MAXIM BÖNNEMANN

Rechtsenklaven

Jus Internationale et Europaeum
198

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

198

Maxim Bönnemann

Rechtsenklaven

Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen

Mohr Siebeck

Maxim Bönnemann, Studium der Rechtswissenschaften in Hannover; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Humboldt-Universität zu Berlin; Studien- und Forschungsaufenthalte in Delhi und Florenz; Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin; 2022 Promotion; derzeit International and Comparative Law Research Scholar an der Michigan Law School und Redakteur beim Verfassungsblog.
orcid.org/0000-0002-0095-3747

ISBN 978-3-16-162049-2 / eISBN 978-3-16-162172-7
DOI 10.1628/978-3-16-162172-7

ISSN 1861-1893 / eISSN 2568-8464 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über *http://dnb.dnb.de* abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Kurz vor Weihnachten 2022 ging bei dem International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) eine milliardenschwere Klage US-amerikanischer Investoren gegen den zentralamerikanischen Staat Honduras ein. Je nachdem, wie sich die honduranische Regierung weiter verhalte, so ließ die Klägerin in einer Pressemitteilung verlauten, könne die Klageforderung bis zu 10,775 Milliarden Dollar betragen. Das entspricht mehr als einem Drittel des Bruttoinlandsprodukts von Honduras. Der Grund für die Klage ist die Entscheidung des honduranischen Parlaments, ein Gesetz über so genannte *Zonas de Empleo y Desarrollo Económico* (ZEDE) aufzuheben. Mit jenem Gesetz, für das eigens die honduranische Verfassung geändert werden musste, sollte eine besonders radikale Spielart von Sonderwirtschaftszonen ermöglicht werden. „ZEDE" sollten nicht nur Orte liberalerer Wirtschaftsregeln sein, sondern als privat verwaltete Städte mit umfangreichen Autonomierechten ausgestaltet werden. Steuern, Verwaltung, Streitschlichtung, Daseinsvorsorge – all dies sollte in die Hände privater Investoren gelegt werden, um prosperierende Orte jenseits von staatlicher Überregulierung und „ideologischer" Wirtschaftspolitik zu schaffen. Während libertäre Think Tanks und Silicon Valley-Investoren das Projekt enthusiastisch begrüßten, machte die Politikerin *Xiomara Castro* die Zonen zu einem zentralen Wahlkampfmotiv, gewann die Präsidentschaftswahl und sorgte im Frühjahr 2022 schließlich für deren Abschaffung.

Die honduranische Geschichte vom Aufstieg und Fall seiner *Zonas de Empleo y Desarrollo Económico* ist nicht nur eines von zahlreichen Beispielen für die ebenso rasante wie politisch heikle Proliferation von Sonderwirtschaftszonen. Sie illustriert zugleich, wie drängend eine Beschäftigung der Rechtswissenschaften mit dem Phänomen ist. Denn was auf den ersten Blick als ökonomisches Nischeninstrument erscheinen mag, entpuppt sich bei genauerem Hinsehen als eine Idee mit rechtlicher und politischer Sprengkraft.

Die vorliegende Arbeit lag der Humboldt-Universität zu Berlin im Sommersemester 2022 als Dissertationsschrift vor. Sie untersucht am Beispiel Indiens, wie das Instrument der Sonderwirtschaftszone rechtlich umgesetzt und gesellschaftlich durchgesetzt wird. Was zunächst als Arbeit an einer spezifischen wirtschaftsrechtlichen Fragestellung begann, entwickelte sich dabei zu einem Projekt, das auch grundlegende Fragen indischer Verfassungsstaatlichkeit in den Blick nimmt. Insoweit weist das vorliegende Buch eine Art Doppelnatur auf. Es ist sowohl ein Buch zum Recht der Sonderwirtschaftszonen als auch ein Buch

zum indischen Verfassungsstaat. Es beschreibt das indische Recht der Sonderwirtschaftszonen, aber nimmt jenes Rechtsgebiet als Gelegenheit, einen Blick in den Maschinenraum eines der faszinierendsten Rechtssysteme der Welt zu erhaschen – und dabei auch über grundsätzliche Fragen postkolonialer Verfassungsstaatlichkeit nachzudenken.

Die Arbeit ist im Wesentlichen zwischen den Jahren 2016 und 2021 entstanden und berücksichtigt Literatur bis 2022. Ohne die lebendige, offene und internationale Forschungsumgebung des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung an der Humboldt Universität zu Berlin wäre sie nicht möglich gewesen. Daher möchte ich mich ganz besonders bei Philipp Dann bedanken, der diese Arbeit als Erstgutachter betreut und dabei meine Begeisterung für die Rechtsvergleichung geweckt hat. Mattias Kumm danke ich nicht nur für das Zweitgutachten, sondern für im besten wissenschaftlichen Sinne kritische Rückfragen, die zu diskutieren mir viel Spaß bereitet hat. Für wertvolles Feedback und unterstützende Worte möchte ich mich zudem bei Ankit Bhatia, Thomas Dollmaier, Tanja Herklotz, Elizabeth Hicks, Achim Holtmann, Katharina Hufgard, Sitharamam Kakarala, Jana Kolsch, Pratyush Kumar, Gabriel Noll, Aurora Sánchez Palacio, Julio Pereira, Florian Matthey-Prakash, Michael Riegner, Siddharth Peter de Souza, Medha Srivastava, Arun K. Thiruvengadam, Konrad Vossen, Namita Wahi, Katharina Wommelsdorf und Martin Wortmann bedanken. Auch Carlotta, Eddie und Nemo haben mich bei der Finalisierung des Manuskripts durch zahlreiche spontane Besuche unterstützt. Der National Law University Delhi und dem Centre for Policy Research in Delhi gilt mein Dank dafür, mich während zweier Forschungsaufenthalte in Indien aufgenommen zu haben. Die Professor-Herbert-Krüger-Stiftung zur Förderung der Überseeischen Verfassungsvergleichung hat den Druck dieses Buchs mit einem großzügigen Zuschuss gefördert, wofür ich mich ebenfalls herzlich bedanke. Mein größter Dank gilt schließlich meiner Familie, die mich unermüdlich unterstützt hat und selbst noch am gedeckten Weihnachtstisch nicht davor zurückschreckte, ausgerechnet Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen zum Gesprächsthema zu machen.

Berlin, im Dezember 2022 Maxim Bönnemann

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V

Abkürzungsverzeichnis XIII

Einleitung 1

A. These und Grundüberlegung 4

B. Gang der Untersuchung 5
I. Sonderwirtschaftszonen als Steuerungsinstrument des Globalen Südens 6
II. „Aspiration of a new India“: Die Zone im postkolonialen Verfassungsstaat 8

C. Forschungsstand und Methoden 11
I. Forschungsstand 11
II. Methoden: Kontext, Perspektive, Übersetzung 15

Teil 1: Sonderwirtschaftszonen als Forschungsgegenstand der Rechtswissenschaften 19

Kapitel 1: „Inseln der Moderne“: Sonderwirtschaftszonen als Steuerungsinstrument des Globalen Südens 21

A. Was sind und zu welchem Zweck gibt es Sonderwirtschaftszonen? 21
I. Terminologie und Eigenschaften 21
II. Ratio 24
1. Exportförderung und Direktinvestition 25
2. Cluster und Ballungsräume 25
3. Labor und Experimentierfeld 26

B. Genealogie und Kontext: Eine kurze Ideengeschichte der Zone 27
I. Von der Konzession zur Sonderwirtschaftszone: Koloniale Ursprünge 27
II. Zonen als Entwicklungsinstrument: Von der Importsubstitution zur Good Governance 29
III. Zonen als Distributionsinstrument: Mittelbare Versprechen, unmittelbare Verteilung 33

IV. Zwischenergebnis ... 37

C. Das Recht der Sonderwirtschaftszonen ... 37
I. Rechtsquellen und Regelungsgehalt: Vom Industrieschema zur Verrechtlichung ... 38
1. Nationale Regulierung ... 38
2. Völkerrechtlicher Rahmen ... 40
3. Inter- und transnationale Steuerung ... 42
II. Ausnahmezustand, Föderalismus, Bypass: Zur regulatorischen Form der Zone ... 43
1. Ausnahmezustand ... 44
2. Föderalismus ... 45
3. Bypass ... 46
D. Zwischenergebnis ... 51

Teil 2: Indiens Recht der Sonderwirtschaftszonen ... 53

Kapitel 2: Dichte Verwaltung: Der Special Economic Zones Act ... 55

A. Analyserahmen: Der postkoloniale Verfassungsstaat ... 55
I. Koloniale Genealogie ... 57
II. Demokratische Organisation ... 59
III. Transformatives Recht ... 61

B. Genealogie und Kontext: Von der Policy zum Gesetz ... 62
I. Planung und Kontrolle: Indiens erste Zonen (1965–2000) ... 62
II. Liberalisierung und Expansion: Verrechtlichung als Katalysator (2000–2008) ... 64
1. Von der EPZ zur SEZ: Indiens SEZ Policy ... 65
2. Von der Policy zum Gesetz: Der Special Economic Zones Act, 2005 ... 67
3. Vom Gesetz zum Konflikt: Politisierung und Protest ... 69
III. Stagnation, Reform, Konsolidierung: Der nachgeholte Diskurs (Post 2010) ... 70

C. Indiens Zonenrecht: Verwaltungsstruktur und Steuerungsinstrumente ... 72
I. Rechtsquellen und Handlungsformen: Föderale Ebenen, exekutive Rechtssetzung ... 73
1. Bundesebene ... 74
2. Landesebene ... 76
II. Zonenverwaltungsrecht: Akteure, Kompetenzen, Verfahren ... 77
1. Gesamtzonenverwaltung ... 78
a) Board of Approval (BoA) ... 78

b) Ministerialintervention 80
2. Mehrzonenverwaltung 81
3. Einzelzonenverwaltung 84
a) Unit Approval Committee (UAC) 84
b) Special Economic Zones Authorities 85
III. Koordination und Kollision: Zum Verhältnis von Zone und DTA 86
1. Geltung: Zum Anwendungsbereich des materiellen Rechts der DTA 87
2. Vollzug: Der Single-Window-Mechanismus und seine Grenzen 89
3. Rechtsschutz 92

D. Zwischenergebnis 92

Kapitel 3: Konsens, Kooperation, Konflikt: Die Zone im föderalen Bundesstaat 95

A. Zum Spannungsverhältnis von SEZ Act und Föderalaufbau 96
I. Von der zentralisierten Kommandoökonomie zur föderalen Marktwirtschaft 96
II. Sonderwirtschaftszonen als industriepolitische Rückaneignung 100
III. Zwischenergebnis: Zentralisierung und Kooperation 102

B. Föderale Variationen: Zum Verhältnis von Landes- und Bundesebene 103
I. Vorüberlegung: Fallauswahl und innerindische Vergleichung 103
II. Überschießende Umsetzung: Gujarat 105
1. Rechtsquellen und Kontext 105
2. Kooperation bei Verwaltungsfragen 107
3. Übervorteilung bei Verteilungsfragen 108
III. Kritische Kooperation: Haryana 109
1. Rechtsquellen und Kontext 109
2. Kooperation bei Verwaltungsfragen 110
3. Dissens bei Verteilungsfragen 111
IV. Autonomie und Ausstieg: Goa 112
1. Rechtsquellen und Kontext 112
2. Kooperation bei Verwaltungsfragen 112
3. Konflikt bei Verteilungsfragen 113
V. Zwischenergebnis: Föderalismus als Korrektiv 115

C. „Islands outside constitutionally elected governments": Zum Verhältnis von Lokal- und Landesebene 117
I. Das Integrationsmodell 119
II. Das Enklavenmodell 120
1. Gujarats „Triumvirat" 121
2. Herrschaft der Experten: Zur Legalität und Legitimität des Enklavenmodells 124

a) Das „Industrial Township“ als verfassungsrechtliches Standbein 125
b) „Preserve the industrial culture from local politics“ 129

D. Zwischenergebnis 132

Kapitel 4: Metamorphosen des Gemeinwohls: Die Zone als öffentlicher Zweck 135

A. Von Narmada bis Nandigram: Indiens Landkriege 137
I. Entwicklung und Enteignung: Der nehmende Staat 137
II. „Betterment and Progress“: Der gebende Staat 139
III. Vom Staudamm zur Zone: Der Private als Schlüsselfigur 141

B. Privatisierung der Zwecke: Die Rolle der Judikative 144
I. Wessen Entwicklung? Eminent Domain als Kristallisationspunkt 146
II. Enteignung für Private: Der diskursive Boden des Supreme Courts 148
1. Prüfungsmaßstab: Der Supreme Court als neutraler Akteur? . . . 148
2. Enteignungen für Private: Die Umgehungslösung des Supreme Courts 150
3. Von New London nach New Delhi: Migration der Zwecke 151
III. Der Zweck der Zone: Die Auslegung durch die High Courts 154
1. Öffentlicher Zweck kraft Entwicklung: Shah Kantilal Depar 155
2. Öffentlicher Zweck kraft nationalen Interesses: Mohan Lal Sharma 157
3. Öffentlicher Zweck kraft Verwaltung: K. Somaraju 158
IV. Gerichte als Bremsklotz? Drei mögliche Einwände 160
1. Spielraum 161
2. Verfahren 162
3. Vielstimmigkeit 163

C. Prozeduralisierung der Zwecke: Die Rolle der Legislative 165
I. Sonderwirtschaftszonen als „Critical Juncture“ 166
II. Regelungsgehalt: Legalisierung der Zone, Demokratisierung des Verfahrens 167
III. Der postkoloniale Verfassungsstaat in Aktion 169
1. Koloniale Genealogie 169
2. Demokratische Organisation 170
3. Transformatives Recht 171

Schlussbetrachtung und Ausblick 173

Literaturverzeichnis 175

Rechtsprechungsverzeichnis 203

Register 205

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
ADB	Asian Development Bank
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BJP	Bharatiya Janata Party
BoA	Board of Approval
CAG	Comptroller and Auditor General of India
CPI(M)	Communist Party of India (Marxist)
DA	Development Authority
DC	Development Commissioner
DTA	Domestic Tariff Area
EGoM	Empowered Group of Ministers
EPZ	Export Processing Zones
EU	Europäische Union
EXIM	Export Import
f.	folgend
FDI	Foreign Direct Investment
FEMOZA	World Free and Special Economic Zones Federation
ff.	folgende
FTZ	Free Trade Zone
GASEZ	Global Alliance of Special Economic Zones
GDA	Gujarat Special Economic Zones Development Authority
gem.	gemäß
GIDC	Goa Industrial Development Corporation
GSEZA	Gujarat Special Economic Zones Act
IDR	Industrial & Development Regulation Act (IDR), 1951
ILO	International Labour Organization
JDA	Jaipur Development Authority
LAA	Land Acquisition Act
LARR	Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act, 2013
MAT	Minimum Alternate Tax
MoU	Memorandum of Understanding
NGO	Non-Governmental Organization
No.	Number
PIL	Public Interest Litigation
R&D	Research and Development
RIICO	Rajasthan State Industrial Development and Investment Corporation
Sect.	Section

SEZ Act	Special Economic Zones Act
SEZ Policy	Special Economic Zones Policy
SEZ Rules	Special Economic Zones Rules
SEZ	Special Economic Zone
SEZA	Special Economic Zone Authority
SEZDA	Special Economic Zone Development Authority
SIA	Social Impact Assessment
sog.	so genannte
TMC	All India Trinamool Congress
u. a.	unter anderem
UAC	Unit Approval Committee
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UPA	United Progressive Alliance
vgl.	vergleiche
WEF	World Economic Forum
WEPZA	World Economic Processing Zones Association
WTO	World Trade Organisation

Einleitung

Im November 2007 veröffentlichte der Gouverneur des indischen Bundesstaates Westbengalen eine ungewöhnliche Mitteilung.[1] Teile des Bundesstaates, so der Gouverneur, hätten sich in ein „Kriegsgebiet" verwandelt, in welchem tausende Menschen aus ihren Häusern vertrieben worden seien und bewaffnete Gruppen ganze Dörfer in Panik versetzten.[2] Nur die sofortige Einleitung eines Friedensprozesses könne die Gewalt im Bundesstaat beenden. Der Anlass für die drastischen Äußerungen des Gouverneurs bestand in wochenlang anhaltenden Unruhen rund um die Planung einer sog. Sonderwirtschaftszone, also eines territorial umgrenzten Bereichs, in welchem liberalere Wirtschaftsregeln gelten als im Rest eines Staates.[3] Um Platz für die über 4000 Hektar große Zone des indonesischen Unternehmens *Salim Group* zu schaffen, informierte die Landesregierung Westbengalens im Januar 2007 Bewohner aus insgesamt 27 Dörfern, dass dem Unternehmen eine Fläche von knapp 11.000 Hektar im Wege von Enteignungen zur Verfügung gestellt werden soll.[4] Die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen sei ein unverzichtbarer Schritt im Rahmen der industriepolitischen Modernisierung des Bundesstaates.[5] Hiergegen bildete sich rasch eine Protestbewegung aus Anwohnerinnen, Bauern und Arbeiterinnen, die jedoch von der Polizei und von

---

[1] Bei dem Amt des Gouverneurs handelt es sich um eine Besonderheit des indischen Föderalsystems. Ähnlich wie der Präsident auf Bundesebene bildet der Gouverneur auf der Ebene der Bundesstaaten die formale Spitze der Exekutive. Anders als der deutlich mächtigere Ministerpräsident eines Bundesstaates geht der Gouverneur jedoch nicht aus den Wahlen der Landesebene hervor, sondern wird vom Präsidenten ernannt (vgl. Art. 155 der indischen Verfassung). Vgl. zu den Kompetenzen des Gouverneurs statt vieler *Shubhankar Dam*, Executive, in: The Oxford Handbook of the Indian Constitution, hg. von Sujit Choudhry/Madhav Khosla/Pratab Bhanu Mehta, 2016, 307–329, 311–312, 326–329.

[2] Ein Abdruck der gesamten Mitteilung findet sich in All India Citizens Initiative, Nandigram: What really happened?, 2007, 81 f.

[3] So die knappe Definition von Sonderwirtschaftszonen durch die Weltbank, vgl. World Bank Group, World Development Report 2020, 182.

[4] Die Differenz aus der Fläche für die Zone und der in den Bescheiden angegebenen Fläche erklärt sich daraus, dass die Zone nur eines von drei zusammenhängenden Projekten des Unternehmens war. Daneben sollten ein „Chemical Hub" sowie ein „Township" errichtet werden. Siehe zum Ganzen *Dwaipayan Bhattacharyya*, Government as practice, 2016, 158.

[5] Vgl. zu der Industriepolitik der kommunistischen Regierung West Bengalens und der Rolle von Sonderwirtschaftszonen insbesondere *Dwaipayan Bhattacharyya*, Government as practice, 2016, 162–163.

Unterstützern der regierenden kommunistischen Partei äußerst blutig niedergeschlagen wurde.[6] Allein während des Höhepunktes der Proteste gegen die Sonderwirtschaftszone, am 14. März 2007, wurden 14 Menschen in der Stadt Nandigram von der Polizei erschossen.[7] Der Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen, so beobachtete die *Times of India* am Folgetag, hatte einen „blutigen Farbton" angenommen.[8]

16 Jahre später, im Jahr 2023, bilden Sonderwirtschaftszonen noch immer ein zentrales Instrument der indischen Industriepolitik.[9] Insgesamt 270 Sonderwirtschaftszonen beschäftigen über zwei Millionen Menschen[10] und generierten im Haushaltsjahr 2018/2019 erstmalig Exporte im Gesamtwert von über 100 Milliarden Dollar.[11] Während der „Horror von Nandigram"[12] für manche die inhärente Gewaltförmigkeit eines neoliberalen Entwicklungsmodells exemplifizierte,[13] hält Indiens Regierung ungebrochen an dem Instrument der Zone und dessen Funktion als „Motor von Wachstum und Beschäftigung" fest.[14]

Mit dieser Einschätzung steht Indiens Regierung nicht alleine da. Insbesondere im Globalen Süden ist die Zahl der Sonderwirtschaftszonen in den vergan-

---

[6] Im Folgenden werden weibliche, männliche und geschlechtsneutrale Formulierungen abwechselnd verwendet.

[7] All India Citizens Initiative, Nandigram: What really happened?, 2007, 24. Vgl. zu dem auch international rege diskutierten Konflikt nur *Martha C. Nussbaum*, Violence on the Left: Nandigram and the Communists of West Bengal, Dissent 55 (2008), 27–33; *Tanika Sarkar*/*Sumit Chowdhury*, The meaning of Nandigram: Corporate land invasion, people's power, and the Left in India, Focaal: European Journal of Anthropology 54 (2009), 73–88; *Dwaipayan Bhattacharyya*, Government as practice, 2016, 155 ff.

[8] Vgl. *Subhro Niyogi*, SEZ turns into a war zone, The Times of India (15.03.2007).

[9] Vgl. hierzu nur zuletzt *Aradhna Aggarwal*, Promoting Special Economic Zones as a Strategy of Industrialization and Lessons Learned, in: A concise handbook of the Indian economy in the 21st century, hg. von Ashima Goyal, 2020, 276–320. Für eine globale Verortung von Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Industriepolitik vgl. *Ludovico Alcorta*/*Tesfachew Taffere*, Special Economic Zones and Export-led Growth: An Industrial Policy Imperative, in: The Oxford handbook of industrial hubs and economic development, hg. von Arkebe Oqubay/Justin Yifu Lin, 2020, 323–344.

[10] Vgl. Government of India, Ministry of Commerce and Industry, Fact Sheet on Special Economic Zones as on 22.11.2022.

[11] Vgl. Government of India, Ministry of Commerce and Industry, Annual Report 2018–2019, 157 (dies entspricht knapp einem Fünftel aller Exporte aus Indien in dem Haushaltsjahr 2018/2019).

[12] Vgl. livemint, The horror of Nandigram (14.11.2007) (abrufbar unter: https://www.livemint.com/Opinion/4BAAGjh5MHdmEwYVgNAx4K/The-horror-of-Nandigram.html – zuletzt abgerufen am 15.05.2023).

[13] Vgl. statt vieler *Tanika Sarkar*/*Sumit Chowdhury*, The meaning of Nandigram: Corporate land invasion, people's power, and the Left in India, Focaal: European Journal of Anthropology 54 (2009), 73–88; *Preeti Sampat*, Special Economic Zones in India: Reconfiguring Displacement in a Neoliberal Order?, City & Society 22 (2010), 166–182; *Shapan Adnan*, Primitive accumulation and the ‚transition to capitalism' in neoliberal India, in: Indian Capitalism in Development, hg. von Barbara Harriss-White/Judith Heyer, 2014, 23–45.

[14] Vgl. The Times of India, Parliament passes Special Economic Zones Bill (27.06.2019).

genen drei Jahrzehnten regelrecht explodiert.[15] Gab es im Jahr 1986 noch 176 Zonen,[16] so stieg deren weltweite Zahl im Jahr 2020 auf über 5400 an.[17] Die Entwicklungsversprechen, welche mit der Inbetriebnahme einer Sonderwirtschaftszone einhergehen, sind dabei ebenso umfassend wie verheißungsvoll. Sonderwirtschaftszonen sollen Investitionen und Knowhow generieren, Arbeitsplätze schaffen, die regionale Infrastruktur ausbauen oder gar zu einer weltweiten Revolution der Idee von Governance führen.[18]

So euphorisch sich Regierungen, internationale Institutionen und private Investorennetzwerke ob der wirtschaftlichen Versprechen von Sonderwirtschaftszonen zeigen, so wenig Aufmerksamkeit hat das Instrument der Zone indes bislang innerhalb der Rechtswissenschaften generiert. Dies ist gleich in mehrfacher Hinsicht erstaunlich. Schon die Grundidee, ein räumlich radiziertes Gebiet auszuweisen, in dem das reguläre Recht des Staates nicht oder nur in modifizierter Form zur Anwendung kommt, ist ein genuin juristischer Vorgang. Ebenso erweisen sich die Planung, Verwaltung und Kontrolle einer Sonderwirtschaftszone als Prozesse, in welchen dem Recht eine überragend wichtige Rolle zukommt. Und schließlich, dies zeigen nicht nur die Unruhen von Nandigram, handelt es sich bei der Sonderwirtschaftszone um ein Instrument, das mit zahlreichen Rechtsgütern Dritter in Konflikt treten kann.

Die vorliegende Arbeit nimmt diese rechtswissenschaftliche Leerstelle zum Anlass, um das Recht der Sonderwirtschaftszonen als Forschungsgegenstand zu erschließen und anhand der Sonderwirtschaftszonen Indiens die zentrale Rolle des Rechts für die Idee der Zone aufzuzeigen. Sie hofft damit einerseits, Leserinnen anzusprechen, die sich für Fragen des internationalen wie nationalen öffentlichen Wirtschaftsrechts interessieren. Zugleich versteht sich diese Untersuchung aber auch als Beitrag zu der Frage, wie der postkoloniale Verfassungsstaat Indiens soziale Konflikte verarbeitet – und hofft damit auch Leser mit einem allgemeinen Interesse für die Verfassungsordnungen des Globalen Südens im Allgemeinen sowie das indische Rechtssystem im Besonderen anzusprechen.

---

[15] Vgl. hierzu zuletzt nur *Douglas Z. Zeng*, The Past, Present, and Future of Special Economic Zones and Their Impact, Journal of International Economic Law 24 (2021), 259–275.

[16] UNCTAD, World Investment Report 2019, 129.

[17] UNCTAD, World Investment Report 2020, 2020, 148.

[18] Vgl. zum letztgenannten dieser Aspekte *Mark Frazier*, Emergence of a New Hanseatic League: How Special Economic Zones Will Reshape Global Governance, Chapman Law Review 21 (2018), 333–406.

A. These und Grundüberlegung

Die Ausgangsbeobachtung dieser Arbeit lässt sich schnell zusammenfassen: Ebenso rapide wie die globale Verbreitung der Sonderwirtschaftszone ist auch ein dichtes Geflecht von nationalen, internationalen und transnationalen Normen entstanden, das im Folgenden als Recht der Sonderwirtschaftszonen bezeichnet werden soll. Dieser Prozess der Verrechtlichung ist nicht nur ein junges Phänomen, sondern weist darüber hinaus eine klare geographische Achse auf. So zählte die United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), welche im Jahr 2019 erstmalig umfassend Daten zum nationalen Recht der Sonderwirtschaftszonen erhob, 115 Staaten, die insgesamt 127 nationale sog. „Special Economic Zone laws" erlassen haben (im Folgenden: „SEZ laws").[19] Knapp 70 Prozent dieser „SEZ laws" traten nach dem Jahr 2000 in Kraft;[20] knapp 40 Prozent sogar erst nach dem Jahr 2010.[21] Mit Ausnahme von vier nationalen Zonengesetzen ordnete UNCTAD darüber hinaus sämtliche der erfassten Rechtsgrundlagen den Rechtsordnungen des Globalen Südens zu.[22]

Handelt es sich bei der Proliferation des Rechts der Sonderwirtschaftszonen mithin unzweifelhaft um einen globalen Prozess, so erweist sich der Regelungsgehalt nationaler Zonengesetze bei genauerem Hinsehen jedoch als hoch verschieden. Nicht nur Art und Umfang von Investorenprivilegien können erheblich variieren. Auch die Modalitäten der Planung, Verwaltung und Kontrolle einer Sonderwirtschaftszone sowie die Anwendbarkeit des regulären Rechts innerhalb einer Zone (etwa arbeits- oder umweltrechtlicher Normen) werden unterschiedlich geregelt und sind untrennbar mit den lokalspezifischen Kontexten der jeweiligen nationalen Rechtsordnung verbunden.

Eine Arbeit zum Recht der Sonderwirtschaftszonen ist mithin an der Schnittstelle von globalen und lokalen Prozessen angesiedelt. Sie muss einerseits einstellen, dass sich die Ratio hinter dem Recht der Sonderwirtschaftszonen nicht ohne einen Rekurs auf die globale (entwicklungs-)ökonomische Ideengeschichte hinter der Zone erschließt; ebenso entfalten Sonderwirtschaftszonen als Teil globaler Wertschöpfungsketten eine Steuerungswirkung gegenüber grenzüberschreitenden Handels- und Investitionsströmen. Andererseits ist Zonenrecht nationales Recht und als solches untrennbar mit zahlreichen lokalen Gegebenheiten verwoben. Ohne die Beachtung des nationalen verfassungsrechtlichen Rahmens, des institutionellen Umfelds sowie des politischen Kontexts lässt sich ein vertieftes Verständnis der Mechanismen, Grenzen und Konflikte im Recht der Sonderwirtschaftszonen kaum bewerkstelligen.

---

[19] UNCTAD, World Investment Report 2019, 163.
[20] UNCTAD, World Investment Report 2019, 163.
[21] UNCTAD, World Investment Report 2019, 163.
[22] UNCTAD, World Investment Report 2019, 163.

Jene lokale Dimension des Rechts der Sonderwirtschaftszonen bildet in Gestalt des indischen Special Economic Zones Act (im Folgenden: SEZ Act) und dessen Implementierung den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit. Dabei stellt die Arbeit *erstens* die These auf, dass Indiens Sonderwirtschaftszonen keine staatsfernen „Investorenparadiese" darstellen, sondern im Gegenteil einer ebenso dichten wie umfassenden Regulierung unterworfen sind. Der Sinn und Zweck dieser Regulierung erschöpft sich dabei nicht nur in der Planung und Verwaltung des Zonenbetriebes, sondern lässt sich als Versuch charakterisieren, gleich einer Enklave Räume hervorzubringen, die einer anderen Idee ökonomischer und kultureller Moderne unterliegen als der Rest des Landes. Auch wenn der Impetus hinter diesem Modell nicht zu Unrecht als neoliberal eingeordnet wird,[23] so lautet die *zweite* These dieser Arbeit, dass der Charakter Indiens als postkolonialer Verfassungsstaat einem solchem Modell bedeutende Grenzen setzt. Die *föderale* Dimension des indischen Systems ermöglicht die top-down-Implementierung von Sonderwirtschaftszonen nur dort, wo ein Bundesstaat die sozio-ökonomischen Entwicklungsversprechen der Zone teilt. Die *demokratisch-transformatorische* Dimension des indischen Systems sorgt hingegen dafür, dass jene Entwicklungsversprechen stets neu plausibilisiert werden müssen, um die Investorenprivilegien, auf welchen eine Zone fußt, auch in der Breite zu rechtfertigen. Und schließlich begrenzt auch die *koloniale Genealogie* des indischen Staates die Legitimation und Akzeptanzfähigkeit eines Modells, das seinerseits mit der Geschichte des Kolonialismus verflochten ist.

B. Gang der Untersuchung

Die These der Arbeit gliedert sich in einen allgemeinen Teil zum Recht der Sonderwirtschaftszonen als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung sowie in einen besonderen Teil zum spezifischen Kontext Indiens. Im Folgenden soll zunächst ein knapper Überblick zum Aufbau und Gang der Untersuchung gegeben werden, bevor am Ende der Einleitung auf den methodischen Rahmen der Arbeit einzugehen ist.

---

[23] So etwa *Patrick Neveling*, The Political Economy of Special Economic Zones: Pasts, Presents, Futures, in: The Oxford handbook of industrial hubs and economic development, hg. von Arkebe Oqubay/Justin Yifu Lin, 2020, 190–205.

I. Sonderwirtschaftszonen als Steuerungsinstrument des Globalen Südens

„The SEZ Act is an outcome of Globalisation", hielt der High Court des Bundesstaats Karnataka in einem Urteil aus dem Jahr 2013 fest.[24] Mit dieser ebenso simplen wie zutreffenden Beobachtung griff das Gericht einen Topos auf, der die Verabschiedung und Diskussion des SEZ Acts von Anbeginn begleitete. Zwar ist das im Jahr 2005 vom indischen Parlament beschlossene Gesetz ein nationales Gesetz. Die Verabschiedung des SEZ Acts, so ist in der Gesetzesbegründung zu lesen, erfolgte aber, um der „internationalen Praxis" zu entsprechen.[25] Was aber ist jene „internationale Praxis", auf die sich der SEZ Act bezieht? Diese Frage steht im Zentrum des *ersten Kapitels*, das sich der globalen Genealogie der Sonderwirtschaftszone zuwendet und unter anderem argumentiert, dass Sonderwirtschaftszonen ein erhellendes Beispiel für die Verstrickung von Kolonialgeschichte und Entwicklungsdiskurs darstellen. Obwohl die Ratio der heutigen Sonderwirtschaftszonen eine verblüffende Ähnlichkeit gegenüber den kolonialen Chartergebieten in Asien aufweist, haben es Sonderwirtschaftszonen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gleichwohl vermocht, sich jenseits der politischen Blöcke während des kalten Krieges und der sog. Dekolonisierung nahezu im gesamten Globalen Süden zu verbreiten.[26] Sowohl für Staaten, die dem internationalen Handelssystem kritisch gegenüberstanden, als auch für Staaten, welche um eine schnelle Integration in den Welthandel bemüht waren, brachte die Inbetriebnahme einer Sonderwirtschaftszone spezifische Vorteile mit sich.[27] Beschränkte sich der regulatorische Hebel dieser frühen Zonen aber noch ganz

---

[24] Vgl. High Court of Karnataka, M/S Mindtree Ltd vs Union Of India, 12.06.2013, Rz. 16. Mit Ausnahme zweier Urteile sind sämtliche im Folgenden zitieren Urteile in der digitalen Datenbank „Indian Kanoon" einsehbar (https://indiankanoon.org/). Dort, wo Urteile mit Randziffern zitiert werden, bezieht sich die Angabe der jeweiligen Randziffern auf die Randziffern, wie sie bei „Indian Kanoon" angegeben sind. Enthält ein Urteil keine Randziffer, wird das Urteil als Ganzes zitiert.

[25] Vgl. Lok Sabha, Lok Sabha Debates, Discussion on the Special Economic Zones Bill, 2005, 10.05.2005 (abrufbar unter: https://indiankanoon.org/doc/313850 – zuletzt abgerufen am 01.05.2023).

[26] Vgl. zur kolonialen Genealogie der Zone nur *Christopher Miller*, From Foreign Concessions to Special Economic Zones: Decolonization and Foreign Investment in Twentieth-Century Asia, in: Decolonization and the Cold War, hg. von Leslie James/Elisabeth Leake, 2015, 239–253; *Ishita. Dey*/*Giorgio Grappi*, Beyond Zoning, South Atlantic Quarterly 114 (2015), 153–170; *Ranabir Samaddar*, Zones, corridors, and postcolonial capitalism, Postcolonial Studies 18 (2015), 208–221.

[27] Vgl. für eine Übersicht der Entwicklungsversprechen von Sonderwirtschaftszonen *Thomas Farole*, The Global Experience in Special Economic Zones: A History and Review, in: The Oxford handbook of industrial hubs and economic development, hg. von Arkebe Oqubay/Justin Yifu Lin, 2020, 243–261; *Douglas Z. Zeng*, The Past, Present, and Future of Special Economic Zones and Their Impact, Journal of International Economic Law 24 (2021), 259–275; *Aradhna Aggarwal*, SEZs and economic transformation: towards a developmental approach, Transnational Corporations 26 (2019), 27–48.

überwiegend auf das Außenwirtschaftsrecht (etwa auf Ausnahmen bei Zöllen und Einfuhrregelungen), so setzen die Sonderwirtschaftszonen der Gegenwart unter der Leitidee der Entwicklung auf umfassende Änderungen des gesamten institutionellen Umfelds.[28] Diese umfassen beispielsweise Befreiungen von Steuern,[29] „Flexibilisierungen" im Arbeitsrecht[30] oder eine Anpassung von Verwaltungsverfahren an internationale sog. *best practice*. Hiermit ist die Annahme verbunden, dass das institutionelle Umfeld einer wirtschaftlichen Tätigkeit einen maßgeblichen Faktor für ihren Erfolg oder Misserfolg darstellt.[31] Erweist sich eine institutionelle Umgebung als dysfunktional, können Sonderwirtschaftszonen gleichsam eine Enklave bilden, in welcher Unternehmen einem „moderneren" Recht unterliegen als außerhalb der Zone.[32] Auch wenn es sich hierbei um eine politisch heikle und empirisch angreifbare Erwägung handelt, so erweist sich die Idee eines selektiv angewendeten „besseren Rechts" innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur als anschlussfähig. Nicht nur das internationale Investitionsschutzrecht fußt auf einer ähnlichen Prämisse.[33] Ebenso findet sich innerhalb der jüngeren Law-and-Development-Literatur mit der Theorie des sog. „Bypasses" ein theoretischer Ansatz, der in der Herausbildung institutioneller Parallelstrukturen ein vielversprechendes Instrument der Entwicklungsförderung erblickt.[34] Sonderwirtschaftszonen, so schließt das erste Kapitel, sind damit mehr

---

[28] *Susanne A. Frick/Andrés Rodríguez-Pose*, Are special economic zones in emerging countries a catalyst for the growth of surrounding areas?, Transnational Corporations 26 (2019), 75–94; *Peter Friedrich/Chang Woon Nam*, Economic Decline and Public Intervention: Do Special Economic Zones Matter?, in: Handbook of regional growth and development theories, hg. von Roberta Capello/Peter Nijkamp, 2019, 628–656; *Rajneesh Narula/James X. Zhan*, Using special economic zones to facilitate development: Policy implications, Transnational Corporations 26 (2019), 1–26.

[29] Vgl. für einen kurzen Überblick über steuerliche Vergünstigungen in Sonderwirtschaftszonen etwa *Julien Chaisse/Xueliang Ji*, The Pervasive Problem of SEZs for International Economic Law: Tax, Investment, and Trade Issues, World Trade Review (2020), 1–22, 8 ff.

[30] Vgl. hierzu zuletzt nur *Lorenzo Cotula/Liliane Mouan*, Labour Rights in Special Economic Zones: Between Unilateralism and Transnational Law Diffusion, Journal of International Economic Law 24 (2021), 341–360.

[31] Vgl. zur Bedeutung von Institutionen als „rules of the game in a society" für die ökonomische Entwicklung grundlegend *Douglass Cecil North*, Institutions, institutional change and economic performance, 2009.

[32] *Christopher A. Hartwell*, Bringing the benefits of David to Goliath: special economic zones and institutional improvement, Regional Studies 52 (2018), 1309–1321; vgl. hierzu auch die Beobachtung im World Development Report 2020: „Once outside the gates of an SEZ, problems of poor infrastructure, predatory institutions, and lack of safety and security may become binding", World Bank Group, World Development Report 2020, 186.

[33] Vgl. hierzu nur *Mattias Kumm*, Ein Weltreich des Kapitals?, Leviathan 43 (2015), 464–475, 466 ff.

[34] Vgl. *Mariana Mota Prado/Michael J. Trebilcock*, Institutional bypasses, 2019.

als ein bloßes Instrument der Außenwirtschaftsförderung. Sie stehen zugleich für die ebenso rapide wie normativ problematische Emergenz einer institutionellen Konfiguration, die gesellschaftliche Verteilungskonflikte hinter institutionenökonomischen Erwägungen verschleiert.

II. „Aspiration of a new India": Die Zone im postkolonialen Verfassungsstaat

Richten wir den Blick zurück nach Indien, so zeigt sich schnell, dass Indien eine besondere Rolle in der Globalgeschichte der Sonderwirtschaftszone zukommt.[35] Mit der Gründung der „Kandla Free Trade Zone" errichtete Indien im Jahr 1965 die erste Sonderwirtschaftszone Asiens[36] und gehört inzwischen zu den Staaten mit der größten Zahl von Sonderwirtschaftszonen auf seinem Territorium.[37] Anders als in China, wo das „Wunder von Shenzhen"[38] dem Instrument der Sonderwirtschaftszone breite Popularität bescherte,[39] führte die Implementierung von Indiens Zonen indes zu erheblichen politischen und sozialen Konflikten. Im Zentrum dieses Konflikts steht eines der wichtigsten wirtschaftspolitischen Gesetze Indiens:[40] der im Jahr 2005 verabschiedete SEZ Act.

Der Regelungsgehalt und die Steuerungsmechanismen des SEZ Acts werden im *zweiten Kapitel* dieser Untersuchung erschlossen. Entgegen der häufigen Verortung des SEZ Acts als Ergebnis einer Privatisierung des Staates, zeigt sich, dass der indische Staat auch im Recht der Sonderwirtschaftszonen eine omnipräsente Rolle spielt. Dieser steuert und kontrolliert das Innenleben von Indiens Sonder-

---

[35] Für eine ideengeschichtliche Einordnung von Indiens frühen Zonen siehe *Megan Maruschke*, Zones of reterritorialization: India's free trade zones in comparative perspective, 1947 to the 1980s, Journal of Global History 12 (2017), 410–432.

[36] Siehe zur Geschichte der Kandla Free Trade Zone sowie für eine Einbettung der Zone in die Geschichte des Neoliberalismus *Patrick Neveling*, Structural contingencies and untimely coincidences in the making of neoliberal India, Contributions to Indian Sociology 48 (2013), 17–43.

[37] *François Bost*, Special economic zones: methodological issues and definition, Transnational Corporations 26 (2019), 141–153, 144.

[38] So die Charakterisierung der Sonderwirtschaftszone von Shenzhen durch den ehemaligen Staatspräsidenten der Volksrepublik China, Hu Jintao. Vgl. m.w.N. *Jonathan Bach*, Shenzhen: From Exception to Rule, in: Learning from Shenzhen, hg. von Mary Ann O'Donnell/Winnie Wong/Jonathan Bach, 2017, 23–38, 32.

[39] Vgl. statt vieler *Yitao Tao/Zhiguo Lu*, Special Economic Zones and China's Development Path, 2018; *Thomas Farole*, The Global Experience in Special Economic Zones: A History and Review, in: The Oxford handbook of industrial hubs and economic development, hg. von Arkebe Oqubay/Justin Yifu Lin, 2020, 243–261, 250.

[40] Vgl. hierzu die Charakterisierung des SEZ Acts durch den damaligen Industrie- und Handelsminister bei Verabschiedung des SEZ Acts durch das Parlament: Lok Sabha, Lok Sabha Debates, Discussion on the Special Economic Zones Bill, 2005, 10.05.2005 („What we are considering today is perhaps one of the most important steps in stimulation of economic activity in our country").