

# SEZ Sonderwirtschaftszonen sind „Landfresser“

Interview mit Manshi Asher

Rainer Horig

**Manshi Asher untersucht mithilfe eines Stipendiums des *Global Green Grant Fund* mehrere Sonderwirtschaftszonen in Indien. Im Februar 2010 hat sie in einem Email-Interview mit Südasien über die Ergebnisse ihrer Forschung gesprochen.**

**D**ie indische Regierung hat entschieden, quer übers Land eine Sonderwirtschaftszone einzurichten, um Indiens Exportwirtschaft anzukurbeln. Was sind – in aller Kürze – die herausragenden gesetzlichen Merkmale dieser Politik hinsichtlich der Steuererhebung sowie des Umwelt- und Arbeitsrechts?

Die SEZ Strategie wurde erstmals im Zusammenhang mit dem EXIM (Export-Import) Programm zwischen 1997 und 2002 eingeführt, in dem klar umrissene Richtlinien zur Schaffung von Sonderwirtschaftszonen festgelegt sind. Mit dem 2005 verabschiedeten SEZ-Gesetz wurde der gesetzliche Rahmen für entsprechende Anreize sowie die bundesstaatliche und institutionelle Umsetzung auf zentraler Ebene geschaffen. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen unterschieden sich deutlich von den frühen Zonen und hatten folgende Merkmale:

- Über 50 Prozent der Gesamtfläche einer Sonderwirtschaftszone konnten nun für nicht-produzierende kommerzielle Zwecke wie z.B. Wohnungsbau und Unterhaltung genutzt werden, wodurch diese Zonen nicht länger reine Industriezonen waren, sondern zu integrierten Mehrzweckzonen wurden.
- Private Entwicklungsfirmer konnten Besitz, Kontrolle, Management und völlige Vorherrschaft über diese Zonen erlangen.
- Es bestehen kaum noch Auflagen hinsichtlich des „Exports“, da

Verkäufe außerhalb der Sonderwirtschaftszonen in so genannte Domestic Tariff Areas (Gebiete außerhalb der SEZ) auch als Export angesehen werden.

- Während per Gesetz Mindestflächen für eine SEZ definiert waren, gab es bis vor kurzem noch keine Obergrenzen für das Land, das zur SEZ erklärt wurde (erst 2007 wurden auch Obergrenzen eingeführt).

Neben diesen oben erwähnten Merkmalen wurden zahlreiche Investoren und private Firmen durch folgende Anreize angelockt:

- Sonderwirtschaftszonen werden zu „ausländischen Enklaven“ erklärt.
- Sonderwirtschaftszonen werden als Dienstleistungsbetriebe für die öffentliche Versorgung (*public utility service*) angesehen und gewerkschaftliche Rechte und Aktivitäten eingeschränkt.
- Projektanträge von in Sonderwirtschaftszonen angesiedelten Unternehmen werden auf kurzem Weg entschieden (*single window clearances*).
- Sonderwirtschaftszonen werden durch Entwicklungskommissare gefördert und reguliert.
- Sonderwirtschaftszonen erhalten besondere Anreize wie Wasser- und Energiebereitstellung sowie Steuererleichterungen.
- Die Unternehmen in Sonderwirtschaftszonen sind von öffent-

lichen Anhörungen zu Umweltfragen und -auflagen befreit.

*Wie viele Sonderwirtschaftszonen sind geplant, genehmigt und bereits eingerichtet? Wie viel Land nehmen sie in Anspruch, wie viele Menschen sind betroffen?*

Die jüngsten Statistiken zu den Sonderwirtschaftszonen zeigen, dass das zentrale Gremium im Handelsministerium für die Entscheidung über Anträge zur Einrichtung von SEZ (*Board of Approvals*) bisher die grundsätzliche Zustimmung für 578 SEZ erteilt hat, von denen inzwischen 315 offiziell genehmigt sind. Die Analyse bis einschließlich Dezember 2008 zeigt, dass 272 der genehmigten SEZ offiziell 30122 Hektar Land bean-



Manshi Asher

Manshi Asher ist in Himachal Pradesh zuhause.

sprechen. Doch viele der wirklich großen Multiproduktzonen befinden sich noch im Antragsstadium der Kategorie „Im Prinzip genehmigt“ und beanspruchen Landflächen in der Größenordnung von 122 000 Hektar oder durchschnittlich 869 Hektar pro SEZ. Der größte Teil (fast 65 Prozent) der in diesen Sonderwirtschaftszonen angesiedelten Unternehmen gehören zum IT- oder Infrastruktursektor und nehmen kleinere Flächen (ab zehn Hektar) in Anspruch. Ihr Landbedarf ist im Unterschied zu den Multiprodukt-SEZ nicht besonders groß. Der Hauptanteil des für Sonderwirtschaftszonen vorgesehenen Lands ist fruchtbares Ackerland, vor allem in den Multiproduktzonen. Der Verlust lokaler, auf Landwirtschaft und Fischerei basierender Existenzgrundlagen und damit verbunden die massenhafte Entwurzelung und Nahrungs- und Existenzunsicherheit zahlreicher Menschen geben Anlass zu großer Sorge. Landwirtschafts- und Entwicklungsexperten schätzen, dass fast 114 000 bäuerliche Haushalte (jeder Haushalt im Durchschnitt mit fünf Familienmitgliedern) und zusätzlich 82 000 Landarbeiterfamilien, deren Existenz ebenfalls von diesen Landwirtschaftsbetrieben abhängt, vertrieben werden. Der gesamte Einkommensverlust für die bäuerlichen Betriebe und die Landarbeiterfamilien beläuft sich auf unfassbare 2,12 Milliarden Rupien im Jahr. Das sind Schätzungen auf der Grundlage von 2006, nachdem die ersten SEZ Genehmigungen erteilt waren, die sich inzwischen auf das Dreifache erhöht haben.

*Die Einrichtung der Sonderwirtschaftszonen ist von einer intensiven Debatte in der indischen Gesellschaft begleitet. Was sind die wichtigsten Einwände gegen diese Politik, warum protestieren die Menschen dagegen?*

Neben den Bauern und Landbesitzern haben soziale Bewegungen, Landrechtskampagnen, Intellektuelle und Ökonomen eine Reihe von Einwänden gegen dieses Gesetz vorgebracht. Dazu zählen:



Magarpatta Software-Park in Pune.

Foto: Rainer Hörig

1. Die nicht-verfassungskonforme Natur des SEZ Gesetzes, das andere Gesetze faktisch außer Kraft setzt. Die Schaffung von Sonderwirtschaftszonen, die damit verbundene Einrichtung privater Kapitalenklaven und abgeschlossener Wirtschaftseinheiten außerhalb der Zuständigkeit des indischen Staates, wird einen kompletten Zusammenbruch demokratischer Regierungssysteme auf kommunaler (sowohl urbaner als auch ländlicher) Ebene nach sich ziehen.

2. Zwangsaneignung von Land im großen Stil führt zum Verlust traditioneller Existenzformen wie kleinbäuerlicher Landwirtschaft und Fischerei. Obwohl eine Bestimmung des Handelsministeriums und des EGoM vom 15. Juni 2007 besagt, dass keine Zwangsentziehungen von Land für private SEZ erfolgen dürfen, beziehen sich fast alle Bundesstaaten auf das Landenteignungsgesetz von 1894, um Land für die Entwicklung von Sonderwirtschaftszonen zu erwerben und dies ohne für Entschädigung zu sorgen. Sämtliche Proteste der Basisbewegungen gegen die Einrichtung von SEZ beziehen sich auf Land, die Si-

cherung von Existenzgrundlagen und Umweltfragen.

3. Schaffung eines ausbeuterischen Arbeitsumfelds – durch die Verwässerung der Arbeitsschutzgesetze und Deklaration der Sonderwirtschaftszonen zu Dienstleistungsbetriebe für die öffentliche Versorgung (*Public Utility Services*). Durch die Übertragung sämtlicher Machtbefugnisse der staatlichen Arbeitskommissare an die Entwicklungskommissare der SEZ wird die Durchführung von Inspektionen und Untersuchungen erschwert.

4. Steigende Belastungen natürlicher Ressourcen wie Land, Wasser, Wald und unkontrollierte Umweltzerstörung. Der derzeitige Rahmen für wirtschaftliche Entwicklung und die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen in Indien führen zum Verlust von Wald und anderem Gemeineland; die Ausbeutung von Wasserressourcen im großen Stil, Zerstörung von Küstenlandschaften, die veränderte Landnutzung und Umweltverschmutzung (Luft und Wasser; Ansammlung von Elektroschrott usw. werden dabei noch gar nicht erfasst und in Betracht gezogen).

5. Verluste bei den Steuereinnahmen als Ergebnis von Steuerbefreiung und die Entstehung von wachsender ökonomischer Ungleichheit. Das Finanzministerium führte eine Untersuchung durch, die zeigt, dass die kumulativen Verluste bei den Steuereinnahmen durch Steuerbefreiung der SEZ zwischen den Haushaltsjahren 2004-05 und 2009-10 schätzungsweise 1,75 Milliarden Rupien betrug [ca. 270 Millionen Euro]. Dies entspricht jährlich etwa sechs bis sieben Prozent der Steuereinnahmen der Zentralregierung von 2005-06.

6. Nichterfüllung der erklärten Ziele: Das Handelsministerium hat zugegeben, dass 40 Prozent aller genehmigten Sonderwirtschaftszonen vielleicht niemals realisiert werden können. Außerdem werden die von den SEZ veröffentlichten Zahlenangaben über Beschäftigung, Exporte und Investitionen hinsichtlich ihrer Authentizität und Wirksamkeit angezweifelt, da sie nicht evaluiert wurden. Im letzten Jahr waren die IT-, Immobilien- und Exportwirtschaft stark durch die globale Rezession betroffen.

7. Widerrechtliche Landaneignung für spekulative Immobiliengeschäfte: Da nur zwischen 35 und 50 Prozent der Flächen für produzierendes Gewerbe ausgewiesen sind, kann das übrige Land für Wohnzwecke und Unterhaltung genutzt werden, sodass Immobilienfirmen die Sonderwirtschaftszonen dominieren. Obwohl viele dieser Firmen ihre SEZ abgemeldet/nicht genehmigt bekommen, behalten sie das Land, das sie zunächst für die SEZ erworben hatten, um es anders zu nutzen. Der Ständige Parlamentarische Ausschuss hat sich in seinem 83. Bericht zur Funktion der SEZ besorgt über das vermehrte Auftreten von Immobilienspekulationen in Gebieten, die für die Einrichtung SEZ vorgesehen sind, geäußert.

*Bitte nennen Sie uns ein paar Beispiele, wo Pläne für SEZ wegen allgemeinen Widerstands aufgegeben werden mussten und andere, wo die Einrichtung von SEZ erfolgreich war. Was macht den Unterschied von Erfolg und Misserfolg aus?*

Der allgemeine Widerstand gegen Sonderwirtschaftszonen war dort am stärksten, wo es zur Zwangsentziehung von privatem, fruchtbarem Ackerland kam. Beispiele von SEZ, die aus diesem Grund nicht eingerichtet werden konnten, sind die *Raigad Mahamumbai* SEZ, die *Reliance's Jhajjer* SEZ in Haryana, DLF in Amritsar, Panjab, die *Salim Group* in Nandigram, West Bengal, die *Kakinada* SEZ, die *Skil's Nandagudi* SEZ in Karnataka und alle SEZ in Goa, um nur einige zu nennen. All diese sind größtenteils Multiproduktzonen SEZ. Kleinere IT- oder Dienstleistungs-SEZs benötigen kleine Landflächen, die privat gekauft oder von der Regierung bereitgestellt werden können. Diese waren/sind leichter zu etablieren, ohne dass es zu Massenprotesten kommt. Goa ist der einzige Bundesstaat, in dem die Bewegungen gegen SEZ zu Kampagnen zum Stopp aller Formen von SEZ ausgeweitet haben. Die Goa-Kampagne hat nicht nur das Thema Landaneignung aufgegriffen, sondern auch Fragen zum Umweltschutz, Ressourcenmangel, Binnenmigration und damit verbundene soziale Probleme sowie die Frage der bedrohten Identität von Goa angesprochen.

*Der Plan zur Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen hat die öffentliche Debatte darüber angeheizt, wie Land in Indien genutzt werden soll, über die Verwendung von Ackerland für industrielle Zwecke sowie die Rolle des Staates bei der Aneignung des Landes. Was ist der aktuelle Stand der Debatte und wohin denken Sie wird die Entwicklung gehen?*

Das Versäumnis von Politik und Staat, diese drängende Krise anzusprechen, ist besorgniserregend. 2007 hat die Regierung im Zuge der SEZ Krise zwei Gesetze verabschiedet – eins, das eine Ergänzung des Landenteignungsgesetz von 1894 vorsieht, und ein anderes zur Rehabilitierung und Um-

siedlung von vertriebenen Personen in Indien. Das Ziel des Staates ist es, eine „größere Balance“ zwischen den Bedürfnissen von Landbesitzern und den Erfordernissen der Industrie herzustellen. Ungeachtet der Tatsache, dass diese Erkenntnis ein Jahrhundert zu spät kommt, ist der Glaube daran, dass die Verabschiedung dieser beiden Gesetze in ihrer jetzigen Form zu einer Lösung der „Landdispute“ führt, völlig deplaziert. Das Verständnis der Vertreibung im Land, das inzwischen das Ausmaß einer manifesten Krise angenommen hat, als bloßer Interessenkonflikt zwischen zwei Parteien, ist völlig unzureichend. Was wir hier vielmehr erleben, ist ein systematischer um nicht zu sagen erzwungener Transfer von Land und anderen Ressourcen von Bauern, Landarbeitern, Fischern, Pächtern an Profit machende Unternehmen und Personen mit der Regierung als Mittler. Jede neue Gesetzgebung des Staates muss diese Tatsache berücksichtigen. Nicht nur die Artikulation des Problems ist voreingenommen, auch die vorgeschlagenen Lösungen sind es. Die von der Regierung und den Konzernen angebotenen Lösungen beginnen und enden sämtlich mit „besserem finanziellen Ausgleich zu Marktbedingungen“ in bar. Jahrelange Erfahrung mit Umsiedlung hat gezeigt, dass finanzielle Entschädigung für Gemeinden, die ihr Land als eine Identitätsquelle ansehen, völlig irrelevant ist. Das Land zu bebauen ist die Kunst, die sie beherrschen. Mit Geld können sie in der Regel nicht gut umgehen. Auffälliges Konsumverhalten führt dazu, dass das Bargeld oftmals schnell aufgebraucht ist und die Menschen anschließend zu obdachlosen Tagelöhnern werden. Frauen, die keinen Zugang zu Landtiteln haben, sind oftmals am stärksten von dieser Verelendung betroffen, da sie diejenigen sind, welche die Familien durchbringen müssen, wenn das Land weg ist. Soziale Bewegungen in Indien fordern seit zwei Jahrzehnten Gesetze für eine gerechte und demokratische Entwicklung, bei der die staatliche Landnahme minimiert wird, bei der das informierte

Einverständnis dörflicher Gemeindeinstitutionen für Projekte verpflichtend ist, wo „öffentliche Zwecke“ nicht umdefiniert werden, um private Profite zu erwirtschaften, wo, falls Aneignungen unvermeidlich sind, eine Rehabilitation erfolgt, welche die Bereitstellung von Land für Land vorsieht, und wo alle Pächter, Landarbeiter und Handwerker eine Berechtigung für Rehabilitation erhalten, die eine nachhaltige Option zur Existenzsicherung beinhaltet. Die neuen von der Regierung eingeführten Gesetze enthalten jedoch fast keine dieser Bestimmungen.

Die Ergänzung des Landenteignungsgesetzes zielt vielmehr darauf, die Definition von „öffentlichem Zweck“ dahingehend auszuweiten, dass Aneignungen durch private Investoren für weit gefächerte Aktivitäten von Infrastrukturprojekten, Flughäfen, Minen oder „jegliche andere nützliche Vorhaben“ erleichtert werden und auf diese Weise staatliche Domänen für private Zwecke weiter zu öffnen.

*Der Artikel erschien ursprünglich unter dem Titel „Suru Anna and the people's protest“ im online-Magazin*

InfochangeIndia, April 2008, <http://infochangeindia.org/200804227072/Environment/Features/Suru-Anna-and-the-people%E2%80%99s-protest.html>

*Aus dem Englischen übersetzt von Thomas Döhne*

#### Zur Autorin

Manshi Asher ist Sozialforscherin und Autorin aus Himachal Pradesh. Sie hat mithilfe eines Stipendiums des *Global Green Grant Fund* ein Jahr lang Sonderwirtschaftszonen in ganz Indien untersucht.

## Nachhaltige Zukunft?

### Ökologie und indische Politik

Ashish Kothari

**In den letzten 25 Jahren erschien Indiens Umweltschutzpolitik zunächst als eine Erfolgsgeschichte – doch es folgten Rückschritte. Grund für die Rückwärtsbewegung hin zu nicht-nachhaltiger Entwicklung waren die Reformen im Zuge der Liberalisierungspolitik.**

**W**ar Indien in den letzten 25 Jahren fähig, seine Versuche, menschliche Wohlfahrt und Wohlstand zu erreichen, mit dem Schutz seiner natürlichen Umwelt unter einen Hut zu bringen? Hat es sich auf die Ziele nachhaltiger Entwicklung zubewegt, zu denen es gemeinsam mit anderen Ländern verpflichtet ist?

Die 1970er und 1980er Jahre waren aufregende Jahre für all diejenigen, die sich für die Umwelt interessieren. Es entstand eine zunehmende Besorgnis um steigende Wasser- und Luftverschmutzung sowie die Dezimierung von Wäldern, der Tier- und Pflanzenwelt, die in der Zeit vor und nach der Unabhängigkeit miterlebt werden konnten. Einige Bürgerbewegungen erregten unsere Aufmerksamkeit: Beachtenswert unter diesen waren die Chipko-Aktivisten, die dafür kämpften, die Wälder des Himalaya

zu schützen, verschiedene Anti-Staudamm-Protestbewegungen in Zen-

tral- und Südindien sowie traditionelle Fischergemeinschaften, die sich



Viele Arme auf dem Land greifen zum Überleben auf die Naturressourcen zurück. Eine Frau trägt das im Wald geschlagene Feuerholz zum Markt, um es zu verkaufen.

Foto: Rainer Hörig