wie z.B. das RWI, in die Analyse eingebunden⁴.

Bisherige Erkenntnisse des RWI finden sich in den folgenden Veröffentlichungen:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, 2018, Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen, Projektbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Projektnummer: I C 4 – 25/17, Endbericht – Kurzfassung – Januar 2018.

1 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschutz-klimaschutzplan-2050.html> (letzter Abruf: 22.10.2018)

2 <https://www.bmu.de/meldung/kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaefigung-nimmt-arbeit-auf/> (letzter Abruf: 22.10.2018)

3 BMWi, Regionalpolitik - Strukturwandel in den Braunkohleregionen. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/strukturwandel-in-den-braunkohleregionen.html> (letzter Abruf: 22.10.2018)

4 Ders.

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, 2018, Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen, Projektbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Projektnummer: I C 4 – 25/17, Endbericht – Januar 2018.

Jochen Dehio/Torsten Schmidt (2018), Diskussionspapier: Gesamt- und regionalwirtschaftliche Bedeutung des Braunkohlesektors und Perspektiven für die deutschen Braunkohleregionen. RWI Materialien 126. Essen: RWI.

<http://en.rwi-essen.de/forschung-und-beratung/umwelt-und-ressourcen/projekte/392/> (letzter Abruf: 22.10.2018)

Das letztgenannte zusammenfassende Diskussionspapier des RWI kommt in seiner Analyse zu dem Ergebnis, dass der bevorstehende Braunkohleausstieg den Strukturwandel in den vier deutschen Braunkohleregionen verstärken werde und mit zum Teil erheblichen regionalwirtschaftlichen Auswirkungen verbunden sei. In diesem Zusammenhang weist das RWI auf folgende Unterschiede der Braunkohleregionen hin:

„Die Typologie der Braunkohleregionen unterscheidet sich dabei in Bezug auf die Lage, den Urbanisierungsgrad und die Nähe zu städtischen Oberzentren deutlich, sodass die Regionen in recht unterschiedlichem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitieren. Da sich das Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre vornehmlich in städtischen Agglomerationsräumen vollzogen hat, sind die Entwicklungsperspektiven eher ländlich geprägter Regionen wie der des Lausitzer Reviers vergleichsweise ungünstig. Insgesamt weisen die beiden ostdeutschen Braunkohleregionen (Lausitzer Revier, Mitteldeutsches Revier) gegenüber den westdeutschen Regionen des Rheinischen und Helmstedter Reviers, aber auch gegenüber dem Bundesdurchschnitt nach wie vor einen Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung auf. Zwar dürfte sich der Aufholprozess der vergangenen Jahre fortsetzen, eingeschränkt wird dies aber dadurch, dass die Industrialisierungsgrade in den ostdeutschen Braunkohleregionen relativ gering ausfallen, sich Schwächen in bedeutsamen Dienstleistungssektoren zeigen und die Innovationsintensitäten sehr niedrig sind. Daher sollten besonders in diesen Regionen Strukturwandelprozesse flankiert und Wachstumskräfte gefördert werden.“⁵

Weiter führt der o.g. RWI-Beitrag speziell zur Lausitzer Region wie folgt aus:

„Die Braunkohle hat demnach auf der regionalen Ebene nach wie vor eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung, was insbesondere für die als strukturschwach einzustufende Region des Lausitzer Reviers gilt, wo den Analyseergebnissen zufolge eine besondere Standortproblematik vorzuliegen scheint. Zwar hilft der Umstand, dass 2015 zwei Drittel

5 Jochen Dehio/Torsten Schmidt, 2018, Diskussionspapier: Gesamt- und regionalwirtschaftliche Bedeutung des Braunkohlesektors und Perspektiven für die deutschen Braunkohleregionen, RWI Materialien Heft 126, 06/2018, S. 1.
http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-materialien/rwi-materialien_126.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

der direkt im Braunkohlesektor Beschäftigten älter als 45 Jahre alt waren, einen mittelfristig angelegten schrittweisen Rückzug der Braunkohleförderung und -verstromung sozialverträglich zu gestalten, für den Strukturwandel und die Förderung regionalwirtschaftlicher Perspektiven bringt dies aber wenig. (...) Sollte es nicht gelingen, die Stadt Cottbus zu einem größeren Oberzentrum auszubauen (z.B. durch die Ansiedlung weiterer Forschungseinrichtungen und Unternehmen sowie einen effektiven Breitbandausbau), sind wohl keine größeren Impulse für die Region zu erwarten, vielmehr dürfte sich die ohnehin schon hohe Abwanderung von Arbeitskräften fortsetzen.“⁶

Somit sollte vordringlich in den ostdeutschen Braunkohleregionen, d.h. insbesondere der Lausitz, der Strukturwandel durch geeignete Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik flankiert werden, um dem sehr geringen Industrialisierungsgrad, den Schwächen in einigen Dienstleistungssektoren, der äußerst niedrigen Innovationsintensität sowie der demographischen Entwicklung (Abwanderung/Fachkräftemangel) entgegenzuwirken. Ein Braunkohleausstieg sei vor diesem sensiblen Hintergrund nur äußerst behutsam zu realisieren.⁷

Das BMWi verweist weiterhin auf das aus **Mitteln des Energie- und Klimafonds aufgelegte Förderprogramm „Unternehmen Revier“** zur Unterstützung der im Strukturwandel stehenden Braunkohleregionen:

„Kern des neuen Programms sind Ideen- und Projektwettbewerbe, mit denen Projekte identifiziert und ausgewählt werden sollen, die dem Strukturwandel in den Braunkohleregionen helfen. Verantwortlich sind die Reviere weitestgehend selbst. Entscheidungs- und Handlungsgrundlage zur Förderung von Projekten mit den Mitteln des Modellvorhabens sind außerdem die Regionalen Investitionskonzepte, die von allen vier Braunkohleregionen vorgelegt wurden.“⁸

Exemplarisch zur Region Lausitz:

Wirtschaftsregion Lausitz GmbH, Strukturentwicklung in der Lausitz, Mobilisierung, Einbindung und nachhaltige Verankerung regionaler und überregionaler Kompetenzen, Regionales Investitionskonzept (RIK) Lausitz vom 22.01.2018

[https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/regionales-investitionskonzept-lausitz.pdf? blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/regionales-investitionskonzept-lausitz.pdf?blob=publicationFile&v=6) (letzter Abruf: 22.10.2018)

6 Jochen Dehio/Torsten Schmidt, 2018, Diskussionspapier: Gesamt- und regionalwirtschaftliche Bedeutung des Braunkohlesektors und Perspektiven für die deutschen Braunkohleregionen, RWI Materialien Heft 126, 06/2018, S. 16.
http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-materialien/rwi-materialien_126.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

7 Ders. S. 16

8 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/strukturwandel-in-den-braunkohleregionen.html> (letzter Abruf: 22.10.2018)

*Bundesmodellvorhaben Unternehmen Revier (Förderdatenbank des BMWi)**Förderart: Zuschuss**Förderbereich: Regionalförderung**Fördergebiet: Bund – Braunkohleregionen**Förderberechtigte: Unternehmen; Bildungseinrichtung; Forschungseinrichtung; Hochschule; Kommune; Öffentliche Einrichtung; Verband/Vereinigung**Ansprechpartner: Abwicklungspartner in den Regionen; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)*

<http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=db20c11a688e10383fd0ae62bfdaaea1;views=document&doc=13620> (letzter Abruf: 22.10.2018)

Ergänzend stehen den Regionen die bereits traditionell bestehenden, zahlreichen Maßnahmen des Bundes und der Länder, beispielsweise die **Innovationsprogramme** und die **Europäischen Strukturfonds** zur Verfügung. Da es sich bei den Braunkohleregionen überwiegend um strukturschwache Regionen handelt, bestehen weiterhin auch die **Fördermöglichkeiten im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)**. Damit werden neben Investitionen der gewerblichen Wirtschaft und wirtschaftsnahen kommunalen Infrastrukturinvestitionen schon jetzt auch Projekte zum Aufbau von länder- und landkreisübergreifenden Arbeitsstrukturen in Braunkohleregionen unterstützt.⁹

BMWi, Regionalpolitik, Wirtschaft der Regionen stärken, Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe (GRW)

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/regionalpolitik.html> (letzter Abruf: 22.10.2018)

*Speziell (Förderdatenbank des BMWi)**Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW)**Förderart: Zuschuss**Förderbereich: Arbeit; Infrastruktur; Regionalförderung; Unternehmensfinanzierung**Fördergebiet: Bund - GRW-Gebiete**Förderberechtigte: Unternehmen; Kommune; Öffentliche Einrichtung**Ansprechpartner: Antrag annehmende Stellen in den einzelnen Bundesländern; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)*

<http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=db20c11a688e10383fd0ae62bfdaaea1;views=document&doc=373> (letzter Abruf: 22.10.2018)

⁹ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/strukturwandel-in-den-braunkohleregionen.html> (letzter Abruf: 22.10.2018)

Europäische Strukturfonds, exemplarisch:

Das Operationelle Programm (OP) für den EFRE in Brandenburg 2014-2020
http://ec.europa.eu/regional_policy/de/atlas/programmes/2014-2020/germany/2014de16rfop004 (letzter Abruf: 22.10.2018)

Das Operationelle Programm (OP) des EFRE für Sachsen 2014-2020
http://ec.europa.eu/regional_policy/de/atlas/programmes/2014-2020/germany/2014de16rfop012 (letzter Abruf: 22.10.2018)

Europäische Kommission, 2017, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Leitfaden für staatliche Beihilfen bei den Finanzinstrumenten der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Programmplanungszeitraum 2014-2020, Brüssel, den 2.5.2017 SWD(2017) 156 final
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_state_aid_financial_instruments_de.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

3. Sonderwirtschaftszonen als Lösungskonzept

3.1. Definition

Ralph Michael Wrobel beschreibt das institutionelle Konstrukt einer Sonderwirtschaftszone (SWZ) wie folgt:

„Sonderwirtschaftszonen sind geographische Gebiete innerhalb eines Staates, in denen eine andere Wirtschafts- und Steuergesetzgebung gilt als im Rest desselben. Mit Sonderwirtschaftszonen wird i. d. R. die Steigerung von in- und ausländischen Investitionen bezweckt, weshalb ihre Errichtung als ordnungspolitische Maßnahme im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme verstanden werden kann, welche die mobile Ressource Kapital anziehen soll. Dieses institutionelle „Konstrukt“ findet häufig in Reform- oder Transformationsökonomien Verwendung. Bekannt sind insbesondere die derzeitigen Sonderwirtschaftszonen in China, Indien und Nordkorea, jedoch auch Russland, Vietnam, Polen und andere Länder benutzen dieses Instrument.“¹⁰

Und führt weiterhin aus:

„Sonderwirtschaftszonen sind als eigene Gebietskörperschaften im Systemwettbewerb zu verstehen. Sie umfassen i. d. R. ein geschlossenes Territorium und haben einen von ihrer

10 Ralph Michael Wrobel, Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? Diskurs 2008 – 6, S. 1
http://www.ordnungspolitisches-portal.com/Diskurse/Diskurse_2008-06.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

Umgebung unterschiedlichen institutionellen Rahmen. Diese Unterschiede führen zu Anreizwirkungen im Systemwettbewerb. Konkret sollen positiv wahrgenommene Regelungen in einer SWZ zu einer Zuwanderung von Kapital (Direktinvestitionen) führen.“¹¹

Ergänzend bemerkt Klaus-Heiner Röhl:

„Grundsätzlich lassen sich Sonderwirtschaftszonen zwei verschiedenen Typen zuordnen, wobei es in der Realität nicht selten zu Mischformen und Überschneidungen der beiden Formen kommt (Busch, 1992, 7¹²).

Die am häufigsten anzutreffende Konzeption besteht darin, Unternehmen mit Hilfe von finanziellen Anreizen unterschiedlicher Art zur Geschäftsaufnahme innerhalb der SWZ zu veranlassen. Dazu zählen beispielsweise Steuererleichterungen, Befreiung von Zöllen und anderen Einfuhrbeschränkungen, günstige Immobilien und Kredite zu Vorzugsbedingungen, aber auch eine kostenlose oder verbilligte Bereitstellung einer guten Infrastrukturausstattung.

Demgegenüber setzt der zweite Typ der Sonderwirtschaftszone nicht auf pekuniäre Vergünstigungen, sondern auf eine Deregulierung der wirtschaftlichen Aktivität. Den Unternehmen werden Ausnahmen vom nationalen Rechtsrahmen eingeräumt, so dass sie mehr Freiräume für ihre unternehmerischen Entscheidungen erlangen und weniger unter bürokratischen Hemmnissen leiden. Die Deregulierung und Entbürokratisierung kann sich auf Erleichterungen bei Genehmigungsverfahren und Zulassungen, das Vertragsrecht, das Wettbewerbs- und Planungsrecht, aber auch das Arbeits- und Sozialrecht erstrecken (vgl. auch Kroker et al., 2004¹³).“¹⁴

Eine Zusammenstellung nach der Typologie der Sonderwirtschaftszonen ist der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen:

11 Ders. S. 9

12 Busch, Berthold, 1992, Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Systemtransformation, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 198, Köln.
https://www.geog.uni-heidelberg.de/md/chemgeo/geog/human/china_sonderwirtschaftszone.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

13 Kroker, Rolf / Lichtblau, Karl / Röhl, Klaus-Heiner, 2004, Abbau von Bürokratie in Deutschland, IW-Analysen 3, Köln.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/181764/1/iw-analysen-bd003.pdf> (letzter Abruf: 22.10.2018)

14 Klaus-Heiner Röhl, 2004, Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung. Neue Ideen für die neuen Bundesländer.
https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/Positionen/Positionen_10.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

Typologie der Sonderwirtschaftszonen	
Typ	Beschreibung
Zollfreigebiet, Freihafen	Befreiung von Zöllen und sonstigen Behinderungen für Importe wie Einfuhrumsatzsteuern und Kontingenten soll die Wirtschaft beleben (Lagerung, Umschlag)
Gebiet mit steuer- oder zollfreiem Verkauf	Wegfall von Zöllen und indirekten Steuern für Konsumgüter zur Förderung des Einzelhandels; oft auch zur Stärkung des Tourismus
Exportförderzone	Erleichterte Ansiedlung von Exportindustrien; Zollfreiheit insbesondere für Maschinen und Vorprodukte zur Weiterverarbeitung
Steuersonderzone	Ansiedlungsförderung durch Steuerbefreiung von Investoren; Instrument der Regionalentwicklung
Deregulierte Zone mit Aussetzung nationaler Bestimmungen	Aussetzung komplexer nationaler Regulierungen (Arbeitsmarkt, Sozialrecht, Wettbewerbs- und Planungsrecht, Genehmigungsverfahren) <i>ohne</i> sonstige Vergünstigungen wie zum Beispiel niedrigere Steuersätze
Sektorale Sonderzone	Befreiung von Genehmigungen und Regulierungen für bestimmte Sektoren; zum Beispiel als Zone freier Banken- und Versicherungsaktivität
Zone freier Wirtschaftsaktivität	Befreiung von Genehmigungen in Kombination mit weiteren Vergünstigungen (Steuern, Zölle, Investitionsbeihilfen); Instrument zur Systemtransformation in Osteuropa
Eigene Zusammenstellung	

15

3.2. Sonderwirtschaftszonen innerhalb der EU

Exemplarisch werden im Folgenden einige Sonderwirtschaftszonen vorgestellt.

Wrobel bemerkt zur geschichtlichen Entwicklung in Europa:

„Als erste Sonderwirtschaftszone in Europa gilt Shannon in Irland. Dem Flughafen Shannon, welcher seit Mitte der 30er Jahre von Flugzeugen im Transatlantikverkehr zum Auftanken benutzt worden war, drohte mit dem Aufkommen moderner leistungsfähigerer Düsenflugzeuge der wirtschaftliche Niedergang. Die irische Regierung entwickelte darauf-

15 Klaus-Heiner Röhl, Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung. Neue Ideen für die neuen Bundesländer, S. 9
https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/Positionen/Positionen_10.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

hin 1947 hier eine „Industrial Free Zone“, in der Unternehmensansiedlungen mit Steuererleichterungen, finanziellen Zuschüssen sowie anderen Anreizen gefördert wurden. (Busch 1992, 6).“¹⁶

Auf entwickelte Industrieländer bezogen führt der Autor wie folgt fort:

„In Industrieländern sind Sonderwirtschaftszonen traditionell in Form von Freihäfen oder Zollfreigebietern seit Jahrhunderten bekannt. Zollfreigebietern oder Freihäfen sind alle Gebiete eines Staates, in denen importierte ausländische Güter keinen Zöllen unterliegen und frei eingeführt werden können. Dadurch wird ein gewisser Freiraum für den internationalen Handel geschaffen, im Gegensatz zu regulären Häfen, in denen Güter sofort der Verzollung sowie verschiedenen Kontrollen und Inspektionen unterliegen. Aus einem Freihafen können diese Güter auch frei wieder ausgeführt werden, ohne irgendwelchen Beschränkungen zu unterliegen. (Park 1997, 10).“¹⁷

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union können hierbei Teile des Zollgebiets der Union zu **Freizonen** bestimmen. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Europäischen Kommission Informationen über ihre bestehenden Freizonen. Freizonen sind einzuzäunen. Nicht-Unionswaren können in Freizonen gelagert werden, ohne weder Einfuhr- oder sonstigen Abgaben noch handelspolitischen Maßnahmen (z.B. Einfuhrlizenz) zu unterliegen. Solche Waren können in ein anderes besonderes Verfahren (z.B. Aktive Veredelung oder Endverwendung), und unter deren Voraussetzungen, nach der Lagerung übergeführt werden. Unionswaren können auch in Freizonen gelagert, befördert, verarbeitet und verbraucht werden. Danach können solche Waren ausgeführt oder in das übrige Zollgebiet der Union verbracht werden.¹⁸

Eine Liste aller der Europäischen Kommission gemeldeten Freizonen ist dem folgenden Link zu entnehmen:

Free zones which are in operation in the customs territory of the Union, as communicated by the Member States to the Commission
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/customs/procedural_aspects/imports/free_zones/list_freezones.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

16 Ralph Michael Wrobel, Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? Diskurs 2008 – 6, S. 3
http://www.ordnungspolitisches-portal.com/Diskurse/Diskurse_2008-06.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

17 Ders. S. 7

18 https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/what-is-importation/free-zones_de (letzter Abruf: 22.10.2018)

Mit dem **Beitritt der mittel-osteuropäischen Staaten zur Europäischen Union** hat sich der Schwerpunkt innerhalb der EU auf die Entwicklung von **Transformationsökonomien** verlagert. In sich entwickelnden Volkswirtschaften (Transformations-, Entwicklungs- und Schwellenländern) wird das Instrument der Sonderwirtschaftszone zur Stabilisierung genutzt:

„So schaffen Sonderwirtschaftszonen Vertrauen in den Willen der Regierungen, ihren institutionellen Rahmen zu reformieren, und haben Vorreiterfunktion bei der außenwirtschaftlichen Öffnung. Innerhalb eines Transformationsprozesses können sie „Inseln der Stabilität“ darstellen. (Busch 1992, 25 – 32). Jedoch können Sonderwirtschaftszonen auch zu „industriellen Monokulturen“ werden (Busch 1992, 18), oder ihr Ziel der Unternehmensansiedlung verfehlen, wenn die Anreize falsch oder nicht ausreichend gesetzt wurden. Ihre erfolgreiche Anwendung in einem Transformations- oder Entwicklungsprozess ist daher nicht a priori sicher.“¹⁹

In dieser Form gelangte das wirtschaftspolitische Instrument der Sonderwirtschaftszone (SWZ) bisher vor allem in den mittel- und osteuropäischen Staaten der Europäischen Union – z.B. in **Polen** – zur Anwendung. Dabei wurden infrastrukturell durch öffentliche Investitionen bereits erschlossene Flächen oder ganze Industrieparks mit umfassenden Vergünstigungen für die investitionswilligen Unternehmen und Konzerne versehen, wodurch eine Anballung (oft auch als Cluster-Bildung bezeichnet) von Industriebetrieben auf relativ kleiner Fläche erreicht wurde. Als zentraler Anreiz dienen somit – neben den infrastrukturellen Subventionen – vor allem die umfassende steuerlichen Anreize, die in den Unternehmen über einen bestimmten Zeitraum gewährt werden. Am weitesten wurde diese Art der Investitionsförderung in Polen getrieben, wo inzwischen 14 unterschiedliche SWZ existieren, die eine Gesamtfläche von mehr als 15 000 Hektar einnehmen.²⁰

Die Deutsch-Polnische Industrie- und Handelskammer berichtete kürzlich von einer Ausweitung der 14 Sonderwirtschaftszonen Polens wie folgt:

„Das polnische Ministerium für Investitionen und Entwicklung hat einen neuen Plan um ausländisches Kapital anzuziehen und die Investitionsrate anzukurbeln. So wurde ein Gesetzesentwurf vorgestellt, in dem die öffentliche Hilfe in Form von Steuererleichterungen auf das ganze Land und nicht nur die bislang 14 Sonderwirtschaftszonen ausgeweitet werden soll. Die steuerlichen Senkungen sollen 10 bis teilweise 15 Jahre andauern. Als Kriterium soll beispielsweise die Arbeitslosenquote im ganzen Landkreis, und nicht wie bisher nur in der speziellen Zone, dienen. Diese Maßnahmen richten sich vor allem an mikro-, kleine sowie mittlere Unternehmen. Im Endeffekt soll dies schwächer entwickelten Regionen helfen, die aufgrund ihrer unterentwickelten Infrastruktur und unzureichenden Arbeitsressourcen keine größeren Investoren für sich gewinnen konnten. Das Projekt sieht

19 Ralph Michael Wrobel, Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? Diskurs 2008 – 6, S. 13
http://www.ordnungspolitisches-portal.com/Diskurse/Diskurse_2008-06.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

20 GTAI, 2016, Nationale Investitionsförderung – Polen.
<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Geschaefspraxis/nat-investitionsfoerderung.t=nationale-investitionsfoerderung--polen.did=1465730.html> (letzter Abruf mit Anmeldung: 22.10.2018)

auch eine Vereinfachung der Prozedur vor, um in das Förderprogramm aufgenommen zu werden. Durch diese Palette an Maßnahmen erhofft sich das Ministerium ein ausgeglichenes Wachstum der Regionen. In der Vergangenheit haben Ungarn, die Tschechische Republik sowie die Slowakei mit flächendeckenden Sonderwirtschaftszonen Erfolge erzielen können und konnten Polen in dieser Hinsicht überholen. Laut einer Schätzung des Ministeriums könnten dadurch zusätzlich bis zu 12 000 Unternehmen profitieren und im Endeffekt neue Arbeitsplätze geschaffen werden.“²¹

Abschließend wird auf einen Beitrag des Deutschlandfunks verwiesen, der Sonderwirtschaftszonen in Polen thematisiert.

Katharina Zabrzynski/ Maike Brzoska, 2017, Sonderwirtschaftszonen in Polen. Am Tropf der Weltkonzerne.

https://www.deutschlandfunk.de/sonderwirtschaftszonen-in-polen-am-tropf-der-weltkonzerne.724.de.html?dram:article_id=384417 (letzter Abruf: 22.10.2018)

3.3. Sonderwirtschaftszone Lausitz

Jerger, Jürgen/Troschke, Manuela/Graser, Alexander/Lemberger, Markus/Müller, Johannes bemerken in einem Working Paper des Instituts für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS) über den Einsatz von Sonderwirtschaftszonen (SWZ):

“Monetäre und regulatorische Gestaltungsmöglichkeiten für Pilotregionen sind in der EU vor dem geltenden gesetzlichen Hintergrund gering: In den Staaten und Regionen der EU sind klassische Sonderwirtschaftszonen vom juristischen Standpunkt her nur als Ausnahmetatbestände möglich. Die für SWZ typischen monetären Anreize wie Steuererleichterungen, die Verbesserung von Abschreibungsmöglichkeiten oder gar Steuerbefreiungen sind nur in engen Grenzen möglich und sind stets als möglicherweise verbotene Subventionstatbestände innerhalb der EU zu prüfen. Auch auf der institutionellen Ebene sind der Gestaltung innerhalb der EU enge Grenzen gesetzt, was die formale Ebene der “Spielregeln” angeht: Hier stoßen Reformen immer dann an Grenzen, wenn nationales oder europäisches Recht tangiert oder gar verletzt werden. Dies gilt auch für die klassischen SWZ-Politikbereiche wie die Regulierung der Arbeitsmärkte und der Umwelt. Beide sind in der Regel sowohl durch nationales als auch durch europäisches Recht vor einer Aushöhlung der Standards geschützt. Eine Differenzierung bei Löhnen und Sozialleistungen findet seine Grenzen in den entsprechenden Richtlinien der EU; der Spielraum nach unten ist damit stark eingeschränkt. Auch bei Umweltstandards ist ein “race to the bottom” nicht möglich. Wettbewerbsvorteile durch niedrigere Standards werden sich daher kaum realisieren lassen und laufen den umweltpolitischen Vorgaben der EU zuwider. Damit entfallen innerhalb der EU nahezu alle “harten” Faktoren, welche die Attraktivität klassischer SWZ ausmachen. Gute Regierungsführung und gute Serviceangebote als Kernelemente institutioneller Pilotregionen: Anders verhält es sich mit den “weichen” Faktoren der SWZ,

21 <https://ahk.pl/meta-navigation/medien/aktuelles/news-details/ganz-polen-soll-zur-sonderwirtschaftszone-werden/> (letzter Abruf: 22.10.2018)

die im Bereich von Governance, Regulierung und weiteren "Serviceangeboten" liegen. Generell sind auch hier die Variationsmöglichkeiten durch den *Acquis Communautaire* eingeschränkt – die EU-Staaten haben beispielsweise im Gegensatz zu Entwicklungsländern ein weitgehend harmonisiertes System an rechtlichen Standards, was die Garantie von Eigentumsrechten oder die Bodennutzung angeht und können sich durch neue Rechtsakte hier kaum ausdifferenzieren. Die Indikatoren zur institutionellen Qualität zeigten aber, dass es hier durchaus relevante Handlungsspielräume gibt. Dennoch sind Effekte in der Größenordnung, wie sie in postsozialistischen Staaten und China beispielsweise durch die Erlaubnis zum Bodenerwerb durch Privatpersonen ausgelöst wurden, nicht zu erwarten. Verbesserungsmöglichkeiten, die nicht auf juristische Probleme stoßen, bestehen jedoch im Servicebereich. Realisieren ließe sich beispielsweise das Angebot einer effizienten lokalen Administration (*good governance*), das Angebot einer guten unternehmerischen Infrastruktur im weitesten Sinne (Verkehr, Energie, IT, Consulting, Service-Unternehmen, Verbände, Business-Inkubatoren), sowie eine bessere Verzahnung von Bildungs- und Unternehmenssektor. Auch die Bereiche, die in der institutionellen Analyse der Krisenländer als Schwachpunkte festgestellt wurden (Korruptionsanfälligkeit, Marktzutritt, Vertrags- und Eigentumsschutz) bieten sich als Ansatzpunkte für institutionelle Pilotregionen an. Wie mehrfach betont, gibt es dafür jedoch keine allgemeingültige Blaupause.²²

Das sächsische Nachrichtenportal Oiger zitiert in einem Artikel den Leiter des Ifo Instituts für Wirtschaftsforschung Clemens Fuest sowie den Stellvertreter der Ifo-Niederlassung Dresden Joachim Ragnitz wie folgt:

„Eine Sonderwirtschaftszone, wie sie jüngst in der Debatte um den Braunkohleausstieg für die Lausitz vorgeschlagen wurde, würde der Region wahrscheinlich kaum helfen. Das haben Ifo-Präsident Prof. Clemens Fuest und Prof. Joachim Ragnitz vom Ifo-Institutsteil Dresden eingeschätzt. >Auf die Lausitz kommt ein Schock zu<, sagte Fuest bei einem Besuch in Dresden. >Aber eine Sonderwirtschaftszone mit niedrigen Steuersätzen würde wahrscheinlich vor allem dazu führen, dass sich viele Briefkastenfirmen in der Lausitz ansiedeln würden<.

Ragnitz sieht zudem juristische Konflikte: >Eine solche Zone mit niedrigen Steuern würde Probleme mit dem EU-Beihilferecht verursachen<, meinte er. Auch eine große Strukturkommission sei kaum eine Lösung. Besser sei es, wenn die lokalen Akteure selbst Zukunftsperspektiven für die Zeit nach der Braunkohle-Verstromung entwickeln würden. >Dabei sollte die Lausitz ihre Stärken weiterentwickeln. Ich sehe das zum Beispiel Chancen in der Energieforschung, Ernährungswirtschaft und im Maschinenbau<, sagte Ragnitz. >Auch über eine stoffliche Verwertung der Braunkohle könnte man nachdenken<.

22 Jeger, Jürgen/Troschke, Manuela/Graser, Alexander/Lemberger, Markus/Müller, Johannes, 2013, Institutionelle Pilotregionen: Ein Katalysator für strukturelle Reformen?, Institut für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS), Regensburg, IOS Working Papers, No. 326, S. 37 f.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/79246/1/738542911.pdf> (letzter Abruf: 22.10.2018)

Letztere Technologie sei aber immer noch nicht ausgereift, und: >Das würde allerdings bedeuten, dass die Lausitz weiter Braunkohle fördert und hätte weitere Landschaftszerstörung zur Folge<.“²³

Bereits im Rahmen des „Aufbau Ost“ wurde die Schaffung von Sonderwirtschaftszonen abgelehnt.²⁴

4. Mögliche weiterführende Lösungskonzepte

4.1. Agora Energiewende

Die Mercator-Stiftung sowie die European Climate Foundation (ECF), eine Gemeinschaftsinitiative mehrerer großer, international tätiger Stiftungen aus Europa und den Vereinigten Staaten gegen die drohende Erdüberhitzung, haben als gemeinsame Initiative die „Agora Energiewende“ ins Leben gerufen²⁵. Als Resultat intensiver Gespräche mit in der Lausitz ansässigen Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft wurde ein Impulspapier mit dem Titel „Eine Zukunft für die Lausitz. Elemente eines Strukturwandelkonzepts für das Lausitzer Braunkohlerevier“²⁶ herausgegeben, dessen Ergebnisse im Folgenden dargestellt werden:

23 Oiger, 2018, Ifo-Forscher halten nichts vor Sonderwirtschaftszone in der Lausitz. <https://oiger.de/2018/06/21/ifo-forscher-halten-nichts-vor-sonderwirtschaftszone-in-der-lausitz/168421> (letzter Abruf: 22.10.2018)

24 ifo Schnelldienst, Sonderwirtschaftszone oder Förderung von Wachstumskernen - wie sollte eine zukünftige Ost-Förderung gestaltet werden?, in: ifo Schnelldienst 10/2004, 57. Jahrgang. https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifosd_2004_10_1.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

25 <https://www.agora-energiewende.de/ueber-uns/gesellschaft/> (letzter Abruf: 22.10.2018)

26 https://www.agora-energiewende.de/index.php?id=157&tx_agorathemen_themenliste%5Bprodukt%5D=922 (letzter Abruf: 22.10.2018)

Ergebnisse auf einen Blick:

1

Ab 2019 sollte im Bundeshaushalt ein „Strukturwandelfonds Lausitz“ eingerichtet werden. Ziel des Strukturwandelfonds ist eine wirtschaftlich attraktive und lebenswerte Lausitz, die ihren Charakter als Industriestandort bewahrt, die die Innovationskraft ihrer Unternehmen und den Wissenschaftsstandort stärkt, über zeitgemäße Mobilität und digitale Infrastrukturen gut vernetzt ist und Menschen mit einer lebendigen Zivilgesellschaft anzieht und bindet.

2

Der Lausitzfonds sollte für 15 Jahre mit jährlich 100 Millionen Euro ausgestattet werden und seine Mittel auf vier Fördersäulen verteilen: Wirtschaft, Wissenschaft, Infrastruktur und Zivilgesellschaft. Die vier Säulen sollten mit je 25 Prozent der Mittel ausgestattet sein. Die Mittel in den vier Säulen sollten flexibel eingesetzt werden können, damit nicht abgerufene Mittel nicht verfallen (gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Mittel in Folgejahre).

3

Bei der Vergabe der Mittel nehmen regionale Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Gesellschaft eine Schlüsselrolle ein. Der Bund hat lediglich in einem Steuerungskreis eine Monitoring- und Koordinationsfunktion; die Entscheidungen über die jeweiligen Prioritäten sollen die Akteure aus der Region treffen.

4

Für die Säule der Zivilgesellschaft sollten die Mittel in eine neu zu gründende „Zukunftsstiftung Lausitz“ fließen. Wirtschaftsförderung, Wissenschaft und Infrastruktur allein reichen nicht aus, um eine Region attraktiv zu machen. Kunst, Kultur, gelebte Traditionen und Aktivitäten der Zivilgesellschaft machen Orte lebendig. Hierfür ist eine dauerhafte Unterstützung notwendig, die sowohl kurzfristig über den Fonds als auch langfristig über den Aufbau eines Stiftungskapitals sichergestellt werden kann.

https://www.agora-energiewende.de/index.php?id=157&tx_agorathemen_themenliste%5Bprodukt%5D=922
(letzter Abruf: 22.10.2018)

Das Impulspapier konkretisiert wie folgt:

„Die Agora Energiewende schlägt einen vom Bund finanzierten zusätzlichen Strukturwandelfonds Braunkohleregionen in Höhe von 250 Millionen Euro jährlich über den gesamten Zeitraum der Transformation vor. Für die Lausitz (sie erhält nach dem Konzept 100 Millionen Euro jährlich) wurde der Fonds beispielhaft ausbuchstabiert. Über die Verwendung der Mittel, die bestehende Förderlinien des Bundes, der EU und der Bundesländer ergänzen, sollen vorrangig Vertreter aus den Regionen entscheiden. Konkret sollen vier Bereiche profitieren: Die Wirtschaft, die Wissenschaft, die regionalen Gebietskörperschaften durch zusätzliche Strukturmittel und nicht zuletzt die Zivilgesellschaft über eine >Zukunftsstiftung<.“²⁷

Zur Veranschaulichung erfolgt die folgende, dem Papier entnommene, grafische Darstellung:

27 <https://www.agora-energiewende.de/projekte/strukturwandel-in-braunkohleregionen/> (letzter Abruf: 22.10.2018)



https://www.agora-energiewende.de/index.php?id=157&tx_agorathemen_themenliste%5Bprodukt%5D=922 (letzter Abruf: 22.10.2018)

4.2. Weitere Literatur

Abschließend wird auf die von der Heinrich-Böll-Stiftung herausgegebene Studie „Europäische Braunkohleregionen im Wandel, Herausforderungen in Deutschland und Tschechien“ verwiesen, die neben einer Bestandsaufnahme den Aspekt der Umstrukturierung durch lokale Akteure in Deutschland und Tschechien aufgreift:

Sabrina Schulz, Julian Schwartzkopff, 2018, Europäische Braunkohleregionen im Wandel, Herausforderungen in Deutschland und Tschechien, Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung Prag und der Deutschen Umwelthilfe in Zusammenarbeit mit Glopolis und E3G.

https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Kohlekraftwerke/FIN_FINAL_REPORT_DE_ONLINE.pdf (letzter Abruf: 22.10.2018)

* * *