

Ein Überblick über die Entwicklung von Exportförderzonen in Vietnam

Michael Waibel

Exportförderzonen (Export Processing Zones, EPZ's) wurden in den 1970er Jahren als Instrument einer weltmarktintegrativen, exportorientierten Industrialisierungsstrategie nur von einigen wenigen Ländern eingesetzt. Nach Angaben der Weltbank existierten damals nur in sieben Ländern EPZ's (MADANI 1998:10). Bis heute stieg die Popularität dieser Maßnahme gewaltig: Nach einer Studie der OECD (1996, in: MADANI 1998:10, THE WORLD BANK 1998:1) lag die Zahl der Exportförderzonen für das Jahr 1996 bei über 500 in insgesamt 73 Ländern, in der Zwischenzeit ist deren Zahl weiter angestiegen. Auch in Vietnam wurden im Zuge des auf dem 6. Parteitag 1986 graduell eingeleiteten Transformationsprozesses rechtliche Grundlagen für ausländische Investitionen und damit die Möglichkeit zur Einrichtung von Exportförderzonen geschaffen.

Rechtliche Grundlagen

Die erste EPZ Vietnams, die *Tan Thuan EPZ*, ein Joint-Venture zwischen einem taiwanesischen Unternehmen und dem Volkskomitee von Ho Chi Minh Stadt, wurde im September 1991 lizenziert. Interessanterweise und typisch für den Reformprozess in Vietnam geschah dies einen Monat *bevor* ein Erlass des Premierministers (im sog. Decree 322/HDBT) für die Einrichtung von EPZ's in Vietnam im Oktober 1991 dies im Nachhinein legalisierte. Ein weiteres transformationstypisches Merkmal dieser Gesetzgebung war zudem, dass die Grundaussagen des Erlasses von den Betreibern des Exportförderzonenprojektes stammten und nicht von der Regierung selbst. GAUTHIER (1996: 53): bemerkt dazu: „*Indeed the very rudiments of the legal framework came from the proponents of these projects themselves rather than from the government which appears to have merely been catching up, updating its understanding, and codifying post facto a reality to which it had consented*“.

Dieser Erlass bildete die erste rechtliche Basis und wurde schließlich als Ergänzung zu dem Gesetz über ausländische Direktinvestitionen von 1987 von der Nationalversammlung im Dezember 1992 verabschiedet. Das Gesetz über ausländische Direktinvestitionen wurde

im folgenden mehrfach modifiziert und ergänzt. Bedeutsam sind v.a. die Änderungen aus dem Jahr 2000, wo der Schutz vor staatlicher Willkür und die rechtliche Zusage, ausländische Unternehmen nicht zu verstaatlichen, per Gesetz festgeschrieben wurden. Ein weiterer wichtiger Schritt war der Mitgliedsbeitritt zur und die Anerkennung der New Yorker Konvention im Jahr 1995, mit dem ausländische Schiedssprüche akzeptiert wurden. Darüber hinaus existieren über die beschriebenen rechtlichen Grundlagen hinausgehende Zusicherungen, die in über 30 multi- und bilateralen Abkommen geschlossen wurden. Vor allem das bilaterale Handelsabkommen zwischen den USA und Vietnam aus dem Jahr 2001 war wegweisend und wird als signalgebend für die Investitionstätigkeit ausländischer Unternehmen angesehen. (vgl.: GAUTHIER 1996/MASSMANN 2002)

Euphoriephase

Nachdem – wiederum transformationstypisch – erst nach langen Verzögerungen die Infrastruktur der *Tan Thuan EPZ* fertiggestellt war und im November 1993 mit der Industrieproduktion begonnen wurde, erreichte die von der vietnamesischen Presse geförderte Annahme, dass EPZ's ein effektives Instrument zur Anziehung ausländischer Direktinvestitionen (FDI) seien, einen Höhepunkt.

Taiwan, Hongkong, Malaysia und Indonesien waren die Herkunftsländer der ersten in EPZ's aktiven ausländischen Joint-Venture-Unternehmen, wobei Taiwan zunächst die wichtigste Rolle spielte. Ein wichtiges Motiv Taiwans war neben der Nutzung der niedrigen Arbeitskosten vor allem die regionale Diversifizierung seiner ausländischen Direktinvestitionen weg von China, insbesondere bei den von der *Kuomintang* kontrollierten Unternehmen. Zwischen September 1991 und Mai 1994 wurden 6 EPZ's offiziell lizenziert.

Ernüchterungsphase

Bis Ende 1995 hatte jedoch einzig die *Tan Thuan EPZ* einen nennenswerten Bestand an ausländischem Investitionskapital aufzuweisen. Alle anderen EPZ's litten unter sehr geringer Auslastung. Eine EPZ in Hai Phong musste im Oktober diesen Jahres nach Rückzug des hongkong-chinesischen Hauptinvestors seine Lizenz wieder abgeben (vgl.: WEISSBERG 1999: 79). Trotz anhaltend hoher gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten galten zu diesem Zeitpunkt EPZ's als gescheiterter Versuch, ausländisches Kapital ins Land zu locken. GAUTHIER (1996: 33) stellt dazu treffend fest: „*Despite considerable media and policy attention, EPZ development in Vietnam [...] now looks a failed experiment in national*

Definitorische Abgrenzung von EPZ's

Nach der WELTBANK (1992, in MADANI 1998:12) und der ILO (1985: 2, 15) sind Exportförderzonen Industrie- und/oder Gewerbegebiete, die üblicherweise eine abgeschlossene Fläche von 10 bis 300 Hektar aufweisen und auf die Verarbeitung und/oder Weiterverarbeitung von Gütern für den Export spezialisiert sind. In den EPZ's werden den angesiedelten Firmen und Investoren bestimmte Vorteile durch eine besondere Gesetzgebung eingeräumt, wie die Erlaubnis Rohmaterialien einzuführen, die Aufhebung von Importzöllen auf Einzelteile, Befreiung von der Steuerpflicht oder die Senkung von Exportzöllen. Dazu gehören in den meisten Ländern auch deutliche Einschränkungen der bestehenden nationalen arbeits- und arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen.

Die EPZ's sind in der Regel als geplante, umzäunte und kontrollierte Flächen industrielle Enklaven, physisch, sozial und ökonomisch abgegrenzt vom restlichen Teil des Landes. Die Errichtung als Enklave ist durch politische Überlegungen, einfache Kontrolle der Unternehmen und Schutz der lokalen Industrie begründet (vgl.: ILO 1998, ILRIG 1999/2000: 2).

Im Gegensatz dazu stellen sog. Free Trade Zones Flächen dar, die auf die Zwischenlagerung und den Umschlag von Waren ausgerichtet sind. Diese Unterscheidung tritt allerdings in der Realität nicht immer klar zu Tage.

● Arten von Produktionszonen

In Vietnam bestehen zur Zeit drei verschiedene Kategorien von Produktionszonen (PZ), die Industrial Zone (IZ), die Export Processing Zone (EPZ) und der Hightech Park (HTP). Dabei können alle drei in der Regel gemäß der getroffenen Definition als Exportförderzonen verstanden werden. Alle Kriterien, von dem eingeschränkten, umzäunten Flächenangebot, über die Investitionsanreize für eine Ansiedlung in den Zonen bis zur Vorgabe, für den Export zu produzieren, treffen für alle drei Typen zu. Letzteres Kriterium, die Funktion der Exportproduktion, bestimmt aber die noch zu treffenden Unterschiede.

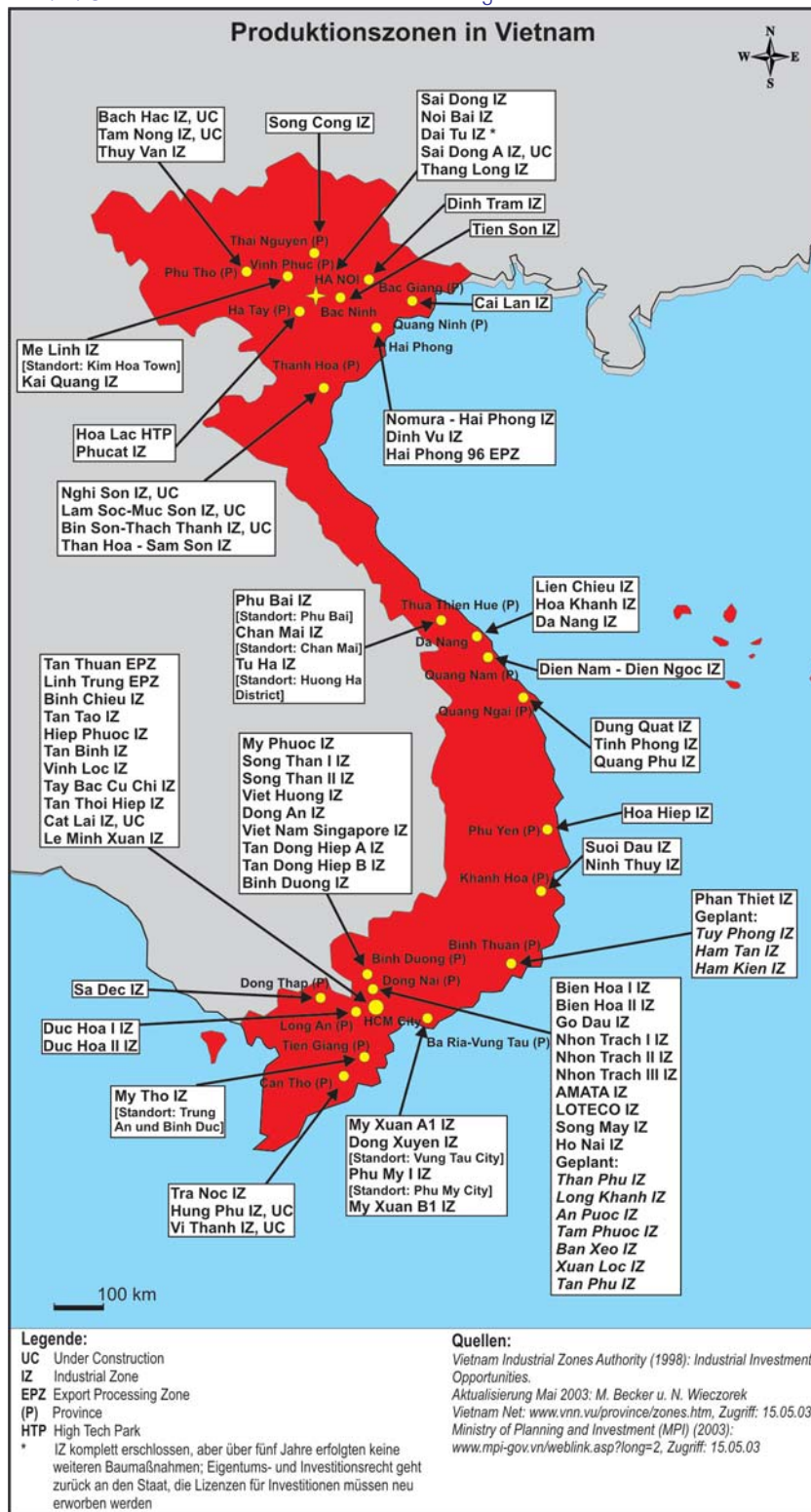
● Kriterien für PZ-Arten in Vietnam

Die Raten, zu denen die Erzeugnisse der jeweiligen Produktionszonen in den Export gehen, sind ausschlaggebend für die Bezeichnungen. In der Regel wird in einer EPZ ausschließlich für den Export in das Ausland produziert, während in den IZ's ein bestimmter Anteil der Produktion auch im Inland verkauft werden darf. Die Anteile der Exportproduktion legen die Besteuersätze der einzelnen Unternehmen fest. Dabei erhalten in EPZ angesiedelte Unternehmen die meisten Vergünstigungen: Hier ist keine Umsatzsteuer und keine Mehrwertsteuer (seit Januar 1999 ersetzt die Mehrwert- die Umsatzsteuer) fällig, Abgaben oder Zölle beim Güter- und Geldtransfer aus den und in die EPZ's werden nicht erhoben. Darüber hinaus wird eine bevorzugte Behandlung bei der Zollabfertigung sowie eine Befreiung von allen Steuern in den ersten vier Jahren der Ansiedlung gewährt, danach besteht eine Steuerrate von 10%. Generell ist zu sagen, dass die Vergünstigungen je nach Umfang der Binnenorientierung geringer ausfallen.

Neben diesen Regelungen bestehen weitere, die sich von allgemeinen Belangen, wie der Körperschaftssteuer (für alle Unternehmen zu zahlen) bis zu speziellen, den Im- oder Export von Waren, bzw. Warenteilen betreffenden, beschäftigen.

Quellen: DEG, ILDP/MPI 2001, VIETNAM INDUSTRIAL ZONES AUTHORITY 1998

Abb. 1: Übersichtskarte der räumlichen Verteilung von Produktionszonen in Vietnam



economic policy making. [...] the zones are not likely to have a significant impact either on economic development or on policy“. Die Ursachen für die geringe Akzeptanz der EPZ's waren vor allem die zu starren rechtlichen Vorgaben, unter anderen der Zwang, ausschließlich für den Export produzieren zu müssen. Im Gegenzug konnten Industrial Zones (IZ's), in denen auch für den Binnenmarkt produziert werden durfte, zuneh-

mend ausländische Investoren gewinnen. Bereits Ende 1995 war die Zahl der IZ's auf 6 gestiegen und damit hatten IZ's die EPZ's an Zahl und investiertem Kapital übertundet (vgl.: GAUTHIER 1996: 45). Mittlerweile sind die IZ's die übliche Förderform und die übliche Plattform für ausländische Investitionen geworden.

Boomphase

Die schleppende Entwicklung der Pro-

duktionszonen nahm erst mit dem 8. Parteitag der KPV im Jahr 1996 ein Ende. In diesem Jahr erreichten die FDI-Ströme ein bis heute unerreichtes Maximum von 8,5 Mrd. US\$. Dies war für die Parteiführung Anlass genug, eine Resolution zu verabschieden, in der sich zum ersten Mal klar für eine industrielle Entwicklung innerhalb abgeschlossener Produktionszonen ausgesprochen wurde (vgl.: MINH 2002: 16). Im August 1996

billigte der Premierminister einen Masterplan für die Industrie- und Infrastrukturentwicklung der Jahre 1996-2010, der eine Liste mit 33 in dieser Zeitspanne zu errichtenden IZ's beinhaltet. Ein Jahr später wurde die Liste um 23 weiter zu errichtende IZ's ergänzt.

Trotz des extremen Rückgangs der FDI-Ströme in den Jahren nach 1997, vor allem aufgrund der regionalen Finanz- und Währungskrise (im Jahr 1999 waren die FDI-Ströme um über 80 % gegenüber 1996 gesunken) (vgl. Abb. Nr. 2), wurden von 1996 bis 1998 insgesamt 52 IZ's und EPZ's errichtet (vgl.: MINH 2002: 16). Im Jahr 1997 lag der Anteil (wertmäßig) der Produktionszonen an der gesamten nationalen Industrieproduktion bereits bei ca. 15 %, am gesamten Exportvolumen bei 10 % und bei 47 % am Gesamtexport aller Unternehmen mit ausländischem Investitionskapital in Vietnam (vgl.: NGAN 2000: 35).

Heutige Situation

Gegenwärtig sind in Vietnam 69 Produktionszonen existent. Davon sind die überwältigende Mehrheit, nämlich 65, IZ's, 3 haben den Status einer EPZ und in Hoa Lac südwestlich von Hanoi existiert ein erster High Tech Park (HTP). 10 weitere IZ's sind geplant und 9 im Moment im Bau. Über 70 % der existierenden Produktionszonen befinden sich im ökonomisch prosperierendsten Teil

● Ziele von EPZ's

Mit Exportförderzonen sollen vor allem vier Hauptziele verwirklicht werden (vgl.: RABBANI 1977:8, WORLD BANK 2003):

- (1) durch die Errichtung von EPZ's sollen Arbeitsplätze und damit Einkommen/Gehälter geschaffen werden,
- (2) es sollen ausländische Direktinvestitionen angelockt und kanalisiert werden,
- (3) dabei soll ein Technologie- sowie Wissenstransfer erzeugt und weitere Vorteile, wie Demonstrationseffekte und rückgekoppelte Verflechtungen gesichert werden,
- (4) es sollen Einkünfte aus Devisengeschäfte über die Förderung von nichttraditionellen Industriezweigen erzielt werden.

des Landes, dem Süden mit der Metropole Ho Chi Minh Stadt als Epizentrum marktwirtschaftlicher Revitalisierung nach 1986 (vgl.: HA 2002: 18).

Die durchschnittliche Auslastung aller Produktionszonen lag im Oktober 2002 offiziell bei 44,5% (MINH 2002: 17). Dabei ist die Auslastungsspanne sehr groß: Über 6 IZ's können bis heute keinen einzigen ausländischen Investor aufweisen. Um ihre Auslastung zu erhöhen, haben die IZ-Betreiberunternehmen ihre Zonen mittlerweile auch für inländische Unternehmen geöffnet, eine Strategie, die v.a. im Süden des Landes, wo im allgemeinen die Auslastung sowieso besser ist als im Nord- oder Zentralvietnam, erste Erfolge zu verzeichnen hat.

Insgesamt waren im Jahr 2002 in Vietnam ca. 380.000 Personen innerhalb von Produktionszonen beschäftigt (NGAN/KHA 2002: 23). Diese Erwerbspersonen stellen damit immerhin ca. 12 % an allen im Verarbeitenden Gewerbe Beschäftigten Vietnams dar (vgl.: GSO 2002: 41).

Die erfolgreichsten Produktionszonen

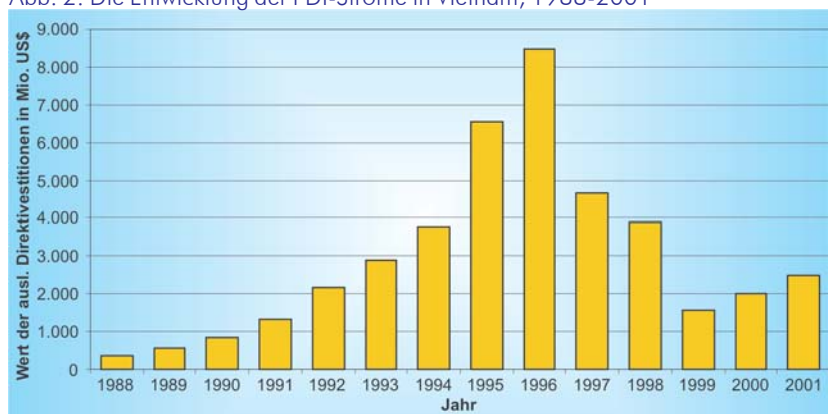
sind die in Ho Chi Minh City gelegenen *Tan Thuan EPZ* und die *Linh Trung I EPZ*, die insgesamt 173 ausländische Direktinvestitionsprojekte mit einem registrierten Gesamtkapital von 847 Mio. US\$ für sich gewinnen konnten (Stand: Ende Juni 2002). Knapp 80.000 Arbeitskräfte und damit etwa jeder Fünfte aller in EPZ's/IZ's Beschäftigten Vietnams ist hier tätig. Die Auslastung etwa der auf 50 Jahre angelegten *Tan Thuan EPZ* liegt mit 67,7% weit über dem nationalen Durchschnitt (vgl.: MINH 2002: 16). Das durchschnittliche Einkommen der in der *Tan Thuan EPZ* Beschäftigten beträgt 60 US\$ im Monat/720 US\$ im Jahr (ohne zusätzliche Gratifikationen). Damit liegt dieses Einkommen zwar über dem nationalen Durchschnittswert von ca. 420 US\$, aber dennoch deutlich unter dem Durchschnittseinkommen der Stadttagglomeration Ho Chi Minh Stadt von 1.460 US\$ (im Jahr 2001) (vgl.: NGAN/KHA 2002: 23).

Wie in fast allen EPZ weltweit liegt der Frauenanteil auch in Vietnam bei den Beschäftigten mit ca. 73 % überdurchschnittlich hoch (NGAN/KHA 2002: 23). Dies überrascht nicht, sind doch auch hier fast zwei Drittel aller in IZ's/EPZ's Beschäftigten in arbeitsintensiven Bereichen wie Bekleidungs-, Schuh- oder Lederindustrie tätig (NGAN/KHA 2002: 23).

Jüngere Entwicklungen & Fazit

Für die vietnamesische Wirtschaftsführung stellten insbesondere die ersten EPZ-Gründungen ein wertvolles marktwirtschaftliches Versuchsfeld für die weitgehend erfolgreiche Umstrukturierung ihrer Ökonomie hin zu einer nach außen gerichteten Exportwirtschaft dar. Dabei hatte insbesondere die *Tan Thuan EPZ* in Ho Chi Minh Stadt Vorbildfunktion für die Gestaltung der rechtlichen Rahmen- und Investitionsbedingungen aller späteren Produktionszonen. Bis

Abb. 2: Die Entwicklung der FDI-Ströme in Vietnam, 1988-2001



Quelle: General Statistical Office of Vietnam (Ed.) (2002): Statistical Yearbook 2001. p. 334.

● Arten von EPZ's

EPZ werden in der Regel nach den Eigentumsverhältnisse der Zonen selbst oder den darin angesiedelten Unternehmungen differenziert (WORLD BANK 2003)

Hinsichtlich der Eigentumsform der EPZ's selbst werden solche unterschieden, die sich in staatlicher, privater Hand oder einer Mischform befinden. Hinsichtlich der Qualität der in der Zone angesiedelten Unternehmungen bzw. hergestellten Güter wird unterschieden in „high-end“ und „low-end“ Zonen, abhängig von der Fertigungstiefe, dem Qualifikationsniveau der Beschäftigten, den Anlagen und den Dienstleistungen, die vor Ort zu finden sind (WORLD BANK 2003).

zum 8. Parteitag 1996 war jedoch die vietnamesische EPZ-Politik - transformationstypisch - eher reaktiv und weniger aktiv.

Das Ziel, über die Errichtung von IZ's/EPZ's Arbeitsplätze und damit Einkommen zu schaffen, wurde weitgehend erreicht. Weitere der vietnamesischen Führung wichtige Motive wie die Schaffung eines nachhaltigen Technologie- sowie Wissenstransfers oder Spill-Over Effekte konnten hingegen erst in Ansätzen realisiert werden (vgl.: GAUTHIER 1996). Auch die Absicht, über die Errichtung von IZ's/EPZ's ein höheres Maß an ausländischen Direktinvestitionen zu erhalten, hat sich infolge der Asienkrise 1997 sowie binnenwirtschaftlicher Hemmnisse nur bedingt erfüllt.

Ob die IZ's/EPZ's als integrierter Bestandteil weiterführender Reformen nach einer gewissen Laufzeit an Bedeutung verlieren und von den Reformen in ihrer Sonderstellung überholt werden, bleibt abzuwarten. In jüngerer Zeit siedeln sich jedenfalls immer mehr internationale Unternehmen außerhalb von IZ's/EPZ's an. Außerhalb der IZ's/EPZ's sind die fiskalischen Vorteile zwar geringer, dafür aber die zu zahlenden Löhne niedriger und die Marktbedingungen flexibler. Außerdem ist die Infrastrukturausstattung v.a. in der Umgebung der beiden großen Agglomerationsräume Hanoi und Ho Chi Minh City mittlerweile so gut, dass die Notwendigkeit, sich in einer IZ/EPZ anzusiedeln, oft nicht mehr besteht. Ein großes Hemmnis für die Errichtung von IZ's/EPZ's wie auch für die Errichtung von Gewerbegebieten außerhalb dieser Zonen bleiben nach wie vor ungeklärte oder unklare Landrechtfragen (vgl.: HA 2002: 18)

Inwieweit die Errichtung von IZ's/EPZ's im Sinne einer ausgleichsorientierten Raumwirtschaftspolitik regionale Disparitäten abgebaut oder im Sinne der ersten Phase der Polarization Reversal Hypothese zu einer Verschärfung regionaler Konzentrationsprozesse beigetragen hat, bleibt Gegenstand zukünftiger Untersuchungen. Vieles deutet darauf hin, dass die IZ's/EPZ's eher zur Verstärkung regionaler Disparitäten beigetragen haben.

● Begriffsvielfalt

Je nach Region oder Ausrichtung wird für Exportförderzonen und Freihandelszonen eine Vielzahl von Begriffen verwendet, die im wesentlichen aber synonym benutzt werden können. So spricht man u.a. auch von Exportfreier Zone (Export Free Zone), Exportproduktionszone, Zollfreier Zone (Custom Zone), Besonderer Industriezone (Special Economic Zone), Industriefreihandelszone (IFZ) oder von Maquila/Maquiladora (in Mexiko) (vgl. MANDAI 1998:12, SINCLAIR 2001:30, SAGAWA 1997: 632).

Abb. 3: Die von einem vietnamesisch-japanischen JV-Unternehmen errichtete und gemanagte Thang Long IZ an der Straße zum Noi Bai Flughafen von Hanoi.



Aufnahme: M. Waibel 2002.

Literaturverzeichnis

- DEPARTMENT/MINISTRY OF PLANNING AND INVESTMENT (ILDP/MPI) (2001, ed.): *Foreign Investment in Vietnam – Procedures and Issues*, Hanoi.
- GAUTHIER (1996): *The Export Processing Zone Experiment and Economic Decision Making in Vietnam*. In: *Regional Development in Vietnam: Local Dynamics, Market Forces & State Policies*. (ed. by FFORDE, A. & LUONG, HY VAN). Eastern Asia Policy Papers No. 13. Toronto.
- GERMAN INVESTMENT AND DEVELOPMENT COMPANY (DEG): *Investment Legislation and Promotion*.
- MADANI, DORSATI (1998): *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*. In: *The World Bank* (2003): <http://econ.worldbank.org/docs/965.pdf>, Zugriff: 25.05.2003.
- HA, THU (2002): *Ground Rules*. In: *Vietnam Economic Times*, November 2002, Issue 105, p. 18-19.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO) (1998, ed.): *Labour and social issues relating to export processing zones, Labour Law and Labour Relations Branch (LEG/REL)*, Report. In: ILO (1999): http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/legrel/tc/epz/reports/epzrepor_w61/index.htm, Zugriff: 20.05.03.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO) (1985, ed.): *Employment and Multinationals in Asian export processing zones, Multinational Enterprises Programme, Working Papers*, No. 26, Geneva.
- INTERNATIONAL LABOUR RESSOURCE AND INFORMATION GROUP (ILRIG) (1999/2000): *Export Processing Zones in Namibia: A Success Story? Occasional Paper, No. 3*. In: *Alternative Information Development Centre (AiDC)* (2003), http://aidc.org.za/ilrig/publication/occasional/3-epz_namibia.html, Zugriff: 25.05.03.
- MASSMANN, O. (2002): *Vietnam – Investitionsführer*, 3. Auflage. In: *Baker & McKenzie, Internationales und ausländisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, Hanoi.
- NGAN, TRAN HOANG & KHA, TRAN CONG (2002): *Export Processing Zones, Industrial Zones in Ho Chi Minh City – Development Strategy*. In: *Vietnam Economic Review*, N° 10 (98), p. 22-25.
- MINH, LE (2002): *Engines of Industry*. In: *Vietnam Economic Times*, November 2002, Issue 105, p. 16-17.
- RABBANI, F. A. (1977, ed.): *Economic and Social Impacts of Export Processing Zones in Asia, An Evaluation*, Asia Productivity Organization, Akasaka/Tokyo.
- SAGAWA, T. (1997): *Freihandelszonen in der Karibik*. In *Geographische Rundschau*, Heft 11/1997, Jg. 49, S. 632-637.
- SINCLAIR, ROBERT D. (2001): *Export Processing Zones: An Ingredient for Successful Liberalisation*. In: *The Maxwell School of Syracuse University* (2003), Department of Economics, <http://faculty.maxwell.syr.edu/sinclair/Papers/Export%20Processing%20Zones%20-%20actual%20paper.pdf>, Zugriff: 25.05.03.
- VIETNAM INDUSTRIAL ZONES AUTHORITY (1998, ed.): *Industrial Investment Opportunities*, Hanoi.
- WEISSBERG, DANIEL (1999): *Réformes économiques, investissement étranger et mutations du territoire au Viêt-nam*. In: *Annales de Géographie*, n° 605, Janvier-Février 1999, p. 67-85.
- WORLD BANK (2003): *Export processing zones, PREMnotes Economic Policy*, No. 11, Dec. 1998, <http://www1.worldbank.org/wiep/trade/Pubs/Premnote11.pdf>, Zugriff: 25.05.03.

Dr. Michael Waibel [mwaibel@gwdg.de] ist Wissenschaftlicher Assistent am Geographischen Institut der Universität Göttingen und beschäftigt sich seit Jahren mit Vietnam.