

# Handel mit gefälschten Waren und Freihandelszonen

Belege der neuesten Entwicklungen

**ZUSAMMENFASSUNG**



## *Vorbemerkung*

Zahlreiche Länder haben Freihandelszonen eingerichtet, um ihrer Wirtschaft einen Schub zu verleihen und vom freien Handel zu profitieren. Bei der Entwicklung von Handelswegen für die integrierten Lieferketten der globalen Wirtschaft spielten diese Zonen eine wichtige Rolle. Allerdings können Freihandelszonen auch illegale und kriminelle Aktivitäten wie den Handel mit nachgeahmten und unerlaubt hergestellten Waren erleichtern, da sie ein relativ sicheres Umfeld, eine gute Infrastruktur und eine lockere Aufsicht bieten.

Damit politische Entscheidungsträger die Herausforderungen des Handels mit nachgeahmten und unerlaubt hergestellten Waren richtig einschätzen und die besten Wege zu seiner Eindämmung ermitteln können, benötigen sie Belege für die Verbindung zwischen Freihandelszonen und illegalem Handel, zu dem auch der Handel mit diesen Waren zählt. Genau dies wird mit dieser gemeinsam von der OECD und dem Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO) durchgeführten Studie bezweckt, die den Missbrauch von Freihandelszonen für den Handel mit nachgeahmten und unerlaubt hergestellten Waren in ein neues Licht rückt. Wir danken der Weltzollorganisation, der Generaldirektion Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission und dem Heimatschutzministerium der Vereinigten Staaten für die Bereitstellung von Daten, ohne die diese Studie nicht möglich gewesen wäre.

Wir freuen uns, dass unsere beiden Organisationen in der Lage waren, bei dieser fundierten und bislang einzigartigen evidenzbasierten Forschungsstudie zusammenzuarbeiten, und sind uns sicher, dass die Ergebnisse unserer Arbeit einen Beitrag zur Entwicklung innovativer Strategieoptionen leisten werden, damit den Herausforderungen durch den Handel mit Produktfälschungen und durch andere illegale Handelsaktivitäten begegnet werden kann.

António Campinos  
Exekutivdirektor, EUIPO

Marcos Bonturi  
Direktor OECD/GOV



## Vorwort

Zahlreiche Länder in aller Welt haben Freihandelszonen eingerichtet, um ihre ökonomische Entwicklung zu beschleunigen. Freihandelszonen bieten Steuervorteile und andere Ausnahmeregelungen, die den Handel, Unternehmensgründungen und ausländische Investitionen erleichtert haben. Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Zahl der Freihandelszonen wächst und zunehmend größere Warenströme durch sie hindurchgeleitet werden.

Diese Zonen bringen den Standortländern deutliche wirtschaftliche Vorteile. Gleichzeitig geben sie jedoch kriminellen Vereinigungen die Möglichkeit, sie für den Schmuggel mit nachgeahmten und unerlaubt hergestellten Waren zu missbrauchen. Dies bereitet in zweierlei Hinsicht Anlass zur Sorge, nämlich zum einen mit Blick auf die Auswirkungen krimineller und illegaler Handelsaktivitäten auf eine gute Regierungsführung, die öffentliche Sicherheit und die Rechtsstaatlichkeit, sowie zum anderen bezüglich der negativen Folgen des Handels mit Produktfälschungen für die legitimen Wettbewerbsvorteile von Rechteinhabern und somit für Innovation, Beschäftigung und das langfristige Wirtschaftswachstum. In dem kürzlich gemeinsam von der OECD und dem EUIPO veröffentlichten Bericht *„Mapping the Real Route of Trade in Fake Goods“* sind die Risiken, die der illegale Handel mit Produktfälschungen, die durch Freihandelszonen geschleust werden, mit sich bringt, sowie das zugrunde liegende Problem der fehlenden Durchsetzung beschrieben. Aus den Ergebnissen wurde die Hypothese abgeleitet, dass ein erheblicher Teil des gesamten illegalen Handels mit gefälschten Waren durch Freihandelszonen verläuft oder sich auf ihre Existenz gründet, weshalb eine nähere Untersuchung nötig war.

Dieser gemeinsame Bericht von OECD und EUIPO beleuchtet die empirisch nachweisbaren Verbindungen zwischen dem Handel mit nachgeahmten oder unerlaubt hergestellten Waren und den Freihandelszonen. Er enthält belastbare empirische Daten, die diese Verbindungen belegen, gestützt auf frühere von der OECD und dem EUIPO durchgeführte Studien zu dem Handel mit diesen Waren. Bei der OECD lag die Aufsicht über die Studie bei der Task-Force zur Bekämpfung des illegalen Handels (Task Force on Countering Illicit Trade, TF-CIT), die evidenzbasierte Forschung betreibt und hoch entwickelte Analyseverfahren einsetzt, um politische Entscheidungsträger darin zu unterstützen, die Schwachstellen des Marktes, die durch unerlaubten Handel ausgenutzt und geschaffen werden, zu ermitteln und zu verstehen.

Der Bericht wurde gemeinsam von Piotr Strykowski, leitender Wirtschaftswissenschaftler in der OECD-Direktion für öffentliche Governance, und Michał Kazmierczak, Wirtschaftswissenschaftler bei der Europäischen Beobachtungsstelle für Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums des EUIPO, erstellt und von Stéphane Jacobzone, stellvertretender Referatsleiter bei der OECD, und Nathan Wajzman, Chef-Ökonom beim EUIPO, beaufsichtigt. Die Autoren danken Peter Avery und Florence Mouradian (OECD) sowie Claire Castel (EUIPO) für ihre Mitwirkung.

Ferner sind die Autoren folgenden OECD-Experten verbunden, die wertvolle Erkenntnisse und Einsichten geliefert haben: Rachel Bae, Dominique Guellec und Przemysław Kowalski. Zudem danken sie Experten aus den OECD-Mitgliedsländern und den Teilnehmern mehrerer Seminare und Workshops für ihre wertvolle Hilfe. Ihr besonderer Dank gilt Professorin Chiara Franzoni vom Politecnico di Milano und Professor Jean Marc Siroën von der Université Paris Dauphine.

Die quantitative Forschung in dieser Studie stützte sich auf eine globale Datenbank zu Zollbeschlagnahmen, die von der Weltzollorganisation (WZO) bereitgestellt wurde, ergänzt durch regionale Daten der Generaldirektion Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission und der Zoll- und Grenzschutz- sowie der Einwanderungs- und Zollbehörde der Vereinigten Staaten. Die Autoren möchten diesen Institutionen für die Bereitstellung der Daten und ihre wertvolle Unterstützung Dank aussprechen.

Das OECD-Sekretariat dankt Liv Gaunt, Kate Lancaster, Andrea Uhrhammer und Will Bromberg für ihre Unterstützung bei der Redaktion und Produktion dieses Berichts.

## *Zusammenfassung*

Freihandelszonen werden im Welthandel schon lange, nämlich mindestens seit dem frühen 18. Jahrhundert, hoch geschätzt. Sie können Unternehmen und dem jeweiligen Land viele eindeutige Vorteile bringen. Allerdings ziehen Freihandelszonen aufgrund ihrer geringen Regulierung auch Gruppen an, die illegale und kriminelle Geschäfte wie den Handel mit nachgeahmten oder unerlaubt hergestellten Waren oder Schmuggel und Geldwäsche betreiben, da sie ein relativ sicheres Umfeld mit guter Infrastruktur und nur begrenzter Aufsicht bieten.

Die vorliegende Studie enthält Belege für die Verbindung zwischen Freihandelszonen und dem Handel mit Produktfälschungen. Es besteht eine Korrelation zwischen der Existenz, Anzahl und Größe von Freihandelszonen in einem Land und dem Wert der nachgeahmten oder unerlaubt hergestellten Waren, die die Unternehmen dieses Landes ausführen. Eine zusätzlich in einer Volkswirtschaft eingerichtete Freihandelszone erhöht den Wert dieser problematischen Ausfuhren um durchschnittlich 5,9 %. Die Studie zeigt außerdem eine eindeutige Verbindung zwischen dem Wert der von einer Volkswirtschaft ausgeführten nachgeahmten Waren und der Zahl der in Freihandelszonen tätigen Firmen und dem Gesamtwert der Ausfuhren aus solchen Zonen auf.

Freihandelszonen wurden ursprünglich eingerichtet, um die Durchfuhr von Waren zu erleichtern, indem Händlern zahlreiche der üblichen Zollförmlichkeiten für Güter erlassen wurden, die zum Inlandsverbrauch bestimmt sind. Mit der Zeit haben sich diese Zonen jedoch weiterentwickelt. Sie wurden zu einem wichtigen Instrument, um ausländische Investitionen anzulocken und die ökonomische Entwicklung und das Wirtschaftswachstum zu fördern, vor allem in Entwicklungsländern, die diese Zonen dazu nutzen können, ihre Wirtschaft schneller voranzubringen. Aber auch hoch entwickelte Volkswirtschaften setzen auf die Vorteile von Freihandelszonen, wie an den Hunderten solcher Zonen allein in den Vereinigten Staaten abzulesen ist.

Freihandelszonen nehmen verschiedene Formen an und sind den besonderen Gesetzen und Bestimmungen der einzelnen Standortländer unterworfen. Die Kosten und Nutzeffekte für Unternehmen und die Länder selbst variieren daher erheblich. Den Unternehmen bieten solche Zonen zahlreiche Vorteile, etwa niedrigere Steuern und Zollabgaben, flexiblere Arbeitsmarkt- und Einwanderungsbestimmungen als im Zollgebiet des Landes, eine weniger strenge Regulierung und Überwachung ihrer Geschäftsaktivitäten, weniger Beschränkungen für gewerbliche Tätigkeiten sowie zusätzliche Möglichkeiten, ihre Waren auf diversen Märkten abzusetzen. Und obwohl die Ansiedlung in einer solchen Zone auch mit Kosten verbunden sein kann, darunter häufig eine Reihe spezieller Zonengebühren, sind diese Belastungen oftmals nicht sehr hoch und womöglich sogar niedriger als die Kosten bei einer Niederlassung im Zollgebiet des Landes.

Für die Länder liegen die Vorteile von Freihandelszonen darin, dass sie ausländische Investoren anziehen, Arbeitsplätze schaffen und die Ausfuhrleistung steigern können. Allerdings stehen diesen Vorteilen auch Kosten gegenüber, da die Regierungen auf Einnahmen verzichten müssen, wobei die Gewinne, die aus der Geschäftstätigkeit in einer Freihandelszone herrühren, die Verluste häufig nicht aufwiegen können. Außerdem sind nur dann Vorteile für die Wirtschaft zu erwarten, wenn in der Freihandelszone Tätigkeiten ausgeübt werden, die andernfalls nicht im Zollgebiet des betreffenden Landes angesiedelt worden wären.

Abgesehen von den wirtschaftlichen Kosten und Nutzeffekten für Länder und Unternehmen sind die nur wenig regulierten Zonen auch für Gruppen attraktiv, die illegalen und kriminellen Geschäften nachgehen. Es ist gut möglich, dass einige Freihandelszonen unbeabsichtigt den Handel mit nachgeahmten und unerlaubt hergestellten Waren sowie Warenschmuggel und Geldwäsche erleichtert haben. Dieses Problem wird noch verschärft, wenn Regierungen die Zonen nicht angemessen überwachen. Dies kommt vor, wenn die Zonen als ausländische Gebiete angesehen werden, die nicht unter heimische Kontrolle fallen. Wenn Freihandelszonen von Privatgesellschaften betrieben werden, geht es diesen in der Regel vornehmlich darum, Wege zu finden, wie die Zonen stärker besiedelt und den dortigen Unternehmen gewinnträchtige Dienstleistungen geboten werden können. Diese Gesellschaften haben daher zumeist nur wenig Interesse daran, Strafverfolgungsmaßnahmen zu ergreifen, oder kaum die Kapazitäten hierfür. Außerdem sind sie bisweilen nicht in der Lage oder dazu befugt, die Geschäftsaktivitäten innerhalb der Zone wirksam zu überwachen. Selbst dort, wo Regierungsbehörden die Geschäftsaktivitäten in einer Freihandelszone aktiv mit beaufsichtigen, finden sich Hinweise darauf, dass die Koordinierung zwischen den Behörden und den Betreibern der Zone, insbesondere wenn es sich um Privatgesellschaften handelt, oft nur schwach ausgeprägt ist, was unerwünschten Akteuren weiteren Spielraum für illegale Aktivitäten innerhalb der Zone bietet.

Um sicherzustellen, dass Freihandelszonen nicht durch illegale Aktivitäten untergraben werden, sind dringend wirksamere Maßnahmen und eine bessere Koordinierung auf nationaler und internationaler Ebene erforderlich. Dies hat die OECD, das EUIPO, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, Europol, die Weltzollorganisation, die Welthandelsorganisation, Interpol, das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung und die Weltgesundheitsorganisation auf den Plan gerufen. Folgende Organisationen haben Vorschläge zur Verbesserung der Lage vorgelegt: die Caribbean Financial Action Task Force, die Black Market Peso Exchange System Multilateral Experts Working Group, die Internationale Handelskammer und die International Trademark Association.

Die internationale Gemeinschaft kann durch ihre Zusammenarbeit dafür sorgen, dass sich Freihandelszonen als wichtige Einrichtungen weiterentwickeln, die den internationalen Handel fördern und dabei illegale Aktivitäten unterbinden. Diese beiden Ziele sind durchaus vereinbar.