

# **Urban Governance im Perflussdelta, China**

Anwendung des Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM  
(2003) zur Identifikation von Governance-Formen in der Volks-  
republik China am Beispiel des Guangzhou Development District

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades  
an der Fakultät für Mathematik, Informatik und  
Naturwissenschaften,  
Fachbereich Geowissenschaften  
der Universität Hamburg  
vorgelegt von Robert Matthias Becker  
Hamburg, 2015

Betreuer: Prof. Dr. Jürgen Oßenbrügge (Universität Hamburg)  
Prof. Dr. Uwe Altrock (Universität Kassel)

Tag der Disputation:  
27.01.2016

# Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>B.</b>	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>C.</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>5</b>
	<b>Danksagung</b>	<b>9</b>
<b>I</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>10</b>
<b>1</b>	<b>Aufbau der Arbeit</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Stand der Forschung und Zielsetzung</b>	<b>12</b>
<b>II</b>	<b>THEORETISCHE ANSÄTZE UND METHODISCHES VORGEHEN</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>Urban Governance</b>	<b>20</b>
3.1	Einbettung des Governance-Konzeptes nach DIGAETANO und STROM (2003)	20
3.2	Governance als Analyseinstrument	26
3.3	Der Verwendungskontext der Urban Governance	30
3.3.1	Mehrebenensysteme in der Urban Governance	33
3.3.2	Grenzen des Konzeptes der Urban Governance	35
3.3.3	Exkurs – Städtisches Management als funktionsäquivalenter Governance-Begriff	36
3.4	Das Analysekonzept zu Urban Governance von DIGAETANO und STROM (2003)	37
3.4.1	Zum Verständnis von Institutionen	39
3.4.2	Institutionelles Milieu	41
3.4.3	Idealtypische Governance-Formen	44
3.5	Operationalisierung des Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003)	48
3.5.1	Grundsätzliche Überlegungen	48
3.5.1.1	Zur Verwendung und Rekonzeptualisierung des Analysekonzeptes	48
3.5.1.2	Überblick zur Operationalisierung des Analysekonzeptes	52
3.5.2	Struktureller Kontext	53
3.5.3	Politische Kultur	57
3.5.4	Politische Akteure	63
3.5.5	Institutionelles Milieu	71
<b>4</b>	<b>Methodisches Vorgehen</b>	<b>77</b>
4.1	Politikfeldanalyse	77
4.2	Einbettung und Auswahl der Fallstudien	79
4.2.1	Räumliche Fokussierung (Territorialität)	82
4.2.1.1	Nationale Ebene der Volksrepublik China	82
4.2.1.2	Regional-städtische Ebene	83
4.2.2	Thematische Fokussierung (Politikfeld)	86
4.2.2.1	Attraktivitätspolitik	87
4.2.2.2	Schwerpunktbereich Investitionsklima	90
4.2.2.3	Spezifische Politikelemente	91
4.3	Anmerkungen zum forschungspraktischen Vorgehen	92
4.3.1	Qualitative Interviews	92
4.3.2	Informations- und Materialgewinnung	95

<b>III</b>	<b>URBAN GOVERNANCE IN WIRTSCHAFTSEINHEITEN DES PERLFLUSSDELTA</b>	<b>98</b>
<b>5</b>	<b>Struktureller Kontext für Wirtschaftseinheiten des Perflussdeltas</b>	<b>98</b>
5.1	Struktureller Kontext auf der Ebene der Volksrepublik China	98
5.1.1	Reformprozesse in der Volksrepublik China seit 1978	98
5.1.1.1	Vermarktlichung	100
5.1.1.2	Dezentralisierung	103
5.1.1.3	Globalisierung	111
5.1.2	Sonderwirtschaftsgebiete als Instrument der wirtschaftspolitischen Reformen	112
5.1.2.1	Zum Begriff des Sonderwirtschaftsgebiets	114
5.1.2.2	Überblick zu Sonderwirtschaftsgebieten in der Volksrepublik China	116
5.1.2.3	Typen der chinesischen Sonderwirtschaftsgebiete	124
5.2	Struktureller Kontext auf der regionalen Ebene	132
5.3	Struktureller Kontext auf städtischer Ebene	136
5.3.1	Sonderwirtschaftsgebiete als Großprojekte des chinesischen Städtewettbewerbs	137
5.3.2	Attraktivitätspolitik und Investitionsklima der Stadt Guangzhou	143
5.3.2.1	Stadtentwicklung in Guangzhou vor den Reformen (1949-1978)	145
5.3.2.2	Wandel der Stadtentwicklung und -entwicklungsplanung (1978-2000)	148
5.3.2.3	Strategische Entwicklungsplanung und Place Promotion (ab 2000)	155
5.4	Struktureller Kontext auf der Ebene der Wirtschaftseinheit	163
5.4.1	Der Guangzhou Economic and Technological Development District	165
5.4.2	Weitere nationalstaatliche Sonderwirtschaftsgebiete in Guangzhou	171
5.4.3	Der Guangzhou Development District als integrierte Stadtentwicklungsmaßnahme	175
<b>6</b>	<b>Politische Kultur im Perflussdelta</b>	<b>182</b>
6.1	Wesenszüge auf der nationalen und regionalen Ebene	182
6.2	Informelle Arrangements prägende Elemente der politischen Kultur	186
<b>7</b>	<b>Akteursgefüge in den Wirtschaftseinheiten von Guangzhou</b>	<b>193</b>
7.1	Politische Organisation	194
7.2	Regierungs- und Verwaltungsorganisation	197
7.3	Wirtschaftliche Organisation	198
7.4	Interessensverbände und -vereinigungen	201
<b>8</b>	<b>Institutionelle Milieus als Handlungsarenen – Fallbeispiele</b>	<b>206</b>
8.1	Fall A – Integration des GDD in den Luogang District und Reorganisation der Verwaltungsstrukturen	208
8.1.1	Territoriale Veränderungen	208
8.1.2	Anpassungen der Verwaltungsstrukturen	217
8.2	Fall B – Managementinnovationen und -spielräume	223
8.2.1	Initiierung und Implementierung von Pilotverfahren	227
8.2.2	Aufbau professioneller Verwaltungseinheiten	231
8.2.3	Übernahme einer expliziten Dienstleistungsorientierung	236
8.3	Fall C – Förder- und Entwicklungsunternehmen als innovative Entwicklungsinstrumente	239
8.4	Fall D – „Extraterritoriale“ Gebiete und Unternehmensregistrierungen	244
8.4.1	Bündelung von Wirtschaftsgebieten	244
8.4.2	Der Guangzhou Panasonic Wanbao Industrial Park	247
8.4.3	Unternehmensregistrierungen	250
<b>IV</b>	<b>ERGEBNIS UND REFLEKTION</b>	<b>252</b>
<b>9</b>	<b>Governance-Formen in Wirtschaftseinheiten des Perflussdeltas</b>	<b>252</b>
<b>10</b>	<b>Hinweise zur Anwendung integrativer Analyseansätze zur Governance-Betrachtung</b>	<b>257</b>

<b>V</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>268</b>
<b>VI</b>	<b>VERWEISE UND ANHANG</b>	<b>269</b>
<b>11</b>	<b>Verweise</b>	<b>269</b>
11.1	Referenzen	269
11.2	Interviews	286
<b>12</b>	<b>Anhang</b>	<b>290</b>
12.1	Interviewleitfaden – Beispiele	290
12.2	Interviewanfrage (nach Erstkontakt) – Beispiele	292
12.3	Übersicht zu den (nationalstaatlichen) Sonderwirtschaftsgebieten in der Volksrepublik China	295
12.4	Bezeichnungen und Synonyme der (nationalstaatlichen) Sonderwirtschaftsgebiete in der VRC	296
12.5	(Nationalstaatliche) Sonderwirtschaftsgebiete in der VRC – nach Funktionstypen (Auswahl)	297
12.6	Verweise zu den Anlagen 12.3 bis 12.5	303
<b>13</b>	<b>Anhang zur Einreichung der Dissertation</b>	<b>305</b>
13.1	Eidesstattliche Versicherung	305
13.2	Liste der im Zusammenhang mit der Arbeit entstandenen Ergebnisse	305
13.3	Kurzfassung – Deutsch	307
13.4	Short version – English	308

## A. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Interaktionsmodell – Urban Governance nach DIGAETANO und STROM .....	38
Abbildung 2 – Das Perlflossdelta in der südchinesischen Provinz Guangdong, China .....	84
Abbildung 3 – Verwaltungsstruktur der Volksrepublik China .....	108
Abbildung 4 – Nationalstaatliche Sonderwirtschaftsgebiete in der Volksrepublik China .....	124
Abbildung 5 – Produktionscluster im Perlflossdelta .....	134
Abbildung 6 – Verwaltungsstruktur der Stadtregierung von Guangzhou im Jahr 2002 .....	144
Abbildung 7 – Struktur der Flächennutzungspläne in der Stadt Guangzhou.....	150
Abbildung 8 – Guangzhou Urban Development Concept Plan, 2000 .....	157
Abbildung 9 – Neugliederung der Stadtdistrikte in Guangzhou im Jahr 2005.....	162
Abbildung 10 – Die vier Sonderwirtschaftsgebiete des GDD im Luogang Distrikt .....	164
Abbildung 11 – Verwaltungsstruktur des GETDD .....	167
Abbildung 12 – Eindrücke aus dem GETDD.....	170
Abbildung 13 – Eindrücke aus den Subdistrikten des Guangzhou Development District .....	173
Abbildung 14 – Beziehungen zwischen der Stadtregierung und den nationalstaatlichen Sonder- wirtschaftsgebieten in Guangzhou.....	177
Abbildung 15 – Errichtung der Guangzhou Science City .....	212
Abbildung 16 – Eindrücke zum Guangzhou Panasonic Wanbao Industrial Park.....	248

## B. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 – Die Konzepte „government“ und „governance“ im Überblick .....	29
Tabelle 2 – Typen informeller Politik .....	43
Tabelle 3 – Idealtypische Governance-Formen nach DIGAETANO und STROM .....	44
Tabelle 4 – Schema zur Operationalisierung des Analysekonzeptes .....	52
Tabelle 5 – Nationale und lokale Elemente von Bedeutung für städtische Politik und Governance.....	54
Tabelle 6 – Über die Kontextfaktoren gefasste Effekte auf die städtische Governance.....	56
Tabelle 7 – Der nationenzentrierte und der dezentrierte Analyseansatz im Vergleich .....	57
Tabelle 8 – Arten kollektiver Akteure .....	66
Tabelle 9 – Charakteristika aggregierter, kollektiver und korporativer Akteure .....	67
Tabelle 10 – Effekte von Maßnahmen der Attraktivitätspolitik auf Sonderwirtschaftsgebiete .....	89
Tabelle 11 – Spezifische Politikelemente im Rahmen der Attraktivitätspolitik für Wirtschaftseinheiten .....	91
Tabelle 12 – Großprojekttypen mit Beispielen für Guangzhou.....	141
Tabelle 13 – Stadtentwicklungspläne für Guangzhou vor den Reformen.....	146
Tabelle 14 – Stadtentwicklungspläne und -strategien für Guangzhou nach den Reformen .....	151
Tabelle 15 – Übersicht zu den Sektionen des GDD .....	172
Tabelle 16 – Die Entwicklung des Luogang Distrikts aus dem GETDD – narrative Rückschau .....	180
Tabelle 17 – Übersicht zu den konkreten Fallbetrachtungen institutioneller Milieus als Handlungs- arenen in der Urban Governance .....	207
Tabelle 18 – Überblick zur Einbettung des Falls A in die thematischen Fallebenen .....	208
Tabelle 19 – Überblick zur Einbettung des Falls B in die thematischen Fallebenen .....	223
Tabelle 20 – Konstruktion von Fertigungs-/Unternehmensstätten im GDD – verwaltungstechnischer Ablauf ...	235
Tabelle 21 – Konstruktion von Fertigungs-/Unternehmensstätten im GDD – Verantwortlichkeiten der Behörden ...	235
Tabelle 22 – Überblick zur Einbettung des Falls C in die thematischen Fallebenen .....	239
Tabelle 23 – Überblick zur Einbettung des Falls D in die thematischen Fallebenen .....	244
Tabelle 24 – Idealtypische Governance-Formen nach DIGAETANO und STROM .....	253
Tabelle 25 – Beispiel für einen alternativen Ansatz zur Erfassung von Governance-Formen.....	265
Tabelle 26 – Merkmalskategorien und Indikatoren zur Identifikation von Governance-Formen .....	265

## C. Abkürzungsverzeichnis

863 Plan	High-Tech Research and Development Program of China
ADI	ausländische Direktinvestition
Aufl.	Auflage
BECZ	Border Economic Cooperation Zone
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BPCA	Bureau of Planning and Construction Administration
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDCIC	CDC Investment Consultants Limited
CDZ	Comprehensive Development Zone
CGT	Cross-border Growth Triangle
CHTP	Civillian High-Tech Park
CNY	Chinesische Yuan
COC	Coastal Open City
CPIC	Coastal Ports and Industrial Cities
CPPCC	Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference
CRTZ	Central Reform Testing Zone
d. h.	das heißt
DCP	Detailed Construction Plan
DDCP	Detailed Development Control Plan
Dept.	Department
Dev. Plan	Development Plan
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DRPD	Detailed Working Regulations of District Branches of Guangzhou Urban Planning Bureau
E#	Stadtentwicklungsstrategie "Nummer"
ebd.	ebenda
ECA	Economic Cooperation Area
ECPB	Export Commodity Production Base
Ed.	Editor
EIA	Environmental Impact Assessment
EPZ	Export Processing Zone
et al.	et alia
etc.	et cetera
evtl.	eventuell
ETDZ	Economic and Technological Development Zone
Ew.	Einwohner
f.	folgende Seite
FDI	Foreign Direct Investment
ff.	folgende Seiten
FP	Free Port
FTZ	Free Trade Zone
GDD	Guangzhou Development District

GEPZ	Guangzhou Export Processing Zone
GET	Guangzhou Economic and Technological [Development District]
GETDD	Guangzhou Economic and Technological Development District
GFTZ	Guangzhou Free Trade Zone
ggf.	gegebenenfalls
GHIDZ	Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone
GIBI	Guangzhou International Bio-Island
GLHMB	Guangzhou Land and Housing Management Bureau
GMPSC	Guangzhou Municipal Party Standing Committee
GP	General Planning
GPRD	Greater Pearl River Delta
GSC	Guangzhou Science City
GSP	Guangzhou Science Park
GST	Guangzhou Science Town
Guangzhou UPDS	Guangzhou Urban Planning and Design Service
GUMST	Guangzhou Urban Management Supervising Team
GUPB	Guangzhou Urban Planning Bureau
GZBOFTEC	Bureau of Foreign Trade and Economic Cooperation of Guangzhou Municipality
GZDZ	Guangzhou Development Zone
GZICEC	Guangzhou International Convention and Exhibition Centre, GZICEC
GZITIC	Guangzhou International Trust and Investment Corporation
GZLDC	Guangzhou Land Development Centre
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
HTIDZ	High-Tech Industrial Development Zone
i. d. R.	in der Regel
i.e.	id est
IIASA	International Institute for Applied System Analysis
ILO	International Labor Organization
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
Int.	Interview
IIASA	International Institute for Applied System Analysis
ISO	International Organization for Standardization
ITIC	International Trust and Investment Corporation
JP	Jahresplan
k. A.	keine Angabe
KMU	Kleines und mittleres Unternehmen
KPC	Kommunistische Partei Chinas
max.	maximal
mind.	mindestens
Mio.	Millionen
MNCCGZ	Multinational Corporation Club Guangzhou
Nachdr.	Nachdruck
Nansha ETDZ	Nansha Economic and Technological Development Zone



NDZ	Nansha Development Zone
No.	Number
NSDZ	New Special Development Zone
NSITP	Nansha Information Technology Park
o.	oder
o. a.	oben angegeben
o. J.	ohne Jahr
OCC	Open Coastal City
OCEZ	Open Coastal Economic Zone
OCEZ PRD	Open Coastal Economic Zone Pearl River Delta
OCR	Open Coastal Region
OCR PRD	Pearl River Delta Open Coastal Region
OCR PRD	Open Coastal Region Pearl River Delta
OIC	Open Inland Capital City
p.	page
PNA	Pudong New Area
PPRD	Pan-Pearl River Delta
PRD	Pearl River Delta
PRD OER	Pearl River Delta Open Economic Region
PRDER	Pearl River Delta Economic Region
PZ	Port Zone
qkm	Quadratkilometer
s.	siehe
S.	Seite
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SAR	Special Administrative Region
SEA	Strategic Environmental Assessment
SEZ	Special Economic Zone
SIA	Social Impact Assessment
SIP	Science-based Industrial Parks
SWG	Sonderwirtschaftsgebiet
SYSU	Sun Yat-sen Universität
teilw.	teilweise
THR	National Tourist and Holiday Resort Zone
TIZ	Taiwanese Investment Zone
Torch Plan	Development Plan of High-Tech Industry
TPD	Tax Protection District
TVE	Township and Village Enterprise
TVG	Township and Village Government
u.	und
u. a.	unter anderem
UNDP	United Nations Development Programme
UNHABITAT	United Nations Human Settlement Programme
USA	Vereinigte Staaten von Amerika

USD	United States Dollar
usw.	und so weiter
v. a.	vor allem
v. d. H.	vor dem Hintergrund
vgl.	vergleiche
VRC	Volksrepublik China
Vol.	Volume
vs.	versus
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
zw.	zwischen

Aus Gründen der Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen überwiegend verzichtet. Personenbezeichnungen gelten entsprechend gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

## Danksagung

Den zahlreichen Personen, die mich bei der Erstellung dieser Arbeit unterstützt haben, spreche ich meinen herzlichen Dank aus:

Für die Betreuung der Arbeit, ihre konstruktiven Auseinandersetzungen sowie die ausdauernde Unterstützung über den Erarbeitungszeitraum danke ich insbesondere Prof. Dr. Jürgen Oßenbrügge sowie Prof. Dr. Uwe Altrock. Dr. Michael Waibel gebührt mein Dank für die im Rahmen der Angliederung der Arbeit an das Teilprojekt „Borders and Urban Governance“ im DFG-Schwerpunktprogramm 1233 gewährte Unterstützung sowie seine Hinweise in der Anfangsphase. Den Kolleginnen und Kollegen im Teilprojekt bin ich nicht nur für die Unterstützung bei den Forschungsaufenthalten in der Volksrepublik China und der ständigen Reflektionsmöglichkeit zur Arbeit, sondern auch für die kontinuierliche Motivation verbunden; neben Herrn Waibel und Herrn Altrock möchte ich hier insbesondere Dr. Sonia Schoon, Michael Arri, Prof. Dr. Werner Breitung und Dr. Friederike Schröder danken.

Den zahlreichen studentischen Assistentinnen und Assistenten des Teilprojekts danke ich für die gute Zusammenarbeit sowie ihre wesentliche Unterstützung für das Teilprojekt und damit auch für diese Arbeit. Für ihr großes Engagement bin ich insbesondere Liu Wei, Hung Steven, Zhang Xiang, Yi Hongtao sowie weiter Wu Tokina, Wu Ming Jan, Zeng Zhaowei, Li Jiancong, Hu Yueyao und Wang Siqin verbunden. Den Interviewpartnerinnen und -partnern sowie weiteren Personen vor Ort danke ich für ihre Bereitschaft, das Vorhaben zu unterstützen. Für die kartographische Unterstützung bedanke ich mich bei Henry Küper und für das Korrektorat insbesondere bei Friederike Greiner.

Für die über den Austausch mit Forscherinnen und Forschern im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms sowie auf weiteren Konferenzen gewonnenen Impulse möchte ich mich ebenfalls bedanken; insbesondere bei Prof. Dr. Björn Alpermann für seine wertvolle Kritik zum Exposé. Son Le danke ich für den allgemeinen, motivierenden Austausch zum Schaffensprozess. Einen ausdrücklichen Dank möchte ich Dr. Stefan Friedrich für die intensive inhaltliche Reflektion, die einen wesentlichen Impuls zur abschließenden Konkretisierung der Arbeit gegeben hat, aussprechen.

Meinen Kolleginnen und Kollegen im beruflichem Umfeld sowie insbesondere meinen Freunden und meiner Familie danke ich für die verschiedenen Impulse und die nicht ermüdende Aufmunterung sowie für das entgegengebrachte Verständnis zum Vorhaben.

# I Einleitung

## 1 Aufbau der Arbeit

Die im Dezember des Jahres 1978 angestoßenen Reformprozesse haben weitreichende und fundamentale Veränderungen innerhalb der Volksrepublik China ausgelöst, wobei verschiedene, sich überlagernde Einflussgrößen konstatiert werden können (Vermarktlichung, Dezentralisierung und Globalisierung). Diese sind Auslöser unter anderem für Veränderungen von Governance-Strukturen in den Städten. Abschnitt 2 im ersten Teil dieser Arbeit bettet diese Entwicklungen überblicksartig ein, leitet den Gegenstand der Arbeit her – die Untersuchung von Koordinationsprozessen politischer Entscheidungsfindung („*Urban Governance*“) im Rahmen der Formulierung und Umsetzung städtischer Entwicklungsstrategien mit Bezug zu Wirtschaftseinheiten in der Volksrepublik China mithilfe eines von DiGAETANO und STROM (2003) entwickelten, integrativen Analysekonzeptes – und formuliert die übergreifende Zielsetzung der Arbeit – die Identifikation von Governance-Formen im Rahmen dieser Koordinationsprozesse.

Der zweite Teil beschäftigt sich mit den in dieser Arbeit genutzten theoretischen Ansätzen und dem methodischen Vorgehen (Abschnitte 3 und 4). Das verwendete Governance-Konzept von DiGaetano und Strom (2003) gründet sich auf einen institutionalistischen Ansatz, der die Bedeutung von Akteuren betont. Der Ansatz bettet sich ein in eine weit gefasste, analytische Governance-Perspektive, die in dieser Arbeit ebenfalls zur Anwendung gebracht und im Abschnitt 3.2 vorgestellt wird. Vorgeschaltet werden im Abschnitt 3.1 zunächst die grundlegenden Wesenszüge von Governance erörtert und so ein Einstieg zum Governance-Begriff mit seinen Grenzen und Verwendungsformen ermöglicht. Nach einer detaillierten Betrachtung im Abschnitt 3.3 zum spezifischen Verwendungskontext der Urban Governance, der Governance auf Fragen der Stadtentwicklung und –politik überträgt, ist eine ausreichende Grundlage für die Befassung mit dem Analyseansatz von DiGAETANO und STROM (2003) geschaffen (Abschnitt 3.4). Zur Anwendung des Analysekonzeptes in einer empirischen Fallbetrachtung erfolgt im Abschnitt 3.5 eine Rekonzeptualisierung, in dessen Rahmen auch Anpassungen im Hinblick auf die weitere Operationalisierung vorgenommen werden. Besonders hervorgehoben sei Abschnitt 3.5.1.2 mit seinem detaillierten Überblick zur Operationalisierung des Konzeptes.

Die Arbeit nutzt das Instrument der Politikfeldanalyse (Abschnitt 4.1), wobei die räumlich-territoriale Perspektive mit der Auswahl des „*Guangzhou Development District*“ als Wirtschaftseinheit sowie der thematischen Fokussierung (Attraktivitätspolitik, Investitionsklima und zugehörige Politikelemente) der Fallstudien im Abschnitt 4.2 erläutert sind.

Abschnitt 4.3 stellt die verwendeten Erhebungsinstrumente der qualitativen Interviews und der Dokumentenanalyse dar, inklusive einer Diskussion zu ihren Grenzen.

Im dritten Teil der Arbeit erfolgt die empirische Fallstudienbetrachtung, wobei die Abfolge der Abschnitte eng dem Design des Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003) folgt. Abschnitt 5 befasst sich so mit dem strukturellen Kontext für Wirtschaftseinheiten des Perflussdeltas. Dabei werden auf einer nationalen Ebene Reformprozesse in der Volksrepublik China sowie die wirtschaftspolitische Maßnahme der Sonderwirtschaftsgebiete betrachtet (Abschnitt 5.1). Der strukturelle Kontext auf der regionalen Ebene wird im Abschnitt 5.2 behandelt. Zur städtischen Ebene erfolgt u.a. eine Behandlung der Sonderwirtschaftsgebiete als Großprojekte des chinesischen Städtewettbewerbs sowie der Attraktivitätspolitik und des Investitionsklimas der Stadt Guangzhou (Abschnitt 5.3). Im Abschnitt 5.4 fokussiert die Betrachtung dann unmittelbar auf den für den Guangzhou Development District als räumliche Fallstudie relevanten strukturellen Kontext.

Im Abschnitt 6 werden die Wesenszüge der politischen Kultur auf der nationalen sowie auf der regionalen Ebene innerhalb der Volksrepublik China identifiziert (Abschnitt 6.1) sowie spezifische Elemente hervorgehoben, die die informellen Arrangements im Rahmen von Urban Governance prägen (Abschnitt 6.2).

Abschnitt 7 setzt sich mit den Akteursgefügen in Wirtschaftseinheiten von Guangzhou auseinander, wobei eine vertiefende Betrachtung zur politischen und wirtschaftlichen Organisation (Abschnitt 7.1 und 7.3), zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation (Abschnitt 7.2) sowie zu Interessensverbänden und -vereinigungen (Abschnitt 7.4) erfolgt.

Entlang ausgewählter Koordinationsprozesse werden in Abschnitt 8 entlang vier größerer Fallkomplexe politische Entscheidungsfindungen im Rahmen des institutionellen Milieus als Handlungsarena der beteiligten Akteure betrachtet (Abschnitte 8.1 bis 8.4). Dabei wird insbesondere auf eine Auseinandersetzung der beobachteten Phänomene im Hinblick auf die Merkmalskategorien der Governance-Formen fokussiert, um die nachfolgende Identifikation dieser zu unterstützen.

Im vierten Teil der Arbeit werden die Ergebnisse im Abschnitt 9 aufbereitet und gemäß des Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003) Governance-Formen für die betrachteten Koordinationsprozesse politischer Entscheidungsfindung identifiziert. Abschnitt 10 reflektiert die empirische Anwendung des Analyseansatzes und erarbeitet verschiedene Hinweise und Empfehlungen für zukünftige vergleichende Untersuchungen.

Im fünften und sechsten Teil finden sich schließlich eine Zusammenfassung, Verweise und weitere Anlagen u.a. zum forschungspraktischen Vorgehen und zu Wirtschaftsgebieten.

## 2 Stand der Forschung und Zielsetzung

Seit dem Beschluss zur *Reform und Öffnung* auf der dritten Plenarsitzung des elften Zentralkomitees der *Kommunistischen Partei Chinas* (KPC) im Dezember 1978, lösten die ihm nachfolgenden Reformprogramme und -prozesse weitreichende und fundamentale Veränderungen innerhalb des Landes aus. Als charakteristisches Merkmal dieser Transformation<sup>1</sup> wird ein schrittweises und experimentelles Vorgehen angesehen, welches zunächst auch deshalb umgesetzt wurde, da das Ausmaß der Reformen zu Beginn nicht in dieser umfassenden Dimension geplant war (vgl. z. B. Shirk, 1993: 333ff.; Heilmann, 2000: 17; Pei, 2005: 33; Bruton et al., 2005: 242). So bestand etwa bis 1992 keine kohärente Reformstrategie mit dem Ziel der Einführung einer Marktwirtschaft (Schüller, 2003: 857). Die Entwicklung einer sozialistischen Marktwirtschaft über eine „geplante Warenwirtschaft“ und einer „Wirtschaft in der der Staat den Markt reguliert und die Märkte die Unternehmen regulieren“, wurden möglich, da die politische Führung der *Volksrepublik China* (VRC) Plan und Markt als Koordinationsinstrumente und nicht als Unterscheidungsmerkmale zwischen Sozialismus und Kapitalismus definierte. Zahlreiche Studien unterscheiden verschiedene Phasen dieses Transformationsprozesses (vgl. z. B. Ng und Tuan, 2001: 1054-1056; Meng, 2003: 57-73; Gaedecke, 2004: 203; Hampton, 2006: 24-28), wobei sich rückblickend insgesamt eine kontinuierliche Umwandlung von einer zentralen Planungswirtschaft bzw. einer sozialistischen Autarkiepolitik (Chow, 2004: 127) hin zu einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsform feststellen lässt.<sup>2</sup>

Für die Entwicklung der Regionen bzw. der Städte in der Volksrepublik China werden in diesem Zusammenhang drei maßgebliche Einflussgrößen konstatiert, die sich gegenseitig beeinflussen und überlagern (Wei, 2001; Gaedecke, 2004: 203; Wei, 2007: 21-25; Shen, 2007: 303):

---

<sup>1</sup> Transformation bezeichnet nach HEILMANN (2000: 21) Veränderungen wirtschaftlicher und politischer Kerninstitutionen. Transformationspolitik umfasst die Gesamtheit von Strukturreformen, die u. a. Maßnahmen zur Veränderung von Kerninstitutionen und eine Neuverteilung von Verfügungsrechten zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren beinhalten. Dabei werden Transition und institutioneller Wandel als evolutionäre, wenn auch nicht notwendigerweise beabsichtigte Veränderungen der institutionellen Strukturen aufgefasst (ebd.: 22).

<sup>2</sup> SMART (2002: 97) diskutiert den Erfolg der VRC im Rahmen der Transformationsprozesse und unterscheidet zwei grundlegende Erklärungsansätze: Während (a) die „*experimental school*“ davon ausgeht, dass eine graduelle Strategie des Experimentierens in Wirtschaftsangelegenheiten die Bildung neuer, nicht kapitalistischer Institutionen ermöglicht hat, die Wachstum befördern, schreibt (b) die „*convergence school*“ die wirtschaftliche Entwicklung der VRC einer zunehmenden Liberalisierung, Internationalisierung und Privatisierung wirtschaftlicher Aktivitäten zu. Angesichts des Fokus dieser Arbeit auf *Urban Governance* wird beiden Ansätzen lediglich der immanente Perspektivenwechsel entnommen.

1. Vermarktlichung,
2. Dezentralisierung und
3. Globalisierung.

Die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente führte zu einer reduzierten staatlichen Kontrolle der Wirtschaft und der Gesellschaft. Im Rahmen der Dezentralisierung räumte der Nationalstaat lokalen Behörden und anderen Akteuren Handlungs- bzw. Gestaltungsmöglichkeiten ein, während die Globalisierung die Volksrepublik China in ein Netz globaler Politikstrukturen gesetzt hat (Gaedecke, 2004: 203; Wei, 2007: 21). Insgesamt führten diese Einflüsse, deren Bedeutung und Wirkungen zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedlich sein konnten, eine Reihe von Veränderungen herbei, die für die Entwicklung wesentlich waren und sind. Dazu zählen beispielsweise der steigende Wettbewerb zwischen den Städten um Kapital und Ressourcen (Xu und Yeh, 2005; Wu und Zhang, 2007), die Expansion der Städte (Zhang, 2000; Anderson und Ge, 2004; Wei, 2004), ökologische Degradation (Xu und Yeh, 2003: 367f.; Howell, 2004: 227; Chen, 2006) und soziale Fragmentation (Mok und Cai, 1999: 79; Lee und Zhu, 2006: 39).

Die zunehmende Verflechtung der Städte der Volksrepublik China als Teil globaler Warenproduktion und der Boom im Immobilien- und Grundstückssektor führten zu einer vielschichtigen Stadtstruktur (vgl. Wu, 2007). Auch änderte sich die Funktion der Städte bzw. von Stadtteilen, die in steigendem Maße auf Kapitalabsorption für ihre sozio-ökonomische Entwicklung setzen und so versuchen, Akkumulationsbeschränkungen der staatlich gelenkten Industrialisierung auszuschalten (Taubmann, 1993: 427; Gaubatz, 1999: 1498ff.; 2007). In diesem Zuge erfolgten beispielsweise Anpassungen der Landnutzungsrechte, um der, auf der Güternachfrage basierenden, marktwirtschaftlichen Produktionslogik gerecht zu werden (vgl. Xu, 1999; Ho, 2001; Ding, 2003: 111ff.; Ho und Lin, 2003; Ding, 2004: 1893ff.; Zhang und Pearlman, 2004; Zhu, 2004; Xu et al., 2007). Diese Neuausrichtung der Akkumulationsbedingungen erforderte gleichzeitig eine radikale Veränderung politischer Institutionen, um die in globalen Wertschöpfungsketten integrierten Städte strukturell zusammenzuhalten. Die Produktion städtischen Raumes als Medium zum Ausbau der Akkumulation ist Teil dieser neuen Strategie, in deren Folge ein zunehmender Wettbewerb um den städtischen Raum entstand, der wiederum eine Reihe von tiefgreifenden sozialen Auswirkungen nach sich zieht (vgl. z. B. Gaubatz, 1999; Logan, 2002; Shen, 2002; 2005; 2007; Acharya, 2005; Friedmann, 2005; Ma und Wu, 2005; Wu et al., 2007).

Im Rahmen des marktwirtschaftlich orientierten städtischen Wachstums in der Volksrepublik China werden Standort und Raum einer Stadt zunehmend zu einer Handelsware gemacht, wobei sich die Stadtregierungen im Standortmarketing engagieren, um Wachs-

tum und die städtische Entwicklung zu forcieren. Diese Prozesse gehen mit der Veränderung des Staates einher, der sich von einem Ressourcenverteiler zu einem Akteur auf dem Markt wandelt (Wu et al., 2007: 6ff., 309; Wu und Zhang, 2007).<sup>3</sup> Ein Ergebnis sind Veränderungen der Governance-Strukturen in den Städten,<sup>4</sup> die als entstehende soziale, politische und wirtschaftliche Einheit im Mittelpunkt der Entwicklungen stehen (Wu, 2007; vgl. Wei, 2004: 299ff.). Im Rahmen dieser Veränderungen gewinnen Akteure an Bedeutung, die zuvor nicht an Entscheidungsprozessen beteiligt waren bzw. nicht in diesen berücksichtigt wurden.<sup>5</sup> Neben lokalen Behörden erlangten eine Reihe weiterer (nicht staatlicher) Akteure eine Bedeutung für die Gestaltung der chinesischen Städte. Nicht staatliche Interessensgruppen, wie zum Beispiel Entwicklungsinitiativen von Mietern, Joint-Venture-Partnerschaften oder private Entwicklungsunternehmungen, erschlossen sich dabei neue Geschäftsfelder, die (Pionier-)Beiträge zum wirtschaftlichen Wachstum der Städte beitrugen.

Zu den hochurbanisierten Regionen der Volksrepublik China gehört das in der südchinesischen Provinz Guangdong gelegene *Perlflussdelta* („*Pearl River Delta, PRD*“)<sup>6</sup>, welches seit Ende der 1970er Jahre ein außergewöhnliches, dynamisches Wachstum erfährt (Lin, 2002b; Hugentobler et al., 2002: 52; Shen et al., 2006). Vor dem Hintergrund der Transformationsprozesse hat sich das Perlflussdelta zu einer megaurbanen Region mit einer polyzentrischen Stadtstruktur entwickelt (Lin, 2001; 2002b; Laquian, 2005: 31). Ein wichtiger Impuls für diese regionale Entwicklung war die Errichtung von *Sonderwirtschaftsgebieten* (SWG).<sup>7</sup> Im Perlflussdelta wurden mit den „*Special Economic Zones*“ in Shenzhen (1979) und in Zhuhai (1980) die beiden ersten Sonderwirtschaftsgebiete der Volksrepublik China ausgewiesen. Dabei sollten sie u. a. als „Fenster“ zur Weltwirtschaft, als regionale und nationale Entwicklungspole und später auch als Wachstumspole für das wirtschaftliche Wachstum der Städte dienen (vgl. z. B. Testas, 2000; Ng und Tuan, 2001; Meng, 2003; Bruton et al., 2005). Angesichts der positiven Erfahrungen mit den „*Special Economic Zones*“ weitete die chinesische Zentralregierung die wirtschaftspolitischen Maßnahmen aus und eröffnete u. a. weitere Gebiete, darunter die „*Guangzhou Economic and Technological Development Zone, GETDD*“ (1984) und die „*Pearl River Delta Open*

---

<sup>3</sup> WU ET AL. (2007) zeigen dies am Beispiel des Grundstücks- und Immobilienmarkts, in dem die Stadtregierungen ein Monopol zur Bereitstellung von pachtfähigem Land besitzen. Landverpachtung wurde zu einer gemeinhin angewendeten Maßnahme, um die Stadtkassen aufzufüllen (vgl. Ho und Lin, 2003: 27; Lin et al., 2006: 320).

<sup>4</sup> Etwa im Zuge der Formulierung und Umsetzung städtischer Entwicklungsstrategien (Hermann-Pillath und Feng, 2004).

<sup>5</sup> Ein Beispiel bietet z. B. ZHU (1996: 187) im Rahmen der Betrachtung zur Entwicklung des Landvergabesystems in der „*Special Economic Zone, SEZ*“ von Shenzhen (vgl. Becker, 2009).

<sup>6</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.1 zur Abgrenzung der Region.

<sup>7</sup> Vgl. Abschnitte 5.1.2 und 5.3.1 für eine Begriffsdefinition und weitere, für diese Arbeit relevanten Aspekte zur Maßnahme der SWG. Zur Einordnung vgl. bspw. NG und TUAN (2001), MENG (2003) sowie WANG (2007a; vgl. insbes. S. 24 für eine Rezeption relevanter chinesischsprachiger Literatur zum Thema).



*Coastal Region, OCR PRD*“ (1985). Damit wurde das Delta in eine Testregion für diese marktwirtschaftlich orientierte Öffnung des Landes verwandelt. Die Maßnahmen erwiesen sich für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes als erfolgreich; insbesondere für die Provinz Guangdong, die bis in die 2000er Jahre das höchste Volumen *ausländischer Direktinvestitionen* (ADI) in der Volksrepublik China zu verzeichnen hatte (Tang, 2000; Enright et al., 2003: 111; Friedmann, 2003: 38).

Aufgrund dieses Erfolgs weitete die Zentralregierung die Maßnahme der Sonderwirtschaftsgebiete mit einer Diversifizierung und Spezialisierung aus. Dies führte unter anderem zu:

- der Errichtung zusätzlicher Sonderwirtschaftsgebiete – neben den „*Special Economic Zones*“, z. B. „*High-Tech Industrial Development Zones, HTIDZs*“ (1988-1992) und „*Export Processing Zones, EPZs*“ (2000);
- der Einbeziehung weiterer Städte und Regionen bei der Errichtung von Sonderwirtschaftsgebieten (vgl. z. B. Meng, 2003; Wang, 2007a); und
- einem starken Engagement lokaler Regierungsbehörden nachdem Provinzen, Städte, Distrikte und Kommunen im Rahmen von Dezentralisierungsmaßnahmen (v. a. seit den 1990er Jahren) sowohl das Recht erhielten, Sonderwirtschaftsgebiete zu genehmigen und zu betreiben, als auch mit der Gewährung finanzieller und fiskalischer Autonomie über die notwendigen Ressourcen verfügen konnten (Wei, 2001: 14; Zhang, 2002a: 2301; Gaubatz, 2005: 101f.; Shen, 2005: 43-45).

In der Folge bewirkte dies einen enormen Zuwachs in der Anzahl an Sonderwirtschaftsgebieten in der Volksrepublik China mit einer unüberschaubaren Vielfalt an Gebieten (vgl. z. B. Meng, 2003; Wang, 2007a). Dieser Boom bzw. das „*zone fever*“ (Cartier, 2001) oder „*development zone fever*“ (Yang und Wang, 2008) zeigt anschaulich die entstandene Konkurrenz zwischen den Städten. Dabei ist die fortschreitende Integration der Volksrepublik China in die Weltwirtschaft, unter anderem markiert durch den Beitritt des Landes zur *Welthandelsorganisation* („*World Trade Organisation, WTO*“) im Jahr 2001, ein weiterer Faktor, der diesen Akkumulationswettbewerb um (ausländisches) Kapital<sup>8</sup> und sonstige Ressourcen beeinflusst bzw. schürt.<sup>9</sup>

Diese Bedingungen erhöhten bzw. verstärken noch heute den städtischen und innerstädtischen Wettbewerb, der auch negative Auswirkungen besitzt, da etwa Interessenkonflikte zwischen den und innerhalb der Stadtbehörden zunehmen (Tang, 2000; Enright et al.,

---

<sup>8</sup> Laut SONG (2003) ist der Begriff Auslandsinvestitionen umfassend und schließt Auslandsdirektinvestitionen (ADI), Portfolio-Investitionen, Anleihen und bilaterale Kredite ein. Zwar besitzen Auslandsinvestitionen für die VRC eine hohe Bedeutung, der Wettbewerb konzentriert sich jedoch längst nicht nur auf diese, sondern auch auf Investoren aus der VRC selbst.

<sup>9</sup> Für einen historischen Überblick zu dieser Entwicklung vgl. z. B. TAUBMANN (1993).

2003). Bei einer Betrachtung des Landmanagements als Beispiel für die Regelungs- und Steuerungsprozesse auf lokaler Ebene bemerken WU ET AL. (2007: 116) dazu:

„It is not uncommon that the local state – because of the lack of financial and social disciplines – goes beyond its legal and budgetary limit to recklessly mobilize market resources and cause excessive land development (Xu und Yeh, 2005). The central state has had to restructure the administrative system to ensure that local states’ reckless expansion does not jeopardize its own governing capacity.”

Vor dem Hintergrund der mit den Transformationsprozessen verbundenen weitreichenden Veränderungen für die Städte, untersucht diese Arbeit Koordinationsprozesse politischer Entscheidungsfindung (d. h. „Governance“ bzw. „Urban Governance“) im Rahmen der Formulierung und Umsetzung städtischer Entwicklungsstrategien mit Bezug zu Wirtschaftseinheiten<sup>10</sup>. Als funktionale Stadträume gehören Wirtschaftseinheiten zu den wichtigsten Antriebskräften für die wirtschaftliche als auch die gesamtstädtische Entwicklung sowie zu den Vorreitern institutionellen Wandels in der Volksrepublik China. Unter Berücksichtigung der komplexen Veränderungen sowie Neuordnungen im Macht- und Beteiligungsgefüge zwischen den an diesen Prozessen beteiligten Akteuren, werden die *informellen Arrangements (Governance-Formen)* im Rahmen dieser Koordinationsprozesse in den Blick genommen. Hierdurch wird der Frage nachgegangen, wie politische Entscheidungsfindung und -prozesse in Wirtschaftseinheiten geregelt und gesteuert werden.

Das Governance-Konzept ist mittlerweile so häufig verwendet, dass NUISSL und HEINRICH (2006: 51; vgl. Schuppert, 2006b: 373f.) darin zunächst einen „ambivalenten Leitbegriff“ sehen. Für die jeweiligen Analysezusammenhänge sind dabei zu konkretisieren: a) die spezifische Perspektive (analytisch, deskriptiv, normativ; vgl. z. B. Benz, 2004b; Benz et al., 2007b) und b) der jeweilige Verwendungskontext (vgl. z. B. Rosenau und Czempiel, 1992 bzw. die dort gebündelten Beiträge; Jessop, 1995; Frey, 2003; Fürst, 2003; 2004; Kooiman, 2003; Benz, 2004b; Rosenau, 2006).<sup>11</sup> Eingebettet in den Kontext der „Regional Governance“ liegt die Perspektive der Urban Governance, die Governance auf Fragen der Stadtentwicklung und -politik überträgt (Frey, 2003: 451; Einig et al., 2005: I) und da-

---

<sup>10</sup> Wirtschaftseinheiten (darunter SWG, Industrieparks etc.) sind in dieser Arbeit definiert als funktionale Räume, die einen Beitrag zur regionalen bzw. städtischen Entwicklung leisten (vgl. Abschnitt 4.2.1).

<sup>11</sup> Zu den Kontexten gehören bspw. „corporate governance“, „regional governance“ etc. Da der Begriff als umspannendes Konzept für die Betrachtung verschiedener Phänomene genutzt wird (Pierre und Peters, 2000: 14), sind für einen Überblick zur Begriffsgeschichte MAYNTZ (2004b) und BENZ (2004a: 19ff.) sowie einleitend zur Verwendung des Konzeptes in unterschiedlichen Kontexten SCHUPPERT (2006b) und RHODES (1997: v. a. 44ff.) empfehlenswert. Auch in den Regionalwissenschaften und der Geographie hat das Konzept der Governance vielfältig Anwendung gefunden. Etwa im Zusammenhang mit Prozessen der Globalisierung (vgl. z. B. Dicken et al., 1997; Kelly, 1999; Oßenbrügge, 2003, 2007; Sparke, 2006) oder als Erklärungsansatz für Stadtentwicklungsprozesse (vgl. z. B. Ache, 2000; Fürst, 2003; 2004; Hohn et al., 2006; Klage, 2006).

bei die im städtischen Kontext verbreitete Vielfalt und Gleichzeitigkeit hybrider und situationsbezogener Steuerungs- und Regelungsformen berücksichtigt. Vor dem Hintergrund vergleichender Untersuchungen zu Urban Governance in nordamerikanischen und europäischen Staaten (vgl. DiGaetano und Klemanski, 1993; 1999; DiGaetano und Lawless, 1999) entwickelten DiGAETANO und STROM (2003) einen umfassenden, integrativen Analyseansatz, der es ermöglichen soll, verschiedene, dynamische und interdependente Kontextfaktoren von Urban Governance in ihren Wechselwirkungen zu betrachten: strukturelle Kontexte, Kontexte politischer Kultur und die Ebene der Akteure.

DiGAETANO und STROM (2003: 367ff.) sehen Globalisierung und staatliche (politische) Dezentralisierung für die gegenwärtigen Handlungszusammenhänge von Urban Governance als die beiden maßgeblichen Einflussgrößen an; zwei Einflussgrößen, die auch in den oben dargestellten gleichzeitigen, sich gegenseitig beeinflussenden und überlagernden Transformationsprozessen in der Volksrepublik China eine wesentliche Rolle spielen (Wei, 2001; Gaedecke, 2004: 203; Wei, 2007: 21-25; Shen, 2007: 303).<sup>12</sup> Staatliche Umstrukturierung (politische Dezentralisierung) auf der internationalen, regionalen, und lokalen Ebene, so führen DiGAETANO und STROM (2003: 367ff.) weiter aus, sind dabei als Reaktion der nationalstaatlich ausgerichteten politischen Ökonomie auf Globalisierungskräfte zu verstehen. Ein weiterer wesentlicher Trend dieser Umstrukturierung ist der Transfer administrativer Befugnisse und funktionaler Verantwortlichkeiten von höheren auf niedrigere Regierungsebenen.<sup>13</sup> Während zu einzelnen Aspekten vielzählige Studien bestehen,<sup>14</sup> sind Arbeiten nach klar definierten theoretischen Konzepten in der Betrachtung zu Steuerungs- und Regelungsprozessen in den Städten der Volksrepublik China eher die Ausnahme (z. B. Hu, 2002; Wu, 2002; Chan und Hu, 2004) und eine Anwendung umfassender Analysekonzepte findet nicht statt.

Für ein besseres Verständnis von Governance-Prozessen in der Volksrepublik China werden jedoch umfassendere Erklärungsansätze gefordert. So betonen etwa LEE und ZHU (2006: 57), dass nicht mehr nur nationale und lokale Steuerungs- und Regelungsebenen im Fokus stehen, sondern Interaktionen innerhalb und zwischen diesen Ebenen gleichbe-

---

<sup>12</sup> Anschaulich fasst dies HEILMANN (2000: 17) über das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ als Kennzeichen eines Transformationsprozesses. Dieses Dilemma trifft auch für die VRC zu, wo eine autoritär gelenkte wirtschaftliche Restrukturierung einen graduellen Desintegrations- und Pluralisationsprozess ausgelöst hat, der auch umfassendere politische Transformationswirkungen zur Folge haben kann.

<sup>13</sup> Für die VRC zeigt sich, dass der Ansatz der Dezentralisierung nicht zwingend ist. Vielmehr sind abwechselnde und sich überlappende Prozesse der De- und Rezentralisierung zu beobachten (vgl. Abschnitt 5.1.1.2).

<sup>14</sup> Etwa zu städtischen Entwicklungsstrategien (vgl. z. B. Hugentobler et al., 2002; Wong et al., 2006; Wu und Zhang, 2007), zur Entwicklung von Planungsprozessen in den chinesischen Städten (vgl. z. B. Ng und Wu, 1997; Ho, 2001; Ho und Lin, 2003; Ng und Tang, 2004b; Li, 2005; Wu und Zhang, 2007; Zhang und Pearlman, 2004), zu den Zusammenhängen wirtschaftlicher Entwicklung und Governance (z. B. Shirk, 1993; Leaf, 1996; Ng und Tuan, 2001) – auch im Hinblick auf Strukturen in SWG sowie deren Bedeutung für die städtische Entwicklung (z. B. Sze, 1997; Cartier, 2001; Meng, 2003; Hampton, 2006; Wang, 2007a).

rechtigt Eingang in die Analyse finden sollten. Auch WEI (2004: 291) plädiert für eine Betrachtung rahmengebender Kontexte mit ihren Auswirkungen auf die in den chinesischen Städten vorzufindenden institutionellen Strukturen. DENTERS und MOSSBERGER (2006: 550f.) merken dazu an, dass Städte als Betrachtungsgegenstand von höchster Relevanz sind, da sie kreative Zentren des Erfindungsgeistes und der Innovation sind – sowohl in ökonomischer und kultureller als auch in politischer Hinsicht.

DIGAETANO und STROM (2003) schlagen mit ihrem integrativen Analysekonzept eine solche umfassende Zugangsmöglichkeit vor, wobei ihr Konzept bisher noch nicht in größerem Umfang außerhalb eines westlichen Stadtkontextes verwendet wurde. Eine Anwendung des Konzeptes für eine Untersuchung von Urban Governance in der Volksrepublik China verspricht so weiterführende Erkenntnisse zu Koordinationsprozessen in den chinesischen Städten bzw. Wirtschaftseinheiten als die bisherigen Ansätze. Mit der Anwendung des Konzeptes in der Volksrepublik China als neuem Untersuchungsraum soll ergänzend auch ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Ansatzes und damit ein Beitrag zur konzeptionellen Debatte um Analysekonzepte geleistet werden. Die Arbeit verfolgt so die folgenden Zielsetzungen:

- Übergeordnet: Die Identifikation von Governance-Formen im Rahmen von Koordinationsprozessen zur Formulierung und Umsetzung städtischer Entwicklungsstrategien in der Volksrepublik China am Beispiel des nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiets „Guangzhou Development District“ als Wirtschaftseinheit und bedeutender funktionaler Stadtraum.
- Ergänzend: Vor dem Hintergrund der Anwendung eines Analysekonzeptes zur Betrachtung von Urban Governance soll eine Prüfung des Konzepts anhand eines neuen empirischen Untersuchungsraums unternommen werden, um damit einen Beitrag zu einer kontextbezogenen Sensibilisierung empirischer Governance-Forschung zu leisten, der empirische Vergleichsperspektiven eröffnet, die auch vor kulturellrelativistischen Verengungen gefeit sind.

Zur Erfüllung dieser Ziele dienen die folgenden Forschungsfragen als Leitfaden:

- Wie wird der politische Prozess der Entscheidungsfindung in Bezug auf die Entwicklung von Wirtschaftseinheiten, insbes. Sonderwirtschaftsgebieten, als strategische Elemente der Entwicklung in Städten des Perflusdeltas koordiniert? Lassen sich idealtypische Governance-Formen identifizieren?
- Wie kann das Analysekonzept von DIGAETANO und STROM (2003) operationalisiert werden und sind Besonderheiten vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen in der Volksrepublik China zu berücksichtigen? Ist dieses Analysekonzept für eine Untersuchung von Urban Governance in der Volksrepublik China geeignet?

## II Theoretische Ansätze und methodisches Vorgehen

Zur Identifikation von Governance-Formen im Rahmen der Formulierung und Umsetzung städtischer Entwicklungsstrategien in Bezug auf Wirtschaftseinheiten am Beispiel des „Guangzhou Development District“ und der Erläuterung der zugehörigen Koordinationsprozesse politischer Entscheidungsfindung bringt diese Arbeit vor dem Hintergrund des Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003) eine weite, analytische Governance-Perspektive zur Anwendung. Das Analysekonzept geht von einem handlungstheoretischen Ansatz aus und vereint kultur- und strukturanalytische Elemente, mit dem Ziel, einen umfassenden Grad an Erklärungskraft zu erreichen (vgl. Abschnitt 3.4).

Grundlegend für diese Perspektive ist der Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“, wie er unter anderem von MAYNTZ und SCHARPF (Mayntz und Scharpf, 1995; Scharpf, 2000) entwickelt wurde. Institutionen werden darin aufgefasst als sanktionierte Regeln und Normen, die soziales Handeln prägen und ermöglichen, indem sie gebotene, verbotene oder erlaubte Handlungen definieren (vgl. Scharpf, 2000: 78; Ostrom et al., 1994). Betrachtet werden Prozesse, die von Interaktionen der beteiligten Akteure und den darin wirkenden kognitiven und normativen Orientierungen bestimmt sind, die in gegebenem institutionellem Kontext stattfinden sowie von externen Bedingungen beeinflusst werden. Damit gründet das Analysekonzept von DIGAETANO und STROM (2003) auf eine sich entwickelnde Governance-Theorie, die, wie MAYNTZ (2004b: 1) es ausdrückt, institutionalistisch ist und nach der Beschaffenheit von Regelungsstrukturen fragt. In diesen Regelungsstrukturen wirken öffentliche und private sowie hierarchische und netzwerkartige Formen sozialer Interaktion zusammen und Akteuren wird eine bestimmende Rolle beigemessen.

Die beiden Autoren spezifizieren bzw. definieren zentrale Konzepte ihres Governance-Ansatzes, wie zum Beispiel *Regelung* oder *Institution*, hinsichtlich ihrer Verwendungskontexte nicht immer eindeutig, wodurch eine eigene Anwendung des Analysekonzeptes zur Betrachtung von Urban Governance erschwert wird. In den folgenden Abschnitten werden daher die jeweiligen Begriffsdefinitionen für die relevanten, spezifischen Verwendungskontexte erarbeitet (vgl. Abschnitte 3.1 bis 3.4) zur weiteren Verwendung in der Rekonzeptualisierung (vgl. Abschnitt 3.5) sowie der empirischen Anwendung.

## 3 Urban Governance

### 3.1 Einbettung des Governance-Konzeptes nach DiGAETANO und STROM (2003)

Das hier verwendete Governance-Konzept von DiGAETANO und STROM (2003) gründet sich auf einen institutionalistischen Ansatz, der die Bedeutung von Akteuren im Rahmen von Koordinationsprozessen politischer Entscheidungsfindung mit ihren vielschichtigen Verflechtungen betont. Damit bettet sich der Ansatz in die weit gefasste, analytische Governance-Perspektive als spezifischen Begriffs- bzw. Verwendungskontext innerhalb der Governance-Forschung<sup>15</sup> ein, wobei diese Arbeit möchte diese Governance-Perspektive ebenfalls zur Anwendung bringt (vgl. Abschnitt 3.2).

Zum Einstieg ist es zunächst sinnvoll, sich die folgenden, grundlegenden Wesenszüge von Governance einzuprägen, die sich nach BENZ (2004a: 25) in allen Anwendungsfeldern feststellen lassen und ein allgemeines Verständnis des Governance-Begriffs ermöglichen (vgl. Jessop, 1998: 30; Risse, 2007: 6-8):

- So bedeutet Governance Steuern<sup>16</sup> und Koordinieren (Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel) kollektiven Akteuren.
- Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen (z. B. Markt u. Hierarchie), die das Handeln der Akteure lenken sollen und dabei zumeist kombiniert werden.
- Governance umfasst Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, die sich im Rahmen von Institutionen ergeben (u. a. Netzwerke,<sup>17</sup> Koalitionen,<sup>18</sup> Vertragsbeziehungen, Anpassungen im Wettbewerb).

---

<sup>15</sup> Zur Begriffsgeschichte vgl. z. B. MAYNTZ (2004b) und BENZ (2004a: 19ff.), zu den verschiedene Verwendungsformen (deskriptiv, normativ, analytisch) und Verwendungskontexten („*corporate governance*“, „*regional governance*“, „*multilevel governance*“ etc.) vgl. BENZ (2004b) und zur Governance als „ambivalenten Leitbegriff“ vgl. NUISSL und HEINRICHS (2006: 51; vgl. auch Schuppert, 2006b: 373f.).

<sup>16</sup> Steuern bedeutet nach MAYNTZ (2004b: 2), dass (1) ein Steuerungssubjekt (Steuerungsfähigkeit der Akteure) mit (2) bestimmten Mitteln auf (3) ein Steuerungsobjekt (Steuerbarkeit der Adressaten) einwirkt, um es (4) zu einem bestimmten Ziel hin zu bewegen (vgl. Abschnitt 3.2).

<sup>17</sup> BENZ (2003: 35) definiert Netzwerke als „[...] *relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, durch wechselseitige Abhängigkeiten und gemeinsame Verhaltenserwartungen bzw. -orientierungen stabilisierte Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen zwischen Vertretern von Organisationen*“. Wesensbestimmend ist der meist kooperative Charakter der Akteursverhältnisse, wobei die Kooperationsart jedoch von den beteiligten Akteuren und der Form des jeweiligen Netzwerkes abhängt. Insgesamt charakterisiert BENZ (2003: 35) ein Netzwerk über vier Aspekte: (1) die Netzwerkstruktur, (2) die Handlungsorientierungen der Akteure im Netzwerk (vgl. Abschnitt 3.5.4), (3) die Autonomie der Akteure und (4) die Dynamik des Netzwerkes. Für weiterführende Literatur vgl. BENZ (2003: 35).

<sup>18</sup> Zum Begriff der Koalition wird SCHARPF (2000) genutzt; vgl. Abschnitt 3.5.4 für weitere Details.

- Steuerungs- und Koordinationsprozesse sowie Interaktionsmuster überschreiten zumeist Organisationsgrenzen. Für die politische Praxis bedeutet dies ein Zusammenwirken staatlicher und nicht staatlicher Akteure, da die Grenzen von Staat und Gesellschaft fließend geworden sind.

Das Governance-Konzept entstand aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und besitzt heute eine große Definitionsvielfalt.<sup>19</sup> Eine Gemeinsamkeit der unterschiedlichen Ansätze liegt in der Ablehnung von Konzepten, die klar zwischen Staat, Markt und Gesellschaft trennen. Ursprünglich wurde der Begriff u. a. durch WILLIAMSON (1979; 1985) in der Institutionenökonomie geprägt und später in der vergleichenden Gesellschaftsforschung weiterentwickelt. Vor dem Hintergrund der in dieser Arbeit genutzten Methode der Politikfeldanalyse (vgl. Abschnitt 4.1) sowie des räumlichen Bezugs auf Wirtschaftseinheiten als Untersuchungsgegenstand (vgl. Abschnitte 3.3 und 4.2.1) sollen nachfolgend die relevanten Verwendungskontexte näher skizziert werden:

Im Rahmen der Politikfeldanalyse wurde das Governance-Konzept als Gegenentwurf zu der starken Trennung zwischen öffentlichem und privatem Sektor in der klassischen staatszentrierten Forschung zu politischen Entscheidungsprozessen genutzt. Statt statistisch-hierarchischer Strukturen wird die Bedeutung verschiedener Formen der politischen Koordination und Steuerung betont, etwa die politische Regelung in Zusammenarbeit mit Akteuren der Zivilgesellschaft, betont (Jessop, 1995: 310; Mayntz, 2004b: 15).<sup>20</sup> Dabei lassen sich, so MAYNTZ (2004b: 15),

„Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr eindeutig unterscheiden, weil die Regelungsadressaten selber am Entwerfen der Regeln und ihrer Durchsetzung mitwirken“.

Steuerung und Kontrolle sind interaktive und interdependente Prozesse zwischen politischen Akteuren. Politik wird dabei als das „Management von Interdependenzen“ verstanden (Benz, 2004a: 17; vgl. Kooiman, 2006: 150-156).

Innerhalb der Geographie wird das Governance-Konzept im Hinblick auf durch Globalisierungsprozesse veränderte räumliche Strukturen genutzt – z. B. räumlicher De- und Rezentralisierung sowie raumzeitlicher Strukturierung ökonomischer und politischer

---

<sup>19</sup> Zu den Verwendungformen in unterschiedlichen Wissenschaftsdiziplinen vgl. bspw. SCHUPPERT (2006b; auch Benz, 2004b). Zur wirtschaftswissenschaftlich orientierten Governance-Perspektive vgl. etwa WILLIAMSON (Begriffspaar: Markt und Hierarchie: 1979; 1985), MAYNTZ (2004b: 4) und JESSOP (1995: 310). Zu den Verwendungskontexten in den Politikwissenschaften vgl. z. B. PIERRE und PETERS (2000), BENZ (2004a: 16) und BENZ ET AL. (2007a:11). Und für einen Überblick zu Governance-Formen siehe RHODES (1997: insbes. 44ff.).

<sup>20</sup> Für die internationale Bühne der Politik fassen ROSENAU und CZEMPIEL (1992) diesen Wandel und die Tendenzen in ihrem Buchtitel als „*governance without government*“ zusammen.

Organisationsformen (Oßenbrügge, 2007: 833).<sup>21</sup> Die Verlagerung politischer Steuerungskapazitäten auf übergeordnete bzw. untergeordnete räumliche Ebenen – z. B. supranationale bzw. lokale Ebenen – wird in der Geographie mit dem Begriff „rescaling“ beschrieben (Kelly, 1999: 391; Oßenbrügge, 2007: 838; vgl. Brenner, 2004) und in dieser Arbeit im Kontext der Dezentralisierung behandelt (vgl. Abschnitt 5.1.1.2).

Im Fokus stadtgeographischer Betrachtungen von Governance liegen politische, ökonomische, gesellschaftliche und institutionelle Transformationsprozesse, die für die Ausbildung neuer Strategien, Formen und Akteurskonstellationen städtischer Regelungs- und Steuerungsprozesse ursächlich sind. Durch diesen Fokus soll ein umfassenderes Verständnis der Raumwirksamkeit veränderter Regelungsstrukturen erlangt werden (Hohn et al., 2006: 9).<sup>22</sup> Räume werden jedoch nicht nur selbst durch Regelungen beeinflusst, vielmehr können Räume Werte und Regelungsstrukturen auch selbst ausbilden. Zudem stellt die räumliche Verankerung der beteiligten Akteure häufig die Basis ihrer Interaktionen dar (Fürst, 2003: 442; vgl. Hohn et al., 2006: 8).<sup>23</sup> Die nationalstaatliche Ebene wird mit diesem Zugang nicht entwertet, vielmehr werden die Maßstabsebenen und –bezüge vervielfältigt und nicht hierarchisch strukturierte Beziehungen der verschiedenen räumlichen Ebenen untereinander nehmen zu (vgl. Brenner, 2004: 1f.). Diesbezüglich weisen JONAS und WHILE (2005: vgl. insbes. S. 78) darauf hin, dass die sozial-räumliche Umstrukturierung des Staates verbunden ist mit der Bildung neuer Räume und Maßstäbe von Governance sowie neuer Formen staatlicher Territorialität. Damit ergeben sich gleichsam Konflikt- oder Handlungsarenen, in denen der Staat weiterhin eine strategische Rolle spielt – nicht bloß als territoriale Struktur, um die strategischen Interessen herum mobilisiert werden, sondern auch als ein eigennütziger Steuerungsagent räumlichen Managements und räumlicher Koordination. JONAS und WHILE schließen (2005: 78):

„Just as the state cannot exist without territory, governance cannot cohere without an enabling or driving state.“<sup>24</sup>

Wesentlich für die Einordnung und die weitere Anwendung des Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003) ist jedoch vor allem die von MAYNTZ (2004b: 5f.) getroffene Unterscheidung einer engen und einer weiten Begriffsvariante im Rahmen der institutionalisierten Regelung von Entscheidungsprozessen über gesellschaftliche Sachverhalte

---

<sup>21</sup> Globalisierung wird in diesem Zusammenhang nach DICKEN ET AL. (1997: 162) mit einer qualitativen Reorganisation bestimmter staatlicher Funktionen – darunter (Re-)Strukturierungen räumlicher Machtverhältnisse und strategischer Schwerpunktsetzungen des Staates verbunden (vgl. BENZ 2004c: 136ff. bzw. Abschnitt 3.3.1).

<sup>22</sup> Ein Ziel, welches auch DIGAETANO und STROM (2003) mit ihrem Analysekonzept verfolgen (vgl. Abschnitt 3.4).

<sup>23</sup> Weiterführend vgl. z. B. ETHINGTON und MCDANIEL (2007) oder KÖTTER (2007) bzw. Abschnitt 3.3.

<sup>24</sup> Vgl. auch die unten folgenden Ausführungen zum „Schatten der Hierarchie“.



(Governance; vgl. Abschnitte 3.4.1 und 3.5.4); wobei DIGAETANO und STROM die weite Begriffsvariante als Governance-Konzept zugrunde legen, da es einen analytischen Ansatz ermöglicht (vgl. Abschnitt 3.2):

In der engeren Begriffsvariante wird Governance zur Darstellung des Gegensatzes zwischen hierarchischer Steuerung und kooperativer Regelung gebraucht (Mayntz, 2004b: 6). Der Begriff im engeren Sinne wurde Ende der 1980er Jahren durch die Weltbank eingeführt und danach vor allem in normativer Weise auf Entwicklungsländer bezogen. Unter einer solchen normativen „good governance“ wird etwa eine effiziente, rechtsstaatliche und bürgernahe Staats- und Verwaltungspraxis verstanden, der gewünschte Regierungstechniken und -prinzipien bzw. Entwicklungsziele und -visionen zugrunde liegen (vgl. z. B. Einsiedel et al., 2002; UNHABITAT, 2002; UNDP, 2003; Stockmayer, 2005). Auch KOOIMAN (2003: 4) berücksichtigt in seiner Definition die normative Ausprägung von Governance ausdrücklich:

„Governing can be considered as the totality of interactions, in which public as well as private actors participate, aimed at solving societal problems or creating societal opportunities; attending to the institutions as contexts for these governing interactions; and establishing a normative foundation for all those activities.

Governance can be seen as the totality of theoretical conceptions on governing.”<sup>25</sup>

Mit der normativen Akzentuierung zivilgesellschaftlicher Mitwirkung an der Ausgestaltung politischer Prozesse als zentrales Merkmal von „good governance“ wurde der Begriff später in den Sozialwissenschaften genutzt. Normative Prinzipien wie Transparenz, Partizipation und Verantwortlichkeit dienten als neue Leitbilder sowie als Erfolgsindikatoren für Verwaltungsreformen (Mayntz, 2004b: 5). Das politische System wird dabei unter Verwendung marktförmiger (De-)Regulierung öffentlicher Angelegenheiten und zur Hilfeaufnahme der Implementierung eines „new public management“ mittels wettbewerblich organisierter Arbeitsstrukturen und kooperativer Vernetzung mit privatwirtschaftlichen Akteuren strukturiert. Der Staat ist damit nicht mehr für den Prozess der Erbringung einer Daseinsvorsorgeleistung verantwortlich, sondern nur für das faktische Ergebnis (Nuissl und Heinrichs, 2006: 54).<sup>26</sup>

In der weiten Begriffsvariante wird Governance als Sammelbezeichnung für alle Formen politischer Handlungskoordinationen genutzt, die staatliche und gesellschaftliche

---

<sup>25</sup> Ähnlich fasst dies PIERRE (1999: 374f.): „Governance refers to the process through which local authorities, in concert with private interests, seek to enhance collective goals. It is a process shaped by those systems of political, economic and social values from which the urban system derives its legitimacy.”

<sup>26</sup> Für eine Diskussion zur Anwendung des Begriff der „good governance“ im o. a. Sinne auf Entscheidungsprozesse in chinesischen Städten vgl. FRIEDMANN (2005: vgl. hier insbes. 95f. u. 115f.). Den fehlenden normativen Diskurs führt er auf traditionelle Konzepte wie konfuzianische Tugenden und legalistische Hierarchieprinzipien zurück, in dessen Ergebnis es lediglich Subjekte der kaiserlichen Hoheit selbst gab, nicht jedoch Bürger mit spezifischen Rechten und Pflichten (ebd.: 95).

Akteure zusammenführen, formelle wie informelle Elemente beinhalten und durch hierarchische, kompetitive und kooperative Beziehungen der Akteure geprägt werden (Benz, 2001: 56; vgl. Rhodes, 1997: 46ff.). Hervorzuheben ist hierbei die Annahme, dass der Staat kein unitaristischer Akteur, sondern ein differenziertes Geflecht von nur teilweise hierarchisch miteinander verbundenen Akteuren ist (Mayntz, 2004b: 5). Steuern und Koordinieren, so BENZ (2004a: 18), geschieht überwiegend in horizontalen, netzwerkartigen Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, wenn auch im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf, 1993: 67f.) des Staates.<sup>27</sup> Mit dem „Schatten der Hierarchie“ wird umschrieben, dass Kooperationen bzw. Verhandlungen unterhalb einer Instanz, die dem Anspruch nach die Verantwortung für das Ganze trägt, stattfinden.<sup>28</sup>

So weist MAYNTZ (2004a) darauf hin, dass gesellschaftliche Selbstregulung oft nur funktioniert, wenn hinter der freiwilligen Selbstkoordination unterschiedlicher Interessen die Drohung staatlicher Intervention steht. (Nicht staatliche) Akteure können so über einen weiten Handlungsspielraum verfügen, der durch Rahmen- oder Grundsatzregelungen der übergeordneten Einheit festgelegt ist (vgl. Scharpf, 1993: 67).

Bevor nun Governance als weit gefasster, analytischer Begriff vertiefend behandelt wird (vgl. Abschnitt 3.2), sollen die Grenzen des Begriffs skizziert werden, die sich auch durch die Verwendung als „interdisziplinärer Verbundbegriff“ oder auch „Brückenbegriff“ (Schuppert, 2006b: 373ff.) ergeben. Trotz eines einheitlichen Bedeutungskerns, ist gerade dessen Mehrdimensionalität ein häufiger Kritikpunkt, da sie zu einer begrifflichen Vagheit des Governance-Konzeptes mit einer Vielzahl von Definitionen geführt hat. Zum einen fehlt oft eine Abgrenzung zu anderen Konzepten, da Governance nicht mit der prozessualen Dimension von Politik gleichzusetzen ist (vgl. Benz, 2003: 14). Zwar schließt der Begriff dies ein, gleichzeitig erfasst er zusätzlich die institutionellen Regeln, die Prozesse bzw. Kooperationen steuern, sowie die Strukturmuster von Akteursbeziehungen. Zum anderen wird häufig auch innerhalb des Governance-Konzeptes zwischen der weiten, (nahezu) neutralen und der engeren, normativ geprägten Begriffsausprägung nicht mit der notwendigen Schärfe getrennt (Nuissl und Heinrichs, 2006: 58).

---

<sup>27</sup> Vgl. auch die Ausführungen von JONAS und WHILE (2005: 78) zur Staatlichkeit und Territorialität weiter oben in diesem Abschnitt.

<sup>28</sup> Hierarchie ist dabei laut BENZ (2003: 42) nicht mit Zentralisierung gleichzusetzen. Vielmehr verweist der Begriff auf eine Kompetenzaufteilung zw. über- und untergeordneten Instanzen, bei der Entscheidungen ausschließlich durch die übergeordnete Einheit getroffen werden können und den nachgeordneten Vollzugsaufgaben bleiben. Hierarchisch steuern können im Allgemeinen nur öffentliche bzw. staatliche Akteure (Risse, 2007: 6). Zudem bleibt der Staat auch bei Selbstorganisationen im Schatten des Staates in der Lage, Verhandlungslösungen durch geringfügige Anpassungen der institutionellen Rahmenbedingungen zumindest tendenziell zu beeinflussen (Scharpf 2000: 329).

Eine nähere Betrachtung scheint daher sinnvoll. KÖTTER (2007: 6) zeigt, dass der Governance-Begriff in doppelter Weise einen normativen Gehalt besitzt. Eine kollektive Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte (das Regieren) weist einen normativ keineswegs neutralen Bezug zum Gemeinwohl auf und ist nicht gänzlich von Legitimitätserwartungen zu trennen, die in einem modernen Sinne an das Regieren gestellt werden. Selbst bei einem weit und neutral verstandenen Governance-Begriff, der davon ausgeht, dass es ein spezifisches Akteursgefüge gibt, welches bei der Erbringung von bestimmten Leistungen in spezifischer Weise zusammenwirkt, lässt sich der *normative Bias*<sup>29</sup> nicht völlig vermeiden (vgl. z. B. Kötter, 2007: 7-9).

Eine weitere Einschränkung der im Kontext des Nationalstaates angesprochenen Regelung öffentlicher Interessen erkennt MAYNTZ (2004a: 80) in der eindeutig selektiven Perspektive auf das politische Geschehen. Für sie ist weniger die Unterstellung kritisch, Governance müsse im Hinblick auf die Bereitstellung von Kollektivgütern leistungsfähig und erfolgreich sein. Zu bemängeln sei vielmehr, dass der bereits in der steuerungstheoretischen Perspektive verankerte „Problemlösungsbias“ (Mayntz, 2001) nicht aufgehoben wird. In der politischen Realität geht es aus Sicht der Herrschaftssoziologie MAX WEBERS oder der Sicht der marxistischen Klassentheorie aber nicht immer um die Lösung kollektiver Probleme, Aufgabenerfüllung oder Leistungserbringung, sondern oftmals und primär um politischen Machtgewinn und -erhalt (Mayntz, 2004a: 80). Damit werden partikulare Interessen verfolgt, wobei BENZ ET AL. (2007a: 18) diesbezüglich ergänzen, dass auch Problemlösungen nicht immer zustande kommen und Regelung sowie Koordination nicht notwendigerweise im Konsens aller beteiligten Akteure erfolgen bzw. nicht alle Akteure gleichermaßen begünstigt oder benachteiligt werden.

Angesichts der dynamischen Transformationsprozesse in der Volksrepublik China und den damit verknüpften Reformen, ist der nachstehende Hinweis von MAYNTZ hervorzuheben:

„Gesellschaftliche Missstände werden oft überhaupt erst dann zum politisch lösungsbedürftigen Problem, wenn sie die Herrschaft derer bedrohen, die die gesellschaftlichen Machtpositionen innehaben. Umgekehrt werden politische Reformziele oft nicht aus sachlichen Gründen, sondern aus einem machtpolitischen Kalkül gewählt und verfolgt.“ (Mayntz, 2004a: 81)<sup>30</sup>

Die Wandlung des Staates von einem Steuerungszentrum zu einer Koordinationsinstanz wird zwar mit der wachsenden Bedeutung von Politiknetzwerken und gesellschaftlicher Selbstregelung zunehmend erkannt, die Governance-Perspektive schließt jedoch den Bereich der Machtlogik aus der Betrachtung des modernen Staates aus.

---

<sup>29</sup> Bzw. „Problemlösungsbias“ nach MAYNTZ (2001), s. unten.

<sup>30</sup> Für Beispiele in der VRC vgl. Abschnitt 7.1 (Erhöhung der Legitimität durch Einflussnahme der KPC auf die Ebene der Nachbarschaften und Erhöhung der Anzahl an Staatsbeamten).

## 3.2 Governance als Analyseinstrument

Als besonders nützlich für den Einstieg in eine Auseinandersetzung mit einem weit gefassten, analytischen Governance-Begriff erweisen sich die von MAYNTZ (2004b) geäußerten Gedanken zur Governance als analytischen, im Zusammenhang mit den steuerungstheoretischen Paradigma liegenden und auf Akteure fokussierten Ansatz. Indem sich in den 1970er Jahren herausgebildeten Ansatz galt ursprünglich das praktische und theoretische Interesse der gesamtgesellschaftlichen Planung und Lenkung sowie den Möglichkeiten einer „aktiven Politik“ (Mayntz, 2004b: 2), bei der der Staat als zentrale Lenkungsinstanz fungiert. Steuerung bedeutet nach MAYNTZ (2004b: 2; vgl. Benz, 2004a; Nussl und Heinrichs, 2006: 51), dass (1) ein Steuerungssubjekt (Steuerungsfähigkeit der Akteure) mit (2) bestimmten Mitteln auf (3) ein Steuerungsobjekt (Steuerbarkeit der Adressaten) einwirkt, um es (4) zu einem bestimmten Ziel hin zu bewegen. Aufgrund der Ergebnisse aus der empirischen Forschung wurde dieses steuerungstheoretische Paradigma erweitert und es entstand das Modell des kooperativen Staats, in dem die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt verschwindet.

„‘Politische‘ Steuerung konnte dementsprechend auch nicht mehr allein auf das Handeln politischer im Sinne staatlicher Akteure bzw. im Sinne von Mitgliedern des politisch-administrativen Systems bezogen werden, sondern musste alle Akteure einbeziehen, die mit ihrem Handeln ein ‘öffentliches Interesse‘ vertreten und realisieren sollen.“ (Mayntz, 2004b: 3)

Mit dem Modell des kooperativen Staates, so MAYNTZ (2004b: 3) weiter, sei das Paradigma politischer Steuerung jedoch nicht einfach erweitert, vielmehr beginnt sich die Terminologie zu verschieben, die die Aufmerksamkeit auf andere Aspekte der politischen Wirklichkeit lenkt. Mit dem Governance-Begriff ist nicht mehr notwendigerweise die Annahme einer übergeordneten, steuernden Instanz verbunden (vgl. Einig et al., 2005: I-II), vielmehr lassen sich, wie bereits festgestellt,

„[...] Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr eindeutig unterscheiden, weil die Regelungsadressaten selber am Entwerfen der Regeln und ihrer Durchsetzung mitwirken.“ (Mayntz, 2004b: 3)

Hinter diesem Perspektivenwechsel steht die Erkenntnis, dass traditionelle Steuerungsformen, wie das Staats- oder Hierarchiemodell, im Zuge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels nicht mehr treffend sind (Rosenau, 2006: 111-120; Benz et al., 2007a: 9). Vor dem Hintergrund von Globalisierungs- und Dezentralisierungsprozessen, die die Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft beeinflussen, sieht sich der Staat beispielsweise allein nicht mehr in der Lage, alle gesellschaftlichen Teilbereiche zu steuern (auch aufgrund knapper finanzieller Ressourcen und

sich wandelnder zivilgesellschaftlicher Ansprüche; Stoker, 1998b: 39; Zürn, 1998: 12-22; vgl. Stoker, 1998a: 21).

Mit PIERRE und PETERS (2000: 12) ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Staat, trotz der sich verändernden Verhältnisse zwischen Staat und Gesellschaft sowie des zunehmenden Vertrauens in weniger zwingende politische Instrumente, noch immer das Zentrum beträchtlicher politischer Macht darstellt und im Rahmen der Koordinationsprozesse kollektiver Entscheidungsfindung eine Führungsrolle übernimmt, Prioritäten setzt und Ziele festlegt.<sup>31</sup> Der Staat steht nicht vor einem Verlust von Steuerungskompetenzen (Zürn, 1998: 12). Aufgrund einer voranschreitenden Differenzierung und Spezialisierung sowie der hohen Kosten staatlicher Intervention kann der Staat jedoch nicht mehr alle Teilbereiche adäquat steuern und bedarf der ideellen und materiellen Mitwirkung der politischen Öffentlichkeit (Peters und Pierre, 1998: 223; Draude, 2007: 5).

Die Zuständigkeit für die Erfüllung so genannter Staatsfunktionen und -aufgaben liegt nicht mehr alleine beim Staat, vielmehr werden Regelungen verstärkt mit privaten Akteuren ausgehandelt, Anreize gesetzt und Überzeugungsarbeit geleistet sowie über Netzwerke regiert, die zunehmend an Bedeutung gewinnen (Benz, 2004a: 14; Mayntz, 2004a: 75; Klagge, 2006: 24; Draude, 2007: 4). Dabei entsteht eine Vielfalt an Regelungsformen, die neben- und miteinander bestehen, von rein staatlichen bis hin zu rein zivilgesellschaftlichen reichen (Pierre und Peters, 2000: 12; Kooiman, 2003: 3; Benz, 2004a: 14; Mayntz, 2004a: 74) und hierarchische als auch kompetitive und kooperative Akteursbeziehungen umfassen (Benz, 2001: 56).

Innerhalb des analytischen Governance-Diskurses lassen sich für die Politikwissenschaften nach DRAUDE (2007: 6f.) bezüglich der Regelungsformen vor allem zwei Ausrichtungen unterscheiden<sup>32</sup>:

1. Governance bezeichnet all diejenigen Regelungsformen mit Gemeinwohlorientierung<sup>33</sup>, an denen nicht staatliche Akteure beteiligt sind. Dabei ist die Beteiligung staatlicher Akteure nicht, ihre Dominanz aber ausgeschlossen. Die Governance-Regelung erfolgt nicht hierarchisch, mindestens jedoch unter Einbeziehung nicht staatlicher Akteure (vgl. dazu z. B. Rhodes, 1996: 652f.; Peters und Pierre, 1998: 230f.; Stoker, 1998: 17).

---

<sup>31</sup> Auch im rein staatlichen Bereich wird das hierarchische Prinzip unterbrochen und es finden sich Konkurrenz- und Kooperationsgeflechte. MAYNTZ (2004a: 75) etwa zeigt, dass durch sachliche oder rechtliche Abhängigkeitsbeziehungen zwischen verschiedenen, nicht fest in die gleiche Hierarchie eingebundenen Behörden die Kooperationsnotwendigkeit zwischen (relativ) autonomen Akteuren wächst.

<sup>32</sup> Vgl. DRAUDE (2007: 7) für weitere analytische Definitionen außerhalb der Politikwissenschaften (z. B. der Markt als Governance-Form in den Wirtschaftswissenschaften).

<sup>33</sup> Zu den damit verbundenen Einschränkungen, nach MAYNTZ (2001, 2004a) umschrieben mit der „Problemlösungsbias“, vgl. Abschnitt 3.1.

2. Governance umfasst all diejenigen Regulationsformen mit Gemeinwohlorientierung, die durch staatliche und/oder gesellschaftlichen Akteuren geprägt sind. Im Falle gesellschaftlicher Selbstregulierung wären Steuerungssubjekt und -objekt identisch, während bei kooperativen Regulationsformen das Subjekt der Steuerung ein Hybrid aus staatlichen und nicht staatlichen Akteuren ist, und im Falle der Hierarchie eine klare Grenze zwischen staatlichem Steuerungssubjekt und gesellschaftlichen -objekt vorläge (vgl. z. B. Kooiman, 2002: 73, 80-82; Benz, 2004: 20f.; Mayntz, 2004; Schuppert, 2006: 375-382).

Während im staatszentrierten Steuerungsverständnis der Staat als Steuerungssubjekt und die Gesellschaft als Steuerungsobjekt in einem hierarchischen Verhältnis standen, begreift die westliche Governance-Debatte Subjekt und Objekt von Steuerung als hybride, situationsabhängige Konstrukte (Mayntz, 2006: 15; Draude, 2007: 5).

Für den einzelnen Nationalstaat bedeutet Governance dann

„das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure. (Mayntz, 2003: 72)“ (Mayntz, 2004b: 5)

Damit bezeichnet der Begriff Governance nicht nur die Tätigkeit des Regierens, Steuerns und Koordinierens, sondern die Art und Weise dieser Tätigkeit (Benz, 2004a: 17, 21).

„Darüber hinaus verweist der Begriff neben prozessualen auch auf strukturelle, funktionale und instrumentelle Aspekte des Regierens, Steuerns und Koordinierens. Für den Gegenstandsbereich der Politikwissenschaft können wir insofern festhalten, dass mit dem Begriff der Governance der Gesamtzusammenhang von polity (Institutionen), politics (Prozesse) und policy (Politikinhalt) erfasst werden kann [vgl. Tabelle 1].“ (Benz, 2004a: 17)<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. auch die Erläuterungen zur Politikfeldanalyse im Abschnitt 4.1. Nach SCHNEIDER und JANNING (2006: 15) bezieht sich *Polity* „[...] auf die Institutionen, die sowohl politische Ideen und Ideologien als auch die formalen Regeln und Normen eines politischen Systems umfassen. *Politics* bezeichnet den politischen Prozess, in dem Akteure mit unterschiedlichen Wertvorstellungen und Interessen versuchen, auf die Gestaltung öffentlicher Politik Einfluss zu nehmen, wodurch Konflikte und Machtbeziehungen unter den Akteuren entstehen. Schließlich verweist *Policy* auf die politischen Inhalte, die in Gesetzen, Verordnungen, Programmen und Einzelentscheidungen, die sich auf die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse auswirken, zum Ausdruck kommen.“

Tabelle 1 – Die Konzepte „government“ und „governance“ im Überblick

	<b>Government</b> Staat vs. Markt bzw. Gesellschaft	<b>Governance</b> Staat, Markt u. Netzwerke als komplementäre Steuerungsformen
<b>Strukturen</b> („polity“)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokussierung auf den Staat</li> <li>• Mehrheitsdemokratie und Hierarchie als autonome Institutionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionelle Struktur, die Elemente von Hierarchie, Verhandlungssystemen und Wettbewerbsmechanismen verbindet</li> <li>• Netzwerke</li> </ul>
<b>Prozesse</b> („politics“)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb zwischen Parteien und Machterwerb zwischen Interessensgruppen um Einfluss</li> <li>• Konfliktregelung durch Entscheidung der zuständigen staatlichen Organe und Durchsetzung staatlicher Entscheidungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konflikte zwischen regierenden/leitenden und regierenden/betroffenen Akteuren</li> <li>• Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelungssysteme</li> <li>• Verhandlungen staatlicher und/oder gesellschaftlicher Akteure</li> <li>• Anpassung institutioneller Regelungssysteme</li> </ul>
<b>Politikinhalte</b> („policy“)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzgebung (Ge- und Verbote)</li> <li>• Verteilung öffentlicher Leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verständigung in Netzwerken und Gemeinschaften, Kompromisse, Tauschgeschäfte</li> <li>• Koproduktion kollektiver Güter</li> <li>• Netzwerkmanagement</li> <li>• Institutionenpolitik</li> </ul>

Quelle: nach BENZ (2004a: 23)

Governance erlaubt so eine Übersicht der scheinbar undurchschaubaren und überkomplex gewordenen Strukturen und Verfahren kollektiven Handelns in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft (Benz, 2003: 29; Benz et al., 2007a: 18). Zudem wird betrachtet, wie Veränderungen in den Regelungs- und Steuerungsstrukturen verlaufen, welche Werte dabei zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor transportiert werden und welche Konsequenzen dies für beide Sektoren beinhaltet (Pierre, 1998: 3f.; Stoker, 1998b: 34f.).

Mit der analytischen Governance-Perspektive ist keine bestimmte Theorie verbunden, was Benz (2003: 29) mit einem Verweis auf PIERRE und PETERS (2000) aber eher als Vorzug denn als Nachteil des Konzeptes ansieht:

„Governance is a useful concept not least because it is sufficiently vague and inclusive that it can be thought to embrace a variety of different approaches and theories, some of which are even mutually contradictory. While it is true that all these approaches do contain some general idea of supplying direction to the economy and society, the number of different ways in which this is seen to occur means that when someone says that he or she adopts a governance perspective, this is the beginning, rather than the end, of the discussion.“ (Pierre und Peters, 2000: 37)

Diese Perspektive bietet so einen vielversprechenden Ansatz zur Untersuchung komplexer Strukturen kollektiven Handels, wie z. B. Regulierungs-, Steuerungs- und Entscheidungsprozesse in megaurbanen Regionen.

### 3.3 Der Verwendungskontext der Urban Governance

Der vorige Abschnitt zeigt, dass die analytische Governance-Perspektive den Staat nicht mehr als alleinigen Akteur der Regelung und Steuerung auffasst. Vielmehr existiert eine Vielfalt an Regelungsformen neben- und miteinander, die zumeist hybride und situationsbezogene Konstrukte sind. Diese Erkenntnis findet Eingang in den Verwendungskontext der Urban Governance, der in die Regional Governance eingebettet, Governance auf Fragen der Stadtentwicklung und -politik überträgt (Frey, 2003: 451; Einig et al., 2005: I).

Vor dem Hintergrund des analytischen, weit gefassten Ansatzes (vgl. Abschnitt 3.2) gilt für Urban Governance, dass die Realität städtischer Politik erfasst, beschrieben und verdeutlicht werden soll und nicht als normativer Begriff mit Hinweisen zur Effektivität und Legitimation der Steuerungs- und Koordinationsstrukturen verwendet wird (vgl. Benz, 2003: 5). In der Regel gilt zudem, dass die Anwendung des Konzeptes der Urban Governance nur dann als sinnvoll erachtet wird, wenn ein gemeinsamer räumlicher Bezug bei den Akteuren existiert, beispielsweise die Stadt oder Stadtteile, der ein Mindestmaß an Zusammenhalt ermöglicht, der kollektives Handeln wesentlich unterstützen und städtische Politikstile formen kann. Vor diesem Hintergrund versteht PIERRE (1999: 374) Urban Governance als einen Prozess, der öffentliche und private Interessen koordiniert, und den er später definiert als

“[...] the pursuit of collective goals through an inclusive strategy of resource mobilization [...]” (Pierre, 2005: 449)<sup>35</sup>

Urban Governance unterscheidet sich damit von der regimetheoretischen Betrachtung, wie PIERRE (2005: 452) feststellt, da sie die Beziehungen im Rahmen der Regelungs- und Steuerungsprozesse über funktionale Aspekte (DiGaetano und Lawless, 1999) und/oder über die Leitbilder der vorherrschend Teilnehmenden mit ihren Zielsetzungen definiert (Pierre, 1999; DiGaetano und Strom, 2003; vgl. Abschnitt 3.5.5). Dabei betrachtet Urban Governance nicht nur die Interaktion zwischen Lokalverwaltungen und anderen lokalen Kräften, sondern bezieht – in Erweiterung traditioneller Analysen politischer Entscheidungsstrukturen – alle Kräfte mit ein, die einen Einfluss auf die städtischen Regelungs- und Steuerungsprozesse besitzen. Dazu zählen weitere Verwaltungsebenen – regional und national – sowie halbstaatliche und private Akteure – z. B. Gewerkschaften, Universitäten, Unternehmen etc. (Altrock et al., 2004; Haus et al., 2005a: 2-4). Damit gilt der bereits angesprochene Perspektivenwechsel, der den Wandel traditioneller Steuerungsformen im Zuge wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungen berücksichtigt (vgl. Abschnitt 3.2), auch für die Urban Governance. Ob durch Prozesse der Globalisierung, Dezentralisierung und/oder Transformation beeinflusst, für die Städte

---

<sup>35</sup> Vgl. Abschnitt 3.2, insbes. DRAUDE (2007: 6f.). Zu den Einschränkungen des Governance-Begriffs in Bezug auf die Gemeinwohlorientierung („collective goals“) Abschnitt 3.1 sowie Fußnote 33.



resultieren die sich umformenden urbanen Strukturen und politischen Restrukturierungsprozesse in Anpassungen der Regelungsstrukturen, der räumlichen Muster und der Interdependenzbeziehungen innerhalb der und zwischen den Städten bzw. mit der regionalen oder nationalstaatlichen Ebene.

Vor dem Hintergrund dieser Verflechtungen der Stadt ist eine Eingrenzung des Untersuchungsraumes für eine Betrachtung von Urban Governance wesentlich.<sup>36</sup> Dabei lassen sich die Anmerkungen von BENZ (2003; vgl. auch Fürst, 2004) zur Regional Governance auch für Urban Governance übertragen. Wie bei BENZ (2003: 8ff.) die Region, wird die Stadt geprägt durch:

- a. ihren Charakter als begriffliches Konstrukt,
- b. den Zusammenhang zwischen Orten und Aktivitäten sowie der die Stadt kennzeichnenden Kriterien und
- c. den Grenzen, die sich aus diesen Kriterien ergeben.

BENZ (2003: 10) folgend, sind Städte so definiert als Einheiten, in denen Aufgaben der politischen Steuerung organisiert werden und als durch gesellschaftliche Konventionen oder politische Entscheidung konstruierte, funktionale Räume. Die Stadt bildet den intermediären Funktions- und Handlungsraum einer strategisch koordinierten Stadtpolitik, die nicht mehr allein durch staatliche Regulierung und Förderung geformt wird, sondern durch das Zusammenwirken verschiedener Akteure. Stadtpolitische Entscheidungen beruhen auf Kooperationen, die sich durch eine Kombination aus Regulierung, Anreizen, Wettbewerb und Verhandlungen auszeichnen.

Die oben dargestellten Aspekte sind Bestandteile der in dieser Arbeit übernommenen Begriffsauffassung von DiGAETANO und STROM, die Urban Governance definieren

„[...] as the process of coordinating political decision making, [which] is construed as a series of intermediation across the structural, cultural, and agency levels of governance.“  
(DiGaetano und Strom, 2003: 373)

In diesem Zusammenhang können nach FÜRST (2003: 442) zwei Grundtypen unterschieden werden:

1. ein territorialer, gebietskörperschaftlich orientierter Typ, und
2. ein funktionsbezogener Typ.

---

<sup>36</sup> Zur Abgrenzung in dieser Arbeit vgl. Abschnitte 3.5 und 4.2.

Dabei stellen diese beiden Typen keine Gegensätze dar, sondern dienen zur ordnenden, sich konstruktiv ergänzenden Orientierung für die Auswahl und Abgrenzung der Fallstudien für eine Governance-Analyse.<sup>37</sup>

Mit dem territorialen Typ wird die Relevanz von Räumen betont. Und damit ein Aspekt, der in den Politikwissenschaften aus einer stärkeren Anwendung von Ansätzen der politischen Geographie im Rahmen des so genannten „*spatial turn*“ Berücksichtigung fand.<sup>38</sup> Vor dem Hintergrund ihrer Betrachtungen des US-amerikanischen politischen Systems, stellen ETHINGTON und McDANIEL (2007) das Konzept des Raumes als einen Container für soziale, politische und natürliche Prozesse in der politischen Geographie in Frage und diskutieren verschiedene Erklärungsansätze. Ein solcher Ansatz ist das von AGNEW (1996: 129, 129ff.) als „*context-as-place*“ bezeichnete und erörterte Konzept (ähnlich bei Kötter, 2007). Im Gegensatz zum abstrakten Raum, ist hier

„[...] place [...] a category of particular and unique instances of human social and political experience, culture, and institutions. Places are situated within various spatial systems and are structured by forces and processes operating at various geographical scales. Because places are experienced and loved, they are essential components of political and social relations.“ (Ethington und McDaniel, 2007: 132)<sup>39</sup>

Anstatt universell gültiger Gründe für politisches Handeln, betont die „*context-as-place*“ Perspektive die geographische Einbettung von Wählern, Kandidaten, Themen und Informationen (Ethington und McDaniel, 2007: 134). Die verschiedensten Kontexte (wirtschaftlicher, politischer, institutioneller etc.) können über den Ort als der wesentlichen Gemeinsamkeit, die sie besitzen, miteinander verbunden werden (vgl. Abschnitte 3.3.1 und 4.2.1).

JONAS und WHILE (2005) führen aus, dass alle Governance-Vorhaben territorialen Bezug haben und Governance nicht nur innerhalb des Staates auftritt, sondern auch räumlich nicht verbundene lokale, regionale und nationale Gebiete zusammenführen kann. Governance findet so auch an einem bzw. für einen bestimmten Ort statt. Und die Autoren betonen, dass der Staat als fundamentale Dimension der Territorialität nicht ignoriert werden kann (Jonas und While, 2005: 73).<sup>40</sup> ETHINGTON und McDANIEL (2007) befürworten eine stärkere Verankerung einer Raumperspektive und erweitern die Beobachtung von ORREN und SKOWRONEK (2004: 24, 25), die feststellen, dass sich Autoritätsbeziehungen an

---

<sup>37</sup> Zur themenbezogenen Betrachtung vgl. Abschnitt 3.3.1 sowie Abschnitt 4.2 zur Fallstudienauswahl.

<sup>38</sup> Weiterführend hierzu u. a. PETERS und PIERRE (1998), PIERRE (1999, 2005), PIERRE und PETERS (2000), SELLERS (2002), DIGAETANO und STROM (2003), BRENNER (2004) sowie RISSE und LEHMKUHL (2007).

<sup>39</sup> Zum Institutionenverständnis in dieser Arbeit vgl. Abschnitt 3.4.1.

<sup>40</sup> JONAS und WHILE (2005: 73) beziehen sich dabei auf zeitgenössische, kapitalistisch geprägte Demokratien. GOODMAN (2003) stellt jedoch fest, dass das Argument auch für die VRC gilt. Für weiterführende Betrachtungen zum Regionalismus in der VRC vgl. GOODMAN (2003) und für eine historische Betrachtung zur Festsetzung von Verwaltungsgrenzen entlang Regionen mit gleichen Eigenschaften in China vgl. z. B. FITZGERALD (2003: insbes. 594) sowie Abschnitt 3.2 („Schatten der Hierarchie“).

einem Standort manifestieren bzw. dort eingerichtet werden. Deren Wandel kann, historisch betrachtet, letztlich über veränderte Governance-Formen beschrieben werden.

ETHINGTON und McDANIEL (2007: 139) verstehen einen Standort dabei als spezifischen Ort und schlagen vor, politische Handlungen, Ereignisse und Institutionen vor dem Hintergrund des ihnen innewohnenden räumlichen Bezugs zu betrachten. Einen ähnlichen Schluss zieht KÖTTER (2007), wenn er zur Ermöglichung einer vergleichenden Governance-Analyse einen, durch funktionale Aspekte erweiterten, territorialen Governance-Raum konzipiert. Ein rein territoriales Verständnis greift zu kurz, da es nur Auskunft über die Reichweite von Governance-Leistungen gibt. Die räumlichen Strukturen sind nicht nur ein Gebiet, in dem sich soziale Konflikte Ausdruck verschaffen, sondern der Ort, in dem und durch welchen sich diese erst konstituieren (Kötter, 2007: 12; vgl. Ethington und McDaniel, 2007). Funktionale Aspekte sind daher von Bedeutung, da auch in einem analytischen Governance-Verständnis das Problem der normativen Bias (vgl. Abschnitt 3.1) nicht völlig auszuräumen ist. Mit der Definition eines zunächst territorial gefassten Governance-Raums als Leistungs- bzw. Erfolgsort der Governance-Leistung (Kötter, 2007: 10) wird ein Wirkungsbereich von Governance festgelegt und gleichzeitig eine Begrenzung gegenüber anliegenden Governance-Räumen ermöglicht. Eine solche Bewertungsebene zur Vergleichbarkeit verschiedener Ausprägungen von Governance hält KÖTTER (2007: 8, 9), neben der Identifikation von Funktionsweise und Effektivität, für unverzichtbar.

### **3.3.1 Mehrebenensysteme in der Urban Governance**

Governance in Mehrebenensystemen („*multilevel governance*“) ist nicht gleichzusetzen mit einer hierarchischen Ordnung: Politische Prozesse in Regierungssystemen finden zwar auf unterschiedlichen Ebenen statt und gewöhnlich sind politische Systeme auch hierarchisch strukturiert. Nach BENZ (2004c: 136) bedeutet eine Ebeneneinteilung jedoch zunächst nur, dass Organisationseinheiten für bestimmte Gebiete zuständig sind; was noch keinen Vorrang der einzelnen Einheiten gegenüber anderen impliziert:

„Hieraus allerdings folgt, dass es nur dann Sinn macht, von Ebenen der Politik zu sprechen, wenn diese nach Gebieten organisiert ist. Mehrebenensysteme entstehen also durch Aufteilung von Macht oder Kompetenzen auf territorial abgegrenzte Organisationen.“  
(Benz, 2004c: 136)

Für BENZ wirkt sich dies auf die Struktur von Politik aus: Der Staat ist eine nach einem Gebiet abgegrenzte Einheit, die nach innen weiter in regionale und/oder lokale Gebietskörperschaften untergliedert ist und mit anderen Staaten ein internationales System bildet. Auch wenn funktionale oder nach Politikfeldern eingeteilte Organisationsstrukturen bestehen, ist das primäre Organisationsmerkmal das Territorium. Die Überschreitung von mehreren Ebenen bei politischen Prozessen gilt als wichtiger Definitionsbestandteil des

Begriffs „*multilevel governance*“. Wird der Begriff so verwendet, entfällt die Unterstellung einer organisatorischen Gliederung eines politischen Systems in bestimmte Ebenen, auf denen jeweils spezifische, getrennte Aufgaben erfüllt werden. Mehrebenensysteme der Politik entstehen, wenn die Ebenen in Beziehung zueinander treten, da eine Aufgabentrennung unmöglich ist und Entscheidungen zu koordinieren sind (Benz, 2004c: 137). Die Koordinationsformen beruhen dabei in der Regel auf Verhandlungen, wobei auch Elemente von Hierarchie und Wettbewerb zu beobachten sind (Benz, 2004c: 145).

Da auch der Begriff der „*multilevel governance*“ in verschiedenen Forschungskontexten unterschiedlich angewendet wird, schlägt BENZ eine allgemeine zutreffende Definition vor, die für diese Arbeit übernommen wird:

„Erstens sind mit Ebenen territorial organisierte politische Organisationseinheiten gemeint, zweitens gilt das Interesse politischen Strukturen und Prozessen, die die Ebenen miteinander verbinden, und drittens sind Prozesse innerhalb der Ebenen wie auch zwischen ihnen miteinander verflochten.“ (Benz, 2004c: 141)

Für die Analyse von Urban Governance ist eine Definition des zu betrachtenden städtischen (Teil-)Raums zur Erfassung der darin effektiv werdenden Wirkungszusammenhänge, Entscheidungsprozesse und der eingebetteten Akteure unerlässlich (Hohn et al., 2006:9; zur Fallstudienauswahl vgl. Abschnitt 4.2).

Auch bei einer Fokussierung auf den städtischen Raum, sind Regelungsstrukturen und Akteurskonstellationen in ihren übergeordneten Kontexten (regional, national, international) zu begreifen und damit ebenenübergreifend zu verstehen (vgl. Klagge, 2006: 19). Diese übergeordneten Kontexte sind für ein Verständnis städtischer Entwicklung von großer Bedeutung, da übergeordnete (nationale) Politiken und tradierte staatliche Handlungsmuster die wichtigsten Faktoren zur Erklärung verschiedenster Aspekte urbaner Politik und Strategien bleiben (Pierre, 1999: 375). Gleichzeitig ist eine Konzentration auf eine Detailebene möglich und wichtig, wie SELLERS bemerkt:

„However globalized the world is, the local generally remains the level of analysis that is the closest to individuals. The effective character of policy, the dynamics of markets and class formation, the opportunities for political and civic participation, and the everyday constitution of identities all need to be analyzed at this micro level to be fully understood.“ (Sellers, 2005: 420)

Neben dieser räumlichen Rahmensetzung ist eine themenbezogene Betrachtung sinnvoll, wie bereits im vorhergehenden Abschnitt deutlich wurde. Urban Governance ist in der politischen Praxis trotz der Wirksamkeit für bzw. in einem bestimmten Gebiet in der Regel selektiv themen- und problemlösungsbezogen und variiert nach Politikfeldern (vgl. Benz,

2004c: 153f.; Fürst, 2004: 53). In der praktischen Governance-Forschung organisieren sich Untersuchungen daher um soziale, ökologische, ökonomische, infrastrukturelle und andere Themen, wodurch sich ebenfalls Grenzen für das Konzept als auch für die empirische Forschung ergeben.<sup>41</sup>

### 3.3.2 Grenzen des Konzeptes der Urban Governance

Bei einer analytischen Betrachtung von Urban Governance sollten die von FÜRST (2004: 62-64) identifizierten, ungeklärten Probleme auf der Ebene der politischen Praxis im Bewusstsein gehalten werden:

Im Bereich der Akteure können Konstellationen beeinflusst werden durch die ggf. geschlossenen und nicht transparenten Verfahren, die festlegen, wer an der Urban Governance beteiligt werden soll bzw. darf. Je nachdem, wodurch Urban Governance gebildet wird (kollektive Selbstorganisation, Selektion durch Kooption, Einforderung kollektiven Handelns von außen etc.), sind unterschiedliche Akteursgruppen vertreten; nämlich die, die nach Ansicht einiger, tongebender Akteure beteiligt sein sollten. Zudem ist es für die politische Praxis nicht von Bedeutung, dass überhaupt regionale Akteure zu kollektivem Handeln zusammenkommen. Vielmehr müssen die Relevanten für die Entwicklung und Problembearbeitung in der Region, der Stadt etc. handeln. Koordinationsprozesse können dabei von einzelnen, einflussreichen Akteuren beherrscht werden, was die Governancewirkung wesentlich beeinflusst. Häufig erfolgt ein Machteinsatz jedoch nur relativ subtil und für andere Beteiligte erträglich, um das Governance-System zu bewahren bzw. den Ausstieg einzelner Teilnehmer zu vermeiden.

Ein weiteres Problemfeld besteht für FÜRST in der Einbindung der Urban Governance in den bestehenden Institutionenrahmen. Eine förmliche Legitimation, die institutionalisierte Entscheidungsstrukturen in Anspruch nehmen könnte, fehlt. Es sind jedoch Tendenzen einer zunehmenden Institutionalisierung kollektiver Interaktionsbeziehung von Urban Governance zu beobachten, da dies eine berechenbarere und risikoärmere Ausgestaltung der Interaktionen verspricht. Anstöße, Urban Governance stärker zu formalisieren, ergeben sich auch aus persönlichen Vernetzungen, deren Einflussnahme die Verlässlichkeit beeinflussen kann.

Eine zusätzliche Einschränkung für das Konzept der Urban Governance ergibt sich daraus, so FÜRST (2004: 62-64) weiter, dass Kollektive nur Themen aufnehmen, die ihren Kapazitäten und Fähigkeiten entsprechen. Auf den selektiven Themen- und Problemlösungsbezug sowie das Variieren nach Politikfeldern der Formen von Urban Governance wurde bereits hingewiesen (vgl. Abschnitte 3.1 sowie 3.3.1, letzter Absatz). Zudem lassen Kollektive

---

<sup>41</sup> Vgl. Abschnitte 4.2 zur Auswahl der Fallstudien, 3.3.2 zu den Grenzen des Konzeptes sowie 4.3 zum Vorgehen bei der empirischen Forschung.

tive nur solche Lösungen zu, die mit den vorhandenen Kapazitäten bearbeitet werden können und das Kollektiv nicht wegen unlösbarer Verteilungskonflikte entzweien. Gerade diese begrenzte Konfliktregelungsfähigkeit freiwillig kooperierender Akteure hat eine selektive Wirkung. Des Weiteren spielt die Einigung in einem Konsens für Urban Governance eine große Rolle, wodurch jedoch die Innovationsfähigkeit der Steuerung einschränken kann und den bestehenden Status begünstigt.

### 3.3.3 Exkurs – Städtisches Management als funktionsäquivalenter Governance-Begriff

Governance, in der chinesischen Übersetzung „*zhili*“, wird in der Volksrepublik China in der Regel konzeptionell anders gefasst als in westlichen Konzepten (dies äußerte u. a. Int. 19, 2008).<sup>42</sup> Durch die im chinesischen Kontext verbleibende enge Verbindung zwischen Regierung („*government*“) und der Koordination von Steuerungs- und Regelungsprozessen politischer Entscheidungsfindung („*governance*“) betrachten vor allem Mitglieder des Regierungs- und Verwaltungsapparats das Feld der Governance als sensibles Thema – insbesondere, wenn sie von Ausländern über diesen Bereich befragt werden.<sup>43</sup>

Der akademische Bereich behandelt Diskussionen zu Governance offener und kritischer. So vermutet etwa ROGER C. K. CHAN (University of Hong Kong, siehe Becker, 2007) eine Übersensibilität der Behörden hinsichtlich der Governance-Debatte angesichts der wörtlichen Übersetzung des Begriffs im Chinesischen mit „*to rule and administer*“. Im Zusammenhang mit Urban Governance wird aufgrund der Hinweise und Empfehlungen von chinesischen Wissenschaftlern auf den Begriff „*chengshi guanli*“ zurückgegriffen wird (Schoon und Becker, 2008: 5). „*Chengshi guanli*“ bedeutet zwar städtisches Management („*urban management*“), wird jedoch im chinesischen Sprachgebrauch mit einer hohen Funktionsäquivalenz zu dem in der Arbeit verwendeten Begriffsverständnis von Governance gebraucht.<sup>44</sup> Die Verwendung dieses Begriffes ermöglichte dann (teilweise auch kritische) Diskussionen mit Beamten und die zuvor beim Einsatz dieses Begriffes in ersten Interviews gemachten, negativen Erfahrungen hinsichtlich der Gesprächssituation blieben aus.

---

<sup>42</sup> Weiterführende konzeptionelle Einordnungen zu im chinesischen Sprachgebrauch bzw. im politischen Bereich in der VRC bietet NOESSELT (2012). NOESSELT (2012: 121) zeigt, dass der Begriff „*zhili*“ häufig in einem klassischen, konventionell-hierarchischen Verständnis zur Form des Regierens verwendet wird. Zwar hat sich die KPC mit ihrem Beschluss auf dem vierten Plenum des 16. Zentralkomitees entschieden, eine Neuausrichtung der chinesischen Politik zu betonen, als es den Begriff „*zhizheng*“ („*govern/governing*“) und nicht „*zhili*“ („*governance*“) wählte. Der Anspruch des Machtmonopols der KPC ist damit jedoch nicht aufgegeben. Deutlich wird mit NOESSELT (ebd.) zudem, dass in der politischen Realität in der VRC neue Formen des Regierens überwiegend als Modernisierung der Regierungs- und Verwaltungstechniken der KPC dargestellt werden. Dabei würden auch nicht staatliche Akteure zwecks Ausbaus der Regierungsfähigkeit eingebunden, ohne dass dies mit Governance gleichzusetzen sei.

<sup>43</sup> Eine Erfahrung eines PROFESSORS DER CITY UNIVERSITY OF HONG KONG (Int. 31, 2007), die bei Sondierungen zu sowie während der Interviews mit Behördenkontakten ebenfalls gemacht wurde.

<sup>44</sup> Vgl. Abschnitt 3.1 bis 3.3 zum Verständnis sowie Abschnitte 3.5.1 und 3.5.3 zu weiteren Erörterungen zur Verwendung „westlicher“ Konzepte für Betrachtungen in der VRC.

### 3.4 Das Analysekonzept zu Urban Governance von DIGAETANO und STROM (2003)

Im Rahmen eines zwischenstaatlichen Vergleichs zur Koordination von Steuerungs- und Regelungsprozessen in Städten („Urban Governance“) der USA, Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands haben DIGAETANO und STROM (2003) ein integratives Analysekonzept entwickelt, das vergleichende Untersuchungen über eine umfassende Betrachtung von strukturellen, politischen und akteursbezogenen Verhältnissen in einem einzelnen Verfahren ermöglichen soll. Im Zentrum dieses Ansatzes stehen Institutionen, die sie als jene Instanzen definieren, mit denen gemeinschaftliche Entscheidungen getroffen und ausgeführt werden. Institutionen wirken dabei nicht unabhängig voneinander, sondern sind eingebunden in ein *institutionelles Milieu*, wo sie mit den Faktoren des *strukturellen Kontextes*, des Kontextes der *politischen Kultur* und der beteiligten *Akteure* zusammenwirken und so Urban-Governance-Prozesse prägen (ebd.; vgl. Nuißl und Heinrichs, 2006).

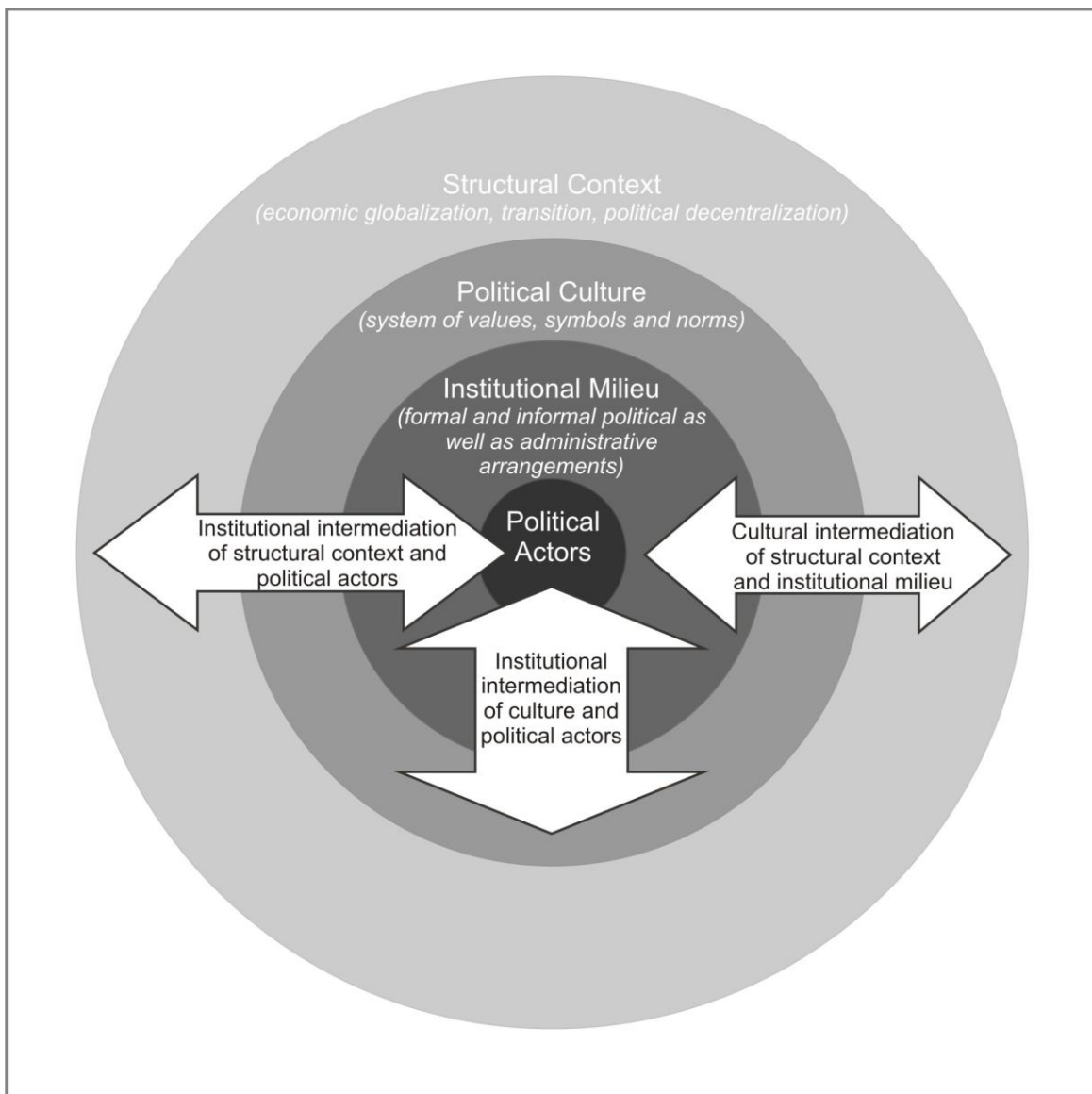
Das institutionelle Milieu fassen DIGAETANO und STROM (2003: insbes. 363) auf als die Gesamtheit der formalen und informellen politischen und verwaltungsbezogenen Arrangements, die die Wechselbeziehungen zwischen den Kontextfaktoren des strukturellen Kontextes, der politischen Kultur und den politischen Akteuren moderieren (vgl. Abbildung 1). Die *formalen Arrangements* („*institutional bases*“) beinhalten dabei die Regierungsbehörden, Parteien, Interessensgruppen usw. und bilden somit den regelgeleiteten Kontext von Governance-Prozessen. Die *informellen Arrangements* („*modes of governance*“, *Governance-Formen*) wiederum spiegeln die vorherrschenden Beziehungen zwischen und innerhalb der formalen Institutionen wider (vgl. Pierre, 1999).

Der Ursprung eines institutionellen Wandels von Urban Governance liegt im Wesentlichen in den Veränderungen der strukturellen Rahmenbedingungen. Dieser strukturelle Kontext, so DIGAETANO und STROM (2003: 373) weiter, ist gekennzeichnet von Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung und der staatlichen Restrukturierung, wie der Dezentralisierung administrativer und politischer Kompetenzen.<sup>45</sup> Die Verhältnisse der politischen Kultur modulieren und filtern die auf das institutionelle Milieu einwirkenden Effekte von wirtschaftlichem und politischem Wandel. Auf der Handlungsebene nehmen einzelne politische Akteure die sich in diesem Zusammenhang bietenden Chancen auf oder widersetzen sich ihnen. Jede der drei Analyseebenen generiert unterschiedliche Informationen und trägt zur Erklärung der Parameter von Urban Governance bei (Becker et al., 2007b: 28; vgl. auch Becker et al., 2007a).

---

<sup>45</sup> Die zur Betrachtung von Governance-Prozessen für die Fallstudien (vgl. Abschnitt 4.2) relevanten Elemente der verschiedenen Kontextfaktoren sind in den Abschnitten 5, 6 und 7 behandelt.

Abbildung 1 – Interaktionsmodell – Urban Governance nach DIGAETANO und STROM



Darstellung nach DIGAETANO und STROM (2003: 372, modifiziert)

Um nun die Governance-Formen zu erfassen bzw. zu entwickeln, nutzen DIGAETANO und STROM (2003: 365f.) vier wesentliche Merkmalskategorien:

1. „*governing relations*“, d. h. die Beziehungsgeflechte und Interaktionen zwischen den an Regelungsprozessen beteiligten Akteuren;
2. „*governing logic*“, d. h. die Mittel mit denen bzw. die Methode nach der politische Entscheidungen getroffen werden;
3. „*key decision makers*“, d. h. die an den Regelungsprozessen beteiligten Akteure; und
4. die „*political objectives*“, also die politischen Zielsetzungen der relevanten Akteure.



Dass eine Betrachtung unterschiedlicher Kontexte, der Zusammensetzung und des Einflusses von Akteurskonstellationen sowie der Interaktionen zwischen Akteuren und verschiedenen lokalen, regionalen usw. Ebenen bei der Analyse von Governance wichtig und nützlich ist, wird von verschiedenen Autoren hervorgehoben (vgl. Pierre, 1999: 377; Sellers, 2002: 636f.; Sellers, 2005: 424; sowie Sabatier, 1993 zur Policy-Analyse). DIGAETANO und STROM (2003) schlagen ein Analysekonzept vor, welches verschiedene Kontexte berücksichtigt, um Interaktionen von Akteuren vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangs- und Rahmenbedingungen zu erklären.<sup>46</sup> Bevor das Konzept operationalisiert und angewendet werden kann, scheint jedoch eine detaillierte Auseinandersetzung mit den bzw. eine Rekonzeptualisierung der Kernbegriffe des integrativen Ansatzes angebracht, die in den nachfolgenden Abschnitten 3.4.1 und 3.4.2 erfolgt.

### 3.4.1 Zum Verständnis von Institutionen

Die Grundlage für das Konzept von DIGAETANO und STROM (2003) ist der Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“, wie er unter anderem von MAYNTZ und SCHARPF (1995; sowie Scharpf, 2000) entwickelt wurde. Dabei verwenden sie ein weit gefasstes Institutionenverständnis, welches für die Analyse formaler und informeller Politik als besonders geeignet gilt (vgl. Köllner, 2005).

Institutionen sind zunächst nach VOß, BARTH und EBINGER

„[in] der allgemeinsten Form [...] das Dauerhafte im sozialen Zusammenwirken, das über einzelne Handlungen hinaus von Bestand ist. Der Begriff der Institution stellt einen Versuch dar, das Stetige, Stabile, Regelnde und Formgebende zu erfassen, das im sozialen Handeln, im Zusammenwirken von eigensinnigen, in gewissen Grenzen autonomen Akteuren zu beobachten ist. Die Kategorie der Institution stellt also einen Versuch dar, dem Phänomen soziale Ordnung konzeptionell habhaft zu werden [...].“ (Voß et al., 2001: 22; ähnlich North, 1990, reprint 1991: 3-5)<sup>47</sup>

Ähnlich legt definiert dies SCOTT in seiner dar:

„Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behaviour. Institutions are transported by various carriers – cultures, structures, and routines – and they operate at multiple levels of jurisdiction.“ (Scott, 1995: 33)

---

<sup>46</sup> Vgl. BECKER ET AL. (2007a) und SCHRÖDER (2009) für erste Diskussionen zur Anwendung und Eignung des Konzeptes für die vergleichende Untersuchung von Urban Governance in der VRC.

<sup>47</sup> Neben verschiedenen Definitionen zu Institutionen bestehen auch verschiedene Verwendungskontexte. Etwa die Transaktionskostentheorie (Neue Institutionenökonomik), die zu erklären versucht, warum gewisse Transaktionen in bestimmten institutionellen Arrangements mehr oder weniger effizient ausgeführt und organisiert werden. Vgl. weiterführend KÖLLNER (2005) sowie ETHINGTON und MCDANIEL (2007).

Institutionen wirken dabei so, dass sie gebotene, verbotene oder erlaubte Handlungen definieren, dabei sowohl handlungsermöglichend als auch -beschränkend wirken. und so einen

„[...] stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden [...] *Handlungskontext* [kursiv im Original]“ (Mayntz und Scharpf, 1995: 43)

oder eine Art Handlungsfilter formen (vgl. Scharpf, 2000: 78; Ostrom et al., 1994). Auf der Handlungsebene lassen sich Institutionen als regulative Prozesse abbilden, die von kognitiven und normativen Orientierungen bestimmt sind innerhalb derer das Handeln der Akteure eingebettet ist und dem Handeln einen Rahmen gibt. Es ist dieser Rahmen, der über Gebote, Verbote und Sanktionen nicht nur Handlungsziele und deren Koordination bestimmt, sondern auch Verantwortlichkeiten, Verpflichtungen, Rollenbilder und Identitäten präfiguriert, die dem Handeln Gestalt und Richtung geben. Betrachtet werden so regulative Prozesse, die von Interaktionen der beteiligten Akteure sowie kognitiven und normativen Orientierungen bestimmt sind, in gegebenem institutionellen Kontext stattfinden und von externen Bedingungen beeinflusst werden.

DIGAETANO und STROM (2003: 362) übernehmen grundlegende Aspekte dieses Institutionenverständnisses, wenn sie Institutionen nicht als rein formale Regelungsstrukturen betrachten, sondern auch als dynamische, historisch gewachsene Instanzen, die ein System von Überzeugungen und Praktiken aufrecht erhalten, an welchem sich das Handeln der Akteure orientiert.

Im Rahmen der Umsetzung einer, auf den akteurzentrierten Institutionalismus aufbauenden Governance-Perspektive, wie bei DIGAETANO und STROM (2003), erscheint der Hinweis wichtig, Institutionen und Organisationen voneinander zu unterscheiden. Mit SCHARPF (2000: 77) lässt sich der Institutionenbegriff auf Regelsysteme, die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungen strukturieren, eingrenzen und weiter:

„Diese Definition soll jedoch nicht nur formale rechtliche Regeln umfassen, die durch das Rechtssystem und den Staatsapparat sanktioniert sind, sondern auch soziale Normen, die von den Akteuren im allgemeinen geachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust, soziale Mißbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert wird.“ (Scharpf, 2000: 77)

SCHARPF (2000: 79, 80) stellt die hohe Bedeutung von Institutionen als eine wichtige Voraussetzung sozialer Interaktion ausdrücklich hervor:

„Institutionen erleichtern oder beschränken daher nicht nur eine bestimmte Menge von Entscheidungen, sondern sie legen auch weitgehend fest, wie die Ergebnisse, die durch solche Entscheidungen erreicht werden, von den beteiligten Akteuren bewertet werden – und sie bestimmen daher die Präferenzen der Akteure im Hinblick auf die möglichen Optionen.“ (Scharpf, 2000: 79)

### 3.4.2 Institutionelles Milieu

DiGAETANO und STROM definieren das institutionelle Milieu als

„the complexes of formal and informal political and governmental arrangements that mediate interactions among the structural context, political culture, and political actors“ (DiGaetano und Strom, 2003: 363).

Die formalen Arrangements („*institutional bases*“) umschreiben DiGAETANO und STROM (2003) durch Regeln und Normen als formgebende Elemente der Urban Governance. Die informellen Arrangements („*modes of governance*“) dagegen definieren die Beziehungen zwischen und innerhalb jener formalen Arrangements, die in städtische politische Prozesse („*urban politics*“) verwoben sind.

Entscheidend für die Untersuchung von Urban Governance ist die Identifikation derjenigen informellen politischen Beziehungen, die bestimmen, wie Städte reguliert und gesteuert werden (DiGaetano und Strom, 2003: 365; vgl. DiGaetano und Lawless, 1999; Pierre, 1999). Worin unterscheiden sich also formale und informelle Institutionen?

Für KÖLLNER (2005: 22) weisen die

„formalen Institutionen eine verfassungsmäßige, gesetzliche oder sonst wie kodifizierte Grundlage auf, während dies bei den informellen Institutionen, die auf Machterlangung/-sicherung, Einflussvergrößerung und den Austausch von Ressourcen abzielen, nicht der Fall ist.“<sup>48</sup>

Formale Institutionen versteht HEILMANN (2000: 22) als die Oberflächenstruktur eines institutionellen Gefüges bzw. institutionellen Milieus, während die informellen Institutionen die Tiefenstruktur darstellen (vgl. Abschnitte 3.5.5). Diese Tiefenstruktur liegt den genannten Beziehungssystemen, Handlungs- und Verfahrensweisen zugrunde oder bildet den Rahmen in welchem diese Prozesse zum Tragen kommen (Köllner, 2005: 22; Mayntz, 1998: 56). Formale und informelle Institutionen können unterschiedlich stark institutionalisiert sein, wobei KÖLLNER (2005: 22) unter Institutionalisierung die Dauerhaftigkeit, Stabilität und Ausdifferenzierung einer Institution versteht. Dabei verweist er auf O'DONNELL (1997: 41, zitiert nach Köllner 2005: 20), der bei den informellen Arrangements von einer „*informellen Institutionalisierung*“ spricht und zeigt, dass informelle Politik institutionalisiert und damit rational verlaufen kann, da

„regelmäßige Muster der Interaktion existieren, die von den politischen Akteuren gekannt, praktiziert und akzeptiert (wenn auch nicht unbedingt geschätzt) werden“ (O'Donnell, 1997: 42, Übersetzung laut und zitiert nach Köllner 2005: 20).

---

<sup>48</sup> MAYNTZ (1998: 55) weist darauf hin, dass „*formal*“ nicht ausschließlich mit „*rechtlich normiert*“ gleichgesetzt wird, sondern lediglich bedeutet, dass eine Norm von einer dazu befugten Instanz explizit formuliert ist; wie z. B. eine generelle Anordnung eines Vorgesetzten oder die Hausordnung eines Instituts.

Der enge Zusammenhang zwischen formalen und informellen Institutionen wird auch von WEWER (1991) gesehen, der informelle Handlungen nach BOHNE (1980: 25) bezeichnet als solche,

„die sich immer schon bzw. noch immer auf die offizielle Struktur beziehen, aber die formalen Normen und Regeln ergänzen, abändern teilweise[,] ersetzen oder sonstwie modifizieren“ (Wewer, 1991: 20).

Informelle Handlungen, Strukturen und Prozesse im politischen Bereich sind aber nicht mit illegitimer Politik zu verwechseln oder gleichzusetzen (Köllner, 2005: 12 sowie 18, 19; vgl. Beyme von, 1991: 31).<sup>49</sup> Politische Entscheidungen sind für MAYNTZ (1998: 59) dann informell, wenn „*sie außerhalb etablierter Gremien und Verfahren*“ ablaufen. Informelle Entscheidungsprozesse werden auch nicht grundsätzlich als dysfunktional angesehen, sondern unter Effektivitätsgesichtspunkten sogar positiv beurteilt, da diese ein problemlösendes Ergebnis sichern bzw. zumindest eine vollständige Blockade verhindern können (Mayntz, 1998: 56).<sup>50</sup> Gerade das Nebeneinander formaler und informeller Strukturen kann in funktionaler Hinsicht die Flexibilität der beteiligten Akteure erhöhen sowie die Zielerreichung effektiver und effizienter gestalten (Köllner, 2005: 13).

„Anders formuliert: Formal geregelte Strukturen und Prozesse stellen notwendige Bedingungen für das Funktionieren von komplexen Gemeinwesen, aber noch lange keine hinreichende Bedingung dar“ (Köllner, 2005: 19).<sup>51</sup>

Neben formalen und informellen Institutionen ist in diesem Zusammenhang auch formale und informelle Politik voneinander zu unterscheiden. Dabei sollen nach KÖLLNER (2005: 15) unter *formaler Politik*

„die verfassungsmäßigen, gesetzlich oder anderweitig kodifizierten politischen Strukturen und Prozesse in einem bestimmten Staat oder einer Gesellschaft verstanden werden“.

---

<sup>49</sup> Dies gilt ebenso für die Gleichsetzung von informeller Politik und Schattenwirtschaft (vgl. Köllner, 2005: 18, 19).

<sup>50</sup> So können bspw. Gremien nachträglich institutionalisiert werden, sofern nützlich (Mayntz, 1998: 63f.). Mit der Formalisierung werden jedoch Handlungsspielräume eingeschränkt, die zuvor aufgrund fehlender Kompetenz- und Zuständigkeitsregelungen auf der operativen Ebene Bestand hatten und produktiv im Sinne pragmatischer Problemlösungen genutzt wurden. Insbes., wenn Akteure gemeinsam problem-lösungsorientiert zusammenwirkenden, können für MAYNTZ (1998: 63f.) Abweichungen von formalen Verfahren hinsichtlich der Entscheidungsergebnisse i. d. R. als funktional eingestuft werden. Setzt ein wichtiger Akteur auf ein informelles Verfahren lediglich aufgrund einer Unzufriedenheit darüber, dass sich sein Zielergebnis nicht über das formale Verfahren durchsetzen lässt, so wirkt dies dysfunktional (Mayntz, 1998: 64); vgl. auch KÖLLNER (2005: 19).

<sup>51</sup> In diesem Zusammenhang weisen HERRMANN-PILLATH und FENG (2004) auf die hohe Bedeutung informeller Institutionen für Regulierungsprozesse in der VRC hin. Ausgehend von dem Ansatz im Wettbewerb stehender (Lokal-)Regierungen („*competitive governments*“), heben sie informelle Institutionen hervor als „*tatsächliche Institutionen*“ („*real institutions*“), die sich endogen aus Wettbewerbsprozessen herausbilden (ebd.: 375f.). Am Beispiel der Fiskalpolitik in der VRC zeigen sie u. a., dass die chinesische Zentralregierung mit ihren formalen Institutionen nur einen Teil des Handlungsrahmens darstellen.

In Abgrenzung bzw. im Gegensatz dazu bezieht sich *informelle Politik* auf

„die nicht durch schriftlich fixierte Regeln strukturierten oder geprägten Beziehungs-, Verhaltens- und Verfahrensmuster von Individuen und Gruppen innerhalb einer bestimmten Gesellschaft oder eines Staates, wobei diese informellen Strukturen und Prozesse (ebenso wie ihr formales Pendant) einigermaßen geordnet und vorhersehbar sind. Informell bedeutet mithin in diesem Zusammenhang gerade eben nicht ‚ohne Regelmäßigkeit‘ [...].“ (Köllner, 2005: 15)

Tabelle 2 – Typen informeller Politik

Beziehungssysteme	Verhaltens- und Verfahrensweisen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klientelismus</li> <li>• Netzwerke auf der Basis von:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Austausch und Kooperation in Politikfeldern („policy networks“)</li> <li>b) Persönlichen Beziehungen (Seilschaften)</li> </ul> </li> <li>• Informelle Machtgruppen (Cliques, Fraktionen, Bruderschaften) auf Basis               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) primordialer Bindungen und Identitäten (Familie, Religion, Region, Ethnie etc.)</li> <li>b) gemeinsamer ideologischer Überzeugungen</li> <li>c) gemeinsamer inhaltlicher oder materieller Interessen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Korruption (inkl. illegaler Finanzbeschaffung)</li> <li>• Kriminalisierung der Politik</li> <li>• Patronage</li> <li>• Verteilung von Posten und Ressourcen auf Basis informeller Regeln (Proporzregelungen etc.)</li> <li>• Entscheidungsfindung durch „Kugelnreden“, Verlagerung in extralegale Gremien etc.</li> <li>• Einflussnahme durch verdecktes Lobbying, inoffizielle Beraterzirkel (z. B. „Küchenkabinett“)</li> </ul>

Quelle: KÖLLNER (2005: 18)

Auf Grundlage der von MAYNTZ (1998: 56) getroffenen analytischen Unterscheidung informeller Politik in informelle Beziehungssysteme sowie informelle Verhaltens- und Verfahrensweisen erarbeitet KÖLLNER (2005: 18) eine Typologie (vgl. Tabelle 2).

Mit der hier für das Feld politischer Entscheidungsfindung vorgenommenen analytischen Trennung formaler und informeller Institutionen sowie formaler und informeller Politik wird nachvollziehbar, welche Prägung politische Entscheidungsfindungen sowie andere Handlungen (wirtschaftliches Handeln, soziale Beziehungen) besitzen und welche Rolle formale bzw. informelle Elemente einnehmen. Gerade diese Unterscheidung ist zur Identifikation von Governance-Formen notwendig (vgl. Abschnitt 3.5.5). Gleichzeitig wird sichtbar, dass eine Unterscheidung im Rahmen einer empirischen Betrachtung nicht trennscharf möglich ist, da bei der Gestaltung sozialer Ordnung starke Beziehungen und Verflechtungen zwischen den formalen und informellen Elementen auftreten.

Ein weiterer Vorteil der Analyseebene des institutionellen Milieus ist, dass spezifische Ausprägungen und Wechselwirkungen von formalen und informellen Institutionen – sowie von deren abhängigen Faktoren – je nach Staat bzw. Region und Handlungsfeld aufgenommen werden können. Zu den Spezifika zählen nach KÖLLNER (2005: 26) unter ande-

rem historisch geformte politische Traditionen, die spezifische soziokulturelle Einbettung der betreffenden Akteure, der sozioökonomische Entwicklungsstand, die jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Machtstrukturen, die Vermächtnisse vorangegangener Regime, die Stärke des staatlichen Wirtschaftseinflusses und die formale institutionelle Konfiguration des betreffenden politischen Systems (vgl. Beyme von, 1991: 47). Diese Kontextfaktoren werden bei DIGAETANO und STROM (2003) über die Analyseebenen des strukturellen Kontextes und der politischen Kultur sowie deren Wechselwirkungen abgebildet (vgl. Abschnitte 3.5.2 und 3.5.3).<sup>52</sup>

### 3.4.3 Idealtypische Governance-Formen

DIGAETANO und STROM (2003) schlagen fünf idealtypische Governance-Formen vor, wobei sie betonen, dass diese „rarely if ever exist in pure form“ (ebd.: 367; vgl. Tabelle 3); ebenso können hybride Formen bestehen.

Tabelle 3 – Idealtypische Governance-Formen nach DIGAETANO und STROM

	<i>Clientelistic</i>	<i>Corporatist</i>	<i>Managerial</i>	<i>Pluralist</i>	<i>Populist</i>
<i>Governing relations</i>	Particularistic, personalized, exchange	Exclusionary negotiation	Formal bureaucratic or contractual	Brokering or mediating among competing interests	Inclusionary negotiation
<i>Governing logic</i>	Reciprocity	Consensus building	Authoritative decision making	Conflict management	Mobilization of popular support
<i>Key decision Makers</i>	Politicians and clients	Politicians and powerful civic leaders	Politicians and civil servants	Politicians and organized interests	Politicians and community movement leaders
<i>Political objectives</i>	Material (selective tangible benefits)	Purposive (non-selective tangible benefits)	Purposive* (non-selective tangible benefits)	Material* (selective tangible benefits)	Symbolic (non tangible benefits)

Quelle: DIGAETANO und STROM (2003: 366, korrigiert)

\* DIGAETANO und STROM geben in ihrer Darstellung in der Governance-Form „*Managerial*“ als Zielsetzung „*material*“ und bei „*Pluralist*“ „*purposive*“ an, was v. d. H. ihrer eigenen Ausführungen fehlerhaft ist; siehe dazu nachfolgende Abschnitte.

<sup>52</sup> Angesichts der komplexen Kausalitäten und Kontextfaktoren informeller Politik sind gerade diese Wechselwirkungen wesentlich und sollten nicht einfach als Unterbereich der politischen Kultur eines Landes betrachtet werden, so KÖLLNER (2005: 16).

## 1. Klientelismus

Klientelistische Governance-Formen sind durch personalisierte und partikuläre Austauschbeziehungen gekennzeichnet, die selektiv zwischen Politik und bevorzugten Interessensgruppen oder Klienten als wesentliche Entscheidungsträger bestehen. Nach STOKES (2007: 623) ist

„[p]olitical clientelism, the giving of material resources as a quid pro quo for political support, [...] best understood as part of an ongoing exchange between patron and client, with threats of defection instead of, or perhaps in addition to, norms of reciprocity sustaining it“.

Klientelismus findet sich häufig in Gesellschaften mit breiter Armut und bei geringer Professionalisierung bzw. Effektivität des Staates (Stokes, 2007: 606, 623). Die Mittel, mit denen bzw. die Methode nach der politische Entscheidungen getroffen werden, basieren auf pragmatischem und wechselseitigem Austausch, dessen Hauptzweck die Bereitstellung selektiver Vorteile („*material*“) für die beteiligten Politiker und Klienten ist (DiGaetano und Strom, 2003: 365; vgl. DiGaetano und Lawless, 1999: 549).

## 2. Korporatismus

SCHMITTER (1979: 13) fasst Korporatismus als

„[...] system of interest representation in which the constituent elements are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports.“

Ein weiteres wesentliches Merkmal besteht für PIERRE (1999: 380f.) darin, dass sich die politische Vertretung von einer deutlich kollektivistischen politischen Kultur<sup>53</sup> ableitet:

„[...] Corporatist governance portrays local government as a political and democratic system for the inclusion of social groups and organized interests in the urban political process. The idea of participatory local democracy manifested in interest representation is central to this model of urban governance.“ (Pierre, 1999: 381)

Korporatistische Governance-Formen zeichnen sich durch zweckbestimmte politische Zielsetzungen („*purposive*“) aus. Wesentliche Instrumente der Interaktion zwischen Regierungsvertretern und zivilgesellschaftlichen Eliten sind Verhandlung und Kompromiss (DiGaetano und Strom, 2003: 365). Über einen verbindlichen Einbezug (Inkorporation) in die Entwicklung und Implementierung von Politik erhalten Interessensgruppen eine Mittlerfunktion, die über eine bloße Interessensvertretung von Mitgliedern hinausgeht. Auch wenn nach PIERRE (1999: 381) die Interessen von nicht unmittelbar an den Entwicklungs-

---

<sup>53</sup> Zum Verständnis politischer Kultur in dieser Arbeit vgl. Abschnitte 3.5.3 und 6.

und Implementierungsprozessen beteiligten Wählerschaften und sozialen Gruppen häufig vernachlässigt werden, gewährleistet eine Inkorporation der als wesentlich angesehenen Akteure und Interessen in die städtischen Politikprozesse eine hohe zivilgesellschaftliche Akzeptanz der verhandelten Auswahl.

### 3. *Managerialismus*

Managementorientierte Governance-Formen sind im Wesentlichen durch formale, bürokratische oder vertragliche Beziehungen zwischen Regierungsvertretern und den Interessen des privaten Sektors gekennzeichnet. Wie auch im Korporatismus, ist im Managerialismus die politische Orientierung vornehmlich programmatisch („*purposive*“), wobei Effizienz und Effektivität in staatlicher Politik und in staatlichen Programmen betont werden. In diesem Zusammenhang ist die im Managerialismus praktizierte Vergabe bestimmter öffentlicher Aufgaben an privatwirtschaftliche Akteure zu sehen, die eine kosteneffiziente Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen gewährleisten soll. Die Entscheidungsfindung erfolgt eher autoritativ durch staatliche Akteure und weniger über Verhandlungen und Konsensbildung (DiGaetano und Strom, 2003: 366). Der autoritative Ansatz ist dabei nach PIERRE (1999: 380) vor allem als eine professionelle Partizipation gegenüber einer elitären politischen Einbindung zu verstehen, bei der zwar die staatlichen Akteure als Erbringer bzw. Auftraggeber der öffentlichen Dienstleistungen Schlüsselakteure darstellen, die Zufriedenheit der Bevölkerung als „Kunde“ bzw. Empfänger dieser Leistungen jedoch ein wichtiges Kriterium darstellt. PIERRE (1999: 380) fasst dazu zusammen:

„In sum, managerial governance accords only a minimal role to elected officials. The emphasis is on output performance according to private management standards. Managerial governance blurs the public-private distinction, not least on an ideological level, by portraying service producers and clients as actors in markets and by identifying market-based criteria as the main criteria for evaluation.“ (vgl. auch ebd.: 388)

Die Hauptaufgabe des klassischen paternalistischen Wohlfahrtsstaats ist die Bereitstellung von Dienstleistungen, die von der Bevölkerung nachgefragt werden. Nach privatwirtschaftlichem Vorbild und mit Unterstützung wissenschaftlicher Politikberatung werden im Managerialismus ähnliche Ziele zur Verbesserung des Allgemeinwohls, jedoch unter Betonung von Effizienzkriterien verfolgt.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> DIGAETANO und STROM (2003) betrachten Wohlfahrtsstaat und Managerialismus zusammengefasst in einer Governance-Form, während etwa PIERRE (1999) sowie NUISSL UND HEINRICHS (2006: 57) darin zwei eigenständige Formen sehen.



#### 4. *Pluralismus*

Pluralistische Governance-Formen sind über eine hohe gesellschaftliche Differenzierung und Fragmentierung gekennzeichnet, in denen die Interessen im Wettbewerb zueinander stehen.

SCHMITTER (1979: 15) begreift den Pluralismus als

„[...] a system of interest representation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, nonhierarchically ordered and self-determined (as a type or scope of interest) categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly or representational activity within their respective categories.”

Der Staat fungiert in diesem System als Arena bzw. Mittler privater und gesellschaftlicher Interessen. Vor dem Hintergrund der Spannungen, die aufgrund politischer Rivalitäten entstehen, ist Konfliktmanagement im Pluralismus das Hauptmittel zur politischen Entscheidungsfindung. Verhandlungsbereitschaft ist daher ein wichtiges Element in den Beziehungen zwischen Politikern und organisierten Interessen, da diese bei der Gestaltung der stadtpolitischen Agenda zur Erreichung selektiver Vorteile („*material*“) sowohl konkurrieren als auch sich verbünden können (DiGaetano und Strom, 2003: 366f.).

#### 5. *Populismus*

Populistische Governance-Formen entstehen dort, wo Politiker zu einem volksnahen, durch Mobilisierung der breiten Bevölkerungsschichten gekennzeichnetem Politikstil tendieren. Zu den häufig genutzten Instrumenten zählen Öffentlichkeitsarbeit und Symbolpolitik. Einzelpersonen und Gruppen werden ermuntert, ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen zu erweitern und so die urbane Politik mitzugestalten („*symbolic*“). Hauptakteure im Populismus sind jedoch Politiker und engagierte Aktivisten bürgerlicher bzw. zivilgesellschaftlicher Bewegungen. Hauptziel dieser Akteure ist die Errichtung institutioneller Mechanismen, um den Bereich der gesellschaftlichen Kontrolle in der Urban Governance zu vergrößern und Regelungsprozesse „demokratischer“ zu gestalten (DiGaetano und Strom, 2003: 367).

## 3.5 Operationalisierung des Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003)

### 3.5.1 Grundsätzliche Überlegungen

#### 3.5.1.1 Zur Verwendung und Rekonzeptualisierung des Analysekonzeptes

DIGAETANO und STROM (2003) stellen mit ihrem Analysekonzept ein Untersuchungsrastrer für vergleichende Betrachtungen zu Urban Governance bereit. Vor dem Hintergrund einer ersten Auseinandersetzung mit dem Analysekonzept (vgl. Becker et al., 2007a; Becker und Schröder, 2009; Schröder, 2009) wird eine Eignung des Untersuchungsdesigns der beiden Autoren zur Betrachtung von Regelungs- und Steuerungsprozessen stadtpolitischer Entscheidungen in der Volksrepublik China unterstellt. Hinsichtlich einer Operationalisierung des Analysekonzeptes besteht jedoch weiterer Anpassungsbedarf, der im Folgenden erläutert wird.

DIGAETANO und STROM (2003) definieren die vier Merkmalskategorien „*governing relations*“, „*governing logics*“, „*key-decision makers*“ und „*political objectives*“ (vgl. Tabelle 3) sowie deren empirische Entsprechungen, die den Charakter ihrer fünf vorgeschlagenen, idealtypischen Governance-Formen bestimmen, nur teilweise bzw. grenzen diese nur ungenügend voneinander ab. Für eine Anwendung des Konzeptes zur vergleichenden Betrachtung ist eine solche Abgrenzung von zentraler Bedeutung, um missverständliche bzw. nicht nachvollziehbare Zuordnungen möglichst auszuschließen. In der Volksrepublik China agieren staatliche Stellen etwa auch als Unternehmer marktwirtschaftlich geführter Firmen, die über die Entwicklungen vorangetrieben und Einflussnahme ausgeübt werden.<sup>55</sup> Die Merkmale der politischen Zielsetzungen („*political objectives*“) werden ebenfalls nicht weiter erläutert, womit undeutlich bleibt, wann bzw. warum politische Zielsetzungen hinsichtlich ihrer Orientierung mit einem selektiv greifbaren Vorteil/Nutzen („*material*“), einem unselektiv greifbaren, programmatischen Vorteil/Nutzen („*purposive*“) bzw. einem symbolischen Nutzen einzustufen sind.<sup>56</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Unschärfen sind Vorbehalte hinsichtlich der simplen Übertragung von wissenschaftlichen Konzepten, die z. B. westlichen Diskursen entstammen, zu

---

<sup>55</sup> Die Verflechtung der staatlichen und privaten Ebene zeigt TSAI (2006) anhand einer Betrachtung adaptiver informeller Institutionen: Eine verbreitete Praxis prägte die Redewendung „*wearing a red hat (dai hongmaozi)*“ (Tsai, 2006: 128). Vor der Zulassung privater Unternehmen im Jahr 1988 wurden Geschäftstätigkeiten häufig über ein kollektives Unternehmen registriert, obwohl es sich tatsächlich im privaten Eigentum und unter privatem Management befand. Auch beteiligten sich Kader der KPC aktiv an privaten wirtschaftlichen Unternehmungen in den 1980er und 1990er Jahren. Obwohl nicht erlaubt, nutzten sogenannte „*Kader Unternehmer*“ oder „*Rote Kapitalisten*“ (Tsai, 2006: 132) ihren politischen Status, um indirekt Unternehmen zu führen bzw. andere bei „*red hat*“-Unternehmungen zu unterstützen. Vgl. auch LEAF (1996: 196) zum Begriff des Privaten (vgl. Abschnitt 7.3).

<sup>56</sup> Für eine ausführliche Diskussion zu den Merkmalskategorien vgl. Abschnitt 3.5.5.

berücksichtigen. Viele Autoren kritisieren die häufig unreflektierten Übertragungen und fordern vielmehr, die jeweils spezifischen Rahmenbedingungen in die Analyse einzubeziehen (Ng und Wu, 1997; Tang, 2000; 2001; Lin, 2001; Zhang, 2002b; LUO et al., 2006; Draude, 2007).<sup>57</sup> In der Volksrepublik China üben beispielsweise der Staat und die lokalen Verwaltungsebenen einen relativ hohen Einfluss bei der Koordination städtischer Politik aus (Ng und Tang, 2004b: 175), wobei die Bedeutung und Verflechtung der Kommunistischen Partei Chinas bei der Erläuterung des politischen Handelns auf lokaler Ebene zu berücksichtigen ist (vgl. Abschnitt 3.5.3). Das Analysekonzept von DiGAETANO und STROM ist jedoch erfreulicherweise gerade darauf angelegt, zu erfassen, wie Koordinationsprozesse bei der stadtpolitischen Entscheidungsfindung ablaufen (ebd., 2003: 365). Die Berücksichtigung der spezifischen Rahmenbedingungen für die betrachteten Städte ist integraler Bestandteil des Konzeptes.<sup>58 59</sup>

Mit einer genauen und kritischen Betrachtung der im Analysekonzept verwendeten Begriffe und Erklärungszusammenhänge im Konzept selbst sowie der Verwendungsformen und -kontexte der Begriffe im wissenschaftlichen, politischen etc. Diskurs innerhalb der Volksrepublik China, wäre eine unreflektierte Anwendung des Analysekonzeptes im chinesischen bzw. im nicht westlichen Kontext gewährleistet (vgl. z. B. Denters und Mossberger, 2006: 564f.; Risse, 2007: 13ff.). Dabei ist die oben dargelegte Problematik der Vielfalt der Begriffskonzepte bzw. der semantischen Begriffsimporte und den damit verbundenen analytischen Schwierigkeiten eine grundlegende Herausforderung im Rahmen vergleichender Analysen.<sup>60</sup> Diese Tatsache ist keine neue Erkenntnis, wie etwa DENTERS und MOSSBERGER (2006: 562-565) in ihren Ausführungen zur Identifikation geeigneter Analyseebenen der vergleichenden Forschung städtischer Politik zeigen. So zitieren sie VAN DETH (1998), der für vergleichende Forschung zunächst ein banales Axiom setzt:

---

<sup>57</sup> Kontrovers sind bspw. die Ausführungen von LUO ET AL. (2006) zur Implementierung von Governance-Formen in der VRC zu sehen. So nutzen sie die von PIERRE (1999) identifizierten idealtypischen Governance-Formen eher als best practice-Beispiele zur Verbesserung der städtischen Koordinationsprozesse und Entwicklung, denn als konzeptionelle Gebilde, die eine Erfassung und Beschreibung bestehender Urban Governance ermöglichen. Daraus erwächst die Erkenntnis, dass die von Ihnen geteilte Kritik zur „einfachen“ Anwendung westlicher Konzepte in der VRC für alle Anwender gilt.

<sup>58</sup> Überlegungen zur Übertragbarkeit bzw. Reisefähigkeit von Konzepten im Bereich der Governance-Forschung werden zunehmend berücksichtigt, vgl. z. B. den DFG-Sonderforschungsbereich 700 *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*; einfürend RISSE (2007).

<sup>59</sup> Einflüsse kultureller Faktoren werden spätestens seit Ende der 1980er Jahre berücksichtigt (vgl. Abschnitt 3.5.3).

<sup>60</sup> MAYNTZ behandelt in ihren Arbeiten zu Steuerungs- und Regelungstheorien (vgl. z. B. 1998, 2004b, 2006; vgl. Mayntz und Scharpf, 1995) bspw. die Verwendung des Governance-Konzeptes im deutschsprachigen Raum und hebt Abgrenzungen zur Steuerungsdebatte hervor. SARTORI (1984: 19) zeigt die Notwendigkeit einer klaren Begriffsbestimmung am Beispiel der Verwendung des Staatsbegriffs: „*For quite a long time English has preferred 'government' to 'state', and has indeed translated the French état and the German Staat into 'government'. Much of the continental European literature has taken the opposite course, thus considering 'government' one of the partitions of the state (in the general term).*“

„[...] even similar phenomena are never identical“ (Van Deth, 1998: 6; in: Denters und Mossberger, 2006: 564)

DENTERS und MOSSBERGER (2006: 565) weisen ausdrücklich auf die Schwierigkeiten hin, die mit der Übertragung von Konzepten von einem Untersuchungsraum in einen anderen zusammenhängen. Beim einer solchen Übertragung kann ein „*concept stretching*“ (Sartori, 1991: 247, 249; vgl. Sartori, 1984) auftreten, bei dem (einige) wesensprägende Charakteristiken eines Konzeptes vernachlässigt werden, um das Konzept für mehr Fälle passend zu machen. Als einen Ansatz, um die damit verbundene Schwächung der Vergleichbarkeit und der Theoriebildung abzufedern, schlagen DENTERS und MOSSBERGER (2006: 565) vor, abstraktere Begrifflichkeiten zu verwenden, die verschiedenartigere Phänomene umfasst, z. B. „*urban governance*“ anstatt „*urban regimes*“ (Mossberger und Stoker, 2001; Pierre, 2005), wobei auch hier Abwägungen notwendig sind:

„The costs of rising higher on the ladder of abstraction is that by using the more general concept it is not possible to make the same theoretical assumptions that apply to the more specific concept. Tradeoffs that are made using these different strategies might mean sacrificing some precision and causal explanation for flexibility and generalization. As with all research, the relative costs of these tradeoffs are determined by the purposes and questions driving the study.“ (Denters und Mossberger, 2006: 565)

Zum Umgang mit diesen Schwierigkeiten entwickelte beispielsweise SARTORI (1984) Richtlinien für sozialwissenschaftliche Analysen.<sup>61</sup> Zunächst definiert er „*concept*“ als die Basiseinheit des Denkens, wobei ein Konzept über Bedingungen definiert, geprägt und verdeutlicht wird (Sartori, 1984: 27f.). Für das forschungspraktische Vorgehen sollte als erste Regel beachtet werden:

„Of any empirical concept always, and separately, check (1) whether it is ambiguous, that is, how the meaning relates to the term; and (2) whether it is vague, that is, how the meaning relates to the referent.“ (Sartori, 1984: 36)<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> MOSSBERGER und STOKER (2001: 815-817) verweisen zur Konzeptionalisierung regimetheoretischer Untersuchungen auf SARTORI (1991: 247-249; vgl. auch Sartori, 1984), der vier Fehlerquellen für solche identifiziert: (1) „*parochialism*“: erfasst die Tendenz vergleichend arbeitender Forscher, kontinuierlich neue Begriffe oder bestehende in unbeabsichtigter Weise zu verwenden; (2) „*misclassification*“: beschreibt das Ignorieren wichtiger Unterschiede und die Zusammenfassung ungleicher Phänomene; (3) „*degreeism*“: umschreibt den Mißbrauch von Kontinua, wobei Unterschiede anhand rein quantitativen anstatt rein qualitativen Angaben erfasst werden; z. B. Demokratie existiert „*bis zu einem gewissen Grade*“; (4) „*concept stretching*“: umschreibt nachlässige, gedehnte Begriffsverwendung. Insbes. im „*concept stretching*“ liegt ein potenzielles Problem für die Governance-Analyse (Mossberger u. Stoker, 2001: 817).

<sup>62</sup> Zur Erläuterung: „*A concept is empirical if, and only if, it can be rendered in testable propositions [im Original kursiv] that conform it (in some respect or extent); and a concept cannot be so confirmed or falsified – with respect to the proposition it generates – unless we identify its extension.*“ (Sartori, 1984: 28) Den Begriff „*referent*“ definiert SARTORI als „*[...] whatever is out there [im Original kursiv] before or*

Mit der zweiten Regel empfiehlt SARTORI die klare Definition der Kernbegriffe, die in eindeutiger und konsistenter Weise verwendet werden sollten:

„Always check (1) whether the key terms (the designator of the concept and the entailed terms) are defined; (2) whether the meaning declared by their definition is unambiguous; and (3) whether the declared meaning remains, throughout the argument, unchanged (i.e., consistent).“ (Sartori, 1984: 36)

Für die Rekonstruktion eines Konzeptes schlägt SARTORI (1984: 41) weiter vor, repräsentative Definitionen zu sammeln, die darin liegenden Charakteristika zu extrahieren und zuletzt Matrizen zu erstellen, die diese so gewonnenen Charakteristika in sinnvoller Weise ordnen.

Während bisher die dem Analysekonzept von DIGAETANO und STROM (2003) zu Grunde liegenden Begriffsverständnisse erarbeitet wurden, unterstützen die folgenden Abschnitte eine nachvollziehbare Operationalisierung des Analysekonzeptes, wobei verschiedene Spezifikationen bzw. Ergänzungen für die einzelnen Analyseebenen des Konzeptes erfolgen (vgl. Abschnitte 3.5.1.2 u. 3.5.2 bis 3.5.5).<sup>63</sup> Etwaige Ergänzungen zum Analysekonzept im Rahmen dieser Arbeit zielen nicht auf eine Anpassung im Sinne eines „*concept stretching*“. Die Einbettung des Konzeptes von DIGAETANO und STROM (2003) in den wissenschaftlichen Diskurs<sup>64</sup> soll mit diesen Ergänzungen vielmehr deutlicher gefasst, Zuordnungen nachvollziehbarer und unmissverständlicher gestaltet, die Berücksichtigung bzw. die Aufdeckung spezifischer Zusammenhänge bezüglich der verschiedenen Kontextebenen erleichtert sowie schließlich die Identifikation von Governance-Formen ermöglicht werden.

---

*beyond mental and linguistic apprehension. So to speak, referents are the real-world counterparts (if existent) of the world in our head.“* (Sartori, 1984: 24).

<sup>63</sup> Dabei besteht die Herausforderung, dass die Erläuterungen, die die Operationalisierung unterstützen sollen, ebenfalls in spezifische Begriffskontexte eingebettet sind, die zu bestimmen wären. Gleichzeitig soll bei aller Sorgfalt einer Rekonzeptualisierung nicht die Originalität des Ansatzes von DIGAETANO und STROM (2003) aufgegeben werden, sodass ein gewisses Abwägen unvermeidlich bleibt.

<sup>64</sup> MOSSBERGER und STOKER (2001: 818) empfehlen dazu Kernelemente von Konzepten v. d. H. ihrer (bisher gebräuchlichen) Verwendung zu verstehen, um Kontinuität zu fördern und aggregierte Betrachtungen zu ermöglichen.

### 3.5.1.2 Überblick zur Operationalisierung des Analysekonzeptes

Die Tabelle 4 zeigt schematisch die Ansätze dieser Arbeit zur (Spezifikation der) Operationalisierung des Analysekonzeptes von DiGAETANO und STROM (2003).

Tabelle 4 – Schema zur Operationalisierung des Analysekonzeptes

<b>Urban-Governance-Konzept nach DiGAETANO und STROM (2003) (Abschnittsverweis, # in Klammern)</b>	
<b>Untersuchungsraster des Konzeptes</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontextfaktoren inkl. Wechselwirkungen (3.4, einleitender Teil)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Struktureller Kontext</li> <li>○ Politische Kultur</li> <li>○ Politische Akteure</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Handlungsarena: institutionelles Milieu (3.4.1 bis 3.4.3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ „institutional base“</li> <li>○ „modes of governance“ (Governance-Formen)</li> </ul>
<b>Untersuchungsmethode</b>	
<b>Politikfeldanalyse (4.1)</b> Rückgriff auf qualitative Interviews und Dokumentenanalyse als wesentliche Erhebungsinstrumente (4.3).	
<b>Fallstudienebenen</b>	
Innerhalb räumlich-territorial definierter Fallstudien (1. Auswahlsschritt) werden Politikelemente als thematische Fallstudien betrachtet (2. Auswahlsschritt).	
Räumliche Ebenen:	Thematische Ebenen:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nationale Ebene der Volksrepublik China (4.2.1.1)</li> <li>2. Regional-städtische Ebene (4.2.1.2) Perflussdelta, Stadt Guangzhou, Guangzhou Development District (vgl. 5.2 bis 5.4)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Politikfeld, Attraktivitätspolitik (4.2.2.1)</li> <li>2. Schwerpunktbereich, Investitionsklima (4.2.2.2)</li> <li>3. Fallstudien, Politikelemente (4.2.2.3 bzw. 8 für die konkreten Fälle)</li> </ol>
<b>Betrachtungsansatz: Kontextfaktoren in der Urban Governance</b>	
<u>Struktureller Kontext (3.5.2)</u>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterscheidung sich wechselseitig beeinflusender Ebenen unter Rückgriff auf SELLERS (2002; 2005):</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nationale (bzw. internationale) Ebene (Volksrepublik China und internationale Ebene)</li> <li>○ Regionale Ebene (vgl. Perflussdelta) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lokale, städtische Ebene (Guangzhou), darin Sublokale Ebene (Sonderwirtschaftsgebiete, z. B. GDD)</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zudem Dimensionen der Einflusseffekte auf die Fallstudien:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Spezifisch oder diffus</li> <li>○ Internal oder external</li> </ul>
<u>Politische Kultur (Abschnitt 3.5.3)</u>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterscheidung sich wechselseitig beeinflusender Ebenen unter Rückgriff auf SELLERS (2002; 2005):</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nationale Politische Kultur der Volksrepublik China</li> <li>○ Regionale Politische Kultur im Perflussdelta</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zudem Dimensionen der Einflusseffekte auf die Fallstudie (räumliche Ebene) im Themenfeld (thematische Ebene):</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Spezifisch oder diffus</li> </ul>
<u>Politische Akteure (3.5.4)</u>	
Politische Akteure sind <i>komplexe Akteure</i> nach SCHARPF (2000). Angenommen wird, dass das intentionelle Handeln oberhalb der beteiligten Individuen liegt und die erwartete gemeinsame Wirkung sich auf das koordinierte Handeln bezieht.	
Als relevante Akteure sind „key decision maker“ zu berücksichtigen, wobei die Identifikation der jeweils für einen Koordinationsprozess relevanten Akteure unter Nutzung einer Typologie von SWIANIEWICZ (2006: 248) zum Akteurshandeln mit vier Typen erfolgt („passive“, „co-implementor“, „policy discussant“ und „co-producer“).	

<b>Institutionelles Milieu / und Interaktionen (3.5.5)</b>	
Erfassung der Gesamtheit der formalen und informellen politischen und verwaltungsbezogenen Absprachen, die die Wechselbeziehung zwischen strukturellem Kontext, dem Kontext der politischen Kultur und der Ebene der Akteure moderieren.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterscheidung sich wechselseitig beeinflussender Ebenen:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vgl. dazu die zum strukturellen Kontext, Kontext der politischen Kultur und der Ebene der Akteure oben dargestellten Konzeptionalisierungen (3.5.2, 3.5.3 und 3.5.4)</li> </ul>
Unterscheidung der Moderationsprozesse in <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formale Absprachen bzw. Arrangements („<i>institutional bases</i>“):</li> <li>• Informelle Absprachen bzw. Arrangements („<i>modes of governance</i>“):</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sichtbar durch Regeln und Organisation; beinhalten u. a. die Regierungsbehörden, Parteien, Interessensgruppen usw. – als Sammelbegriff zur Beschreibung von Kontextfaktoren aus den o. a. Kontexten.</li> <li>○ Vorherrschenden Beziehungen zwischen und innerhalb der formalen Institutionen, s. nachfolgende Identifikation (3.5.5)</li> </ul>
<b>Identifikation von Governance-Formen</b>	
Direkt im Anschluss bzw. im Rahmen der Fallstudienbetrachtungen werden die Koordinationsprozesse politischer Entscheidungsfindung unter Verwendung der Merkmalskategorien (3.5.5) heraus analysiert: Merkmalskategorie:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Art und Weise der Entscheidungsfindung („governing logic“),</i></li> <li>• <i>Interaktionslogik Entscheidungsträger und anderer Akteure („governing relations“),</i></li> <li>• <i>Entscheidungsträger („key decision maker“),</i></li> <li>• <i>Politische Zielsetzungen („political objectives“).</i></li> </ul> Ziel ist es, die Koordinationsprozesse abschließend mithilfe idealtypischer Governance-Formen zu beschreiben (9).	

Eigene Darstellung

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus verschiedenen Arbeiten zur vergleichenden Stadtforschung (vgl. dazu DiGaetano und Lawless, 1999; Pierre, 1999; 2005; Sellers, 2002; 2005; Denters und Mossberger, 2006) beginnt die detaillierte Auseinandersetzung zur Operationalisierung der verschiedenen Analyseebenen mit dem strukturellen Kontext, da die hier entwickelten Erkenntnisse (teilweise) auch für die übrigen Analyseebenen nach DiGAETANO und STROM (2003) nutzbar wären bzw. Konsequenzen für die Betrachtung besitzen.

### 3.5.2 Struktureller Kontext

Ein Zweig der vergleichenden Politikforschung verfolgt einen strukturellen Ansatz, der – hauptsächlich vor dem Hintergrund der Überlegungen von KARL MARX und MAX WEBER – die Bedeutung konfliktiver sozio-ökonomischer Beziehungen für die Gestaltung politischer Prozesse und Politiken betont.<sup>65</sup>

Auch für DiGAETANO und STROM (2003: 359) ist es dieser strukturelle Kontext, der Effekte auf städtische Regelungs- und Steuerungsformen zeitigt. Die beiden Autoren bieten jedoch über einen konzeptionellen Ansatz hinaus jedoch nur ansatzweise Vorschläge, wie Informationen zu den Rahmenbedingungen, in denen Urban Governance eingebettet ist,

<sup>65</sup> Für eine weiterführende Herleitung und Diskussion der strukturellen Perspektive zur Erläuterung von Urban Governance siehe SELLERS (2002) sowie DiGAETANO und STROM (2003: 358f.).

als relevant bewertet und in ihren Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung gewichtet werden können. Während für DIGAETANO und STROM (2003) Beziehungen und Verflechtungen zwischen den drei Analyseebenen des strukturellen Kontextes, des Kontextes der politischen Kultur und der Ebene der Akteure sowie der diese übergreifenden Wechselwirkungen integraler Bestandteil ihres Verständnisses sind, wie Urban Governance zustande kommt, versäumen sie es, konkrete Hinweise bzw. ein Analyseraster bereitzustellen, mit denen sich die Verknüpfungen und Interaktionen fassen ließen. Dies kritisiert auch SELLERS (2005: 423f.), der in einer Rezension vergleichender Stadtstudien zeigt, dass viele Autoren, darunter DIGAETANO und STROM (2003), zwar häufig von nationalen und lokalen Governance-Praktiken sprechen, sich dabei aber wenig um eine Unterscheidung zwischen den beiden Ebenen kümmern.

Tabelle 5 – Nationale und lokale Elemente von Bedeutung für städtische Politik und Governance

	National	Lokal
<b>Regierung und Politikinhalt</b>	Regierungsorganisationen, politische Prozesse	Lokales Regierungssystem, Umsetzung der politischen Inhalte, interlokale Governance
<b>Politische Organisation</b>	National organisierte politische Interessen und Parteien	Lokale Vertreter der nationalen Organisationen, Lokale Parteien und Koalitionen, Wahlvorschriften und -verordnungen
<b>Wirtschaftliche Organisation</b>	Nationale kapitalistische Organisationen (Geschäfts-, Wirtschafts- und Arbeitsinteressen, Trainings- und Ausbildungssysteme)	Lokale wirtschaftliche Vorschriften und Verordnungen, Geschäftsstrukturen, Gewerkschaften, interlokaler Wettbewerb und interlokale Märkte
<b>Soziokulturelle Elemente</b>	Nationale Verbände, Medien, Einbettung der Kultur in religiöse und andere institutionelle Praktiken	Individuum, Haushalte und lokale Identitäten, Werte und Überzeugungen

Quelle: nach SELLERS (2005: 430)

Die Unterscheidung nationaler und lokaler Elemente und Ebenen im Rahmen städtischer Politik und Governance nach SELLERS (2005) bietet diesbezüglich eine nützliche Ergänzung, da die Wirkungsbereiche und -tiefen der Kontextfaktoren bzw. der Verflechtungen aufgezeigt werden (vgl. Tabelle 5). Auch DENTERS und MOSSBERGER (2006: 555f.) weisen darauf hin, dass bei vergleichenden Untersuchungen verschiedene Analyseebenen berücksichtigt werden sollten, und unterscheiden:<sup>66 67</sup>

- (1) eine überlokale Ebene, auf der nationale Verfassungen, Regierungssysteme, regionale bürgerliche Kulturen und andere überlokale Faktoren das Handlungsfeld lokaler Politikprozesse und Governance bilden sowie Orientierungen und Handlungen der lokalen politischen Akteure beeinflussen;

<sup>66</sup> Laut DENTERS und MOSSBERGER (2006: 556) nutzt mittlerweile eine Reihe von Studien einen Mehrebenenansatz mit Kombinationen verschiedener Faktoren aus den aufgezählten Ebenen.

<sup>67</sup> Zu den Untersuchungsebenen in dieser Arbeit vgl. Tabelle 4 bzw. Abschnitt 4.2.



- (2) eine lokale Ebene, auf der verschiedene Systeme und Handlungsmuster lokaler politische Prozesse, Konfigurationen bzw. Koalitionen verschiedener Akteure oder sozioökonomische Strukturen städtische Entscheidungen zu Fragen des Budgets und den politischen Inhalten beeinflussen und individuelle politische Anschauungen oder politisches Handeln lokaler Beamten oder Bürger bildet;
- (3) eine sublokale Ebene, auf der die familiäre Umgebung, das Arbeitsumfeld oder die Wohnnachbarschaft als erklärende Variablen herangezogen werden können; und
- (4) die individuelle Ebene, die auf politische Einstellungen oder politisches Handeln zielt.

Diese Unterscheidungen nach SELLERS (2005) oder DENTERS und MOSSBERGER (2006), sind bei DIGAETANO und STROM (2003) zwar angelegt. So weisen sie für Dezentralisierungsprozesse darauf hin, dass es essentiell ist, die Beschaffenheit (regional oder lokal) und das Ausmaß der Umstrukturierung (größere oder geringere Kontrolle und Unterstützung durch die zentrale Regierung) zu erfassen, um die Veränderungen im institutionellen Milieu der Urban Governance zu vergleichen (DiGaetano und Strom, 2003: 367ff.). Sie unterlassen jedoch explizite Erläuterungen zu dieser Erfassung. Zudem stellen sich zwei weitere Fragen:

- Wie lokal und wie national sind die einzelnen Elemente der Kontextfaktoren bzw. welche Elemente sind zu welchen Kontextfaktoren zuzuordnen?
- Welchen Einfluss haben die einzelnen Elemente tatsächlich?

Auch SELLERS (2002; 2005: 429) erkennt diese Schwierigkeiten zur Erfassung und schlägt ein Raster vor, mit dem sich die Einflüsse der Kontextfaktoren über zwei Dimensionen zumindest analytisch erfassen lassen (Sellers, 2002: 623ff.; vgl. Tabelle 6):

1. Die über die Kontextfaktoren erfassten Strukturen können *spezifische* oder *direkte* Effekte auf die Handlungsbedingungen der unmittelbar an der Governance beteiligten Eliten und Aktivisten haben;
2. Des Weiteren können diese Strukturen *diffuse* oder *indirekte* Effekte durch Einflüsse auf die Vorlieben politischer Wahlbezirke, der Konsumenten oder Unternehmen ausüben.

Um die Verknüpfungen zu erfassen, die zwischen den vielschichtigen Ebenen der Kontexte bestehen, erweitert SELLERS (2005) den auf die nationale Ebene fokussierten Ansatz der vergleichenden Stadtpolitikforschung zu einer dezentrierten Analyse, bei der die lokale oder städtische Ebene im Fokus der Untersuchung steht.<sup>68</sup> Die lokale Ebene bzw. die

---

<sup>68</sup> Dem auf die Untersuchungseinheit der Nation ausgerichteten Ansatz liegen die Annahmen zugrunde, dass (1) Governance und Politikumsetzung Derivate dessen sind, was auf höherer Ebene geschieht, da

Stadt stellt dabei eine klar abgegrenzte Einheit dar, die nicht bloß in die Einheit der Nation bzw. die Ebenen der Nation, des Staates oder einer subnationalen Region eingebunden ist, sondern eigenen Logiken politischer Prozesse, der Umsetzung politischer Inhalte, der wirtschaftlichen Entwicklung und Kultur folgt:<sup>69</sup>

„The nation-state, beneath its ordered, rationalized appearance from above, emerges as archipelago of local and regional logics that are ordered from below. In each urban setting, these logics depend on relations and coalition building within civil society. In the most extreme form, local actors become the principals, and hierarchical superiors within the state become the potential agents.“ (Sellers, 2005: 433).

Tabelle 6 – Über die Kontextfaktoren gefasste Effekte auf die städtische Governance

	<b>Spezifische Effekte</b> (auf Eliten und Entscheidungsprozesse)	<b>Diffuse Effekte</b> (auf Firmen und Haushalte)
<b>Innere Effekte auf die städtische politische Ökonomie</b>	Lokale Regierungssysteme, Parteiensysteme, Systeme der Interessensvertretung und Beteiligung, Fiskalgesetze und -verordnungen, Verfahren und Genehmigungen, Systeme der städtischen Governance	Steuerliche Anreize, regulative Beschränkungen, wohlfahrtsstaatliche Anreize, Lohn- und Unternehmensstruktur, andere direkte überlokale Interventionen
<b>Externe Beziehungen der städtischen politischen Ökonomie</b>	Zwischenstaatliche Beziehungen (vertikal zwischen gleichrangigen staatlichen Regierungs- und Verwaltungseinheiten sowie horizontal), Verteilungssysteme der Steuereinnahmen, Beziehungen lokaler Parteien, Akteurs- und Interessensgruppen mit translokalen Organisationen, Unternehmen mit mehreren Standorten	Komparative Eingriffe, regulative Beschränkungen und Steueranreize, translokale Märkte, translokale Produktion- und Vertriebsnetzwerke, translokale kulturelle Verstärkungen (Medien, soziale Bewegungen etc.)

Quelle: nach SELLERS (2002: 624)

Für SELLERS (2005: 435) ist der dezentrierte Ansatz vor allem deshalb vorteilhaft, da dieser hervorhebt, welche Einflusskombination lokale Ergebnisse bewirken und wie lokale Partizipation und Vermittlungen zu diesen Ergebnissen beitragen.<sup>70</sup> Der auf die Nation gerichtete Ansatz berücksichtigt aufgrund der hohen Abstraktion seiner Betrachtungen die Diversität der Örtlichkeiten innerhalb des Landes dagegen nur unzureichend (vgl. Tabelle 7).

---

nationale Regierungen, Politiken, Institutionen und Interessen hierarchisch operieren und (2) die Bedeutung der lokale Elemente der Governance und Politikumsetzung – wenn sie denn signifikant sind – in Form der aggregierten nationalen Konsequenzen gemessen werden müssen, anstatt anhand ihrer Auswirkungen auf spezifische Orte oder Regionen (Sellers, 2005: 431ff.).

<sup>69</sup> Die politische Kultur (vgl. Abschnitt 3.5.3) ist dabei als Kontextvariable integriert (vgl. Tabelle 7).

<sup>70</sup> SELLERS (2005: 436) betont, dass sein Konzept nur ein möglicher Strukturierungsansatz für eine dezentrierte Analyse ist. Vgl. DENTERS und MOSSBERGER (2006: 556) für konzeptionelle Alternativen.

Die von SELLERS (2002; 2005) sowie von DENTERS und MOSSBERGER (2006) erarbeiteten Ansätze und Vorschläge unterstützen die Auswahl und die Festlegung der Fallstudienebenen (vgl. Abschnitt 4.2) und ergänzen so die Hinweise von DiGAETANO und STROM (2003).

Tabelle 7 – Der nationenzentrierte und der dezentrierte Analyseansatz im Vergleich

<b>Nationenzentrierte Analyse</b> (Nation als Einheit)	<b>Dezentrierte Analyse</b> (Region oder Stadt als Einheit)
<p><b>Nationale Ebene</b></p> <p>Nationale Regierung; nationale politische Prozesse; nationaler Kapitalismus; nationale Kultur; zentral-lokale Beziehungsgeflechte; aggregierte soziale Beziehungen; aggregierte städtische/lokale Muster; aggregierte interlokale Muster; globale Einflüsse.</p> <p>(Regionale Ebene)</p> <p><b>Städtische/lokale Ebene</b></p> <p>Lokale Umsetzung; lokale Abweichungen zu den nationalen politischen Prozessen; lokale wirtschaftliche Abweichungen; lokale soziokulturelle Abweichungen.</p>	<p><b>Nationale Ebene</b></p> <p>Nationale Regierung; nationale politische Prozesse; nationaler Kapitalismus; nationale Kultur; globale Einflüsse auf der nationalen Ebene; kollektive lokale Beziehungen mit der nationalen Ebene.</p> <p>(Regionale Ebene)</p> <p><b>Städtische/lokale Ebene</b></p> <p>Externe Infrastrukturen; individuelle lokale Beziehungsgeflechte mit übergeordneten Ebenen; interne Infrastrukturen.</p> <p>Lokale Regime und politische Inhalte; lokale Politikinhalte und ökonomische Kultur; steigende Erträge auf der lokalen Ebene; interlokale Beziehungsgeflechte; globale Verknüpfungen auf der lokalen Ebene.</p>

Quelle: nach SELLERS (2005: 432)

### 3.5.3 Politische Kultur

Neben dem strukturellen Kontext ist die Analyseebene der politischen Kultur ein zentraler Baustein des Ansatzes von DiGAETANO und STROM (2003).<sup>71</sup> Kultur wird dabei definiert als

„the basis of social and political identity that affects how people line up and how they act on a wide range of matters“ (Ross, 1997 (10. Aufl., 2007): 42).<sup>72</sup>

Bereits ALMOND (1987) konnte aufzeigen, dass die politische Kultur<sup>73</sup> als vergleichendes Analysekonzept zur Untersuchung von Institutionen und Politikinhalten von Nutzen ist.

<sup>71</sup> Weiterführend DiGAETANO u. STROM (2003: 359f.), BERG-SCHLOSSER (2004) sowie PICKEL u. PICKEL (2006).

<sup>72</sup> Ähnlich definieren es DiGAETANO und STROM (2003: 370) „*Culture is the system of values, symbols, and beliefs that give meaning to social and political organization and action.*“

<sup>73</sup> Die Konzepte *Kultur* und *politische Kultur* sind jedoch deutlich zu unterscheiden, was bspw. PATRICK (1984: 265) unter Verweis auf ALMOND (1968a: 58f., zit. nach Patrick, 1984) betont: Politische Kultur ist ein differenzierter, wenn auch autonomer Teil des Konzeptes Kultur.

Dies gilt insbesondere für die Betrachtung von Phänomenen in außereuropäischen Kulturkreisen, wie HARTMANN (2003: 51) betont.<sup>74</sup> Beispielhaft hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang die wegweisende Arbeit von PYE (1985), der in einer breit angelegten Studie zur Kultur und Politik in Asien zeigt, wie Konfuzianismus, Hinduismus und Islam auf unterschiedliche Weise zu paternalistischen, familienorientierten, konsensualen und klientelistischen, politischen Verhaltensweisen in Ost-, Südost- und Südasien beitragen.

Das Konzept der politischen Kultur wurde maßgeblich durch Arbeiten von ALMOND mitgeprägt (vgl. insbes. 1963; weiterführend Almond und Powell, 1978). Den frühen Ansätzen von ALMOND folgend fasst PYE (1968b: 218) politische Kultur wie folgt:

„Political culture is the set of attitudes, beliefs, and sentiments which give order and meaning to a political process and which provide the underlying assumptions and rules that govern behavior in the political system. It encompasses both the political ideals and the operating norms of a polity. Political culture is thus the manifestation in aggregate form of the psychological and subjective dimensions of politics. A political culture is the product of both the collective history of a political system and the life histories of the members of that system, and thus it is rooted equally in public events and private experiences.”

Das Konzept der politische Kultur betont den subjektiven Faktor zur Erklärung politischer Phänomene, wobei ALMOND (1987: 29) den Ansatz entlang vier grundlegender Aspekte definiert:

- „1. Politische Kultur bezieht sich auf das Muster subjektiver Orientierungen gegenüber Politik innerhalb einer ganzen Nation oder ihrer Teilgruppen.
2. Politische Kultur hat kognitive, affektive und evaluative Bestandteile. Sie schließt Kenntnisse und Meinungen über politische Realität, Gefühle über Politik und politischer Werthaltungen ein.
3. Der Inhalt von politischer Kultur ist das Ergebnis von Kindheitssozialisation, Erziehung, Medieneinfluß und Erfahrungen im Erwachsenenleben mit den Leistungen von Regierung, Gesellschaft und Wirtschaft.
4. Politische Kultur beeinflusst die Struktur von Regierung und Politik und ihre Leistungen, schränkt sie ein, aber determiniert sie nicht völlig. Die Kausalpfeile zwischen Kultur, Struktur und Regierungsleistungen weisen in beide Richtungen.“

Als subjektive Dimension des politischen Systems, stellt die politische Kultur ein differenzierbares Muster von Orientierungen gegenüber verschiedenen Strukturen des politischen Systems und deren Leistungen dar (Almond, 1987: 37). Mitglieder eines politischen Systems, so ALMOND weiter, kennen diese verschiedenen Teile und Strukturen, haben emoti-

---

<sup>74</sup> Dabei verweist er auf die Arbeit von SIGELMANN und GADBOIS (1983, in: Hartmann 2003).

onale Bindungen ihnen gegenüber und beurteilen bzw. bewerten sie nach unterschiedlichen Normen.

Der normative Kern einer politischen Kultur ist von Bedeutung für die Urban Governance, da es die politische Kultur ist, in denen die rationalen Überlegungen politischer Akteure eingebettet sind und diesen Gestalt und Richtung geben. Die Werte und Überzeugungen, die die Akteure verinnerlicht haben, beeinflussen schließlich die Einschätzung des strukturellen Kontextes und des institutionellen Milieus (DiGaetano und Strom, 2003: 372). Dazu weist SELLERS (2005: 425) daraufhin, dass auch Staaten nicht nur einen rein strukturellen Charakter besitzen, sondern durch ihre normative Dimension die Bildung von Identitäten unterstützen. Mit anderen Worten, politische Kultur filtert die Effekte wirtschaftlichen und politischen Wandels auf das institutionelle Milieu der Urban Governance (DiGaetano und Strom, 2003: 374) und ist für die Erklärung der mit Urban Governance zusammenhängenden Aspekte von hoher Bedeutung.

Diesen Aspekt berücksichtigen DIGAETANO und STROM (2003) zwar grundsätzlich, jedoch differenzieren sie ihre Betrachtung der politischen Kultur wenig. Ihre Ausführungen zielen eher auf einen nationalen Fokus, wie der folgende Abschnitt beispielhaft zeigt:

„Political culture [...] mediates or filters the effects of economic and political change on the institutional milieu of urban governance. Specifically, where strong statist traditions blunt or dilute the forces of globalization and devolution, the extent of institutional change toward partnerships and corporatist modes of governance will be least. Conversely, privatist political cultures facilitate impacts of globalization and devolution on the institutional milieu by encouraging partnership arrangements based on corporatist modes of governance. The mediating effects of mixed political cultures lie somewhere in between, depending on where a country sits on the continuum between statism and privatism.” (DiGaetano und Strom, 2003: 374)

Bei der Konkretisierung dieses wenig fokussierten Ansatzes für die politische Kultur<sup>75</sup> sind die Ausführungen zur dezentrierten Analyse von Urban Governance im Rahmen der Betrachtungen zum strukturellen Kontext nützlich (vgl. Abschnitt 3.5.2). Eine auf die nationale Ebene aggregierte Betrachtung wird der Diversität unterschiedlicher Örtlichkeiten innerhalb eines Landes, wie z. B. der Volksrepublik China, nicht gerecht. Dies stellen auch DIGAETANO und STROM (2003: 387) mit Ihrer Aussage fest, dass nationale und lokale politische Kulturen Formierungsprozesse von Institutionen beeinflussen. Die Untersuchungseinheit ist daher nicht mehr die Nation, sondern die lokale bzw. die städtische Ebene, in

---

<sup>75</sup> UWE ALTROCK (Schriftverkehr mit dem Autor, Januar 2011) weist darauf hin, dass dieser Fokus nicht spezifisch auf eine nationale politische Kultur abzielt, wie zunächst vom Autor angenommen. Jedoch sieht auch er, dass DIGAETANO und STROM (2003) damit kein Verfahren zur Analyse anbieten; wie auch andere Autoren, die eher rezeptartige Verengungen anwenden.

der (teilweise) eigene Logiken politischer Prozesse, der Umsetzung politischer Inhalte vor dem Hintergrund einer (teilweise) eigenen politischen Kultur verfolgt werden.

In diesem Zusammenhang stellen sich, wie bereits ähnlich für die Kontextfaktoren des strukturellen Kontextes, zwei Fragen:<sup>76</sup>

1. Wie lokal und wie national sind die einzelnen Elemente der Kontextfaktoren der politischen Kultur bzw. welche Elemente sind zu welchen Ebenen (national, regional, lokal) zuzuordnen?
2. Welchen Einfluss haben die einzelnen Elemente tatsächlich?

In seiner Betrachtung zur politischen Kultur einer Stadt bietet SWIANIEWICZ (2006) Hinweise zur Beantwortung der Frage, wie lokal und wie national die einzelnen Elemente der politischen Kultur bzw. welche Elemente zu welchen Analyseebenen zuzuordnen sind (national, regional, lokal) und damit auch, welche Elemente spezifische bzw. diffuse Effekte ausüben. Lokale politische Kultur ist für ihn eine Einflussgröße der Wahrscheinlichkeit und der Gestalt einer Komplementarität zwischen der städtischen Führung und der Einbindung der städtischen Gemeinschaft.<sup>77</sup> Wesentliche Aspekte darin sind (a) die Erwartungen gegenüber dem Handeln der städtischen Führer und deren Interaktionen mit anderen Akteuren,<sup>78</sup> (b) die Erwartungen hinsichtlich der Einbindung sozialer Akteure in der Entwicklung und der Verwirklichung lokaler Politikinhalte („*policies*“) sowie zuletzt (c) die Unterschiede zwischen den Städten (Swianiewicz, 2006: 244ff.):

#### a. Erwartete Führungsstile

SWIANIEWICZ (2006) bietet einen Rahmen zur Erfassung des politischen Handelns politischer Führung. Dabei übernimmt er zunächst die grundlegende Klassifikation von LEACH und WILSON (2000: 27-31), die autoritäre („*authoritarian*“) und fürsorgliche („*responsive*“) Führungsstile unterscheiden.<sup>79</sup> Danach konzentrieren sich autoritäre Führer auf die Umsetzung ihrer eigenen politischen Ziele, während fürsorgliche Führer eher auf die durch die lokale Gemeinschaft formulierten Forderungen eingehen. Diesen Ansatz bezieht

---

<sup>76</sup> PYE (2003: 568) bemerkt angesichts der wechsellvollen Entwicklungen Chinas, dass die politische Kultur der Volksrepublik heute wenig kohärent ist und HEBERER (2008) zeigt, dass es *die* chinesische politische Kultur nicht gibt, sondern eine Reihe politischer Kulturen gleichzeitig bestehen, die sich teilweise deutlich voneinander unterscheiden (vgl. Abschnitt 6 für eine ausführliche Darstellung).

<sup>77</sup> Auch DiGAETANO und STROM (2003: 360) schlagen angesichts dessen, dass kulturelle Traditionen dazu tendieren, bestehende Arrangements zu bewahren und damit Veränderungen in politischen Regeln, Normen und Praktiken widerstehen, vor, neben kulturellen Aspekten auch Veränderungen des politisch-ökonomischen Kontextes sowie Veränderungen im politischen Kalkül von und den Aktionen der städtischen Führer zu berücksichtigen (vgl. Abschnitt 3.4).

<sup>78</sup> Zum Konzept der politischen Führung vgl. LEACH und WILSON (2000: 7-24).

<sup>79</sup> LEACH und WILSON (2000: 28) führen das von LEACH und STEWART (1990: 6) entwickelte Modell weiter. Die beiden Stile sind als Pole eines Kontinuums zu verstehen, zwischen denen Führungsstile verortet werden können; wie etwa der Führungsstil „*consensus builder*“, in der Mitte des Kontinuums platziert.

SWIANIEWICZ auf das klassische demokratische Dilemma, welches sich in der Frage zeigt, ob ein Repräsentant das zu tun hat, was seine Wähler möchten und dabei durch ein Mandat oder über Anweisungen gebunden ist („*mandate doctrine*“) oder, ob er in seinen Entscheidungen frei sein muss und das zu tun hat, was ihm für das Wohlergehen der Wähler als das Beste erscheint („*independence doctrine*“).<sup>80</sup> Weiter folgt SWIANIEWICZ BURNS (1978), der angesichts dieses Dilemmas unterscheidet zwischen einer übertragene n Führung („*transactional leadership*“), bei der Legitimität durch die genaue Reflexion der Präferenzen der Bürger erreicht wird, und einer unmittelbaren Führung („*actual leadership*“), in der der Führer andere Ressourcen mobilisiert, um die ihm bzw. seinen Unterstützern naheliegenden Zielsetzungen zu verfolgen.

#### b. Einbindung von Akteuren in die Ausgestaltung lokaler Politikinhalt e

Zur Beurteilung der Akteurseinbindung entwickelt SWIANIEWICZ (2006: 248) eine Typologie für das Akteurshandeln zur Beschreibung der Einbindung der Akteure in die Ausgestaltung lokaler Politikinhalt e. Er unterscheidet den passiven Akteur („*passive*“), den Mitausführenden („*co-implementator*“), den initiiierenden Akteur („*policy discussant*“) und den Mitproduzenten („*co-producer*“). Diese Typologie wird im Rahmen der Ausführungen zur Analyseebene der politischen Akteure ausführlicher behandelt (vgl. Abschnitt 3.5.4).

#### c. Unterschiede zwischen Städten

Unterschiede in der politischen Kultur zwischen Städten sind nach SWIANIEWICZ (2006: 254ff.) mit allgemeinen sowie länderspezifischen Mustern zu erklären. Am Beispiel von Polen zeigt er etwa, dass gewisse Elemente der politischen Kultur trotz Prozessen tiefgreifenden und dynamischen Wandels eine lange Halbwertszeit besitzen können und bestätigt so frühere Erkenntnisse von ALMOND (1987: 32f.) zu Ländern mit kommunistischen Systemen (s. o.):

„Having relatively large sums of money and numerous opportunities at their disposal, local government (especially the mayor) is something of a local monopoly, and it may be expected that if anything positive is to take place in a city, it will be done thanks to the local authorities. To a large extent this is part of the heritage of the communist system, which on the one hand marginalised societal actors and on the other hand gave the authorities exclusive rights to initiate political activities.“ (Swianiewicz, 2006: 254)

Bei seinen Ausführungen zu allgemeinen Mustern, wird die Einbettung der politischen Kultur in institutionelle, soziale und ökonomische Kontexte nochmals klar verdeutlicht. Dazu finden sich Hinweise, wie sich diese Kontexte auf die regionale bzw. lokale politische

---

<sup>80</sup> Seine Begriffsdefinition gründet SWIANIEWICZ (2006: 245) auf PITKIN (1967), die in ihrem grundlegenden Beitrag zum Konzept der Repräsentation auch auf die Kontroverse um Mandat „*mandate doctrine*“ und Eigenständigkeit „*independence doctrine*“ in der Tätigkeit des Repräsentierens eingeht (Pitkin, 1967: 144ff.).

Kultur konkret auswirken. Nach SWIANIEWICZ (2006: 257-259) sind vor allem von Bedeutung:

- Funktionale Dezentralisation: Dabei sind Forderungen, externe Ressourcen zur Verwirklichung von stadtpolitischen Inhalten zu nutzen, in denjenigen Städten stärker, die in Ländern mit geringeren Budgetausstattungen liegen.
- Führungsstile: Funktionale Dezentralisation ist eng verbunden mit den Erwartungen an die Bereitschaft von politischen Führern, Wirtschaftsvertretern und der Bürger, Interessen zu vertreten. SWIANIEWICZ (2006: 258) schlussfolgert, dass in Städten eher hierarchisch organisierter Staaten die Erwartung besteht, dass die Akteure allgemeine Interessen der gesamten Stadt berücksichtigen. In funktional dezentralisierten Strukturen würde dagegen die Verfolgung eigener Interessen durch die Akteure eher erwartet bzw. akzeptiert.
- Größe der Stadt: Zwar stellt SWIANIEWICZ (2006: 258) keine eindeutigen Korrelationen zwischen der Größe einer Stadt und den Erwartungen an die städtische Führer hinsichtlich der Umsetzung von Politikinhalt fest, zeigt jedoch, dass von starken, direkt gewählten Führern die Konsensbildung anstatt der Realisierung von reinen Mehrheitsmeinungen als Mittel zur Entscheidungsfindung erwartet wird (Swianiewicz, 2006: 259).

Zur Beantwortung der oben aufgeworfenen zweiten Frage, bietet sich für eine analytische Erfassung der tatsächlichen Wirkungseffekte einzelner Elemente eine Unterscheidung von zwei Dimensionen an:

1. Die normativ wirkenden Kenntnisse, Gefühle, Bewertungen sowie Überzeugungen der politischen Kultur können *spezifische* bzw. *direkte* Effekte auf die Handlungsbedingungen der unmittelbar an Governance beteiligten Eliten und Aktivisten im betrachteten Entscheidungsprozess besitzen. Vor diesem Hintergrund können bspw. direkte Steuerungseffekte bei Entscheidungsprozessen verursacht werden.
2. Oder die Elemente besitzen *diffuse* bzw. *indirekte* Effekte auf die beteiligten Eliten und Aktivisten im untersuchten Fall. Eine Zustandsbeschreibung, die eher diffuse Effekte darstellt, findet sich in dem Ausspruch, dass die Stadt Guangzhou der Provinz Guangdong einen Schritt voraus hat, während die Provinz wiederum China einen Schritt voraus ist (Xu und Yeh, 2003: 361; vgl. Abschnitt 6). Die Aussage entstand vor dem Hintergrund, dass Guangzhou die sich mit den Reformen ergebenden Entwicklungschancen wahrnehmen konnte und sie beschreibt die Art, nach der Akteure in Guangzhou ihr Umfeld wahrnehmen und ihr Handeln ausrichten.



Einige grundlegende Fragen bleiben trotz der oben ausgeführten konzeptionellen Erweiterung zur Erfassung der Effekte der politischen Kultur bestehen:

- Wie können diffuse Effekte überhaupt wahrgenommen werden bzw. wann ist ein diffuser Effekt überhaupt relevant? Ihre Wirkung wird ja gerade nicht direkt sichtbar und es stellt sich die Abgrenzungsfrage zur relevanten Wirkung, um zu vermeiden, dass „alles Mögliche“ als diffuser Effekt gezählt wird.
- Weiter ist fraglich, ob diffuse Effekte eine Relevanz für bestimmte Entscheidungsprozesse besitzen können?

### 3.5.4 Politische Akteure

Basierend auf der mikroökonomischen Theorie betrachtet der akteurzentrierte Ansatz in der vergleichenden Politikforschung die Bedeutung von Eigeninteressen in kollektiven Handlungen oder nach LEVY (1997: 23)

„rational and strategic individuals who make choices within constraints to obtain their desired ends, whose decisions rest on their assessment of the probable action of others.“

Ein weiteres und insbesondere im Rahmen städtischer Politik und vergleichender Studien zu Urban Governance breit rezipiertes Model rational handelnder Akteure ist die Regimetheorie (Stone, 1989; 1993; DiGaetano und Klemanski, 1993; für einen Überblick vgl. auch Mossberger und Stoker, 2001: v. a. 810-814). Zentraler Kernpunkt von Regimetheorien ist die Bildung von Koalitionen zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren, mit der Absicht längerfristiger Kooperation (Mossberger und Stoker, 2001: 829). Dabei errichten und erhalten Eliten Regime indem sie Anreize für Regimepartner schaffen, die im Gegenzug zur Zielerreichung benötigte Ressourcen bereitstellen (DiGaetano und Strom, 2003: 361).

SCHARPF (2000) sieht diese, dem Model des „*homo oeconomicus*“ folgenden Ansätze rationalen Handelns als unzulänglich an und setzt auf einen weiterführenden Zugang, den akteurzentrierten Institutionalismus, der auch im Analysekonzept von DIGAETANO und STROM (2003) grundlegend ist (vgl. Abschnitt 3.4):

„Während das Paradigma des rationalen Handelns also die grundlegenden Triebkräfte sozialer Interaktion erfassen kann, tendiert sein Informationsgehalt in bezug auf die maßgeblichen Intentionen menschlicher Akteure außerhalb der wirtschaftlichen Sphäre gegen null – es sei denn, wir können bei der Bestimmung der Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure auf institutionen-spezifische Informationen zurückgreifen. Darin besteht der Kern des akteurzentrierten Institutionalismus [...].“ (Scharpf, 2000: 51)

Politische Akteure, so DIGAETANO und STROM (2003: 371), versuchen Regierungsentscheidungen zu ihren eigenen Gunsten und zugunsten der Interessen, die sie vertreten, zu be-

einflussen. Ihr Erfolg hängt dabei im Wesentlichen davon ab, Allianzen bzw. Koalitionen mit anderen Akteuren zu bilden (s. u., vgl. zudem Scharpf, 2000: 102). Diese regelnden und steuernden Koalitionen verstehen die Autoren als Instrumente, mit denen politische Akteure danach streben, inhaltliche Politikagenden zu definieren, zu gestalten und umzusetzen (vgl. auch DiGaetano und Klemanski, 1999; Mossberger und Stoker, 2001: 829). Mit der Organisation der Koalitionen um identifizierbare Politikagenden ist es von großer Bedeutung, wer die Regelung und Steuerung übernimmt. Führungspersönlichkeiten kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu, da sie die Gelegenheiten ergreifen und Handlungsstrategien auswählen (DiGaetano und Strom, 2003: 371) und damit einen substantiellen Beitrag zur Legitimität und Effektivität von Governance-Arrangements leisten können (Getimis et al., 2006: 292).<sup>81</sup> So formen sich beispielsweise Allianzen zwischen Politikern, Behördenvertretern und Geschäftsleuten üblicherweise um Agenden zu wirtschaftlicher Entwicklung und städtischer Revitalisierung, während bei Agenden zu nachbarschaftlicher Stadterneuerung und sozialer Dienstleistungen zumeist Regierungsvertreter und Aktivisten Koalitionen bilden (DiGaetano und Strom, 2003: 371).

Da die Konzeptualisierung politischer Akteuren von DIGAETANO und STROM (2003: 371), verankert im theoretischen Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus, damit zu großen Teilen mit dem von SCHARPF (2000) überlappt, können seine Ausführungen zur Identifikation und Zuordnung von Akteuren im Rahmen der Koordinationsprozesse politischer Entscheidungsfindung genutzt werden. Dies bietet sich aus deshalb an, als dass sie einen systematischeren Zugang ermöglichen, als die Hinweise von DIGAETANO und STROM (2003).

Nach SCHARPF (2000: 86, 95, 110f.) sind Akteure im akteurzentrierten Institutionalismus charakterisiert durch bestimmte *Fähigkeiten* und *Handlungsorientierungen*. Fähigkeiten umfassen alle Handlungsressourcen, die einem Akteur die graduelle Einflussnahme auf ein Ergebnis ermöglichen. Dazu zählen sowohl persönliche Merkmale (z. B. Intelligenz), Human- und Sozialkapital, als auch materielle Ressourcen, wie Geld und Land (Scharpf, 2000: 86). Handlungsorientierungen bestehen aus *Wahrnehmungen* bzw. *kognitiven Orientierungen* und *Präferenzen*, welche relativ stabil sein oder durch Lernen und Argumente verändert werden können.

„In jedem Fall werden sie [, die Handlungsorientierungen,] durch den Stimulus eines bestimmten Problems aktiviert und spezifiziert und sie beziehen sich auf die Bewertung des Status quo, auf die möglichen Ursachen des Problems, auf die Wirksamkeit und Wünschbarkeit möglicher Handlungsoptionen und der damit verbundenen Ergebnisse. Die

---

<sup>81</sup> Vgl. zu Führungspersönlichkeiten bzw. -stilen im Rahmen von Urban Governance – und damit einer Detailbetrachtung unterhalb der Abstraktionsebene der komplexen Akteure – weiterführend GETIMIS und GRIGORIADOU (2005).

so zustande gekommenen Handlungsorientierungen werden darüber hinaus vom institutionellen Kontext beeinflusst.“ (Scharpf, 2000: 86f.)

Ausgehend von den für die Erklärung politischer Ergebnisse entscheidenden Fähigkeiten – ohne diese sind Wahrnehmungen und Präferenzen praktisch ohne Auswirkung – verdeutlicht SCHARPF (2000: 95ff.) sein Akteursverständnis. Zwar sind im Grunde nur Individuen handlungsfähig, eine Konzeptionalisierung von Akteuren oberhalb der individuellen Ebene ist jedoch für eine Erklärung politischer Ergebnisse zielführender (Scharpf, 2000: 95, vgl. 77).

SCHARPF (2000: 97) führt den Begriff des *komplexen Akteurs* ein, der nicht auf das einzelne Individuum zielt, sondern überindividuelle Handlungszusammenhänge in den Blick nimmt. Der Vorteil des komplexen Akteurs liegt für SCHARPF (2000: 98) darin, dass das Konzept die Aufgabe erleichtert, politische Entscheidungen mithilfe akteurstheoretischer Begriffe zu erklären. Voraussetzung für den komplexen Akteur ist jedoch, dass sich das intentionale Handeln auf die von den beteiligten Individuen erwartete gemeinsame Wirkung des koordinierten Handelns bezieht. Um akteurstheoretische Konzepte oberhalb der individuellen Ebene zu nutzen, ist zudem anzunehmen, dass die beteiligten Individuen tatsächlich beabsichtigen, ein gemeinsames Ziel zu erreichen (Scharpf, 2000: 101).

Komplexe Akteure untergliedert SCHARPF (2000: 101) in die zwei analytischen Kategorien

- des *kollektiven Akteurs*, der abhängig von den Präferenzen seiner Mitglieder ist, sowie
- des *korporativen Akteurs*, der über einen hohen Unabhängigkeitsgrad von den Begünstigten seines Handelns verfügt und auf einen Mitarbeiterstab aufbaut, deren eigene Interessen durch Arbeitsverträge neutralisiert werden.

Dabei geht er davon aus, dass Mischformen beider Arten empirisch vorkommen (Scharpf, 2000: 106).

*Kollektive Akteure* typologisiert SCHARPF (2000: 101) über zwei Dimensionen:

1. Das Ausmaß, in dem kritische Handlungsressourcen im Besitz des einzelnen Mitglieds sind bzw. kollektiviert wurden und der Verfügungsgewalt des kollektiven Akteurs unterliegen. Einen wichtigen Indikator sieht SCHARPF dabei im Mitarbeiterstab bzw. dessen relativer Bedeutung bei der Umsetzung von Aktivitäten des kollektiven Akteurs.
2. Die Tatsache, dass kollektive Akteure von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig sind. Sie können nicht autonom über ihre handlungsleitenden Präferenzen entscheiden.

Damit ergeben sich vier Arten kollektiver Akteure; Koalitionen, soziale Bewegungen, Club sowie Verband:

Tabelle 8 – Arten kollektiver Akteure

		Bezug der Handlungsorientierungen	
Kontrolle der Handlungsressourcen		Separate Ziele	Kollektive Ziele
	Separat	Koalition	Soziale Bewegung
	Kollektiv	Club	Verband

Quelle: nach SCHARPF (2000: 102)

- a) Eine Koalition ist dabei ein relativ dauerhaftes Arrangement, das getrennte, im Allgemeinen jedoch miteinander vereinbare Ziele verfolgt und dabei separate Ressourcen im Rahmen koordinierter Strategien einsetzt. Handlungsentscheidungen werden zwar von der Koalition als Ganzes getroffen, deren Umsetzungen hängen jedoch von diesen nachgelagerten Prozessen ab, da die Handlungsressourcen bei den einzelnen Mitgliedern liegen; es besteht also keine institutionalisierte Führungsstruktur (Scharpf, 2000: 102).
- b) Soziale Bewegungen beruhen nach SCHARPF (2000: 103) auf der freiwilligen Kooperation ihrer Mitglieder. In der Regel ist dabei die Mitgliedschaft so groß und verstreut, dass eine Koordination durch Verhandlung oder Abstimmung nahezu unmöglich ist. Eine institutionalisierte Führungsstruktur existiert nicht. Charakteristisch für eine soziale Bewegung ist das moralische oder ideologische Engagement ihrer Mitglieder für ein gemeinsames Ziel.
- c) Clubs sind relativ dauerhafte Arrangements, deren Mitglieder miteinander vereinbarte Ziele verfolgen. Anders als in Koalitionen, liegen die Handlungsressourcen jedoch nicht vollständig bei den einzelnen Mitgliedern, sondern sind zu bestimmten Teilen kollektiviert (Scharpf, 2000: 103).
- d) Bei Verbänden sind die entscheidenden Handlungsressourcen unter kollektiver Kontrolle und Entscheidungen erfolgen auf der Grundlage von Präferenzen der jeweiligen kollektiven Akteure. Die Mitgliedschaft kann sowohl freiwillig, als auch obligatorisch sein, wie z. B. im Fall bestimmter Berufsverbände (Scharpf, 2000: 104).

*Korporative Akteure* sind nach SCHARPF (2000: 105) top-down Organisationen, die sich zumeist durch eine hierarchische Führung auszeichnen. Selbst wenn sie Mitglieder haben, sind diese nicht aktiv in die Festlegung der Handlungsoptionen eingebunden, sondern beeinflussen diese lediglich über die Auswahl des Führungspersonals.

Tabelle 9 – Charakteristika aggregierter, kollektiver und korporativer Akteure

	Aggregierte Akteure	Kollektive Akteure				Korporative Akteure
		Koalition	Club	Soziale Bewegung	Verband	
<b>Handlung</b>	Individuell	Gemeinsam	Gemeinsam	Gemeinsam	Gemeinsam	Organisation
<b>Ziel</b>	Individuell	Individuell	Individuell	Kollektiv	Kollektiv	Organisation
<b>Ressourcen</b>	Individuell	Individuell	Kollektiv	Individuell	Kollektiv	Organisation
<b>Entscheidungen</b>	Individuell	Vereinbarung	Abstimmung	Konsens	Abstimmung	Hierarchisch

Quelle: nach SCHARPF (2000: 105)

Von Bedeutung für die komplexen Akteure ist ihre Fähigkeit zu strategischem Handeln. Diese hängt nach SCHARPF ab:

„einerseits von der vorhandenen Konvergenz oder Divergenz der (politisch relevanten) Wahrnehmungen und Präferenz zwischen den (politisch relevanten) Mitgliedern des komplexen Akteurs und andererseits von der Fähigkeit zur Konfliktlösung innerhalb der kollektiven Einheit.“ (Scharpf, 2000: 108)

Die strategische Handlungsfähigkeit komplexer Akteure ist weiter abhängig von den institutionellen Bedingungen, die durch Interaktionsformen bestimmt werden und die eine interne Konfliktlösung erleichtern bzw. erschweren (Scharpf, 2000: 108). Unterschiede in der strategischen Handlungsfähigkeit erklärt SCHARPF (2000) mithilfe institutioneller Faktoren, die die Interaktionen der komplexen Akteure beeinflussen (vgl. Abschnitte 3.4.2 und 3.5.5).

Nach SCHARPF (2000: 110) ergibt sich hierbei eine Schwierigkeit aus dem Umstand, dass akteurzentrierte Ansätze grundsätzlich auf intentionale Erklärungen zurückgreifen müssen. Eine Rekonstruktion der Handlungsorientierungen in kollektiven Handlungszusammenhängen ist damit eine komplexe empirische Aufgabe, die auch retrospektiv nur schwer mithilfe von Dokumenten und/oder Interviews mit beteiligten Akteuren oder Experten geleistet werden könne (Scharpf, 2000: 111). Für das Konzept des komplexen Akteurs bedeutet dies, dass individuelles Handeln auf die entsprechende Einheit bezogen werden muss, in deren Namen gehandelt wird. Nur so würden intentionale Entscheidungen aus der Perspektive des komplexen Akteurs erklärbar (Scharpf, 2000: 111f.). Durch diese Setzung können die Aussagen einzelner Interviewpartner als Individuen stellvertretend für die an Urban Governance beteiligten komplexen Akteure angesehen werden. SCHARPF (2000: 112) unterstellt, dass dieser Ansatz in der Regel unproblematisch ist, wobei zwei Aspekte im Einzelfall ggf. zu berücksichtigen wären:

- Zum einen handeln Individuen häufig im Namen verschiedener Bezugseinheiten, da sie verschiedene Rollen einnehmen, wobei diese üblicherweise getrennt sind. Verschiedene Beispiele aus der Feldforschung in Guangzhou zeigen jedoch, dass derartige Verflechtungen eher nicht nur die Ausnahme von der Regel darstellen, sondern häufiger vorkommen.<sup>82</sup>
- Zum anderen bestünde die Möglichkeit, so SCHARPF (2000: 113) weiter, dass ein individuelles Eigeninteresse bzw. idiosynkratische Handlungsorientierungen eines Individuums so wichtig werden, dass Erklärungsansätze scheitern, die dies nicht berücksichtigen. Generell sieht SCHARPF (2000: 114) diesen Aspekt bei Führungspositionen als am wahrscheinlichsten an, da hier institutionalisierte Routinen, Kontrollen und Sanktionen weniger stark greifen als bei anderen organisatorischen Rollen.<sup>83</sup>

Eine konzeptionelle Trennung zwischen dem komplexen Akteur und der individuellen Ebene ist notwendig, da nur über diesen Ansatz das Konzept des „*key decision maker*“ verständlich wird (vgl. Abschnitt 3.5.5). Auch DIGAETANO und STROM (2003: 371) verstehen die politischen Akteure als komplexe Akteure, wobei sie die große Bedeutung von Führungspersönlichkeiten betonen. Diese können als Mitglied und Vertreter der jeweiligen komplexen Akteure in besonderer Weise Gelegenheiten ergreifen und Handlungsstrategien auswählen und so die Politikagenden des komplexen Akteurs in den über Koalitionen gefassten Koordinationsprozessen beeinflussen. Als Vertreter und „*key decision maker*“ des jeweiligen komplexen Akteurs verfolgen sie dabei idealerweise keine eigenen individuellen Zielsetzungen.

Nur mit dieser klaren Trennung sind die Ausprägungen der Merkmalskategorie „*key decision maker*“ bei den Governance-Formen als Kriterium nachvollziehbar. Durch die besondere funktionale Rolle der Führungspersönlichkeiten werden also Politiker, Klienten, Beamte und Führungspersönlichkeiten aus Wirtschaft und Gesellschaft als Indikatoren genutzt, anstatt etwa politische Organisationen (z. B. Parteien), Regierungs- und Verwaltungsorganisationen (z. B. Behörden), wirtschaftliche Organisationen (z. B. Unternehmen), Interessensverbände und Nichtregierungsorganisationen oder soziale Bewegungen (vgl. Abschnitt 7).<sup>84</sup> Zudem eröffnet sich dadurch für die empirische Betrachtung eine Zugangsmöglichkeit, um Informationen über die politischen Akteure sowie ihre Fähigkeiten

---

<sup>82</sup> Vgl. Abschnitte 7 und 8.1.2 etwa zur Bündelung von Ämtern, Funktionen und Positionen auf die Person einzelner Entscheidungsträger.

<sup>83</sup> Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen sei an die bereits im Abschnitt 3.4.1 gestellte Forderung nach einer Abgrenzung der Konzepte der Institution und der Organisation (*komplexer Akteur*) erinnert: Diese Abgrenzung ist auch hier im Hinterkopf zu behalten, sind komplexe Akteure doch institutionell konstituiert.

<sup>84</sup> Für die pluralistische Governance-Form verwenden DIGAETANO und STROM (2003: 366) beim Kriterium „*key decision maker*“ jedoch „*organized interests*“ anstatt hier konsequent etwa von Meinungsführern organisierter Interessen zu sprechen.

und Handlungsorientierungen zu erhalten. Interviews mit (idealerweise tatsächlichen) „*key decision makers*“ könnten so etwa Aufschlüsse zu denen im Rahmen eines Koordinationsprozess verfügbaren Handlungsoptionen und die Gründe für die Auswahl der jeweils verfolgten Option bieten; Aspekte, die üblicherweise nicht schriftlich dokumentiert sind.

Mit diesem Verständnis des politischen Akteurs als komplexen Akteur ist eine weitere Frage als wichtige Vorbereitung für die Merkmalskategorie „*key decision makers*“ der Governance-Formen nach DIGAETANO und STROM (2003) zu erörtern: Ab welchem Partizipations- / Beteiligungsgrad können komplexe Akteure als „*key decision makers*“ in Steuerungs- und Regelungsprozessen angesehen werden?

Auch hier bietet sich SCHARPF (2000) mit seinem Konzept der Akteurskonstellation an. Ausgehend von der Überlegung, dass politische Probleme durch interdependente Entscheidungen einer Mehrzahl von politischen Akteuren mit ihren jeweils distinkten Fähigkeiten und Handlungsorientierungen angegangen werden, nimmt SCHARPF (2000: 123) an, dass nicht ein einzelner Akteur ein Lösungsergebnis für ein politisches Problem bestimmt. Vielmehr ist die Akteurskonstellation maßgeblich. Da nun eine Mehr- oder Vielzahl von Akteuren an interdependenten Prozessen der politischen Problemlösung beteiligt sind, kommt SCHARPF (2000: 126) zu dem Schluss, dass auch die Beziehung zwischen den politischen Akteuren komplex ist und führt aus:

„In Volksabstimmungen und anderen Formen der direkten Demokratie sind die Bürger direkt an politischen Prozessen beteiligt, aber in allen anderen Kontexten sind die betroffenen Akteure auf komplexe Strukturen der ‚Interessenvermittlung‘ angewiesen, damit ihre Interessen in politischen Interaktionen berücksichtigt werden. Für spieltheoretische Interaktionsanalysen kann diese Komplexität [...] ein Problem darstellen. Aus diesem Grund ist es angebracht, eine Unterscheidung einzuführen zwischen der Untermenge primärer politischer Akteure [...], die direkt und notwendigerweise an politischen Entscheidungen beteiligt sind, und allen anderen Akteuren, die die Entscheidungen dieser primären Akteure beeinflussen können. Nur die ersteren werden in die Definition der ‚Akteurskonstellationen‘ aufgenommen.“ (Scharpf, 2000: 126f.)

Damit wird nicht ausgeschlossen, dass (einzelne) Akteure in Akteurskonstellationen auch direkte Vertreter bestimmter sozialer Interessen sein können (Scharpf, 2000: 127).<sup>85</sup>

Zwar wird im Rahmen dieser Arbeit kein spieltheoretisches Konzept umgesetzt, dennoch betrifft die Schlussfolgerung von SCHARPF grundlegend auch den hier verwendeten Analyseansatz nach DIGAETANO und STROM (2003), insbesondere hinsichtlich der

---

<sup>85</sup> Vgl. hier TSAI (2006) zu den „*red hat firms*“ als ein Beispiel für den Untersuchungsraum der VRC.

Interaktionen der an den Steuerungs- und Regelungsprozessen beteiligten Akteure. Es ist anzunehmen, dass DIGAETANO und STROM (2003) eben aufgrund der oben skizzierten Zusammenhänge auf der Ebene der Governance-Formen lediglich „*key decision makers*“ als die primären Akteure im Sinne von SCHARPF (2000: 127) berücksichtigen.

Um das komplexe und mehrdimensionale Konzept der Interaktion greifen zu können, schlägt SCHARPF (2000: 128) die Unterscheidung zwischen Akteurskonstellationen und Interaktionsformen<sup>86</sup> vor:

„Akteurskonstellationen‘ sollen das repräsentieren, was wir über die an bestimmten politischen Interaktionen beteiligten Akteure wissen – ihre Fähigkeiten (übersetzt in mögliche ‚Strategien‘), ihre Wahrnehmungen und Bewertungen der erreichbaren Ergebnisse (übersetzt in ‚Auszahlungen‘) und das Ausmaß der Kompabilität oder Inkompabilität ihrer Auszahlungswünsche. Die Akteurskonstellation beschreibt also das Konfliktniveau, aber sie enthält noch keine Information über den Interaktionsmodus, durch den diese Konflikte verarbeitet werden sollen [...].“ (Scharpf, 2000: 128f.)

Für die empirische Forschungsarbeit fordert SCHARPF (2000: 129), jede einzelne Akteurskonstellation auf der Grundlage des verfügbaren Datenmaterials zu konstruieren und dabei ausdrücklich keine generalisierten Annahmen anstelle empirischer Informationen zu setzen. Dies bedeutet für SCHARPF weiter, zunächst diejenigen Handlungen zu identifizieren, die ein Akteur tatsächlich realisieren könnte, bevor daraus abstraktere Handlungsstrategien abgeleitet werden können.<sup>87</sup> Im Rahmen dieser aufwendigen Konstruktion der Akteurskonstellation ist die Mehr- bzw. Vielzahl der relevant beteiligten Akteure zu identifizieren, die die Akteurskonstellation überhaupt erst ausmachen. Angesichts der hohen Anforderungen, die mit dem Ansatz von SCHARPF (2000) verbunden sind, ist zu überlegen, welche Alternativen für die Identifikation der primären Akteure bzw. der „*key decision maker*“ von DIGAETANO und STROM (2003) verfolgt werden könnten. Dazu wird in dieser Arbeit auf SWIANIEWICZ (2006: 248) zugegriffen mit seiner Typologie für das aktive bzw. passive Akteurshandeln zur Beschreibung der Einbindung der Akteure in die Ausgestaltung lokaler Politikinhalte.

---

<sup>86</sup> SCHARPF (2000) unterscheidet vier Interaktionsformen: *einseitiges Handeln*, *Verhandlung*, *Abstimmung* und *hierarchische Steuerung*. Für diese Arbeit sind teilw. abweichende Ausprägungen ausschlaggebend; vgl. dazu Abschnitt 3.5.5.

<sup>87</sup> Dazu schlägt SCHARPF (2000) vor, Daten in einer Matrix zu sammeln, sodass die Ergebnisse zu den Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure mit den jeweils nachgelagerten Konzepten klar erfasst und geordnet sind. Derart könnten die zu erwartenden Strategieentscheidungen einzelner Akteure eingeschätzt werden für den Fall des Zusammentreffens auf andere Akteure im Rahmen der Verhandlungsprozesse. Es stellt sich jedoch unmittelbar die Frage, ob in einer empirischen Untersuchung diese Anforderungen überhaupt jemals ausreichend erfüllt werden könnten, erscheinen doch die notwendige Durchdringung und Detailtiefe der einzelnen Akteurskonstellationen vor dem Hintergrund solch differenzierter Konzepte als enorm (zum Vorgehen in dieser Arbeit vgl. Abschnitt 4). Während die von SCHARPF (2000) vorgeschlagenen „einfachen“ Elementen für den Zugang zu den Konzepten und die Operationalisierung gewinnbringend sind, ist es fraglich, ob in empirischen Forschungsarbeiten ausreichend Informationen zu diesen Elementen gesammelt werden könnten.



Er unterscheidet in:

- („*passive*“) den passiven Akteur, der zu keinem Zeitpunkt in den Prozess der Ausgestaltung involviert ist;<sup>88</sup>
- („*co-implementator*“) den Mitausführenden, der als Akteur nicht aktiv in die Entwicklungsphase der Ausgestaltung von Politikinhalten eingebunden ist, jedoch im Rahmen der Umsetzung der erarbeiteten Inhalte aktiv wird;
- („*policy discussant*“) den initiierenden bzw. vorbereitenden Akteur, der sich aktiv an der Diskussion über und der Erarbeitung von Politikinhalten beteiligt, jedoch seine Einbindung beendet, sobald Maßnahmen zu deren Umsetzung beginnen; sowie
- („*co-producer*“) den (Mit-)Produzenten, der als Akteur an allen Phasen der Ausgestaltung von Politikinhalten aktiv beteiligt ist.<sup>89</sup>

Während diese Unterscheidung eine im Vergleich zu SCHARPF (2000) leichter handhabbare Vorgehensweise ermöglicht, bietet SWIANIEWICZ (2006) keine deutlichen Hinweise zur Zuordnung eines Akteurs in einen Handlungstyp.<sup>90</sup> Trotz fehlender Unterscheidung verschiedener Phasen entlang der Ausgestaltung und Implementation von Politikinhalten lässt sich die Typologie von SWIANIEWICZ auch ohne detaillierte analytische Trennung der Phasen nutzen, da diese in der politischen Praxis in der Regel kaum voneinander zu trennen sind.

### 3.5.5 Institutionelles Milieu

Urban Governance bei DIGAETANO und STROM (2003) ist eingebettet in einander umschließende Kontexte von Rahmenbedingungen, zwischen denen Institutionen vermitteln. Der Koordinationsprozess politischer Entscheidungsfindung ist nach Auffassung der Autoren das Ergebnis aus Vermittlungsschritten, die jeweils die verschiedenen Kontexte einbeziehen (vgl. Abschnitt 3.4).

Unter dem institutionellen Milieu verstehen DIGAETANO und STROM (2003: insbes. 363) die Gesamtheit der formellen und informellen politischen und verwaltungsbezogenen Absprachen („*formal and informal arrangements*“), die die Wechselbeziehungen zwischen strukturellem Kontext, dem Kontext der politischen Kultur und der Ebene der politischen

---

<sup>88</sup> Mit Scharpf (2000: 127) lässt sich diese Kategorie besser verstehen. Darin sind Akteure, die die Entscheidungen der primären Akteure beeinflussen können, aufzunehmen. Passive Akteure gehören so im Gegensatz zu den drei anderen Kategorien nicht zu den primären politischen Akteuren.

<sup>89</sup> Der Begriff „*co-producer*“ impliziert, dass nicht nur ein Akteur, sondern mehrere Akteure an allen Ausgestaltungsphasen beteiligt sind. Im Rahmen der Fallbetrachtungen zeigt sich, dass auch nur ein Akteur diese Rolle einnehmen kann; was durch die Verwendung „*Produzent*“ gegenüber „*Ko-Produzent*“ verdeutlicht werden soll (vgl. bspw. Abschnitt 8.1.1).

<sup>90</sup> Dabei unterscheiden z. B. BLUM und SCHUBERT (2009: 105-130) in: Problemwahrnehmung und -definition, Agendasetting, Politikformulierung, Entscheidung, Evaluierung sowie Terminierung. Vgl. zur Politikfeldanalyse weiterführend Abschnitt 4.1.

Akteuren moderieren. Die formellen Arrangements – auch „*institutional bases*“ genannt – werden durch Regeln und Organisation sichtbar und beinhalten u. a. Regierungsbehörden, Parteien, Interessensgruppen usw. Die informellen Arrangements dagegen definieren die vorherrschenden Beziehungen zwischen und innerhalb der formalen Institutionen; sie werden „*modes of governance*“ genannt – bzw. in dieser Arbeit auch *Governance-Formen* (vgl. Pierre, 1999; DiGaetano und Klemanski, 1999; vgl. Abschnitt 3.4).

DIGAETANO und STROM (2003) nehmen mit der Unterscheidung von formellen und informellen Absprachen („*institutional bases*“ und „*modes of governance*“) eine Systematisierung vor. Während sie anscheinend den Bereich der „*institutional bases*“ als Sammelbegriff zur Beschreibung von Kontextfaktoren einsetzen und diese Abstraktionsebene nicht weiter operationalisieren, sind die *Governance-Formen* zur Beschreibung der empirischen Entsprechung über vier Merkmalskategorien erfasst (s. u.).

DIGAETANO und STROM (2003: 365ff.) differenzieren fünf idealtypische *Governance-Formen* („*managerial*“, „*clientelistic*“, „*corporatist*“, „*pluralist*“ und „*populist*“; vgl. Tabelle 3).<sup>91</sup> Als Idealtypen charakterisieren und erläutern diese Modi Koordinationsprozesse stadtpolitischer Entscheidungen, mit der Leitfrage, wie diese Prozesse ablaufen (vgl. Kooiman, 1993; Pierre, 1999; Altröck et al., 2004; Nuißl und Heinrichs, 2006). Auch wenn diese Idealtypen dabei selten in reiner Form bestehen, sondern vielmehr hybride Formen nicht ungewöhnlich sind (DiGaetano und Strom, 2003: 367), helfen sie, Politik- und Koordinationsmuster, Zielsetzungen sowie Konfliktfelder zu identifizieren und zu verstehen (NUISSL und HEINRICHS, 2006: 58). Die wesentlichen Differenzierungsmerkmale für die vergleichende Betrachtung von *Governance-Formen* sind für DIGAETANO und STROM (2003) die jeweils lokal vorherrschenden Zielorientierungen und Motive. Dies unterstützt die Analyse lokaler Strukturen, da auf der lokalen Ebene die Rolle des Staates weitgehend vorgegeben und nur in engen Grenzen verhandelbar ist, wie NUISSL und HEINRICHS (2006: 57) bei einem Vergleich verschiedener Ansätze zur Ermittlung von *Governance-Formen* hervorheben.

Ihre *Governance-Formen* fassen bzw. entwickeln DIGAETANO und STROM (2003: 365) als Weiterentwicklung aus den Strukturen der *Urban Governance* nach DIGAETANO und LAWLESS (1999: 548ff.) über vier Merkmalskategorien: (1) „*governing relations*“, (2) „*governing logic*“, (3) „*key decision makers*“ und (4) „*political objectives*“ (vgl. Tabelle 3 sowie Abschnitt 3.4.3). Die Kategorien sollen helfen, den nicht unmittelbar sichtbaren Teil der Regeln und Regelsysteme zu durchdringen, die verdeckten Mechanismen sozialen Han-

---

<sup>91</sup> Für eine Diskussion weiterer, nicht auf die lokale Ebene fokussierte *Governance-Formen* vgl. NUISSL und HEINRICHS (2003: 57).

delns nachvollziehbar darzustellen und so schließlich die analytische Erfassung informeller Institutionen zu erleichtern.<sup>92</sup>

Im Folgenden werden diese Merkmalskategorien näher erläutert:

### 1. *Governing relations*

Unter dem Begriff „*governing relations*“ sind die Beziehungsgeflechte und Interaktionen zwischen Regierungsvertretern und den Interessen des privaten (wirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen) Sektors gefasst (DiGaetano und Strom, 2003: 365). Grundsätzlich können darunter alle Beziehungen und Interaktionen zwischen den politischen Akteuren mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten (vgl. Abschnitt 3.5.4) sowie den zugrundeliegenden sozialen Interessen verstanden werden. SCHARPF (2000: 126f.) weist jedoch darauf hin, dass nur in Formen der direkten Demokratie Bürger direkt an politischen Prozessen beteiligt werden, während die Betroffenen in allen anderen Zusammenhängen auf komplexe Verfahren der Interessensvermittlung angewiesen sind. Aufgrund dieser Komplexität rechnet SCHARPF nur die primären politischen Akteuren, d. h. solche die unmittelbar und zwingenderweise an der politischen Entscheidungsfindung mitwirken, der Akteurskonstellation zu (vgl. dazu Abschnitt 3.5.4: passives Akteurshandeln).

Die den „*governing relations*“ zugeordneten Merkmale werden von DiGAETANO und STROM (2003) scheinbar im Sinne eines allgemeinen Begriffsverständnisses genutzt. Zwar ordnen die Autoren ihr Verständnis zum Merkmal durch das gewählte Untersuchungsfeld (Urban Governance) in gewisser Weise ein, sie spezifizieren dieses jedoch nur teilweise und exemplarisch. Es ergeben sich so Herausforderungen für die Zuordnung der empirisch beobachteten Beziehungsgeflechte: Im Rahmen eines allgemeinen semantischen Verständnisses könnten Vermittlungen und Verhandlungen zwischen konkurrierenden Interessen über stark institutionalisierte Wege, formal, bürokratisch oder vertraglich, abgewickelt werden. Interessensverhandlungen können genauso personalisiert und austauschbezogen umgesetzt werden.<sup>93</sup> Bei DiGAETANO und STROM (2003) sind dies jeweils distinkte Beziehungsgeflechte, die die einzelnen Governance-Formen in der Merkmalskategorie „*governing relations*“ idealtypisch prägen. Eine eindeutige Zuordnung wäre nur umzusetzen, wenn die jeweiligen Ausprägungen der Kategorie klar definiert wären.

### 2. *Governing logic*

Unter „*governing logic*“ verstehen DiGAETANO und STROM (2003) die Mittel mit denen politische Entscheidungen getroffen werden.

---

<sup>92</sup> Die Bildung einer begrenzten Anzahl typischer Governance-Formen impliziert also, dass dies generell möglich ist, auch wenn die verwendeten Zuordnungen zu bzw. Ausprägungen innerhalb der einzelnen Merkmalskategorien bei DiGAETANO und STROM (2003) teilw. vage bleiben (vgl. Abschnitt 3.5.5).

<sup>93</sup> Für die Zuordnung der einzelnen Merkmale zu den Governance-Formen vgl. DiGAETANO und STROM (2003: 366) bzw. Abschnitt 3.4.3.

Auch bei dieser Merkmalskategorie werden keine klaren Ansätze hinsichtlich der Zuordnungen der Merkmale deutlich. Exemplarisch sei dies am Konsensbegriff verdeutlicht, wobei *Konsens* in seiner unspezifischen Grundbedeutung als miteinander geteilte Zustimmung zu etwas verwendet wird (Kettner, 2008: 641). Aus operativer Sicht unterscheidet nun etwa KETTNER (2008: 641, 642):

- *faktischen* und *hypothetischen* Konsens, d. h. tatsächlich miteinander geteilte Zustimmung, Übereinstimmung, Einwilligung oder Vereinbarung, die unter bestimmten Bedingungen eine miteinander geteilte sein würde, und
- zwischen Einstimmigkeit und Mehrheit, also Konsens ohne Dissens im Unterschied zu mehr Konsens als Dissens in einer bestimmten Bezugsgruppe der Meinungs- oder Willensbildung.

Die Herausbildung von Konsens als geteilte Zustimmung, Einwilligung oder Vereinbarung unter bestimmten Bedingungen und Merkmal für korporatistische Governance-Formen kann Gegenseitigkeit beinhalten, ein Merkmal, welches zur Kennzeichnung klientelistischer Governance-Formen genutzt wird.

Im Rahmen einer Entscheidungs- bzw. Verhandlungssituation sind die Beteiligten in ihrem Kooperationsverhalten zudem in der Regel nicht vollständig festgelegt und müssen entscheiden, ob und in welchem Ausmaß sie Zugeständnisse machen oder ob sie mit dem Verhandlungsabbruch drohen. Es ergibt sich ein *Verhandlungsdilemma* (Benz, 2003: 44): Die Verhandlungspartner wissen, dass sie durch Konzessionen und Aufgeschlossenheit gegenüber Vorschlägen die Chance erhöhen können, ein für alle Akteure zufriedenstellendes Verhandlungsergebnis zu erreichen. Andererseits kann ein offenes Verhalten von harten Verhandlungspartnern ausgebeutet werden. Weiter gehen die Akteure davon aus, dass ein Entgegenkommen nicht zurückgezogen werden kann, ohne den Prozess der Verhandlung zu gefährden. Damit ist ein hartes Verhandeln vorteilhaft, während die Gewährung von Konzessionen riskant ist. Verhandeln alle in harter Weise, laufen die Verhandlungen Gefahr, blockiert zu werden oder zu scheitern. Selbst kooperationsbereite Akteure sind so nicht immer in der Lage, Einigungen zu erzielen und die beteiligten Akteure müssen dann zu einem Verhandlungsverhalten überhaupt motiviert werden.

Die Mittel, mit denen politische Entscheidungen getroffen werden, sind nach DIGAETANO und STROM (2003: 366) als offenes Aufeinander-Zugehen im Sinne eines Konsens ohne Dissens („*consensus building*“)<sup>94</sup>, als Austausch von gegenseitigen Konzessionen bis zum Abschluss des Entscheidungsprozesses („*reciprocity*“) oder über eine Motivation der Beteiligten im Rahmen eines Konfliktmanagements („*conflict management*“), aufeinander zu- und Konzessionen einzugehen. Angesichts der skizzierten Verhandlungssituation, die

---

<sup>94</sup> Zu den in Klammern gesetzten Begriffe vgl. auch Tabelle 3.

in der Regel über verschiedene Mittel ausgestaltet ist bzw. wird, zeigt sich, dass die Merkmale nach denen DIGAETANO und STROM in dieser Merkmalskategorie mangels klarer Begriffsdefinitionen vor allem als Tendenzaussagen zu den Mitteln aufgefasst werden müssen.

### 3. *Key decision makers*

Bei der Bestimmung von Akteurskonstellationen ist es aus analytischer Sicht zunächst unerheblich, welcher Strukturform ein Akteur zuzuordnen ist (z. B. staatlicher oder privater Akteur). Wird etwa angenommen, dass sich der Staat zur Bewältigung seiner sich zunehmend differenzierenden Aufgabenlast gezwungen sieht, die dazu notwendigen Ressourcen durch den Austausch mit nicht staatlichen Akteuren zu sichern, die Aufgaben auf nicht staatliche Akteure zu verlagern (Selbstregulierung), oder Politiken arbeitsteilig zu produzieren, so entstehen Konstellationen bei denen sich Grenzen und Autoritätsstrukturen zwischen öffentlich und privat verschieben (Schneider und Janning, 2006: 161). Dazu merken SCHNEIDER und JANNING (2006: 161) an:

„Zusammenfassend kann die Spezifik der durch Politiknetzwerke organisierten Produktionsverhältnisse öffentlicher Politiken in einem zweidimensionalen Kontinuum lokalisiert werden, das sich entlang der Achsen ‚Koordinationsform‘ und dem ‚gesellschaftlichem Status‘ der involvierten Akteure aufspannt.“

Das Kontinuum des gesellschaftlichen Status bewegt sich für SCHNEIDER und JANNING (2006: 162) zwischen den beiden Polen öffentlich und privat; eine Mischform zwischen diesen Polen ist für sie das Netzwerk (bzw. eine Akteurskonstellation).

Da DIGAETANO und STROM (2003) die „*key decision maker*“ (überwiegend) auch hinsichtlich ihres gesellschaftlichen Status zuordnen, ist eine Auseinandersetzung mit der Verortung der Akteure im oben dargestellten Kontinuum in zweifacher Hinsicht wichtig: So stellt sich (1) aus konzeptioneller Sicht die Frage, was die spezifischen Merkmale einer Kategorie sind und (2) im Rahmen der empirischen Forschungsarbeit die Frage, welche Merkmale ein identifizierter „*key decision maker*“ erfüllt. Bei DIGAETANO und STROM (2003) findet sich kein weiterer Ansatz, dieses Kontinuum spezifischer darzustellen – etwa über eine Auswahl von Unterkategorien zwischen den jeweiligen Extremkonstellationen. Jedoch bietet sich mit den im Abschnitt 3.5.4 dargestellten Ansätze von SCHARPF (2000) und SWIANIEWICZ (2006) ein Orientierungsrahmen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass DIGAETANO und STROM (2003) anstelle der relevanten komplexen Akteure, die eine Akteurskonstellation bilden, hervorgehobene Führungspersönlichkeiten (Politiker, Klienten, Beamte usw.) aufgrund ihrer besonderen funktionalen Rolle als Merkmale benutzen (vgl. Abschnitt 3.5.4), wobei verschiedenartige Kombinationen auftreten können.

#### 4. *Political objectives*

Diese Merkmalskategorie erfasst die politischen Zielsetzungen der Schlüsselakteure, wobei DiGAETANO und STROM (2003) drei Kategorien bestimmen:

- a. materielles Ziel („*material*“) – selektiv greifbarer Vorteil/Nutzen,
- b. zweckmäßiges Ziel („*purposive*“) – unselektiv greifbarer Vorteil/Nutzen, und
- c. symbolisches Ziel („*symbolic*“) – nicht greifbarer Vorteil/Nutzen.

Offen bleibt bei DiGAETANO und STROM (2003), unter welchen Bedingungen ein Nutzen zu einer der drei Kategorien einzuordnen ist bzw. mit anderen Worten, welche dieser Zielkategorien der jeweils relevante Schwerpunkt ist, sind doch Überlappungen hinsichtlich der Nutzwirkungen denkbar oder sogar wahrscheinlich. Zudem zeigt SCHARPF (2000: 148ff.), dass die Frage, was Nutzen ist, nicht ausschließlich mit Ansätzen rationalen Handelns erklärt werden sollte, sondern auch relationale Aspekte, wie z. B. Neid oder Freundschaft, eine Rolle spielen können.

## 4 Methodisches Vorgehen

Die Arbeit nutzt das Instrument der Politikfeldanalyse, wobei die Fallstudien unter Zuhilfenahme zweier Perspektiven behandelt werden:

1. Über eine räumlich-territoriale Fokussierung erfolgt die Auswahl des Guangzhou Development District als Wirtschaftseinheit innerhalb der Stadt Guangzhou im Perflussdelta.
2. Über eine thematische Fokussierung werden einzelne, herausragende Entscheidungsprozesse (vgl. Héritier, 1993b; Schneider und Janning, 2006; Blum und Schubert, 2009; vgl. auch Becker et al., 2007b: 28) im Bereich der städtischen Attraktivitätspolitik<sup>95</sup> in Bezug auf den Guangzhou Development District als Elemente einer städtischen Entwicklungsstrategie erfasst.

Mit dieser Reduktion ist ein Untersuchungsfeld abgesteckt, welches einen für die gesamtstädtischen Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse bedeutenden und miteinander verflochtenen Bereich abdeckt (vgl. Abschnitt 5.3).

### 4.1 Politikfeldanalyse

Die Auseinandersetzung mit dem Governance-Begriff verdeutlicht, dass die Governance-Analyse als eine Form der Politikfeldanalyse entwickelt wurde (vgl. Abschnitt 3.1, ergänzend Abschnitte 3.5.1.2 und 3.5.5). Für SCHNEIDER und JANNING (2006: 40) ist die Governance-Analyse die abstrakteste Perspektive in Politikanalysen. Die Politikfeldanalyse ist das methodische Instrument dieser Arbeit; wie auch der von DIGAETANO und STROM (2003). Neben dem im verwendeten Governanceansatzes verankerten akteurzentrierten Institutionalismus finden die Akteursanalyse (vgl. Abschnitte 3.4.1 und 3.5.4) sowie der Fallstudienansatz als allgemeine Elemente der Politikfeldanalyse Berücksichtigung.

Politikfeldanalysen beschäftigen sich mit konkreten politischen Inhalten bzw. mit dem empirisch aufweisbaren Handeln politischer Akteure und gehen der Frage nach,

„was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztendlich bewirken.“ (Schneider und Janning, 2006: 11; ähnlich Blum und Schubert, 2009: 15)<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Im Zusammenhang mit der Attraktivitätspolitik werden in dieser Arbeit vor allem Maßnahmen und Politiken zur Steigerung der wirtschaftlichen Standortattraktivität einer Stadt – darunter etwa Instrumente zur Anwerbung von (ausländischem) Kapital und vermehrten Ansiedlung (ausländischer) Unternehmen – betrachtet. Vgl. Abschnitt 4.2.2 für eine ausführliche Auseinandersetzung.

<sup>96</sup> In Anbetracht dieses Abstraktionsniveaus wird daran erinnert, dass Urban Governance in der Regel selektiv themen- und problemlösungsbezogen ist und nach Politikfeldern variiert – mit einer Wirksamkeit für bzw. in einem bestimmten Gebiet (Territorialität) (vgl. Sabatier, 1993: 120; Benz 2004c: 153f.; Fürst, 2004: 53 sowie Abschnitt 3.3.1).

Die Politikfeldanalyse untersucht in diesem Gesamtzusammenhang also die Politikinhalte („*policy*“), zu deren Erklärung sie Elemente der Strukturen („*polity*“) und Prozesse („*politics*“) heranzieht (Blum und Schubert, 2009: 33; vgl. Schneider und Janning, 2006: 17).<sup>97</sup> Der Policy-Begriff wird dabei häufig weiter differenziert, um den zeitlichen Verlauf politischen Handelns zu erfassen: Der Politikinhalt („*policy output*“) fasst dabei das Ergebnis des formalen Entscheidungsprozesses, als Policy-Ergebnis („*policy outcome*“) wird das Resultat des unmittelbaren Durchführungshandelns des implementierenden Akteurs bezeichnet und mit der Policy-Wirkung („*policy impact*“) werden die längerfristigen Auswirkungen adressiert (Schneider und Janning, 2006: 15).

Da die moderne Politikanalyse kein normatives Politikideal unterstellt, sondern das konkrete politische Handeln zum Gegenstand hat,<sup>98</sup> erachten es SCHNEIDER und JANNING (2006: 17, 18) für sinnvoll, den Policy-Begriff allgemein zu definieren:

„Eine Policy umfasst die verbindliche Festlegung bewerteter Handlungsoperationen oder Strategien, um bestimmte Ziele zu erreichen bzw. Probleme zu lösen.“

Diese Begriffsdefinition schließt sowohl das Handeln des Staates, als auch das Handeln weiterer Akteure ein, sofern letztere auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, der Produktion öffentlicher Güter bzw. auf die Lösung kollektiver Probleme zielen (Schneider und Janning, 2006: 18). So fokussiert die Politikfeldanalyse auf einen thematischen Teilbereich innerhalb eines politischen Systems, in dem politisches Handeln vorwiegend durch institutionelle Arrangements kanalisiert wird (vgl. Schneider und Janning, 2006: 65).<sup>99</sup>

Neben den Institutionen betrachtet die Politikfeldanalyse als weitere Komponente diejenigen Handlungseinheiten bzw. Akteure, die an der Formulierung und Umsetzung einer öffentlichen Politik beteiligt sind (Schneider und Janning, 2006: 65). Der Zusammenhang der Wirkungen und Wechselbeziehungen zwischen Institutionen und Akteuren wird in dieser Arbeit auf Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus dargestellt (vgl. Abschnitt 3.4, insbes. 3.4.2). Für die daran beteiligten politischen Akteure ist eine Akteurstypologie erstellt, die die jeweils im Policy-Prozess eingenommene Rolle und den Beteiligungsgrad abbildet (vgl. Abschnitt 3.5.4).<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Die Governance-Perspektive dieser Analysen berücksichtigt insbes. die Art und Weise des Regierens, Steuerns und Koordinierens (Benz, 2004a: 17, 21; vgl. Abschnitt 3.2): „*Darüber hinaus verweist der [Governance-]Begriff neben prozessualen auch auf strukturelle, funktionale und instrumentelle Aspekte des Regierens, Steuerns und Koordinierens. Für den Gegenstandsbereich der Politikwissenschaft können wir insofern festhalten, dass mit dem Begriff der Governance der Gesamtzusammenhang von polity (Institutionen), politics (Prozesse) und policy (Politikinhalt) erfasst werden kann.*“ (Benz, 2004a: 17).

<sup>98</sup> Eine Einführung zur Kritik an der Policy-Analyse und den daraus entwickelten konzeptionellen Ansätzen – u. a. Policy-Netzwerk Analyse, Policy Advocacy-Koalitionen – bietet z. B. HÉRITIER (1993a: 10-22).

<sup>99</sup> Zum Begriff der Institutionen vgl. Abschnitte 3.4.1 und 3.4.2.

<sup>100</sup> Erneut erwähnt sei, dass die Politikfeldanalyse keine konkrete Zusammensetzung von Akteuren in einem politischen System unterstellt, sondern die vorherrschende Akteurskonstellation innerhalb institutioneller Strukturen spezifisch ermittelt (vgl. Héritier, 1993 sowie Schneider und Janning, 2006).



Wie der akteurzentrierte Institutionalismus steht auch die Einbettung des institutionellen Milieus bei DIGAETANO und STROM (2003) in der Entwicklungstradition der Politikfeldanalyse. So setzt die jüngere Policy-Forschung Situationsdeutungen, Wissensformen, Werthaltungen und Interessensorientierung nicht mehr als gegeben voraus, sondern macht sie als erklärende Faktoren eines Politikprozesses zu einem eigenen Untersuchungsgegenstand (vgl. Schneider und Janning, 2006: 96, 97), was als „culturalist turn“ (ebd.: 97) in der Politikfeldanalyse bezeichnet werden kann.<sup>101 102</sup>

Als weiterer wichtiger Aspekt der Politikfeldanalyse ist das Politiknetzwerk zu betrachten (Schneider und Janning, 2006: 97ff.). Politiknetzwerke, so SCHNEIDER und JANNING (2006: 159)

„[...] beziehen sich auf Interaktionszusammenhänge, in denen die Zahl der an einer Politik beteiligten Akteure noch überschaubar bleibt, die Akteure über ihre jeweiligen Interessen informiert sind, ihr gemeinsames Handeln abstimmen bzw. aushandeln und Kooperationen unter Umständen auf Dauer stellen können.“

In diesem Zusammenhang ist für diese Arbeit jedoch das Konzept der Akteurskonstellationen nach SCHARPF (2000) rahmengebend, welches die beteiligten Akteure, ihre Strategieoptionen, ihre Präferenzen und die damit verbundenen Ergebnisse fasst; wobei die weitere Betrachtung mittels der Typologie zum Akteurshandeln nach SWIANIEWICZ (2006) erfolgt (vgl. Abschnitt 3.5.4), wobei mit den primären Akteuren nur diejenigen Akteure, die Entscheidungsprozesse tatsächlich maßgeblich beeinflussen und verantworten.

## 4.2 Einbettung und Auswahl der Fallstudien

Eine Auswahl der Fallstudien erfolgt entlang einer räumlichen sowie entlang einer thematischen Fokussierung. Angesichts der Ausführungen zum strukturellen Kontext (vgl. Abschnitt 3.5.2) können im Weiteren in räumlich-territorialer Hinsicht vor allem eine nationale Ebene sowie eine regional-städtische Ebene unterschieden werden.<sup>103</sup> Thema-

---

<sup>101</sup> Eine Entwicklung, die spätestens seit den 1980er Jahren erfolgte (vgl. Almond, 1987; vgl. Abschnitt 3.5.3). SCHNEIDER und JANNING (2006: 97) verweisen diesbezüglich auf die Ansätze von RENATE MAYNTZ und PAUL A. SABATIER, die Programmorientierungen und Problempereptionen als wichtige Variablen im Policyprozess berücksichtigen: *„[...] MAYNTZ und SABATIER] fügen der Betrachtung von politischen Entscheidungsprozessen als rein strategisches Abgleichen und Kalkulieren von Machtressourcen und als erfolgsorientiertes Artikulieren und Aggregieren von Interessen eine zusätzliche Komponente hinzu. Individuelles Entscheiden und kollektives Handeln hängt auch mit dem Verfolgen programmatischer Grundorientierungen, dem Rückbezug auf moralische Wertvorstellungen und der Durchsetzung normativer Zielvorstellungen von einem guten Leben, einer wohlgeordneten Gesellschaft oder einem handlungsfähigen Staatswesen zusammen.“*

<sup>102</sup> Zur Erfassung von Entscheidungen und Handlungen politischer Akteure vgl. Abschnitt 3.5.4.

<sup>103</sup> Weiter wird der strukturelle Kontext der regional-städtischen Ebene spezifischer über die regionale Ebene (Perflussdelta), die städtische Ebene (Guangzhou) sowie die Ebene der Wirtschaftseinheit (GDD) betrachtet (vgl. Abschnitt 5).

tisch wird fokussiert auf (i) das Politikfeld der Attraktivitätspolitik, (ii) den Schwerpunkt des Investitionsklimas sowie (iii) die zugehörigen Politikelemente.

Vor einer Betrachtung dieser räumlichen und thematischen Ebenen, sei zur Orientierung zunächst ein Blick auf das Konzept der Wirtschaftseinheiten geworfen, die für beide Ebenen einen Bezugspunkt bilden. Ein Ziel des ersten Feldforschungsaufenthalts im Frühjahr 2007 war die Identifikation von mehreren, geeigneten Wirtschaftseinheiten als Fallstudien. Entsprechend erfolgte eine Sondierung unter Rückgriff auf wissenschaftliche Artikel und sonstige Dokumente, Diskussionen mit Projektpartnern und weiteren Experten sowie Besuche einer Reihe von Wirtschaftseinheiten im Perflussdelta bzw. in Dongguan, Guangzhou und Shenzhen.<sup>104</sup> Vor diesem Hintergrund können Wirtschaftseinheiten wie folgt klassifiziert werden:<sup>105</sup>

– Region:<sup>106</sup>

Zum Beispiel die Wirtschaftszone des Perflussdeltas („*Pearl River Delta Economic Zone, PRDEZ*“; vgl. Abschnitt 5.2) oder die „*Open Coastal Regions, OCRs*“ innerhalb deren administrativen Grenzen spezifische Investitionspolitiken greifen; die teilweise auch für andere darin verortete Wirtschaftseinheiten gelten, siehe unten.

– (National-)Staatliches Sonderwirtschaftsgebiet, SWG:

Zum Beispiel „*Special Economic Zone, SEZ*“, „*Economic and Technological Development Zone, ETDZ*“, „*Free Trade Zone, FTZ*“ etc. Diese halten Flächen, Infrastruktur und Dienstleistungen für eine Vielzahl an Unternehmen bereit und boten bis in die jüngere Zeit je nach wirtschaftspolitischer Ausrichtung variierende Anreizsysteme (vgl. Abschnitt 5.1.2).

---

<sup>104</sup> Zur Orientierung diene dabei eine allgemeine Definition von Wirtschaftseinheiten als Produktionsstätten und Teil der Gesamtwirtschaft also funktionale Räume innerhalb eines Landes bzw. einer Stadt, die einen Beitrag zur regionalen bzw. städtischen Entwicklung leisten (vgl. Dichtl und Issing, 1987: 250).

<sup>105</sup> Hier entsprechend des räumlichen Zuschnitts etwa in Größe bzw. Ausdehnung absteigend; wobei das Kriterium nicht exakt anwendbar ist: Nationalstaatliche Gebiete sind nicht notwendigerweise größer als Lokale etc. Unberücksichtigt bleiben einzelne Unternehmer, Haushalte etc. (vgl. Abschnitt 3.5.4). Für spezifische Sonderformen, z. B. funktionale Überlagerungen o. Integration mehrerer Einheiten, vgl. zudem die Abschnitte 5.1.2, 5.4 sowie 8.1 und 8.4.

<sup>106</sup> Der Begriff der Region oder der Wirtschaftsregion wurde und wird in der VRC unterschiedlich verwendet. Nach TAUBMANN (2003b: 863) bestehen zwei übergeordnete Begriffskontexte: Die Region ist (1) ein taxonomischer Begriff und (2) eine räumliche Untereinheit des nationalen Territoriums, die unterschiedliche Ausdehnungen haben kann. Je nach verwendetem Kriterium können so bspw. Makroregionen mehrere Provinzen umfassen (z. B. das „*Pan-Pearl River Delta, PPRD*“), Einheiten zur Darstellung räumlicher Entwicklungsunterschiede konstruiert (z. B. Küstenstädte vs. Inlandregionen), Kooperationseinheiten entlang natürlicher Grenzen gebildet (z. B. „*Cross-border Growth Triangles*“) oder schließlich Entwicklungszonen (z. B. SWG) organisiert werden (vgl. Abschnitt 5.1.2).

- Lokales Industriegebiet bzw. lokaler Industriepark z. B. einer Gemeinde oder Provinz: Auch diese stellen Flächen, Infrastruktur und (teilweise) Dienstleistungen für mehrere Unternehmen bereit; Investitionsanreize sind in der Regel weniger umfassend.<sup>107</sup>
- (Größeres) Unternehmen; Fabrikkomplex: Größeres, abgeschlossenes Gelände, in dem Einrichtungen wie z. B. Werkshallen, Büros und Wohnheime gebündelt sind.
- Kleines und mittleres Unternehmen (KMU); „*Township and Village Enterprise, TVE*“<sup>108</sup>; „*Danwei*“ (städtische Produktionseinheit)<sup>109</sup>.

Im Rahmen der Feldaufenthalte zeigte sich, dass eine Konzentration auf in Guangzhou gelegene nationalstaatliche Sonderwirtschaftsgebiete aus forschungspraktischen Gründen sinnvoll ist. Entsprechend wurde die ursprüngliche Erwägung aufgegeben, mehrere räumliche Fallstudien aus den betrachteten Städten auszuwählen, und mit dem „*Guangzhou Development District, GDD*“ ein Verbund von vier nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebieten (vgl. Abschnitt 5.1.2.2) als Untersuchungsgegenstand definiert.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Eine Abgrenzung ist sinnvoll, da Industrieparks häufig Merkmale von SWG besitzen, z. B. Gewährung öffentlicher Förderung, Deregulierung (Laabdallaoui, 1999: 10, vgl. auch Madani, 1999: 16). Erschließungsaktivitäten sind als grundständige Aufgaben der Gebietskörperschaften keine besondere Förderung, weshalb hier gilt, dass ein Industriepark kein SWG ist, wenn dieser nicht durch die Anwendung besonderen Rechts öffentlich gefördert wird (Laabdallaoui, 1999: 10f.).

Über zentralstaatlich eingeräumten Vergünstigungen hinausgehend, realisieren lokale Behörden Förderanreize auch durch teilw. eigenmächtige Entscheidungen (z. B. Verzicht auf lokale Steueranteile: Int. 24, 2007; ähnlich Int. 20, 2008).

<sup>108</sup> Eine „*Township and Village Enterprise, TVE*“ ist ein eng mit Stadt- und Dorfgemeinden verbundener Kollektivbetrieb. TVE sind Unternehmen in ländlich administrativen Gebieten, die im zweiten und dritten Sektor tätig sind und nicht explizit dem Staat oder privaten Investoren gehören, auch wenn Kooperationen mit lokalen Regierungen („*Township and Village Governments, TVGs*“) verbreitet sind. Mit dem Begriff der TVE wird eine Gruppe heterogener Unternehmen gefasst, die eine Gemeinsamkeit besitzen: die unklare Struktur der Eigentumsrechte (Gaudig, 2004: 342; vgl. Weitzman and Xu, 1994). Trotz hoher wirtschaftlicher Bedeutung in den 1970er Jahren kaum sichtbar und zunächst durch die Zentralregierung nur toleriert, erfuhren die v. a. in Guangdong, Fujian, Zhejiang und Jiangsu verbreiteten TVE seit den 1980er Jahren offene Unterstützung und erzielten Mitte der 1990er Jahre fast die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts der VRC (Gaudig, 2004: 341). Weiterführend: umfassend GAUDIG (2004), CHE und QIAN (1998) zur Organisation von TVE mit Fokus auf Governance, CHOW (2004) zu Kompetenzerwerb und Qualitätsentwicklung innerhalb der TVE und GAUBATZ (2005) für einen Vergleich von TVE mit staatseigenen Betrieben.

<sup>109</sup> HEBEL (2003: 145f.) bietet eine lexikalische Einführung zu den „*Danwei*“: Im Rahmen der Industriesozialisierung errichtet (1955/56), bilden die Danwei im städtischen Bereich der VRC die Basisorganisation von Wirtschaft, Politik, Gesellschaft und Verwaltung. Die selbsterhaltende Lebensgemeinschaft diente gleichzeitig als soziales Netz für Ihre Mitglieder und als soziale Kontrollinstanz (Taubmann, 1993: 425; vgl. Gaubatz 1999: 1496f.). Ihre Bedeutung für die chinesische Gesellschaft war und ist fundamental (Hebel, 2003: 145f.), auch wenn die Danwei im Zuge der Reformpolitik erheblichem Veränderungsdruck ausgesetzt ist; bspw. können die chinesischen Staatsunternehmen über das Jahr 2007 hinaus keine Arbeitsplatzgarantien mehr geben (Hartmann, 2006: 177).

<sup>110</sup> Zu den Gründen für diese Reduktion auf ein Sonderwirtschaftsgebiet zählen u. a.:

- die große Vielfalt an Wirtschaftseinheiten im Perlflossdelta, darunter SWG und unzählige „gewöhnliche“ Industrieparks (für einen Ordnungsversuch zu den nationalstaatlichen SWG vgl. Anhang 12.5),
- die Überlappung/Integration mehrerer Gebiete („*zone within a zone*“, vgl. Abschnitte 5.3.2.3 u. 8.4.1),

## 4.2.1 Räumliche Fokussierung (Territorialität)

### 4.2.1.1 Nationale Ebene der Volksrepublik China

Für die Entwicklung der Regionen bzw. der Städte in der Volksrepublik China sind nach WEI (2007: 21-25; vgl. auch Wei, 2001; Shen, 2007: 303) drei sich beeinflussende und überlagernde Einflussgrößen festzustellen, die den chinesischen Staat fundamental verändert haben: (1) Vermarktlichung, (2) Dezentralisierung und (3) Globalisierung. Abschnitt 5 behandelt die Verflechtung der nationalen Ebene<sup>111</sup> mit den übrigen räumlichen Ebenen im Detail, jedoch seien die folgenden Beispiele zur Einordnung genannt:

Im Zuge der Transformationsprozesse setzten so beispielsweise Prozesse der Dezentralisierung und der Vermarktlichung die chinesischen Städte und Regionen in die Lage, die Auswirkungen des zunehmenden globalen Wettbewerbs positiv für sich zu nutzen und ein schnelles Wachstum umzusetzen, u. a. über die Strategie der exportorientierten Industrialisierung. Anfangs lediglich auf ausgewählte Städte beschränkt, schaffte die Ausweitung der Reformen in der Mitte der 1990er Jahre (Finanzreform, fortschreitende Dezentralisierung etc.) die Bedingungen für eine Teilnahme am globalen Wettbewerb für erheblich mehr Städte und Regionen (vgl. z. B. Chan, 2006: 232).

Städte und Wirtschaftseinheiten werden durch die nationale Gesetzgebung und deren Handhabung beeinflusst. So verändert etwa die ab 2008 eingeführte, einheitliche Körperschaftssteuer („*combined tax*“) von 25 % für nationale und ausländische Unternehmen (The Dezan Shira China Group, 2007: 7f.) die Attraktivität der (nationalstaatlichen) Sonderwirtschaftsgebiete da ihre vormals vorteilhaften Anreizsysteme strukturelle Veränderungen erfahren und sie sich einem gestiegenen Wettbewerb ausgesetzt sehen (GUO, 2003: 70; Wong und Tang, 2005: 310; Becker, 2009: 3, 4). Ein weiteres Beispiel sind Migrationsbestimmungen, deren Lockerung zu der hohen Anzahl an Arbeitsmigranten im Perflusdelta und damit maßgeblich zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region beigetragen haben (vgl. Abschnitt 4.2.2.1). Und hinsichtlich des administrativen und politischen Systems des Landes ist die Bedeutung hierarchischer Strukturen nach wie vor

- 
- teilw. nur schwer durchschaubare Verwaltungsstrukturen (z. B. ist der „*Guangzhou Panasonic Wanbao Industrial Park*“ im Distrikt Panyu „extraterritorialer“ Bestandteil des GDD, vgl. Abschnitt 8.4 – wodurch dieser als erwogene Fallstudie „kommunales Industriegebiet“ ausfiel),
  - nicht direkt ersichtliche Marketingmaßnahmen (so sind alle high-tech-bezogenen Wirtschaftsgebiete zu u. a. statistischen Zwecken der „*Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone*“ zugeordnet, vgl. Abschnitt 8.4), sowie
  - forschungspraktische Gründe, wie räumliche Distanzen zwischen potenziellen Zonen, Zugang zu Interviewpartnern, Unterlagen etc. (vgl. Abschnitt 4.3) sowie damit zusammenhängende (potenzielle) Schwierigkeiten des Vergleichs bei unterschiedlichen Informationsdichten.

Für weiterführende Angaben zur Auswahl der Fallstudien vgl. ARRI ET AL. (2008: Abschnitt II.4).

<sup>111</sup> Die VRC ist dabei wiederum in eine internationale Ebene eingebunden, wobei diese Ebene vor allem der konzeptionellen Vollständigkeit einer räumlichen Abgrenzung dient und die relevanten Wechselwirkungen sind jedoch über die Wirkungseffekte des strukturellen Kontext berücksichtigt sind (vgl. Abschnitt 5, insbes. 5.1).

ungebrochen (vgl. Abschnitte 5 und 6), trotz weitreichender Dezentralisierungsmaßnahmen mit einer umfassenden Übertragung administrativer, fiskalischer und wirtschaftlicher Entscheidungsgewalten an verschiedene Regierungs- und Verwaltungsstellen unterhalb der chinesischen Zentralregierung (vgl. Abschnitt 5.1.1.2).

#### 4.2.1.2 Regional-städtische Ebene

Innerhalb der südchinesischen Provinz Guangdong wird das Perflusdelta („*Pearl River Delta, PRD*“) als Untersuchungsregion betrachtet. Das Delta umfasst Gebiete aus den neun Städten Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Dongguan, Zhongshan, Foshan, Huizhou, Jiangmen und Zhaojing, die, mit Ausnahme der beiden ersten Städte als „*vice-provincial-level cities*“, auf der Bezirksebene („*prefecture-level cities*“) verortet sind (Guangdong Provincial Bureau of Statistics and Guangdong Survey Office of National Bureau of Statistics, 2007: 554; vgl. Shen et al., 2006: 697; Jin, 2007: 4; vgl. Abbildung 2). Aus wirtschaftlicher und kultureller Perspektive werden häufig auch Hong Kong und Macao zum Perflusdelta gezählt, wobei dann die Bezeichnung „*Greater Pearl River Delta, GPRD*“ üblich ist.

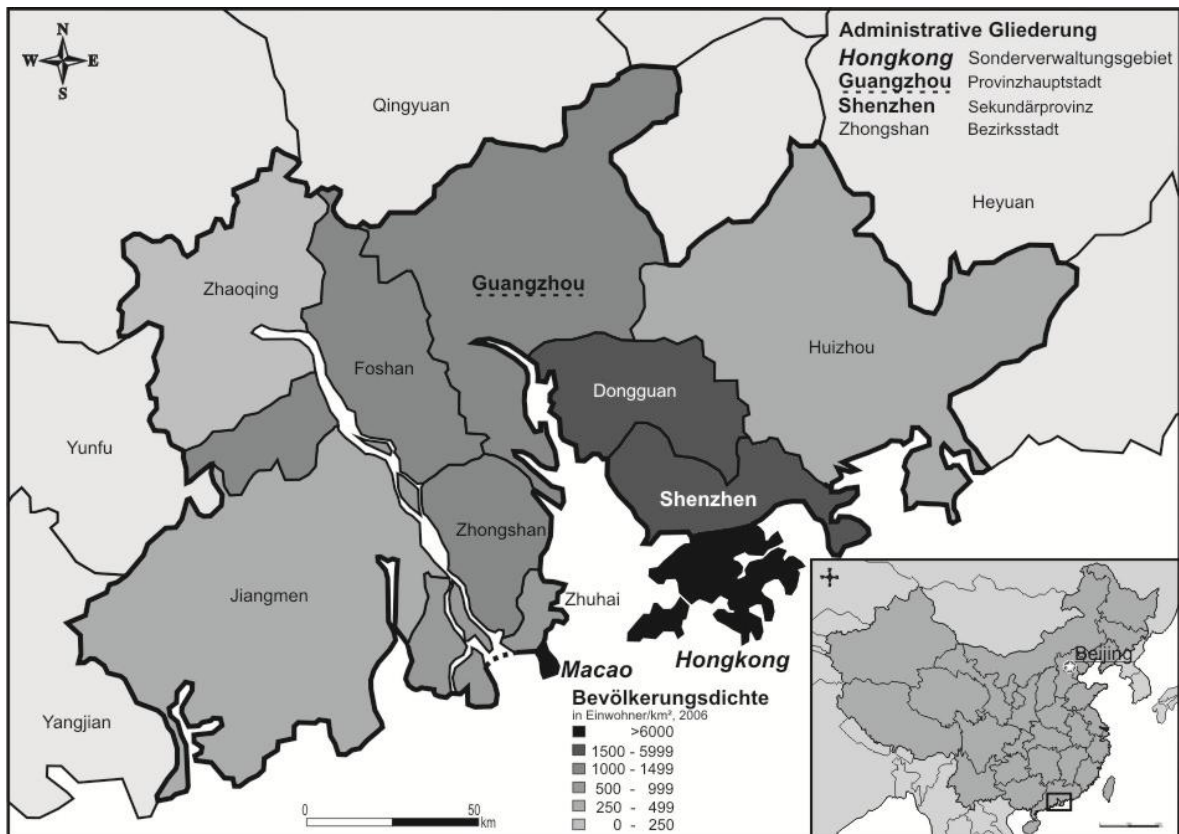
Mit dem Perflusdelta werden verschiedene Gebietszuordnungen verknüpft (Shen et al., 2006: 694). Die „*Open Coastal Region Pearl River Delta, OCR PRD*“ bzw. die „*Open Coastal Economic Zone Pearl River Delta, OCEZ PRD*“ wurde im Jahr 1985 durch den chinesischen Staatsrat eingerichtet (Meng, 2003) und umfasst die oben genannten neun Gebiete. Das STATISTISCHE AMT DER PROVINZ GUANGDONG dagegen fasst mit dem Begriff der „*Pearl River Delta Economic Zone, PRDEZ*“ 13 Städte und Kreise (Distrikte) zusammen: Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Foshan, Jiangmen, Dongguan, Zhongshan, die städtische Distrikte von Huizhou, Zhaoqing und der Kreise Huidong und Boluo, sowie die Kreisstädte Gaoyao und Sihui (Guangdong Provincial Bureau of Statistics and Guangdong Survey Office of National Bureau of Statistics, 2007: 557).<sup>112 113</sup>

---

<sup>112</sup> Andere zählen insgesamt 28 Städte (Einheiten), 17 im inneren und elf im äußeren Perflusdelta, zur PRDEZ (Department of Urban Studies & Planning, MIT, 2001; British Chamber of Commerce, Guangdong, 2004; Shen et al., 2006: 694; bei Meng, 2003 sind es sogar 31 Städte und Kreise). Bei SVENSON (2007) finden sich die Bezeichnungen „*Pearl River Delta Economic Region, PRDER*“ und „*Pearl River Delta Open Economic Region, PRD OER*“ und ENRIGHT ET AL. (2007: 5) verwenden den Begriff der „*Pearl River Delta Economic Zone, PRDEZ*“. Vgl. ergänzend auch Anhang 12.4.

<sup>113</sup> Unstimmigkeiten bzw. parallel verwendete Bezeichnungen bei Begriffen oder Gebietsnamen sind keine Seltenheit und häufig Quelle von Missverständnissen, wie auch während der Interviews vor Ort deutlich wurde. Daher wird an gegebener Stelle jeweils auf die Bandbreite der Bezeichnungen hingewiesen und der verwendete Begriff festgelegt (vgl. insbes. Abschnitte 5.1.2 und 5.4).

Abbildung 2 – Das Perflussdelta in der südchinesischen Provinz Guangdong, China



Kartengrundlage: Guangdong Statistical Yearbook (2007); grafische Darstellung: Henry Küper (2008).

Das Perflussdelta als Untersuchungsraum ist durch die Einbettung der Arbeit in das Projekt „*Borders and Urban Governance*“ im DFG-Schwerpunktprogramm 1233 bestimmt (vgl. Abschnitt 2), wobei eine Auseinandersetzung mit Urban Governance in diesem Gebiet einen besonderen Erkenntnisgewinn verspricht. Zum einen ist dies inhaltlich begründet in der Funktion des Perflussdeltas als reform- und wirtschaftspolitischer Vorreiter der Volksrepublik China mit seiner hohen Anzahl an Sonderwirtschaftsgebieten (vgl. Abschnitt 5.1.2 und Anhänge 12.3 bis 12.5) sowie als dynamische megarurbane Region mit einer polyzentralen Stadtstruktur (vgl. Abschnitt 5.2). Zum Anderen ergibt sich dies pragmatisch über die Zugänglichkeit für die Forschung, wie z. B. WEI (2007: 29) bemerkt:

„Core areas of coastal regions, or the globalizing city regions of China, including [..., the] PRD [...] attracted much attention of the scholars. Such regional bias is due to their advantages in accessibility, data availability, and local collaborators [...].“

Der städtische Betrachtungsraum ist Guangzhou (广州市). Guangzhou ist die Hauptstadt der Provinz Guangdong und liegt räumlich etwa im Mittelpunkt des Perflussdeltas (vgl. Abbildung 2). Die im Jahr 2007 offiziell mit 9,8 Millionen Einwohnern bevölkerte Stadt besitzt eine mehr als 2100jährige Geschichte, in der sie als Knotenpunkt Südchinas und

über teilweise jahrhundertelange Zeiträume als einziger Handelshafen für das Ausland diente.<sup>114</sup> Auch heute nimmt Guangzhou eine hervorgehobene Stellung als politisches, kulturelles und ökonomisches Zentrum sowie als Ausbildungs-, Wissenschafts- und Technologiezentrum des Perlfussdeltas bzw. des gesamten südlichen Chinas ein (vgl. Abschnitt 5.3.2).

Als Fallstudie bietet sich Guangzhou angesichts ihrer wirtschaftspolitischen Einbettung sowie der in ihr verorteten (Sonder-)Wirtschaftsgebiete besonders an, können doch Unterschiede in den Wechselwirkungen zwischen den betrachteten Akteurskonstellationen in diesen Gebieten und den Kontextfaktoren erwartet werden. In diesem Zusammenhang spielen unter anderem die folgenden Aspekte eine Rolle:

- Innerhalb des Verwaltungssystems der Volksrepublik China legt der Rang einer Stadt die Anzahl der lokalen Regierungsbehörden und Beamten, die Entscheidungsspielräume, Finanzausstattung und -verteilung der Verwaltung usw. fest (Ma, 2005). Je nach Rang werden zudem verschiedene Rechte gewährt, etwa die Möglichkeit, Investitionen anzuwerben, Land für Wohnbebauung oder industrielle Entwicklung zu akquirieren und wirtschaftspolitische Maßnahmen umzusetzen (vgl. Abschnitt 5.1.1), wobei sich mit MA (2005: 485) zusammenfassen lässt:

„The higher a territorial unit's administrative rank, the greater power it has in administrative, fiscal and economic matters.”

Als *Sekundärprovinz* („*fu shengji shi*“) (Heilmann, 2004: 104; Ma, 2005: 483) und Hauptstadt der Provinz Guangdong verfügt Guangzhou über umfassende Entscheidungsmöglichkeiten und -spielräume.

- Neben diesen rangbedingten Vorteilen erhielt Guangzhou, wie viele andere Städte und Regionen, im Rahmen der Transformationsprozesse weitere wirtschaftspolitische Sonderrechte: etwa über den Status einer „*Open Coastal City, OCC*“ im Jahr 1984 (vgl. z. B. Han und Yan, 1999; Ng und Tuan, 2001; Meng, 2003), den Status einer separat bzw. zentral geplanten Stadt „*jihua danlie chengshi*“ (Sze, 1997: 39; vgl. Wei, 2004: 305) im Oktober 1984<sup>115</sup> sowie den Möglichkeiten im Rahmen der Errichtung der „*Open Coastal Economic Zone Pearl River Delta*“ im Jahr 1985 und der Etablierung der Provinz Guangdong als „*Central Reform Testing Zone, CRTZ*“ im Jahr 1988 (Ng und Tuan, 2001).
- In Guangzhou errichtete die Zentralregierung mehrere nationalstaatliche Sonderwirtschaftsgebiete, was das ökonomische Gewicht der Stadt steigerte.

---

<sup>114</sup> Zur Geschichte von Guangzhou vgl. GARRETT (2002), insbes. für die Zeit ab den Handelskonzessionen an die Briten und andere bis zu den 1930er Jahren.

<sup>115</sup> Zum Status der „*jihua danlie chengshi*“ vgl. weiterführend Abschnitt 5.4.1 u. Fußnote 158.

- Daneben spielen forschungspraktische Gründe eine Rolle, konnte in Guangzhou – im Gegensatz zu Dongguan oder Shenzhen – bereits zu Beginn der Feldforschung auf ein vergleichsweise gut ausgebautes Kontaktnetzwerk zurückgegriffen werden.

Als funktionaler Raum innerhalb der Stadt Guangzhou ist der „*Guangzhou Development District*“ (广州开发区, GDD) als spezifische Fallstudie ausgewählt. Der im Osten von Guangzhou liegende GDD gehört zu den größten staatlich geführten Sonderwirtschaftsgebieten im Süden der Volksrepublik China und wurde im Jahr 2002 als ein Zusammenschluss von vier nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebieten gegründet (GETDD – errichtet 1984, GHIDZ – 1991, GFTZ – 1992, GEPZ – 2000; vgl. Abschnitte 5.4.2 und 5.4.3).<sup>116</sup> Der vom Verwaltungskomitee des GDD als einzigartig dargestellte Zusammenschluss markiert einen besonderen Punkt verschiedener struktureller Anpassungen und strategischer Überlegungen zu den Sonderwirtschaftsgebieten in der Stadt vor dem Hintergrund verschiedener wirtschaftspolitischer Entwicklungen und eines zunehmenden Städtewettbewerbs. Dabei zog der Zusammenschluss auch Veränderungen hinsichtlich der Zuständigkeiten der mit der Entwicklung des GDD im weiteren Rahmen verbundenen Akteure nach sich. Ähnliche Veränderungen ergaben sich im Zuge des zunehmenden Engagements der Stadtregierung von Guangzhou zur Entwicklung ihrer nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete, welches schließlich im Jahr 2005 in den Ausbau des GDD zu einem eigenen Stadtteil mit der Neugründung des Luogang Distrikt (萝岗) mündete (vgl. Abschnitt 5.4). Zu den oben angeführten Auswahlkriterien (vgl. die Einleitung zum Abschnitt 4.2, insbes. Fußnote 110) kommen so weitere Gründe hinzu, die für den GDD als Untersuchungsgegenstand sprechen.

#### 4.2.2 Thematische Fokussierung (Politikfeld)

Mit der Auswahl des Politikfelds der Attraktivitätspolitik erfolgt eine Konzentration auf ökonomische und wettbewerbliche Aspekte im Rahmen der städtischen Entwicklung in der Volksrepublik China. Die Arbeit betrachtet dabei vor allem Maßnahmen und Politiken zur Steigerung der wirtschaftlichen Standortattraktivität einer Stadt; darunter etwa Instrumente zur Anwerbung von (ausländischem) Kapital und zur vermehrten Ansiedlung (ausländischer) Unternehmen.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> GETDD: „*Guangzhou Economic and Technological Development District*“; GHIDZ: „*Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone*“; GFTZ: „*Guangzhou Free Trade Zone*“; GEPZ: „*Guangzhou Export Processing Zone*“.

<sup>117</sup> Andere Aufwertungsmaßnahmen, z. B. die Verbesserung der Wohnsituation, werden ergänzend behandelt (vgl. Abschnitt 5.4.3).



Vor dem Hintergrund der Erfahrungen während des Feldforschungsaufenthalts im Februar 2007, die zeigten, dass eine thematische Fokussierung allein auf das Politikfeld der Attraktivitätspolitik zu unspezifisch ist und sich die Aussagen von Interviewpartnern daher hinsichtlich einer Betrachtung von Urban Governance nur schwer verwerten ließen, wurde der thematische Fokus über den Schwerpunktbereich des Investitionsklimas sowie zugehörigen Politikelementen konkretisiert.

#### 4.2.2.1 Attraktivitätspolitik

Zur Betrachtung von Attraktivitätspolitik ist zunächst eine konzeptionelle Einordnung von Wettbewerbsarten nützlich. Den Wettbewerbskontext versteht BENZ (2003) dabei nicht nur als externe Herausforderung für die Regionalpolitik, sondern als Teil der regionalen Steuerungsstrukturen. Darin können beispielsweise (lokal-)staatliche Akteure Regelungs- und Steuerungsimpulse zur Mitgestaltung von Standortfaktoren<sup>118</sup> setzen, um so die Entscheidungsfindung von Unternehmen, die in der Regel eine Analyse und Gewichtung von Standortfaktoren beinhaltet, zur Ansiedlung am jeweils eigenen lokalen Standort zu beeinflussen. Nach BENZ (2003: 53f., 65-67) lässt sich regionaler Wettbewerb in drei Arten unterscheiden, die in Wechselwirkung miteinander stehen:

1. Anbieterwettbewerb,
2. Standortwettbewerb und
3. Policy-Wettbewerb.

Zu 1) Der Anbieterwettbewerb, ist nach BENZ (2003: 53) durch eine Deregulierung im Bereich von Dienstleistungen gekennzeichnet, wobei für die regionale Politik relevant sei,

„[...] dass marktförmige Mechanismen der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen eingeführt oder verstärkt wurden. Regionen [bzw. Städte] können Infrastrukturleistungen in einem Feld von konkurrierenden Leistungsanbietern auswählen, sie können allerdings dabei auch mit anderen Regionen [bzw. Städten] um die besten Angebote konkurrieren.“

Zu 2) Beim Standortwettbewerb konkurrieren Regionen bzw. Städte um Investitionen von Unternehmen, für welche regionale Räume als Standort von Bedeutung sind. Der Wettbewerb erfolgt dabei nicht notwendiger Weise einer funktionalen Marktlogik und ist auch

---

<sup>118</sup> Standortfaktoren können wiederum hinsichtlich ihrer Einflusswirkung unterschieden werden in (Gabler Verlag, 1994 Nachdr.: 3098f.; vgl. Bea 1987: 616f.):

1. beschaffungsseitige Faktoren (u. a. Grund und Boden, Verkehrsanbindungen, Arbeitsmarktbedingungen, Staatsleistungen, Energieversorgung),
2. produktionsbezogene Faktoren (u. a. ökologische, politische und technologische Bedingungen) und
3. absatzseitige Faktoren (u. a. Absatzmärkte, Konkurrenz, staatliche Absatzhilfen).

In dieser Arbeit sind verschiedene Maßnahmen zur Ausgestaltung der Standortfaktoren in der VRC erläutert (vgl. v. a. Abschnitt 5); von einer systematischen Behandlung gemäß der obigen Kategorisierung wird jedoch abgesehen.

nicht rein extern determiniert. Vielmehr wird in der Region selbst entschieden, ob und wie eine Reaktion auf die Wettbewerbsherausforderungen erfolgt (Benz, 2003: 54).

Zu 3) Im Policy-Wettbewerb werden schließlich Steuerungsmaßnahmen zur Verwirklichung von Zielen oder zur Umsetzung von Qualitätsstandards eingesetzt.

„Gegenstand der Konkurrenz sind dabei weder Ressourcen noch Leistungsangebote, sondern ‚beste‘ Praktiken unterschiedlicher Art, allgemein gesprochen also Programme, Maßnahmen, Arten der Programmdurchführung, Organisationsformen oder Formen der Zusammenarbeit der regionalen Akteure.“ (Benz, 2003: 54)

Hinsichtlich der Attraktivitätssteigerung identifizieren XU und YE (2005: 301) verschiedene Maßnahmen, die von chinesischen Städten eingesetzt werden:

- physische Bau- und Aufwertungsmaßnahmen, z. B. Erweiterung und/oder Verbesserung der Infrastruktur, Sanierungen etc. (Standortwettbewerb);
- den Ausbau von Dienstleistungen, z. B. Ausweisung öffentlicher Räume, Straßenreinigung, Vermarktung, Beratungsangebote für Investoren etc. (überwiegend Standortwettbewerb) und
- verwaltungstechnische und politische Maßnahmen, z. B. Reorganisation der Landnutzungsplanung, Veränderung der Besitzrechte und -vertretung, Investitionsanreize etc. (Standort- sowie Policy-Wettbewerb).

Gemäß der Funktion einzelner Stadtteile, wie Wohnquartieren oder „*Urbanized Villages*“<sup>119</sup>, sind der Fokus, die Zielgruppe usw. einer jeden konkreten Maßnahme als Teil einer gesamtstädtischen Strategie unterschiedlich ausgeprägt. Im Hinblick auf Industrie- und Sonderwirtschaftsgebiete zielen solche Maßnahmen in der Regel auf die Einwerbung von Investitionen. Dabei können SELLERS (2002: 624) folgend (vgl. Abschnitt 3.5.2, v. a. Tabelle 6), idealtypisch *direkt* bzw. *spezifisch* und *indirekt* bzw. *diffus* wirkende Maßnahmen und Politiken entlang der schematischen Gliederung national-lokal unterschieden werden (siehe Tabelle 10), wobei zu beachten ist, dass sich Effekte häufig überlagern und eine Maßnahme in verschiedenen Einsatzfällen unterschiedliche Effekte besitzen kann:

---

<sup>119</sup> „*Urbanized Villages*“ – häufig auch „*urban villages*“ oder „*villages in the city*“ genannt – sind ehemals periphere ländliche Siedlungen, die im Rahmen der Ausdehnung der zunächst in Nachbarschaft befindlichen Stadt räumlich von dieser an- bzw. eingeschlossen wurden. Im Rahmen der Eingliederung erhielten diese Siedlungen bzw. deren Bewohner verschiedene Rechte, die üblicherweise der Stadtbevölkerung vorenthalten waren (Versorgungsleistungen, Schul- u. Krankenhauszugang etc.). Gleichzeitig behielten sie eine gewisse Eigenständigkeit hinsichtlich ihrer Kernsiedlungsflächen (kein staatlicher Zugang auf Wohnbebauung, weitgehend freie Baumöglichkeiten etc.). Die physischen, sozialen, wirtschaftlichen und strukturellen Unterschiede von UVs sind jedoch enorm (vgl. dazu ARRI ET AL., 2008: Kapitel II.3.1). Zur Einordnung: HUGENTOBLER ET AL. (2002: 53) zählen allein in Guangzhou insgesamt 138 so genannten „*Dörfer in der Stadt*“, mit 11,6 % der bebauten Fläche (1997). Aufgrund der Inkorporationen von Panyu und Nansha in die Stadt Guangzhou sind diese Zahlen lediglich historische Marken.

Eher direkte Auswirkungen für Sonderwirtschaftsgebiete haben zum Beispiel Infrastruktur- oder Dezentralisierungsmaßnahmen, darunter die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen von der Ebene der Zentralregierung auf die lokale Ebene (vgl. Abschnitt 5.1.1.2), die so wirtschaftspolitische Gestaltungsspielräume u. a. zur Anwerbung ausländischer Investitionen erlangt hat.

Eher indirekte Auswirkungen ergeben sich etwa durch nationale wirtschaftspolitische Maßnahmen. Dazu gehört die Ausweisung der „*Open Coastal Region, OCR*“ und der „*Coastal Ports and Industrial Cities, CPICs*“, innerhalb denen besondere Steuerregelungen und/oder Exportbestimmungen gelten (vgl. Abschnitt 5.1.2). Ein weiteres Beispiel ist die Migration, die in der Volksrepublik China streng über ein Meldesystem („*hukou*“-System) reguliert ist. Im Verlauf der wirtschaftlichen Reformen wurden die Bestimmungen weniger streng angewendet und der chinesischen Bevölkerung de facto eine größere Mobilität ermöglicht. Zwar konstatiert WANG (2004a) dem *hukou*-System trotz aller Anpassungen bis in die frühen 2000er Jahre eine bemerkenswerte Kontinuität und eine Schlüsselrolle für die Migrationskontrolle in der Volksrepublik China. Der gelockerte Umgang mit dem System ist jedoch ein mitbestimmender Faktor für die hohe Zahl an Arbeitsmigranten im Perlfussdelta, was entscheidende Auswirkungen für die lokale Wirtschaftsentwicklung besitzt.<sup>120</sup>

Tabelle 10 – Effekte von Maßnahmen der Attraktivitätspolitik auf Sonderwirtschaftsgebiete

	<b>Spezifische Effekte</b>	<b>Diffuse Effekte</b>
<b>Auf lokaler Ebene veranlasste Maßnahmen (und Politiken)</b>	Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, der Stromversorgung etc.; Effizienz und Transparenz von Verwaltungsabläufen (Verfahren und Genehmigungen); (Steuerliche) Anreize für Investoren.	Reorganisation der Landnutzungsplanung; Städtische Dienstleistungen, wie Straßenreinigung, Ausweisung öffentlicher Räume; (semi-)staatliche Beratungsangebote für (potenzielle) Investoren; lokale Steuererleichterungen; Inklusion von Interessen in die Systeme der städtischen Governance.
<b>Auf nationaler Ebene veranlasste Politiken (und Maßnahmen)</b>	Dezentralisierungsmaßnahmen, z. B. die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen von der zentralen auf die lokale Ebene in Wirtschaftsbelangen; Ausweisung von Sonderwirtschaftsgebieten.	Regulative Beschränkungen (z. B. <i>hukou</i> -System) und Investitionsanreize (u. a. Regelungen im Zusammenhang mit dem WTO-Beitritt); translokale Märkte; translokale Produktion- und Vertriebsnetzwerke; Veränderungen der Landbesitz- bzw. Landnutzungsrechte; Entwicklungsstrategien; Ausweisung von Wachstumsregionen (z. B. „ <i>Open Coastal Region, OCR</i> “).

Eine Einordnung in Anlehnung an Sellers (2002: 624)

<sup>120</sup> Zu den Veränderungen des Umgangs mit den Meldesystem und den Konsequenzen für die Bevölkerungsmobilität vgl. z. B. CARILLO GARCIA (2004: 6-11) und WANG (2004a). Für einen Überblick zur Land-Stadt-Migration in den 1980er Jahren vgl. CHAN (1994: insbes. 259-271), für die 1990er Jahre vgl. z. B. CHEN und COULSON (2002).

#### 4.2.2.2 *Schwerpunktbereich Investitionsklima*

Unter Rückgriff auf eine Reihe von Studien zeigen DOLLAR ET AL. (2003: 12) zur Investitionssituation in der Volksrepublik China, dass zwischen Investitionsvolumen und der wirtschaftlichen Wachstumsrate kaum Relationen bestehen. In vielen Fällen läge dies an deformierten und dysfunktionalen institutionellen Policy-Milieus, in denen weder öffentliche noch private Investitionen den Nutzen bringen, den sie sollten. Dieser Bezug auf die Art und Weise der Gestaltung allgemeiner institutioneller und politischer Rahmenbedingungen – das Investitionsklima – in Hinblick auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit oder nachhaltiges Wachstum ist für die Untersuchung von Urban Governance von Interesse.

Die Investitionsmenge und -qualität hängen auch in der Volksrepublik China davon ab, welche Erträge sowie welche möglichen, diese beeinflussenden Unsicherheiten von Investoren erwartet werden. DOLLAR ET AL. (2003: 10, 11) fasst diese Erwartungen über die folgenden drei, zusammenhängenden Komponenten:<sup>121</sup>

1. Aspekte auf der Makroebene und/oder der nationalen Ebene, die die wirtschaftliche und politische Stabilität sowie die nationalen Politiken hinsichtlich ausländischen Handel und Investitionen betreffen.<sup>122</sup>
2. Aspekte, die die Wirksamkeit der regulativen Rahmenbedingungen eines Landes betreffen. Für Unternehmen spielen hier vor allem Fragen des Markteintritts bzw. austritts, der Arbeitsbeziehungen und der Flexibilität der Arbeitskraft, der Effizienz und Transparenz der Finanzierung und Besteuerung sowie der Effizienz von Gesetzen und Ausführungsbestimmungen zu Umwelt-, Sicherheits- und Gesundheitsfragen sowie anderen öffentlichen Interessen eine Rolle. Weniger bedeutsam ist dabei, ob eine Regulierung stattfindet oder nicht, sondern vielmehr, ob Regularien so gestaltet sind, dass sie Anreize ermöglichen oder nachteilige Selektionen vermeiden, den öffentlichen Interessen dienen sowie effiziente Auswirkungen zeitigen.
3. Qualität und Menge der verfügbaren physischen und finanziellen Infrastruktur, wie Einrichtungen für die Energieversorgung, den Transport, die Telekommunikation, das Bank- und Finanzwesen sowie die Verfügbarkeit von (hoch) qualifiziertem Personal und Technologien.

---

<sup>121</sup> DOLLAR ET AL. (2003) betrachten v. a. die physische und finanzielle Infrastruktur, wobei sie Bedeutung der sozialen Infrastruktur nicht absprechen. Angesichts der Fallstudienauswahl erfolgt in dieser Arbeit ebenfalls eine Konzentration auf v. a. wirtschaftspolitische Instrumente unter Berücksichtigung relevanter Aspekte der sozialen Infrastruktur, z. B. über die politische Kultur oder im Rahmen konkreter Fallbeispiele (vgl. Abschnitte 5.3.1, 5.3.2.3, 6 und 8.1).

<sup>122</sup> Diese Komponente ist gemäß des Konzeptes von DIGAETANO und STROM (2003) über die Faktoren des strukturellen Kontextes erfasst (vgl. Abschnitte 3.4 und 5).

#### 4.2.2.3 Spezifische Politikelemente

Tabelle 11 fasst den Bereich des Investitionsklimas über eine Auswahl konkreter Politikelemente.

Tabelle 11 – Spezifische Politikelemente im Rahmen der Attraktivitätspolitik für Wirtschaftseinheiten

Politikinhalt	Politikelement	Definition
Standortbezogene Politiken	Landnutzungsplanung und Reorganisation der Landnutzungsverteilung	Veränderungen der Landnutzungsrechte oder Kontrolle der Landnutzung, Verkauf und Kauf von Landnutzungsrechten zwecks Standort- bzw. Infrastrukturentwicklung
	Standortwahl	Definition des Standorts, der Größe und des Typs der Wirtschaftseinheit <sup>123</sup>
Attraktivität: Infrastrukturausstattung	Physische Veränderungen öffentlicher Plätze, Grünflächen und Straßen	Errichtung, Aufwertung oder Reorganisation von Plätzen, Beleuchtung, Bäumen u./o. Bepflanzung, Ausstattung der Straßen etc.
	Physische Veränderungen der technischen und Verkehrsinfrastruktur	Errichtung, Aufwertung oder Erweiterung von: Wasserversorgungs- und Abwassersystemen, Energieversorgung, Telekommunikation, Straßen u. Wege, Transportmöglichkeiten
	Physische Veränderungen der sozialen Infrastruktur	Aufbau, Aufwertung oder Erweiterung von Schulen, Kindergärten, Krankenhäusern usw.
	Physische Veränderungen des Einzelhandels und anderen Kleingewerbes	Errichtung, Aufwertung oder Veränderung von Gebäudenutzungen im Hinblick auf den Einzelhandel bzw. das Kleingewerbe
Management	Säuberung und Instandhaltung von öffentlichen Räumen, der Versorgungsinfrastruktur etc.	Säuberung und Instandhaltung von Parkanlagen, Straßen, Flüssen usw. sowie der Versorgungssysteme
	Grenzkontrollen	Anpassung der Kontrollmechanismen an den Grenzen/Toren der Wirtschaftseinheiten
	Veränderungen im Betrieb der öffentlichen Einrichtung	Organisatorische Veränderungen hinsichtlich der Verwaltung, des Managements und der Instandhaltung öffentlicher Einrichtungen
	Bewerbung und Vermarktung der Wirtschaftseinheit	Werbemaßnahmen und Koordination zwischen Entwicklungs- und Werbeaktivitäten
	Einwerbungs- und Ansiedlungsprozesse	Regelungen und Prozesse zur Einwerbung und Ansiedlung von Unternehmen inkl. den Umgang mit Sonderlösungen
	Gemeinschaftsbildende Aktivitäten	Veranstaltungen und Initiativen, die innerhalb der Wirtschaftseinheit angesiedelte Gruppen zusammenbringen
Image und Identität	Integration und Segregation	Veränderungen in der symbolischen oder physischen Erscheinung der Grenze oder des Eingangs der Wirtschaftseinheit

Auswahl in Anlehnung an ALTROCK (2007; 2009)

Während die Politikelemente einerseits das Feld der Attraktivitätspolitik und den Schwerpunkt des Investitionsklimas spezifiziert, bieten sie zudem einen Ansatz- und Ankerpunkt für die Informationsgewinnung (vgl. nachfolgender Abschnitt).

<sup>123</sup> Während die allgemeinen Komponenten im Rahmen des strukturellen Kontextes behandelt sind (vgl. dazu Abschnitte 5.1.2, 5.3.1 und 5.4, richtet sich die Betrachtung hier auf die lokalen Gestaltungsansätze und -möglichkeiten (vgl. etwa Abschnitt 8.1).

### 4.3 Anmerkungen zum forschungspraktischen Vorgehen

Im Rahmen einer Fallstudienbetrachtungen verwendet diese Arbeit mit qualitativen Interviews und einer Dokumentenanalyse zwei komplementär eingesetzte, im Folgenden erörterten Erhebungsinstrumente zur Beantwortung der Fragestellung und der Erreichung der beiden übergeordneten Zielsetzungen (vgl. Abschnitt 2).

#### 4.3.1 Qualitative Interviews

Im Rahmen von drei Forschungsaufenthalten<sup>124</sup> im Februar und März 2007, im September bis Dezember 2007 sowie im März bis Juni 2008 wurden qualitative Interviews geführt. Insgesamt wurden mit 113 Personen Interviewtermine wahrgenommen und dabei Aussagen von 82 Interviewpartnern zur weiteren Verwertung in der Forschungsarbeit dokumentiert (vgl. Abschnitt 11.2).<sup>125</sup> Im gleichen Zeitraum erfolgte auch die Sammlung von Dokumenten vor Ort, insbesondere von Unterlagen und Veröffentlichungen in chinesischer Sprache.

Die Interviews wurden mithilfe eines teilstandardisierten Leitfadens (vgl. Atteslander und Kopp, 1999, 157) durchgeführt, der nach explorativ angelegten Experteninterviews im Februar und März 2007 entwickelt wurde (vgl. Anhang 12.1 für Beispiele). Zu den Vorbereitungsmaßnahmen für die Interviews zählten unter anderem: die Erarbeitung und Bereitstellung von Informationsmaterialien zur Forschungsabsicht bzw. konkreter Fragen auf Chinesisch (und Englisch); Vorstellungsrunden bei Behörden mit dem Ziel, das notwendige Vertrauen aufzubauen, um (überhaupt) einen Interviewtermin zu erhalten; sowie die Vorbereitung und Einweisung der chinesischen Assistentinnen bzw. Assistenten, die insbesondere diejenigen Interviews begleiteten, die nur auf Chinesisch geführt werden konnten (vgl. Schoon und Becker, 2008).<sup>126</sup> Die Dauer der Interviews lag in der Regel zwischen einer halben Stunde bis zwei Stunden.

Während der Feldphase von März bis Juli 2008 erfolgten einige Interviews mit Unternehmensvertretern aus forschungspraktischen Gründen als Telefoninterviews. Vor allem bei klein- bis mittelgroßen Unternehmen schien die Bereitschaft zur Beantwortung einiger

---

<sup>124</sup> Dabei war die Arbeit an das von Herrn Professor Dr. UWE ALTROCK (Universität Kassel), Herrn Professor Dr. WERNER BREITUNG (Sun Yat-sen Universität, Guangzhou) und Herrn Dr. MICHAEL WAIBEL (Universität Hamburg) durchgeführte Projekt „*Borders and Urban Governance*“ im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms 1233 „*Megacities – Megachallenge: Informal Dynamics of Global Change*“ angegliedert.

<sup>125</sup> Den überwiegenden Teil der Interviews (mit Ausnahme der Telefoninterviews) führte der Autor bzw. erfolgte mit seiner Beteiligung. Einzelne, von anderen Projektangehörigen geführte Interviews sind in der hier aufgeführten Gesamtzahl dennoch enthalten und entsprechend markiert, vgl. Abschnitt 11.2

<sup>126</sup> Zur Konzeption der (explorativ-intepretativen) Interviewführung vgl. bspw. ATTESLANDER und KOPP (1999: 154), HONER (2003: 94-98) sowie MEUSER und NAGEL (2003: 58). Zur Feldforschung und Interviewführung in Asien bzw. der VRC vgl. etwa FLESCHENBERG (2004), GÖBEL (2004), HEBERER und SENZ (2004) sowie JACKSON (2007) und O'Brien (2007).

Fragen aus dem Leitfaden höher, wenn kein persönlicher Besuch (womöglich auch noch mit Beteiligung eines Ausländers) oder keine schriftliche Kommunikation notwendig war. Nach entsprechender Vorbereitung übernahmen die chinesischen Assistentinnen und Assistenten eine Reihe von Telefonaten unter Verwendung eines auf Kernfragen reduzierten Leitfadens.<sup>127</sup>

Die Auswertung der Interviews erfolgte über fünf Schritte (in Anlehnung an Meuser und Nagel, 2003; ausführlich vgl. Meuser und Nagel, 1991: 451ff.): (1) themenorientierte Transkription bzw. Transkription der inhaltlichen Elemente oder Auswertung der Interviewprotokolle, (2) thematische Übersicht, (3) thematischer Vergleich zwischen den Interviews bzw. Aggregation der Aussagen mehrerer Interviews zu einem bestimmten Themenkomplex, (4) Berücksichtigung von Interviewaussagen bei der Konzeptualisierung und Begriffsbildung und schließlich (5) Einbindung in theoretische Diskurse. Die Auswertung zielt darauf ab, überindividuell-gemeinsame Wissensbestände herauszuarbeiten, weshalb die Interviewaussagen nicht einzelfallanalytisch, sondern entlang institutionell-organisatorischer und thematischer Kontexte und inhaltlich zusammengehörender Passagen ausgewertet wurden, sodass die Vergleichbarkeit der Aussagen weitgehend gesichert ist (Meuser und Nagel, 2003).

Die während der Interviews angefertigten Notizen wurden zeitnah als Interviewprotokolle aufbereitet und anonymisiert. Während anfangs grundsätzlich die Bitte zur Tonaufnahme der Interviews geäußert wurde, erfolgte dies angesichts der Erfahrungen aus einigen Gesprächssituationen nur noch abhängig von der angetroffenen Atmosphäre, da eine Aufzeichnung häufig nicht gewünscht war. Vollständige Transkriptionen auf Grundlage von Mitschnitten erfolgten so nur für wenige Interviews.

#### *Zielsetzung der Interviews*

Von den explorativ angelegten Experteninterviews abgesehen, ist es das Ziel der Interviews, Einblicke in die Koordinationsprozesse politischer Entscheidungsfindung in den Fallstudien zu erhalten. Entsprechend konzentriert sich das Interviewkonzept auf das institutionelle Milieu bzw. die Governance-Formen. Der Gesprächsleitfaden (vgl. Anhang 12.1) enthält daher folgende Strukturelemente, mit denen Informationen zur Bestimmung von Governance-Formen über die einzelnen Merkmalskategorien gesammelt werden können und mit denen das sie umgebende Milieu ausgelotet werden kann (vgl. Abschnitt 3.5):

- (1) Politische Zielsetzungen („*political objectives*“) – beispielsweise die Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen.

---

<sup>127</sup> Das ersparte zudem Zeit und Kosten, da die Anfahrt entfiel: z. B. vom Standort der Projektwohnung bis zum GDD regelmäßig ca. eine Stunde Fahrzeit – je nach Tageszeit bzw. Verkehrsaufkommen auch mehr.

- (2) Entscheidungsträger („*key decision-makers*“) – Welche Akteurskoalitionen bestehen? Welchen Beteiligungsgrad haben Akteure des Staates, des Marktes und der Gesellschaft?
- (3) Interaktion der Entscheidungsträger („*governing relations*“) – Analyse der Interaktionsformen zwischen Entscheidungsträgern und ggf. weiteren Akteuren.
- (4) Art und Weise der Entscheidungsfindung („*governing logic*“) – beispielsweise partikularistische Austauschbeziehungen oder Verhandlungen zwischen konkurrierenden Interessen.
- (5) Fragekomplex zur Einordnung der eigenen Situation bzw. der Situation des Guangzhou Development District (als räumliche Fokussierung) und/oder der Stadt in den entwicklungspolitischen und –strategischen Kontext des Perlflossdeltas;
- (6) Systematisch angelegte, offene Frage nach Anekdoten, Erfahrungen, Beispielen im weiteren Zusammenhang mit dem im Interview behandelten Thema, wobei dieses Strukturelement vor allem aus zwei Gründen von besonderer Bedeutung für die Interviews ist:<sup>128</sup>

Damit wird den Befragten explizit die Möglichkeit eingeräumt, Informationen als Rekonstruktion ihrer thematisch einschlägigen Wissensbestände anzubieten (Honer, 2003: 97) und zudem konnten so öfters kritischere Aspekte beleuchtet werden, da die Interviewpartner eine Gelegenheit hatten, eine „Geschichte“ zu erzählen oder eine Meinung zu äußern, die nicht unmittelbar mit ihrer Position oder Funktion zusammenhing und in dessen Hinblick eine Äußerung ggf. negativ auf sie zurückfallen könnte. Letzteres galt insbesondere für Mitglieder der staatlichen Behörden. Dennoch waren diese Mitteilungen zumeist relevant und konnten später bei anderen Interviews als Gesprächseinstieg bzw. zur Überprüfung angebracht werden.

Neben diesem Interviewfokus wurden teilweise auch weitere Fragestellungen behandelt. So konnten beispielsweise mit Planungsexpertinnen und -experten Hintergründe der städtischen Entwicklungsstrategien und mit chinesischen Professorinnen und Professoren das politische System im Hinblick auf Governance thematisiert werden. Die Auswahl der Politelemente, die in einem Interview angesprochen werden sollten, erfolgte nach DENTERS und MOSSBERGER (2006: 561) so, dass eine wiederholte Thematisierung der einzelnen Elemente in den Interviews zur Verifizierung, Vervollständigung oder auch Korrektur von Informationen genutzt werden konnte:

---

<sup>128</sup> Zudem gelingt es gerade über dieses Element gut, als Befragter zwischen den von HONER (2003: 98) identifizierten Rollen zu wechseln.



„The small-N problem might also be tackled by increasing the number of observations within each case. This might be done by studying lower-level units in addition to the primary unit of analysis.”

#### *Auswahl der Interviewpartner*

Die Erläuterungen zu den komplexen Akteuren zeigen, dass über die Aussagen einzelner Interviewpartner die intentionalen Entscheidungen aus der Perspektive des komplexen Akteurs dem sie zugehören, abgelesen werden können (vgl. Abschnitt 3.5.4). Vor diesem Hintergrund wurden Vertreter als Funktions- und damit Informationsträger aus Organisationen mit Aufgaben, Tätigkeiten oder Schnittstellen im Bereich städtischer Entwicklung als potenzielle Interviewpartner identifiziert. Die Auswahl eines Interviewpartners erfolgte vorwiegend aufgrund von Kompetenzkriterien (Funktion, Position, Zugehörigkeit zur Organisation etc.) sowie unter der bis auf weiteres gemachten Annahme, dass diese über direkte, persönliche und spezifische Erfahrungen zum ausgewählten Themenbereich besitzen (vgl. hierzu Honer, 2003: 95). Kontaktiert wurden so Experten aus Regierungsstellen und Behörden unterschiedlicher Verwaltungsebenen und Fachbereiche, aus Planungsbüros, aus Bau- bzw. Entwicklungsunternehmen, aus Universitäten sowie aus den in den betrachteten Fallstudiengebieten ansässigen Unternehmen.<sup>129</sup>

#### **4.3.2 Informations- und Materialgewinnung**

Um eine möglichst genaue Rekonstruktion und Interpretation von Koordinationsprozessen politischer Entscheidungsfindung zu ermöglichen, wurden während der Feldforschungsaufenthalte neben Sekundärliteratur, Dokumente und Unterlagen gesammelt. Zu den Dokumenten, die mit Bezug auf die Fokussierung der Fallstudien ausgewertet wurden, zählen: Statistische Daten – etwa aus Jahrbüchern der Provinz- und der Stadtregierung sowie von unabhängigen Quellen; Planungsunterlagen, wie Entwicklungs- und Stadtpläne mit den zugehörigen Kartenwerken, Erläuterungen usw.; Rechtsdokumente, wie Gesetzestexte, Erlasse und/oder Ausführungsbestimmungen; (interne) Memos, Berichte und Veröffentlichungen von Regierungs- und Verwaltungsbehörden sowie ggf. von unabhängigen Quellen; Zeitungsartikel; sowie sonstiges, öffentlich zugängliches Material (z. B. Informations- und Marketingunterlagen), welches u. a. über die Webseiten der Akteure zu finden ist.

Als eine der wichtigsten Quellen für öffentlich zugängliches Material erwiesen sich chinesischsprachige Webseitenauftitte, wobei in Zusammenarbeit mit den chinesischen Assistentinnen und Assistenten eine sorgfältige Abgrenzung der genutzten Webseiten

---

<sup>129</sup> Der Begriff Experte wird hier im Sinne von MEUSER und NAGEL (2003: 57) verwendet: „*Im Experteninterview tritt die Person des Experten aufgrund ihrer biografischen Motiviertheit in den Hintergrund, stattdessen interessiert der in einen Funktionskontext eingebundene Akteur. [...] Das Experteninterview zielt auf den Wissensvorsprung, der aus der privilegierten Position des Experten in einem Funktionskontext resultiert.*“

getroffen wurde, da die hohe Anzahl und Vielfalt an bereitgestellten Informationen kaum zu überblicken ist:

- Die Internetpräsenzen der Regierungs- und Verwaltungsstellen sowie der Wirtschaftseinheiten erwiesen sich als besonders nützlich. Neben Angaben zur administrativen Gliederung, zu Zuständigkeiten, zu Kontaktpersonen etc., konnte auf eine Reihe offizieller Dokumente, wie Gesetzestexte, Richtlinien usw. zugegriffen werden.
- Vor allem zu Beginn der Erhebungen erwies sich eine Recherche zu aktuellen Ereignissen mit Bezug zu Wirtschaftseinheiten in Guangzhou als nützlich – auch zur Unterstützung der Fallstudienauswahl (vgl. Abschnitt 4.2.1). Dabei wurden insbesondere Zeitungsartikel genutzt, vor allem aus der „*People’s Daily Online*“ – [www.people.com.cn](http://www.people.com.cn), der „*South China Morning Post*“ – [www.scmp.com](http://www.scmp.com), „*Guangzhou Daily*“ – [www.gzdaily.dayoo.com](http://www.gzdaily.dayoo.com), der „*South China Weekend*“ – [www.nanfangdaily.com.cn](http://www.nanfangdaily.com.cn) sowie der „*South Metropolitan Daily*“ – [www.nddaily.com](http://www.nddaily.com).
- Im weiteren Verlauf konnten auch inhaltlich relevante Magazine und Newsletter erschlossen werden, v. a. der „*Investment Focus*“ des „*Multinational Corporation Club Guangzhou, MNCCGZ*“ sowie das „*China Briefing*“ von „*Dezan Shira & Associates*“.

Ergänzend sind chinesischsprachige, wissenschaftliche Veröffentlichungen recherchiert und nach einer weiteren Vorauswahl zur Relevanz übersetzt worden. In diesem Zusammenhang sind die folgenden Datenbanken und Sammlungen empfehlenswert: die vor Ort nutzbaren Sammlungen der „*Sun Yat-sen Universität, SYSU*“ und der Universitäten in Hong Kong zu den Abschluss- und Doktorarbeiten ihrer Absolventen, der „*Social Science Reader*“ – [www.ssreader.com](http://www.ssreader.com), „*Wanfang Data*“ – [www.ilib.cn](http://www.ilib.cn) sowie die „*China National Knowledge Infrastructure*“ – [www.cnki.net](http://www.cnki.net). Zudem besitzen die Universitäten in Hong Kong, anders als die Bibliotheken der SYSU, nennenswerte Bestände zum betrachteten Thema, wobei insbesondere die Sondersammlung „*Pearl River Delta and Yangtze River Delta Collection*“ der „*Hong Kong Polytechnic University*“ erwähnenswert ist.

Beim Zugang zu sowie auch bei der Aufbereitung bzw. Interpretation von Dokumenten stellten sich verschiedene Herausforderungen, darunter:

- Eine wesentliche Einschränkung ergab sich aufgrund der unzureichenden chinesischen Sprachkenntnisse des Autors. Die Sichtung und weitere Auswahl chinesischsprachiger Dokumente, Schriften, wissenschaftlichen Artikeln usw. erfolgte daher mit Unterstützung chinesischer Assistentinnen und Assistenten sowie Übersetzer\_innen, die entsprechend geschult wurden.
- Mithilfe der chinesischen Assistentinnen und Assistenten bzw. Übersetzer\_innen konnten chinesischsprachige wissenschaftliche Artikel und sonstige Veröffentlichun-

gen berücksichtigt werden. Auch wenn dabei keine Vertiefung der verschiedenen themenrelevanten Diskurse erfolgte, ist auch eine nur eingeschränkte Auseinandersetzung mit chinesischen Texten von hoher Bedeutung, da so:

- a. ein Einblick in die aus chinesischer Sicht relevanten Aspekte gewonnen wird,
- b. Hintergrundinformationen für den Einstieg in die Gesprächssituationen gesammelt werden können,
- c. Aussagen der Interviewpartner eingeordnet werden und
  - die in (englischsprachigen) wissenschaftlichen Publikationen geäußerten Ansichten – vor allem des Chinesischen mächtiger Autoren außerhalb des chinesischen Festlandes, wie z. B. aus Hong Kong, Macao und auch aus anderen Ländern – kritisch mit den eigenen Erkenntnissen verglichen werden können.
  - Planungsinformationen, Archivmaterial, Karten usw. konnten ebenfalls gesammelt werden, auch wenn diese aktuelle Planungs- und Entwicklungsvorhaben zumeist nur auf einer allgemeineren Ebene darstellten. Der Versuch, Zugang zu Archiven zu erlangen, wurde angesichts der langwierigen Genehmigungsprozesse (für ausländische Gäste) nicht weiter verfolgt.
  - Zu beachten ist auch die, von vielen Autoren geforderte vorsichtige Nutzung von Daten und Informationen; auch wenn dies weniger hinsichtlich des Zugangs als vielmehr hinsichtlich der Interpretation eine Rolle spielt.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Dies zeigen bspw. HEILIG (1999), ZHOU und MA (2005a; 2005b: zur Qualität von Bevölkerungsdaten) sowie CHUNG und LAM (2004: 947f. zur Anzahl der Städte u. zugehörigen statistischen Problemen) hinsichtlich der städtischen und ländlichen Bevölkerungszahlen, die aufgrund der Vermischung von territorialen und funktionalen Definitionen innerhalb des chinesischen Klassifikationssystems Unstimmigkeiten beinhalten. Auch CHEN (2004: 36) bemerkt eine hohe Differenz der Bevölkerungszahl der Stadt Guangzhou nach der Neukalibrierung während des fünften Zensus (9,94 Mio. Einwohner) gegenüber einer Zählung Nutzung der traditionellen Kriterien (7 Mio. Einwohner).

### **III Urban Governance in Wirtschaftseinheiten des Perflussdeltas**

#### **5 Struktureller Kontext für Wirtschaftseinheiten des Perflussdeltas**

Das Konzept des strukturellen Kontextes umfasst diejenigen strukturellen Rahmenbedingungen der politischen Ökonomie, die Aushandlungsprozesse in verschiedener Weise beeinflussen und zudem den wesentlichen Ursprung institutionellen Wandels ausmachen (DiGaetano und Strom, 2003: 372f.; vgl. Abschnitt 3.4). Unter Nutzung der Ansätze vor allem von SELLERS (2002; 2005) sowie von DENTERS und MOSSBERGER (2006) erfolgte eine konzeptionelle Konkretisierung (vgl. Abschnitt 3.5.2) zur weiteren Betrachtung dieser Rahmenbedingungen entlang der ausgewählten Fallbeispiele. Der in den folgenden Abschnitten gebotene Überblick aggregiert die wichtigsten Elemente des strukturellen Kontextes auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen der Fallstudien (vgl. Abschnitt 4.2.1) und konzentriert sich dabei insbesondere auf die für den Guangzhou Development District wesentlichen Elemente im Zusammenhang mit dem Politikfeld der Attraktivitätspolitik und dem Investitionsklima als Schwerpunktbereich (vgl. Abschnitt 4.2.2).<sup>131</sup>

##### **5.1 Struktureller Kontext auf der Ebene der Volksrepublik China**

###### **5.1.1 Reformprozesse in der Volksrepublik China seit 1978**

Bereits nach ihrer Gründung im Oktober 1949 verfolgte die Volksrepublik China eine geschlossene und nach innen gerichtete Wachstumspolitik, die durch Importsubstitution getragen wurde und auf eine ausgeglichene regionale Entwicklung abzielte (Meng, 2003: 58ff.). Zunächst erfolgte die wirtschaftliche Entwicklung des Landes mit der Unterstützung der Sowjetunion. Ab 1960 wurde diese Unterstützung aufgrund wachsender ideologischer Spannungen zwischen der Volksrepublik China und der Sowjetunion durch letztere größtenteils eingestellt.<sup>132</sup> Gleichzeitig setzte die Volksrepublik auf ein radikaleres Entwicklungskonzept für die chinesische Wirtschaft, welches im Rahmen des zweiten Fünf-

---

<sup>131</sup> Dabei ist zu betonen, dass dieses Betrachtungsraaster eine idealtypische Konzeption ist und eindeutige Zuordnungen aufgrund unterschiedlich bzw. parallel wirkender Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Subebenen des strukturellen Kontextes bzw. von einzelnen Subebenen auf das institutionelle Milieu eine Herausforderung darstellen können. SELLERS (2002: 624) bemerkt dazu: „*If we take the wider metropolitan area rather than the central city jurisdiction to be the local setting, then supralocal rules, incentives or responses from above can deliver political resources for local officials.*“

<sup>132</sup> Für eine Behandlung der sowjetisch-chinesischen Beziehungen bis 1969 vgl. z. B. BANKEN (2005).

Jahresplans angestoßen und unter dem Namen „Großer Sprung nach vorn“ (1958 bis 1963) bekannt wurde. Der Rückgang der sowjetischen Unterstützung sowie die Bemühungen um die Realisierung der in der Strategie formulierten, ambitionierten Industrialisierungsziele MAO ZEDONGS verursachten neben dem Erliegen des Handels und Güterauswechsels zwischen der Volksrepublik China und sowohl dem Ostblock als auch den kapitalistischen Ländern eine katastrophale Ernährungskrise.

Um diesen desolaten Zustand aufzulösen, erfolgten vorsichtige Ansätze der wirtschaftlichen Öffnung Anfang der 1960er, etwa mit dem Instrument der „*Export Commodity Production Bases, ECPBs*“<sup>133</sup>. Jedoch wurde diese Öffnung nicht kontinuierlich weiterverfolgt (Meng, 2003: 60) und zudem durch verschiedene wirtschaftspolitische Richtungswechsel behindert.<sup>134</sup>

Erst im Anschluss an die Sicherung des Führungsanspruches von DENG XIAOPING auf der dritten Plenarsitzung des elften Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas (KPC), wurde das Programm der *Reform und Öffnung* im Dezember 1978 beschlossen und damit grundlegende Reformprozesse angestoßen. Die nachfolgend umgesetzten Maßnahmen mit dem Ziel zur Transformation der zentralen Planungsirtschaft in eine stärker marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsform sowie der Integration der Volksrepublik China in den Weltmarkt verursachten weitreichende und fundamentale Veränderungen innerhalb des Landes. Diese erfolgten dabei schrittweise:

„An important element in that strategy was to introduce reforms not in a comprehensive package, but gradually, and to transform the economy not by abolishing the plan, but by allowing markets and nonstate firms to grow out of the plan.“ (Shirk, 1993: 335)

Nach WEI (2007: 21-25; vgl. auch Wei, 2001; Shen, 2007: 303) kann der Reformprozess über drei Einflussgrößen erfasst werden, wobei sich diese gegenseitig beeinflussen und überlagern: (1) Vermarktlichung, (2) Dezentralisierung und (3) Globalisierung.<sup>135</sup> Wesentliche Wirkungszusammenhänge und Kontextfaktoren zeigt etwa WEI (2007: 21) exemplarisch anhand der Prozessen der Vermarktlichung, die zu einer reduzierten staatlichen

---

<sup>133</sup> Die erste ECPB wurde 1963 errichtet. Weitere folgten zu Beginn der 1970er Jahre (z. B. 1973 die Zonen in Foshan bei Guangzhou). Das Instrument zielte v. a. auf die Sicherung der Selbstversorgung des Landes und die Erhöhung der Produktion, wobei sich die ECPB i. d. R. durch Einzelpostenfertigung landwirtschaftlicher Haupt- oder Nebenprodukte auszeichneten. Des Weiteren existierten so genannte „*Comprehensive Bases for Export Commodity Production*“ mit spezialisierten Fabriken, Werkstätten oder Abbaubetrieben als innovative Form der ECPB (Meng, 2003: 60).

<sup>134</sup> Während der „Kulturrevolution“ (1966 bis 1972) erreichte die wirtschaftliche Isolation ihren Höhepunkt. Erst mit der „*Theorie der Drei Welten*“, mit der MAO ZEDONG 1973 die Entwicklung wirtschaftlicher als auch politischer Kooperationen mit den USA, Japan und dem westlichen Europa forderte, wurde wieder eine größere Offenheit zugelassen (Meng, 2003: 60).

<sup>135</sup> In ihrer Studie sehen DIGAETANO und STROM (2003: 367ff.) zwei Aspekte als wesentlich an: Globalisierung und staatliche (politische) Dezentralisierung. Diese Einflussgrößen sowie die Vermarktlichung sind, wie gezeigt, ebenfalls für die Entwicklungen in der VRC von Bedeutung.

Kontrolle der Wirtschaft und der Gesellschaft führten, während der Staat im Rahmen von Dezentralisierungsprozessen lokalen Behörden und Akteuren Handlungsmöglichkeiten einräumte und Globalisierungsprozesse die Volksrepublik China in das globale Netz der Institutionen gesetzt haben. Vor diesem Hintergrund konnten vor allem die Städte ein dynamisches und rasches Wachstum verzeichnen. Einen entscheidenden Anstoß erhielt die wirtschaftliche Entwicklung, vor allem der Küstenregionen und zumindest zu Beginn der Reformprozesse bis etwa in die Mitte der 1990er Jahre, durch die Ausweisung von Sonderwirtschaftsgebieten (vgl. Abschnitt 5.1.2). Diese stellten Ankerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung der Region dar und unterstützten die Städte in ihrer Funktion als Wachstumspole (Testas, 2000; Bruton et al., 2005; vgl. Abschnitt 2).

Die Bedeutung dieser hier skizzierten Faktoren variierte zu verschiedenen Zeitpunkten, beeinflusste jedoch ständig die Entwicklung des Staates, der Regionen und der Städte. In den folgenden Abschnitten erfolgt daher eine detailliertere Betrachtung mit einer Fokussierung auf die betrachteten Fallstudien (vgl. Abschnitt 4.2).

#### 5.1.1.1 Vermarktlichung

Aus den vielfältigen Reformmaßnahmen im Rahmen der inneren Restrukturierung der Volksrepublik China heben MA und Wu (2005: 4) acht Bereiche hervor, in denen wesentliche institutionelle Veränderungen stattgefunden haben, die die Entwicklung der chinesischen Städte noch heute beeinflussen (vgl. auch WANG, 2004b):

1. Den Wechsel von einer sozialistischen Planwirtschaft staatlicher Umverteilung zu einer stärker marktorientierten Wirtschaft;
2. den Übergang von einer staatlich kontrollierten Wirtschaftsproduktion zu einer staatlichen Regulierung des Marktes und einer Beteiligung am Markt;
3. die Abkehr von rein zentralisierten Entscheidungsprozessen und einer hierarchisch organisierten Ressourcenverteilung zugunsten fiskalischer Dezentralisation und größerer wirtschaftlicher Autonomie auf der lokalen Ebene (vgl. Abschnitt 5.1.1.2);
4. den Wechsel von einer extensiven, staatlich gesteuerten und auf die Schwerindustrie ausgerichteten Industrialisierung mit zentral vorgegebenen Produktionsquoten zugunsten einer Güterproduktion, die sich an in- und ausländischen Bedarfen orientiert;
5. die Reorientierung einer auf die staatlich gelenkte Wirtschaft ausgerichtete Produktion zugunsten der Herstellung von Gütern für den Weltmarkt bzw. „*from the state factory' to the world factory*“, wie MA und Wu (2005: 4) es ausdrücken;

6. die Ermöglichung einer nachfrageorientierten Produktion von Konsumgütern und Dienstleistungen anstatt eines durch staatliche Vorgaben definierten Güterangebots;
7. die Einführung eines rentablen Landmarktes, der die Vergabe von Landnutzungsrechten im Rahmen handelbarer Pachtverträge ermöglichte und damit das zuvor ausschließliche öffentliche (staatliche bzw. kollektive) Eigentum und Nutzungsrecht des Landes ablöste;<sup>136</sup>
8. die Kommodifizierung des Wohnungsbaus anstelle einer so gut wie kostenfreien Bereitstellung von Wohnungen über die Staatsunternehmen.

WU ET AL. (2007: 5) spezifizieren die Kontextfaktoren für die Städte weiter und fassen die Transformation der chinesischen Städte zusammen als eine Bewegung von einer staatlich gelenkten umfangreichen Industrialisierung hin zu einer intensiven Urbanisierung. Während die alte Ordnung auf Staatsunternehmen sowie den zugeordneten und hierarchisch gegliederten Regierungsbehörden in jedem Industriesektor gebaut war, ist das neue Regime gekennzeichnet durch eine städtisch basierte Agglomerationsökonomie. Eine derartige Umstrukturierung beinhaltet die Gelegenheit, die Stadt als ein Mittel zur Überwindung von Akkumulationshemmnissen neu auszurichten. Dazu werden die folgenden Maßnahmen eingesetzt:

1. die Bevorzugung der Stadt gegenüber ländlichen Gebieten zur intensiven Akkumulation von Kapital, Produktion usw., z. B. über die Erhöhung des Urbanisierungsgrades, der Ermöglichung einer Land-Stadt-Migration und der Erweiterung des städtischen Einflussgebietes über den Zugriff auf ländliche Bezirke und deren Ressourcen (siehe zudem Ma, 2005; vgl. auch Wei, 2001; Hugentobler et al., 2002: 51; Heilmann, 2004: 103ff.; XIE et al., 2004)<sup>137</sup>;
2. die Kommodifizierung des städtischen Raumes über Landverpachtung und sogenannte „*commodity housings*“ (vgl. auch Han und Yan, 1999: 223); sowie
3. die Einführung einer global orientierten Produktion über die Zulassung von ausländischen (Direkt-)Investitionen und Joint-Venture-Unternehmungen.

---

<sup>136</sup> Nach LI (2005: 124) erstmals auf dem „*National Urban Planning Congress*“ im Jahr 1980 formal diskutiert, mündete die Idee, Gebühren für Landnutzungsrechte zu erheben, 1982 in eine Verfassungsänderung in dessen Folge verschiedene Städte zw. 1982 und 1987 Pilotprogramme zu Landnutzungsrechten umsetzten. Nach ersten Diskussionen im Jahr 1983 implementierte die Stadtregierung von Guangzhou 1986 eine Landreform, die nachfolgend mehrfach ausgebaut wurde (ebd.: 144, vgl. weiter 146ff.). Für umfassendere Einblicke in die Entwicklung und die Strukturen des städtischen Landmarktes vgl. neben LI (2005) z. B. HO (2001), XIE ET AL. (2002), HO und LIN (2003) sowie ZHU (2004).

<sup>137</sup> MA (2005) sowie XIE ET AL. (2004) behandeln diese Anpassung der Verwaltungsstrukturen („*rescaling*“) mit Blick auf deren Konsequenzen für die chinesischen Städte ausführlich (vgl. auch WANG, 2003 sowie v. a. Abschnitt 5.1.1.2). Für eine Einordnung des Begriffs „*rescaling*“ vgl. Abschnitt 3.1; weiterführend sei BRENNER (2004) empfohlen.

Die Veränderungen im Rahmen dieser wirtschaftlichen Reformen bedeuten jedoch nicht den totalen Rückzug des Staates aus dem ökonomischen und sozialen Leben. Nach WU ET AL. (2007: 11) hat der nationale Staatsapparat es zwar aufgegeben, Produktionsmittel, Kapital, Land und auch Arbeitskräfte direkt zu verteilen, seinen Einfluss und Regelungsautorität auf lokaler Ebene jedoch konsolidiert (vgl. auch Ma, 2005: 478). Die Dezentralisierung der wirtschaftlichen Macht stärkte die Entscheidungsgewalten der lokalen Behörden. Mit der Umstrukturierung des Staates übernehmen diese zunehmend Verantwortungen für Funktionen, die ursprünglich von der nationalen Regierung abgedeckt wurden (vgl. auch Shen, 2005; 2007; vgl. Abschnitt 5.1.1.2). Dabei gelang es dem Staat, seine Institutionen zu bewahren, während er Marktinstitutionen einführte, was als Grundlage für den Erfolg der graduellen Reformen in der Volksrepublik China angesehen wird (Wu et al., 2007: 11; vgl. auch Meng, 2003: 110).

Angesichts dieser wirtschaftlichen Transformationsprozesse sowie der (fiskalischen) Dezentralisierungsmaßnahmen (inklusive lokaler Steuererhebung und damit verbundenen Dienstleistungsaufgaben und einer Finanzierungsverantwortung, vgl. Abschnitt 5.1.1.2) ergibt sich für die lokalen Verwaltungsbehörden die Notwendigkeit der Agglomeration von Ressourcen (vgl. Ma, 2005: 478f.). Das Ziel der Ressourcenagglomeration ist dabei fortlaufendes und nachhaltiges Wachstum. In Konsequenz führt dies zu Wettbewerb und Interessenskonflikten zwischen den Städten selbst sowie den Städten und der ländlichen Peripherie hinsichtlich der administrativen und wirtschaftlichen Vorherrschaft bzw. Ordnung sowie der (erfolgreichen) Partizipation an einer regionalen ökonomischen Entwicklung. WU ET AL. (2007: 6) verzeichnen im Zusammenhang mit diesen neu geformten Regimes der städtischen Agglomerationsökonomie eine Tendenz zunehmender Ressourcenmobilität, insbesondere der Mobilität von Kapital, sowie ansteigender sozialer Vielschichtigkeit und Komplexität. Ihrer Ansicht nach führte dies einerseits zu einer Schwächung der Regelungs- und Steuerungskapazitäten der nationalstaatlichen Ebene. Andererseits gewährte die wirtschaftliche Dezentralisierung den lokalen Ebenen mehr Autonomie, die Wirtschaft zu führen. Die Kapazität, mobile Ressourcen zu sichern, ist demnach abhängig von der jeweiligen Stärke der lokalen Agglomeration. MA (2005: 481) geht dabei davon aus, dass der administrative Rang einer Stadt die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Einheiten maßgeblich beeinflusst, wodurch sich die „*Rescaling-Strategien*“ zur Sicherung und Stärkung der (administrativen) Stellung der Städte erklären lassen (vgl. Abschnitt 5.1.1.2).<sup>138</sup>

WU ET AL. (2007: 6) stufen verschiedene Aspekte des Wettbewerbs zwischen den Städten zwar als Rhetorik ein, als eine Ausrede zur Verschönerung und der Bevorzugung wirt-

---

<sup>138</sup> Für ein konkretes Beispiel mit der Annexion von Panyu durch die Stadt Guangzhou trotz Protests selbiger vgl. Abschnitt 5.3.2.3.



schaftlicher Leistung zulasten sozialpolitischer Maßnahmen. Die Intensität des Wettbewerbs der Städte um Ressourcen sei jedoch substantiell und real.<sup>139</sup> Dabei ist die Errichtung neuer Stadtareale nicht nur einem attraktiven Stadtbild zuträglich, sondern bietet auch eine Grundlage für neue Immobilienprojekte und zusätzliche Investitionsmöglichkeiten in den umliegenden Gebieten. Diese Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einer Stadt hatten bzw. haben nicht nur positiven Entwicklungsimpulse ausgelöst. Gerade in stärker entwickelten Regionen, in denen Urbanisierung und Industrialisierung zu steigenden Preisen für Landnutzungsrechte geführt haben, requirierten die lokalen Behörden im großen Stil ländliche Flächen bzw. agrarisch genutztes Land (Lin et al., 2006: 320; vgl. Ho und Lin, 2003: 27; Wu et al., 2007):

„Revenue-hungry city governments have every incentive to expropriate more agricultural land for urban expansion and commercial leases and make profit since such land revenues fall into the locally controlled extrabudgets.<sup>[140]</sup> With faster urbanization and stronger regional competition from outside investments in this period, local governments initiated a wave of land requisition and established industrial parks and urban new-development zones<sup>[141]</sup>.“ (Lin et al., 2006: 320)

Mit dieser Landnahme wurde eine rasche Kapitalisierung verfolgt, die jedoch in zahlreichen Fällen als wenig erfolgreiche Spekulation endete.<sup>142</sup>

#### 5.1.1.2 Dezentralisierung

Staatliche Restrukturierung auf der internationalen, regionalen und lokalen Ebene wird innerhalb der Regulationstheorie als Reaktion der nationalstaatlich ausgerichteten politischen Ökonomie auf Globalisierungskräfte angesehen (DiGaetano und Strom, 2003: 367ff.). Solche Restrukturierung (politische Dezentralisierung) lässt sich auch in der Volksrepublik China beobachten. MA (2005: 478f.) verknüpft diese Dezentralisierungsmaßnahmen räumlich und stellt fest, dass die nach unten gerichteten Verlagerungen von der zentralstaatlichen Ebene auf vielfache lokale Ebenen neue Macht- und Kontrollverhältnisse in den Raumstrukturen hervorgebracht haben (vgl. Xu, 1999: 53; Hu, 2002: 71; Li,

---

<sup>139</sup> MA (2005: 478, 479) bietet weitere Details: Die auf die Städte fokussierende, hierarchische Verwaltungsrestrukturierung beinhaltete einen Machttransfer von ländlichen Gebieten zu den Städten sowie einen Übergang von einer vertikalen zu einer horizontalen, durch lokale Verwaltungseinheiten umgesetzten wirtschaftlichen Entscheidungsfindung und Produktion. Neben einem Wettbewerb zw. den Städten entstand dieser auch innerhalb der Städte zw. Stadtteilen.

<sup>140</sup> Zunächst wurden überzogen hohe Gewinne durch nicht marktkonforme Kompensationen für die akquirierten Landflächen erzielt; mittlerweile erfolgen Kompensationen überwiegend in Anlehnung an Marktpreise (Xie et al., 2002: 1384). Eine PROFESSORIN DER SCHOOL OF GOVERNMENT, SYSU (Int. 19, 2007) merkt dazu an, dass der überwiegende Anteil der städtischen Einnahmen noch immer über Landverpachtungen generiert wird, weshalb das Konzept des Landmanagements zunehmend an Bedeutung gewonnen habe.

<sup>141</sup> Zur Expansion und Einrichtung von SWG („zone fever“) vgl. Abschnitt 5.3.1).

<sup>142</sup> Um der dadurch sinkenden Glaubwürdigkeit des Staates und einem mit den Spekulationen verbundenen Korruptionsrisiko entgegenzutreten, verschärfte die Zentralregierung schließlich die Gesetzgebung im Landnutzungs- bzw. Landentwicklungsrecht im Mai 2001 (Zhu, 2004: 1264).

2005: 122f.; vgl. auch Abschnitt 3.1). Zur Sicherung und Stärkung ihrer (administrativen) Stellung und damit auch ihrer Wettbewerbsmöglichkeiten bedienen sich die Städte der folgenden drei „Rescaling-Strategien“ (Ma, 2005: 481; WANG, 2003: 10; vgl. XIE et al., 2004), die häufig mit der räumlichen Ausdehnung ihres Stadtraumes verbunden ist: „*converting entire counties to cities*“ („*xian gai shi*“, „*zheng xian gai shi*“), „*city administering counties*“ („*shi guan xian*“, „*shi dai xian*“)<sup>143</sup> und „*annexation of suburban counties by cities*“ („*che xian she qu*“).<sup>144</sup>

Eine solche Verlagerung der Macht- und Kontrollverhältnisse beobachten auch LIN ET AL. (2006: 305f.) und weisen auf drei, kritisch zu berücksichtigende Aspekte hin:

1. In der Volksrepublik China bestehen fünf Verwaltungsebenen (vgl. Abbildung 3 unten).<sup>145</sup> Aufgrund der Mehrebenenstruktur der chinesischen Bürokratie entstehen regelmäßig Verwirrungen bzw. Verwechslungen im Rahmen der Diskussion um Dezentralisierung und lokaler Governance, da die Bezugsebene *lokal* von der Provinz bis zu den Dörfern reichen kann (ähnlich Ma, 2005: 481).
2. Im Rahmen der anhaltenden Transformationsprozesse sind Machtumverteilungsprozesse von der zentralen Ebene zu untergeordneten Verwaltungseinheiten zu beobachten, vor allem in ökonomischen Bereichen (z. B. Genehmigung von Investitionen, Registration von Unternehmen, Transfer von Steuereinnahmen, Ausgabenverantwortung, größere Autonomie für Staatsunternehmen). Ein großer Teil der Literatur zu Dezentralisierungsprozessen in der Volksrepublik China fokussiert daher auf die wirtschaftliche Transformation und Liberalisierung, während die Übergabe öffentlicher Aufgaben zu untergeordneten Verwaltungseinheiten eher allgemein behandelt wird.<sup>146</sup>
3. Die Volksrepublik China wird als Ein-Parteien-Staat geführt, bei der die Beamten aller Regierungsebenen durch übergeordnete Einheiten der herrschenden Kommunistischen Partei Chinas eingesetzt werden (Emmerich et al., 2003: 575, 577; Heilmann,

---

<sup>143</sup> Auch „*shi lingdao xuan*“ genannt (Hu, 2002: 71).

<sup>144</sup> MA (2005) erläutert diese Rescaling-Prozesse ausführlich (vgl. Abschnitt 5.1.1.2; vgl. auch Hu, 2002: 70-74). XIE ET AL. (2004) zeigen, dass derartige Prozesse v. a. durch größere zentrale Städte umgesetzt werden, insbes. in den östlichen Küstenregionen. Guangzhou bspw. hat Panyu und Huadu im Jahr 2000 einverleibt (vgl. Abschnitt 5.3.2.3). WEI (2004: 304) zeigt, dass die Praxis des „*cities leading counties*“ ein seit den 1950er Jahren gebräuchliches System ist. 1982 erhielt die Praxis stärkeren Aufschwung, insbes. in den Küstenregionen. Bis zum Ende des Jahres 1995 wurden ca. 48 % aller Kreisstädte und kleineren Städten durch übergeordnete, zentrale Städte administriert.

<sup>145</sup> Unterhalb der Gemeindeebene („*townships*“) liegen zudem etwa 730.000 mehr oder weniger selbstständig koordinierte bzw. regierte Dörfer in ländlichen Gebieten (Lin et al., 2006: 305; Heilmann, o. J.: 5 und Emmerich et al., 2003: 577 gehen von etwa einer Millionen Dörfern aus), die offiziell kein Bestandteil des Verwaltungssystems sind (Ma, 2005: 482).

<sup>146</sup> Inwiefern die wirtschaftliche Transformation die administrativen Umstrukturierungen beeinflusst haben bzw. ob diese Umstrukturierungen vor dem Hintergrund dieser Transformation sogar als eine notwendige Reaktion anzusehen sind, wird im Weiteren nicht vertiefend betrachtet, ist jedoch verschiedend diskutiert. Vgl. dazu weiterführend bspw. ABRAMSON ET AL. (2002: 169), WEI (2004: 308), MA (2005: 478) und LIN ET AL. (2006).

2004: 101; o. J.: 1).<sup>147</sup> Mit HEILMANN (2004:101) lässt sich ergänzen, dass es sich bei der Volksrepublik China laut Statut der Kommunistischen Partei Chinas und der Staatsverfassung um einen hochzentralisierten Einheitsstaat handelt, dessen formale Ordnungsstruktur ein hierarchisches Kommandosystem ist, auch wenn die Beziehungen zwischen der zentralen und den lokalen Verwaltungseinheiten eine spezifische Dynamik jenseits der Normen von Parteistatus und Verfassung entwickelt haben (siehe auch unten). Dennoch beurteilen u. a. LIN ET AL. (2006: 306) den Durchgriff der zentralen Ebene auf die lokale als hoch:

„China’s bureaucracy is an elaborate network that extends to all levels of society, down to the neighborhood and working units and exhibits a high degree of discipline by international standards. Within each level, an impressive organizational apparatus is able to transmit state policies down to lower-level government agencies step-by-step through several layers of government bureaucracy.” (ebd.: 306; vgl. Heilmann, 2004: 95; Hermann-Pillath und Feng, 2004: 416)

Auch MA (2005: 478) weist darauf hin, dass die Zentralregierung zwar ihre herausragende, kombinierte Rolle als einzig relevante Entscheidungsebene und monopolistischer Schlüsselakteur im Rahmen der Dezentralisierungsprozesse aufgegeben hat, dies jedoch keinen Rückzug oder eine Zerteilung des Nationalstaats darstelle, sondern vielmehr eine Neugliederung der Staatsgewalt mit anderen Formen staatlicher Intervention auf untergeordneten Ebenen; wobei die Städte eine wichtige Bedeutung erlangt haben (Wei, 2004: 308). Weiter führt MA (2005: 484, 485) aus, dass die Struktur des Verwaltungssystems straff hierarchisch organisiert ist. Der administrative Status bzw. Rang einer Raumeinheit (z. B. einer Stadt) beeinflusst die Arbeitsfähigkeit und den Handlungsspielraum dieser Einheit. So legt der Status u. a. fest: die Anzahl der Raumeinheit zur Verfügung stehenden Regierungsstellen, die Bezeichnung dieser Stellen, die Anzahl der dort beschäftigten Beamten, der Rang der Beamten, die Höhe der bereit stehenden Steuermittel sowie den Entscheidungsspielraum der Regierungsstellen lokale und ausländische Investitionsvorhaben zu verwalten und zu genehmigen. Unter anderem beeinflusst der Status wesentlich die Möglichkeit der Raumeinheit, (ausländische) Investitionen einzuwerben, Land für Wohnungs- und Industrieprojekte zu requirieren und neue Entwicklungsvorhaben anzustoßen. Dies beschreibt MA (2005: 485) mit der Faustformel:

„The higher a territorial unit’s administrative rank, the greater power it has in administrative, fiscal and economic matters. Administrative level also significantly affects a unit’s economic growth. Generally the higher the level, the more beneficial it would be for its eco-

---

<sup>147</sup> Für weitere Ausführungen zur KPC als relevanten Akteur vgl. Abschnitt 7.1.

conomic development because the greater administrative power and fiscal resources it will have.“<sup>148</sup>

Laut Verfassung der Volksrepublik China umfasst die allgemeine Verwaltungshierarchie drei Ebenen unterhalb der Ebene der Zentralregierung:<sup>149</sup> die Provinz („sheng“), den Kreis („xian“) und die Gemeinde („xiang“), jedoch ergänzen weitere Einheiten diese Struktur, wie z. B. die zwischen der Provinz und dem Kreis angesiedelte Ebene der Präfektur („prefecture“, „diqu“) (Hu, 2002: 63).<sup>150</sup> Auch wenn im Rahmen der Reorganisation der Verwaltungsstruktur durch die Zentralregierung eine Konzentration auf die Städte als Hauptantriebskräfte der wirtschaftlichen Reformen erfolgte (vgl. z. B. Gaubatz, 2005: 1001f.; Ma, 2005: 478; Shen, 2005: 43-45; Lin et al., 2006: 309, 310),<sup>151</sup> können zwei grundlegende Kategorien unterschieden werden (Hu, 2002: 63; Ma, 2005: 483):

#### 1. Gebietseinheiten („area-type units“; Ma, 2005: 483)

Zu den fünf Gebietseinheiten des Regierungs- und Verwaltungssystems der Volksrepublik China gehören in hierarchisch absteigender Reihenfolge die Provinzen,<sup>152</sup> die Präfekturen („diqu“), die Kreise („county“), durch Kreise verwaltete Distrikte („xianxiaqu“) und zuletzt die Gemeinden („townships“).<sup>153</sup> Die Ebene der Provinz ist die stabilste Verwaltungseinheit seit den 1950er Jahren mit nur zwei Veränderungen (Neugründung von Hainan 1988 und Einstufung der Stadt Chongqing als regierungsunmittelbare Stadt 1997), während auf den untergeordneten Ebenen zahlreiche Anpassungen erfolgten.

---

<sup>148</sup> Zur besonderen Stellung von Städten oberhalb der Ebene der Präfektur vgl. MA (2005: 485): Nur diese Städte dürfen städtische Distrikte („shixiaqu“) verwalten. Unabhängig von ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl oder ihrer Wirtschaftskraft obliegen die rangniederen Städte in deren Zuständigkeit und „administratively belong to them“ MA (2005: 485).

<sup>149</sup> Vgl. HU (2002) für eine Diskussion verschiedener Kategorisierungen der Verwaltungsstruktur der VRC inkl. ihren konzeptionellen Unbestimmtheiten; vgl. auch HEILMANN (o. J.; 2004), LIN ET AL. (2006) und zur städtischen Hierarchie MA (2005).

<sup>150</sup> Für einen detaillierten Überblick zur (städtischen) Verwaltungshierarchie vgl. HEILMANN (2004; vgl. Heilmann o. J.) und MA (2005) bzw. Abbildung 3.

<sup>151</sup> Diese administrativen Dezentralisierungsprozesse sind mit wirtschaftlichen Zielsetzungen verknüpft (vgl. Abschnitt 5.1.1). Vgl. MA (2005; vgl. auch Hu 2002: 70-74) für weiterführende Darstellungen. U. a. zeigt er, dass Akteursvorstellungen und -wahrnehmungen von Bedeutung sind: „The simple equations of ‘city=industry’ and ‘village=agriculture’ have been deeply ingrained in the minds of all local officials, and this mindset has played a powerful role in driving rural places to acquire urban status (the status of shi for counties and the status of designated town or jianzhi zhen for townships) [Hervorhebungen im Original kursiv]“ (Ma, 2005: 483). Eine Tatsache, die SCHARPF (2000) mit den Akteurskonstellationen berücksichtigt (vgl. Abschnitt 3.5.4), im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht vertieft wird.

<sup>152</sup> 22 Provinzen ohne Taiwan. Seit ihrer Gründung im Jahr 1949 betrachtet die VRC Taiwan als 23. Provinz (vgl. Fitzgerald, 2003: 594).

<sup>153</sup> HEILMANN (2004: 104) ergänzt diese fünf Haupt- um zwei Sonderebenen: die Sonderverwaltungszonen (Hong Kong und Macao) sowie die Sekundärprovinzen („fu shengji“). Er weist zudem darauf hin, dass diese Hierarchie das Muster der Organisationsstruktur der KPC ist, deren Organe sich auf jeder Ebene des Systems komplementär wiederfinden. Begriffsbezeichnungen in Klammern nach MA (2005: 483).

## 2. Städtische Einheiten („city-type units“; Ma, 2005: 483)

Die Stadt („*shi*“ oder „*chengshi*“)<sup>154</sup> ist eine offiziell bewilligte administrative Einheit, die gewisse Mindestkriterien hinsichtlich ihrer Bevölkerungsgröße und wirtschaftlichen Produktion aufweist (Ma, 2005: 481; vgl. Lin, 2002a: 304; Anderson und Ge, 2004: 2198). Aufgrund der vor allem politisch motivierten Restrukturierungen (Taubmann, 2003a; Ma, 2005; IIASA, 2008)<sup>155</sup>, beinhalten die heutigen chinesischen Städte häufig große, ländlich geprägte Gebiete deren Bevölkerung trotz ihrer räumlichen Verortung in der Stadt ländlich klassifiziert ist.<sup>156</sup>

Städte können hinsichtlich ihres administrativen Rangs in die folgenden Kategorien unterschieden werden (Ma, 2005: 479, 483; vgl. Abbildung 3):<sup>157</sup>

- a. Regierungsunmittelbare Städte (Heilmann, 2004: 103) bzw. Städte auf der Ebene der Provinzen, die direkt durch die Zentralregierung verwaltet werden („*provincial-level cities*“, „*shengji shi*“), das sind Beijing, Shanghai, Tianjin und Chongqing;
- b. Städte mit dem Status einer Sekundärprovinz („*subprovince-level cities*“, „*fu shengji shi*“);<sup>158</sup>
- c. Städte auf der Ebene der Präfekturen bzw. Bezirke („*prefecture-level city*“, „*diji shi*“);
- d. Städte auf der Ebene der Kreise („*county-level city*“, „*xianji shi*“); sowie
- e. Städte auf der Ebene der Gemeinden („*townships*“, nach Hu (2002, 64): „*zhen*“).

---

<sup>154</sup> Laut MA (2005: 482) wird der Begriff „*shi*“ häufig unspezifisch genutzt und führt regelmäßig zu Verwechslungen (vgl. auch IIASA, 2008), während der jüngere Begriff „*chengshi*“ Städte im Allgemeinen bezeichnet.

<sup>155</sup> Vgl. die Ausführungen zu den Rescaling-Strategien oben.

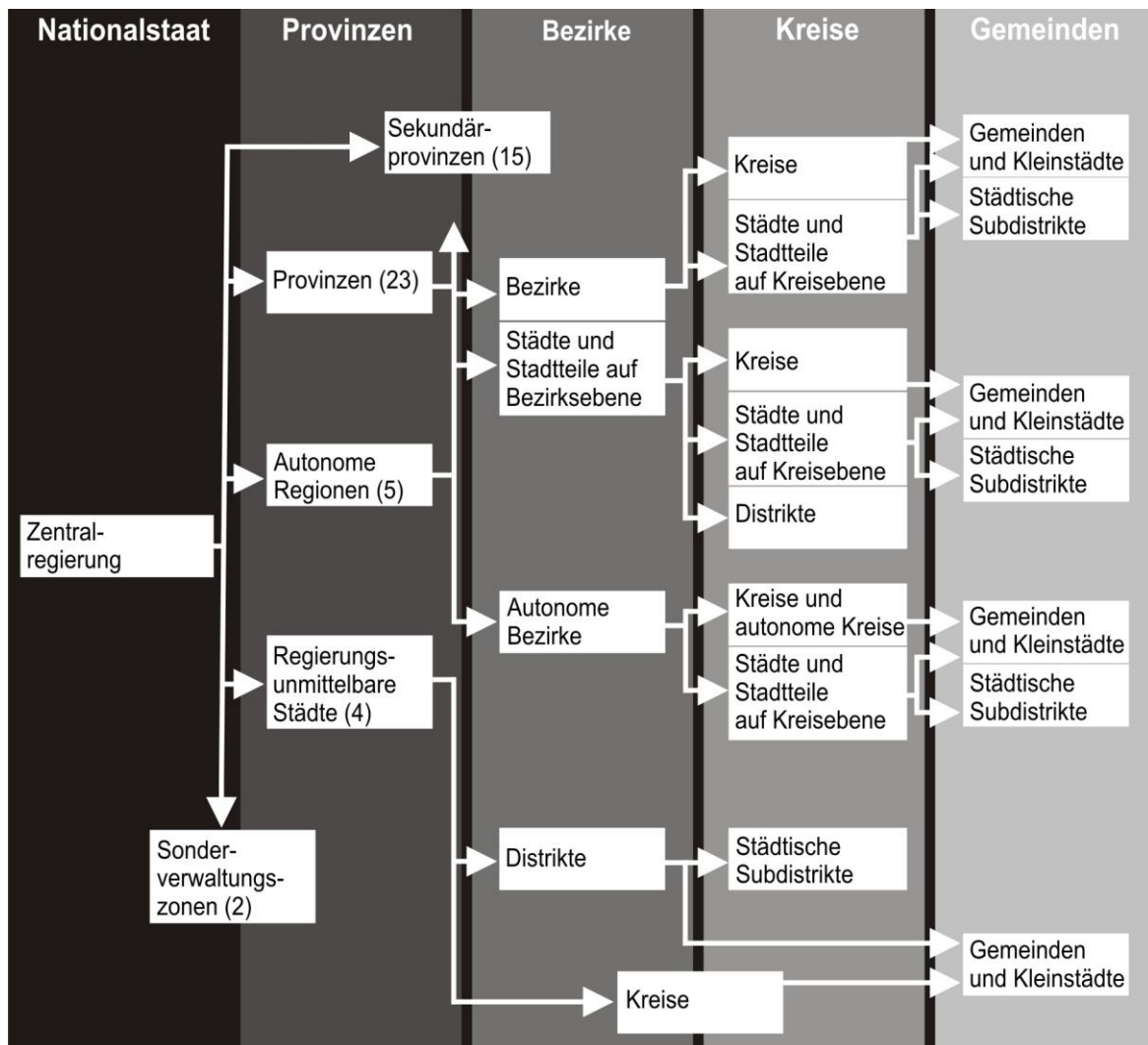
<sup>156</sup> Zum Wachstum der chinesischen Städte, ihrer Anzahl und räumlichen Verteilung etc. vgl. LIN (2002a). Bemerkenswert ist, dass die großen Metropolen der VRC kein Hyperwachstum verzeichnen, sondern der Urbanisierungsprozess überwiegend durch administrative Statussetzung gesteuert ist – insbes. in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts (Anderson und Ge, 2004: 2197f.: Stadt als „*urban place*“, der mit lokalen administrativen und jurisdiktionalen Einheiten übereinstimmt; vgl. Taubmann, 2003a: 719). V. a. Städte zwischen 0,5 bis 1,0 Mio. Einwohnern hätten das Städtewachstum getragen (Taubmann, 2003a: 719): „*converting county to city (xian gai shi)*“ (Ma, 2005: 490-493). TAUBMANN charakterisiert diesen Prozess als „*Verländlichung*“ des Städtewesens, da oft auch (Land-)Kreise mit weniger als 10 % nichtagrarischer Bevölkerung zu Städten erhoben wurden. Dieser Restrukturierungsprozess verstärkt nach MA (2005: 494) die Verwirrung hinsichtlich der bereits „*notoriously complex and inconsistent*“ gefassten Bevölkerungszahlen der VRC. Diesbezüglich ist der kritische Überblick des INTERNATIONAL INSTITUTE OF APPLIED SYSTEMS ANALYSIS (IIASA, 2008) zur Datenqualität im Bereich der Urbanisierung empfehlenswert.

<sup>157</sup> Begriffe in Klammern nach MA (2005: 479, 483), sofern nicht anders gekennzeichnet. Zur weiteren Differenzierung unterscheidet MA (2005: 483) zudem (a) Städte mit Bezirken/Distrikten („*shequ de shi*“) – v. a. Städte auf und oberhalb der Ebene der Präfektur – und (b) Städte ohne Bezirke/Distrikte („*bu shequ de shi*“) – v. a. für Kreisstädte. Diese Spezifikation wird zugunsten der Übersichtlichkeit jedoch hier nicht weiter thematisiert.

<sup>158</sup> WEI (2004: 305) bezeichnet diese Kategorie als „*jihua danlie*“, SZE (1997:39) als „*jihua danlie chengshi*“. 1997 erhielten diese Status insgesamt 15 (Ma, 2005: 482) bzw. 14 Städte WEI (2004: 305): neben Guangzhou, Changchun, Chengdu, Chongqing, Dalian, Harbin, Nanjing, Ningbo, Qingdao, Shenyang, Shenzhen, Xiamen, Xian und Wuhan. Sie verfügen über die gleichen Entscheidungsbefugnisse wie die Provinzen in ausgewählten, jedoch wichtigen Bereichen (z. B. Produktion, Kapitalinvestition).

Neben diesen Rescaling-Maßnahmen waren fiskalische Dezentralisierungsprozesse – später bekannt unter der Bezeichnung „*cooking in separate kitchens – fenzao chifan*“ (Lin et al., 2006: 311) – von großer Bedeutung.<sup>159</sup> Nach verschiedenen Reformrunden zur Einnahmen- und Ausgabenverantwortung zwischen der Zentralregierung und den Provinzregierungen führte die Zentralregierung 1988 ein fiskalisches Vertragssystem ein, welches zur Verteilung der Steuereinnahmen bilaterale Verträge mit jeder Provinz vorsah.

Abbildung 3 – Verwaltungsstruktur der Volksrepublik China



Grundlage: Administrative Struktur im Jahr 2002 nach HEILMANN (2004: 103ff.) und MA (2005: 479); Darstellung: Becker, Küper, Waibel (2008).

Die meisten Provinzregierungen erhielten dabei ein Großteil der lokalen Einnahmen bei gleichzeitiger Flexibilität zur Regulierung von Steuerfragen auf den Provinzen untergeord-

<sup>159</sup> Im Zusammenhang mit Stadtplanungsprozessen und eigenständigen Entwicklungen unterhalb der gesamtstädtischen Ebene nutzen XU und YEH (2003: 362) auch den Begriff der „*dukedom economies*“ (vgl. Abschnitt 5.3.2.3).

neten Verwaltungsebenen, so LIN ET AL. (2006: 311) weiter.<sup>160</sup> Von den Dezentralisierungsprozessen profitierten vornehmlich die wirtschaftlich bereits erfolgreicherer Gebiete, vor allem die Küstenprovinzen und insbesondere die darin liegenden Städte mit ihren besonderen Privilegien („*Open Coastal City*“, Sonderwirtschaftsgebiete etc. – vgl. Abschnitt 5.1.2); etwa hinsichtlich der Steuereinnahmen, die sie teilweise direkt und nicht über die Provinzregierungen erheben konnten. Neben positiven Effekten für die lokalen Verwaltungseinheiten ergaben sich jedoch auch negative Effekte, wie eine zunehmend ungleiche räumliche Entwicklung sowie eine Stagnation der Armutsreduktion Ende der 1980er Jahre, die unter anderem durch eine Haushaltskrise verstärkt wurden (Lin et al., 2006: 314f.).

Mit der Übergabe größerer Verwaltungsautonomie und insbesondere der fiskalischen Umverteilung löste sich die Zentralregierung aus der Verantwortung, Ausgaben der lokalen Ebene zu finanzieren. Die lokalen Verwaltungseinheiten stellten Dienstleistungen nicht mehr nur bereit, sondern finanzierten diese auch, was gerade für die einkommenschwächeren Provinzen zu defizitären Budgets führte. Trotz intensiver Finanzausgleiche des Nationalstaats an die Provinzen (Lin et al., 2006: 314) konnte die mit der extensiven Ausgabenlast bei vergleichsweise geringen Einnahmen verbundene, negative Entwicklung nicht abgefedert werden, was die Zentralregierung zu einer umfassenden Steuerreform im Jahr 1994 veranlasste. Diese beinhaltete wesentliche Änderungen in der Verteilung der Steuern und sah wieder einen erhöhten zentralen Anteil am Steuereinkommen von 60 % anstatt zuvor 35 % vor.<sup>161</sup>

Dennoch bildete sich in den 1990er Jahren eine regionale Einflussnahme als ein neues Grundmuster innerstaatlicher Willensbildung heraus, bei dem die Funktionäre der Provinzen, insbesondere der Bevölkerungsreichsten oder wirtschaftlich Erfolgreichsten, sich bedeutenden Einfluss im Herrschaftssystem der Volksrepublik China sichern konnten. Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre sei dann eine Anpassung der regionalpolitischen Orientierung erkennbar, da Mitglieder der Parteizentrale sich offensiver für bisher benachteiligte Regionen einsetzen (Heilmann, 2004: 102).<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> Einnahmen erzielten die lokalen Regierungen zudem durch die Übertragung der Staatsunternehmen zu Beginn der 1980er Jahre, so LIN ET AL. (2006: 310): 1985 kontrollierte die Zentralregierung lediglich noch etwa 20 % der Staatsunternehmen, während 45 % bzw. 35 % durch die Provinz- und Präfekturverwaltungen bzw. durch Kreisverwaltungen geführt wurden.

<sup>161</sup> Die Unterstützung ärmerer Regionen als Zielsetzung dieser Reform wurde jedoch nicht erreicht, da die Forderungen und Bedarfe der Küstenregionen, die den größten Anteil der Einnahmen generierten, nicht beschnitten wurden. Um Wachstumsverluste zu vermeiden, gab die Zentralregierung später daher 30 % des zuvor erhöhten Steueranteils wieder an die Provinzen zurück (Lin et al., 2006: 316).

<sup>162</sup> Diese veränderte Wahrnehmung bzw. das Bemühen um benachteiligte Räume erklärt sich nach LIN ET AL. (2006: 323f.) auch vor dem Hintergrund der gestiegenen (potenziellen) Schwierigkeiten, die sich aus den Nachwirkungen der bisherigen (fiskalischen) Dezentralisierung ergeben könnten. Zu den Bereichen, die sie als wesentliche Herausforderung ansehen, zählen etwa als weich wahrgenommene Budgetbeschränkungen lokaler Regierungen, ein Mangel an Zurechnungsfähigkeit dieser gegenüber der lokalen

Die Konfliktlinien zwischen der zentralen Ebene und den lokalen Ebenen, vor allem aber die sich im Rahmen der Dezentralisierungsprozesse entstandenen Konfliktlinien zwischen den lokalen Ebenen untereinander, haben zugenommen und stellen eine Herausforderung für die weitere Entwicklung der Raumeinheiten, insbesondere der Städte dar (XIE et al., 2004; Lin et al., 2006: 319; vgl. Ma, 2005: 494-496). So bemerken LIN ET AL. (2006: 319), dass lokale Beamte sich weniger nach lokalen Bedarfen richten, sondern vielmehr nach den Anforderungen der Kommunistischen Partei Chinas und den übergeordneten Verwaltungsstellen. Dieses Verhalten führen LIN ET AL. (2006: 319) auf das noch immer streng hierarchisch organisierten politischen Systems zurück, in dem Beamte durch jeweils übergeordnete Einheiten koordiniert und kontrolliert werden. Verschärft werde dieser Aspekt durch die Tatsache, dass alle Regierungs- bzw. Verwaltungsebenen der Volksrepublik China wachstumsorientierte Zielsetzungen besitzen und die Leistungen der jeweiligen Beamten anhand von Indikatoren zu wirtschaftlichen (z. B. jährliches Wachstum des Bruttoinlandprodukts, eingeworbene ausländische Investitionen) und sozialen Feldern (z. B. öffentliche Sicherheit, Bildung) gemessen werden, die wiederum von jeweils übergeordneten Stellen vorgegeben werden. Ein Fortschreiten der beruflichen Karriere der Beamten hängt von dem erfolgreichen Erreichen dieser Indikatoren ab (vgl. dazu Abschnitte 5.3.1 und 7.2).

MA (2005: 495) zeigt, dass Städte, die über einen relativ hohen administrativen Rang, eine hohe Bevölkerungszahl und eine große wirtschaftliche Bedeutung verfügen, im Rahmen der sie bevorteilenden Rescaling-Strategien sowohl ihren räumlichen Einfluss als auch ihre wirtschaftliche Stärke ausbauen konnten (vgl. Abschnitt 5.1.1.1). Die Schwierigkeiten bzw. Interessenskonflikte zwischen Städten und Gemeinden sowie zwischen einer übergeordneten städtischen Kategorie und einer untergeordneten ländlichen Kategorie wirtschaftlicher Entwicklung führt er gerade auf das im Rahmen der Rescaling-Prozesse geschaffene Verwaltungssystem zurück, welches die wirtschaftliche und politische Entscheidungs- und Leistungsfähigkeit der einzelnen Einheiten stark beeinflusst; je geringer der administrative Rang, desto begrenzter die Entwicklungsmöglichkeiten.<sup>163</sup>

---

Bevölkerung sowie weitverbreitete Korruption, wobei sie schließen: „*If such policy burdens cannot be removed, the alternative can only be further administrative and fiscal centralization that may bring yet more distortions in local government behavior.*”

<sup>163</sup> XIE ET AL. (2004: 22) betrachten Rescaling-Strategien jedoch nur als eine mögliche Lösung zum Abbau wirtschaftlicher und sozialer Unstimmigkeiten zw. Städten, da Gebietsreformen Systeminnovationen behindern. Administrative Anpassungen sind für die Autoren keine bzw. höchstens kurzfristige Ansätze für eine koordinierte Entwicklung und eine Statusverbesserung im Rahmen des Städtewettbewerbs. Wiederkehrende und grenzüberschreitende Probleme, wie Umweltverschmutzung, sich wiederholende Bauvorhaben und unkoordinierte Planungen sind damit nur vorübergehend gelöst. Größeres Potenzial als bei den Gebietsreformen, die zudem besser geprüft, gerechtfertigt und koordiniert werden sollten, sehen bei Innovationen im Gesetzssystem sowie der Verbesserung von Prozessen in der Verwaltung und im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen.



### 5.1.1.3 Globalisierung

Die wirtschaftliche Globalisierung, so DIGAETANO und STROM (2003: 367), hat die Städte anfälliger für Schwankungen der internationalen Wirtschaft gemacht und führte dazu, dass sie sich gezwungen sahen in einen energischen Wettbewerb um Investitionen zu treten (vgl. auch Moulaert et al., 2001: 72; Wiechmann, 2005: 36f.). Dieses Konkurrenzsystem führte zu einer ungleichen Entwicklung der Städte, in denen einige ihre Position in der städtischen Hierarchie verbessern konnten und andere an Bedeutung verloren (vgl. Abschnitte 5.1.1.1 und 5.1.1.2). Dabei kommt es zu Anpassungen von Stadtentwicklungsstrategien, die zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf wirtschaftliche Anreize und Standortmarketing setzen (vgl. auch Xu und Yeh, 2005: 283). Die Akteure des lokalen Staates verstehen sich in diesem Rahmen zunehmend als wirtschaftspolitische Regelungsinstanzen (Oßenbrügge, 2003: 165).

In diesen Zusammenhang identifizieren MA und WU (2005: 3; vgl. auch Xu und Yeh, 2005: 283) sowie CHAN (2006: 232) hinsichtlich globaler und lokaler Wettbewerbseffekte verschiedene Aspekte, die die Umstrukturierung der chinesischen Städte beeinflussen, dazu zählen:<sup>164</sup>

- Die auf den Informationstechnologien beruhende technologische Revolution des ausgehenden 20. Jahrhunderts, die die Ressourcenverteilung erleichtert und dadurch zu einem entscheidenden Faktor hinsichtlich der Wettbewerbsvorteile und der Positionierung eines Landes in der neuen internationalen Arbeitsteilung wird (vgl. z. B. Storper, 1998).
- Der zunehmenden Wettbewerb der Städte um die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen auf dem Weltmarkt, u. a. angefacht durch die Senkung nationaler Barrieren über internationale Handelsabkommen, die Gründung von Handelsblöcken und interregionalen Allianzen sowie die Deregulierung des Marktes innerhalb und zwischen den Staaten.
- Die Verlagerung von einem fordistischen zu einem post-fordistischen Modus in der Produktion und der Kapitalakkumulation.
- Sowie die zunehmende Geschwindigkeit und geographische Ausbreitung der Globalisierung von Kapital und transnationaler Unternehmen.

Im Rahmen der schrittweisen (wirtschaftlichen) Öffnung der Volksrepublik China nahmen ausländische Investitionen in immer mehr Regionen und Städte zu. Dies gilt auch für die Region des Perflusdeltas, die sich anfangs getragen v. a. durch Auslagerungsinvestitio-

---

<sup>164</sup> Diese Darstellung ist keinesfalls abschließend. MA und WU (2005: 3) weisen auf weitere einflussgebende Faktoren hin: Etwa die zunehmende Internationalisierung der Bildung oder den Wandel internationaler Reformparadigmen („*New Public Management*“, „*Good Governance*“).

nen aus Hong Kong und Taiwan in eine hochdynamische Wachstumsregion entwickelte und im großen Umfang ausländischen Direktinvestitionen einwerben konnte (Tang, 2000; vgl. Enright et al., 2003: 111; Friedmann, 2003: 38). In der „Fabrik der Welt“ (vgl. z. B. Beckmann, 2004) – ein Image, welches die Region angesichts der arbeitsintensiven Produktion in ihren Städten erhielt – finden sich so heute vielfältige Produktionscluster, die in einigen Branchen einen Großteil der Weltmarktproduktion abdecken (Enright et al., 2005; Jin, 2007). Eine Vielzahl an Studien hat die wirtschaftliche Entwicklung und den Aufstieg des Perflussdeltas anschaulich beschrieben (vgl. z. B. Shen, 2002; Wong und Shen, 2002; Lin, 2002b; Enright et al., 2003; Loo, 2004; Shen et al., 2006). Mittlerweile ist es das Ziel verschiedener lokaler Regierungen innerhalb des Deltas, sich von einer Industriebasis mit überwiegend fertigendem Gewerbe zu einem auf wissens-, forschungs- und technologiebasierten Fertigung gegründeten, innovativen High-Tech-Standort zu entwickeln, um das Wachstum nachhaltig zu sichern (vgl. z. B. Wie, 2004: 304; Wong und Tang, 2005; Wong et al., 2006; vgl. auch Abschnitte 4.2.1.2 und 5.2).

Die besondere Behandlung der chinesischen Städte und Regionen bei der Dezentralisierung und der Vermarktlichung setzte diese in die Lage, die Auswirkungen des gestiegenen globalen Wettbewerbs positiv für sich zu nutzen und in ein schnelles Wachstum umzusetzen, beispielsweise über die Strategie der exportorientierten Industrialisierung. Anfangs traf dies nur auf ausgewählte Städte und Regionen zu, da zu Beginn der Reformen nur bestimmte Gebiete eine marktwirtschaftlich orientierte Öffnung erfahren haben. Mit der Ausweitung der Reformen in der Mitte der 1990er Jahre änderten sich die Bedingungen und die Teilnahme am globalen Wettbewerb wurde für erheblich mehr Städte und Regionen möglich. Die so genutzten externen Einflüsse blieben, wie schon die eher intern ausgelösten Veränderungen der Dezentralisierung und der Vermarktlichung (vgl. Wu et al., 2007: 116ff.), nicht ohne Wirkung auf die lokalen Regelungs- und Steuerungsstrukturen. Der Beitritt der Volksrepublik China in die Welthandelsorganisation im Jahr 2001 stellt einen weiteren Meilenstein der wirtschaftlichen Öffnung dar, wobei aufgrund der daraus resultierenden Reformen der Handelspolitik auch massive Anpassungen der politischen Handelsinstrumente (Zolländerungen, zollfreie Grenzen, Steueranpassungen) und in der Folge auch Strategiewechsel der Wirtschaftspolitik erfolgten, insbesondere bei den Sonderwirtschaftsgebieten (vgl. nachfolgenden Abschnitt).

### **5.1.2 Sonderwirtschaftsgebiete als Instrument der wirtschaftspolitischen Reformen**

Zur wirtschaftlichen Entwicklung der Volksrepublik China nach Beginn der Transformationsprozesse ab 1978 sind – je nach Fokus der Betrachtung – verschiedene Entwicklungsphasen identifiziert worden (vgl. z. B. Ng und Tuan, 2001: 1054-1059; Meng, 2003:

71f.; Wang, 2007: 9-12).<sup>165</sup> Vielfach wird in diesem Zusammenhang die Ansicht vertreten, dass die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung hauptsächlich der Maßnahme der Sonderwirtschaftsgebiete geschuldet ist (vgl. z. B. Testas, 2000: 202f.; Meng, 2003: 64). Dabei haben die wirtschaftspolitische Bedeutung und die Rolle der Sonderwirtschaftsgebiete für die wirtschaftliche Entwicklung hat jedoch einen Wandel erfahren (vgl. Abschnitt 5.1.2.2, *Merkmal C*). Diese Entwicklungen sind für die Betrachtung von Urban Governance in den ausgewählten Fallstudien dieser Arbeit (vgl. Abschnitt 4.2) von Bedeutung und werden daher im Folgenden näher betrachtet.

Die Kommunistische Partei Chinas beschloss auf dem 11. Parteitag im Jahr 1978 zwei wesentliche Entwicklungsansätze, deren Umsetzung die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Volksrepublik China grundlegend verändert haben: (1) die nach außen gerichtete ökonomische Öffnung des Landes sowie (2) die Substitution des Konzeptes eines ausgeglichenen Wachstums durch die Umsetzung einer regional differenzierten Entwicklungspolitik (Meng, 2003: 62-70). Zu den im Zuge der Umsetzung verabschiedeten strategischen Maßnahmen zählen unter anderem eine Investitionspolitik, die ausländische Projekte bevorzugt behandelte und ausländische Investitionen in ausgewählten Industriezweigen bzw. Regionen überhaupt erst ermöglichte, sowie die Errichtung und Ausdifferenzierung verschiedener Typen von Sonderwirtschaftsgebieten, auch um diese ausländischen Investitionen zu kanalisieren.

Betrachtet man die Vielzahl von Veröffentlichungen zu Sonderwirtschaftsgebieten in der Volksrepublik China, wird rasch deutlich, dass eine Ermittlung der genauen Anzahl der Sonderwirtschaftsgebiete eine Herausforderung darstellt. Bereits ZWETSLOOT (1987: 26) hält – noch vor dem Boom der Gebiete in den 1990er Jahren (s. u.) – eine exakte definitorische Abgrenzung der chinesischen Sonderwirtschaftsgebiete aufgrund deren großen Vielfalt für nur schwer, wenn nicht gar für unmöglich.<sup>166</sup>

WANG (2007a: 10) nimmt eine Gegenüberstellung offizieller Angaben verschiedener nationalstaatlicher Behörden vor: Die Statistik des „*National Planning Committee*“ beziffert zu

---

<sup>165</sup> WANG (2007a: 9-12) ordnet die Entwicklung wie folgt: (1) 1979-1984, frühe Experimente mit Sonderwirtschaftsgebieten, (2) 1984-1989, Erweiterung der Sonderwirtschaftsgebiete entlang der Küstenregionen, (3) 1989-1992, „*period of oscillation*“ (eher jedoch Stagnationsphase), 1992-1997, sprunghafte Entwicklungsphase („*development zone fever*“). MENG (2003: 71ff.) knüpft die Phasen stärker an Erweiterungsschritte der SWG: (1) 1979-1981 (1988) Errichtung der „*Special Economic Zones, SEZs*“, (2) 1984-1988 Errichtung der „*Open Coastal Cities, OCCs*“, (3) „*Open Coastal Region, OCR*“, 1985-1987, (4) 1988 Große Küstenregion, (5) 1990, „*Pudong New Area*“ – Entwicklung sogenannter „*Comprehensive Development Zones, CDZs*“, (6) 1992, „*Open Inland Capital Cities, OICs*“ und „*Border Economic Cooperation Zones, BECZs*“, (7) 1993-1998 „*Cross-border Growth Triangle, CGTs*“ und (8) ab 2000, Erschließung und Entwicklung der westlichen Regionen. Vgl. dazu auch Anhang 12.3.

<sup>166</sup> KUSAGO und TZANNATOS (1998: 5) bspw. identifizieren im Allgemeinen bis zu 19 verschiedene definitorische Inhalte, die mit allein mit dem Begriff der Exportförderzonen in Verbindung gebracht werden (vgl. auch Sinclair, 2001: Tabelle 1); darunter auch Begriffe wie Freihandelszonen, freie Exportzone oder Sonderwirtschaftszone.

Beginn der 1990er Jahre die Zahl der Sonderwirtschaftsgebiete in der Volksrepublik China mit 1.700, das „*Ministry of Agriculture*“ mit 9.000, das „*National Construction Bureau*“ auf 6.000, das „*Office of SEZs in the State Council*“ mit 1.800 oder das „*National Land Administration Bureau*“ mit 2.800 und verwendet selbst letztlich die Zahl von 6.866 Sonderwirtschaftsgebieten (Wang, 2007: 1, 14; Inventur von fünf Ministerien der chinesischen Zentralregierung, 2003 und 2004).<sup>167</sup> WANG (2007a: 10) schlussfolgert, dass nicht verlässlich nachvollzogen werden kann, wie viele Sonderwirtschaftsgebiete zur Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen in den 1990er Jahre nach Einführung lokaler Autonomie zur Genehmigung von Projekten errichtet wurden. Selbst für die nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete finden sich abweichende, widersprechende Angaben zu deren Anzahl (vgl. z. B. Ng und Tuan, 2001; De Beule und Van Den Bulcke, 2005; Wang, 2007a).<sup>168</sup> Die Anhänge 12.3 bis 12.5 bieten daher einen Überblick zu den verschiedenen Typen der chinesischen Sonderwirtschaftsgebiete, ihrer Anzahl und der gebräuchlichen Synonyme.<sup>169</sup> Weniger die genaue Anzahl der Sonderwirtschaftsgebiete selbst, als vielmehr deren wirtschaftsstrategische Bedeutung ist somit im Weiteren detaillierter zu betrachten.

#### 5.1.2.1 Zum Begriff des Sonderwirtschaftsgebiets

Einen Beitrag für das Verständnis von Sonderwirtschaftszonen im Allgemeinen leistet LAABDALLAOUI (1999: 7-12). LAABDALLAOUI (1999: 7) definiert

„'Sonderzone' als allgemeine Bezeichnung für geographisch begrenzte Gebiete [...], die durch die öffentliche Hand eine besondere wirtschaftliche Förderung genießen und in denen besonderes Recht gilt.“

Die Sonderwirtschaftszonen werden als wirtschaftspolitische Maßnahme zur Erreichung gesamt- und/oder regionalwirtschaftlicher Ziele errichtet. Das anfängliche und zunächst hauptsächliche Ziel ist die Einwerbung und Nutzung ausländischer Direktinvestitionen, über die mittelfristig auch eine erhöhte Investitionstätigkeit weiterer in- und ausländischer Unternehmen sowie eine höhere wirtschaftliche Dynamik in den Gebieten und für die Volkswirtschaft erreicht werden sollen. Um die Zielerreichung zu unterstützen werden in der Regel eine Reihe von Anreizmaßnahmen gewährt, die die Wettbewerbsfähigkeit der in

---

<sup>167</sup> Mit einer ausgewiesenen Fläche von ca. 38.600 qkm überschreitet die Ausdehnung der Gebiete die bebaute Fläche der 661 Städte der VRC mit 30.400 qkm (Wang, 2007a: 1, 14) bzw. ist um ein paar tausend Quadratkilometer größer als das deutsche Bundesland Baden-Württemberg (35.755 qkm; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2008).

<sup>168</sup> Bei mehreren Studien fällt zudem auf, dass Rückgriffe auf offizielle Berichte und Statistiken ohne eindeutige Quellennachweise erfolgen; teilw. auch in hier zitierten Studien.

<sup>169</sup> Bei den nationalstaatlichen SWG zeigt die offizielle Bezeichnung bereits die wirtschaftliche Ausrichtung. Da Namensänderungen die Regel sind, werden hier die gebräuchlicheren Bezeichnungen genutzt – soweit bekannt.

der Zone angesiedelten Unternehmen verbessern (z. B. vereinfachte Genehmigungsverfahren, fiskalische Vergünstigungen oder andere Subventionsmaßnahmen).

Die Begriffe „Sonderwirtschaftszone“ bzw. „*special economic zone*“ oder „*special development zone*“ sind in der Literatur häufig genutzte Synonyme<sup>170</sup> für das von LAABDALLAOUI unter dem Terminus der „Sonderzone“ definierte Phänomen. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird jedoch der Ausdruck „Sonderwirtschaftsgebiet, SWG“ als Überbegriff verwendet für die verschiedenen Wirtschaftsgebiete der Volksrepublik China mit klar abgegrenzten Arealen innerhalb eines Hoheitsgebietes („zone“), in denen besondere Gesetze und Verfahren gelten („*special*“), um eine gezielte wirtschaftliche Entwicklung zu fördern („*development*“).<sup>171</sup> Die Verwendung des Sammelbegriffes „Sonderwirtschaftsgebiet“ oder auch „*Special Economic Area, SEA*“ (vgl. z. B. Gertler, 2002: 5; Wenger Vieli Belser, 2003: 2; Kelwaram, 2007: 6; Svenson, 2007: 10ff.) vermeidet Verwechslungen und Unschärfen für die Betrachtung in der Volksrepublik China.<sup>172</sup>

Die Errichtung von Sonderwirtschaftsgebieten ist eine klassische Maßnahme der Wirtschaftspolitik. Schon im Mittelalter bestanden Sonderwirtschaftsgebiete, genauer Freihandelszonen in Hafenstädten, und in der Kolonialzeit wurde das Instrument zur Intensivierung des Handels zwischen den Kolonien und den Kolonialmächten genutzt. In China wurden in der Folge der Opiumkriege (1840 bis 1842) Konzessionsgebiete in Küstenstädten zur Aufnahme von Handelsbeziehungen mit westlichen Kolonialmächten errichtet, insbesondere in Shanghai und Tianjin, aber auch in Kanton (heute Guangzhou) (vgl. Meng, 2003: 57). Mit der Gründung des Konsortiums der Freien Zone von Cadix in Spanien 1929, der Formulierung des „*Foreign Trade Acts*“ 1934 in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) als Grundlage zur Errichtung von Freihandelszonen und spätestens mit der 1958 in Shannon (Irland) errichteten Förderzone als Vorbild eines exportorientierten Sonderwirtschaftsgebiets wurde die wirtschaftspolitische Maßnahme hinreichend bekannt (International Labour Organization (ILO), 1999; Laabdallaoui, 1999: 5, 6).<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> Neben „*Custom Free Zone*“, „*Export Free Zone*“, „*Free Production Zone*“ oder „*Joint Enterprise Zone*“ listet bspw. SINCLAIR (2001: Tabelle 1) weitere 26 Bezeichnungen für SWG auf, die zwar verschiedene Ausprägungen, Konzeptionen und Rahmenbedingungen berücksichtigen, aber synonym hinsichtlich ihres prägenden Elements verwendet werden: der Bereitstellung von Anreizen zur Anwerbung ausländischer Investitionen für die Förderung der Wirtschaftsentwicklung (vgl. Anhang 12.4).

<sup>171</sup> Vgl. WANG (2007a) für diese systematische Darstellung. Die von ihm genutzte Sammelbezeichnung „*New Special Development Zone, NSDZ*“ (ebd.: 5) hebt mit „*new*“ zwar den Umstand der vglw. kurzen Existenz der Gebiete ab 1978 hervor, lenkt jedoch vom Evolutionsprozess der SWG ab und wird in dieser Arbeit daher nicht übernommen.

<sup>172</sup> Zum einen wird ein spezifischer Typ chinesischer SWG bereits als „*Special Economic Zone, SEZ*“ bezeichnet (z. B. SEZ Shenzhen), zum anderen wurden in der VRC ganzen Regionen wirtschaftliche Sonderregelungen zur Förderung der regionalen Entwicklung eingeräumt (z. B. „*Open Coastal Region, OCR*“). Die Verwendung des Begriffsteils „Gebiet“ statt „Zone“ verdeutlicht dies.

<sup>173</sup> Vgl. CHEN (1995: 598-602) und MENG (2003: 25-54) für eine ausführliche Historie zu den SWG.

In den 1960er Jahren wurde das Konzept der Sonderwirtschaftsgebiete verstärkt von Entwicklungsländern aufgegriffen, wobei statt einer Realisierung struktur- und technologiepolitischer Ziele vorwiegend die Erwirtschaftung von Devisen und die Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen im Vordergrund standen. In den 1970er Jahren stieg die Anzahl von Sonderwirtschaftsgebieten sprunghaft an; vor allem in Form von Exportförderzonen als Instrument einer weltmarktintegrativen Industrialisierungsstrategie. Existierten Exportförderzonen 1970 in nur sieben Ländern (The World Bank, 1992), verzeichnet die ILO im Jahr 2006 insgesamt 3.500 Exportförderzonen oder ähnlich geartete Sonderwirtschaftsgebiete in bereits 130 Ländern (Boyenge, 2007: 1).<sup>174</sup> Nach einer anfänglichen Ausrichtung auf eine Exportorientierung setzte nach und nach eine funktionale Differenzierung der Sonderwirtschaftsgebiete ein; eine Entwicklung die auch in der Volksrepublik China zu beobachten ist und Effekte auslöst, beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt, auf dem Arbeitgeber angesichts steigender Nachfrage qualifizierter Arbeitskräfte höhere Löhne anbieten (vgl. z. B. Svenson, 2007: 12f.) oder bei lokalen Behörden, die zum Beispiel eine wachsende Autonomie in der Stadtentwicklung verzeichnen können (vgl. z. B. Shen, 2005: 43-45; Gaubatz, 2005: 101; Hugentobler et al., 2002: 51).

#### *5.1.2.2 Überblick zu Sonderwirtschaftsgebieten in der Volksrepublik China*

Als wirtschaftspolitische Maßnahme im Rahmen der im Jahr 1978 eingeleiteten Systemtransformation sollen Sonderwirtschaftsgebiete nach BUSCH (1992: 26-35) die folgenden Funktionen erfüllen:

- Vertrauensfunktion: Mit der Einrichtung von (nationalstaatlichen) Sonderwirtschaftsgebieten mit vergleichsweise offenen Wirtschaftsregelungen und einer Bereitstellung von Anreizmaßnahmen erzeugt die (National-)Regierung einen ernsthaften Beleg, einen Transformationsprozess durchlaufen zu wollen. Durch dieses Vertrauen lassen sich zudem Unsicherheiten über die wirtschaftspolitische Orientierung abbauen (s. auch Stabilitätsfunktion).
- Stabilitätsfunktion: Sonderwirtschaftsgebiete bieten (räumlich begrenzte) Zonen der Stabilität, die Investoren gewisse Entscheidungssicherheiten bieten.
- Entdeckungsfunktion: Sonderwirtschaftsgebiete in der Volksrepublik China werden als experimentelle Labore oder Pioniergebiete für die wirtschaftspolitische Öffnung bezeichnet (Wang, 2007a: 8; vgl. auch Bruton et al., 2005). Die Sonderwirtschaftsgebiete werden zu strategischen Ausgangspunkten zur Adaption (einiger) Aspekte der marktwirtschaftlichen Ordnung bzw. zur Umstrukturierung der nationa-

---

<sup>174</sup> Für die VRC sind hier nur SWG auf der nationalen und der Provinzebene erfasst.

len Industrie in Richtung auf eine moderne verarbeitende Fertigung und die Förderung einer wissensbasierten Neuen Ökonomie. Sie unterstützen also einen evolutorischen Entdeckungs- bzw. Findungsprozess (Versuch und Irrtum) in dem verschiedene Lösungsansätze auf Effizienz bzw. mit Hinblick auf die erwünschten Wirkungen getestet werden (Busch, 1992: 27-29).

- Vorreiterfunktion: Über eine regional und sektoral begrenzte wirtschaftliche Öffnung können Vorteile der außenwirtschaftlichen Liberalisierung genutzt werden, ohne dass gleich die gesamte Volkswirtschaft betroffen wäre. Für die übrige Wirtschaft kann dann eine sukzessive Öffnungspolitik umgesetzt werden und die zunächst nicht betroffenen Teile einer Volkswirtschaft erhalten einen befristeten Erziehungsschutz – was auch in der Volksrepublik China umgesetzt wurde (Busch, 1992: 31; Wang, 2007a: 8) (s. auch Demonstrationsfunktion).
- Demonstrationsfunktion: Sonderwirtschaftsgebiete sind hier weniger als Prestigevorhaben zu verstehen, sie besitzen vielmehr

„[...] die Aufgabe eines Demonstrationseffektes im Sinne der psychologischen Wertungskette im Konzept der Theorie der Wachstumspole: Nichts dient der Entwicklung mehr als der Erfolg selbst.“ (Busch, 1992: 32)<sup>175</sup>
- Kompetenzsteigerungsfunktion: Als Folge der Deregulierung innerhalb der Sonderwirtschaftsgebiete können heimische Unternehmen – und auch die (staatlichen) Verwaltungseinheiten der Sonderwirtschaftsgebiete – ihre Kompetenzen erhöhen. Etwa dadurch, dass diese Know-how und Technologien der in den Sonderwirtschaftsgebieten ansässigen ausländischen Unternehmen aufnehmen.
- Diffusionsfunktion: Verknüpft mit der Kompetenzsteigerungsfunktion ist zudem die Möglichkeit, unternehmerisches Know-how und unternehmerische Verhaltensweisen, die mit den ausländischen Investitionsaktivitäten verbunden sind, für weitere

---

<sup>175</sup> Für WANG (2007a: 11) stellt die große Verbreitung an SWG in der VRC ein Beleg für den Erfolg des wirtschaftspolitischen Instruments dar (vgl. auch Meng, 2003: 110). Neben der sich aus der Demonstrationsfunktion ergebenden Chance sieht BUSCH (1992: 32) darin auch eine hohe Verantwortung, da nicht zielgemäßes Funktionieren negative Folgen, wie etwa Abschreckung, nach sich ziehen kann.

Negative Auswirkungen sind auch im Zusammenhang mit deren unkontrollierten Errichtung und Ausdehnung zu beobachten, wozu nach WANG (2007a: 11) u. a. gehören:

(a) Der gravierende Verlust von Ackerland, v. a. im Falle ungesetzlicher Landnutzung. Dieser ist so dramatisch, dass das „*State Statistical Bureau*“ diesbezügliche Zahlen zw. 1988 bis 1995 mit dem Hinweis „*underestimated, subject to further verification*“ versah, so ZHANG (2000: 125).

(b) Der Missbrauch von Investitionskapital, kurzfristige Vorhaben und Spekulationen mit destabilisierenden Effekten für die Regionen.

(c) Ein überzogener Wettbewerb innerhalb und zw. Regionen sowie SWG (irrationale Sonderregelungen und Investitionsanreize – vgl. XU (1999: 246) zum verbreiteten Phänomen der „*internal politics*“ als einen bekannten Mangel innerhalb der chinesischen Bürokratie, welches den scharfen internen Wettbewerb um Privilegien und Gewinne der Behörden umschreibt; vgl. Abschnitt 5.3.2.3).

(d) Verwirrung bei den Investoren aufgrund der schieren Anzahl und Vielfältigkeit der SWG.

Teile der Volkswirtschaft nutzbar zu machen (vgl. ähnlich Wang, 2007a: 8; vgl. auch Abschnitt 5.1.2.2, *Merkmal C*). Durch Lerneffekte diffundieren dieses Know-how und die Verhaltensweisen. Insbesondere für kommunistisch regierte Länder misst BUSCH (1992: 33) dieser Funktion eine hohe Bedeutung zu, da freies Unternehmertum dort in der Regel für Jahrzehnte weithin ausgeschaltet war.

In der Volksrepublik China erfolgte im Zuge der wirtschaftlichen Transformationsprozesse eine Differenzierung und Spezialisierung der Sonderwirtschaftsgebiete, wobei die verschiedenen Typen in Anlehnung an WANG (2007a: 5) und MENG (2003: 75ff.) anhand von vier Merkmalen unterschieden werden:

- A) Verwaltungshierarchie der genehmigenden Behörden,
- B) administrative Organisation des Managements,
- C) wirtschaftliche Orientierung und zugehörige wirtschaftspolitischen Anreizsysteme sowie
- D) die räumliche Ausgestaltung der Sonderwirtschaftsgebiete als übergreifendes Gebiet bzw. als Teilgebiet innerhalb sub-regionaler Verwaltungseinheiten.

#### A. Verwaltungshierarchie der genehmigenden Behörden

Vier administrative Ebenen sind für die (nationalstaatlichen) Sonderwirtschaftsgebiete von Bedeutung (vgl. Wang, 2007a: 6; Meng, 2003: 76; vgl. Abschnitt 5.1.1.2):<sup>176</sup>

- a. die nationalstaatliche Ebene, bei der der chinesische Staatsrat über die Genehmigung der Gebiete entscheidet;
- b. die Ebene der Provinzen und regierungsunmittelbaren Städte, die sich mit der Zentralregierung zur Genehmigung von (lokalen) Sonderwirtschaftsgebiete zu koordinieren haben;
- c. die Ebene der Städte, auf der die Stadtregierungen für Sonderwirtschaftsgebiete verantwortlich sind;<sup>177</sup> sowie
- d. die Ebene weiter untergeordneter Verwaltungseinheiten, auf denen Distrikt- oder Kreisbehörden Sonderwirtschaftsgebiete genehmigen bzw. bereitstellen.

---

<sup>176</sup> Einzelne administrative Aufgaben werden dabei häufig von übergeordneten Behörden an untergeordnete Einheiten delegiert, sodass bspw. Genehmigungen und operatives Geschäft von verschiedenen Hierarchiestufen umgesetzt werden. Dies ist insbes. bei den nationalstaatlichen SWG der Fall, die häufig durch Verwaltungseinheiten der Stadtregierungen verwaltet werden (vgl. *Merkmal B*).

<sup>177</sup> Dabei besitzen die Sekundärprovinzen, wie Guangzhou oder Shenzhen im Vergleich zu den übrigen Städten erweiterte Befugnisse.



## B. Administrative Organisation des Managements

Hinsichtlich der Verwaltung und Organisation der Sonderwirtschaftsgebiete können in Anlehnung an MENG (2003: 78f.) drei Grundmodelle unterschieden werden: (1) staatliche, (2) halbstaatliche und (3) private Strukturen.<sup>178</sup>

### 1. Staatliche Strukturen (direkte Verwaltung durch die Regierung)

Sowohl die administrativen als auch die geschäftsführenden Aufgaben obliegen dem Verwaltungskomitee des Sonderwirtschaftsgebiets, das in der Regel direkt von einer nationalen oder lokalen Regierungsbehörde koordiniert wird. Aufgrund unspezifisch definierter Aufgabenteilung entlang der Behörden und als unzulänglich empfundener Bürokratie wurde diese direkte Koordination im Rahmen der Diversifizierung der Sonderwirtschaftsgebiete sowie vor dem Hintergrund zunehmender Managementenerfahrungen von anderen Strukturen abgelöst (siehe folgend).

### 2. Halbstaatliche Strukturen

Im gemischten Modell sind die Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung des Sonderwirtschaftsgebiets zwischen einem Verwaltungskomitee und einer Entwicklungsgesellschaft bzw. einem ähnlichen Unternehmen aufgeteilt, wobei letztere bzw. letzteres in der Regel das operative Geschäft führt. Für diese, bis heute weit verbreitete Managementform unterscheidet MENG (2003: 78f.) zwei Unterarten:

#### *Gleichberechtigte Partnerschaften*

Während das Verwaltungskomitees die Supervision und Koordination der wirtschaftlichen Aktivitäten für und in dem Sonderwirtschaftsgebiet sowie die Prüfung und Genehmigung von Investitionsprojekten übernimmt, ist die Entwicklungsgesellschaft für die Einwerbung von Investitionen sowie den Betrieb der Infrastruktur und die öffentlichen Einrichtungen des Gebiets zuständig. Dabei befinden sich die Organisationen in einer Partnerschaft miteinander.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Hinsichtlich der halbstaatlichen Organisation („*shiye danwei*“) vgl. auch Abschnitte 7.3 und 7.1).

<sup>179</sup> Ein Bsp. für ein solches Modell ist der „*Guangzhou Development District, GDD*“ in Guangzhou. Mit der Entwicklung des im Jahr 2002 als Zusammenschluss von vier zuvor unabhängig operierenden Sonderwirtschaftsgebieten errichteten GDD (Wong et al., 2006) wurde die die Stadtregierung von Guangzhou beauftragt (Administrative Committee of GDD, 2008: Artikel 2 der Verordnung des GETDD). Die Stadtregierung wiederum übertrug ihre Aufgaben im GDD auf ein Verwaltungskomitee, welches umfangreiche Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume besitzt und so eine besondere Stellung in der Regierungshierarchie einnimmt (vgl. auch Zwetsloot, 1987: 31; Wang, 2004 c: 145): „*An Administrative Committee shall be set up in the Development District to exercise, on behalf of Guangzhou Municipal People's Government, unified leadership and administration over the Development District, and coordinate the work concerning the Development District among the Central and Provincial departments in the Development District.*“ (Administrative Committee of GDD, 2008: Artikel 3 der Verordnung des GETDD). Vgl. Abschnitt 5.4 zur Entwicklung und Organisation des GDD sowie Abschnitte 8.1 und 8.2 für weiterführende Fallbetrachtungen.

### Verwaltungskomitee und „Joint-Stock Company, JSC“.

Die Entwicklungsgesellschaft ist als so genannte „Joint-Stock Company, JSC“ gestaltet, die in zwei Organe aufgeteilt ist:<sup>180</sup> ein Verwaltungskomitee und ein staatseigenes oder privates Unternehmen, wobei die Aufgaben der Gesellschaft ähnlich dem Typ des betrieblichen Managements ausgestaltet sind (vgl. private Strukturen unten).<sup>181 182</sup>

#### 3. Private Strukturen (betriebliches Management)

Ein Verwaltungskomitee wie bei den anderen Managementformen ist nicht vorhanden. Stattdessen übernimmt eine „Joint-Stock Company, JSC“ (s. o.) die Planung, das operative Geschäft sowie das Management des Sonderwirtschaftsgebiets. In der Regel wird die jedoch JSC durch den Regierungsapparat unterstützt und so in die Lage versetzt, auch üblicherweise von staatlichen Behörden ausgeübte Befugnisse und Funktionen umzusetzen.<sup>183</sup>

#### C. Wirtschaftliche Orientierung und wirtschaftspolitische Anreizsysteme

Die chinesische Zentralregierung erweiterte ihren Katalog an Investitions- und Anreizmaßnahmen für die nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Erfolgs dieser Maßnahmen schrittweise und baute diese zu einer umfangreichen Wirtschaftsstrategie aus. Vor dem Hintergrund von Lerneffekten, aufgrund wirtschaftspolitischer und -strategischer Anpassungen durch die Zentralregierung sowie der spezifischen Nachfrage transnationaler Unternehmen erfolgte dabei eine

---

<sup>180</sup> Eine „Joint Stock Company, JSC“ ähnelt der deutschen Aktiengesellschaft (AG). Das gemeinsame Kapital („stock“) ist in Anteile aufgeteilt und die Anteilseigner erhalten entsprechende Gewinnbeteiligungen.

<sup>181</sup> Eine solche Struktur findet sich zum Beispiel im „Civillian High-Tech Park, CHTP“, der im Jahr 1995 im Baiyun Distrikt, Guangzhou errichtet wurde. Nach einer Serie des Missmanagements und ineffizienter Geschäftstätigkeit des ursprünglichen Investors, übernahm der Baiyun Distrikt den CHTP vollständig als alleiniger Investor. Die Verwaltung des Parks wurde dem kommunalen „CHTP Management Committee“ übertragen (Planung, Entwicklung, Konstruktionswesen und Verwaltung des Parks), während die „CHTP Industrial Development Co., Ltd.“ des Distrikts als juristische Person des Parks auftritt. Nach FENG ET AL. (2006: Übersetzung ohne Seitenangaben) können beide Organisationen praktisch jedoch gleichgesetzt werden: „[the] organisations both of the Committee and the Company are the same under two names. The simplification of the central organization clarifies the management and administration system and strengthens the leadership. The measures taken by the district government have ensured the application of the policies and improvement of the management system, which is the foundation for the fast development of the CHTP in recent years.“

<sup>182</sup> Das Management des „Nansha Information Technology Park, NSITP“, eine Untereinheit der „Nansha Economic and Technological Development Zone, Nansha ETDZ“, ist ein Beispiel für eine Zone, die durch ein halbstaatliches Joint-Venture geführt wird. Der Park wird durch die „Fok Ying Tung Foundation“, Hong Kong, die „Hong Kong University of Science and Technology“ und die Stadtregierung von Guangzhou verwaltet.

<sup>183</sup> Nationalstaatliche SWG sind nicht ausschließlich privat geführt. Es bestehen aber privat geführte Wirtschaftseinheiten. Ein Beispiel ist ein Fabrikgelände im Distrikt Panyu in Guangzhou, auf dem die „MR OLTC Ltd. Guangzhou“, eine Zweigniederlassung der „Maschinenfabrik Rheinhausen (Deutschland)“ untergebracht ist. Das Unternehmen mietet die Fläche und die darauf befindlichen Anlagen und Einrichtungen von einem privaten Investor, der die Landnutzungsrechte erworben hat und das Land nach Erschließung und Infrastrukturerrichtung verpachtet (Int. 14, 2007).

Diversifizierung und Spezialisierung der Sonderwirtschaftsgebiete mit jeweils eigenen, auf den wirtschaftspolitischen Zweck zugeschnittenen Anreizsystemen (vgl. z. B. Wang, 2004c: 150). „*Export Processing Zones, EPZs*“ beispielsweise zielen auf fertigende, arbeitsintensive Unternehmen, die Arbeitskostenvorteile ausnutzen wollen, während „*High-Tech Industrial Development Zones, HTIDZs*“ Anreize für technologieorientierte Unternehmen bieten.<sup>184</sup> Zu dieser Anreizpolitik, zu deren wichtigsten Maßnahmen lange Zeit eine Steuerpräferenzpolitik (verringerte Steuersätze, Steuerfreiheit etc.) und die Bereitstellung von Infrastruktur (Kommunikations- und Versorgungseinrichtungen, bezugsfertige Parzellen etc.) zählten,<sup>185</sup> sei auf die zahlreichen Studien verwiesen (vgl. z. B. Zwetsloot, 1987; Sze, 1997: 16-19; Ng und Tuan, 2001: 1058; Meng, 2003; Wenger Vieli Belser, 2003; Wang, 2004c; De Beule und Van Den Bulcke, 2005: 45, 53ff.).

Mit der fortschreitenden Integration der Volksrepublik China in die Weltwirtschaft, unter anderem markiert über den Beitritt zur Welthandelsorganisation im Jahr 2001, änderten sich die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der chinesischen Zentralregierung. Diese verfolgte nun die Ablösung der außenhandelsorientierten durch eine offene Wirtschaft – bei der auch die im Inland gefertigten Ausrüstungen und Materialressourcen zur Herstellung (eigener) Exportgüter genutzt werden – sowie eine Reorientierung von einer arbeitsintensiven zu einer technologieorientierten Industrieproduktion – in dessen Zuge auch Investoren abgeschreckt werden sollten, die ihre Gewinne vor allem durch die Nutzung der günstigen Arbeitskräfte in der Volksrepublik China mit importierten Produktionsmitteln erwirtschaften möchten (vgl. z. B. Wang, 2004c:152; zum Perflussdelta z. B. Wei, 2004: 304; Wong und Tang, 2005; Wong et al., 2006).

Dies hatte Konsequenzen für die Ausrichtung und Standortbedingungen der Sonderwirtschaftsgebiete. Vor dem Hintergrund des Fokus auf eine offene Wirtschaft und auf eine technologieorientierte Produktion (Meng, 2003: 116; vgl. Kirchhof und Roth, 2004: 243), entschied die chinesische Zentralregierung, die meisten Vergünstigungen und Anreizmaßnahmen für „*Special Economic Zones, SEZs*“ und „*Economic and Technological Development Zones, ETDZs*“ nach ihrem Auslaufen im Jahr 1995 nicht zu erneuern

---

<sup>184</sup> Zu den innerhalb von ETDZ gewährten Vergünstigungen gehörten nach SZE (1997: 16f.) z. B. Steuerbefreiungen für fünf Jahre nach Ansiedlung, die Befreiung von Importzöllen für ausgewählte Güter (bis zum Jahr 1995), die Befreiung von Exportzöllen sowie Industrie- und Gewerbesteuern für gewisse, innerhalb des Gebiets hergestellte (Teil-)Produkte, die Befreiung bzw. Reduktion der Einkommensteuer (15 statt 33 %), weitere steuerrechtliche Vergünstigungen etwa bei Reinvestition von Gewinnen sowie vereinfachte Verfahren für ausländische Besucher, „Übersee-Chinesen“ sowie Landsleuten aus Hong Kong und Macao.

Ähnliche, teilw. an die spezifischen Zielsetzungen angepasste Anreize bestanden auch für die anderen Typen chinesischer SWG. Dies wurde mittlerweile erschöpfend untersucht. Für einen Überblick vgl. MENG (2003: 105), SZE (1997: 18f., Vergleich zwischen SEZ und EDTZ) und WANG (2004b: 142 – Vergleich zw. SEZ, ETDZ und HTIDZ). Für ausgewählte Details vgl. auch Abschnitt 5.1.2.3.

<sup>185</sup> Für SWG außerhalb der nationalstaatlichen Ebene ist dies weniger eindeutig. Lokale Verwaltungseinheiten hatten in der Regel beschränktere Kapazitäten und geringere gesetzliche Gestaltungsmöglichkeiten, sodass sie weniger Anreizsysteme als vielmehr einzelne Anreizmaßnahmen einrichten konnten.

und weitere ab 1996 schrittweise abzubauen (Meng, 2003: 113; Wang, 2004c: 150).<sup>186</sup> Klassische Anreizpolitiken, wie Steuerpräferenzen und Export- sowie Importbeschränkungen, blieben nur noch für bestimmte strategische Industriebranchen und Produktionsfelder erhalten. Für die Sonderwirtschaftsgebiete entstand so ein hoher Anpassungsdruck, da die Unterschiede und Standortvorteile zwischen den verschiedenen Typen von Sonderwirtschaftsgebieten als auch gegenüber gewöhnlichen Industriegebieten abnahmen (vgl. z. B. Wang, 2004c: 150). Dies galt insbesondere für die SEZ und die ETDZ, an die nun ähnliche Erwartungen gestellt wurden, wie an „*High-Tech Industrial Development Zones*“.

Der Erhalt bzw. die Schaffung von Standortvorteilen der Sonderwirtschaftsgebiete wird daher verstärkt mittels anderer Wege versucht bzw. ist nur noch so möglich. Seitens der chinesischen Zentralregierung werden dazu eher direkte, intervenierende Maßnahmen umgesetzt, wie der weiteren Öffnung des chinesischen Marktes für ausländische Unternehmen mit einer Abschwächung bzw. Aufhebung der Verkaufsbeschränkung von in den Sonderwirtschaftsgebieten hergestellten Produkten im Inland ab den späten 1990er Jahren (Leung, 1996: 55; Meng, 2003: 116).<sup>187</sup> Weiter setzen die Zentralregierung sowie auch die einzelnen Stadtregierungen auf die Erschließung und Verpachtung von Land, teilweise Bereitstellung einer zugehörigen (multifunktionalen) Infrastruktur (vgl. Wang, 2004c: 151).<sup>188</sup> Daneben erfolgen eher indirekte Maßnahmen (Yang, 2007), die überwiegend durch die für die einzelnen Sonderwirtschaftsgebiete verantwortlichen Stadtregierungen umgesetzt werden. Zu diesen Maßnahmen zählen zum Beispiel die Anwendung von Umweltschutzauflagen innerhalb der Sonderwirtschaftsgebiete (vgl. z. B. Chen, 2006; Tang et al., 2008), die Vereinfachung bzw. Professionalisierung administrativer Abläufe z. B. bei der Erschließung und Verpachtung von Land,<sup>189</sup> bei der Ansiedlung von Unter-

---

<sup>186</sup> Im April 1996 endete bspw. die Steuerfreiheit beim Import von Maschinen und Ausrüstungsteilen für neu angesiedelte ausländische Unternehmen (Leung, 1996: 55) und in den Jahren 1995-2000 wurde der Zolltarif für Importe im Allgemeinen auch aufgrund des Drucks durch die WTO von 36 Prozent auf 23 Prozent gesenkt (Wang, 2004c: 150). Neben Förderung von außen erfolgte der Abbau von Privilegien auch als Antwort auf Erwartungen von innen nach einer steuerlichen Gleichbehandlung der in- und ausländischen Unternehmen (Leung, 1996: 55).

<sup>187</sup> LEUNG (1996: 55) sieht in diesen Schritten eine erneute Bekräftigung der Funktion der SWG als Experimentierfelder für neue Wirtschaftspolitiken. Die SWG sollten ihre Pionierarbeit und Rolle als Wachstumspole nun bezüglich der Integration der VRC in die Weltwirtschaft im Rahmen des Beitritts in die WTO wiederholen (Meng, 2003: 113).

<sup>188</sup> WANG (2004b: 151) vermisst im Zusammenhang mit den HTIDZ weitere Maßnahmen, wie staatliche Zuschüsse zu Forschungs- und Entwicklungsprojekten oder großformatige Ausschreibungen zu inländisch gefertigten High-Tech-Produkten. Diese stellen in anderen Ländern eine allgemeine und wirksame staatliche Unterstützung zur Entwicklung der High-Tech-Industrie dar. Die von der chinesischen Zentralregierung verabschiedeten Entwicklungs- bzw. Förderprogrammen (vgl. z. B. Huang 2001: v. a. 111), sieht WANG (2004b) als unzureichend an.

<sup>189</sup> Vgl. MENG (2003) zur Entwicklung von Erschließungsverfahren: V. a. zu Beginn setzten die Verwaltungen nationalstaatlicher SWG auf kleinflächige, zirkuläre Erschließungen. Zur Deckung der Kosten werden zunächst Kredite, staatliche Etats oder ausländisches Kapital eingesetzt und das entwickelte Land bzw. das Landnutzungsrecht wird an Investoren verpachtet. Die aus der Pacht generierten Gewinne werden zum Erwerb bzw. zur Umwidmung von Landnutzungsrechten, zur Landerschließung und Infrastrukturerweiterung genutzt; ein Kreislauf entsteht.

nehmen oder bei der Abwicklung von Baugenehmigungen usw., die Bereitstellung von Dienstleistungsangeboten für (potenzielle) Investoren oder ein eindeutiges Bekenntnis zum Recht des geistigen Eigentums. Auch die Integration der Sonderwirtschaftsgebiete in die Stadt bzw. deren funktionale Erweiterung durch die Bereitstellung sozialer Infrastruktureinrichtungen, wie Schulen, Krankenhäuser, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen und der Bau von Wohnanlagen innerhalb der Gebiete oder die Verfügbarkeit von hoch qualifiziertem Personal durch die Nähe zu Universitäten und Forschungsinstituten (vgl. z. B. Meng, 2003: 110; Int. 5, 2007) zählt zu diesen indirekten Maßnahmen.

An diesen Beispielen zeigt sich zum einen die verschärfte Wettbewerbssituation. Zum anderen werden die gewandelten Anforderungen an die Städte verdeutlicht, die die Sonderwirtschaftsgebiete beherbergen bzw. in denen Sonderwirtschaftsgebiete (mittlerweile) als multifunktionale Stadtteile integriert sind oder werden sollen. Anforderungen, die auch den städtischen und innerstädtischen Wettbewerb erhöht und verstärkt haben, welcher nicht nur positive Auswirkungen besitzt, da etwa Interessenkonflikte zwischen und innerhalb der Stadtbehörden zunehmen (Tang, 2000; Enright et al., 2003); vergleiche dazu Abschnitt 5.3.

#### D. die räumliche Ausgestaltung der Sonderwirtschaftsgebiete

Hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung der Sonderwirtschaftsgebiete lassen sich zwei grundlegende Formen unterscheiden:<sup>190</sup>

- a. Sonderwirtschaftsgebiete, die sich räumlich über mehrere staatliche Verwaltungseinheiten erstrecken bzw. diese umfassen (z. B. Städte, Distrikte, Kreise). Dazu zählen: „*Coastal Ports and Industrial Cities, CPICs*“, „*Open Coastal Region, OCR*“, „*Open Coastal City, OCC*“, „*Open Coastal Economic Zone, OCEZ*“ und „*Open Inland Capital Cities, OIC*“.
- b. Sonderwirtschaftsgebiete, die in der Regel räumlich innerhalb einer Stadt oder eines Stadtdistrikt gelegen sind und die über eine eigenständige Verwaltungseinheit verfügen. Dazu zählen: „*Special Economic Zones, SEZs*“, „*Economic and Technological Development Zones, ETDZs*“, „*High-Tech Industrial Development Zone, HTIDZs*“, „*Export Processing Zones, EPZs*“ und „*Free Trade Zones, FTZs*“.<sup>191</sup>

---

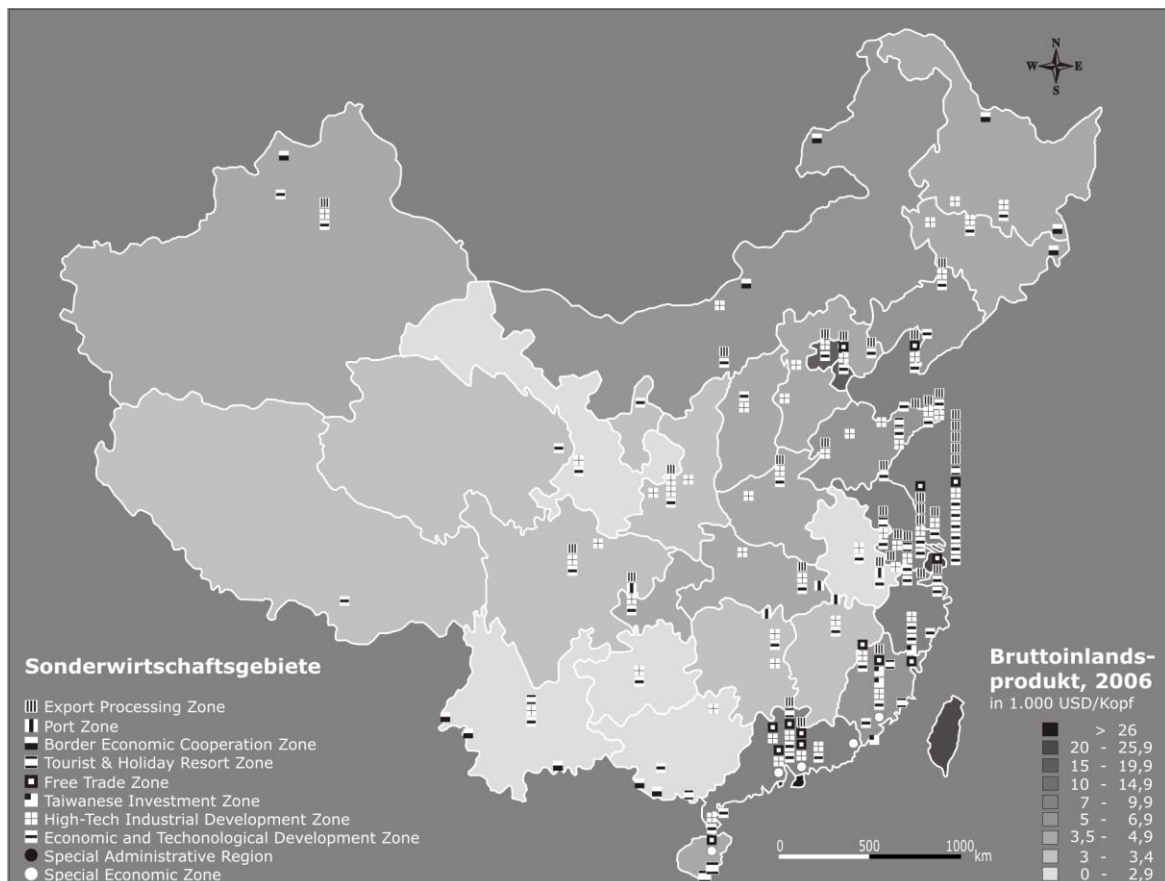
<sup>190</sup> Vgl. Anhänge 12.3 bis 12.5 für weiterführende Angaben.

<sup>191</sup> Der Vollständigkeit halber seien erwähnt: die „*Taiwanese Investment Zones, TIZs*“, „*Tax Protection Districts, TPDs*“, und die „*National Tourist and Holiday Resort Zones, THRS*“. Da sie im Rahmen der Fallauswahl nicht von Bedeutung sind (vgl. Abschnitt 4.2.1), bleiben sie im Weiteren unberücksichtigt.

### 5.1.2.3 Typen der chinesischen Sonderwirtschaftsgebiete

Das chinesische Wirtschaftssystem befand sich in einer schweren Krise als DENG XIAOPING ab dem Jahr 1978 die neue Öffnungs- und Reformpolitik ausgab und die Anwerbung von ausländischen und auslandschinesischen Investitionen sowie den Import von Technologie und Managementwissen als Maßnahmen zur Förderung wirtschaftlichen Wachstums forderte.

Abbildung 4 – Nationalstaatliche Sonderwirtschaftsgebiete in der Volksrepublik China



Datengrundlage: eigene Zusammenstellung, für weitere Referenzen siehe Anlagen 12.3 bis 12.5; grafische Darstellung: Henry Küper (2008, modifiziert)

Zur kontrollierten Umsetzung dieser Maßnahme wurden die „*Special Economic Zones, SEZs*“ als erste Form der Sonderwirtschaftsgebiete in der Volksrepublik China ausgewiesen und in der Provinz Guangdong dabei teilweise aus „*Export Commodity Production Bases, ECPBs*“ gebildet (Meng, 2003: 81).<sup>192</sup> Die SEZ sollten als „Fenster“ zur Weltwirtschaft dienen und stellten gleichzeitig die Grundlage für die Reform- und Öffnungspolitik dar. Im weiteren Verlauf der wirtschaftlichen Reformen wurde das Instrument der Sonderwirtschaftsgebiete ausgebaut, diversifiziert und angesichts sich wandelnder wirtschaftspoliti-

<sup>192</sup> Vgl. dazu Abschnitt 5.1.1, insbes. Fußnote 133.

scher Zielsetzungen kontinuierlich angepasst (vgl. Abschnitt 5.1.2.2, insbes. *Merkmal C*). Im Folgenden wird ein ordnender Überblick zu den verschiedenen Typen der nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete in der Volksrepublik China geboten (vgl. Anhänge 12.3 bis 12.5).

### **Special Economic Zones als Pioniere der Sonderwirtschaftsgebiete**

Die Errichtung der ersten vier „*Special Economic Zones, SEZs*“<sup>193</sup> in den Provinzen Guangdong und Fujian beschloss das Zentralkomitee am 15. Juli 1979. Noch im selben Jahr wurde die „*SEZ Shenzhen*“ eröffnet, wobei sie sich auf die bereits im Januar 1979 als erste außenwirtschaftliche, im Rahmen der Reformen eingerichtete „*Shekou Industrial Zone*“ gründete.<sup>194</sup> Vor dem Hintergrund erster Erfolge folgten weitere SEZ in Zhuhai und Xiamen (1980) sowie in Shantou (1981) und den Provinzregierungen wurden schrittweise verschiedene Entscheidungsgewalten und gesetzgebende Befugnisse für wirtschaftliche Fragen eingeräumt. Zu den Gründen der Auswahl von Guangdong und Fujian als Standorte für die SEZ zählen vor allem (Zwetsloot, 1987: 30; Leung, 1996: 26; Meng, 2003: 71; Wang, 2004c: 137):

- das vergleichsweise geringe Ausmaß industrieller Struktur der beiden Provinzen und die Hoffnung, durch die SEZ Wirtschaftsimpulse lokal zu initiieren;
- die Herkunft der vor dem Jahr 1949 ausgewanderten Auslandchinesen aus gerade diesen beiden Provinzen, wobei die Zentralregierung die Hoffnung hatte, diese für Investitionsvorhaben in ihrer Heimat zu gewinnen; sowie
- die geographisch günstige Lage der Provinzen zu Hong Kong, Macao und Taiwan.

Die Zielsetzungen und die wirtschaftliche Strategie der „*Special Economic Zones*“ wurden im Laufe der Zeit mehrfach angepasst und ergänzt. Während die SEZ zunächst der Entwicklung außenwirtschaftlicher Kooperationen und des technischen Austausches sowie der Förderung eines sozialistischen Modernisierungsprogramms dienten (Leung, 1996: 25), wurden sie nach und nach zu multifunktionalen Zonen ausgebaut und räumlich deutlich vergrößert, wobei sie Eigenschaften der „*Export Processing Zone*“, „*Free Trade Zone*“ und „*Tourism and Holiday Resort Zone*“ (s. u.) erhielten. Damit deckten sie neben ihren exportorientierten Funktionen nun auch landwirtschaftliche Funktionen ab und stellten verschiedene Dienstleistungen (Finanzierungen, Management etc.) bereit (Leung, 1996:

---

<sup>193</sup> Im Mai 1980 setzte sich nach einer Eingabe der Provinz Guangdong auch der Name „*Special Economic Zone*“ gegenüber der vorher für die Maßnahme gebräuchlichen „*Special Export Zone*“ durch (Meng, 2003: 81).

<sup>194</sup> Einen Überblick zur Entwicklung der „*SEZ Shenzhen*“ bieten u. a. LIU (1986), Zhu (1996), LEUNG (1996) u. BRUTON ET AL. (2005); vgl. KNOTH (2000) u. MENG (2003: 81ff.) zur chinesischen SEZ im Allgemeinen.

28; Meng, 2003: 83).<sup>195</sup> Auch wurde die räumliche Ausdehnung der Zonen deutlich vergrößert, wie z. B. bei der SEZ Zhuhai (von 6,8 qkm auf 121 qkm) oder der SEZ Xiamen (von 2,5 qkm auf 131 qkm) (jeweils Stand 2003; Meng, 2003: 83).

## **Erweiterung der Pionierphase und Diversifizierung der Sonderwirtschaftsgebiete**

### Open Coastal Cities, OCCs

Vor dem Hintergrund der insgesamt positiven Erfahrungen mit den vier „*Special Economic Zones*“ erweiterte die chinesische Zentralregierung die Maßnahme der Sonderwirtschaftsgebiete und verlieh im März bis April 1984 den Status einer „*Open Coastal City, OCC*“ an 14 Städte, die über eine geeignet erscheinende, industrielle Struktur verfügten. Diese „*Open Coastal Cities*“ formten mit den vier „*Special Economic Zones*“ die erste Entwicklungsachse des Landes entlang der Ostküste. Um die in sie gesetzten Hoffnungen an das wirtschaftliche Wachstum zu erfüllen, flexibilisierten die „*Open Coastal Cities*“ ihre konventionellen Stadtentwicklungspläne durch dynamischere Masterpläne und experimentierten zusammen mit den bis dahin errichteten Sonderwirtschaftsgebieten erstmals mit Marktmechanismen zur Regulierung städtischen Wachstums (Han und Yan, 1999: 222f.).<sup>196</sup> Die damit verbundenen Statusvorteile (z. B. die Gewährung von Investitionsvergünstigungen) konnten die Städte ausnutzen und in der Folge von einer Zunahme der Wirtschaftsaktivitäten innerhalb ihrer Stadtgebiete und den angrenzenden ländlichen Räumen profitieren. Um diese positive Entwicklung zu verstärken, wurde das Konzept der „*Open Coastal City*“ auf die Regionsebene ausgedehnt, von 1985 bis 1987 insgesamt fünf „*Open Coastal Regions, OCRs*“ eingerichtet und darin weiteren Städten das Recht zur Gewährung von Investitionsanreizen eingeräumt. Bis zum Jahr 1988 wuchs die Zahl der so in den „*Open Coastal Regions*“ privilegierten Städte auf insgesamt 288 an (Ng und Tuan, 2001: v. a. 1059; Meng, 2003; Boyenge, 2007).

### Economic and Technological Development Zones (ETDZs), 1984-1994

Mit den „*Economic and Technological Development Zones, ETDZs*“ initiierte die chinesische Zentralregierung eine neue Form der Sonderwirtschaftsgebiete. Bis 1994 wurden in

---

<sup>195</sup> Neben der wirtschaftlichen Brückenfunktion in das Ausland, waren die SEZ auch in anderen Bereichen nützlich (Leung, 1996: 28), u. a.: als Testfeld für Managementsysteme, als Referenzen für die Entwicklung des Hinterlandes und als Basis zur Ausbildung professionellen Personals.

<sup>196</sup> Die Auswirkungen der Reformen der Landnutzungsrechte und die Kommodifizierung der Wohnanlagen und des Wohnungsbaus, werden in der Forschung üblicherweise über den Begriff des „*two-layer urban land market*“ erfasst (Han und Yan, 1999: 223): Zunächst nicht zur „*städtischen*“ Nutzung vorgesehenes Land, z. B. Agrarflächen, wird durch die Stadtregierung umgewandelt und in einem zweiten Schritt über den Markt bereitgestellt. Ein dreistufiges Modell berücksichtigt daneben (staatliche) Erschließungs- und Entwicklungsunternehmen als intermediären Käufer und Verkäufer gesondert (Xie et al., 2002: 1381).



insgesamt vier Runden 54 ETDZ eingerichtet: Die erste Runde erfolgte in den Jahren 1984 bis 1985 und platzierte ETDZ zunächst nur in „*Open Coastal Cities*“ (Nachgründungen in 1986 und 1988). Mit der zweiten Runde im Jahr 1992 erfolgten Errichtungen im Hinterland der Küstenregionen, eine dritte Runde erfolgte – beflügelt durch die Südreise von DENG XIAOPING – im Mai 1993 und im Jahr 1994 schloß die vierte Runde die Gründung von ETDZ ab.

Die ETDZ zielten – ebenso wie die „*Special Economic Zones*“ – auf die Förderung der außenwirtschaftlichen Kooperationen und des technischen Austausches und wurden dazu grundsätzlich mit den gleichen Anreizstrukturen wie die „*Special Economic Zones*“ ausgestattet. Aufgrund der direkten Verwaltung und Jurisdiktion der EDTZ durch lokale Regierungsbehörden verfügten die ETDZ im Vergleich mit den „*Special Economic Zones*“ über geringere administrative Entscheidungsgewalt und Gestaltungsspielräume. Zudem waren die lokalen Behörden für die Finanzierung zuständig, auch wenn sich die Zentralregierung anteilig an den Erschließungs- und Baukosten beteiligte und günstige Kreditbedingungen über staatliche Banken einräumte (Wang, 2004c: 138).

Nach einigen Jahren stellte die chinesische Zentralregierung für die „*Special Economic Zones*“ und die ETDZ fest, dass aus den westlichen Industrieländern – anders als erhofft – aus ökonomischen und teilweise auch politischen Gründen keine innovativen Technologien transferierte, sondern nur arbeitsintensive Fertigungsproduktionen mit wenig Forschungs- und Entwicklungsanteilen in die Volksrepublik China ausgelagert wurden. Die „*Special Economic Zones*“ und die „*Economic and Technological Development Zones*“ hatten sich vor diesem Hintergrund eher zu „*Export Processing Zones*“ entwickelt, in denen Produkte mit einer geringen Wertschöpfung hergestellt wurden (Wang, 2004c: 139).<sup>197</sup>

#### High-Tech Industrial Development Zones (HTIDZs), 1988-1992

Im Oktober 1983 beschloss der chinesische Staatsrat neben den traditionellen, fertigungsorientierten Industrien auch die Entfaltung einer technologieintensiven Industriestruktur zu fördern und initiierte gleichzeitig mit den den „*Economic and Technological Development Zones*“ die Errichtung so genannter „*High-Tech Industrial Development Zones, HTIDZs*“. Im April 1985 veröffentlichte die „*State Science and Technology Commission*“ die Richtlinien für die Standortwahl und Eröffnung der HTIDZ, und im Juli 1985 etablierte die „*Chinese Science Academy*“ den „*Shenzhen Science-based Park*“ innerhalb

---

<sup>197</sup> Für einen ausführlicheren Überblick zu den ETDZ vgl. insbes. NG and TUAN (2001: v. a. 1059), WENGER VIELI BELSER (2003: 15-20), DE BEULE und VAN DEN BULCKE (2005), FU (2005), WANG (2007a: 117).

der „*Special Economic Zone Shenzhen*“ als ersten high-tech-orientierten Industriepark in der Volksrepublik China (im Jahr 1991 als nationalstaatliche HTIDZ akkreditiert).

Dem „*Zhongguancun Science Park*“, als erste nationalstaatliche „*High-Tech Industrial Development Zone*“ im Mai 1988 im Rahmen eines technologieorientierten Pilotprojekts in Beijing eröffnet, folgten in den Jahren 1991 und 1992 52 weitere nationalstaatliche HTIDZ.<sup>198</sup>

Zwei nationalstaatliche Förderprogramme flankierten die Errichtung der HTIDZ und unterstützten die Ausrichtung auf eine technologieorientierte Wirtschaft (Meng, 2003: 86; Herrmann-Pillath, 2003a: 301):

- (1) der „*High-Tech Research and Development Program of China (863 Plan)*“ als grundlegender, nationaler High-Tech-Entwicklungsplan (1986),
- (2) gefolgt vom „*Development Plan of High-Tech Industry (Torch Plan)*“ zur Verwertung und Anwendung der Ergebnisse aus dem „*863 Plan*“ (1988).<sup>199</sup>

Eine Auswahl von elf Industriebranchen als Förderschwerpunkte durch die Staatliche Wissenschafts- und Technologiekommission, dazu zählen unter anderem die mikroelektronische Industrie, Fotoelektronik, Luft- und Raumfahrtindustrie, Materialwissenschaften, Umwelttechnologie, Pharmazie oder die bio-medizinische Industrie, konkretisierte die technologieorientierte Ausrichtung (Meng, 2003: 88).

„*High-Tech Industrial Development Zones*“ sind große Gebiete, die sich über eine Fläche von zehn bis 100 qkm erstrecken und üblicherweise in zwei Teile gegliedert sind: eine „*policy area*“ und eine „*new development area*“ (Wang, 2004c: 144). Die „*policy area*“ ist üblicherweise innerhalb des bereits bebauten Gebiets der Stadt in der Nähe von Universi-

---

<sup>198</sup> WANG (2004c: 140) weist in Bezug auf die Entscheidungen „*Document No. 12 of 1991*“ und „*Document No. 169 of 1992*“ darauf hin, dass es sich bei den HTIDZ nicht notwendigerweise um neue Industriestandorte handeln muss; häufig erfolgte eine Aufwertung bestehender Standorte.

In der Hoffnung auf eine solche Aufwertung war die Ausweisung high-tech-orientierter Zonen bei den Provinzregierungen beliebt (bis 1993 Einrichtung von 79 solcher Zonen) (Wang, 2004c: 141). Der chinesische Staatsrat begrenzte daher die Anzahl der nationalstaatlichen HTIDZ auf maximal 52 („*Document No. 33 of 1993*“), auch um den Wettbewerb zwischen bereits bestehenden HTIDZ nicht zu verstärken. Nicht erfolgreiche HTIDZ können jedoch ihren Status verlieren, was eine Aufwertung anderer Standorte erlaubt. Eine Vorsichtsmaßnahme, die angesichts der wirtschaftlichen Leistung der HTIDZ vermutlich nur beschränkt genutzt wird, bemerkt doch WANG (2004c: 147), dass bei etwa der Hälfte der HTIDZ die Leistungsdaten unterhalb der staatlichen Vorgaben liegen bzw. die dort registrierten Unternehmen nicht den staatlichen Anforderungen an ein High-Tech-Betrieb entsprechen.

<sup>199</sup> Eine Einführung zu den Entwicklungsprogrammen für die High-Tech-Industrie bietet HERMANN-PILLATH (2003a). Er verdeutlicht, warum verschiedene Unternehmensansiedlungen in HTIDZ nur auf den ersten Blick unpassend erscheinen. Der Begriff der High-Tech-Industrie sei nicht eng branchenorientiert zu verstehen (z. B. IT-Branche), sondern ist in der VRC mit allen Produktionszweigen verknüpft, in denen hohe Forschungs- und Entwicklungsanteile von Bedeutung sind (ebd.: 301).

Über die o. a. Programme hinaus, sind von Bedeutung (ebd.: 303f.): (a) Fünf-Jahrespläne, nunmehr mittelfristige Projekt- anstatt Befehlspläne; (b) ergänzende Langfristpläne (sektorale Schwerpunkt- und allgemeine Strukturdefinition); seit 1998 (c) der „*973 Plan*“ zur Förderung der Grundlagenforschung; und seit 2000 (d) elf besonders förderwürdige und durch das Ministerium für Wissenschaft und Technologie ausgewählte High-Tech-Schwerpunkte.

täten und Forschungseinrichtungen verortet, wodurch meist wenig Spielraum für Neubauten bleibt und Unternehmen anderer Industriesektoren, die ihren Standort bereits vor Ausweisung der HTIDZ auf der Fläche hatten, aufgenommen werden. Die „*new development area*“ liegt in der Regel an den Rändern der Stadt oder in suburbanen Bezirken und verfügt häufig über eigene Wohnquartiere, Dienstleistungs- und Erholungsareale, um den Standort attraktiver zu gestalten. Von den sich hier niederlassenden Unternehmen wird erwartet, dass sie die staatlich festgelegten Kriterien eines high-tech-orientierten Betriebs erfüllen. Die Teilgebiete können aneinander angrenzen, sind aber häufig räumlich voneinander getrennt, wodurch so genannte „*multiple-site*“ HTIDZ entstehen (vgl. auch Abschnitt 8.4.1).<sup>200</sup>

#### Free Trade Zones (FTZs), 1990-1992

Mit der Diversifizierung der Anreizpolitik zur Anwerbung ausländischen Kapitals und der damit verbundenen Ausweisung von „*Open Coastal Cities*“, „*Economic and Technological Development Zones*“ und „*Open Coastal Regions*“ sowie veränderter Rahmenbedingungen im internationalen Wirtschaftssystem sahen sich die „*Special Economic Zones*“ Ende der 1980er einem zunehmenden Wettbewerb ausgesetzt. Investitionsanreize, Vergünstigungen usw. wurden nicht mehr exklusiv in den „*Special Economic Zones*“ realisiert, sondern fast entlang der gesamten Ostküste des Landes. Die entwickelten Industrienationen hatten ihre Strukturen aufgewertet und Neubewertungen des Japanischen Yens sowie des Taiwanesischen Yuans führten zu einem Anstieg ungenutzter Investitionsmittel. Zudem begannen weitere Staaten in Asien, Sonderwirtschaftsgebiete zur Einwerbung ausländischen Kapitals auszuweisen. Um diesem Wettbewerbsdruck angemessen zu entgegen, entwickelte die „*Special Economic Zone Shenzhen*“ als erstes chinesisches Sonderwirtschaftsgebiet die Idee der „*Sonderzone innerhalb der Sonderzone*“ und eröffnete im Oktober 1988 die „*Shatoujiao Bonded-International Zone*“, eine „*Free Trade Zone, FTZ*“ (Meng, 2003: 90). In der Folge fanden sich FTZ häufig eingebettet in andere Sonderwirtschaftsgebiete bzw. wurden an diese angeschlossen, wie zum Beispiel die „*Guangzhou Free Trade Zone, GFTZ*“ (vgl. Abschnitt 5.4.2).

Ziel der FTZ ist ebenfalls die Einwerbung ausländischer Investitionen jedoch über ihre Rolle als Plattform zur Abwicklung von Wirtschaftstätigkeiten unter Anwendung international anerkannter Praktiken und Standards. Zudem soll die marktwirtschaftliche Ausrichtung und die regionale wirtschaftliche Integration der Volksrepublik China gefördert werden. Um dies zu erreichen, werden als Anreize vor allem besondere und vereinfachte Zollverfahren sowie reduzierte Zollgebühren eingesetzt. Investitionsprojekte sollten dabei vor

---

<sup>200</sup> Für einen ausführlicheren Überblick zu den HTIDZ vgl. insbes. NG u. TUAN (2001: v. a. 1059), MENG (2003) WENGER VIELI BELSER (2003: 15-20), DE BEULE u. VAN DEN BULCKE (2005), WANG (2007: 139ff.).

allem in den Schwerpunktbereichen verarbeitende Exportindustrie,<sup>201</sup> internationaler Handel und Lagerwesen sowie Transport erfolgen. Der chinesische Staatsrat genehmigte in den Jahren 1990 bis 1993 15 „*Free Trade Zones*“.<sup>202</sup>

Export Processing Zones (EPZs), ab 2000

Um die vorhandenen exportorientierten, weiterverarbeitenden Industrien zu bündeln, einheitliche Standards für diese einzuführen, Schleichhandel zu unterbinden und die exportorientierte Industrie angesichts des geplanten Beitritts in die Welthandelsorganisation stärker zu fördern, genehmigte der chinesische Staatsrat im Juni 2000 insgesamt 15 „*Export Processing Zones, EPZs*“. Diese wurden bis zum November des gleichen Jahres („*Chengdu EPZ*“ erst Juni 2001) an bestehende „*Economic and Technological Development Zones*“ angegliedert (Meng, 2003: 95).

Wie auch die „*Economic and Technological Development Zone*“ ist die „*Export Processing Zone*“ auf die Weiterverarbeitung von Produkten für den Export ausgerichtet und setzt eine Freihandelspolitik innerhalb des nationalen Territoriums jedoch außerhalb des nationalen Zollsystems um. Auch die Zielsetzung der Unternehmen unterscheidet sich von denen der „*Economic and Technological Development Zones*“: Während die Investoren in „*Export Processing Zones*“ vor allem komparative Lohnkostenvorteile und die Freihandelspolitik ausnutzen, verfolgen Unternehmer in „*Economic and Technological Development Zones*“ auch das Ziel, den lokalen chinesischen Markt zu erschließen.

### **Sonderwirtschaftsgebiete im Landesinneren**

Nach der Südreise von DENG XIAOPING nahmen die Bestrebungen zur weiteren wirtschaftlichen Öffnung des Landes neue Fahrt auf und wurden mit der Errichtung von „*Open Inland Capital Cities, OICs*“ und „*Port Zones, PZs*“ (Ng und Tuan, 2001: 1057, 1059; Meng, 2003) auch in die inländischen Provinzen getragen.

Neben den üblicherweise in Hafennähe verorteten „*Free Trade Zones, FTZs*“ wurden 1992 13 so genannte „*Border Economic Cooperation Zones, BECZs*“ an den nationalen Binnengrenzen zur Förderung der Entwicklung der Grenzregionen errichtet (Ng und Tuan, 2001: 1057, 1059; ChinaInvest, 2008b). Die Zielsetzungen und die Anreizpolitiken der BECZ sind mit denen der FTZ vergleichbar, jedoch bilateral auf die Nachbarstaaten zuge-

---

<sup>201</sup> Mit der „*Export Processing Zone, EPZ*“ entstand für die „*Free Trade Zone, FTZ*“ eine verschärfte Wettbewerbssituation. Diese nicht unüblichen Überschneidungen sind heute nur noch wenig relevant. Die ursprünglich charakteristischen, wirtschaftspolitischen Merkmale der einzelnen SWG sind v. d. H. des Transformationsprozesses größtenteils ausgelaufen bzw. obsolet geworden (vgl. Abschnitt 5.1.2.2).

<sup>202</sup> Für einen ausführlicheren Überblick zu den FTZ vgl. insbes. NG and TUAN (2001: 1059), WENGER VIELI BELSER (2003: 15-20), DE BEULE und VAN DEN BULCKE (2005).

schnitten und auf den jeweiligen Grenz- und Rohstoffhandel, die verarbeitende Industrie, den Tourismus sowie weitere handelsbasierte Dienstleistungen fokussiert (Meng, 2003: 92). In den Jahren 1993 bis 1998 wurden zudem grenzübergreifende Wachstumsregionen initiiert, die MENG (2003: 93) „*Cross-border Growth Triangle, CGT*“ nennt.<sup>203</sup>

Als mit dem fortschreitenden wirtschaftlichen Transformationsprozess auch die inneren Regionen für ausländische Unternehmen attraktiver wurden – vor allem aufgrund der Lohnkostengefälle von den Küstenregionen gegenüber Inlandstandorten –, richtete die Zentralregierung zudem regionale Wirtschaftskooperationen („*Economic Cooperation Areas, ECAs*“) ein, in denen Sonderwirtschaftsgebiete eine Rolle als Wachstumspole für die sie angrenzenden Regionen einnehmen sollten (Meng, 2003: 112f.).<sup>204 205</sup>

### Special Administrative Regions (SARs)

Im Jahr 1887 wurde Macao vollständig von Portugal besetzt und 1898 wurde Hong Kong inklusive Kowloon an die Briten verpachtet. Beide Gebiete erhielten Handelskonzessionen, auch vor dem Hintergrund der Opiumkriege, die den wirtschaftlichen Erfolg der beiden Städte wesentlich begründete. Die in den 1980er Jahren aufgenommenen Gespräche zur Zukunft der Territorien mündeten schließlich in die Rückgabe von Hong Kong im Juli 1997 und Macao im Dezember 1999. Beide Gebiete erhielten nach ihrer Wiedereingliederung in die Volksrepublik China den Status einer „*Special Administrative Region, SAR*“, verbunden mit weitreichender wirtschaftlicher und administrativer Autonomie, die die politische und kulturelle Besonderheiten beider Städte im Rahmen des von DENG XIAOPING entwickelten Konzeptes „*Ein Land, zwei Systeme*“ berücksichtigen sollte.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Autonomie sind die SAR als multifunktionale Sonderwirtschaftsgebiete zu verstehen. Macao und insbesondere Hong Kong sind zunächst „*Free Ports*“ mit einer besonderen Förder- und Anreizpolitik für den Freihandel (wie z. B. Zollvergünstigungen). Daneben bestehen „*Free Financial Zones*“ die einen freien Kapitalverkehr

---

<sup>203</sup> Bisher sind das „*Tumen River Triangle*“ und das „*Lancang-Mekong Delta Triangle*“ errichtet. Hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Ausrichtung und Zielsetzung sind die CGT den BECZ und den FTZ ähnlich. Im September 1993 wurde das von der UNDP ko-finanzierte „*Tumen River CGT*“ zunächst mit Beteiligung der VRC, Russlands und der PR Korea gestartet und zwei Jahre später durch verschiedene multilaterale Vereinbarungen auf die Mongolei und Südkorea ausgeweitet. Das „*Lancang-Mekong River CGT*“ ist eine Kooperation zw. der VRC, der DVR Laos, Myanmar, Thailand und der SVR Vietnam, die formal im Juni 1993 begann (vgl. ADB, 1999).

<sup>204</sup> Bspw. entstanden so im Jahr 1995 die „*Yuedong-Gandongnan Economic Cooperation Area*“ um die „*Shantou Special Economic Zone*“ sowie die „*Minxinan ECA*“ um die „*Xiamen Special Economic Zone*“ (Meng, 2003: 113).

<sup>205</sup> Bereits frühere Maßnahmen zum Zweck der wirtschaftlichen Integration der Regionen waren erfolgreich. Dazu zählten bspw. die von fast allen Provinzen der VRC in den SEZ errichteten „*window offices*“ bzw. „*window enterprises*“, mit dem Ziel, ihre jeweiligen Regionen zu bewerben, Investitionen zu kanalisieren, Beschäftigungseffekte zu generieren usw. sowie die von SWG aufgesetzten „*Funds of Economic Cooperation*“ zur Förderung der wirtschaftlichen Integration zu nutzen (Meng, 2003: 102f.).

und kostenfreien Devisentausch ermöglichen sowie Exportförderzonen und Tourismuszonen; „*Science-based Industrial Parks, SIPs*“ sind geplant. Zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten sind die SAR befugt, eigene Gesetze zu erlassen und umzusetzen, wobei ihre Schwerpunkte im internationalen Handel, im Finanz- und Bankwesen, der verarbeitenden Industrien sowie im Tourismussektor liegen (Meng, 2003: 94f.).

## 5.2 Struktureller Kontext auf der regionalen Ebene

Angesichts des Betrachtungsfokus von Urban Governance in dieser Arbeit, konzentriert sich der folgende Abschnitt vor allem auf wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Aspekte des Perlflossdeltas als relevanten, strukturgebenden Kontext. Die wirtschaftliche Entwicklung in der Provinz Guangdong<sup>206</sup> bzw. im Perlflossdelta (vgl. auch Abschnitt 4.2.1.2) wurde maßgeblich durch die ab 1978 einsetzenden Reformprozesse befeuert. HUGENTOBLE ET AL. (2002: 51) identifizieren diesbezüglich drei Schlüsselfaktoren:<sup>207</sup>

1. die Freiheit der Provinz, den Außenhandel selbstständig zu koordinieren,
2. eine weitgehende fiskalische Unabhängigkeit, die die Zentralregierung durch die Einführung der Fixbesteuerung anstatt einer prozentualen Besteuerung der Einnahmen einführte, sowie
3. eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit, da die Banken in der Provinz Guangdong die Möglichkeit erhielten, eigenständige Investitionsentscheidungen zu treffen.

In diesem Zusammenhang betont SMART (2002: 98) die besondere Situation des Perlflossdeltas, die im Vergleich mit anderen Regionen der Volksrepublik China nicht selbstverständlich ist:

„Processes of development under the Chinese variety of socialism have left different regions with widely varying sets of economic, spatial, and social resources, and taking advantage of these can encourage distinct organizational forms and practices.“ (Smart, 2002: 98)

---

<sup>206</sup> Die Provinz Guangdong besteht nach JIN (2007: 1ff.) insgesamt aus 21 Städten auf der Ebene der Präfekturen, wobei einige Städte eine höhere administrative Stellung besitzen (z. B. Guangzhou und Shenzhen): Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Foshan, Shaoguan, Heyuan, Meizhou, Huizhou, Shanwei, Dongguan, Zhongshan, Jiangmen, Yangjiang, Zhanjiang, Maoming, Zhaoqing, Qingyuan, Chaozhou, Jieyang, Yunfu. Den Städten auf der Ebene der Präfektur folgen städtische Distrikte auf Ebene der Kreise, 41 traditionelle sowie drei autonome Kreise. Daneben bestehen sieben autonome „*xiang*“ ethnischer Gruppen. Auf der Ebene der Kreisverwaltung finden sich insgesamt 1.141 Gemeinden („*townships*“), elf „*xiang*“ (inkl. der sieben autonomen „*xiang*“) und 432 „*subdistrict committees*“. Auf dieser Ebene finden sich auch die „*Township and Village Enterprises, TVEs*“ (s. auch weiter unten).

<sup>207</sup> HUGENTOBLE ET AL. (2002: 51) beziehen sich dabei auf die Provinz Guangdong, die Faktoren gelten v. d. H. der räumlichen Ausweitung der besonderen Wirtschaftspolitik auf die angrenzenden Regionen der Provinz sowie durch „*spill-over*“ Effekte auch für das Perlflossdelta.

Im Delta wurden experimentelle Reformen gefördert und die lokalen Akteure nutzen die damit verbundenen Spielräume zur Bildung einer vergleichsweise hohen Anzahl kapitalistischer Unternehmen und Praktiken. Beispielsweise erhielten ab 1985 über 200 Städte im Perflussdelta die Möglichkeit, eine Reihe von Investitionsanreize zu setzen, als das Delta durch den chinesischen Staatsrat den Status einer „*Open Coastal Region, OCR*“ bzw. einer „*Open Coastal Economic Zone, OCEZ*“<sup>208</sup> erhielt (Ng und Tuan, 2001: 1058f.; Meng, 2003: 71).<sup>209</sup> Für kleinere und mittlere, auslandsfinanzierte Unternehmen wirkten sich die mit den Reformmaßnahmen eingeräumten Gestaltungsspielräume eher positiv aus. Diese Unternehmen profitierten dabei von der Unklarheit der gesetzlichen Regularien sowie des gesetzlichen Status und wurden bei der Konfliktbewältigung durch lokale Regierungsbehörden unterstützt, anstatt durch diese über Interventionen oder Kontrollen behindert zu werden, wie SMART (2002: 98) feststellt. In dem Bestreben, die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben, akzeptierten die lokalen Behörden im Perflussdelta zudem, dass sich Netzwerke und Praktiken über die Grenzen von Hong Kong ausdehnten und das soziale Leben sowie die Wirtschaft auf beiden Seiten beeinflussten. Einzelpersonen und Unternehmen wurden so ermuntert ihre Geschäfte in das Perflussdelta zu verlagern bzw. neue Geschäfte zu starten, Wohnungen als Investitionsobjekte oder Alterssitz zu kaufen und an verschiedenen weiteren, z. B. sozialen oder kulturellen, Tätigkeiten teilzunehmen (Smart, 2002: 100).

Diese Faktoren bildeten eine wichtige Grundlage für die enge wirtschaftliche Verflechtung bzw. Integration mit Hong Kong und Macao, dem Wachstum einer hohen Anzahl vormals ländlicher Gemeinden sowie einer erfolgreichen Produktion von Konsumgütern für den nationalen und internationalen Markt (Smart, 2002: 98; Jin, 2007: 3f.). Für einen Überblick zu den Produktionsschwerpunkten in der Provinz Guangdong bzw. dem Perflussdelta als dessen wirtschaftliche Kernregion vergleiche Abbildung 5.<sup>210</sup>

Im Rahmen der Reformmaßnahmen ergab sich eine besondere Konstellation in der Region des Perflussdeltas, einerseits aufgrund von Vergünstigungen und einer Zustimmung zu bzw. der Duldung von Experimenten seitens der chinesischen Zentralregierung

---

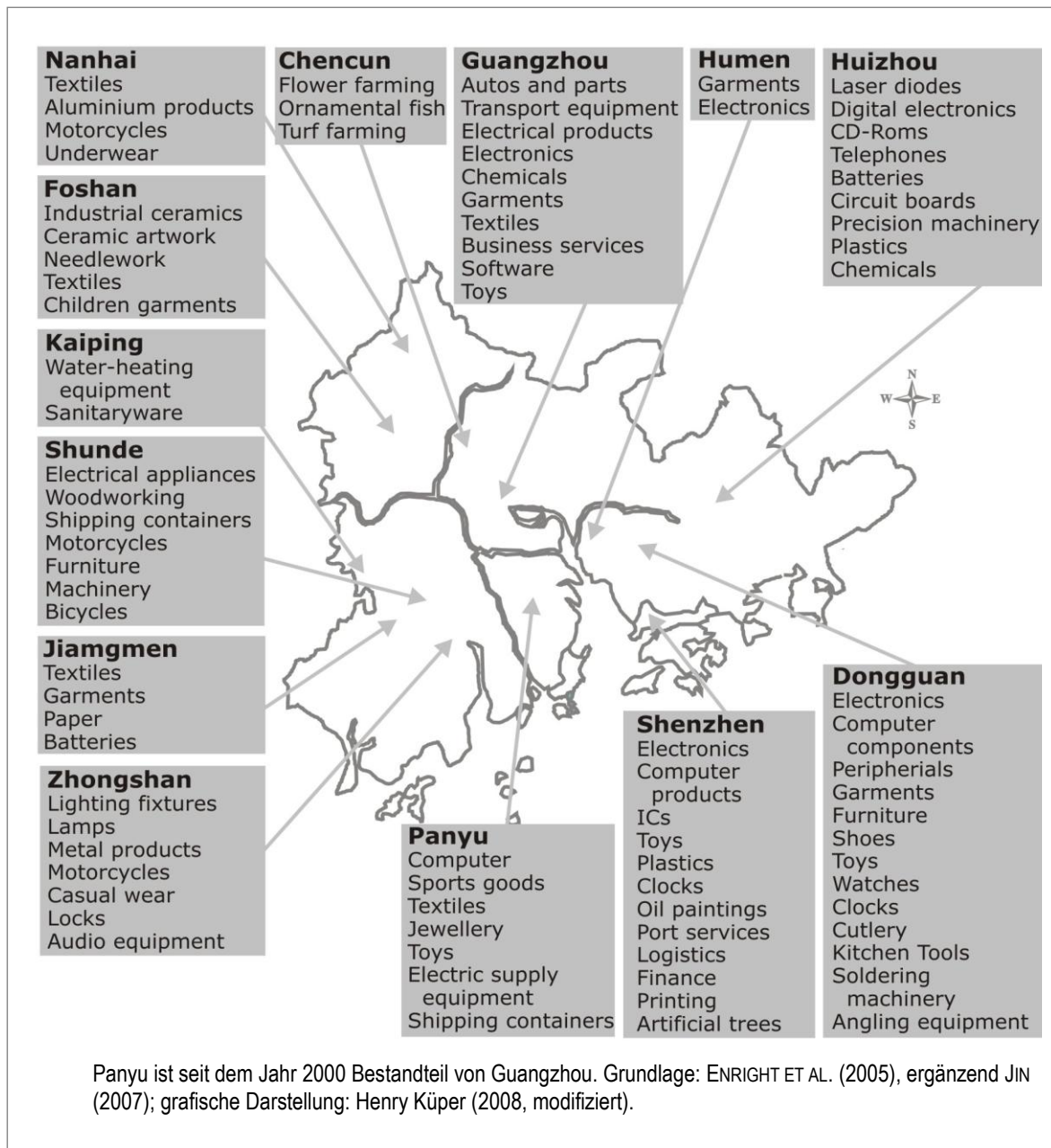
<sup>208</sup> Zur Fassung der Wirtschaftsregion des Perflussdeltas im Detail vgl. Abschnitt 4.2.1.

<sup>209</sup> Die „*Pearl River Delta Open Coastal Economic Zone*“ erstreckt sich über eine Fläche von etwa 42.000 qkm und beherbergt eine Bevölkerungszahl von ca. 28 Mio. Einwohnern (Schätzung nach HUGENTOBLE ET AL (2002: 51), eine Bevölkerung die inoffiziellen Schätzungen zufolge heute alleine in Guangzhou und Shenzhen anzutreffen ist.

<sup>210</sup> In dieser Arbeit werden SWG als Fallstudien behandelt, jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die so genannten „*Township and Village Enterprises, TVEs*“ für den wirtschaftlichen Aufschwung im Perflussdelta eine nicht zu unterschätzende Bedeutung erlangten (Jin, 2007: 3f.; Int. 25, 2007; vgl. auch Abschnitt 4.2). Die TVEs im PRD können heute für bestimmte Exportprodukte hohe bis teilw. die höchsten Fertigungsanteile verzeichnen, z. B. Mikrowellenherde des Herstellers *Galanz* mit einem weltweiten Produktionsanteil von 35 % im Township Ronggui, Ventilatoren des national bedeutendsten Hersteller in diesem Segment, *Midea*, im Township Neijiao sowie Durchlauferhitzer eines der größten Hersteller in der VRC, *Wanjiale* (Jin, 2007: 3f.).

sowie andererseits aufgrund der Ausnutzung von Gestaltungsspielräumen durch verschiedene Akteure im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung. Ein Aspekt dieser Konstellation ist die vergleichsweise hohe Attraktivität für Unternehmen und Investoren zur Ansiedlung bzw. Verlagerung (eines Teils) ihrer Geschäftsaktivitäten in das Perlfussdelta.<sup>211</sup>

Abbildung 5 – Produktionscluster im Perlfussdelta



<sup>211</sup> Die direkte Maßnahmen der Zentralregierung zur Steigerung der Attraktivität des Investitionsklimas, von denen das Perlfussdelta profitierte (z. B. OCC, OCR) sind bereits angesprochen; vgl. Abschnitte 5.1.1 und 5.3.



Eine unmittelbar auf das Perflussdelta zugeschnittene Attraktivitätspolitik wurde jedoch nicht verfolgt, sodass eine Entwicklung im Perflussdelta und nicht eine Entwicklung des Perflussdeltas im Sinne einer wirtschaftspolitischen Einheit zu betrachten sind. Dies liegt teilweise auch darin begründet, dass kein staatliches Organ ausdrücklich regionale Interessen vertreten könnte, wie z. B. eine Parlamentskammer der Regionen (Heilmann, 2004: 103). Die Partei- und Regierungszentrale in Beijing hält am Prinzip einer umfassenden Zentralgewalt fest und versteht sich als die einzige Instanz, die national verbindliche Entscheidungen treffen kann; auch wenn sich die politische Realität der Entscheidungsfindung zwischen den Regionen und der Zentrale in der Regel komplexer gestaltet, als es die formalen Regelungen festschreiben, so HEILMANN (2004: 102f.) weiter.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden nationalen<sup>212</sup> und auch internationalen Konkurrenz (vgl. Abschnitt 5.1.1.3) bestanden verschiedene Überlegungen, das Perflussdelta in einer stärker koordinierten Weise zu entwickeln, etwa als Großmetropole (Jin, 2007: 66).<sup>213</sup> Unabhängig derartiger Visionen ist nach WU und ZHANG (2007: 723) dem Perflussdelta bereits eine „*region-based urbanization*“ zu konstatieren. Die gesamte Region sei in eine Phase rascher Urbanisierung ohne eine offensichtliche Dominanz einzelner größerer Städte eingetreten (vgl. auch Shen et al., 2006; vgl. Abschnitt 5.3.1). Neben Agglomerations- und Wettbewerbsvorteilen entstanden für die Region auch eine Reihe von gravierenden Herausforderungen: So nahmen beispielsweise Umweltbelastungen deutlich zu, etwa im Hinblick auf Luftverschmutzung oder die Brauch- und Abwasserversorgung, oder hinsichtlich der exzessiven Umwandlung landwirtschaftlich genutzter Flächen in Industrie- oder Siedlungsflächen, wodurch sich das Perflussdelta von einer nahrungsmittel-exportierenden zu einer -importierenden Region gewandelt hat (Hugentobler et al., 2002: 52).

---

<sup>212</sup> Die Zentralregierung ersetzte das Modell einer ausgeglichenen Entwicklung des Landes im Verlauf des Transformationsprozess durch eine auf wirtschaftlichen Wettbewerb und Kooperation gegründete regionale Entwicklungsstrategie, für die MENG (2003: 65-70) drei Phasen unterscheidet:

1. Gradueller Übergang (1980er Jahre): Schrittweise Integration der VRC in den Weltmarkt über die Küstenregionen als Wachstumsachse und deren Städten als Wachstumspole mithilfe einer angepassten Investitions- und Anreizpolitik (Formalisierung im siebten Fünf-Jahresplan, 1986-1990).
2. Erweiterung des o. a. Modells um drei Achsen (Anfang der 1990er Jahre) aufgrund einsetzender wirtschaftlicher Disparitäten und Konflikte zwischen den Küsten- und den inneren Regionen in Folge des o. a. Übergangs: (1) Yangtze-Delta mit nachgelagertem Flusstal und städtischen Wachstumspolen, (2) Gebiete um die Eisenbahnstrecke Longhai-Lanxin und (3) Grenzgebiete im Inland.
3. Entwicklungsprogramm für die Westregion (ab 2000) zur Reduktion regionaler Disparitäten.

<sup>213</sup> Nach JIN (2007: 66) sollte diese Megalopolis 23 % der Gesamtfläche der Provinz Guangdong umfassen und eine Bevölkerung von knapp 29 Millionen Einwohnern beherbergen zuzüglich Millionen von Migranten (ca. ein Drittel der Gesamtbevölkerung der Provinz).

### 5.3 Struktureller Kontext auf städtischer Ebene

Die ab 1978 einsetzenden Reformprozesse haben die wirtschaftliche und gesellschaftliche Rolle sowie das bauliche Bild der chinesischen Städte fundamental beeinflusst. Vor dem Hintergrund der Effekte aus der Vermarktlichung, der Dezentralisierung und der Globalisierung (vgl. Abschnitt 5.1.1) ist für die Städte ein dynamisches und rasches Wachstum zu verzeichnen, wobei der Errichtung von Sonderwirtschaftsgebieten in den Städten eine wichtige Anstoßwirkung von Beginn der Reformprozesse bis etwa in die Mitte der 1990er Jahre zugesprochen wird. Die Sonderwirtschaftsgebiete wurden angesichts einer schweren Wirtschaftskrise zu Beginn der Öffnungs- und Reformpolitik in den Städten verankert, um diese in ihrer Funktion als regionale Wachstumspole zu unterstützen (vgl. Abschnitte 5.1.1 und 5.1.2.3). WU ET AL. (2007: 5) beschreiben die Transformation der chinesischen Städte als eine Bewegung von einer staatlich gelenkten, umfangreichen Industrialisierung zu einer intensiven Urbanisierung. Während die alte Ordnung auf Staatsunternehmen sowie den zugeordneten und hierarchisch gegliederten Regierungsbehörden in jedem Industriesektor gebaut war, ist das neue Regime gekennzeichnet durch eine städtisch-basierte Agglomerationsökonomie. Eine derartige Umstrukturierung beinhaltet die Gelegenheit, die Stadt neu auszurichten als ein Mittel, Akkumulationshemmnisse zu überwinden.

Im Rahmen dieser (angestrebten) Akkumulation von Investitionen, Technologie und Wissen sollte die Integration der Städte in die Weltwirtschaft und damit der Volksrepublik China insgesamt angestoßen bzw. weiterentwickelt werden. An die Sonderwirtschaftsgebiete war jedoch bereits von Beginn an die Erwartung eines Bedeutungswandel geknüpft.<sup>214</sup> Angesichts des relativen wirtschaftlichen Erfolgs der Sonderwirtschaftsgebiete erweiterte die chinesische Zentralregierung das Instrument zu einem umfassenden und spezialisierten Wirtschaftsprogramm. Neben den Sonderwirtschaftsgebieten haben auch weitere Reformmaßnahmen die Entwicklung der Städte dramatisch beeinflusst; dazu zählen zum Beispiel die Umsetzung fiskalischer Dezentralisation und größerer wirtschaftspolitischer Autonomie auf der lokalen Ebene, die Einführung eines rentablen Landmarktes und die Kommodifizierung des Wohnungsbaus. Gerade zu Beginn der Reformen trifft dies insbesondere auf diejenigen Städte zu, denen eine marktwirtschaftlich orientierte Öffnung gewährt wurde, etwa über die Errichtung von Sonderwirtschaftsgebieten. Mit Fortschreiten und Ausweitung der Reformen änderten sich die Bedingungen und die Teilnahme am globalen Wettbewerb wurde für erheblich mehr Städte und Regionen möglich.

---

<sup>214</sup> „*In fact, the preferential policies from the beginning were meant to be interim supports.*“ (WANG (2004b: 151) Wobei der Abbau der Anreizpolitiken in der VRC rascher abgewickelt wurde als im Zusammenhang mit derartigen Maßnahmen im Allgemeinen erwartet wird, wie WANG (2004b: 152) in der Diskussion zu zukünftigen Herausforderungen der HTIDZs verdeutlicht.

Da die Entwicklung der Städte in der Volksrepublik China weiter auf einer Ressourcenakkumulation aufbaut, stehen die Städte nicht nur in einem gesteigerten Wettbewerb mit dem globalen Weltmarkt, sondern sehen sich zunehmend einem intensiven und substantiellen Wettbewerb untereinander ausgesetzt (vgl. Abschnitt 5.1.1.1). Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einer Stadt hat mit den fortschreitenden Transformationsprozessen an Bedeutung gewonnen und soll im Folgenden näher betrachtet werden.

### 5.3.1 Sonderwirtschaftsgebiete als Großprojekte des chinesischen Städtewettbewerbs

In ihrer Untersuchung zu Stadtentwicklungsstrategien in Guangzhou bieten XU und YEH (2005) einen Überblick zur Neupositionierung von Städten sowie über das Erstarken<sup>215</sup> eines regionalen und städtischen Wettbewerbs in der Volksrepublik China. Dabei identifizieren sie einen wachsenden Trend zu unternehmerischem Handeln der Stadtregierungen, intensiviertem Wettbewerb zwischen den Städten und einer bewussten Förderung ortsspezifischer Entwicklungsstrategien (Xu und Yeh, 2005: 283; vgl. Abschnitte 5.1.1.1 bis 5.1.1.3). Unter Rückgriff auf das Konzept der kompetitiven Stadt von PORTER (1995; 1998)<sup>216</sup> zeigen XU und YEH (2005), dass sich Wachstumsdynamiken eher aus lokalen sozioökonomischen Faktoren ergeben und die Wettbewerbsfähigkeit eines Standorts daher vor allem durch ortsbezogene anstatt durch externe Faktoren determiniert wird (vgl. Abschnitt 4.2.2.1). Unter Einbezug des chinesischen Wissenschaftsdiskurses fragen XU und YEH (2005: 285), was die Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Stadt ausmacht. Dabei folgen sie zunächst der „*Chinese Academy of Social Science, CASS*“, die städtischen Wettbewerb definiert als:

„The relative ability of a city in comparison with other cities to attract, compete for, sustain, control, and utilize [capital] resources, and the ability to grab and control markets in order to create value for the city and provide [prosperity] to its residents.“ (NI, 2001: 1; zit. nach Xu und Yeh, 2005: 285)

Diese Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Städte wurde durch die der lokalen Ebene zugestandene finanzielle Flexibilität bei gleichzeitiger Gewährung der Verfügungsrechte

---

<sup>215</sup> XU und YEH (2005: 285) zeigen mit HUANG (1996: 62), dass Wettbewerb unter den chinesischen Städten keine neuartige Entwicklung ist. Vielmehr bestand dieser hintergründig bereits vor der Reform- und Öffnungspolitik und verstärkte sich in den 1980er Jahren zunehmend.

<sup>216</sup> Die Ansätze von PORTER (1995; 1998) zur Frage, ob Städte wirklich miteinander konkurrieren, gehören zu den einflussreichsten. In dieser Arbeit wird der Annahme von PORTER – Städte konkurrieren miteinander – gefolgt.

Nach PORTER besitzt jeder Standort spezifische Rahmenbedingungen, auf denen die Konkurrenzfähigkeit von (dort ansässigen) Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftsfeld gegründet ist. Der Wettbewerb zw. Städten unterscheidet sich dabei nicht wesentlich von dem auf der nationalen oder regionalen Ebene. Mit seinem Diamantenmodell fasst PORTER (1990: 69ff.) die regionale Wettbewerbsfähigkeit über vier wesentliche (geographische) Entwicklungsdeterminanten, die sich gegenseitig verstärken und die Interaktionen in einer Region beeinflussen: (1) die Bedingungen für den Faktoreinsatz, (2) Nachfragebedingungen, (3) zugehörige und zuliefernde Industrien und (4) den Kontext für Betriebsstrategien und -rivalitäten.

für Land wesentlich gestärkt und durch weitere Prozesse unterstützt, wie z. B. durch die Land- und Wohnungsreformen (u. a. wurden Land- und Wohnungseigentum handelsfähig) oder die den Städten gewährte Möglichkeit, Geschäfte direkt mit ausländischen Investoren abzuschließen, was die Entwicklung der lokalen Regierungen von passiven Agenten des Zentralstaats zu aktiven Managern städtischer Entwicklung beförderte (Xu und Yeh, 2005: 387f.; vgl. Hampton, 2006: 31; vgl. Abschnitt 5.1.1.2).

Zusätzlich zu diesen Machtverschiebungen zugunsten der städtischen Ebene sehen Xu und YEH (2005: 287) ein wesentliches Element des Erstarkens städtischer Wettbewerbsfähigkeit in den weichen Haushaltsbeschränkungen<sup>217</sup> für die lokalen Regierungen, die einen wesentlichen Anteil an der Prägung der chinesischen Lokalregierungen eines „*reckless tiger with wings*“ (ebd.: 287) besitzen.<sup>218</sup> Über den Ansatz der weichen Haushaltsbeschränkungen erklären Xu und YEH (2005: 287ff.), wie es den Stadtregierungen gelingt, überschwängliche Investitionen für die Stadtentwicklung zu tätigen (Input), ohne gegenüber den Kapitalkosten empfindsam zu sein (Output):

Auf der Input-Seite schlage die hohe Autonomie der Stadtregierungen in der Verteilung von Land- und Finanzressourcen zu Buche. Die mit dem Ressourceneinsatz verbundenen (nachgelagerten) Restriktionen werden durch die Stadtregierungen häufig jedoch nicht wahrgenommen. So werden Einkünfte (z. B. aus der Landverpachtung) oder auch nichtmonetäre Gewinne (z. B. aus Verschönerungs- oder Infrastrukturprojekten) durch die gegenwärtigen Beamten innerhalb ihrer Amtszeit realisiert. Eventuell nachfolgende Negativeffekte, wie Landknappheit, steigender Versorgungsdruck oder Kompensationen, werden so in den Verantwortungsbereich zukünftiger Amtsinhaber verlagert.

Auf der Output-Seite stellten Investitionsmisserfolge keine existentielle Bedrohung für die Stadtregierungen dar. Selbst nicht erfolgreiche Investitionsprojekte besitzen positive Effekte, etwa für das lokale Wirtschaftswachstum oder für die politische Performance. Solange Land und grundsätzlich auch Gelder vorhanden sind, fehlen zudem Anreize Großprojekte zu verringern bzw. einzustellen. Hohe Kostenüberschreitungen und Misserfolge führen nicht zum Bankrott der Stadt oder dem frühzeitigen Ende der Amtszeit der Beamten. Verschärft wird diese Situation durch eine Doppelfunktion der chinesischen Banken als staatliche Verwaltungsbehörden einerseits und als Wirtschaftsakteure andererseits, weshalb die Zentralregierung den Banken wesentliche Handlungsspielräume

---

<sup>217</sup> Das Konzept beschreibt Verhaltensweisen von Unternehmen, bei denen das strenge Verhältnis zwischen Ausgaben (Input) und Einkommen (Output) aufgeweicht wurde. Schlechte Leistungen und fehlendes Investment sind für die Unternehmen nicht existenzbedrohend und es fehlt ein Kostenbewusstsein, da Sicherungsleistungen, wie z. B. Subventionen, Kredite, Preisgarantien verfügbar sind (Xu und Yeh, 2005: 289).

<sup>218</sup> Für Xu und YEH (2005: 287) beschreibt diese Metapher nicht nur positive Eigenschaften. Vielmehr habe die Umsetzung wachstumsorientierter Entwicklungsstrategien v. d. H. weicher Haushaltsbeschränkungen der lokalen Ebenen einen überhitzten Grundstückssektor zum Ergebnis, der zu einer überhitzten Wirtschaft führen könne.

gewährt, risikoreiches Verhalten entschuldigt und von den Kosten verlustreicher Investitionen befreit (Xu und Yeh, 2005: 291).

Die Stadtregierungen unterlaufen so die eigentlich eindeutig geregelten finanziellen Grenzen und Verantwortlichkeiten für ihre Gewinne und Verluste, wie XU und YEH (2005: 287) zeigen. Zwar reguliert die Zentralregierung die Finanzaktivitäten der Stadtregierungen – etwa über das Gebot eines ausgeglichenen Haushalts oder mit dem Verbot direkter Kreditaufnahme über Banken und der Kapitalgewinnung durch die Ausgabe von Anleihen – in der politischen Praxis werden jedoch Regelungslücken ausgenutzt und die Kontrolle der Stadtplanung unterlaufen, um frisches Kapital zur Fortführung der Stadtentwicklungsprozesse zu generieren. Anschauliche Beispiele bieten die „*International Trust and Investment Corporations*“ oder die „*Urban Development Corporations*“, die von den Stadtregierungen als staatliche Unternehmen gegründet werden. Neben der Implementierung von Bau- und Entwicklungsvorhaben werden sie vor allem für die Anwerbung von Investitionskapital lokaler und internationaler Geldgeber eingesetzt, da den Stadtregierungen gerade dies untersagt ist. XU und YEH (2005: 290) sehen darin ein Dilemma, da aufgrund der Interessensverschränkung unkontrollierbare Kreditrisiken drohen:

„There is no sufficient legal framework to regulate their practices, and the relationships between them and their sponsoring city governments have not been clearly defined. It can be reasonably assumed that city governments ‘own’ and ‘operate’ these agencies, but it does not necessarily follow that the city governments are responsible for their debts.” (Xu und Yeh, 2005: 290)

DZIOMBA und MATUSCHEWSKI (2007: 9) zeigen, dass ein solches Paradox nicht ungewöhnlich ist und insbesondere im Zusammenhang mit Großprojekten auftritt: Aufgrund nur beschränkter Kapazitäten sieht es die Stadtverwaltung<sup>219</sup> als erforderlich an, privatwirtschaftliches Kapital und Fachwissen zu akquirieren und so eine effizientere Umsetzung von Entwicklungszielsetzungen zu ermöglichen. Dazu kooperiert die Verwaltung mit nicht staatlichen Akteuren, mit dem Ziel Verhandlungslösungen mit relativ abgegrenzten Beteiligten unter eingeschränkter Transparenz zu erreichen. Aufgrund des vergleichsweise hohen Investitionsaufwands und der Bedeutung für das Gemeinwohl der Stadtbevölkerung erfordern die Verhandlungen und Entscheidungen einen legitimierten Staat, der zu hierarchischen Interventionen fähig ist.<sup>220</sup> In der chinesischen Stadtentwicklung führte dies bis-

---

<sup>219</sup> Stadtverwaltung und Stadtregierung sind konzeptionell grundsätzlich nicht gleichzusetzen, wobei beide Begriffe oft synonym verwendet werden. Mangels teilw. fehlender Trennschärfe in Sekundärquellen, wird eine Unschärfe aus forschungspraktischen Gründen hier toleriert bzw. übernommen.

<sup>220</sup> DZIOMBA und MATUSCHEWSKI (2007) beziehen sich auf den demokratisch legitimierten Staat; für das Paradox erscheint die Legitimationsbasis jedoch zweitrangig. Für Guangzhou ist bemerkenswert, dass die Stadtregierung ihr Handeln zunehmend zu rechtfertigen versucht und etwa eine Rückkoppelung mit der Stadtbevölkerung verfolgt (z. B. über Informationskampagnen zum Masterplan oder Befragungen zur Zufriedenheit mit der Stadtentwicklung).

her häufig zu un gelenkter Zersiedlung,<sup>221</sup> Verschmutzung, Verdichtung und illegaler Entwicklung, da Investoren mit politischen Verbindungen Planungsentscheidungen zu ihren Gunsten zu verändern wussten; was sich auch am Beispiel von Guangzhou zeigt (MIAO und ZOU, 2002: 37, 38; Xu und Yeh, 2003: 366).<sup>222</sup>

Weiter ist nach XU und YEH (2005: 288, 289) die Entscheidungstradition des Staatssozialismus von Bedeutung, auch wenn hier im Rahmen des Transformationsprozesses weitreichende Veränderungen stattgefunden haben: Da die Gesellschaft nicht über Gesetze, sondern vielmehr über Parteibeschlüsse und einflussreiche politische Eliten regiert wurde, besitzt ein Bürgermeister noch heute einen großen Ermessensspielraum und entscheidet häufig abschließend über wichtige Entwicklungsstrategien und Großprojekte. Gleichzeitig besitzt ein Bürgermeister bzw. besitzen weitere Offizielle in Schlüsselfunktionen ein hohes Eigeninteresse Spielräume zu nutzen, da der Karrierefortschritt als eingesetzter bzw. eingesetzte Parteikader von besonderen Leistungen während der Amtszeit abhängt (Wei, 2004: 304; Bruton et al., 2005: 237; Xu und Yeh, 2005: 301). Die Funktionalität von Stadtentwicklungsvorhaben wird so häufig vermeintlichen Prestigegewinnen nachgeordnet. Für XU und YEH (2005: 289; ähnlich betont dies Int. 56, 2007) treibt diese Praxis den kostenintensiven Wettbewerb zwischen den Städten weiter an:

„Officials are incredibly brand conscious; many projects are designed by brand-name architects and planners from all around the world. These incentives in the country’s officialdom have been identified as a major cause of rampant intercity competition to draw up ambitious plans and initiate landmark projects [...].”

Dies ist ein Erklärungsansatz, warum Großprojekte<sup>223</sup> als wesentliches Instrument Stadtentwicklungsstrategien chinesischer Großstädte dominieren.<sup>224</sup> In Anlehnung an DZIOMBA und MATUSCHEWSKI (2007: 7) können verschiedene Großprojekttypen für eine Einordnung von geplanten und/oder realisierten Vorhaben in Guangzhou unterschieden werden (vgl. Tabelle 12; ergänzend Tabelle 11).

---

<sup>221</sup> Vgl. ZHANG (2000) für einen Überblick zur städtischen Zersiedlung in der VRC sowie der Rolle der lokalen Regierungen in diesem Zusammenhang.

<sup>222</sup> Dabei können die Auffassungen zu großflächigen Erschließungsmaßnahmen innerhalb der städtischen Regierungsebenen unterschiedlich ausfallen:

*„Municipalities empowered with control over enormous rural hinterlands and an array of new revenue sources outside the traditional urban centre saw redevelopment primarily as a means to achieve major infrastructure goals [...]. Inner-city district level governments, however, which were burdened with the responsibility of maintaining other urban services without the benefits of mature tax collection system, have viewed redevelopment more as an opportunity to raise badly needed revenue. Consequently, the scale of urban redevelopment orchestrated by the city centre quickly outgrew municipal master plan.“* (Abramson et. al., 2002: 171)

<sup>223</sup> Zum Projektbegriff vgl. DZIOMBA und MATUSCHEWSKI (2007: 10), die städtebauliche Projekte, Einzel- und Infrastrukturprojekte unterscheiden. Stadtumbauten oder -erweiterungen werden als städtebauliche Großprojekte betrachtet.

<sup>224</sup> Für einen systematischen Überblick und eine Diskussion zur strategischen Stadtplanung vgl. ALTROCK (2004: vgl. hier insbes. 232f.).

An die Großprojekte wird die Hoffnung geknüpft, einen funktionalen Wandel innerstädtischer Gebiete zu beschleunigen, Imagebildung zu betreiben, Investitions- und Wachstumspotenziale zu erzeugen und gleichzeitig Zukunftsvisionen zu transportieren. Nach DZIOMBA und MATUSCHEWSKI (2007: 5, 6) werden Großprojekte mittlerweile ambivalent gesehen, da mit ihnen nicht nur umfangreiche Zielsetzungen erreicht werden (können). Vielmehr ergeben sich Herausforderungen, die zu Steuerungsproblemen zwischen den beteiligten Akteuren und zu unerwünschten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Stadtentwicklungsfolgen führen (können). Die jüngeren Masterpläne für Guangzhou sind danach Kataloge von Extremvorhaben zur Realisierung von Entwicklungszielen und -hoffnungen, die trotz der erwähnten Herausforderungen sowie der Risiken (z. B. Vergeudung öffentliche Ressourcen in Prestigevorhaben, Erzeugung finanzieller Defizite) umgesetzt werden (vgl. Xu und Yeh, 2003: 291; Wu et al., 2007: 6).

Tabelle 12 – Großprojekttypen mit Beispielen für Guangzhou

Typ	Merkmal	Beispiel, <i>kursiv für Guangzhou</i>
Großveranstaltungen	Temporäre Ereignisse mit aufwendigem Vorlauf und Investition in dauerhaft bestehende Maßnahmen	Expo/Weltausstellung, Olympische Spiele, <i>Asian Games in Guangzhou</i>
Flagship-Image-Projekte	Verbesserung der Bekanntheit oder Image-Entwicklung der Stadt in der VRC und weltweit über ein Projekt mit Alleinstellungsmerkmal <sup>225</sup>	Autostadt Wolfsburg, <i>Pearl River New Town in Guangzhou entlang einer neuen Nord-Südachse über den Fernsehturm</i>
Urban-Renaissance-Projekte	Aufwertung von Brachen in Innenstadtlagen mit dem Ziel der Attraktivitätssteigerung städtischen Lebens; Größen-dimension eines Stadtteils	Hafenentwicklungen / Waterfront Redevelopments
Infrastruktur-Großprojekte	Infrastrukturprojekte mit Investitionsvolumina bis zu mehreren Milliarden Euro	Verkehrsprojekte wie Flughäfen ( <i>Baiyun International Airport</i> ), Tunnel oder Brücken ( <i>Nansha Brücke</i> ), Metro <sup>226</sup> ; Technologieparks (vgl. Abschnitte 5.1.2.3 und 8.4.1); Universitätsstandorte ( <i>Guangzhou University City</i> )

Aufstellung der Großprojekttypen nach DZIOMBA und MATUSCHEWSKI (2007: 7)

Den in Tabelle 12 identifizierten Typen folgend, sind die nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete als Infrastruktur-Großprojekte einzustufen. Dabei sind sie nicht allein auf die Bereitstellung physischer Infrastruktur beschränkt, sondern beinhalteten auch andere Elemente; diese entwickelten sich dabei von einer Betonung des Faktoreinsatzes (Investi-

<sup>225</sup> Angesichts der schieren Anzahl an Städten, die vergleichbare Vorhaben umsetzen, erscheint es jedoch fraglich, ob derartige Flagship-Projekte überhaupt Alleinstellungsmerkmale generieren können (vgl. XU und YEH, 2005; vgl. Abschnitt 5.3.2.3).

<sup>226</sup> Während Guangzhou 1993 mit dem Bau einer Metrolinie begann (Eröffnung im Jahr 1998, Gaubatz, 1999: 1509), ist der Ausbau der des öffentlichen U-Bahnnetzes in den letzten Jahren mit große Aufwand betrieben worden. So weist ein VERTRETER VON HERRENKNECHT (GUANGZHOU) TUNNELLING EQUIPMENT CO., LTD. (Int. 15, 2008) darauf hin, der Stadt Guangzhou bis zum Jahr 2004 bereits 22 Bohranlagen verkauft zu haben (üblicherweise werden die Anlagen aus Kostengründen vermietet). Mit diesen werde nun der Metroausbau über mehrere Röhren gleichzeitig betrieben.

tions- und Anreizmaßnahmen) über eine Fokussierung auf weitere Wettbewerbselemente (z. B. Verwaltungsdienstleistungen) zu einer umfassenden Integration von Sonderwirtschaftsgebiete in die Stadtentwicklung. Die zu Anfang separat gesetzten Sonderwirtschaftsgebiete wurden zu Anfang der 1990er Jahre in die Städte integriert, was eine neue Wettbewerbsqualität für die konkurrierenden Sonderwirtschaftsgebiete als auch für die sie beherbergenden Städte mit sich brachte.<sup>227</sup> Den Wendepunkt dieser neuartigen Verflechtung der Sonderwirtschaftsgebieten mit den Städten und der sich daraus ergebenden Anpassungen der Attraktivitätspolitik der chinesischen (Groß-)Städte markiert die im Juni 1990 durch das Zentralkomitee und den chinesischen Staatsrat genehmigte „*Pudong New Area, PNA*“ in Shanghai.

Um das alte wirtschaftliche Zentrum der Volksrepublik China nicht hinter dem erfolgreichen Wachstum der südlichen Küstenregionen zurückstehen zu lassen, sollte mit dem Wachstumspol „*Pudong New Area*“ die städtische Infrastruktur ausgebaut, die Position von Shanghai als Marktplatz gesichert und Entwicklungsimpulse für das Changjiang Tal bzw. das gesamte Land geliefert werden.<sup>228</sup> Die „*Pudong New Area*“ wurde dabei als eine multifunktionale Zone mit einer starken außenwirtschaftlichen Orientierung errichtet und stellte eine neue, kombinierte Form eines Sonderwirtschaftsgebiets dar.<sup>229</sup> Die Multifunktionalität dieser „*Comprehensive Development Zones, CDZs*“ (Meng, 2003: 89) zeigt sich einerseits darin, dass die Förderpolitiken für „*Special Economic Zones*“ und „*Economic and Technological Development Zones*“ und teilweise auch für „*Free Trade Zones*“ gleichzeitig in diesen Anwendung finden. Zudem wurden den zumeist durch städtische Behörden geführten Verwaltungen dieser Gebiete zusätzliche Befugnisse gewährt, wie z. B. die

---

<sup>227</sup> Die Wettbewerbsqualität bezieht sich dabei weniger auf den dramatische Anstieg an SWG in der VRC (vgl. z. B. Meng, 2003; Wang, 2007a) als auf die wirtschaftspolitische Neuausrichtung der (multifunktionalen) SWG. Zwar ist dieses „zone fever“ (Cartier, 2001, vgl. Yang und Wang, 2008) ein anschauliches Beispiel für die stark gestiegene Konkurrenzsituation (Wei, 2001: 14; Zhang, 2002a: 2301; Gaubatz, 2005: 101 f.; Shen, 2005: 43-45; vgl. Abschnitt 5.1.1.2). Die Zentralregierung begegnete der sprungartigen Einrichtung von SWG später mit einer umfassenden Schließung, die über 50 % der Gebiete betraf (Int. 27, 2007): nach WANG (2007a: 1) erfolgte eine Reduktion von 4.813 auf 2.053 SWG; zur Verlässlichkeit diesbezüglicher Angaben vgl. Abschnitt 5.1.2 sowie Anhänge 12.3 und 12.5. Die Schließungen erfolgten primär v. d. H. des hohen (Land-)Ressourcenverbrauchs der so geschlossenen Gebiete bei unbefriedigender Entwicklung. Zudem bedrohte die Vielzahl der lokalen Konkurrenten die Wirkungskraft und Attraktivität der nationalstaatlichen SWG. Weniger ausschlaggebend scheint dagegen die Tatsache, dass viele der lokalen Gebiete von örtlichen Behörden entgegen gültiger (gesetzlicher) Richtlinien auf Grundlage informeller Vereinbarungen zwischen den Behörden und den Betreibern errichtet wurden (Int. 27, 2007).

<sup>228</sup> Diese Fokussetzung ist auch auf einen Wechsel in den politischen Machtkreisen der Zentralregierung nach dem Abstieg von Premier ZHAO ZIYANG zurückzuführen, in dessen Zuge Gegner der Entwicklung von Guangdong an Bedeutung gewannen (Sze, 1997: 41). Vgl. zudem Abschnitt 5.1.2.

<sup>229</sup> Die „*Pudong New Area*“ war nicht die erste multifunktionale Zone in der VRC oder in Shanghai. TAUBMANN (1993: 427) erwähnt als Beispiel für multifunktionale Quartiere die 1985 gegründete „*Hongqiao ETDZ*“, die auf ca. 65 ha vor allem ausländischen Investoren und Nutzern eine funktionale Mischung aus Industrie, Gewerbe- und Dienstleistungen, Wohnungen und Erholungsflächen bieten sollte. Mit der „*Pudong New Area*“ wird dieser Ansatz jedoch umfassend erweitert, da das Gebiet nicht mehr nur auf ausländische Nutzer zielt, sondern Einfluss auf die gesamte Stadtplanung ausübt.

Neben der PNA wurden weitere multifunktionale SWG eingerichtet, z. B. die „*Suzhou New Area*“, bzw. verschiedene ETDZ aufgewertet, z. B. die „*Jiwan New Area*“ in Dalian (vgl. Anhänge 12.3 und 12.5).



Befähigung ausländische Investoren als Betreiber in der Serviceindustrie zuzulassen (Meng, 2003: 62, 73, 76; Wang, 2004c: 150; vgl. Abschnitt 5.1.2.2). Die wesentliche Neuerung stellt jedoch die Entwicklung der CDZ als neue (wirtschaftsorientierte) Stadtzentren dar. Damit wandeln sich die Anforderungen an die Ausgestaltung und Umsetzung der Attraktivitätspolitik von einer rein wirtschaftlichen Fokussierung auch auf Fragen, die die Bevölkerung in diesen Gebieten stärker betrifft.

Mit diesen veränderten Anforderungen müssen sich nun auch die Sonderwirtschaftsgebiete als Stadtteile den üblichen, umfassenden Herausforderungen einer städtischen Entwicklung stellen. Zu den typischen Problemen gehören z. B. eine stark (über-)belastete Verkehrsinfrastruktur, soziale Polarisierung, räumliche Fragmentierung, unreguliertes Wachstum bzw. unregulierte Expansion in der städtischen Peripherie oder Umweltdegradation sowie soziale Spannungen und Herausforderungen im Rahmen der Versorgung von Migranten (Gesundheitsversorgung, Bildungskapazitäten usw.) sowie zunehmende Interessenskonflikte zwischen und innerhalb der Stadtbehörden (Tang, 2000; Enright et al., 2003).

### 5.3.2 Attraktivitätspolitik und Investitionsklima der Stadt Guangzhou

Die Stadt Guangzhou (广州市) besitzt eine mehr als 2100jährige Geschichte, in der sie als Knotenpunkt Südchinas und über teilweise jahrhundertelange Zeiträume als einziger Handelshafen für das Ausland diente.<sup>230</sup> Guangzhou nimmt auch heute eine hervorgehobene Stellung als politisches, kulturelles und ökonomisches Zentrum des Perlfussdeltas bzw. des gesamten südlichen Chinas ein (vgl. z. B. Hugentobler et al., 2002: 52; Jin, 2007). Die Bedeutung der Stadt zeigt sich unter anderem in ihrer Funktion als Hauptstadt der Provinz Guangdong mit dem Status einer *Sekundärprovinz* („*fu shengji shi*“) (Heilmann, 2004: 104; Ma, 2005: 483), wodurch ihr umfangreichere Entscheidungskapazitäten zustehen als anderen Provinzhauptstädten sowie den regionalen Städten im Perlfussdelta. Aufgrund ihrer Handelsgeschichte und der Nähe zu Hong Kong erhielt Guangzhou eine Pionierrolle im Rahmen der Reform- und Öffnungspolitik und führte in Folge dessen die sozio-ökonomische Transformation der Volksrepublik China bis in die 1990er Jahre an.

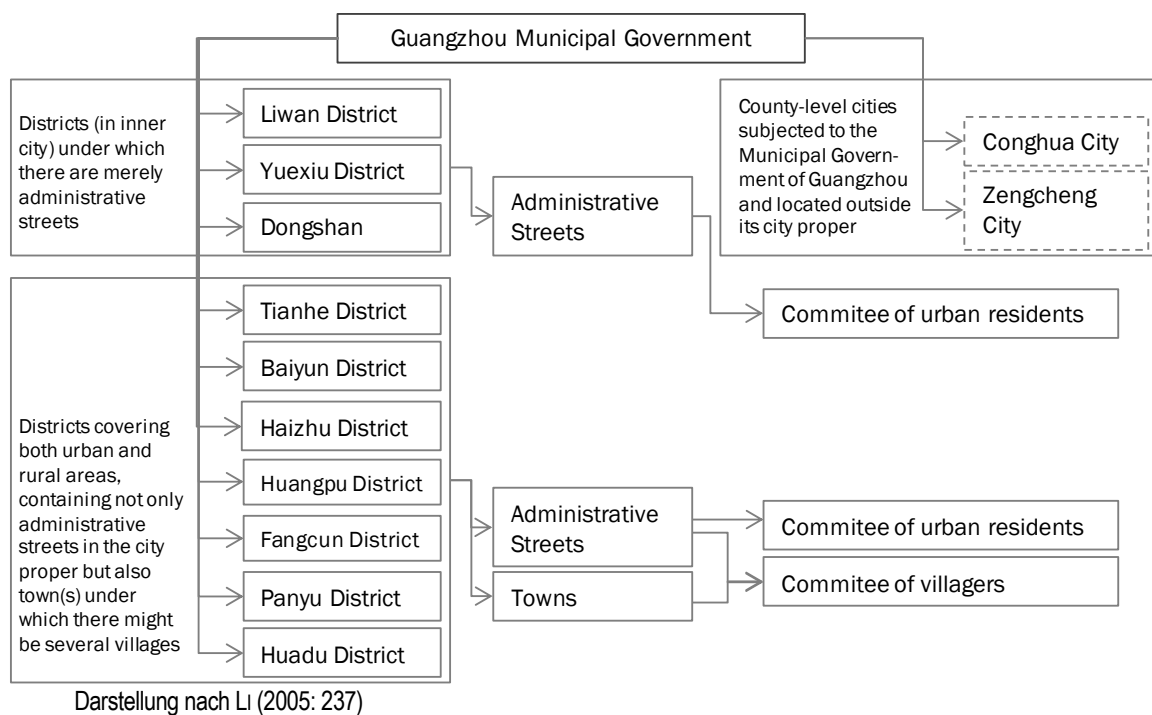
Diese Pionierrolle und die weitere Entwicklung sind auch insofern bemerkenswert, als dass Guangzhou zwischen 1949 und 1979 von der Zentralregierung als ein Zentrum kapitalistischer Kontamination und als kommerzialisierte *Konsumstadt* angesehen wurde und mithilfe eines sozialistischen Transformationsprogramms umgeformt werden sollte. In der

---

<sup>230</sup> Zur Geschichte von Guangzhou empfiehlt sich die Arbeit von GARRETT (2002), insbes. für die Zeit ab den Handelskonzessionen an die Briten und andere bis zu den 1930er Jahren.

Folge des Koreakrieges (1950-1953) und des daraus resultierenden Embargos der Vereinten Nationen gegen die Volksrepublik China verlor Guangzhou aufgrund starker Außenhandelseinbußen seine Funktion als Handelszentrum; lag die Stadt doch zudem innerhalb der ausgewiesenen Küstenfrontlinie, in der nationalstaatliche Wirtschaftsinvestitionen keine Priorität hatten (Xu und Yeh, 2003: 363, 364). Eine spätere Vorreiterrolle von Guangzhou als Speerspitze der wirtschaftlichen Entwicklung war in diesem Zeitraum noch unvorstellbar. Seit den 1990er Jahren gewann der bereits mehrfach angesprochene Wettbewerb zwischen den Städten auch für Guangzhou zunehmend substantielle Bedeutung, wird die nach den Reformen wiedergewonnene hervorgehobene Stellung der Stadt doch von anderen Städten sowohl im Perlfussdelta als auch in der Volksrepublik China herausgefordert (Xu und Yeh, 2003: 361; vgl. Wu und Zhang, 2007).

Abbildung 6 – Verwaltungsstruktur der Stadtregierung von Guangzhou im Jahr 2002



Guangzhou weist eine Fläche auf von 7.434 qkm (2004) (GUANGZHOU DEVELOPMENT DISTRICT, 2004). Offiziell wird die Zahl der Bevölkerung für das Jahr 2007 mit ca. 9,8 Millionen Menschen angegeben (STATISTICS BUREAU OF GUANGDONG PROVINCE, 2007). Nach Aussage eines LEITENDEN BEAMTEN DES DEUTSCHEN GENERALKONSULATS IN GUANGZHOU (Int. 27, 2007) schätzt die Stadtregierung inoffiziell die Bevölkerungszahl jedoch auf mindestens 12 Millionen und die Energieversorger schätzen, dass sogar 15 Millionen Menschen in der Stadt leben.<sup>231 232</sup> Die Stadt ist administrativ unterteilt in zwei Kreisstädte („county-

<sup>231</sup> Dabei besitzt die Stadtregierung nicht unbedingt ein gesteigertes Interesse an statistisch sauberen bereinigten Einwohnerzahlen. Die lokalen Autoritäten stecken in der Klemme zwischen statistischer Mel-

level cities“)<sup>233</sup> (Conghua und Zengcheng) sowie zehn städtische Distrikte (Baiyun, Haizhu, Huadu, Hangpu, Liwan, Luogang, Nansha, Panyu, Tianhe und Yuexiu) (vgl. Abbildung 6; ergänzend Abschnitt 5.3.2.3 und Abbildung 9).

### 5.3.2.1 Stadtentwicklung in Guangzhou vor den Reformen (1949-1978)

Erste grundlegende und entscheidende Veränderungen für die heutige Gestalt der chinesischen Städte sind in der Phase nach der Gründung der Volksrepublik China im Jahr 1949 zu verzeichnen (Taubmann, 1993: 421, 424ff.). Angesichts anhaltender Unruhen und der Armut in der Mitte des 20. Jahrhunderts verfielen die traditionellen Stadtstrukturen zu überfüllten Siedlungen mit unzureichender Infrastruktur. Die neue Regierung nutzte die Gelegenheit, die Städte als Muster sozialistischer Organisation und Ideologie neu zu errichten (Gaubatz, 1999: 1496f.), wobei diese sozialistische Modernisierung die vorherige Bautradition nahezu vollständig überlagert und teilweise ausgelöscht hat. In diesem Zuge wurde zudem eine radikale Industrialisierungswelle in Gang gesetzt, die die Städte zu dezentralen, selbsterhaltenden Produktionszentren umstrukturieren sollte. TAUBMANN (1993: 424) zeigt, dass gerade in den Jahren nach der Gründung v. a. aus ideologischer Sicht eine feindlichen Einstellung den Städten gegenüber herrschte – diese wurden als Parasiten charakterisiert. Gleichzeitig hebt er hervor, dass eine wirtschaftliche Entwicklung ohne die industrielle Basis der Städte kaum möglich gewesen wäre.

Auch Guangzhou sollte gemäß den Zielsetzungen der chinesischen Zentralregierung als sozialistische Produktionsstadt entwickelt werden. Eine Betonung lag vor allem auf der Schwerindustrie bei einer fast ausschließlichen Konzentration der Investitionen auf den produktiven Sektor (etwa 80 % der staatlichen Gesamtinvestitionen zwischen 1958 bis 1976). Dies führte zu enormen Defizite in den anderen Bereichen, wie z. B. Wohnungsbau, Verkehr und Dienstleistungen<sup>234</sup> und ließ Umweltbelastungen entstehen. TAUBMANN (1993: 424) spricht in diesem Zusammenhang vom Diktat der städtisch-staatlichen In-

---

dung, Planungsvorgaben und Realität, so der LEITENDE BEAMTEN DES DEUTSCHEN GENERALKONSULATS IN GUANGZHOU (Int. 27, 2007). Eine offiziell höhere Einwohnerzahl zieht die Versorgung an Schulen, Gesundheitseinrichtungen usw. für diese Einwohner nach sich und verursacht damit höhere Kosten; Kosten, für die derzeit (noch) nicht aufgekommen werden muss.

<sup>232</sup> Hamburg erstreckt sich über eine Fläche von ca. 755 qkm (ca. 1/10 der heutigen Fläche von Guangzhou). Zum Vergleich: Dongguan vereint fünf Gemeinden („townships“) (Humen, Changping, Zhangmutou, Shijie, Houjie) und erstreckt sich auf einer Fläche von ca. 2.465 qkm. Shenzhen gliedert sich in sechs Stadtdistrikte (Futian, Luohu, Yantian, Nanshan, Bao’an und Longgang) auf einer Fläche von ca. 1.953 qkm (Jin 2007: 1-3).

<sup>233</sup> Nach XU und YEH (2003: 362) sind Kreisstädte Kreise, die den Status einer Stadt erhielten, ohne dabei ihren Namen oder administrative Grenzen zu verändern. Der Status beinhaltet verschiedene Entscheidungsbefugnisse und weitere Vorteile, wie z. B. steuerliche Eigenständigkeit, die die Kreisstädte u. a. in die Lage versetzt, eine eigene Stadtplanung und -entwicklung zu betreiben (z. B. Zengcheng und Conghua unter der administrativen Zuständigkeit von Guangzhou). XU und YEH (2003: 362) sprechen in diesem Zusammenhang von auf sich selbst-bezogene „*dukedom economies*“.

<sup>234</sup> Der Dienstleistungssektor wurde gegenüber anderen Bereichen zudem stark vernachlässigt, da er als konsumorientiert galt (Xu und Yeh, 2003: 364).

dustrialisierung, die zusammen mit weiteren wirtschaftspolitischen und stadtplanerischen Vorgaben die Transformation der Stadt im sozialistischen China beeinflussten. Die hohe Einflusskraft dieser Faktoren zeigt sich z. B. in Guangzhou, wo sich trotz häufiger Zielanpassungen über insgesamt 13 Stadtentwicklungspläne (vgl. Tabelle 13), prägende Merkmale für die städtische Struktur und das Stadtbild herausbildeten (Xu und Yeh, 2003: 364).<sup>235 236</sup>

Tabelle 13 – Stadtentwicklungspläne für Guangzhou vor den Reformen

No. of Plans	Time of preparation	Plan Horizon (in years)	Projected Population (in million)	Major spatial considerations
1	1954	40-50	2.2	To achieve the transformation of Guangzhou from a „consumer city“ to a „production city“.
2	1954	20	2.2	
3	1954	25	2.2	
4	1954	15-20	1.6	
5	1955	20	1.4	To promote socialist industrialization, while controlling urban population and land use.
6	1955	15	1.45	
7	1955	15	1.45	
8	1956	15-40	1.45	To facilitate “socialist development” and industrialization.
9	1957	7-40	1.45-1.75	
10	1959	15	1.85-2.2	To make the city of Guangzhou an industrial base in southern China.
11	1962	10	2.2	
12	1972	10-50	2.5	To create a socialist production city and foreign trade center.
13	1977	10-25	2.8	

Quelle nach Xu (1999: 124): Guanzhou Urban Planning Bureau (1994) *Guangzhou Comprehensive City Plan*, Unpublished Government Document (in Chinese).

<sup>235</sup> Vgl. GAUBATZ (1999: 1512) zur wechsellvollen Planungsgeschichte zw. Wachstum und Konsolidierung bzw. Wachstumsbeschränkung bis zum 12. Entwicklungsplan von Guangzhou.

Strategieanpassungen können auch als Reaktion auf die raschen Veränderungen des wirtschaftlichen, politischen etc. Status quo angesehen werden (vgl. auch Abschnitte 5.1 und 5.3).

<sup>236</sup> In Anlehnung an das klassische Strategieverständnis (vgl. Clausewitz, 1994 [1832/1853]: 104), kann eine Stadtentwicklungsstrategie als das geplante und koordinierte Anstreben der weiteren wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen etc. Entfaltung einer Stadt oder das Erreichen einer für die Stadt günstigen Lage (z. B. regionales Wirtschaftszentrum) verstanden werden. Dieses Verständnis ist nach WIECHMANN (2005: 38) als der analytisch-rationale Ansatz bekannt, der dem emergent-adaptiven Ansatz als zweiten Extrempunkt eines Kontinuums zur Erklärung von Entstehungsprozessen von Strategien gegenübersteht:

Analytisch-rationale Ansätze nehmen an, dass Strategien auf Grundlage vollständiger Informationsversorgung und -verarbeitung unter Berücksichtigung logischer Faktoren erstellt und als überlegte Prozesse absichtsvoll umgesetzt werden. Emergent-adaptive Ansätze setzen an der empirischen Beobachtung an, dass strategische Planung regelmäßig versagt (Wiechmann, 2005: 39). So zeigt sich bei der Betrachtung der realisierten Ergebnisse und nicht der Zielversprechen von Strategien häufig, dass nur ein Teil der Ergebnisse bewusst geplant war. Eine Strategie erhält damit eine Bedeutung als Entscheidungsmuster, als ein konsistentes Verhalten und die Aufgabe, sich formende Strategien zu erkennen gewinnt an Bedeutung, wobei neben die formalen Planung weitere Möglichkeiten treten, wie z. B. Visionen, Leitbilder, organisiertes Lernen etc. (Neumann, 2005: 14), und die Strategie die Funktion einer Entscheidungsheuristik übernimmt (Wiechmann, 2005: 42).

Zudem sind stadtentwicklungsplanerische Entscheidungen in einen Kontext eingebettet, der aus Bedingungen (physische Umwelt, Regelsysteme, Akteurskonstellationen etc.) besteht, die – wenn überhaupt – mittel- bis langfristig, jedoch nicht kurzfristig zu verändern sind (Hutter, 2005: 53).

TAUBMANN (1993: 424-427; vgl. ergänzend Gaubatz, 1999: 1496f.; Taubmann, 2003: 718; Xu und Yeh, 2003: 364) führt für diesen Zeitraum wesentliche Entwicklungselemente der chinesischen Stadt auf, die auch für Guangzhou zutreffen:

- Die Nivellierung sozialräumlicher Unterschiede realisiert durch standardisierten Wohnungsbau, rationeller Flächennutzung und die Errichtung einer zellularen, funktional-räumlichen Stadtstruktur (Wohnen, Arbeiten und Versorgen). In den 1960er und 1970er Jahren entstand so eine monofunktionale und städtebaulich monotone Industrie- und Wohnstruktur, wobei sie in Guangzhou innerhalb eng begrenzter, peripherer Satellitenstädte teilweise durch industrielle und soziale Mischnutzungen durchbrochen wurde.
- Eine ideologische Neubesetzung und Wiedererstehung traditioneller Elemente des chinesischen Städtebaus, z. B. bei der Gestaltung der Wohnviertel oder der Betonung der Stadtmitte. Unter anderem mit dem Konzept der „Stadt in der Stadt“ („城中之城“; WANG, 2006a: 20), welches eines der wichtigsten charakteristischen Elemente der chinesischen Stadt darstellt. Die „Danwei“ sind Teil dieses Konzeptes, wobei deren typische physische Ummauerung einerseits das Stadtbild prägt und andererseits die Konstruktion als (nahezu) autonome Lebens- und Arbeitseinheit symbolisiert.<sup>237</sup> Jedes Gewerbe in Guangzhou baute in der Regel seine eigenen Wohnanlagen, sozialen Einrichtungen, zugehörige Infrastruktur usw. innerhalb zugeteilter Flächen, um so eine ausreichende Versorgung für ihre Arbeitnehmer bereitzustellen.
- Die Errichtung von Satellitenstädten zur Entlastung der Kernstädte. Als alleiniger Akteur bei der Verteilung von Landressourcen legten die Stadtregierungen die Flächennutzung fest und vergaben pachtfreie Nutzungsrechte, vor allem an Industrien. Die periphere Ansiedlung wurde einer Restrukturierung der innerstädtischen Flächen vorgezogen, u. a. angesichts der hohen Erschließungs- bzw. Reallokationskosten.

Diese Elemente bestimmten die durch einen überfüllten alten Stadtkern sowie suburbane, ländlich ausgerichtete Satellitenstädte geprägte Stadtstruktur von Guangzhou noch mindestens bis Anfang der 1990er Jahre (Gaubatz, 1999: 1499; Chen, 2004: 5f.). Obwohl Fragen der Stadtplanung vor den Reformen kaum eine Rolle spielten und der Ausbau von Guangzhou sich vor allem an wirtschaftlichen Maßgaben und den Bedarfen der einzelnen Industrien orientierte, kann Guangzhou nach Xu und YEH (2003: 364) zu dieser Zeit insgesamt als kompakte Stadt bezeichnet werden. Die ungeplante Entwicklung stufen sie als wenig dramatisch ein, auch da eine industrielle Modernisierung aufgrund der ge-

---

<sup>237</sup> Vgl. Abschnitt 4.2 zum Konzept der „Danwei“ als selbsterhaltende Kommune, Lebensgemeinschaft und Arbeitseinheit.

ringen Wirtschaftspriorität der Stadt verglichen mit anderen Städten in der Volksrepublik China nur im geringen Maße erfolgte.

### 5.3.2.2 Wandel der Stadtentwicklung und -entwicklungsplanung (1978-2000)

Nach Beginn der Reformen veränderte sich die funktionale Rolle der Stadt Guangzhou. Anstatt einer sozialistischen Produktionsstätte stand nunmehr die Funktion der Stadt als wirtschaftliches Zentrum des südlichen Chinas im Vordergrund (Xu und Yeh, 2003: 365). Der weitgehenden Abschottung folgten in den Jahren 1979 bis 1987 Schritte einer wirtschaftspolitischen Öffnung und Guangzhou wurden besondere Konzessionen eingeräumt, darunter: Förderung als „*Open Coastal City, OCC*“ (ab 1984) mit der Möglichkeit eigene Wirtschaftsentscheidungen zu treffen (vgl. Taubmann, 2003a: 718); Ernennung zur Sekundärprovinz („*fu shengji shi*“; Heilmann, 2004: 104; Ma, 2005: 483); sowie eine führende Rolle im Rahmen der sozio-ökonomischen Transformationsprozesse bis zum Anfang der 1990er Jahre.<sup>238</sup> Eine dynamischere Entwicklungsphase begann für Guangzhou jedoch erst mit Einsetzen der Landreformen und der Differenzierung von Landpreisen ab 1987. Mit der Reform wurden Einkünfte aus der Landverpachtung für die Städte ermöglicht und so Anreize zur Erneuerung und Expansion geboten (Xu und Yeh, 2003: 365).<sup>239</sup>

Unterbrochen durch eine Konsolidierungsphase aufgrund ordnungspolitischer Maßnahmen in den Jahren 1990 bis 1992 (MIAO und ZOU, 2002: 37) initiierte die Stadtregierung von Guangzhou verschiedene, vor allem wachstumsorientierte Maßnahmen, wobei diese zumeist nicht miteinander koordiniert waren. In der Folge ist bis 1996 eine beispiellos rasche Stadterweiterung und -restrukturierung festzustellen, die zu einer Ausweitung der Stadtfäche in alle Richtungen,<sup>240</sup> einem erheblichen Ausbau der Infrastruktur, sowie einem radikalen Umbau und einer Erneuerung des alten Stadtkerns von Guangzhou führte (Gaubatz, 1999: 1507-1509; MIAO und ZOU, 2002: 37f.; Xu und Yeh, 2003: 365). Dabei wurden vor allem die alten Industrie- bzw. Mischstrukturen an die Stadtränder verdrängt und durch neue Geschäftszentren und Wohnsiedlungen entlang von Entwicklungsachsen ersetzt (Gaubatz, 1999: 1498f.; Xu und Yeh, 2003: 365). Zu den vor allem auf Großprojekte ausgelegten Entwicklungsvorhaben zählen u. a. die Wohnanlagen im Norden des Distrikts Tianhe, der Ausbau von Fangcun als integrative Kommune mit einer multifunktionalen Nutzung (Wohnen, Dienstleistung, Industrie) und die Erschließung weiterer Wirt-

---

<sup>238</sup> Ab Oktober 1984 auch als „*jihua danlie chengshi*“ (Sze, 1997: 39; vgl. Wei, 2004: 305); vgl. weiterführend Abschnitt 5.4.1 u. Fußnote 158. Zudem weitere Möglichkeiten im Rahmen der „*Open Coastal Economic Zone Pearl River Delta*“ (1985) und der Etablierung der Provinz Guangdong als „*Central Reform Testing Zone, CRTZ*“ (1988) (Ng und Tuan, 2001); vgl. Abschnitte 4.2.1, 5.1.1.2 und 5.1.2.2.

<sup>239</sup> Zur Bedeutung des Landmarktes für die Entwicklung der chinesischen Städte im Allgemeinen vgl. XIE ET AL. (2002) und weiterführend ZHU (2004).

<sup>240</sup> Die bebaute Stadtfäche wurde dabei von ca. 176 qkm (1987) auf etwa 298 qkm (2000) erweitert (Xu und Yeh, 2003: 365).

schaftsgebiete in der östlichen Peripherie („Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone, GHIDZ“, 1991 und „Guangzhou Free Trade Zone, GFTZ“, 1992).

Die im Rahmen des so ausgelösten Städtewachstums auftretenden, gravierenden Schwierigkeiten wurden jedoch vernachlässigt, auch da bis in die Mitte der 1990er Jahre keine koordinierende Entwicklungsstrategie für die Stadt Guangzhou bestand (Xu und Yeh, 2005: 291, 292).<sup>241</sup> <sup>242</sup> Die Stadtregierung von Guangzhou versuchte zwar über ordnende Maßnahmen auf diese Veränderungen Einfluss zu nehmen, war jedoch insgesamt wenig konsequent:

So erfolgte beispielsweise seit den späten 1980er Jahren die schrittweise Einführung eines Planungssystem für die Flächennutzung,<sup>243</sup> welches Freigabe von Bau- und Entwicklungsmaßnahmen durch die städtischen Planungsbehörden auf der Grundlage eines eindeutigen Regelwerks mit Plänen, Verordnungen, Richtlinien etc. vorsah (Xu und Yeh, 2003: 366; vgl. Abbildung 7).<sup>244</sup> Tatsächlich umging die Stadtregierung dieses System zur Realisierung von Investitionen und/oder Investitionsgewinnen häufig unter Nutzung zahlreicher Unstimmigkeiten im Regelwerk selbst (MIAO und ZOU, 2002: 37). Die Stadtbehörden agierten dabei in einer Doppelrolle als koordinierende und steuernde Managementeinheit einerseits und als Investor andererseits (vgl. Abschnitt 5.1.2.2).

---

<sup>241</sup> Zu den Problemen zählen z. B. eine steigende Bevölkerungsdichte (v. a. aufgrund der Migrantenströme), die massive Überlastung des Verkehrsnetzes, die Entstehung einer Vielzahl von „Urbanized Villages“ (vgl. Arri et al., 2008: Abschnitt II.3), eine drastische Verschmutzung der Umwelt, eine ungelentete Zersiedlung oder die Umwandlung von Vororten in Wohnbereiche niedrigster Qualität (MIAO und ZOU, 2002: 37f.; Xu und Yeh, 2003: 365; Xu und Yeh, 2005: 292). Laut XU und YEH (2003: 365) nahm die Innenstadt von Guangzhou Mitte der 1980er Jahre ca. 21 % der gesamtstädtischen Fläche ein, verzeichnete jedoch je ca. 60 % der städtischen Bevölkerung, aller Industrieunternehmen und des -outputs sowie des Fracht- und Schiffsfrachtvolumens. Dies stellte eine drastisch Behinderung dar und belasteten zudem zunehmend die Bevölkerung, da sich die Qualität der Lebensbedingungen in der Stadt verschlechterte (vgl. Xu und Yeh, 2003: 368).

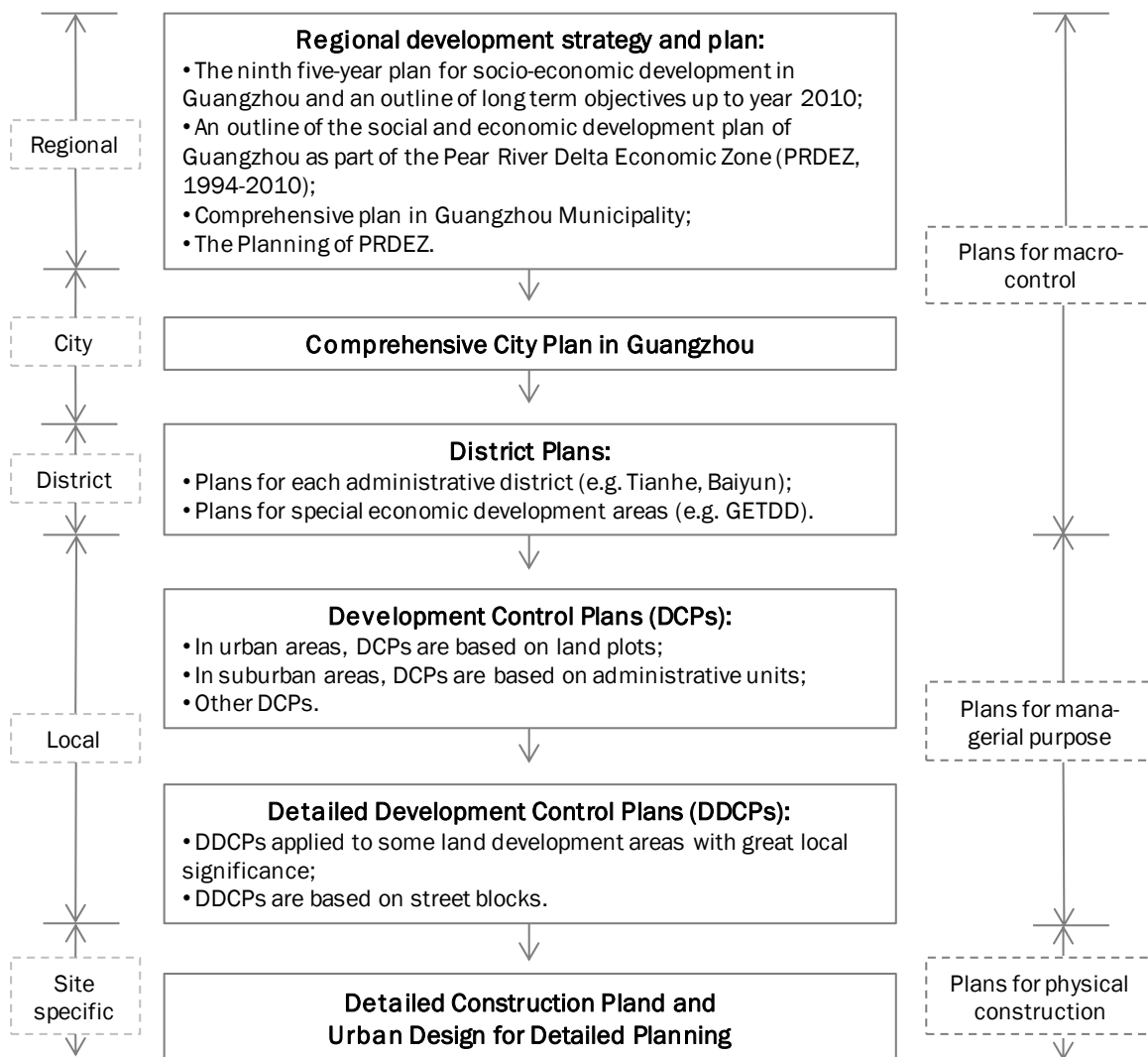
<sup>242</sup> So entstand Mitte der 1990er Jahre ein populäres Cliché, das diesen Zustand charakterisierte: „Guangzhou is like neither city nor countryside; a city that looks like a countryside and vice versa; it is a city that cannot be clearly uttered“ (Xu und Yeh, 2003: 366). Zum Anstieg des Urbanisierungsgrads in Guangzhou vgl. bspw. CHEN (2004: 38).

<sup>243</sup> Zur Flächennutzungsplanung u. Praxis der Landnutzungsverteilung vor den Reformen vgl. Li (2005).

<sup>244</sup> TAUBMANN (2003a: 605) fasst zur Raum- und Stadtplanung in der VRC zusammen, dass sich die Stadtplanung gegenüber der Territorialplanung nach wechselhafter Bedeutung durchgesetzt hat. Vorgaben der Zentral- bzw. der Provinzregierungen bleiben zu berücksichtigen und die traditionelle Planungsideologie, mit gewisser Persistenz erhalten geblieben, ist weiterhin relevant.

Das 1989/1990 eingeführte und später ergänzte „City Planning Law of the People’s Republic of China“ besteht aus fünf, räumlich hierarchisierten Planungsstufen: (1) der regionalen Planung (Fünf-Jahrespläne), (2) dem Stadtentwicklungsplan („master plan“), (3) der Planung der städtischen Bezirke („urban district plan“), (4) seit 1997 für einige Städten u. a. Beijing, Guangzhou, Shanghai und Shenzhen, dem Entwicklungskontrollplan („Detailed Development Control Plan, DDCP“) und (5) dem Bauplan („Detailed Construction Plan, DCP“) (Taubmann 2003a: 605f.). WU und ZHANG (2007: 719) unterscheiden mit Verweis auf das gleiche Gesetz lediglich drei Planungsebenen: regionale Planung, Stadtentwicklungsplanung und DCP. Planung bezieht sich dabei überwiegend auf die physische Planung und bedient vor allem technische und ästhetische Aspekte.

Abbildung 7 – Struktur der Flächennutzungspläne in der Stadt Guangzhou



Quelle: XU und NG (1998; zitiert nach und Aufstellung durch Xu, 1999: 175)

Die ungeordnete und zu gravierenden Problemen führende Entwicklung stand im Gegensatz zu den Fortschritten in anderen Städten Anfang der 1990er Jahre, insbesondere von Shanghai sowie von Shenzhen und Zhuhai im Perflussdelta (ZHAO und XIONG, 2001: 20; vgl. Xu und Yeh, 2003: 368).<sup>245</sup> Um weiteren Bedeutungsverlust im Rahmen des Städtewettbewerbs und damit auch einen Verlust politischen Einflusses zu vermeiden, überarbeitete die Stadtregierung von Guangzhou die städtische Entwicklungsstrategie wesentlich (Xu und Yeh, 2005: 295; vgl. Tabelle 14).

<sup>245</sup> In diesen wurden zudem innovative Entwicklungsansätze, wie beispielsweise im Jahr 1990 die „*Pudong New Area*“ (vgl. Abschnitt 5.3.1) entwickelt und umgesetzt. Häufig erfolgte dabei zudem eine administrative Vergrößerung der Stadtgrenzen wodurch sich die Ressourcenbasis und damit die Wettbewerbsfähigkeit noch weiter erhöhte (Wu und Zhang, 2007: 718). Vgl. z. B. HUANG (2001: 55ff.) für einen Überblick zu den Wettbewerbszwängen für Shenzhens Entwicklungsansätze des „*The Second Springing-Up*“ (1995), womit die Stadt nicht nur als SEZ, sondern als wohlhabende, zivilisierte, demokratische und moderne internationale Stadt geplant wird.



Tabelle 14 – Stadtentwicklungspläne und -strategien für Guangzhou nach den Reformen

Name	Erstellungsjahr	Planhorizont (Jahre)	Vorgesehene Indikatoren	Wesentliche räumliche Zielsetzungen
E81	1981	k. A.	k. A.	Guangzhou als ökonomisches Zentrum der Provinz Guangdong und Südchinas. 14: Fokus auf das östliche Mündungsgebiets des Perflusses
14	1984	k. A.	max. 250 qkm	
E93	(1991) 1993	15 (1991 bis 2010)	k. A.	Guangzhou als internationale Finanz-, Handels- und Tourismusmetropole, bedeutender als die vier kleinen Tigerstaaten 15: Eines der Hauptfokusse: Rationalisierung der bestehenden Landnutzungen
15	1994	15 (bis 2010)	max. 555 qkm, 4,5 Mio. permanente u. 1,5 Mio. temporäre Ew. (Prognose)	
E98	1998	12 (1, 3, 8 – bis 2010)	k. A.	Guangzhou als weltweit bedeutende zentrale Stadt für die Region; „ <i>a minor change in one year, a medium change in three years and a major change until 2010</i> “
16	2000	k. A.	k. A.	k. A.
Concept Plan	2000	10 (20)	10 Mio. Ew. (Voraussage); Fläche liegt über nationalen Standards für vergleichbare Großstädte	Guangzhou als weltweit bedeutende zentrale Stadt für die Region; polizentrale Stadtstruktur; nachhaltige „ <i>ecological city</i> “; adequate Infrastrukturentwicklung, Huadu und Panyu: „ <i>annexation of suburban counties by cities</i> “ (vgl. Abschnitte 5.1.1.1 und 5.1.1.2).
<b>Weitere Planvorgaben, die teilweise aufgrund nationaler Vorgaben erstellt wurden</b>				
Dev. Plan PRD90	Frühe 1990er Jahre	k. A.	k. A.	Guangzhou als ein umfassendes Wirtschafts- und Finanzzentrum für das Perflussdelta
GP '91-2010	k. A.	20	k. A.	k. A.
10.5JP	2002	5 (2000 - 2005)	k. A.	“Planning for Guangzhou in the Near Future”; “Planning of the Harmonious Dev. between Guangzhou and Its Surrounding Areas and ... between the Metropolitan Areas of Guangzhou and Foshan”
11.5JP	k. A.	k. A.	k. A.	Guangzhou als „ <i>a modern metropolis, which is able to give impetus to the whole province and influence the South China and South-east Asia</i> “

Quellen: Eigene Fortschreibung auf Grundlage von Xu (1999; weitere Quellen: Sze, 1997: 42; WANG et al., 2001; MIAO und ZOU, 2002; Xu und Yeh, 2003; Xu und Yeh, 2005; Wu und Zhang, 2007)

„E#“ Stadtentwicklungsstrategie des Jahres #;

„10.5JP“ Planungen in Guangzhou im Zusammenhang mit dem 10. Nationalen Fünf-Jahresplan des chinesischen Staatsrats; Quelle hier: GUANGZHOU URBAN PLANNING DEVELOPMENT DEPARTMENT (2006: Abschnitt 1.1)

„11.5JP“ Der 11. Fünf-Jahresplan zur industriellen Entwicklung und räumlichen Struktur der Stadt Guangzhou bestätigt den Entwicklungsansatz des Concept Pan; Quelle hier: GUANGZHOU ECONOMIC TRADE COMMISSION (2006: Kapitel 5)

„GP 1991-2010“ *Guangzhou General Planning 1991-2010*; Quelle hier: WANG ET AL. (2001: 6)

„Dev. Plan PRD90“ „*Perspective Plan of the Pearl River Delta Economic Region*“ Provinzregierung Guangdong mit Zielsetzung für Guangzhou; Quelle hier: SZE (1997: 42)

Als ideologische Leitlinie diente dabei weiterhin die bereits auf dem vierten Parteikongress von Guangzhou im Jahr 1981 beschlossene Wachstumsorientierung:

„to develop Guangzhou into an economic center in Guangdong Province and southern China; and a socialist modern city distinguished by its prosperity, civilization, stability and beautiful environment“ (The Editorial Board of Guangzhou History, 1995: 45 übersetzt und zitiert nach Xu, 1999:125).

In die zwischen Anfang der 1990er Jahre bis 1993 erarbeitete Neufassung der Entwicklungsstrategie wurden neben der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erstmals in umfassenderer Weise auch Verpflichtungen hinsichtlich sozialer Komponenten und einer Modernisierung der Stadt aufgenommen (Xu, 1999: 125f.).<sup>246</sup> Die ambitionierte Vorgabe, Guangzhou ab 1995 bis zum Jahr 2010 als eine internationale Metropole aufzustellen, die zugleich das Finanz-, Handels- und Tourismuszentrum der asiatisch-pazifischen Region ist und die vier kleinen Tigerstaaten Asiens wirtschaftlich überholt hat („*catching up with the dragon*“)<sup>247</sup>, fasst die wirtschaftliche Zielsetzung konkreter (MIAO und ZOU, 2002: 37; Xu und Yeh, 2003: 365). Zu den geplanten Maßnahmen gehörten dabei die Einbindung der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung der Bezirke Panyu und Nansha sowie eine Reihe von Großprojekten (z. B. „*Pearl River New Town*“ und die Erweiterung der „*Guangzhou Economic and Technological Development Zone, GETDZ*“, 1994 im Stadtentwicklungsplan verankert, vgl. Abschnitt 5.4; vgl. Gaubatz, 1999: 1506).

Im Juli 1998 erfolgte eine weitere Anpassung der Entwicklungsstrategie und die Stadtregerung von Guangzhou verkündete

„a minor change in one year, a medium change in three and a major change until 2010“ (MIAO und ZOU, 2002: 38f.; ähnlich Xu und Yeh, 2003: 368).

Diese Neuausrichtung sollte die entstandenen Entwicklungsprobleme angehen und steckte weitere ambitionierte Wachstumsziele, darunter Guangzhou als „*regional central city in the world*“. Zu den wesentlichen Bestandteilen dieser Neuausrichtung zählten weiterhin Großprojekte, die die Stellung der Stadt auch durch deren positive Imagewirkung untermauern und Wachstum durch öffentliche Investitionsmaßnahmen fördern sollten,<sup>248</sup> der

---

<sup>246</sup> In den 1990er Jahre verfolgte die Stadtregerung von Guangzhou v. a. ein wachstumsorientiertes Entwicklungskonzept, was in dieser Form nicht in den offiziellen Strategien verankert war (Xu, 1999: 262). Für XU ist dieses Vorgehen, neben der Abwesenheit eines „*freien*“ Landmarktes und Defiziten des Planungssystems, eines der wichtigen Gründe für die allgemeine Unordnung der Planungspraxis in Guangzhou (in der Phase vor dem „*Concept Plan*“; vgl. Abschnitt 5.3.2.2).

<sup>247</sup> Dieses „*catching up with the dragon*“ genannte Ziel, sah vor, innerhalb von 15 Jahren mit den „*vier Drachen*“, Taiwan, Singapur, Südkorea und Hong Kong, hinsichtlich des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gleichzuziehen (geplant ist so eine Steigerung des BIP von knapp 12 % pro Kopf jährlich) (Miao und Zou, 2002: 37). Für XU und YEH (2003) sind derartige Zielvorstellungen grundsätzlich relativiert zu betrachten, neigten die chinesischen Stadtregerungen doch eher zu einer utopischen Zielsetzungswut.

<sup>248</sup> Zu den Großprojekten zählen u. a. (MIAO und ZOU, 2002: 38-40; Xu und Yeh, 2003: 368): „*New Baiyun International Airport*“ als neue Drehscheibe für das Perlflossdelta (im Norden), „*Guangzhou International Convention and Exhibition Centre, GZICEC*“, „*Guangzhou University Town*“, „*Nansha*

Ausbau grundlegender Infrastruktur (u. a. beim Personenverkehr), verschiedene Organisations- und Arbeitsanpassungen der Stadtverwaltung sowie eine räumliche Verwaltungsrestrukturierung durch Integration angrenzender Kommunen (Huadu und Panyu – vgl. Abschnitt 5.3.2.3).

Über diese Erarbeitung von Entwicklungsstrategien hinaus, leitete die Stadtregierung von Guangzhou weitere Maßnahmen ein, wobei nach MIAO und ZOU (2002: 38, 39) insbesondere Verbesserungen im Hinblick auf Planungs- und Entscheidungsprozesse im Zeitraum von 1992 bis 2000 hervorzuheben sind. Diese fokussierten unter anderem auf den Abbau von Widersprüchen, eine Vereinheitlichung und Vereinigung der staatlichen Gewalt und der Marktkräfte sowie eine Verbesserungen der Fähigkeiten und der Kapazitäten der Stadtverwaltung, Stadtmanagement durchzuführen.<sup>249</sup> Dazu gehören etwa:

- die stärkere Regelung des Immobilien- und Landmarktes durch die Stadtregierung mit einem Auktions- und Bieterverfahren bei der Landübergangung, Transferbeschränkungen von Landnutzungsrechten, Regelungen zum Pachtpreis und der Einrichtung eines Landvorrats über den Kauf brachliegender bzw. noch nicht in Wert gesetzter Flächen;<sup>250</sup> sowie
- Reorganisationen städtischer Behörden, wie etwa XU (1999: 159ff.) zeigt: Anfang der 1990er Jahre wurden z. B. Planungsaufgaben über drei neugefasste Behörden verteilt („Guangzhou Urban Planning Bureau, GUPB“, „Guangzhou Land and Housing Management Bureau, GLHMB“ und „Guangzhou Urban Management Supervising Team, GUMST“).

Ab 1992 verfolgte die Stadtregierung eine Mischform zwischen zentraler und dezentraler Stadtplanung, wobei den untergeordneten Distriktbehörden gewisse eigenständige Planungsspielräume unter Kontrolle der gesamtstädtischen Behörden gewährt wurden.<sup>251</sup> 1996 formalisierte das GUPB diese Zuständigkeiten mit den „Detailed Working Regulati-

---

*Deep Water Port*“ und „Guangzhou New City Centre“ (im Süden), sowie „Guangzhou International Bio-Island, GIBI“ (vgl. Abschnitt 5.4.3) und „Guangzhou Olympics Sport Centre“ (im Osten).

<sup>249</sup> Institutionelle Innovationen erfolgten nicht nur in Guangzhou (vgl. z. B. Huang, 2001: 61-74 für Beispiele in Shenzhen), vielmehr gehörten solche Veränderungen in den Städten der VRC im Rahmen der Transformationsprozesse in den 1990er Jahre zur Regel.

<sup>250</sup> Für weitere Erläuterungen zur Verbesserung der Kapazitäten der Stadtregierung von Guangzhou im Allgemeinen vgl. XU (1999). Diese bereiten NG und XU (2000) ein Jahr später am Fallbeispiel des „Lihua Lake Park“ in Guangzhou weiter auf. Zum Landmarkt vgl. zudem MIAO und ZOU (2002: 38, 39) und XIE ET AL. (2002).

<sup>251</sup> Einige chinesische Städte probierten auch den Weg einer umfangreichen Dezentralisierung der Planungsgewalt von der städtischen auf die untergeordneten Ebenen aus (XU, 1999: 163, 164). Hinsichtlich einer gesamtstädtischen Entwicklungsplanung wurde dabei deutlich, dass die Stadtregierungen leicht die Kontrolle über die Landerschließung und -nutzung verlieren konnten. Das Ergebnis einer Evaluation für Shanghai ergab, dass zwischen 1980 bis 1990 etwa 47 % aller Erschließungsvorhaben nicht mit den Absichten der Stadtentwicklungsplanung übereinstimmten, so XU (ebd.) weiter. Vgl. auch GAUBATZ (1999: 1511), die mit YUSUF und WU (1997: 43) auf die generelle formale Unsicherheit in diesem Bereichen hinweist.

ons of District Branches of Guangzhou Urban Planning Bureau, DRPD“ (vgl. Xu, 1999: 166f.). Gewisse Überschneidungen hinsichtlich der Zuständigkeiten der drei Behörden (GUPB, GLHMB und GUMST) sowie der Distriktbehörden wurden dabei jedoch nicht ausgeräumt, was u. a. zu Interessenskonflikten und unkoordinierten Entwicklungen führte (Xu, 1999: 159ff. und 250-253). Diese haben auch in jüngerer Zeit Bestand, insbesondere hinsichtlich der Kontrolle von Landnutzungen und der Urbanisierung ländlicher Siedlungen („Urbanized Villages“, vgl. Fußnote 119; vgl. GUANGZHOU URBAN PLANNING DEVELOPMENT DEPARTMENT, 2006: Abschnitt 1.1.3).

Für die 1990er Jahre ist bezeichnend, dass die Anpassungen der Planungsprozesse und Entwicklungskonzepte die städtische Entwicklung zu einem umstrittenen Feld in Guangzhou gemacht haben (Xu, 1999: 192). Verschiedene Entwicklungsinteressen wurden über divergierende räumliche Bedarfe sichtbar, was zu umfassenden Revisionen des Planungssystem für die Flächennutzung und in der Folge zur Einrichtung neuer Institutionen in der Urban Governance in diesem Bereich führte. Für Xu treten die Bemühungen der Stadtregierung von Guangzhou noch immer deutlich hinter die nicht überwundenen Schwierigkeiten der Anpassungsprozesse in dieser Zeit zurück:

„As in the case of Guangzhou, the government is now making effort to establish comprehensive planning mechanisms to regulate spatial changes. However, in a reforming socialist society where government still holds tremendous administrative power and has little experience in the provision of a strong and comprehensive legal basis for planning, planning mechanisms are prone to be affected by administrative interference.“ (Xu, 1999: 192; vgl. auch Gaubatz, 1999: 1514)

Diese administrative Beeinträchtigungen gehören zu den wichtigsten Gründen für die allgemeine Unordnung der Planungspraxis und der städtischen Entwicklung in Guangzhou in den 1990er Jahren, wobei Xu (1999: 261f.) drei wesentliche Aspekte herausstellt:

„[...] the pseudo „land market“ and the imperfections of planning mechanisms have offered too many opportunities for the intervention of political and economic power in the management of land use changes. In summary, the planning mechanisms designed for a comprehensive task of city development have proved ineffective in guiding spatial changes. The failure of development control has meant many constraints on land use planning. Firstly, the lack of free market mechanism in land allocation has proved to be an obstruction in promoting efficient land uses. Secondly, deficiencies in the instruments of planning systems have been taken advantage of, and these instruments are thus significantly biased in ways that favor certain interests and groups [- municipal and district governments, investment and development interests -] while ignoring others. [...] Finally, the former two obstructions entangle with the development confusions of the city government to make situation even worse. Preceding observations suggest that the government adopt a development concept

that is very economic growth oriented and different from what it proposes in its official development strategy.”

Trotz aller Anpassungen der Planungsprozesse bzw. einzelner Planungsphasen<sup>252</sup> kommt Xu (1999: 169) zu dem Schluss, dass seit den 1950er Jahren kaum Veränderungen gegenüber den traditionellen Planungsprozessen zu verzeichnen sind.

### 5.3.2.3 Strategische Entwicklungsplanung und Place Promotion (ab 2000)

Mit der Abkehr von einer reinen Flächennutzungs- und Entwicklungsplanung und der Hinwendung zur strategischen Planung fand die Stadtregierung einen Ansatz, die Herausforderungen der Stadtentwicklung flexibler anzugehen. Mit dieser langfristig angelegten Strategie inklusive flexibler Begleitmaßnahmen verband sie zudem die Hoffnung, regulierend in den städtischen Wettbewerb einzugreifen; etwa hinsichtlich unregelter Landkonversion und überhand nehmender Zersiedelung durch geringe Wohndichten (Wu und Zhang, 2007: 725f.; WANG et al., 2001: 6). Seine klare Manifestation erfuhr dieser, bereits in der im Juli 1998 aufgelegten Strategie „*A Small Change in One Year, a Moderate Change in Three Years, and a Large Change until 2010*“<sup>253</sup> angelegte Ansatz im „*Guangzhou Urban Development Concept Plan*“ (vgl. Tabelle 14). Anknüpfend an die Zielsetzungen der Phase „*a Large Change until 2010*“<sup>254</sup> bekräftigt der „*Concept Plan*“ das Ziel, Guangzhou als zentrale Stadt Südchinas zu (re-)etablieren und definiert spezifische Schritte zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Stadt. Als erste Stadt der Volksrepublik China verabschiedete Guangzhou damit Ende des Jahres 2000 (vgl. WANG et al., 2001: 8) einen strategischen Entwicklungsplan, der die traditionelle Perspektive zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung emergent-adaptiver Ansätze aufgibt (vgl. Fußnote 236).<sup>255</sup>

---

<sup>252</sup> Gemäß der „*Procedures for Urban Planning*“ (1956), der „*Urban Planning Regulation*“ (1984) und dem „*City Planning Act*“ (1990); spezifiziert mit der „*City Planning Preparation Regulation*“ (1991) (Wu und Zhang 2007: 718).

<sup>253</sup> Diese Strategie zeigte erste Erfolge nach der Umsetzung von 109 imagefördernden Maßnahmen in der ersten Phase (1998-1999) und 74 größeren Projekten in der zweiten Phase (2000-2002), v. a. zur Verbesserung der städtischen Transportinfrastruktur und Eliminierung illegaler Bauten. Die Stadtregierung von Guangzhou erhielt in der Folge positive Bestätigungen: z. B. durch den „*United Nations' Best Improvement of Settlement Award*“ der 2002 das Engagement von Guangzhou oder mit einem Rückhalt der Bevölkerung, die laut einer Umfrage im Jahr 2002 zu 96 % mit der Stadtentwicklung zufrieden war (Xu und Yeh, 2003: 368; vgl. Xu und Yeh 2005: 296f.).

<sup>254</sup> Seit 1998 unter dem Slogan „*Exploration in the South, optimization of the North, extension in the East, and coordination in the West*“ (北印南拓, 东移西调) gefasst (MIAO und ZOU, 2002: 39f.; GUANGZHOU URBAN PLANNING DEVELOPMENT DEPARTMENT, 2006: Abschnitt 1.1.2). Auch übersetzt als „*Expansion in the South, optimization in the North, advancement in the East, and Linkage in the West*“ (vgl. Xu und Yeh, 2003: 371; vgl. auch Abbildung 8).

<sup>255</sup> Zusammen mit dem im Jahr 2001 verabschiedeten Plan aus Hangzhou entfaltete der „*Concept Plan*“ („*gainian guihua*“) eine wichtige Vorbildfunktion für die übrigen chinesischen Städte (Wu und Zhang, 2007: 715, 719).

Zu den Kernmaßnahmen des „*Concept Plan*“ zählen nach XU und YEH (2003: 370f.) sowie WU und ZHANG (2007: 727, 729) unter anderem:

- die Umwandlung der monozentrischen in eine multizentrale Stadtstruktur („a city within a city – 城中之城“; WANG, 2006a: 20) bei ausgeglichener Entwicklung von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt;
- eine nachhaltige Entwicklung unter stärkerer Berücksichtigung von Umweltbelangen – „*ecological city*“<sup>256</sup> (vgl. auch Chen, 2006: 232-239); sowie
- eine angemessene Verteilung städtischer Infrastruktur.

Die räumlich nach Himmelsrichtungen gegliederte Entwicklungsvision beinhaltet die folgenden Schwerpunkte (MIAO und ZOU, 2002: 39f.):

- Im Norden wird eine zurückhaltende Entwicklung verfolgt, da Huadu und Conghua Haupteinzugsgebiet für die Wasserversorgung der Stadt sind und das Gebiet um Baiyun Ausgleichfunktionen übernehmen soll.
- Im Süden soll Panyu als ein internationales und regionales Wirtschafts-, Wohn- und Informationszentrum mit einem Fokus auf die High-Tech-Industrie etabliert werden.<sup>257</sup>
- Im Osten soll die ansässige Industrie aus den Kreisen und Gemeinden der alten städtischen Kerne v. a. nach Huangpu verlagert werden und zusammen mit der Nutzung des Hafens in Huangpu zu einer hohen Industriedichte führen (vgl. Abschnitt 5.4).
- Im Westen erfolgt eine Restrukturierung der alten städtischen Kerne auf der Kreis- und Gemeindeebene sowie der westlichen Teile des „*White Cloud Mountain*“ um eine Entlastung für die Bevölkerung und die angesiedelte Industrie zu erreichen.

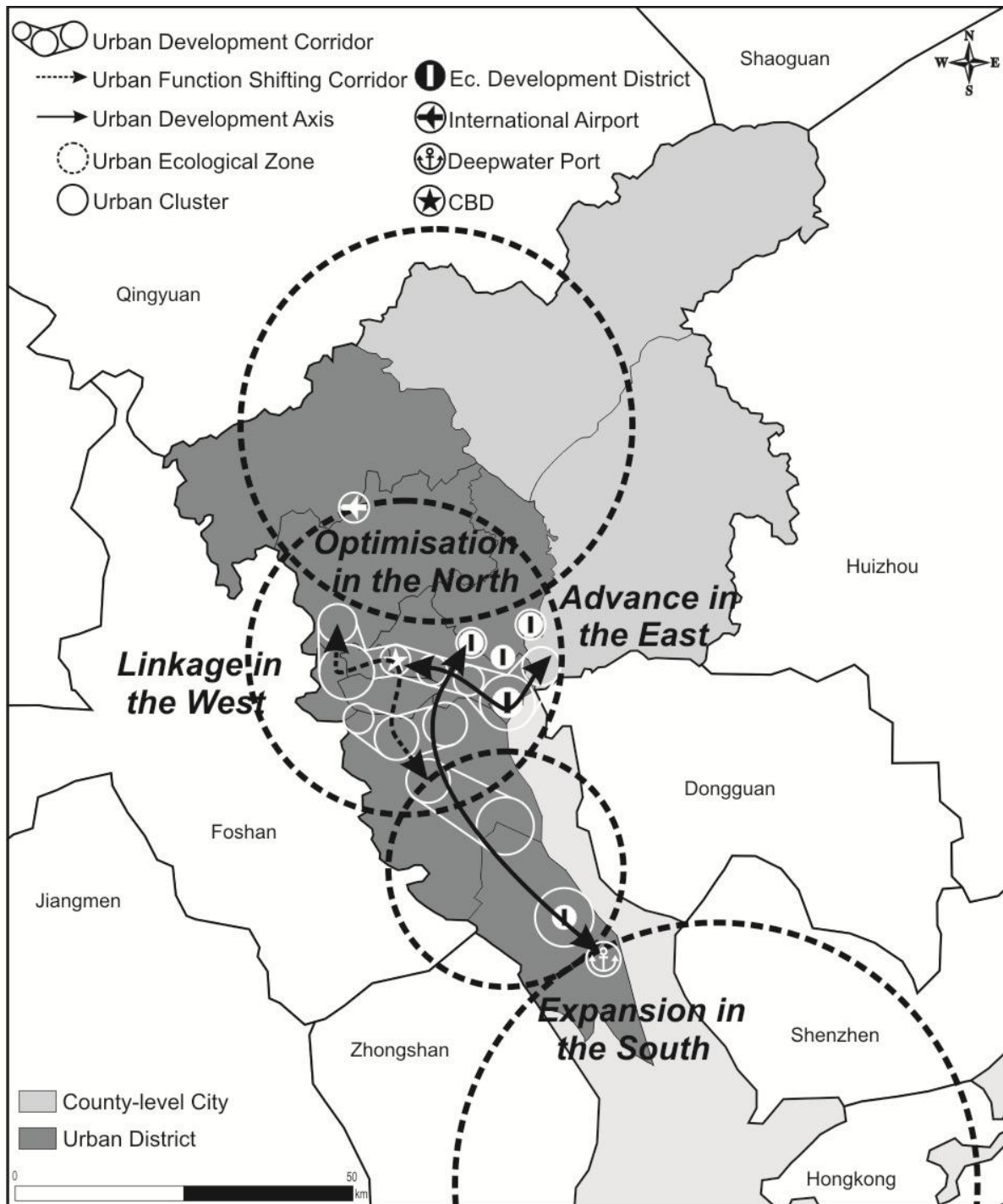
Begleitend zur Umsetzung der Zielvorgaben des „*Concept Plan*“ begann die Stadtregierung von Guangzhou zudem damit, verschiedene Gesetze, Regelungen und Umsetzungsrichtlinien in den Bereichen der Stadtplanung und Landnutzung zu reformieren – was u. a. zu einer Entspannung auf dem Immobilienmarkt führte (MIAO und ZOU, 2002: 39f.) – und ergriff weitere Maßnahmen (darunter u.a. Eindämmung illegaler Bautätigkeiten, Ausbau der Managementkapazitäten der Verwaltung, Gewährleistung fairen Wettbewerbs).

---

<sup>256</sup> Nach WU und ZHANG (2007: 737, vgl. 718) wird der Begriff „*ecological city*“ ausgiebig im Zusammenhang mit den neueren städtischen Wachstumsstrategien in der VRC verwendet (vgl. Wuttke und Waibel, 2008: „*green area movement*“). Ein zunehmendes Bewusstsein der Notwendigkeit nachhaltiger Entwicklung sei damit jedoch nicht notwendigerweise verbunden, da der Begriff häufig mit großflächigem Landschaftsbau und Begrünung inkl. der Entwicklung städtischer Plätze und weiteren Maßnahmen zur Verbesserung des Stadtbilds verbunden werde.

<sup>257</sup> Der im Dezember 2000 durch den Nationalen Volkskongress genehmigte Entwicklungsplan für Panyu berücksichtigte diese Zielsetzung und zielte, vor dem Hintergrund der Integration von Panyu als Distrikt in die Stadt Guangzhou (s. u.) auf den Ausbau des Distrikts als Industrie- und Wohnzentrum von Guangzhou in den nächsten 50 Jahren (Hugentobler et al., 2002: 56).

Abbildung 8 – Guangzhou Urban Development Concept Plan, 2000



Grundlage: XU und YEH (2003: 371), modifiziert. Grafische Bearbeitung: Henry Küper (2008). Abgebildet sind die Entwicklungsachsen (Pfeile), Entwicklungskerne bzw. -gebiete (weiße Kreise bzw. Verbindungslinien), die GDD-Teilzonen sowie die Nansha Development Zone sind mit „I“ markiert und die programmatischeren Entwicklungsziele mit Wirkungsbereichen über gestrichelte Kreise.

Aus einer Governance-Perspektive heraus betrachtet, bedeutet die Einführung des „Concept Plan“ eine deutliche Repositionierung der Stadtregierung von Guangzhou (Wu und Zhang, 2007; vgl. Zhang, 2002b). Im Rahmen traditioneller Flächennutzungs- und Entwicklungspläne legten übergeordnete Regierungsbehörden Zielindikatoren fest (z. B. Größe der Stadt, Umfang von Erweiterungen, Infrastrukturmaßnahmen) und da lokale

Behörden kaum Einfluss auf diese Zielfestlegung ausüben konnten, lagen die definierten Standards und die tatsächlichen Bedarfe aufgrund der raschen städtischen Entwicklung zumeist weit auseinander. Mit dem neuen Ansatz der strategischen Planung übernimmt nun die Stadtregierung die federführende Koordination bei der Erarbeitung des „*Concept Plan*“ und setzt eine aktive Förderung der Stadtentwicklung entlang einer Vision eines gewünschten Zustands der Stadt um, mit Maßnahmen (bzw. Vorschlägen), wie dieser Zustand erreicht werden kann (Wu und Zhang, 2007: 734).

Im Gegensatz zur herkömmlichen Planung erlaubt diese Koordination, den Abstimmungsprozess zur Planformulierung unmittelbar zu kontrollieren (z. B. durch die Auswahl der beratenden Behörden, Institute etc.) sowie Zielvorgaben und die gewünschten Ergebnisse festzulegen (WANG et al., 2001: 8; Wu und Zhang, 2007: 731ff.)<sup>258</sup> Eine Rückkoppelung mit übergeordneten Stellen, z. B. mit dem „*Ministry of Construction*“, entfällt, sodass Wu und ZHANG (2007: 732) feststellen:

„Local government had never been so directly involved in the concrete planmaking process until the invention of the strategic plan. The strategic plan is in fact an assignment dominated by local agendas and even by the personal preferences of key leaders (T. W. Zhang 2002, Zhao 2001). [...]

Therefore, rather than suggesting that professional planners have made the plan, it is perhaps more accurate to attribute the composition of the strategic plan to the mayor or key leaders. As a result, strategic planning is not aimed at finding a ‘scientific and practical’ solution to the development problem but rather at seeking a developmental vision, or a concept, which combines the political intention of the local elite, development objectives, and city marketing (T. W. Zhang 2002).“ (Tingwei Zhang, 2002b; Y. Q. ZHAO, 2001: beide Quellen hier zitiert nach Wu und Zhang, 2007: 372)

Angesichts der verankerten Entwicklungsvision betonen MIAO und ZOU (2002: 39f.) die Kontinuität und Berechenbarkeit des „*Concept Plan*“ für die lokalen entwicklungspolitischen Zielsetzungen. WU und ZHANG (2007: 735) sind hinsichtlich der Gültigkeit und Durchsetzungskraft dieser Pläne vorsichtiger.<sup>259</sup> So wurde der „*Concept Plan*“ in Guangzhou in nur drei Monaten erarbeitet und die langfristigen Zielsetzungen sind auch durch eher kurzfristige Vorgaben beeinflusst, da die beteiligten politischen Führungskräfte häufig ihre Leistungen noch während ihrer Amtszeit zeigen möchten. Zwar habe der

---

<sup>258</sup> Bei der Entwicklung dieser Ansätze, hätten die Planer dabei sowohl Intentionen und Vorlieben der politischen Führungspersönlichkeiten zu begreifen und diese mit einem Planungsszenario zu begründen und zu formalisieren, so WU und ZHANG (2007: 732).

<sup>259</sup> Ein weiteres Beispiel zu Shenzhen bieten NG und TANG (2004a): die programmatischen Zielsetzungen („*planning rhetoric*“) werden im Rahmen der tatsächlichen Entwicklungen („*development realities*“) häufig nicht (vollständig) erreicht oder sind sogar nicht zu realisieren. Zudem ist eine vollständige Realisierung von Stadtentwicklungsplänen auch nicht notwendigerweise vorgesehen.



„*Concept Plan*“ viele Defizite der konventionellen Planung ausgeräumt, die Stadtregierung hat eine stärkere Kontrolle über Planungsprozesse erhalten und die seit den frühen 1980er Jahren begonnene Diversifizierung der Planungsansätze ist fortgesetzt (Abramson et al., 2002: 169; vgl. Ministry of Construction (The People’s Republic of China), 2004: 8).<sup>260</sup> Gleichzeitig seien jedoch Spannungen zwischen konventioneller und strategischer Planung entstanden (Wu und Zhang, 2007: 736),<sup>261</sup> wobei diese Diskrepanz bekannt ist unter dem Schlagwort,

„the central government gives the policy, while the local government produces counter-measures.“ (Wu und Zhang, 2007: 737)

Diskrepanzen bzw. rechtliche Unklarheiten im Rahmen von Steuerungs- und Regelungsprozessen entstehen nach Xu (1999: 246-248) häufig auch aufgrund des Phänomens der „*internal politics*“, welches in der chinesischen Verwaltungsbürokratie verbreitet ist. Anhand der Defizite in der Landnutzungsplanung in Guangzhou zeigt Xu exemplarisch, dass der mit dem Phänomen bezeichnete Wettbewerb um Privilegien und Gewinne zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten Unklarheiten noch begünstigen kann.<sup>262</sup> Dabei besteht der Wettbewerb nicht nur zwischen hierarchisch organisierten Einheiten, sondern auf allen Ebenen auch innerhalb der Einheiten selbst, also beispielsweise zwischen den Abteilungen einer Stadtverwaltung.

Aus einer Wettbewerbsperspektive heraus betrachtet, markiert die Einführung des „*Concept Plan*“ die sich intensivierenden Bemühungen der Stadtregierung von Guangzhou, die Stadt im städtischen Wettbewerb als führende Metropole mit internationaler Bedeutung zu (re-)positionieren (vgl. Abschnitt 5.3.2.2; vgl. Xu und Yeh, 2003: 372; Xu und Yeh, 2005). Xu und YEH (2003: 372) bescheinigen den Maßnahmen der Stadtregierung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Guangzhou durchaus positive Effekte, darunter: wesentliche Verbesserungen bei der Verkehrsinfrastruktur und des städtischen Lebensumfelds, die stärkere Gewinnung ausländischer Investitionen für Guangzhou (mehr

---

<sup>260</sup> WANG ET AL. (2001: 8, vgl. 5) sehen den Konsultationsprozess als Bsp. für eine integrative Beteiligung akademischer und politischer Einheiten. Der „*Concept Plan*“ wurde durch eine Zusammenarbeit von fünf Planungs- und Designinstituten (vgl. Wu und Zhang, 2007: 720), weiteren Experten, der Stadtregierung inkl. untergeordneter Fachgremien und -abteilungen, wie etwa dem GUPB sowie führenden Mitgliedern der KPC erarbeitet.

<sup>261</sup> WU und ZHANG (2007: 737) fanden sogar Stadtregierungen, die zwei Planwerke erarbeiten. Ein Plan ist für die übergeordneten Regierungseinheiten bestimmt und bedient die zentralen Vorgaben, der andere Plan ist für den lokalen Eigengebrauch gedacht.

<sup>262</sup> In gewisser Weise als wettbewerbsrelevant kann auch der von einem GESCHÄFTSFÜHRER VON ZÜBLIN-GUANGZHOU (Int. 33, 2007) geäußerte Umstand gezählt werden, dass gesetzlich bindende Planungsrichtlinien und -regularien zwar bekannt seien, deren Vollstreckung jedoch häufig nicht durchgesetzt wurde. Erst in der jüngeren Zeit würde den Vorgaben tatsächlich zunehmend Geltung verschafft, was sich z. B. in der Zurückweisung von Plangenehmigungsverfahren zeigt, in deren Rahmen etwa die geforderten Angaben fehlen. Als Grund dafür kann vermutet werden, dass Regelungen forciert werden, wenn diese Vorteile versprechen.

als ein Fünftel der Top-500 Unternehmen besitzt eine Niederlassung in der Stadt), der Aufbau des Messestandorts Guangzhou zu einem von nur drei nationalen Veranstaltungszentren (Xu und Yeh, 2005: 298). Ohne solche Aktivitäten bliebe Guangzhou vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklungen und den Anstrengungen anderer Städte im Wettbewerb bald zurück.

Gleichzeitig beinhalten die Entwicklungspläne der chinesischen Städte tendenziell überambitionierte Zielsetzungen, die kaum erreichbar scheinen. XU und YEH (2003: 372) zeigen, dass sich 86 Städte zu einer „*international metropolitan city*“ entwickeln möchten<sup>263</sup> und beabsichtigen, die vor allem über die Umsetzung prestigeträchtiger Großprojekte zu erreichen. Der „*Concept Plan*“ ist daher auch als Bestandteil einer Wettbewerbsrhetorik anzusehen, die von XU und YEH (2005: 298) eher als Deckmantel für andere, weitaus handfestere Zielsetzungen dient. So reagierte die Stadtregierung von Guangzhou etwa auf die im Rahmen der Asienkrise im Jahr 1997 entstandenen Schwierigkeiten, den exportorientierten Wachstumskurs der chinesischen Städte aufrecht zu erhalten, mit einer Förderung der Binnennachfrage über öffentliche Investitionen. Eine Anpassung der Wirtschaftsstrategie, die sich zum Wachstumsmotor der Stadt entwickelte. Dabei folgen sie WU und LIU (2002: 35), die davon ausgehen, dass vor allem die festen Vermögensposten und insbesondere die städtischen Bauinvestitionen zum geleisteten Bruttoinlandsprodukt beigetragen und so Guangzhou die wirtschaftliche Top-3 Stellung in der Volksrepublik China gesichert hätten.

Darüber hinaus und unabhängig dieser Rhetorik diente der „*Concept Plan*“ auch zur Rechtfertigung konkreter Maßnahmen. Der 16. Stadtentwicklungsplan für Guangzhou war im Jahr 2000 gerade verabschiedet, als Guangzhou, die Bezirke Panyu und Huadu eingemeindete (vgl. Abschnitte 5.1.1.2 und 5.3.2.2). Dies erfolgte mit Unterstützung der Provinzregierung von Guangdong und abschließender formaler Genehmigung des chinesischen Staatsrats vom 21. Mai (People's Daily, 2000) entgegen starker Widerstände der Bezirksregierungen (Xu und Yeh, 2003: 362).<sup>264</sup> Eine Anpassung des Stadtentwicklungsplans an diese rasche Erweiterung war unmöglich: die Stadtfläche vergrößerte sich von ca. 1.400 qkm auf 3.719 qkm (Xu und Yeh, 2003: 369) und Guangzhou war für 2,3 Mio. Einwohner mehr zuständig (Panyu mit 1,6 Mio. Ew. Hugentobler et al., 2002: 52 und; Huadu mit 713.400 Ew. Jin, 2007: 106). Die Erstellung eines „*Concept Plan*“ ab Juni 2000 (WANG et al., 2001: 8), der die Anpassung der Stadtgrenzen und das damit verbundene Wachstums-, Entwicklungs- und Konkurrenzpotenzial für die so erweiterte Stadt

---

<sup>263</sup> Vgl. auch NG und TANG (2004: insbes. 205-207) für eine ähnliche Diskussion zu den entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Stadt Shenzhen.

<sup>264</sup> WU und ZHANG (2007: 726) weisen darauf hin, dass diese Praxis zwar neue Flächen für ein weiteres Wachstum von Guangzhou, gleichzeitig jedoch gewisse Widerstände unter den Beamten der eingegliederten, ehemals eigenständigen Verwaltungseinheiten erzeugt hat, insbes. in Panyu.

Guangzhou insgesamt berücksichtigte (vgl. Abbildung 8), erhielt auch vor diesem Hintergrund Auftrieb (Xu und Yeh, 2003: 369; Wu und Zhang, 2007: 726, 733; vgl. ZHAO und XIONG, 2001; WANG, 2003: 9).

Angesichts der administrativen Neugliederung und den Zielvorgaben des „*Concept Plan*“ befasste sich das „*Civil Administration Department*“ von Guangzhou ab März 2002 mit Szenarien zur Anpassung der innerstädtischen Verwaltungsgrenzen und erarbeitete zwei grundlegende Zielkonzepte: Mit dem *Bericht zur administrativen Erweiterung des Guangzhou Economic and Technological Development District* (关于扩大广州经济技术开发区管辖范围问题的论证报告) und dem *Bericht zur Errichtung eines Distrikts aus der Nansha Economic and Technological Development Zone* (关于在南沙开发区的区域设立行政区的报告) wurden die Neugründungen der Distrikte Luogang und Nansha bereits veranlagt (ZENG, 2005; vgl. LIU, 2006).<sup>265</sup> Im Jahr 2003 erweiterte die Stadtregierung die Überlegungen zu administrativen Restrukturierungen auf das gesamte Stadtgebiet, diskutierte verschiedene Anpassungsszenarien<sup>266</sup> und reichte im Juli 2004 der Provinzregierung von Guangdong einen Antrag zur Veränderung der Distriktgrenzen ein, dem nach mehreren Abstimmungsrunden und Modifikationen im Sommer 2005 durch die chinesischen Zentralregierung entsprochen wurde.

Die Distrikte Dongshan und Fangcun wurden daraufhin in den Liwan bzw. den Tianhe Distrikt integriert und die Distrikte Luogang und Nansha neu aufgestellt (ZENG, 2005; vgl. Abbildung 9 u. Abschnitt 8.1). Der neue Luogang Distrikt erstreckt sich über eine Fläche von 393 qkm (HUANG, 2007: 60; Int. 5, 2007; Int. 21, 2007; ZHONG, 2007: 55)<sup>267</sup> und beinhaltet die Flächen des Guangzhou Development District sowie weitere Flächen: u. a. 14 ehemals zum Baiyun Distrikt gehörende Dörfer, zwei Dörfer des Distrikts Huangpu, ein Dorf des Distrikts Tianhe sowie Zhongxin Town mit ihren Untereinheiten und vier weitere Dörfer der Stadt Zengcheng. Zum Gründungszeitpunkt beinhaltet der Distrikt insgesamt 322.400 registrierte Einwohner, von denen knapp über die Hälfte eine lokale *hukou*-Registrierung besitzen und die kleinere Hälfte aus Zugezogenen besteht (ZHONG, 2007: 55). Der Distrikt Nansha umfasst eine Fläche von 544,12 qkm und setzt sich vollständig aus ehemaligen Einheiten von Panyu zusammen.

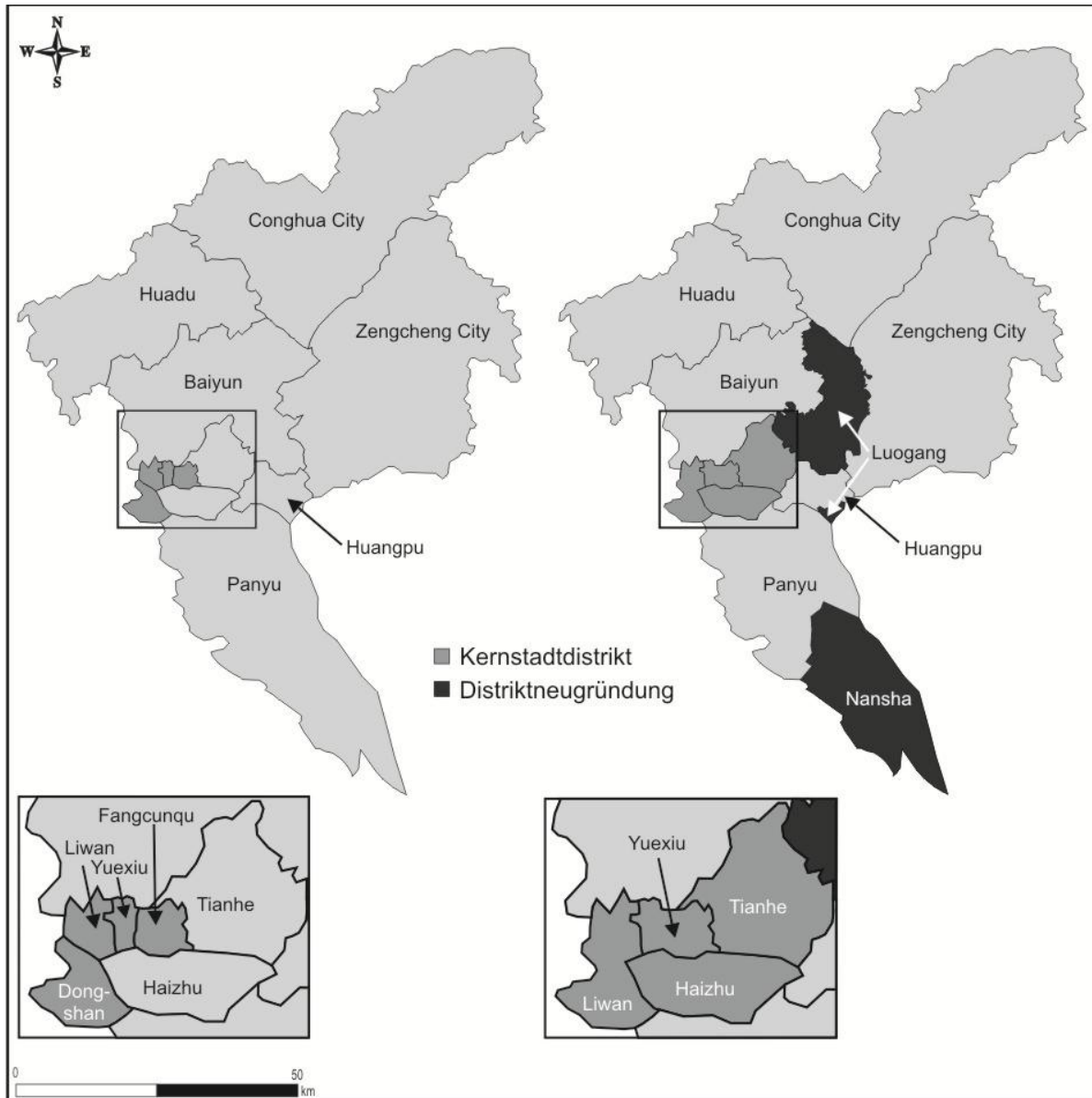
---

<sup>265</sup> Den Hauptgrund für die Errichtung des Luogang District sieht ein PROFESSOR DER SUN YAT-SEN UNIVERSITÄT (Int. 29, 2007) in der angestrebten städtischen Entwicklung von Guangzhou. Durch die Neugliederung sollten vor allem Bedarfe der sekundären und tertiären Industrie besser bedient werden.

<sup>266</sup> U. a. wurden Zuschnitt und Anzahl der Distrikte erörtert. Darunter Überlegungen zur Eingliederung der Kreisstädte Conghua und Zengcheng als städtische Distrikte im Mai 2004, was bereits im Zuge der Inkorporation von Panyu und Huadu im Jahr 2000 sondiert wurde (People's Daily, 2000). Nach verhaltenen Rückmeldungen seitens der Zentralregierung gab die Stadtregierung von Guangzhou im Mai 2005 Überlegungen zur Erhöhung der Distrikanzahl auf (ZENG, 2005; ähnlich äußerte sich ein PLANER DES GUANGZHOU URBAN PLANNING AND DESIGN INSTITUTE: Int. 60, 2007) und die Distrikte der Kernstadt wurden zwecks Einrichtung der Distrikte Luogang und Nansha zusammengefasst (vgl. Abbildung 9).

<sup>267</sup> Hamburg erstreckt sich über eine Fläche von ca. 755 qkm.

Abbildung 9 – Neugliederung der Stadtdistrikte in Guangzhou im Jahr 2005



Die Darstellung links zeigt die administrativen Grenzen der Distrikte von Guangzhou ab 2000, die rechts die Neuordnung ab Mai 2005. Kartengrundlage: ZENG (2005); grafische Darstellung: Henry Küper (2008).

Im Zusammenhang mit dieser Restrukturierung wurden die räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte angepasst. Als Kerngebiete Guangzhous gelten die Distrikte Yuexiu, Liwan, Tianhe, Panyu, Baiyun und Huangpu (vgl. Abbildung 9). In diesem so gefassten Oberzentrum wird der wirtschaftliche Schwerpunkt vor allem auf den weiteren Ausbau des Dienstleistungsgewerbes, von Wissenschaft, Kultur und Ausbildung sowie auf den High-Tech-Sektor gelegt. Die Distrikte Nansha, Huadu und Luogang werden als die drei Nebenzentren entwickelt, mit einem Fokus auf moderne verarbeitende und High-Tech-Industrien sowie auf begleitende Versorgungs-, Zuliefer- und Logistikunternehmen. Unterzentren sind die Kreisstädte Zhengcheng und Conghua, in denen vor allem der Aufbau von Industrie und Dienstleistungen sowie die Entwicklung eines ökologischen Touris-

musangebots und einer Landwirtschaft im städtischen Umfeld umgesetzt werden soll (GZBOFTEC, 2007: 93).

Mit der Verankerung einer ausgeglichenen Entwicklung im „*Concept Plan*“ („*ecological city*“) und den nachgeordneten konkreteren Planumsetzungen (z. B. ökologischer Tourismus und städtische Landwirtschaft), zeigt die Stadtregierung von Guangzhou zwar ein Bewusstsein hinsichtlich der ökologischen Folgen einer rein auf ökonomisches Wachstum ausgerichteten Entwicklung. Ökologische Zielvorgaben bleiben im Rahmen des wettbewerblichen Strebens der chinesischen Stadtregierungen jedoch häufig marginalisiert (Xu und Yeh, 2003: 373).<sup>268</sup>

## 5.4 Struktureller Kontext auf der Ebene der Wirtschaftseinheit

Der im Osten von Guangzhou liegende „*Guangzhou Development District, GDD*“<sup>269</sup> wurde 2002 durch den Zusammenschluss von vier nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebieten gegründet (GETDD – errichtet 1984, GHIDZ – 1991, GFTZ – 1992, GEPZ – 2000; vgl. Abschnitte 5.4.2 und 5.4.3).<sup>270</sup>

---

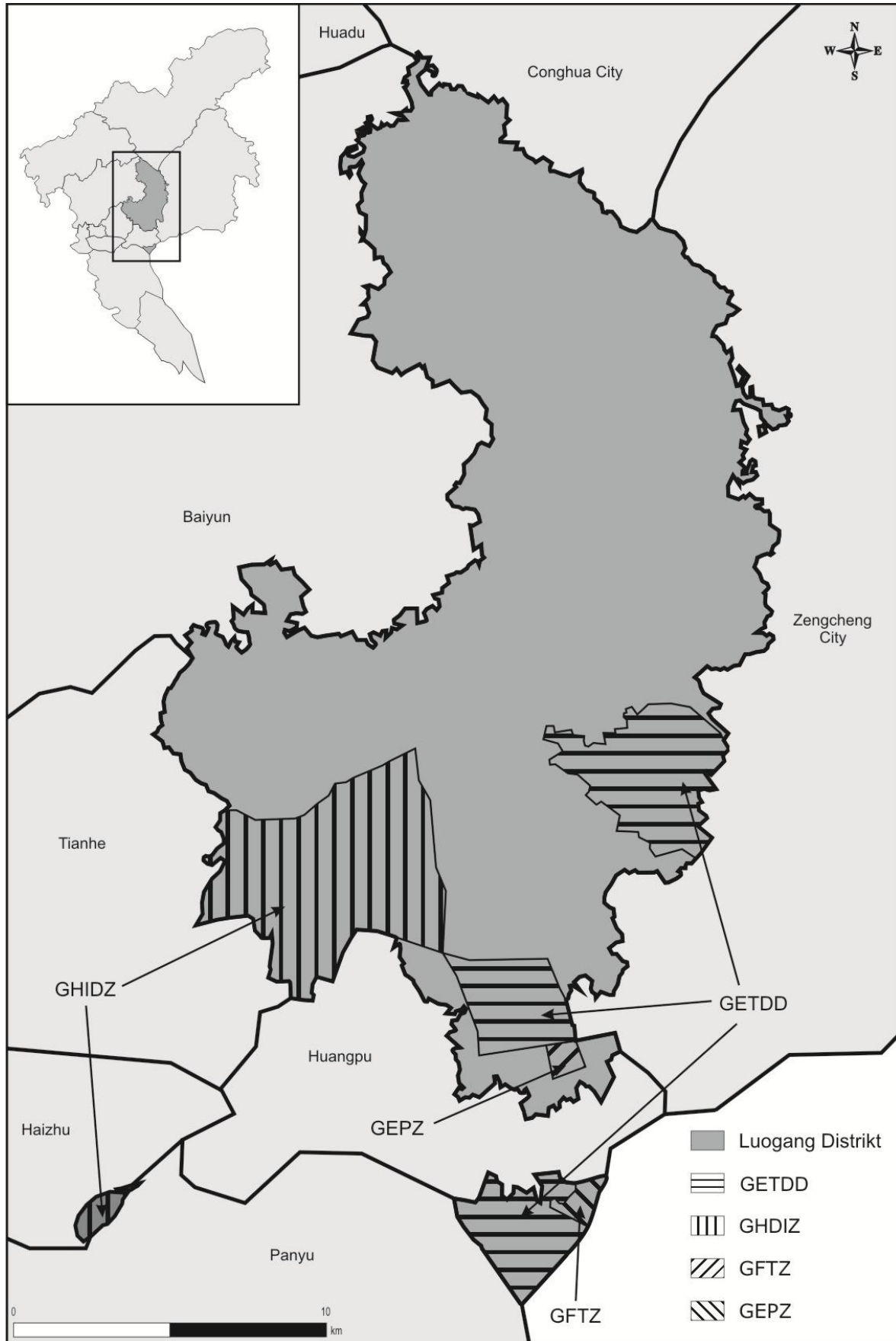
<sup>268</sup> Ein Beispiel findet sich in Guangzhou mit dem in der „*Nansha Development Zone, NDZ*“ gelegenen Tiefseehafen. XU und YEH (2005: 297) zeigen, dass sich die Gegend um Nansha aufgrund beständigen Sedimenteintrags als Standort für einen Tiefseehafen nur bedingt eignet. Trotz dieser Einschränkungen fand der Hafen auf Bestreben des damaligen Bürgermeisters von Guangzhou Berücksichtigung als Baustein und konkurrierenden Gegenpol zum Yantian Hafen in Shenzhen. Die notwendigen Ausschachtungen für Fahrwasser und Hafenbecken führten jedoch zu einem tiefen Eindringen von Seewasser in den Mündungsbereich des Perlflossdeltas und damit zu einer Verbrackung des Grundwassers in weiten Gebieten um das Delta, wie WERNER BREITUNG (2007) für Zhuhai erläutert: In der Stadt verstärkten sich die bereits im Rahmen der eigenen Hafenanlagen entstandenen Probleme mit der Grundwasserversorgung gravierend.

<sup>269</sup> Ab 2002 ist die Bezeichnung „*Guangzhou Development District, GDD*“ für alle vier in dem Wirtschaftsgebiet verbundenen nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete korrekt. Daneben sind weitere Bezeichnungen gebräuchlich, wie z. B. „*Guangzhou Development Zone, GZDZ*“ (Wu et al., 2007: 141) oder „*Four (Economic) Areas, 四区*“ (GUO, 2003: 69). Das GDD-Verwaltungskomitee verwendet auch das Kürzel GET für „*Guangzhou Economic and Technological [Development District]*“. In der Literatur findet die Bezeichnung GDD häufig auch für die Jahre vor 2002 Verwendung, was zu Missverständnissen führen kann. In dieser Arbeit erfolgt daher für die Zeit vor 2002 ein Bezug zu spezifischen Teilgebieten des späteren GDD, wo möglich.

Zudem ist anzumerken, dass die Benennungen der Teilgebiete des GDD von den (üblichen) Bezeichnungen nationalstaatlicher Sonderwirtschaftsgebiete abweichen können: der Typ der „*High-Tech Industrial Development Zone, HTIDZ*“ wird etwa „*Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone, GHIDZ*“ genannt. Für die GHIDZ ist auch „*Guangzhou Science Park, GSP*“ oder „*Guangzhou Science Town, GST*“ gebräuchlich, auch wenn diese wiederum „nur“ prominente und prägende Teilgebiete der GHIDZ sind.

<sup>270</sup> GETDD: „*Guangzhou Economic and Technological Development District*“; GHIDZ: „*Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone*“; GFTZ: „*Guangzhou Free Trade Zone*“; GEPZ: „*Guangzhou Export Processing Zone*“.

Abbildung 10 – Die vier Sonderwirtschaftsgebiete des GDD im Luogang Distrikt



Kartengrundlage: ADMINISTRATIVE COMMITTEE OF GDD (2005); grafische Darstellung: Henry Küper (2008).

Als Teilgebiet des späteren GDD wurde der „*Guangzhou Economic and Technological Development District, GETDD*“ im Rahmen der ersten Errichtungswelle von „*Economic and Technological Development Zones*“ in den Küstenregionen 1984 für Guangzhou beschlossen. Als erstes nationalstaatliches Sonderwirtschaftsgebiet von Guangzhou spielte der GETDD, auch später innerhalb des GDD nach Ansicht vieler Autoren eine bedeutende Rolle für die Entwicklung der Stadt (vgl. z. B. GUO, 2003; Wong und Tang, 2005).

Mit den verschiedenen weiteren Sonderwirtschaftsgebieten um den GETDD, vor allem jedoch vor dem Hintergrund eines zunehmenden Städtewettbewerbs, struktureller Anpassungen und strategischer Überlegungen veränderte sich das Engagement der Stadtregierung von Guangzhou und die Entwicklung der Sonderwirtschaftsgebiete im Osten der Stadt wurde mit höherer Aufmerksamkeit verfolgt. Wie bereits skizziert, erfolgte dabei schließlich die Zusammenlegung der verschiedenen nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete in den Guangzhou Development District (vgl. Wong und Tang, 2005; Wong et al., 2006). Als konsequente Fortsetzung dieses Prozesses ist die Integration des Guangzhou Development Districts in den im Jahr 2005 gegründeten Luogang Distrikt anzusehen (vgl. Abschnitte 5.3.2.3 und 5.4.3 sowie Abbildung 9); der GDD sollte so einen Beitrag zur Erreichung der strategischen Stadtentwicklungsziele leisten.

#### **5.4.1 Der Guangzhou Economic and Technological Development District**

Als Ergebnis eines mehrstufigen Auswahlprozesses unter Beteiligung von Experten aus der Wissenschaft und der Praxis wurde der „*Guangzhou Economic and Technological Development District, GETDD*“ im April 1984 auf einer Parzelle im Distrikt Huangpu ausgewiesen („*West Section*“ mit 9,6 qkm als Gründungsfläche) (Sze, 1997: 35).<sup>271</sup> <sup>272</sup> Damit lag die „*West Section*“ des GETDD in einem überwiegend ländlich geprägten, weit von der Kernstadt gelegenen Gebiet, dessen Landerschließung (Inanspruchnahme und Entwicklung von Land sowie -nutzungsrechten) und industrielle Entwicklung über die Bereitstellung grundlegender Infrastruktureinrichtungen (Wasser- und Energieversorgung, Kommunikation, Straßen, Lagerhäuser etc.) durch die Stadtregierung von Guangzhou unterstützt wurde (Wong und Tang, 2005: 307).

Neben funktionalen Überlegungen zur künftigen Entwicklung des GETDD, z. B. mögl. Expansionsflächen, Neuerrichtung kostengünstiger als Restrukturierung (Sze, 1997: 64),

---

<sup>271</sup> Zunächst beinhaltete die GETDD auch Dahaozhou Island (3 qkm), welches sich aber später als ungeeignet herausstellte und die Stadtregierung von Guangzhou daher 1992 mit Genehmigung der chinesischen Zentralregierung einen Gebietstausch in Huangpu vornahm (vgl. Sze, 1997: 35f.); die Fläche wurde Bestandteil der „*East Section*“ mit Erweiterung des GETDD.

<sup>272</sup> Zur Auswahl standen zudem Er Sha Dao (verworfen, da keine Expansionsflächen vorhanden), Xiao Gui Wei (verworfen, da keine Infrastruktur vorhanden) und Shi Pai Shan (verworfen, da bereits für den Ausbau wissenschaftlicher Einrichtungen vorgesehen) (Sze, 1997: 64). Die Entscheidung für Huangpu ist vermutlich auch auf den dort bereits vorhandenen Tiefseehafen sowie die damals ausgeprägte Schwerindustrie zurückzuführen (Chen, 2004: 78).

spielten auch politische Gründe eine Rolle bei der Standortwahl. Zwar beabsichtigte die chinesische Zentralregierung eine marktwirtschaftliche Öffnung und über die Sonderwirtschaftsgebiete auch die Anwerbung und Einbindung ausländischen Kapitals sowie ausländischer Technologien und Erfahrungen. Gleichzeitig befürchteten die politischen Zirkel jedoch systemische Brüche und es bestanden starke Vorbehalte gegenüber der kapitalistischen Ideologie. Daher wurden die in den 1980er Jahren initiierten nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete abseits der (Kern-)Städte errichtet, um die Gefahr eventuell negativer Auswirkungen der wirtschaftspolitischen Experimente durch den räumlichen Abstand zwischen Stadtbevölkerung und ausländischen Investoren zu verringern (Meng, 2003: 99). Im Rahmen der fortschreitenden Transformationsprozesse wurde ein Austausch mit westlichen Ideen als förderlicher als eine Abgrenzung erkannt (Wong und Tang, 2005: 308, 309) und die räumliche Trennung spätestens seit der Etablierung des integrativen Modells der „Pudong New Area“ in Shanghai aufgegeben (vgl. Abschnitt 5.3.2.2).

In der frühen Entwicklungsphase (1984-1989) erhielt der GETDD zunächst die Unterstützung der Stadtregierung von Guangzhou, auch da sich die Stadtregierung erhoffte, über den GETDD die Einwerbung von ausländischen (Direkt-)Investitionen, den Transfer von fortschrittlichen Technologien und Wissen sowie Managementenerfahrungen für die gesamte Stadt zu erreichen (Sze, 1997: 50f.). Vor dem Hintergrund der in der Entwicklungsstrategie von 1981 und im 14. Masterplan festgelegten Zielsetzung, Guangzhou als das wirtschaftliche Zentrum der Provinz Guangdong und von Südchina aufzubauen (vgl. Tabelle 14), nutzte die Stadtregierung den GETDD als erste Anlaufstelle für ausländische Investoren zur Akquisition von Investitionen für die gesamte Stadt (Sze, 1997: 52f.). Zwar wurde Guangzhou bereits im Oktober 1984 durch die chinesische Zentralregierung zur separat bzw. zentral geplanten Stadt „*jihua danlie chengshi*“ (Sze, 1997: 39) ernannt, was der Stadtregierung weitere, umfangreiche wirtschaftspolitische Maßnahmen erlaubte: ausländisches Kapital konnte die Stadt fortan direkt von den ausländischen Investoren und damit unabhängig von den Sonderwirtschaftsgebieten einwerben und zudem konnte sie dabei eigenständige Anreizmaßnahmen vergeben (Sze, 1997: 39; vgl. Wei, 2004: 305). Die Stadtregierung griff dazu dennoch auf das Verwaltungskomitee des GETDD zu, da es besser für die Akquisition aufgestellt schien.

Für den GETDD erwies sich dieser Ansatz als zweischneidig. So erhielt das GETDD-Verwaltungskomitee mit seiner Gründung im Juni 1984 zwar umfangreiche Entscheidungsgewalten (vgl. Abbildung 11) und besaß innerhalb des GETDD für wirtschaftliche Belange die gleichen Freiheiten wie die Stadtregierung, dazu zählen u. a. (Sze, 1997: 55f.):



- Planungsfreiheiten zur Distriktentwicklung;
- eigenständige Genehmigung von Investitionsanträgen (bis zu einer Höhe von zehn Mio. USD, ab 1990 bis zu 30 Mio. USD);
- Umwidmung von Landnutzungen; sowie
- die grundsätzliche Möglichkeit, das eigene Verwaltungspersonal frei von Interventionen durch die dem GETDD-Verwaltungskomitee parallel zugeordneten Einheiten der Kommunistischen Partei Chinas auszuwählen.

Gleichzeitig schaltete sich die Stadtregierung jedoch aktiv in die Gespräche mit ausländischen Investoren ein, falls diese von Bedeutung für die gesamte Stadt erschienen, wodurch sich die Eigenständigkeit des GETDD häufig faktisch verringerte (Sze, 1997: 58).

Abbildung 11 – Verwaltungsstruktur des GETDD

Guangzhou City Government									
GETDD Administrative Committee									
Adminis- trative Office (General Office)	Invest- ment Service Center	Econo- mic Develop- ment Dept.	Legis- lation Dept.	Capital Works and Planning Dept.	Enter- prises Manage- ment Office	Land Manage- ment Office	Urban Planning Office	Municipal Utilities Dept.	Educa- tion Center

Quelle: nach SZE (1997: 57) und LI (2005: 292).

Mit der fortschreitenden Öffnungspolitik, der Diversifizierung und steigenden Anzahl der (nationalstaatlichen) Sonderwirtschaftsgebiete sowie der dadurch zunehmenden Wettbewerbssituation veränderten sich die Rahmenbedingungen für den GETDD und in der Folge seine Bedeutung für die Stadtentwicklung (vgl. Abschnitte 5.1.2 und 5.3.2.3). Am Beispiel des GETDD identifiziert SZE (1997: 41-47, 56-59) direkte Zusammenhänge zwischen nationalem und regionalem Kontext hinsichtlich der Veränderungen der Bedeutung des GETDD innerhalb von Guangzhou:

- Nur in der Anfangsphase hatte der GETDD Zugriff auf günstige Entwicklungskredite der Zentralregierung, ab 1989 reduzierte die Stadtregierung von Guangzhou die finanzielle Unterstützung und ab 1995 durften die Sonderwirtschaftsgebiete nicht mehr über den gesamten Anteil der ausländischen Devisen verfügen, sodass sich die finanziellen Spielräume des weiter GETDD reduzierten.
- Angesichts der besonderen Konzessionen für Guangzhou mit dem Status u. a. als „Open Coastal City“, als „jihua danlie chengshi“ (separat bzw. zentral geplante Stadt) sowie den nationalen Anpassungen dieser Konzepte galten für das Stadtgebiet von Guangzhou die gleichen Investitionsanreize wie für den GETDD. Ein wesentlicher Wettbewerbsvorteil entfiel so und aufgrund vergleichsweise höherer Entfernung von

der Innenstadt, höherer Landentwicklungskosten bzw. –gebühren und schlechterer Infrastrukturbedingungen wählten Investoren zunehmend innenstadtnahe Lagen anstatt des GETDD.

- Seit Beginn der Reformen (später unterstützt durch die Statusveränderungen der Stadt, s. o.) vergab die Stadtregierung von Guangzhou zwischen 1983 bis 1995 zunehmend wirtschaftliche Entscheidungsbefugnisse an untergeordnete Verwaltungseinheiten, um die gesamte Stadt für ausländische Investoren attraktiver zu gestalten. Die untergeordneten Verwaltungseinheiten nutzten diese Befugnisse u. a. zur Ausweisung eigener Sonderwirtschaftsgebiete in der Stadt, was den Wettbewerbsdruck für den GETDD auch im innerstädtischen Rahmen erhöhte (vgl. auch „zone fever“ im Abschnitt 5.3.1).
- Mit der Zielsetzung, Guangzhou zu einer modernen, internationalen und multifunktionalen Stadt zu entwickeln, verschob sich die Aufmerksamkeit der Stadtregierung und die damit verbundene Unterstützungsleistung vom GETDD im Besonderen auf die Stadt im Allgemeinen.

Neben diesen Punkten identifiziert SZE (1997) zudem strukturelle Schwierigkeiten, die die Entwicklung des GETDD beeinflusst haben: Zum einen wirkten sich die häufigen Stromausfälle, die schlechte Infrastruktur sowie die im Vergleich zu anderen Städten im Perlfussdelta und sogar den im Vergleich zur übrigen Volksrepublik China hohen Kosten für Arbeit und Landpacht in Guangzhou auch auf die Attraktivität des GETDD aus (Sze, 1997: 43). Zum anderen fehlten dem GETDD-Verwaltungskomitee ausreichende Managementkapazitäten u. a. aufgrund häufiger Führungswechsel unter den für die Entwicklung zuständigen Personen, die zu Inkonsistenzen führten, sowie aufgrund der vergleichsweise geringen Ausbildung des Verwaltungspersonals (Sze, 1997: 49).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen unternahm das GETDD-Verwaltungskomitee (verstärkt ab Anfang der 1990er Jahre) verschiedene Ansätze, um die Attraktivität und damit die Einwerbung von ausländischen Ressourcen zu steigern. So wurden die durch die Stadtregierung von Guangzhou für die ausländischen Investoren eingeführten Regelungen<sup>273</sup> durch den GETDD teilweise noch erweitert. Die „*Regulations on Guangzhou Economic and Technological Development District*“ räumten den ausländischen Unternehmen etwa ein, die eigene Entwicklungsplanung ohne staatliche Eingriffe gestalten zu können (Sze, 1997: 68). Die Akquisetätigkeit wurde durch den GETDD umfassend ausgebaut und beinhaltete Promotionsreisen ins Ausland, Kooperation mit Behörden und Ent-

---

<sup>273</sup> Dazu zählt bspw. ein neues Arbeitsgesetz, welches ausländischen Firmen die eigene Auswahl anstatt einer Zuweisung der Mitarbeiter, befristete Arbeitsverträge und die eigene Festlegung von Gehalt und Boni erlaubte sowie die Möglichkeit die Organisations- und Operationsstrukturen des Unternehmens ohne staatliche Interventionen festzulegen (Sze, 1997: 67).

wicklungsagenturen in der Innenstadt von Guangzhou, die Errichtung von Werbe- und Investitionsbüros in Hong Kong<sup>274</sup> sowie die Gewährung zusätzlicher Investitionsanreize an ausgewählte ausländische Großunternehmen, wie z. B. die zusätzliche Erlaubnis einen bestimmten Produktionsanteil in den chinesischen Binnenmarkt zu exportieren (Sze, 1997: 68, 69).<sup>275 276</sup>

Daneben unternahm das GETDD-Verwaltungskomitee umfangreiche Anstrengungen, die Effizienz seiner Verwaltung zu verbessern, dazu zählen u. a. (Sze, 1997: 70-75):

- Die Einführung eines an die eingeworbenen Investitionen gekoppelten Bonussystems zur Leistungssteigerung der GETDD-Mitarbeiter im Jahr 1992.
- Die Rekrutierung hochqualifizierten Personals, die zudem mit einer Verjüngung einherging und bis 1990 zu einem Team führte, welches sich als wertvoller Aktivposten für die weitere Entwicklung des GETDD erwies.
- Die Revision und Erarbeitung von Regelungen zur Verbesserung der Investitionsmöglichkeiten. Bis zum Ende des Jahres 1994 hatte der GETDD so 80 Gesetze und Bestimmungen verabschiedet, wobei er dem Prinzip

„lifa xianxing, yifa zhiqu (the first things to better the legal environment and later control the district according to the laws)” (Sze, 1997: 74)

folgte; jedoch unter Abstimmung mit der Provinzregierung von Guangdong und der Stadtregierung von Guangzhou zur Vermeidung von Konformitätskonflikten.

Auch wenn diese Maßnahmen hier in der Rückschau gebündelt dargestellt werden, ist der graduelle Charakter dieses Vorgehens hervorzuheben; ein prägendes Charakteristikum des Transformationsprozesses (vgl. Abschnitt 5.1.1). Zudem folgte die Stadtregierung für die Entwicklung des GETDD dem Prinzip des

„qiaoran jueqi, xiaoyi xianzhu (to rise quietly and put efficiency in front of other items)” (Sze, 1997: 75).

---

<sup>274</sup> V. d. H. eigener Marktrecherchen (teilw. mit Unterstützung ausländischer Beratungsunternehmen) ging das Verwaltungskomitee auch aktiv auf Unternehmen zu, um diese von einer Ansiedlung zu überzeugen (Int. 4, 2007).

<sup>275</sup> Dieser Export war je nach Industrieschwerpunkt und Typ des SWG teilw. nicht vorgesehen (vgl. Abschnitt 5.1.2). Zudem unternahm der GETDD auch intensive Lobbyarbeit bei der Zentralregierung, wie das Bsp. der Ansiedlung des US-amerikanischen Unternehmens Pepsi zeigt. Obwohl die gesetzlichen Regelungen zum damaligen Zeitpunkt keine reinen ausländischen Investitionen vorsahen und zudem die Herstellung alkoholfreier Getränke durch ausländische Unternehmen verboten war, gelang es dem GETDD mit Unterstützung der Stadtregierung von Guangzhou nach mehreren Verhandlungsrunden einen Präzedenzfall zu schaffen: 1988 wurde die Ansiedlung genehmigt (Sze, 1997: 80). Vgl. auch die Beispiele im Abschnitt 8.2.1.

<sup>276</sup> Diese Maßnahmen werden noch immer vom GDD-Verwaltungskomitee umgesetzt und weiterentwickelt (vgl. Abschnitte 8.1.2 und 8.2).

Abbildung 12 – Eindrücke aus dem GETDD



West Section: Komplex des Verwaltungskomitees der GETDD bzw. GDD, einige der wenigen Wohnheime inkl. Park, Industriegebäude in der Nähe des Verwaltungskomitees; East Section: Industriekomplex der Lianzhong Stainless Steel Corporation (von oben, jeweils links nach rechts, Fotos: Matthias Becker, 03.11. u. 03.12.2007)

Dabei konzentrierte sich der GETDD, wie auch viele andere ETDZ in der Volksrepublik China, in den ersten Jahren nach der Errichtung vor allem auf Kleininvestitionen mit vergleichsweise geringen technologischen Anforderungen und setzte auf eine bedarfsgerechte Landerschließung und -entwicklung für die eingeworbenen Investitionsvorhaben. Auf diese Weise gewann das GETDD-Verwaltungskomitee erste Erfahrungen mit ausländischen Investitionen und nutzte die (erwarteten) Einnahmen zum Ausbau der infrastrukturellen und dienstleistungsbezogenen Attraktivität des GETDD<sup>277</sup>, mit dem Ziel die Grundlage für größere Investitionen zu schaffen (Sze, 1997: 178).

SZE (1997: 95f.) bewertet die Entwicklung des GETDD vor dem Hintergrund der Erwartungshaltung abschließend als unbefriedigend. Diese Einschätzung greift jedoch vor dem Hintergrund des experimentellen Charakters, der angesprochenen Lernerfahrungen und

<sup>277</sup> In der VRC ist dieser Entwicklungsansatz laut SZE (1997: 182) unter dem Namen „*yin niao zhu chao* (i.e. using the resources of the investors to build up necessary infrastructure)“ bekannt und sehr gebräuchlich. Ein leitender VERTRETER DER TCA (Int. 32, 2007) nennt ein Beispiel aus Dongguan: Die Stadtregierung habe über drei Jahre die Abwassergebühren erheblich gesteigert (von 0,8 auf 2,8 CNY) obwohl die Stadt noch über keine Abwasseranlagen verfügte. Die Stadtregierung sammelte so Mittel, bis sie sich die Infrastruktur leisten könne. Die lokalen Regierungen stellten mit der Zeit jedoch zumindest eine grundlegende Infrastruktur vor der Akquise bereit, so SZE (1997: 182) weiter, da potenzielle Investoren sonst häufig das Interesse verlören.

den nachfolgenden Anpassungsmaßnahmen (Wang, 2004c: 150; vgl. Abschnitt 5.1.2) sowie der von Sze (1997: 81-95) selbst aufbereiteten wirtschaftlichen Leistungsindikatoren der GETDD auch im Vergleich mit den anderen „*Economic and Technological Development Zones*“ in der Volksrepublik China zu kurz. Bei der Einwerbung von ausländischen Investitionen, beim Gesamtwert der produzierten Exportgüter sowie beim Bruttowert der industriellen Produktionsleistung befand sich der GETDD im Vergleich mit den anderen vierzehn ETDZ zwischen den Jahren 1989 bis 1994 jeweils unter den ersten fünf.<sup>278</sup>

#### 5.4.2 Weitere nationalstaatliche Sonderwirtschaftsgebiete in Guangzhou

Im Rahmen der Diversifizierung der wirtschaftspolitischen Maßnahme der (nationalstaatlichen) Sonderwirtschaftsgebiete und der weiteren Errichtung neuer Typen durch die chinesische Zentralregierung wurden auch in Guangzhou bestehende Gebiete wie der GETDD erweitert bzw. neue ausgewiesen (GUANGZHOU DEVELOPMENT DISTRICT, 2004; vgl. Tabelle 15):

So genehmigte der chinesische Staatsrat im Jahr 1991 mit der ersten Vergaberunde auch eine nationalstaatliche „*High-Tech Industrial and Technological Development Zone, HTIDZ*“ für Guangzhou, den „*Guangzhou High-Tech Industrial Development District, GHIDZ*“.

Am 13. Mai 1992 folgte die Genehmigung für die ein Jahr später eröffnete „*Guangzhou Free Trade Zone, GFTZ*“, die sich in vier Untersektionen aufteilt: „*Computer Industry City*“, „*Southern Import Automobile City*“, „*Export Processing District*“ und „*International Logistic District*“.

Und im April 2000 folgte schließlich die „*Guangzhou Export Processing Zone, GEPZ*“ als eine der ersten 15 EPZ der Volksrepublik China. Räumlich wurde sie an die Erweiterungsfläche „*East Section*“ des GETDD angeschlossen.

Der „*Guangzhou High-Tech Industrial Development District*“ wurde mit der Zeit als ein Zusammenschluss aller High-Tech-Industriegebiete innerhalb der Stadt Guangzhou geführt (GUANGZHOU DEVELOPMENT DISTRICT, 2004). Mit dieser schrittweisen Integration weiterer High-Tech-Industriegebiete wurde der GHIDZ zu einem Vorreiter für das später mit der Gründung des „*Guangzhou Development District, GDD*“ umgesetzte Vorgehen des „*one district – several (industrial) parks (一区多园)*“ (SOCIAL ACADEMY OF SCIENCE, 2006: Part III.II; vgl. HUANG, 2007: 60).<sup>279</sup> Neben der „*Guangzhou Science City, GSC*“

---

<sup>278</sup> Bis 1995 wurden dabei 434 ausländische Unternehmen mit einer zugesagten Investitionshöhe von ca. 1,8 Mrd. USD angesiedelt (Sze, 1997: 81). Erwähnenswert scheint, dass ca. 71 % aller im GETDD angesiedelten ausländischen Unternehmen aus Hong Kong stammen und dabei ca. 43 % der mit dem GETDD vertraglichen Investitionssumme stellen (ebd.: 84).

<sup>279</sup> Ein typisches Phänomen für SWG in der VRC (Wang, 2007a: 16); vgl. Abschnitte 8.1.1 und 8.4.1.

mit ihren Subsektionen wurden der „Tianhe Science Park“, der „Huanghang Science and Technology Park“ und der „Nansha Information Science and Technology Park“ in die GHIDZ integriert und durch das GHIDZ-Verwaltungskomitee koordiniert (GUANGZHOU DEVELOPMENT DISTRICT, 2004).

Tabelle 15 – Übersicht zu den Sektionen des GDD

Gebiet	Subsektion	Jahr der Errichtung	Planfläche (qkm)
GETDD		...	59,4
	West Section	1984	6,6
	East Section	1993	15,2
	Yonghe Economic Zone	1993	37,6
GHIDZ*		1991	47,3
GSC	Guangzhou Science City**	1998	45,5
	... darin Tianhe Software Park	k. A.	8,2
GIBI	Guangzhou International Bio-Island	2001	1,8
GFTZ		1992	2,5
GEPZ		2000	3,1
	Initial Area		0,9
	Extended Area		2,2
Ländl. Gebiete dazwischen		2003	
Luogang Street Administrative Office	Luogang Street		74,2
	Haungbo Company	2003	21,4
	Lingtou Company		10,8
Xiagang Street Administrative Office	Bigang Community	2003	5,9
	Yushu Village		1,0
Luogang District		2005	389,1
	... darin obige Gebiete des GDD (überlappende Flächen der Gebiete untereinander ausgenommen)		215,3
	... darin Luogang Central Town (vermutl. GSC)		45,0

Quellen: (2005) und TANG ET AL. (2008)

\* GHIDZ: mittlerweile sind alle High-Tech Industrial Development Zones in Guangzhou dem GHIDZ zugeordnet; die angegebene Planfläche bezieht sich auf das Kerngebiet.

\*\* Nach LI (2005: 273) umfassen die Plangebiete der GSC 108,3 qkm; für ca. 45 qkm waren bis zum Jahr 2000 Erschließungs- und Entwicklungsgenehmigungen erteilt und bereits ca. 38 qkm bebaut.

Dass taktische Aspekte bei der Zusammenlegung eine Rolle spielen, scheint auch eine FORSCHUNGSGRUPPE der SOCIAL ACADEMY OF SCIENCE IN GUANGZHOU (2006: Part III.IV) zu bestätigen. Bei einer Betrachtung des High-Tech-Clusters in Guangzhou kommt die Gruppe zu der Einschätzung, dass sich das Cluster noch in einer frühen Aufbauphase befindet, sich die Zusammenarbeit und der konstruktive Wettbewerb zwischen den angesiedelten (vor allem klein- und mittelständischen) High-Tech-Unternehmen zunächst noch entwickeln

muss und die eingesetzten Ressourcen durch die Zusammenarbeit nicht verschwendet würden.<sup>280</sup>

Aus wirtschaftlicher Sicht sollte ein High-Tech-Cluster<sup>281</sup> mit einem Fokus v. a. auf Computerhardware und -software, Biomedizin, Fotoelektronik, Neue Materialien sowie Umwelttechnologien geschaffen werden. Bis zum Jahr 2002 wurden insgesamt 154 Investitionsvorhaben genehmigt, wobei zu den davon 124 inländischen Vorhaben auch Großprojekte der Provinz- bzw. Stadtregierung von Guangdong bzw. Guangzhou zählen, wie z. B. das „*Silicon Valley of Guangdong*“, der „*Guangdong Software Park*“ oder das „*Guangdong Science Center*“ (GUANGZHOU DEVELOPMENT DISTRICT, 2004).

Unmittelbarer Bestandteil des GHIDZ ist die erstmals im Jahr 1992 im Rahmen des „*Outline Development Plan for the Southeast Regions of Guangzhou*“ von der „*Guangzhou Development Planning Commission*“ angedachte und formal am 28. Dezember 1998 eingerichtete „*Guangzhou Science City, GSC*“ (Li, 2005: 282). Die ausdrücklich als integratives Projekt etablierte „*Guangzhou Science City*“ sollte einen verbindenden, multifunktionalen Schwerpunkt für die GHIDZ bilden (Tang et al., 2008: 64; GUANGZHOU DEVELOPMENT DISTRICT, 2004) und wurde später tatsächlich zu einem der strategischen Entwicklungsvorhaben der östlichen Stadtregionen (vgl. Abschnitte 5.3.2.3 und 8.1).

Abbildung 13 – Eindrücke aus den Subdistrikten des Guangzhou Development District



Eingang zur GFTZ (links); innerhalb der GHIDZ (rechts) durchziehen breite Grünstreifen die Flächen – auch Ausdruck der Planungsrhetorik „new green ecological city“. Fotos: Matthias Becker (21.03. u. 10.07.2007)

Die mit der „*Guangzhou Science City*“ angelegte Stadtteilentwicklung wurde als Ansatz für andere Gebiete übernommen bzw. mit Gründung des „*Guangzhou Development District, GDD*“ für die (nationalstaatlichen) Sonderwirtschaftsgebiete in einem umfassenderen

<sup>280</sup> Ein wichtiger Aspekt v. d. H. möglicher Evaluationen; ist im evtl. Falle nicht ausreichender Zielerfüllung auch eine Aberkennung des Status als nationale HTIDZ möglich (vgl. Wang 2004c: 147 bzw. Abschnitt 5.1.2.3).

<sup>281</sup> „*High-tech industrial cluster*– 高新技术产业集群“ (SOCIAL ACADEMY OF SCIENCE, 2006).

Umfang fortgeschrieben (vgl. Abschnitt 5.4.3). Einen ersten Vorlauf unternahm die Stadtregierung von Guangzhou mit dem Ansatz, den „*Guangzhou Economic and Technological Development District*“ und die „*Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone*“ durch eine gemeinsame Behörde zu verwalten; was die Zustimmung des „*National Science and Technology Department*“ fand (GUANGZHOU DEVELOPMENT DISTRICT, 2004).<sup>282</sup> Neben Effizienzgewinnen sowie Verbesserungen in der Verwaltungsarbeit, der Betreuung (ausländischer) Investoren, in der Koordination der Akquisetätigkeiten zwischen den Sonderwirtschaftsgebieten und ihren Subsektionen sowie in der Wettbewerbsfähigkeit versprach sich die Stadtregierung auch positive Effekte für ein umfassendes städtisches Management, welches nicht nur auf die wirtschaftliche Funktion fokussiert, sondern auch übrigen Funktionen einer Stadt (wie Wohnen, Versorgung, Bildung und Freizeit) berücksichtigt.

Der Ende der 1990er Jahre aufkommende Ansatz, in Guangzhou vorhandene nationalstaatliche Sonderwirtschaftsgebiete an die Stadt anzuschließen und gemeinsam zu koordinieren, ist nicht nur auf den verstärkten Wettbewerb unter den Städten zurückzuführen.<sup>283</sup> Er steht auch im Zusammenhang mit dem Auslaufen der Anreizpolitiken für die Sonderwirtschaftsgebiete im Rahmen der fortschreitenden wirtschaftspolitischen Transformationen der Volksrepublik China. Die beschränkte Laufzeit der Maßnahmen war schon zu Beginn bekannt und bezog sich auch auf die noch recht spät errichteten Typen der Exportförderzonen und der Freihandelszonen („*Guangzhou Export Processing Zone, GEPZ*“ und „*Guangzhou Free Trade Zone, GFTZ*“ in Guangzhou). Für eine anhaltende Standortattraktivität konnten sich die Sonderwirtschaftsgebiete also nicht dauerhaft auf die durch die Anreizpolitiken generierten Entwicklungsimpulse verlassen (vgl. Abschnitt 5.1.2).

Dies wurde unter anderem im Rahmen des Beitritts der Volksrepublik China zur „*Welthandelsorganisation, WTO*“ deutlich (vgl. Abschnitt 5.1.2.2). Eine in diesem Zusammen-

---

<sup>282</sup> Im Rahmen der retrospektiven Betrachtungen zur Entwicklung des GDD fällt bei einigen Arbeiten auf (z. B. bei Wong und Tang, 2005 sowie Wong et. al, 2006), dass Entwicklungswege als eher als konsistente Planungen und Schritte nachgezeichnet werden, was zu den jeweiligen Zeitpunkten (teilweise) nicht vorhersehbar war. Im Nachhinein wird dies als konsequent und für die chinesischen SWG auch als typischer Verlauf charakterisiert. Die Gründung der GSC 1998, die Zusammenlegung der GHIDZ mit der GETDD im gleichen Jahr sowie die Gründung des GDD im Jahr 2002 sind jedoch einzelne Schritte, die nicht durch das GDD-Verwaltungskomitee umgesetzt wurden, sondern durch Vorläuferorganisationen. Eine übergeordnete Erfassung typischer Entwicklungselemente kann eine solche Detailtiefe dagegen vernachlässigen. So zeigt WANG (2007a: 12-16), dass SWG sich zu einem integralen Bestandteil regionaler Urbanisierung entwickelt haben, mit einem eng mit den Städten verknüpften Verwaltungssystem und einem sehr typischen Status als eigenständige Stadtteile mit mehreren (wirtschaftlichen) Subdistrikten (siehe oben: „*one district, four zones*“; vgl. Tabelle 16).

<sup>283</sup> Dieser beinhaltet spätestens mit dem Modell der „*Pudong New Area*“ auch die SWG als integratives Element (vgl. Abschnitt 5.3.1).



hang weit rezipierte wirtschaftspolitische Anpassung ist die Angleichung der Einkommenssteuerrate für ausländische Unternehmen von 15 Prozent auf die in der Volksrepublik China ansonsten geltende Rate von 25 Prozent (NEGOTIABLE SECURITY TIMES, 2007). Vor dem Hintergrund der langjährigen Erfahrungen mit ausländischen Unternehmensinvestitionen, auch in den Sonderwirtschaftsgebieten von Guangzhou, stellte der Gouverneur der Provinz Guangdong, HUANG HUAHUA, im Frühjahr 2007 fest (NEGOTIABLE SECURITY TIMES, 2007), dass die Angleichung, von eventuellen Schwierigkeiten in einer Übergangsphase abgesehen, nicht problematisch ist. Die Steuerrate sei kein wichtiger Standortfaktor für ausländische Unternehmen, vielmehr seien der Zugang zum chinesischen Markt, talentierte Arbeitskräfte und eine ausgebildete Zulieferindustrie entscheidend (ähnlich auch Aussagen auf dem 2nd Multinational Corporation Forum in Guangzhou von Shi, 2007; Yang et al., 2007: hier Yang, Y.; Yu et al., 2007: hier Yu, P.).

Gerade diese zuletzt genannten Standortfaktoren waren zu Beginn des wirtschaftspolitischen Transformationsprozesses unterentwickelt bzw. nicht existent. Erst im Zuge der wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen und der wirtschaftlichen Entwicklungen konnten positiv wirkende Effekte im Rahmen dieser Standortfaktoren erzeugt werden, z. B. gerade über das Experimentier- und Pionierfeld der Sonderwirtschaftsgebiete. Die klassischen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung sind dabei jedoch eher für das historische Verständnis als für die aktuelle städtische Entwicklung von Bedeutung (vgl. z. B. Becker, 2009: 3f.; vgl. Abschnitte 4.2.2.1 und 5.1.2).

#### **5.4.3 Der Guangzhou Development District als integrierte Stadtentwicklungsmaßnahme**

Im Jahr 2002 wurden schließlich alle vier nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete in Guangzhou in den „*Guangzhou Development District, GDD*“ zusammengelegt und ein weiterer Beitrag zur Umsetzung der im „*Concept Plan*“ formulierten strategischen Entwicklungszielsetzung getätigt (vgl. Abschnitt 5.3.2.3). Durch diese Bündelung versprach sich die Stadtregierung von Guangzhou mehrere positive Effekte, die teilweise bereits im Rahmen der Fusion der GETDD und der GHIDZ realisiert werden konnten (vgl. Abschnitt 5.4.2; vgl. Abbildung 14):

- Effizienzgewinne in der Verwaltungsarbeit und beim Einsatz von u. a. Finanz-, Land-, und Personalressourcen.<sup>284</sup>
- Eine verbesserte Planung und Koordination der Akquisetätigkeiten zur Einwerbung von (ausländischen) Investitionen zwischen den Sonderwirtschaftsgebieten und ihren Subsektionen;
- Eine verbesserte Planung und Koordination der Entwicklung des Ostens als einen neuen multifunktionalen Stadtteil mit der „Guangzhou Science City“ als seinem Kern (vgl. Wong und Tang, 2005: 308; XIAO et al., 2005: 71; Wong et al., 2006: 651).<sup>285</sup>
- Verringerung von Interessens- und Planungskonflikten zwischen den städtischen Behörden und den Behörden des GDD (Int. 25, 2007).
- Wesentliche Erweiterung der Einkommensmöglichkeiten des GDD und Verringerung der Knappheit von Finanzressourcen durch die Möglichkeit nun in den Flächen zwischen den eigentlichen Sonderwirtschaftsgebieten bzw. später im Luogang District neben rein industrieller Entwicklung auch etwa Wohnungsbau zu betreiben (Int. 25, 2007).<sup>286</sup>
- Stärkung des Wettbewerbsstandort, zunächst unmittelbar bei der Darstellung in Rankings und Statistiken (vgl. auch Abschnitt 8.4).<sup>287</sup>

---

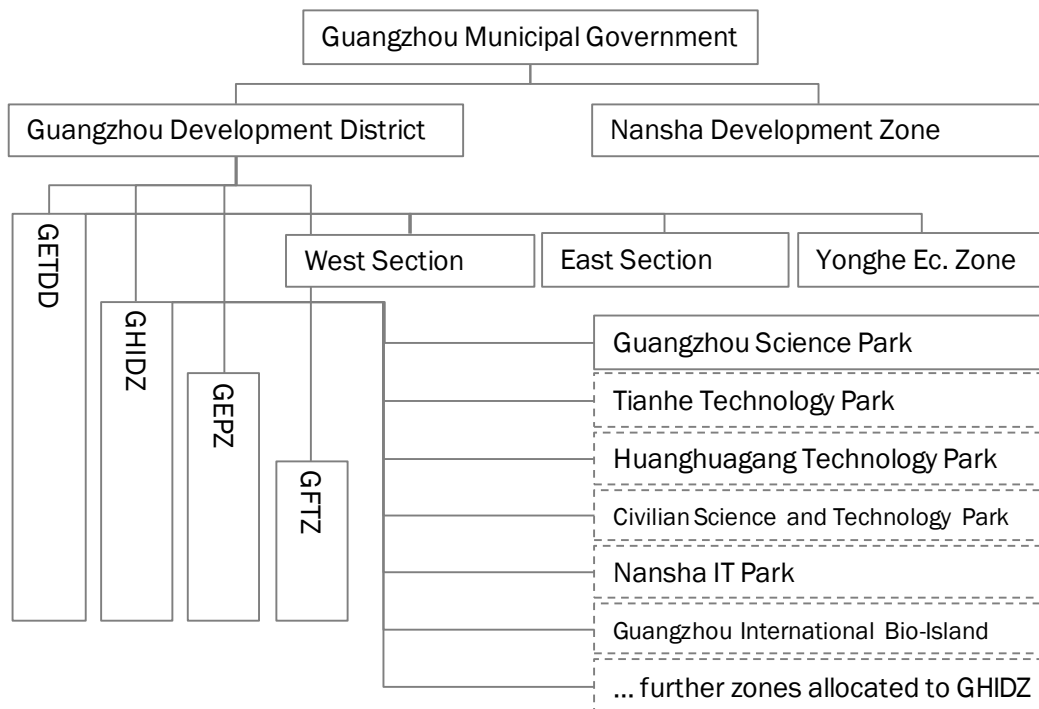
<sup>284</sup> Durch die Verteilung der Planflächen der vormaligen Einzelgebiete des GDD über verschiedene Stadt-distrikte, ergaben sich gewichtige Interessens- und Zielkonflikte sowie Herausforderungen bei der Abstimmung zwischen den Verwaltungseinheiten. Dies beinhaltete auch die Frage des Umgangs mit der auf den designierten Erweiterungsflächen lebenden, ländlichen Bevölkerung. Die Akquisition von Land wurde v. d. H. zu einem wesentlichen Problem für die damaligen Gebiete des GDD und löste die Bündelung wesentlich mit aus (Int. 21, 2007, ähnlich äußerten sich Int. 16, 2008 und Int. 20, 2008; vgl. auch Abschnitt 8.1.1).

<sup>285</sup> Diese Koordination beinhaltet u. a. auch die Kontrolle über die Ansiedlung von Unternehmen und der Landerschließung; und damit mittelbar die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des GDD sowie der Stadt Guangzhou im Allgemeinen (GUANGZHOU URBAN PLANNING DEVELOPMENT DEPARTMENT, 2006: Abschnitt 4.4.3).

<sup>286</sup> Der PLANER DES GUANGDONG URBAN PLANNING AND DESIGN INSTITUTE (Int. 25, 2007) führt dazu aus: „*So they [GDD] have a problem, financial problem. Then some people have the idea, why don't you sell housing for the rich people, then your financial problem will disappear. But at that time the economic zone [GDD] was not allowed to do [this], the main, the most part of land should be industrial use. So at that time they come to, oh, we are not an economic zone, we are kind of not only industry, we also do other things, [and the] idea of a comprehensive [zone was born].*“ Auch ein LEITENDER MANAGER VON DESMA (GZ) MACHINERY & ENGINEERING CO., LTD (Int. 1, 2007) bemerkt, dass das GDD-Verwaltungskomitee im Rahmen des Fokuswechsels zum umfassenden Stadtteilmanagement Wohnungsbau als „*big business*“ mit hohen Profitmargen entdeckt hätte.

<sup>287</sup> In 2006 hatten die im GDD gebündelten Sonderwirtschaftsgebiete einen Anteil von über 90 % an dem durch alle südostchinesischen Sonderwirtschaftsgebiete erwirtschafteten Bruttosozialprodukt, einen Anteil von jeweils über 80 % an den ausländischen Investitionen und des ausländischen Exporthandels (GUANGZHOU URBAN PLANNING BUREAU (GUPB), 2006: Part IV.IV) und beheimateten etwa 2.000 ausländische Unternehmen, darunter 89, die zu den weltweiten TOP-500 zählen (Int. 5, 2007).

Abbildung 14 – Beziehungen zwischen der Stadtregierung und den nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebieten in Guangzhou



Modifizierte Darstellung nach Li (2005: 275). Die gestrichelt umrahmten Wirtschaftsgebiete liegen räumlich außerhalb der administrativen Grenzen der GHIDZ, sind dieser jedoch zugeordnet. Vgl. Tabelle 15. Die Nansha Development Zone verfügt ebenfalls über eine Reihe von untergeordneten bzw. zugeordneten Zonen, die hier vernachlässigt werden.

Um die einzelnen Subsektionen des GDD auch räumlich miteinander zu verbinden und den GDD damit in seiner Rolle als Förderer der Industrialisierung und Urbanisierung im östlichen Teil von Guangzhou zu unterstützen, erweiterte die Stadtregierung von Guangzhou im Januar 2003 die administrativen Grenzen des GDD um die zwischen den Subsektionen liegenden ländlichen Gebieten (Luogang und Xiagang Street Administrative Offices) (vgl. Abschnitt 8.1). Der GDD umfasste damit eine Gesamtfläche von 215,5 qkm und ca. 120.000 Einwohnern (WANG, 2005: 33; Wong und Tang, 2005: 307). Der angestrebte funktionale Wandel spiegelt sich auch in der Rhetorik des Verwaltungskomitees wider, welches den GDD als eine

„new green ecological town ideal for both business and living“ (Administrative Committee of GDD, 2005)

anpreist und dies in der Entwicklungsvision des GDD verankert:

„to build up a green ecological town ideal for business and living“<sup>288</sup> (Wong et al., 2006: 651).

<sup>288</sup> Dieses Ziel wiederholt letztlich die Vorgabe des „*Concept Plan*“ aus dem Jahr 2000 (vgl. Abschnitt 5.3.2.3), auch wenn der Ansatz für den GDD als ein Verbund von vormals nahezu ausschließlich auf die industrielle Entwicklung ausgerichteten SWG bzw. Stadtteilen ein neuer Ansatz ist.

Dieser Wandel ist jedoch nicht einzigartig. Wie bereits im Abschnitt 5.3.2.2 am Beispiel der „Pudong New Area“ in Shanghai gezeigt, kam das integrative Modell des Sonderwirtschaftsgebiets als multifunktionales Stadtteilzentrum bereits ab Anfang der 1990er Jahre zum Einsatz (vgl. u. a. Wang, 2007a: 12-16). Entsprechend sieht WANG (2007a: 12) die Sonderwirtschaftsgebiete ab Ende der 1990er Jahre als integralen Bestandteil regionaler Urbanisierung, wobei sie

- (1) Agglomerations- und Wachstumsprozesse nicht landwirtschaftlicher Wirtschaftsaktivitäten beinhalten,
- (2) ein Wachstum der städtischen (nicht ländlichen) Bevölkerung bei gleichzeitigem Ausbau städtischer Siedlungsstrukturen auslösen und
- (3) städtische Lebensstile fördern.

Weiter sei das mittlerweile weit angewendete Verwaltungssystem der Sonderwirtschaftsgebiete Ausdruck der engen Verknüpfung der Sonderwirtschaftsgebiete mit den Städten (vgl. Abschnitte 5.4.1 und 8.1), auch wenn diese Verknüpfung nicht von Beginn an beabsichtigt wurde.<sup>289</sup> Zu Recht bemerken TANG ET AL. daher:

„The GDD experience can be regarded as a microcosm of the development situation in mainland China.“ (Tang et al., 2008: 14)<sup>290</sup>

Aufgrund der noch recht neuen Rolle des „Guangzhou Development District“ als Stadtteil, sind Herausforderungen bei der Weiterentwicklung bzw. teilweise auch der Restrukturierung zu erkennen. WONG und TANG (2005: 311) bezeichnen diese, durch nationale und städtische Entwicklungspolitiken beeinflusste Entwicklungsphase des GDD als „*the urbanisation of economic zones*“. Durch den primären Fokus auf die wirtschaftliche Entwicklung der Teilgebiete des GDD vor dessen Gründung ist es nicht überraschend, dass die für eine multifunktionale Stadtnutzung üblichen Infrastrukturen, Einrichtungen, Gewerbe- und Dienstleistungen usw. im Jahr 2002 noch kaum vorhanden sind. Zudem werden die übrigen Stadtdistrikte von Guangzhou, insbesondere Tianhe und die Distrikte des alten Stadtkerns, durch die im GDD tätigen Arbeitskräfte über ihre Kapazitätsgrenzen hinaus ausgelastet (v. a. Wohnungs- und Verkehrssituation). WONG und TANG (2005: 311-314) tra-

---

<sup>289</sup> Zur Praxis, SWG isoliert außerhalb der Stadtzentren anzusiedeln, vgl. Abschnitt 5.4.1.

<sup>290</sup> Eine dieser Parallelen lässt sich etwa im Rahmen der Integration der ländlichen Flächen zwischen den Subsektionen des GDD und insbes. bei der Integration des GDD in den Luogang Distrikt identifizieren. Wachstumsstrategische Muster der Stadtexpansion werden auch innerhalb untergeordneter Verwaltungseinheiten fortgesetzt. Das „*city administering counties*“ bzw. das „*annexation of suburban counties by cities*“ (Ma, 2005; vgl. Abschnitte 5.1.1.1 u. 5.1.1.2) werden zum „*one district – several (industrial) parks* (一区多园)“ (SOCIAL ACADEMY OF SCIENCE, 2006: Part III.II) bzw. zur Aneignung von kleineren, vom administrativen Rang untergeordneten Wirtschaftsgebieten durch die nationalstaatliche SWG. Für eine ausführliche Behandlung dieser Praxis vgl. Abschnitt 8.4.

gen die Entwicklungsprobleme in der Anfangsphase nach Gründung des GDD zusammen (vgl. GUO, 2003); dazu zählen:

Die Wirtschaftsstruktur des GDD. Vier industrielle Kernbranchen (Chemische Industrien, Fertigung von Elektronik- und Telekommunikationsprodukten, Elektronische Maschinen und Ausrüstungen sowie Lebensmittelproduktion) erbringen ca. 75 % der industriellen Wertschöpfung, wobei viele der darin verorteten Unternehmen vor allem arbeitskraftintensive Tätigkeiten im GDD ausführen. Aufgrund der im Vergleich etwa zu den westlichen Provinzen der Volksrepublik China steigenden Arbeitskosten im Perflussdelta sowie der geringen wirtschaftlichen Innovations- und Entwicklungskraft dieser Industrien ist dies ein Nachteil für die Attraktivität des GDD und der weiteren Stadtentwicklung von Guangzhou.<sup>291</sup>

Die Kosten für die Errichtung der Infrastruktur im GDD. Diese übernahm fast komplett die Stadtregierung von Guangzhou, was eine enorme finanzielle Belastung darstellt, wie WONG und TANG (2005: 312) hervorheben.<sup>292</sup> Verstärkt wurde diese Belastung durch die Praxis, bereits im Rahmen der Landerschließung Infrastruktur und zugehörige Dienstleistungen bereit zu stellen und zu betreiben. Investitionen aus dem privatwirtschaftlichen Sektor zur eventuellen Entlastung wurden nicht befördert und die Stadtregierung verpachtete das erschlossene Land nur zu etwa der Hälfte der tatsächlichen Kosten, wodurch sich die Refinanzierung auf die Steuerleistung der angesiedelten Unternehmen beschränkte.

Durch die Koppelung der Landnutzung, -erschließung und -vergabe an erwartete Steuereinnahmen aus Unternehmensansiedlungen können Nutzungskonflikte bzw. für eine integrative Stadtteilentwicklung suboptimale Landvergaben entstehen, zumindest solange ein wachstumsorientierter Ansatz verfolgt wird. Durch die Integration der zwischen den Subsektionen des GDD liegenden ländlichen Gebiete im Jahr 2003 ergaben sich für die weitere Entwicklung zudem Herausforderungen aufgrund des „*villages within the city chengzhongcun*“-Phänomens (Wong und Tang, 2005: 313). Bei der Umwidmung dieser ländlichen Flächen für die weitere städtische Entwicklung, entstehen häufig Diskussionen und Auseinandersetzungen um Umsiedlungen, Erwerbsquellen und Kompensationen (vgl. Abschnitt 8.1.1).

---

<sup>291</sup> V. d. H. des Beitritts der VRC zur WTO im Jahr 2001 versucht die Verwaltung des GDD nicht zuletzt aus diesen Gründen eine ökonomische Restrukturierung und einen funktionalen Wandel des Distrikts zu erreichen (vgl. Wong et al., 2006: 651; GUANGZHOU URBAN PLANNING BUREAU (GUPB), 2006).

<sup>292</sup> In Abschnitt 5.4.1 wird deutlich, dass der finanziell vorteilhaftere, als „*yin niao zhu chao (i.e. using the resources of the investors to build up necessary infrastructure)*“ (Sze, 1997: 182) bekannte Ansatz häufig nicht zu den gewünschten Einwerbungserfolgen ausländischer Investoren führte. Die grundlegende Landerschließung und Infrastrukturerrichtung durch die lokalen Regierungen noch vor der Akquise wurde daher zu einem (scheinbar notwendigen) Ansatz der wachstumsorientierten Entwicklungsstrategie der chinesischen Sonderwirtschaftsgebiete bzw. Städte.

Tabelle 16 – Die Entwicklung des Luogang Distrikts aus dem GETDD – narrative Rückschau<sup>293</sup>

Time of Approval	Office of Approval	Content of Approval
August 1999	National Science and Technology Department, Guangzhou's City Hall, City Party Committee	Guangzhou Economic and Technological Development District (GETDD) and Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone (GHIDZ) cooperate. Administration Committee of GETDD takes charge of the exploitation of Guangzhou Science Town (later included is Guangzhou International Bio-Island).
April 2000	State Council	Administration Committee of GETDD takes charge of the exploitation of Guangzhou Export Processing Zone (GEPZ) which is set up in the GETDD East Section.
June 2002	Guangzhou's City Hall and City Party Committee	Guangzhou Free Trade Zone (GFTZ) and GETDD cooperate. Guangzhou's national special economic areas are now administered by the Administrative Committee of GETDD, Establishment of Guangzhou Development District.
January 2003	Guangzhou's City Hall, City Party Committee	Luogang Town in Baiyun District, Yushu Village in Tianhe District, Bigang Village in Huangpu District and all the enterprises of agriculture, industry and commerce in Huangbei and Lingtou are placed under GDD
May 2003 June 2004	Guangzhou's City Hall	Guangzhou's City Hall entrusts Administration Committee of GDD with the authority of economic and social administration over Xiagang Town in Huangpu District, Luogang Town in Baiyun District, Sub-district offices of Donggang and Lianhe.
October 2003	State Commerce Department, Ministry of Land and Resources, Ministry of Construction	The north part of GETDD East Section and Yonghe Economic Zone are put under the charge of GHIDZ officially.
April 28, 2005	State Council	Establishment of Luogang District is approved. Community residents' committees from districts of Baiyun, Huangpu, Tianhe and Zengcheng City are allocated under the charge of Luogang District.

Quelle: WANG (2005: 33) und ergänzend HUANG (2007: 60)

Umweltprobleme sind eine weitere Herausforderungen für die Entwicklung zu einem integrativen multifunktionalen Stadtteil. WONG und TANG (2005: 314) unterscheiden diesbezüglich zwei Kategorien:

- a. Umweltprobleme, die durch substantielle Umwandlung von fruchtbarem Land sowie Wald- und Wasserflächen in industrielle und städtische Nutzflächen entstanden sind bzw. entstehen.<sup>294</sup>
- b. Umweltprobleme, die im Rahmen der industriellen Produktionstätigkeiten im GDD vor allem für die Luft und das Wasser entstehen.

<sup>293</sup> Die Bezeichnungen der Sektionen des GDD sind auf die in dieser Arbeit verwendeten Benennungen angepasst. „Guangzhou's City Hall“ entspricht der Stadtregierung von Guangzhou, das „City Party Committee“ dem Parteikomitee der Stadt Guangzhou.

<sup>294</sup> In den 20 Jahren nach der Gründung der ersten Teilfläche des späteren GDD im Jahr 1984 wurden insgesamt fast 100 qkm Land umgewandelt, davon in den Jahren 2001 bis 2002 19 qkm allein für den Ausbau der GSC.

Trotz dieser Herausforderungen kann der im Luogang Distrikt aufgegangene GDD (vgl. Tabelle 16), insbesondere die „*Guangzhou Science City*“ als Stadtzentrum von Luogang, als ein wichtiger Bestandteil der neuen polyzentralen Stadtstruktur Guangzhous angesehen werden. Die neuen städtischen Funktionen waren bei der Zusammenlegung im Jahr 2005 zwar noch im Aufbau befindlich. Im Rahmen des Bedeutungswandels des GDD setzte die Stadtregierung von Guangzhou auf begleitende Reform- und Umstrukturierungsmaßnahmen, die die Entwicklung zu einer international konkurrenzfähigen Metropole weiter unterstützen sollten (eine detailliertere Darstellung dieser Maßnahmen findet sich in den Abschnitten 8.1 bis 8.3).

## 6 Politische Kultur im Perflussdelta

### 6.1 Wesenszüge auf der nationalen und regionalen Ebene

In seiner empirischen Betrachtung weist HEBERER (2008) darauf hin, dass es *die* chinesische politische Kultur nicht gibt, sondern vielmehr eine Reihe von Kulturen bestehen, die sich teilweise deutlich voneinander unterscheiden. Die hier getroffene schematische Darstellung versucht daher einen Überblick und eine Aggregation der wichtigsten Elemente der politischen Kultur in China<sup>295</sup> zum einen abstrahiert auf deren nationale Ebene sowie zum anderen auf die regionale Ebene als den spezifischen Kontext für die in den Fallstudien beobachtbare Urban Governance.

In seiner Einführung zur politischen Kultur des heutigen Chinas identifiziert PYE (2003) Orientierungsmuster der Mitglieder der Volksrepublik China gegenüber dem politischen System in seiner Gesamtheit. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass sie eine Mischung ist aus traditionellen, konfuzianisch-daoistischen Richtlinien, Überresten der Ideologie des Marxismus-Leninismus<sup>296</sup> und der Mao-Zedong-Gedanken<sup>297</sup> sowie aus praktischen Regeln, wie in der Kommunistischen Partei Chinas vorzugehen und in einem autoritären Staat Sicherheit zu erlangen ist. Konfuzianisch-daoistische Normen bestimmen zu einem noch immer großen Teil das politische Handeln der Elite und der Massen, auch wenn sie sich dessen nicht bewusst sein müssen. Die Kontinuität dieser Grundsätze wurde für PYE (2003: 567, 568) dadurch erleichtert, dass die Chinesen traditionell als auch in neuerer Zeit die Regierung als zentral für ihre Zivilisation ansehen. Jedoch bewirkten Einflüsse der Modernisierung sowie besonders die Einführung des Kommunismus deutliche Veränderungen in der politischen Kultur. Im Rahmen der umfassenden Anstrengungen der Kom-

---

<sup>295</sup> Weiterführend empfehlen sich die Arbeiten von PYE (z. B. 1968a und 1988).

<sup>296</sup> MEISSNER (2003) bietet eine Einführung zu den philosophischen Grundlagen des Marxismus-Leninismus sowie seiner Rezeption in China. Der chinesischen Marxismus-Leninismus schließt auch die Werke von MAO ZEDONG und seit den 1980er Jahren auch die Arbeiten von DENG XIAOPENG ein, wobei ihre Beiträge als schöpferische Weiterentwicklungen des klassischen Marxismus-Leninismus gewertet werden (ebd.: 479).

<sup>297</sup> SCHRAM (2003) bietet einen lexikalischen Überblick zum Begriff der „Mao-Zedong-Gedanken“: Für diese ist die Betonung des Wertes des chinesischen Erbes wesentlich. Für MAO bedeutete dies nicht nur die Umformulierung marxistischer Grundsätze in eine den Chinesen verständliche Sprache, sondern v. a. die Anpassung und Weiterentwicklung des Marxismus entsprechend der chinesischen Realität. Im Laufe der Zeit änderten sich die Ausprägungen der Gedanken (vgl. Schram 2003: 474, sowie ausführlich Heberer, 2008: 41-45). Nach heutiger Interpretation zählen für SCHRAM (2003: 476) die folgenden Aspekte zu den wesentlichen Elementen der Gedanken:

(a) die „*Sinisierung des Marxismus*“, im Wesentlichen erhalten in DENG XIAOPENGS Formel „*Sozialismus mit chinesischen Kennzeichen*“;

(b) MAOS Ansicht, dass die wirtschaftliche Entwicklung eine hohe Bedeutung hat. Dafür sei die Energie der Massen freizusetzen, ohne die Entwicklung über einen voluntaristischen Ansatz zu verfolgen und ohne, dass Armut und Leere beim Aufbau des Sozialismus wünschenswerte Zustände wären; sowie

(c) die Beziehung zwischen Führern und Massen, die für MAO dadurch bestimmt ist, dass dem Volk zuzuhören sei, was nicht bedeutet, die Massen selbstständig denken zu lassen – ein Aspekt, der noch heute für die Führung der KPC aktuell ist.



unistischen Partei Chinas, den Charakter des chinesischen Volkes zu verändern, wurden Merkmale der traditionellen politischen Kultur zwar erfolgreich in Misskredit gebracht, die Vision einer Nation angepasster Maoisten konnte jedoch nicht erreicht werden. Die mit DENG XIAOPING angestoßenen Reformen brachten erneute Veränderungen der politischen Kultur. So wurde beispielsweise spontanes wirtschaftliches Verhalten möglich. Der bei vergleichbaren Reformen auftretende Widerstand seitens offizieller Stellen führte gegenüber der formalen Ideologie des Marxismus-Leninismus und der Mao-Zedong-Gedanken zu Zynismus und großer Unsicherheit hinsichtlich der Normen der politischen Kultur in der Volksrepublik China (Pye, 2003: 568).

Trotz der wenig kohärenten politischen Kultur in China, identifiziert PYE (2003: 568f.) durchgängige und grundlegende Themen; darunter:

- Eine stark hierarchisch geprägte Kultur: Trotz der Gleichheitsrhetorik im Rahmen der Einführung des Kommunismus bzw. des Maoismus, hatten relative Rangordnungen in der Praxis weiterhin Bestand (z. B. Gehorsam gegenüber Parteikadern). In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass sich die Kommunistische Partei Chinas selbst als die einzige Kraft versteht, die die Interessen des Volkes und der Nation sowie die „konkreten“ Zielbestimmungen erkennen, formulieren und durchführen könne (Heberer, 2008: 164).
- Eine wohlwollende, paternalistische Autoritätsstruktur: Chinesische Führer versuchen aufgrund der mit der Führungsrolle verbundenen Ansprüche an die Vorgabe moralischer und ethischer Leitbilder, in Verhandlungen eine überlegene Position zu besetzen. Es gilt darzustellen, dass sie im Recht sind und die andere Seite im Unrecht ist.

Die heutige Provinz Guangdong bzw. das Perlflossdelta blickt auf eine reiche Handelsgeschichte, die bis in die Antike zurück reicht. Das politische, ökonomische und kulturelle Zentrum der Region und Südchinas war die Stadt Guangzhou bzw. sie ist es teilweise noch immer. Als eine der ersten chinesischen Städte, die in die Reformpolitik ab 1978 einbezogen wurde, unterscheidet sie sich von den anderen Städten in der Volksrepublik China durch die ihr zugesprochene Pionierfähigkeit, die sich mit den Reformen ergebenden Gelegenheiten wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund hat sich der folgende Ausspruch etabliert:

„Guangdong is the province one step ahead in China and Guangzhou is the city one step ahead in Guangdong“ (Xu und Yeh, 2003: 361).

Die ökonomische Stärke und der politisch administrative Status von Guangzhou als Provinzhauptstadt sicherten der Stadt in den Jahrzehnten nach der Reform eine dominante

Rolle in der Region, was teilweise auch der Grund dafür war, Handlungsspielräume auszunutzen. In anschaulicher Weise stellt GARRETT (2002) die historischen Grundlagen Guangzhous dar, vor allem ab der Zeit der Konzessionen an ausländische Mächte, und fasst die Eigenständigkeit der Stadt mit seinem Buchtitel „*The Heaven is High, the Emperor Far Away*“<sup>298</sup> eindrücklich zusammen.

Die für Guangzhou skizzierte Pionierfähigkeit gilt für Shenzhen in noch stärkerem Maße. Die Entwicklung der Stadt Shenzhen ist ein direktes Ergebnis der wirtschaftlichen Reformen ab 1978. In den beiden nachfolgenden Jahrzehnten entwickelte sich die Stadt von einer kleinen Bauern- und Fischersiedlung mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern rasant zu einer Megastadt mit 9,8 Millionen Einwohnern in 2007. Mit der Ausweisung des ersten Sonderwirtschaftsgebiets zu Beginn der Reformen, der „*Special Economic Zone Shenzhen*“, wurde die Stadt als Testgebiet zur Umsetzung marktwirtschaftlicher Politiken genutzt und hatte sich in der Folge mit einer Reihe von Unsicherheiten auseinandersetzen, die im übrigen China kaum wahrgenommen und nur wenig verstanden wurden (Bruton et al., 2005: 228). Eine der Reaktionen der Munizipalregierung von Shenzhen war die Anwendung eines pragmatischen „*learn as you go*“-Ansatzes (Bruton et al., 2005: 235), um schlagkräftige Lösungen zu erarbeiten.

Auch wenn der Grad der Eigenständigkeit bzw. der Pionierfähigkeit zwischen den Städten unterschiedlich ist, wie HARTMANN (2006: 123) am Beispiel Shanghais zeigt<sup>299</sup>, weist bereits ZHU auf einen deutlich erkennbaren Wandel auf der lokalen politischen Ebene hin:

„Local government is moving from its traditional role of producing services to a new function of enabling the business community to produce, leading the transition from a welfare state to an economic development state.“ (Zhu, 1999: 535)

Vor allem lokale Beamte in Schlüsselpositionen, wie etwa Bürgermeister, verfolgen dabei nicht immer die Interessen der Bevölkerung, für dessen Vertretung sie ernannt sind. Mit der Orientierung ihres Handelns an den Interessen der ihnen vorgesetzten politischen Stellen bedienen sie häufig auch ihre eigenen. Dies liegt daran, dass hochrangige Beamte auf allen Regierungsebenen unterhalb der Zentralregierung von jeweils ihnen übergeordneten Stellen ernannt, hinsichtlich ihrer Leistungen etwa hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung beobachtet und schließlich bei entsprechenden Erfolgen bzw. Prestigegewinnen durch diese Stellen befördert werden (Wie, 2004: 304; Bruton et al., 2005: 237; vgl. Abschnitt 5.3.1). ZHU bemerkt dazu:

---

<sup>298</sup> ABRAMSON ET AL. (2002: 169) bemerken unter Verweis auf denselben Aphorismus, dass dieser historische Wesenszug der politischen Kultur in der Periode der VRC vor den Reformen durch die Maschinerie des Zentralstaats in Beijing stark eingedämmt war.

<sup>299</sup> Shanghai steht unter einer vergleichsweise stärkeren Beobachtung der chinesischen Zentralregierung und hat daher den Ruf, seine Politik stärker im Sinne von Beijing auszuüben (Hartmann, 2006: 123).

„A long term agenda for urban development is not deemed affordable as mayors may have stepped down before the vision has materialized. Short-term quantitative instead of long-term qualitative urban changes are pursued as a result.“ (Zhu, 1999: 544; ähnlich äußern sich Wong et al., 2006: 647)

Die Zentralregierung scheint diese Entwicklung der lokalen Regierung und die Unstimmigkeiten hinsichtlich dieser Aspekte der zentralen-lokalen Beziehungen erkannt zu haben. Für BRUTON ET AL. (2005: 237) zeigt sich dies daran, dass die Zentralregierung ein bewusstes Experiment in Shenzhen angestoßen hat, welches sich mit der Anpassung der lokalen Regierung an die sich wandelnde Rolle als Vermittler und Wegbereiter privater Entwicklung beschäftigt. Im Kern dieser experimentalen administrativen Struktur stehen drei Segmente: (a) die Formulierung von Politikinhalten, (b) deren Umsetzung und (c) die Supervision mit der Zielsetzung, diese bisher verbundenen Bereiche in eigenständig verantwortliche Einheiten mit einer Kontrollinstanz aufzuteilen. Shenzhen wird damit erneut zu einem Pionier in der Fortsetzung der Reformbemühungen.

Gerade das letzte Beispiel zeigt, dass neben Repositionierungsstrategien der Städte im Perlfussdelta im Rahmen der dynamischen Entwicklung des Landes und des Wettbewerbs zwischen den Städten ein weiterer Aspekt des Wandels von hoher Bedeutung ist: Die Entwicklung der lokalen Regierung in Richtung eines adaptiven und reaktionsfähigen Systems, mit der Zielsetzung, zumindest einen hinreichenden Grad von Regelung und Steuerung für Guangzhou in der sich dynamisch und rasch wandelnden mega-städtischen Landschaft des Perlfussdeltas zu erreichen.

Schon mit diesen Hinweisen lässt sich zeigen, dass die politische Kultur im Perlfussdelta vermutlich Abweichungen zur aggregierten politischen Kultur auf nationaler Ebene aufweist. Die Notwendigkeit, angepasst und effizient auf die sich aus der dynamischen Entwicklung ergebenden Herausforderungen zu reagieren, die im Rahmen der Reformen eingeräumten Sonderrollen für die Städte im Perlfussdelta, allen voran Guangzhou und Shenzhen, sowie eintretende Lerneffekte z. B. bezogen auf die Rolle, die eine lokale Regierung einnehmen soll, führten auch zu einer Veränderung der politischen Kultur im Delta. Im Rahmen grundlegender Veränderungen, wie dem Übergang von einem Wohlfahrtsstaat zu einem „*economic development state*“ (Zhu, 1999: 535) scheint es naheliegend, dass auch die Zusammensetzung der Überlegungen nach welchen die Vorstellungen des Guten eines Kollektivs strukturiert werden, also die ethisch-politische Kultur, beeinflusst werden.

## 6.2 Informelle Arrangements prägende Elemente der politischen Kultur

In seinem Überblick zur politischen Kultur und Partizipation in der Volksrepublik China zeigt HEBERER (2003b: 557) aus einer historischen Perspektive einleitend, dass der großen Masse der chinesischen Bevölkerung traditionell nur ein geringes Maß formalisierter Partizipation zugestanden wurde. Vor dem Hintergrund paternalistischer politischer Strukturen, die auf einer fiktiven Interessensidentität von Herrscher und Volk aufbaut, wurde Partizipation im Wesentlichen ausgeschlossen. Die Unterdrückung unabhängiger politischer Institutionen oder paralleler Machtstrukturen führt HEBERER (2003b: 557) auch auf den Konfuzianismus zurück, der Pflichten etwa gegenüber dem Herrscher, dem Staat oder der Familie definiert, nicht jedoch politische Rechte ableitet (vgl. vorhergehenden Abschnitt).

Die Möglichkeit zur Organisation und Artikulation von Interessen und Partizipation bzw. Einflussnahme hat sich im Rahmen der Reformpolitik erheblich ausgeweitet und zur Bildung neuer politischer Akteure geführt (vgl. Abschnitt 7), wobei die Schaffung neuer Kanäle für eine ökonomische, soziale und politische Partizipation sowohl formale als auch informelle Strukturen betrifft (Heberer, 2003b: 557). Die Kommunistische Partei Chinas mit ihren einzelnen Organen stellt dabei die wichtigste formale Koordinations- und Partizipationsmöglichkeit dar (vgl. Abschnitt 7.1). Zu den formalen Partizipationsstrukturen zählt HEBERER weiter die sogenannten Massenorganisationen, wie Gewerkschaften<sup>300</sup> oder Frauenverbände, die politischen Konsultativkonferenzen und die weiteren politischen Parteien sowie die formal gefassten Vereinigungen (vgl. Abschnitt 7.4). Zudem ist mit den seit 1979 gesetzlich eingeführten Wahlen der Volkskongresse auf den untersten Verwaltungsebenen (Kreis, Gemeinde, Dorf) ein wichtiges formales Beteiligungsorgan etabliert (Heberer, 2003b: 558).

Neben den formalen Strukturen besteht eine Reihe von informellen Mustern, die sich dort bilden, wo direkte Partizipationsmöglichkeiten gering sind (vgl. Abschnitt 3.4.2) und für die Entscheidungs- und Partizipationsprozesse in der Volksrepublik China eine hohe Bedeutung besitzen. Das weit verbreitete Handlungsmuster, administrativ-politische Entscheidungen mithilfe von Beziehungen informell zu beeinflussen, führt HEBERER (2003b: 559) auch auf die Gesellschaftsordnung zurück, die eine stark hierarchische Gliederung besitzt und gleichzeitig mit ein Beziehungsnetz durchdrungen ist. Oder nach SCHARPING (2003: 570f.), mit anderen Worten:

---

<sup>300</sup> Nach Ansicht verschiedener Interviewpartner besitzen Gewerkschaften keine bedeutenden Einflussmöglichkeiten (Int. 16, 2008; Int. 20, 2008) und verschiedene Angelegenheiten würden teilweise auch von den Personal- oder Managementbüros der Unternehmen direkt gehandhabt (Int. 20, 2008). In jüngerer Zeit würden die Gewerkschaften ihr Engagement jedoch stärker forcieren, da sich gezeigt habe, dass sich darüber höhere Löhne durchsetzen ließen (Int. 16, 2008).

„Solche historisch gewachsenen und kulturell begünstigten Verhaltensmuster haben komplizierte und diffuse Formen der Beschlussfassung erzeugt. Auseinandersetzungen werden durch eine Vielzahl konkurrierender Organe mit unklaren Kompetenzregelungen und durch das Prinzip der dualen Leitung unterer Einheiten durch funktionale und territoriale Verwaltungsstränge gefördert.“

Als wesentliche informelle Elemente unterscheidet HEBERER (2003b: 559) Beziehungsnetzwerke („*guanxi*“), Klientelismus und Patronage, Regionalismus bzw. Kommunalismus und weitere Momente, die häufig in der Diskussion zur politischen Partizipation vernachlässigt werden (Inklusion, Kompromisse, Kollektivaktionen sozialer Gruppen und individualisiertes Handeln).<sup>301</sup>

## Guanxi

„*Guanxi*“ oder *soziale Beziehungen* (Heberer, 2003a: 280) begleiten das Alltagsleben der Chinesen und bezeichnen nach HARTMANN (2006: 63) das Verhältnis zwischen zwei Personen ungleicher Ressourcenausstattung. Sie werden als Mittel zur Erreichung bestimmter Ziele genutzt und sind nach HEBERER (2003a: 281) weniger eine private Beziehungsstruktur als vielmehr ein Rollenspiel, in dem auf Grundlage von (konstruierten) Gemeinsamkeiten, wie etwa dem Geburtsort, der Militärzeit, der Universität oder einer gemeinsamen Bekanntschaft, Erwartungen bzw. moralische Verpflichtungen (Scharping, 2003: 571) erzeugt werden. Neben sozialer Unsicherheit, die sich insbesondere dann einstellt, wenn andere Sicherheitsstrukturen (z. B. Clan, Dorfgemeinschaft) keine Schutzfunktion mehr übernehmen können, sieht HEBERER (2003a: 282) das vergleichsweise hohe Misstrauen der Chinesen gegenüber ihrer Umwelt und ihren Mitmenschen als die wesentlichen Ursachen für die Ausbildung von „*guanxi*“.

Auch wenn „*guanxi*“ im Kern somit persönliche soziale Beziehungen darstellen, sind sie nicht nur auf der individuellen Ebene von Bedeutung, sondern spielen auch auf der Ebene der politischen Akteure eine Rolle. Über die Nutzung der „*guanxi*“ einzelner Persönlichkeiten als Vertreter komplexer politischer Akteure (vgl. Abschnitte 3.5.4 und 7) können Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse erleichtert bzw. beschleunigt werden. Die Vertreter gelten als Garantiegeber („*baozheng ren*“) und verleihen den „*guanxi*“ ihre wirtschaftliche Bedeutung, so HERRMANN-PILLATH (2003b: 541). HEBERER (2003a: 282) sieht in den „*guanxi*“ daher ein Mittel zur Beeinflussung von Politik und politischen Entscheidungen, welches gleichzeitig als Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft dient:

---

<sup>301</sup> DIGAETANO und STROM (2003) definieren ein spezifisches Verständnis zu informellen Arrangements (vgl. Abschnitt 3.4). „*Guanxi*“ wird daher hier als informelles Element (von mehreren denkbaren) innerhalb von informellen Arrangements eingeordnet. Im Rahmen der Identifikation wären die mit dem Element verbundenen Ausprägungen vermutlich am ehesten im Bereich „*governing logic*“ unter „*reciprocity*“ einzuordnen (vgl. Abschnitte 3.5.5 und 9),

„guanxi sind weder ein typisch konfuzianisches noch ein typisch sozialistisches Konzept, sondern müssen als gesellschaftliches Organisationsprinzip interpretiert werden, das nicht nur kulturell oder politisch erklärbar ist und in der VR China genauso wirkt wie auf Taiwan oder unter den Auslandschinesen.“

HERRMANN-PILLATH (2003b: 541) weist darauf hin, dass der chinesische Staat jedoch über Netzwerke eine indirekte politische Steuerung auszuüben versucht (z. B. über Kooption oder die Verpflichtung von Vermittlern) und hält dies für eine Ursache der analytischen Schwierigkeiten bei der Nutzung des Konzeptes der Zivilgesellschaft auf die korporativen Strukturen in der Volksrepublik China.<sup>302</sup>

Dabei haben „*guanxi*“ nicht nur positive Effekte, sondern können durch die darüber ausgeübten Einflussnahmen behindernd wirken, wie HEBERER (2003a: 282) betont: Der Einfluss eines Funktionärs innerhalb einer Behörde wird etwa nicht allein durch seine formale Position bestimmt, sondern auch über seine Beziehungen und seine Mitgliedschaft in Seilschaften. Mit den „*guanxi*“ als informelles System, über welches sich Individuen oder Gruppen Einfluss, Macht und Vorteile sichern möchten, können (formale) Entscheidungsstrukturen und -prozesse untergraben und zudem unter marktwirtschaftlichen Bedingungen das Anwachsen von Korruption begünstigt werden. Die Nutzung offizieller Ämter und Funktionen zum persönlichen Vorteil ist ein (negativer) Grundzug der politischen Kultur der Volksrepublik Chinas (Pye, 2003: 570) und zeigt, dass die Abgrenzung von privatem oder öffentlichem Handeln schwer möglich ist (Hartmann, 2006: 61).<sup>303</sup>

Für HEBERER (2003a: 281) sind jedoch die auf tatsächliche oder ideelle Gemeinsamkeiten und damit persönliche Bindungen gegründeten „*guanxi*“ grundsätzlich von der Korruption abzugrenzen, auch wenn starke Berührungspunkte und nach HARTMANN (2006: 123) sogar fließende Übergänge bestehen. Gerade unterhalb der Ebene des Zentralstaats (Provinzen, Kommunen, Gemeinden) werden aufgrund einer schwachen Geltungskraft allgemeiner Normen „*guanxi*“ umfassender wirksam und umfassender praktiziert, weshalb die Politik intransparenter und korrupter erscheint, so HARTMANN (2006: 123) weiter.<sup>304</sup>

Die Bedeutung dieser sozialen Beziehungsnetzwerke und der Beziehungspflege auf einer personalisierten Ebene haben auch die in Guangzhou tätigen ausländischen Unternehmen erkannt:

---

<sup>302</sup> Zum Staatskorporatismus vgl. auch die Ausführungen im Abschnitt 7.4

<sup>303</sup> Gleiches gilt nach HERRMANN-PILLATH (2003b: 542) ebenfalls im Netzwerkbereich zwischen Behörden und Unternehmen, wo intensive Absprachen üblich sind. Insbes. den staatseigenen Unternehmen bestünde ein Graubereich, da nicht eindeutig zu entscheiden sei, wer die Eigentümerfunktion ausübe und wo die Grenzen des Unternehmens lägen.

<sup>304</sup> Für weitere Ausführungen zur Bedeutung von „*guanxi*“ und dieser Netzwerke für die politischen Strukturen in Guangdong vgl. bspw. GARRETT (2002) und HEILMANN (2004).

So berichtet ein VERTRETER DER DESMA (GZ) MACHINERY & ENGINEERING Co., LTD. (Int. 1, 2007) von einer längeren Orientierungsphase im Zusammenhang mit Verwaltungs- und Regelungsstrukturen und -prozessen zur und nach der Ansiedlung in der „Guangzhou Free Trade Zone, GFTZ“. Zwar sei die Tätigkeit in der GFTZ mittlerweile grundsätzlich unproblematisch, gerade im Zusammenhang mit Zollvorgängen zeige sich jedoch die Bedeutung informeller Netzwerke im Hinblick auf eine reibungslose Abwicklung der Vorgänge.

Vor diesem Hintergrund greift ein in Panyu tätiges Unternehmen bei Zollangelegenheiten auf einen Agenten zur Übermittlung von Zollunterlagen zurück, obwohl es seit langem alle Im- und Exportdokumente vollständig und eigenständig erarbeitet. Dadurch, dass der Agent die Beamten kenne, sei die Abwicklung mit der Zollbehörde schneller, was das Unternehmen nachweislich ermittelt habe (Int. 14, 2007).

Neben dem Einsatz von Agenten wird jedoch auch auf direkte persönliche Kontakte zu und regelmäßigen Austausch mit den Verwaltungsbehörden der GFTZ gesetzt und darüber hinaus weiteres Vertrauen durch aktive Einbindung bei der Entwicklung von Lösungsansätzen bei Problemen mit Zollbestimmungen (Int. 15, 2008) oder der Energieversorgung und Transportmitteln (Int. 42, 2007) geschaffen.<sup>305</sup>

Gleichzeitig haben die Unternehmen jedoch bei der Beziehungsarbeit mit chinesischen Partnern bzw. Behörden unternehmensinterne Standards zur Geschäftsführung zu berücksichtigen: Ein MANAGER VON OSRAM GUANGZHOU BL Q A (Int. 49, 2007) weist so etwa darauf hin, dass Osram relativ strengen, von Siemens übernommenen Regularien hinsichtlich der Kontaktpflege folge und z. B. Neujahrskarten nicht mehr als opportun gälten. Im Falle eines Kontaktbedarfs würde der Werksleiter die Situation evaluieren und ggf. zusammen mit dem bzw. über den chinesischen Joint Venture Partner als Eigentümer der Landnutzungsrechte behördliche Kontakte initiieren.

### Klientelismus und Patronage

Neben dem Guanxi-System sind für HEBERER (2003b: 559) Patronage (Patron-Klienten-Verhältnisse) und der Klientelismus von Bedeutung, da diese Systeme vor dem Hintergrund sozialer und politischer Unsicherheit, des Machtmonopols der KPC sowie eines Feh-

---

<sup>305</sup> Dabei weist der RECHTSANWALT (Int. 24, 2007) darauf hin, dass im Rahmen dieser Abstimmung erfolgte Zusagen von Beamten selten schriftlich erfolgen. Zwar gibt es Interessensbekundungen, z. B. Investmentmemoranden bei Industrieansiedlungen, welche Fläche, Kosten, Nutzungsarten usw. beschreiben, jedoch im Weiteren mit einem separaten Vertrag zu konkretisieren wären. Behördliche Vorbescheide, wie etwa in Deutschland üblich, gibt es nicht. Daher werde häufig ein direkter Kontakt mit den entscheidungsrelevanten Beamten gesucht und besprochen, welche Unterlagen verlangt, welche Formulierungen gewünscht werden usw. Nach Sondierung dieser Punkte erfolgt dann die formale Antragstellung zur Genehmigung. Durch die fehlende schriftliche (Vor-)Zusage bzw. Einschätzung des Beamten besteht aber eine Restunsicherheit, wenn etwa Vorgesetzte die Einschätzung des Beamten nicht teilen und andere Vorgaben machen.

lens oder ineffizienter und ineffektiver rechtlicher Regelungen die Durchsetzung von Interessen erleichtern. Anders als „*guanxi*“, bei denen vor allem personale Bindungen die Voraussetzung für eine Austauschbeziehung schaffen, sind Patronage und Klientelismus durch rein instrumentelle, durch Kosten-Nutzen-Überlegungen bestimmte Zweckbeziehungen geprägt, bei denen Loyalität gegen Fürsorge getauscht wird (Scharping, 2003: 571; Hartmann, 2006: 63f.). Zudem sind insbesondere Patronage-Klient-Beziehungen durch vertikale Abhängigkeitsverhältnisse gekennzeichnet, während sich bei „*guanxi*“ Mischungen horizontaler und vertikaler Verhältnisse ergeben können (Heberer, 2003a: 281).<sup>306</sup>

### Regionalismus, Kommunalismus

Unter dem Regionalismus oder dem Kommunalismus versteht HEBERER (2003b: 559) insbesondere wirtschaftlich geprägte regionale oder lokale Verselbstständigungstendenzen, wobei die lokalen Interessen den gesamtstaatlichen Interessen vorgezogen werden und dadurch eine politische Beteiligung auf einer geographisch-administrativen Ebene darstellen. Als prominentes Beispiel für die Volksrepublik China führt er die Meldung geringerer Steuergewinne an die zentrale Ebene durch die lokalen Ebenen auf, sodass letztere die Überschüsse für eigene Entwicklungszielsetzungen verwenden können und diesen eine politische Partizipation ermöglicht, auch wenn formelle Vorgaben nicht erfüllt werden. Die Verselbstständigungstendenzen können dabei insbesondere bei Uneinigkeit auf den übergeordneten Ebene und dem Besitz eigener (finanzieller) Ressourcen auf den untergeordneten Ebenen verstärkt werden und sind zudem durch informelle Strukturen der Patronage und „*guanxi*“ überlagert, wie SCHARPING (2003: 571) ausführt.

### Weitere Momente

Neben den oben aufgeführten, informellen Strukturen der Einflussnahme im Zusammenhang mit politischen Entscheidungsprozessen über Netzwerke, Seilschaften oder gar Korruption sind nach HEBERER (2003b: 559) noch weitere Momente zu berücksichtigen,<sup>307</sup> die es ermöglichen, Interessen und Kompromisse zu verhandeln. SCHARPING (2003: 572) hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass informelle Strukturen (Manipulation, Ausweichtaktiken) vor dem Hintergrund der großen Differenz zwischen Verkündung und Um-

---

<sup>306</sup> Zwar findet sich das grundlegende Konzept des hier erläuterten Klientelismus in der klientelistischen Governance-Form wieder, jedoch ist diese anders definiert (vgl. Absatz 3.4.3).

<sup>307</sup> HARTMANN (2006: 62) weist zudem hin auf die hohe Bedeutung der Familie für alle Lebensbereiche, auch der Politik. So werden die verlässlichen Halt bietenden Familienbände z. B. auch bei Behördenentscheidungen genutzt, um Prozesse zum eigenen Vorteil zu beeinflussen. Dieser Aspekt bleibt im Weiteren jedoch unberücksichtigt.



setzung von Politik in der Volksrepublik China stets eine Rolle gespielt haben, wobei dies insbesondere gilt, solange noch die von der KPC vorgegebene politischen Rahmenbedingungen eingehalten werden (Heberer, 2003b: 559). Als ursächlich dafür sieht SCHARPING (2003: 572f.) neben Effekten des politischen Systems auch Strukturschwächen, wie etwa unrealistische oder unklar formulierte Zielvorgaben der zentralen Ebene oder die fehlende Mitsprache der von politischen Entscheidungen Betroffenen. Angesichts der mit der Dezentralisierung angepasstem Verfügungsgewalt über Staatseinnahmen und –ausgaben und den damit zusammenhängenden beschränkten Ressourcen (insbesondere für die Zentralregierung), die unter anderem Korruption und Improvisation erzeugen, sehen sich Regierungsorganisationen häufig zu Kompromissen und Rücksichtnahmen gezwungen (Scharping, 2003: 573).<sup>308</sup> Zu den Momenten, die die politische Beteiligung mitbestimmen, zählen:

*Inklusion:* Über die Einbindung ausgewählter Personen und Gruppen in den politischen Entscheidungsprozess, insbesondere über Diskussionen und Konsultationen (in der Stadtplanung beispielsweise Planungsexperten, Forschenden und Investoren) ermöglicht die KPC ein gewisses Maß an Beteiligung (vgl. etwa Abschnitt 8.1). Die in diesen Beteiligungsprozessen geäußerten Meinungen und Vorschläge werden, so HEBERER (2003b: 559), durchaus aufgenommen, auch wenn sie in der Regel durch einen vorgegebenen Diskursrahmen und die Beteiligung lediglich ausgewählter, im politischen System akzeptierter Personen und Gruppen eingeschränkt sind.

*Aushandeln von Kompromissen:* Damit bezeichnet HEBERER (2003b: 559) die traditionellen Verhandlungsprozesse zwischen oder innerhalb der verschiedenen Hierarchieebenen mit dem Ziel, Widerstände bei der Durchsetzung von Interessen zu reduzieren. Zum Bereich der Kompromisse lässt sich auch eine typische Vorgehensweise zuordnen, auf die ein RECHTSANWALT (Int. 24, 2007) hinweist. Das Vorgehen sei in vielen Bereichen so, dass zunächst ein Zustand vorgefunden wird, der dann im Nachhinein reglementiert und legalisiert wird:

„In Shenzhen gibt es in verschiedenen Außenbezirken Bereiche, wo bis zu 80 % der Gebäude illegal gebaut worden sind. Auch große Fabriken und Einkaufszentren und wo man jetzt auch dort eine spezielle Regelung erlassen hat, wie man das nachträglich gegen Zahlung einer kleinen Strafe legalisieren kann.“

---

<sup>308</sup> Insgesamt vermag SCHARPING (2003: 570, 571) keinen zwingenden Kausalzusammenhang feststellen. So erkennt er bei einer Betrachtung der historisch gewachsenen und kulturell bedingten Verhaltensmuster politischer Entscheidungsprozesse, dass bei einer Reihe von Politikfeldern unscharfe Richtlinien der zentralen Ebene mit einer langen Kette der Machtdelegierung und extensiv genutzte Interpretations- und Gestaltungsspielräume auf den unteren Ebenen häufig sind. Die mangelnde Eindeutigkeit der Normen sieht er dabei auch als Instrument, den stark abweichenden Umsetzungsbedingungen innerhalb der VRC und der Notwendigkeit zur Vermittlung zwischen Interessensgruppen zu entsprechen.

Diese Handlungsweise sieht der RECHTSANWALT (Int. 24, 2007) im Wesentlichen in den fehlenden rechtlichen Regelungswerken begründet: Anstatt grundsätzliche Regelungen zu schaffen, würden vielmehr einzelne Zustände behoben.<sup>309</sup> Dass Sachverhalte allgemein geregelt würden, komme nach Ansicht des RECHTSANWALT (Int. 24, 2007) erst ganz langsam.

*Kollektivaktionen sozialer Gruppen:* Beispiele für Kollektivaktionen in der Volksrepublik China sind unter anderem falsche Angaben über Erträge oder Anbauflächen, was von HEBERER (2003b: 559) als „Alltagswiderstand“ bzw. als „Partizipation und Interessensdurchsetzung der Schwachen“ bezeichnet wird. Aufgrund der sozialen und wirtschaftlichen Kosten dieses Widerstands können mittel- bis langfristig politische Veränderungen erreicht werden.

*Individualisiertes Handeln:* Auch im individuellen Handeln erkennt HEBERER (2003b: 560) ein Element für die Partizipation in politischen Entscheidungsprozessen, wenn er feststellt:

„Neue ökonomische Eliten wie Privatunternehmer entwickeln ein soziales und politisches Partizipationsinteresse und versuchen zugleich mittels ihres ökonomischen Machtpotenzials, aber auch durch Übernahme politischer Ämter, Kauf von Wählerstimmen und Funktionären Einfluss auf die Politikgestaltung zu nehmen.“<sup>310</sup>

---

<sup>309</sup> Eine Praxis, die ein PLANER DES GUANGDONG URBAN PLANNING AND DESIGN INSTITUTE (Int. 25, 2007) an einem anderen Beispiel bestätigt, wobei hier auch gewisse Inklusionsaspekte deutlich werden. Die Stadtregierung von Guangzhou beabsichtigte im Rahmen der Stadtentwicklung bspw. die in den Innenstadtdistrikten Haizhu und Yuexiu Distrikt angesiedelte Industriebetriebe in Außenbezirke zu verlagern. Da das Land den Betrieben selbst gehörte, stand die Stadtregierung vor der Herausforderung ausreichende Anreize für eine Umsiedlung zu schaffen, wobei die Ausgestaltung der Politik zur Umsiedlung bzw. der Substitutionen (Kompensationen) in einem sehr sensiblen Entscheidungsprozess umgesetzt worden seien. Die Umsetzung erfolgte dann jedoch nicht auf Grundlage von etwa erarbeiteten Richtlinien, sondern anscheinend im Rahmen einzelner Verhandlungen. Dazu der PLANER: „*In China the things usually go two ways, some people with some good idea come to the locals [gemeint sind hier die Industriebetriebe in Guangzhou], the locals will say, oh, good, good, good, then go to the top of the city [Guangzhou] to do some policy. Two ways. Now in the city level they are trying to do kind of this policy to promote downtown area to build creative industry of different area not only housing.*“

<sup>310</sup>Zur Bedeutung von Führungspersönlichkeiten für das Handeln „komplexer Akteure“ vgl. auch Abschnitt 3.5.4 und 7.

## 7 Akteursgefüge in den Wirtschaftseinheiten von Guangzhou

Politische Akteure, die versuchen politische Entscheidungen zu ihren eigenen Gunsten und zugunsten der von ihnen vertretenen Interessen zu beeinflussen, bilden den Kern des Akteurskonzeptes bei DIGAETANO und STROM (2003: 371; vgl. auch DiGaetano und Kle-manski, 1999; Mossberger und Stoker, 2001: 829). Abhängig von den jeweiligen Politikagenden entstehen unterschiedliche Allianzen zwischen den verschiedenen und für die gesetzten Inhalte relevanten Akteuren.

Ausgangspunkt für die Identifikation und Zuordnung der in dieser Arbeit zu untersuchen- den relevanten Akteure ist das Konzept der „komplexen Akteure“, das bereits in Abschnitt 3.5.4 beschrieben wurde (vgl. auch Abschnitt 3.5.5). Dabei sind „key decision makers“ für die konfigurationsanalytische Zuordnung von Regelungs- und Steuerungsformen entlang der von DIGAETANO und STROM (2003) postulierten idealtypischen Governance-Formen von Bedeutung. In der konkreten Fallstudienbetrachtung wird zur Beschreibung der Einbin- dung in die Ausgestaltung von Politikagenden aggregierend auf die von SWIANIEWICZ (2006: 248) vorgeschlagene Typologie aktiven und passiven Akteurshandelns („passive“, „co- implementor“, „policy discussant“, „co-producer“) zurückgegriffen.<sup>311</sup>

Die tatsächlich in dem jeweiligen Governance-Prozess relevanten „key decision maker“ sind durch die Analyse der Entscheidungsprozesse zu identifizieren. Da die inhärenten Regeln der Mitgliedschaft, die zur Verfügung stehenden Handlungsressourcen, die Menge ihrer (legitimen) Handlungsweisen, die Kompetenzen sowie die zu verfolgenden Zielset- zungen der „key decision maker“ als komplexe Akteure auch im Rahmen der Einbettung in einen institutionellen Kontext definiert sind (Scharpf, 2000: 79; ähnlich Abramson et al., 2002: 178; vgl. Abschnitt 8), erscheint eine detaillierte Typisierung verschiedener, in- nerhalb von Koordinationsprozessen agierenden „key decision makers“ mit direktem Be- zug zu den hier betrachteten Fallstudien als zielführend.<sup>312</sup>

Dennoch soll in diesem Abschnitt ein allgemeinerer, einordnender Überblick zu den für die der Fallstudien grundsätzlich als relevanten bzw. relevant erscheinenden politischen Ak- teure vorgenommen werden. Als Gliederungsansatz wird dazu auf die von DIGAETANO und STROM (2003: 366) im Rahmen der von ihnen postulierten idealtypischen Governance-

---

<sup>311</sup> Der Ansatz von SWIANIEWICZ (2006) wird zudem im Rahmen der Operationalisierung und der Be- trachtung des institutionellen Milieus genutzt; vgl. auch Abschnitte 3.5.3 und 8).

<sup>312</sup> Auf einen interessanten Aspekt verweisen dabei ABRAMSON ET AL. (2002: 178) wenn sie ausführen: „Current practice tends to emphasize negotiated compliance (or in some cases, non-compliance) with the formal norms of development, thus creating a fair degree of unpredictability for the future planning of the city, despite the best intentions of local planners.“ Gerade diese mögliche Unvorhersehbarkeit im Rahmen einzelner Entscheidungsprozesse unterstützt die Forderung nach einer genauen Betrachtung.

Formen genutzten Ausprägungen in der Merkmalskategorie „*key decision maker*“ zurückgegriffen: Politiker, Klienten, Beamte und Führungspersönlichkeiten aus Wirtschaft und Gesellschaft bzw. konkreter auf die dadurch vertretenen politischen Organisationen (Parteien), Regierungs- und Verwaltungsorganisationen (z. B. Behörden), wirtschaftliche Organisationen (z. B. Unternehmen), Interessensverbände und Nichtregierungsorganisationen oder soziale Bewegungen.

## 7.1 Politische Organisation

Die politische Institutionenordnung der Volksrepublik China ist ein zentralisiertes, sozialistisches Ein-Parteien-System mit einer hierarchischen Kommandostruktur (Emmerich et al., 2003: 575, 577; Heilmann, 2004: 101; o. J.: 1; vgl. Abschnitt 5.1.1.2).<sup>313</sup> Unter JIANG ZEMIN und der von ihm entwickelten Position der „*Drei Repräsentationen*“ („*sange daibiao*“)<sup>314</sup> gelangte die Kommunistische Partei China (KPC) zu ihrer heutigen Stärke (HAMPTON, 2006: 32). Auch wenn die Verfassung der Volksrepublik China im Jahr 1982 (später mehrfach modifiziert) erstmals ausdrücklich festlegt, dass die Verfassung das Grundgesetz des Staates ist, höchste gesetzliche Autorität besitzt und keine Organisation das Privileg genießt, Gesetze zu übertreten, geht der Führungsanspruch der KPC darüber hinaus. So betrachtet sich die KPC als

„[...] the vanguard of the Chinese working class and of the Chinese people and the Chinese nation.“ (Auszug aus dem Eingangssatz ihrer Verfassung, November 2002, zit. nach Hampton, 2006: 32).

Abseits dieser Rhetorik stellt HEILMANN (o. J.: 3; vgl. Scharping, 2003: 570) fest, dass die KPC faktisch über der Verfassung und dem Volke steht:

„Die Partei, nicht das Volk, ist der Souverän im Staat und der VR China“ (Heilmann, o. J.: 3).

Die Organisationsform der KPC folgt leninistischen Prinzipien eines „*Demokratischen Zentralismus*“. Ihre Entscheidungs- und Interventionsbefugnisse sind dabei in politischen, administrativen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragen faktisch nicht beschränkt, alle Parteiorgane und -mitglieder sind an die Entscheidungen der Parteizentrale gebunden, Fraktionsbildungen sind verboten. Als zentralisierte hierarchische Organisation steuert die KPC die politische Mobilisierung und Kontrolle und fungiert mit ihren (untergeordneten) Parteikomitees, Parteigruppen und Basisorganisationen als oberste Entscheidungsinstanz in der Volksrepublik China. Die Führungskader der Partei sichern

---

<sup>313</sup> Nach EMMERICH ET AL. (2003: 577; vgl. Heilmann, o. J.: 5) bestehenden zwar insgesamt acht sogenannte Demokratische Parteien. Diese sind jedoch von der KPC kontrollierte Konsultativorgane und stehen nicht im politischen Wettbewerb miteinander.

<sup>314</sup> Im Februar 2000 erklärte JIANG ZEMIN, dass die KPC die Repräsentation als (1) die produktivste Kraft der chinesischen Gesellschaft, (2) die am fortgeschrittenste Kulturform der chinesischen Gesellschaft und (3) der fundamentalen Interessen des Volkes verkörpert (Hampton, 2006: 32).

diesen Anspruch zusätzlich, indem sie in Personalunion die Schlüsselpositionen des politischen Apparats übernehmen (Emmerich et al., 2003: 575f.; Heilmann, o. J.: 2; Scharping, 2003: 570).

Die Verfassungs- und Staatsordnung gründet sich auf Modellen der frühen Sowjetunion (Diktatur unter Führung der Partei, Gewaltenkonzentration statt -teilung), wobei jedoch in Teilbereichen eigenständige Elemente hinzugefügt werden (Emmerich et al., 2003: 575). Unter der in diesem Zusammenhang bemühten Formel des „*Sozialismus mit chinesischen Eigenschaften*“ wird nach CHAN (1989: 330, 331) vor allem die Kombination dezentralisierter wirtschaftlicher Kontrolle bei gleichzeitig enger zentralistischer politischer Machtkonzentration verstanden.

Nach EMMERICH ET AL. (2003: 575) ist die politische und administrative Praxis in der Partei- und Staatsorganisation jedoch durch einen geringen Grad an (formaler) Institutionalisierung und einen Mangel an wirkungsvollen Kontrollinstanzen gekennzeichnet:

„Informelle Verfahren der Machtausübung, verdeckte Einflusshierarchien sowie politisches und administratives Handeln, das offiziellen Regeln häufig widerspricht sind durchgängige Grundmerkmale der Regierungspraxis.“ (Emmerich et al., 2003: 575)

Die im Rahmen der wirtschaftlichen Reformen umgesetzte schrittweise Lockerung der Kontrolle verstärkte diese Bedingung der chinesischen Politik zusätzlich.

Der politische Entscheidungsprozess bleibt vor diesem Hintergrund auf offizielle Leitungsgremien und die informellen Beziehungsgeflechte der Partei und Staatsorgane begrenzt. Das bedeutet jedoch, dass neben den formalen Normen von Parteistatus und Verfassung sich eine spezifische Dynamik entwickelt hat, die durch verdeckte Einflussnahmen und Entscheidungsverfahren geprägt ist, so EMMERICH ET AL. (2003: 577) weiter (vgl. Abschnitt 5.1.1.2):

„Politische Macht beruht nicht nur auf Positionen und Organisationen, sondern in hohem Maße auf persönlichem Prestige und Anciennität, auf der Loyalität zahlreicher Protégés und auf geschickter politischer Manipulation aus dem Hintergrund. Die Zugehörigkeit zu Patronage-Netzwerken [...] spielt für den politischen Aufstieg und für den Einfluss auf die politische Willensbildung eine entscheidende Rolle [...].“ (Emmerich et al., 2003: 577; vgl. Heilmann o. J.: 6; vgl. dazu zudem Abschnitt 6.2.

Auch wenn diese Praxis der Entscheidungsfindung Dynamiken sowohl entlang offizieller, formaler als auch entlang informeller Beziehungsgeflechte beinhaltet und damit häufig undurchsichtig ist, wird der Durchgriff der Partei als auch der Staats- und Regierungsapparate von der zentralen Ebene bis hinunter auf die lokalen Ebenen durch eine Reihe von Autoren als hoch bewertet (vgl. z. B. Emmerich et al., 2003: 577; Heilmann, 2004: 95;

Hampton, 2006: 32; Lin et al., 2006: 306; vgl. Abschnitte 5.1.1.2 und 7.2 sowie für die Verwaltungsebenen Abbildung 3). LIN ET AL. (2006: 306) merken dazu etwa an:

„China’s bureaucracy is an elaborate network that extends to all levels of society, down to the neighborhood and working units and exhibits a high degree of discipline by international standards. Within each level, an impressive organizational apparatus is able to transmit state policies down to lower-level government agencies step-by-step through several layers of government bureaucracy.” (ähnlich äußert sich Heilmann, 2004: 95)

Dieser Einfluss wird durch die Patronage-Beziehungen beeinflussten Besetzungsverfahren (Nomenklatura) politischer Ämter gewährleistet, wie u. a. HERMANN-PILLATH UND FENG (2004: 416) zeigen. Kandidaten für (leitende) Regierungs- und Kaderpositionen auf allen Verwaltungsebenen werden durch die KPC (auf der übergeordneten Ebene) vorgewählt und den Vertretern der lokalen Volkskomitees zur Wahl bzw. Bestätigung vorgeschlagen. Die Amtsinhaber sind so unmittelbar den ihnen vorgesetzten Regierungs- und Parteiorganen verantwortlich.<sup>315</sup> WANG (2006b: 83) hebt hervor, dass sich diese Einflussnahme jedoch nicht nur auf die Verwaltungsebene beschränkt, sondern die KPC über Untereinheiten ihres Zentralkomitees auch leitendes Personal in Staatsunternehmen sowie Mitglieder in Aufsichtsräten und Vorständen großer Unternehmen benennt, wobei die so eingesetzten Personen über enge Beziehungen zu Spitzenbeamten bzw. -funktionären verfügen und der chinesische Staat sich so Einfluss im wirtschaftlichen Bereich sichert (vgl. Abschnitt 7.3).

Die faktischen Durchgriffsmöglichkeiten zeigen sich auch an einer Organisationspraxis, auf die eine PROFESSORIN DER SUN YAT-SEN UNIVERSITÄT (Int. 19, 2008) hinweist: Anders als die Struktur der Verwaltungsorganisation, ist es der KPC per Gesetz nicht gestattet, sich auf der untersten lokalen Ebene zu organisieren, wodurch sie keinen rechtlichen und politischen Durchgriff etwa auf die Nachbarschaftseinheiten und „work units“ habe. Vor dem Hintergrund ihres tiefgreifenden und umfassenden Führungsanspruchs in allen Lebenslagen der Gesellschaft, sähe es die KPC jedoch als ihr legitimes Recht an, auch auf diesen untersten Ebenen Einfluss auszuüben, zu bewahren und zu kräftigen. Über flexible Strukturen, die formal eigentlich unzulässig seien, hätte es die KPC geschafft, eine Strategie zur Verstärkung ihrer Regierungs- und Verwaltungslegitimität umzusetzen, die auf diesen un-

---

<sup>315</sup> Konsequenterweise ist ihr unternehmerisches Interesse daher auf die Erbringung von Leistungen fokussiert, die durch die übergeordneten als Zielvorgaben für höhere Karrierestufen erwartet und evaluiert werden. HERMANN-PILLATH UND FENG (2004: 416) betonen, dass die öffentliche Meinung für diese lokalen Amtsinhaber dennoch eine wichtige Rolle spielt, da sie die Ergebnisse ihrer politischen Aktivität beeinflussen kann. V. d. H. eines in den Finanzreformen begründeten Wettbewerbs zwischen Regierungseinheiten beobachten sie daher einen zunehmenden Grad an Austauschbeziehungen zwischen diesen (bzw. den sich für höhere Ämter empfehlenden Amtsinhabern) und den Staatsbürgern, etwa durch die Bereitstellung von Ressourcen im Bereich öffentlicher Investitionsprojekte.

tersten lokalen Ebenen der Partei zu einer wesentlich höheren Bedeutung verhalf, als die der eigentlich zuständigen administrativen Einheiten.<sup>316</sup>

## 7.2 Regierungs- und Verwaltungsorganisation

Neben der politischen Organisation sind die Regierungs- und Verwaltungsorganisationen von Bedeutung, die die Umsetzung der politischen Inhalte zur städtischen Entwicklung und damit (maßgeblich) die politischen Entscheidungsprozesse bzw. die interlokalen Governance bestimmen (vgl. Sellers, 2005: 430; vgl. Tabelle 5). Die Einheiten des Regierungs- und Verwaltungsapparats waren nach der Gründung der Volksrepublik China als Vollzugsinstrumente der Kommunistischen Partei Chinas gedacht (Heilmann, 2004: 95), nicht als Einheiten eines durch formale Institutionen definierten Verfassungsstaats. Die Regierungs- und Verwaltungseinheiten erhielten mit dem Ausbau ihrer bürokratischen Apparate jedoch ein eigenes politisches Gewicht und konnten dieses mit Beginn der Reformen vor dem Hintergrund ihrer Fähigkeit zu administrativer Konsolidierung und Professionalisierung ausbauen, insbesondere hinsichtlich wirtschaftlicher Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume (Heilmann, 2004: 95; o. J.: 3). Vor allem seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ersetzte ein neues Grundmuster die innerstaatliche Willensbildung, so HEILMANN (2004: 102) weiter. Innerhalb der komplizierten und arbeitsteiligen Regierungs- und Verwaltungsorganisation mit dem chinesische Staatsrat an der Spitze, werden Kompetenzstreitigkeiten und Interessenskonflikte über ein gestaffeltes System übergeordneter Koordinationsorgane zu lösen versucht; wobei widersprüchliche Einzelentscheidungen insbesondere entlang ressortübergreifender Politikfelder eine häufige Erscheinung sind (Scharping, 2003: 571). Spitzenbeamte bzw. -funktionäre in den Verwaltungseinheiten auf der Ebene der Provinzen haben heute ein beträchtliches Gewicht im politischen System der Volksrepublik China (Heberer, 2003b: 559; Heilmann, 2004: 102; vgl. Abschnitt 7.4). MA (2005: 478) bemerkt dazu:

„[...] spatially, this strategy of nation-building represents a downward shift of state power from a single unitary national scale to multiple local scales, giving rise to a new power matrix in geographic space since the 1980s.”

Vor allem über die von den Städten getragenen wirtschaftlichen Reformen folgten grundlegende administrative Veränderungen, die zu neuen entscheidungsrelevanten Raumeinheiten geführt (Ma, 2005: 478) und vor allem die lokalen (städtischen) Regierungen innerhalb der letzten 20 Jahre politisch gestärkt haben (Int. 19, 2008; vgl. auch Xu und Yeh, 2005: 288; vgl. zudem Abschnitt 5.1.1.2 u. ergänzend 5.1.1.1).

---

<sup>316</sup> Für eine ausführlichere Diskussion zu den Bemühungen der KPC, ihre Legitimität und Autorität sowie ihre Macht zu wahren empfiehlt sich HOWELL (2004a: 228ff.).

Im Bereich der städtischen Entwicklung (inkl. der Errichtung von Sonderwirtschaftsgebieten) können die nachstehenden, maßgeblichen Akteure identifiziert werden:

- auf der zentralen Ebene des Nationalstaats: der chinesische Staatsrat mit dem „Office of Special Economic Zones“, das „Ministry of Finance and Commerce“, das „Ministry of Land and Resources“, und das „Ministry of Construction“;
- auf der städtischen Ebene in Guangzhou: vor allem die Stadtregierung von Guangzhou mit ihren untergeordneten Fachabteilungen;
- auf der Distriktebene bzw. der Ebene der Sonderwirtschaftsgebiete: die Distriktregierung bzw. das Verwaltungskomitee des „Guangzhou Development District“ mit seinen untergeordneten Einheiten.<sup>317</sup>

### 7.3 Wirtschaftliche Organisation

Ein wichtiges und wesentliches Ziel eines Sonderwirtschaftsgebiets ist es, einen Beitrag zur (lokalen) wirtschaftlichen Entwicklung zu leisten und diese weiter zu fördern. Dabei ist ein Sonderwirtschaftsgebiet kein Betrieb mit konstituierten und untergeordneten Betriebselementen im klassischen Sinne, sondern vielmehr ein dynamischer Komplex, mit den im Sonderwirtschaftsgebiet angesiedelten Unternehmen (Wang, 2007a: 37). Der Erfolg eines Sonderwirtschaftsgebiets hängt zu einem großen Teil von der Leistungsfähigkeit dieses Systems ab, weshalb WANG (2007a: 37) die in dem Sonderwirtschaftsgebiet angesiedelten aus- und inländischen Unternehmen als Hauptakteure ansieht. Aufgabe der Sonderwirtschaftsgebiete sei es daher, eine Gruppe von Unternehmen in ein Wertschöpfungssystem einzubinden und die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen zu steigern, so WANG (2007a: 37) weiter.

Während Unternehmen bisher über ihre Eigentumsstrukturen in staatlich, staatlich-privat bzw. halbstaatlich<sup>318</sup> und privat geführte Unternehmen unterschieden wurde, ist im Weiteren eine detailliertere Typisierung sinnvoll. WANG (2004: 146f.) schlägt im Rahmen seiner Analyse der „High-Tech Industrial Development Zones“ die folgenden sechs Typen vor:

---

<sup>317</sup> Für WANG (2004c: 145) ist das Verwaltungskomitee „like a miniature municipal council, aiming at consolidating responsibilities and increasing operation efficiency [...]“ (vgl. Abschnitt 8.1.2). Bei der „Shenzhen Special Economic Zone“ war das Verwaltungskomitee jedoch nicht unmittelbar der Stadtregierung, sondern einer Entwicklungsgesellschaft (vgl. Abschnitt 7.3) zugeordnet, wie ZWETSLOT (1987: 31) bemerkt. Auch wenn diese vermutlich staatlich kontrolliert war und das Beispiel bereits historisch ist, zeigt dies, dass eine genaue Betrachtung der Beziehungsgeflechte bei der Analyse von Urban Governance unerlässlich ist.

<sup>318</sup> „Shiye danwei“, „service unit or ‚institutions‘ sector“ nach BURNS (2004: 38) bzw. „quasi-governmental agency“ nach LI (2005: 191).



Inländisch geführte Unternehmen

1. im Staatseigentum;<sup>319</sup>
2. im Kollektiveigentum;
3. im privaten Eigentum;<sup>320</sup>
4. und „*joint stock enterprises*“;<sup>321</sup>

sowie aus dem Ausland geführte Unternehmen

5. als vollständig im ausländischen Eigentum befindliche Unternehmen („*wholly foreign-owned enterprises*“);
6. als Joint-Venture-Unternehmen mit einer Beteiligung chinesischer Partner (ein unter den Punkten 1-4 genannter Typ bzw. eine Kombination mehrerer Typen).

Historisch spielten ausländische Unternehmen bzw. Unternehmen mit ausländischer Beteiligung insbesondere aus den produzierenden Gewerben für Entwicklung von Sonderwirtschaftsgebieten eine wesentliche Rolle (vgl. Abschnitt 5.1.2). Im Zuge der fortschreitenden wirtschaftspolitischen Reformen und dem damit verbundenen Bedeutungswandel (Sonderwirtschaftsgebiet wird Stadtdistrikt, vgl. Abschnitte 5.3.1 und 5.4.3), siedelten sich verstärkt auch inländisch geführte Unternehmen in den Sonderwirtschaftsgebieten an und sind so ebenfalls als politische Akteure in Entscheidungsprozessen relevant. HARTMANN (2006: 172) schränkt jedoch ein, wenn er bei seiner Betrachtung chinesischer Unternehmer und ihrem Verhältnis zur Politik feststellt:

„Die kulturell bedingte, hochgradige Personalisierung der Kontakte zwischen der Geschäftswelt und der Welt der Politik gestaltet die Repräsentation kollektiver und nicht auf den Einzelfall bezogener Interessen schwierig. Bedenkt man noch die ungeheure Vielfalt der Regionalkulturen und die Verschiedenheit der Beziehungsgeflechte, so dürfte deutlich

---

<sup>319</sup> Zum Wandel der Staatsunternehmen vgl. weiterführend HARTMANN (2006: 177-181): Im Zuge der Reformen erfolgte eine Privatisierung der Staatsunternehmen und seit Anfang der 2000er Jahre beabsichtigt die Zentralregierung, Staatsunternehmen auf eine überschaubare Anzahl von 30 bis 40 Industriekonglomerate zu beschränken. Als soziale Einheit haben Staatsunternehmen dadurch ihre Dominanz verloren (vgl. z. B. „*Danwei*“, s. Abschnitt 4.2). WANG (2006b: 47, 82f., 165f.) zeigt jedoch deutlich, dass der Einfluss des Staates auf die in der VRC registrierten Unternehmen ungebrochen scheint (s. u., vgl. auch Abschnitt 7.1).

<sup>320</sup> Zur Natur des privaten Sektors erläutert jedoch LEAF (1996: 196), dass das Konzept des „*Privaten*“ in der VRC umfassend ist und sowohl tatsächliches Privateigentum als auch verschiedene Formen Kollektiveigentums umfasst (darunter marktorientierte Unternehmungen des lokalen Staates oder getarntes Privateigentum, vgl. auch TSAI, 2006). Im Kollektiveigentum befindliche Unternehmen dominieren zudem den Bereich der Joint-Venture-Unternehmen mit ausländischen Investoren. Auch im Bereich der ausländischen Investitionen unterscheiden chinesische Behörden laut LEAF (1996: 196) beim Begriff „*privat*“ zwei Bereiche: übersee-chinesisches und nicht chinesisches Kapital, was Auswirkungen auf die Entscheidungsprozesse und Investitionsbereiche habe.

<sup>321</sup> Diese Eigentumsform wurde als Experimentalform durch die „*State Science and Technology Commission*“ und die „*State Commission of Economic System Reform*“ im Jahr 1992 zugelassen mit der Zielsetzung, Investitionskapital über Anteilseigner zu generieren und das Investitionsrisiko zu dezentralisieren.

werden, dass China wohl insgesamt ein kapitalistisches System geworden sein mag, dass die Kapitalinteressen alles in allem aber noch wenig Kraft zur Verständigung auf gemeinsame politische Ziele und Strategien besitzen.“<sup>322</sup>

Zwar werden die chinesischen Unternehmer als Partner der Reformpolitik ernst genommen, insbesondere deshalb, da sie sich mit der Regierung arrangiert haben und ihr gegenüber loyal sind, so HARTMANN (2006: 174) weiter, doch als Partner bei der Politikgestaltung spielen sie keine Rolle (vgl. Abschnitt 7.4). Chinesische Unternehmen werden hinsichtlich der Umsetzung strategischer Entwicklungen teilweise für lokalstaatliche Interessen instrumentalisiert. Dies gilt insbesondere für die unter unmittelbarer oder mittelbarer Kontrolle der Regierungs- und Verwaltungsorganisationen stehenden staatlichen und halbstaatlichen Unternehmen (Abramson et al., 2002: 178; vgl. Abschnitt 8.3). Während die Bedeutung von Staatsunternehmen insgesamt abgenommen hat (Hartmann, 2006: 177-181), scheinen die Bedeutung und der Einfluss des (lokalen) Staats ungebrochen. So zeigt WANG (2006b: 47), dass viele der eingetragenen Unternehmen noch Ideologiezüge der Staatsunternehmen tragen und verweist auf Ho (2005: zit. nach Wang, 2006b: 47), der feststellt, dass ca. 60 % aller an der chinesischen Börse gelisteten Unternehmen sich (anteilig) im Staatseigentum befinden.<sup>323</sup>

Aufgrund ihrer Bedeutung für die städtische Entwicklung und insbesondere für die Entwicklung von Sonderwirtschaftsgebieten, scheint die Einflussnahme von (lokalen) Regierungsbehörden auf (lokale) Investitionsförderer bzw. Entwicklungsunternehmen eher naheliegend als verwunderlich.<sup>324</sup> Lokale Entwicklungsunternehmen betätigen sich unter anderem bei Entwicklung und Förderung von Sonderwirtschaftsgebieten und bieten eine Reihe von Dienstleistungen an und verfügen in der Regel über ein umfassendes Aktivitätsportfolio, welches unter anderem die Entwicklung und Erschließung neuer Gewerbe- und Bauflächen, Bautätigkeiten und Immobiliengeschäfte beinhaltet (WANG und TAN, 2007: 207).

---

<sup>322</sup> Zur hohen Bedeutung personalisierter Kontakte zwischen der Politik und der Wirtschaft vgl. auch MENG (2003: 55f.), der feststellt, dass der Erfolg der chinesischen SWG maßgeblich durch derartige Kontakte und Netzwerke beeinflusst wurde.

<sup>323</sup> Nach Ho (2005, zit. nach Wang, 2006b:47) ist in über der Hälfte der Unternehmen der Staat der größte Anteilseigner. Mit einem Verweis auf LIU und SUN (2005) zeigt WANG (2006b: 46), dass sogar fast 82 % aller Unternehmen im Grunde durch den Staat als den größten Anteilseigner kontrolliert werden.

<sup>324</sup> Ein Beispiel findet sich bei WANG und TAN (2007), die für die „Guangzhou Development Zone Construction Development Group Co., Ltd.“ eine enge Verknüpfung zwischen der Lokalregierung und dem Unternehmen darstellen: So besitzen verschiedene Abteilungen Verbindungen zu Regierungsbehörden (ebd.: 207) und im Jahr 2006 wurde das Unternehmen durch das GDD-Verwaltungskomitee unter Zustimmung nationaler Stellen mit dem Management der „Guangzhou Lingtou state-operated range farmer integrated corporation“, der „Guangzhou Development Zone Information Engineering Company“ sowie dem „Yunpu Guangdong Industry Garden, White Clouds Industry Development Corporation“ betreut (ebd.: 208); vgl. Abschnitt 8.3.

In ihrer ersten Entwicklungsphase zwischen 1979 bis 1989 vor allem als staatseigene Unternehmen errichtet,<sup>325</sup> erfolgte im Zuge der Reformpolitik in den Jahren 1990 bis 1996 auch bei den Entwicklungsunternehmen eine Diversifikation der Eigentumsformen (s. o.) mit einem raschen Anstieg der Anzahl der Unternehmen (Chen, 2004: 21-23). In Reaktion auf unerwünschte Entwicklungen erfolgte ab 1997 eine Neuregelung des Geschäftsbereichs bei dem die chinesische Zentralregierung unter anderem Kontroll- und Steuerungsmechanismen insbesondere zur Erhöhung des Wettbewerbs einführte (z. B. Zulassung ausländischer Unternehmen für Bauinvestitionen seit 1996) und die teilweise stark defizitären Staatsunternehmen in diesem Bereich restrukturierte. In Folge dieser Anpassungen fanden sich in der Volksrepublik China etwa neuartige Konsumideen (Luxusimmobilien) und eine Verbesserung der städtischen Lebensumstände (fortschrittliche Wohndesigns, Gebäudemanagement), wie CHEN (2004: 99) am Beispiel von Guangzhou zeigt.

Ob Unternehmen im Rahmen von Governance-Prozessen tatsächlich als relevante politische Akteure auftreten oder ob (Entwicklungs-)Unternehmen nur als verlängerter Arm des (lokalen) Staates keine eigene politische Relevanz besitzen, ist bei der Betrachtung der Fallstudien festzustellen. WANG (2006b: 165) zeigt, dass der Staat über seine zentralen und lokalen Regierungsbehörden auf die Unternehmen, insbesondere die größten Unternehmen in der Volksrepublik China, exzessive Supervision ausübt und diese dadurch jeglicher Eigenständigkeit entbehren. Vor dem Hintergrund der bisherigen Betrachtungen sowie einzelner Interviews während der Forschungsaufenthalte in Guangzhou scheint es jedoch möglich, dass (ausländische) Unternehmen Impulse in der Rolle als politische Akteure (im Sinne „*key decision maker*“) setzen können.

## 7.4 Interessensverbände und -vereinigungen

Den Kategorien nach SELLERS (2005: 430; vgl. Tabelle 5) folgend, werden Interessensverbände und -vereinigungen, Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und sonstige gesellschaftliche Interessen als Akteure den „*Soziokulturellen Elementen*“ zugeordnet, wobei diese ohne eine institutionelle Verflechtung im Hinblick auf Governanceprocess in der Regel ohne Bedeutung sind.<sup>326 327</sup>

---

<sup>325</sup> Nach CHEN (2004: 21-23) präferierten Regierungsorganisationen die Einrichtung von Joint-Venture-Unternehmen mit ausländischer Beteiligung, um so finanzielle Ressourcen zu gewinnen. Dabei stellten die Regierungsorganisationen das zur Entwicklung benötigte Land bereit, während die ausländischen Investoren die benötigten Finanzmittel einbrachten.

<sup>326</sup> V. d. H. der Erläuterungen zur Informalität sowie der grundsätzlich kollektiven Zwecke bzw. Zielsetzungen von Governance werden illegale sowie informelle Vereinigungen von der Betrachtung ausgeschlossen (Hartmann 2006: 62).

<sup>327</sup> Auf diese korporativen Strukturen weist u. a. HERMANN-PILLATH (2003b: 541) hin (vgl. Abschnitt 6.2 sowie Wong und Chan, 2002). Auch HEBERER und SAUSMIKAT zeigen mit ihrer Diskussion zur Entwicklung

Bezüglich Vereinigungen und Verbänden als zweckbestimmte bzw. interessensgeleitete Zusammenschlüsse von Personen unterscheidet HEBERER (2003c: 788) für die Volksrepublik China vier Kategorien: (1) staatlich gelenkte (z. B. Massenorganisationen), (2) staatlich-kontrollierte (z. B. Berufs- und Unternehmerverbände),<sup>328 329</sup> (3) informelle (z. B. Landsmannschaften und Clans)<sup>330</sup> sowie (4) illegale Vereinigungen (wie Geheimgesellschaften oder Oppositionsverbände). Erst im Zuge des Reformprozesses erkennt HEBERER (2003b: 788; vgl. 2003a: 557f.) einen Bedeutungsgewinn für die letztgenannten drei Kategorien, was für ihn in der Entstehung neuer gesellschaftlicher Schichten und Akteure sowie in der Erodierung bestehender Strukturen (z. B. Familie, Dorfgemeinschaft) durch sozialen Wandel, Migrationsbewegungen und Wertewandel begründet ist. Über den Zusammenschluss erhalten die jeweiligen Mitglieder die Möglichkeit, ihre Interessen zu organisieren und zu artikulieren, sich an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen und politische Ziele zu realisieren.

Nach der Gründung zahlreicher politischer Interessensvereinigungen Ende der 1980er Jahre – nachdem die Etablierung wissenschaftlicher, beruflicher, sozialer usw. Vereinigungen gesetzlich wieder erlaubt wurde – setzte die Parteiführung rasch ergänzende Bestimmungen in Kraft, die diese Vereinigungen unter staatliche Kontrolle bringen und politisch unerwünschte Einflussnahme ausschließen sollte (Heberer, 2003c: 790). Diese staatliche Einflussnahme führt jedoch nicht dazu, dass primär Partei- und Staatsinteressen vertreten werden. Teilweise ermöglicht gerade diese Verflechtung von Partei- und Staatsinstitutionen mit den Vereinigungen auch eine vereinfachte Interessensübermittlung und damit eine Beeinflussung oder gar Teilhabe an Entscheidungsprozessen, wie HEBERER weiter zeigt (2003c: 790; vgl. Heberer und Sausmikat, 2004: 12ff.). Mit der steigenden Anzahl nichtstaatlicher Vereinigungen verzeichnet HEBERER (2003c: 792) zudem

---

einer Zivilgesellschaft in der VRC, dass von einer idealtypischen Kontrollfunktion der Zivilgesellschaft gegenüber dem Staat noch nicht ausgegangen werden kann (Heberer und Sausmikat, 2004: 39). Sofern, nach SCHMITTER (1997: zit. nach Heberer und Sausmikat, 2004: 39), eine doppelte Autonomie, d. h. Autonomie vom Staat und Autonomie von traditionellen Strukturen (z. B. *Danwei*, Familie), als Voraussetzungen einer Zivilgesellschaft gelten, sei diese noch unerreicht. Auf die Nutzung des Konzeptes der Zivilgesellschaft wird in dieser Arbeit daher verzichtet.

<sup>328</sup> ABRAMSON ET AL. (2002: 179) fasst diese Organisationen als parastaatliche („*parastatal organizations*“).

<sup>329</sup> Auch die Gewerkschaften werden über die „*All China Federation of Trade Unions*“ zentral beaufsichtigt. Dies gilt sowohl für Gewerkschaften staatlicher Unternehmen als auch für im privaten Besitz befindliche Unternehmen, so ein ASSOCIATE PROFESSOR DER CITY UNIVERSITY OF HONG KONG (Int. 43, 2007). Dabei wurden im GDD Gewerkschaften nicht nur durch Bestrebungen von Arbeitern, sondern auch auf Initiative von Unternehmen selbst gegründet.

<sup>330</sup> Ein Beispiel ist das „*Ge Kang Village Community Service Centre*“: 2004 in Dongguan auf Betreiben eines lokalen Geschäftsmannes gegründet, unterstützt das Zentrum v. a. zugezogene Arbeiter. Da sich weder die lokale Regierung noch die Unternehmen wirklich um diese Arbeiter kümmern und auch seitens der lokalen Bevölkerung Vorbehalte bestehen, versucht das Zentrum als Brücke zu vermitteln. Zu den Aktivitäten gehören v. a. die Jugendarbeit mit lokalen und zugezogenen Kindern, kulturelle Veranstaltungen, die finanzielle Unterstützung für Schulbesuche und medizinische Versorgung der zugezogenen Kinder usw. (Int. 44, 2007). Das Zentrum ist jedoch nicht parastaatlichen Organisationen zugeordnet und ist so als informelle Vereinigung aufzufassen.

einen Anstieg gesellschaftlicher Inklusion, da sich die bestehenden staatlichen Organisationen einem erhöhten Konkurrenzdruck dieser sich vorsichtig gegenüber dem Staat abgrenzenden Einheiten ausgesetzt sehen. Ein Beispiel dafür findet sich in einer größeren Selbstständigkeit der Nationalen Volkskongresse auf den verschiedenen Verwaltungsebenen, die verstärkt regionale Interessen teilweise entgegen den Vorschlägen der Parteizentrale verfolgen.<sup>331</sup>

Die Einflussnahme der Vereinigungen in Gesellschaft, Staat und Partei erfolgt, so HEBERER (2003c: 792), weniger über die Form einer „*pressure group*“, sondern eher in Form einer „*Guanxi-group*“ (vgl. Abschnitt 6.2), die Interessenskonflikte nach dem Patronage-Prinzip löst. Durch die Notwendigkeit einer Anbindung der Vereinigungen an staatliche Organisationen, ergeben sich auch Einflussmöglichkeiten über die jeweilige Organisation. Mit dem Ziel Einfluss, Protektion und Anerkennung zu gewinnen, streben die Vereinigungen häufig danach, sich unter einflussreiche staatliche Organisationen zu stellen und bekannte Funktionäre als Ehrenmitglieder oder Berater einzubinden. Ohne ein solches Vorgehen sind, so HEBERER (2003c: 792) weiter, im aktuellen autoritären System der Volksrepublik China kaum Interessen durchzusetzen. Mit anderen Worten:

„In einer Gesellschaft, in der die unabhängige Existenz von Parallelstrukturen nicht erlaubt ist, sind Interessensvertretung und Teilnahme an Verhandlungsprozessen zwischen Staat und Interessengruppen ohne solche Verwebungen nicht möglich. Die chinesische „Verhandlungsgesellschaft“, in der Interessen sozialer Gruppen weniger formal durchgesetzt als indirekt ausgehandelt werden, bedarf im gegenwärtigen Zustand einer solchen Verflechtung, weil zum einen nur so ein gewisses Maß an Partizipation gesellschaftlicher Gruppen ermöglicht wird. Zum anderen können Vereine über die ihr vorgeordnete staatliche Bürgerschaftsorganisation Einfluss auf die Politik nehmen.“ (Heberer, 2003: 792f.)

Die Vereinigungen unterliegen so einem staatlichem Korporatismus, wobei sie solange autonom agieren können, solange sich der Staat nicht herausgefordert sieht. Die korporatistische Einbindung der Vereinigungen in bereits bestehende staatliche Organisationen betont den Staat dabei als alleinige Entscheidungsinstanz. Dieser bindet erwünschte Vereinigungen zwar in Diskussions- und Konsultationsprozesse ein, versucht jedoch die durch sie repräsentierten Interessen mit den Interessen des autoritären Systems überein-

---

<sup>331</sup> HEBERER (2003b: 559) sieht in diesem Regionalismus oder Kommunalismus eine Partizipation auf geographisch-administrativer Ebene (vgl. Abschnitt 6.2). Ein Effekt, der nicht unumstritten ist. So kritisierte etwa QIAO SHI, ein ehemaliger Vorsitzender des „*NPC Standing Committee*“, das Verhalten von Führungspersonlichkeiten auf der lokalen und Provinzebene, die regionalen Interessen u. a. vor dem Hintergrund der eigenen wirtschaftlichen Erfolge über die Interessen der zentralen Ebene zu stellen (Wang, 1999: 221 nach Hampton 2006: 29). Für WANG (ebd., nach Hampton 2006: 29) zeigt sich darin die ungelöste Herausforderung des Kontrollmangels der zentralen über die der regionalen Regierungseinheiten. Diese Sicht greift jedoch zu kurz, wird in diesem Abschnitt doch ebenfalls deutlich, dass Vereinigungen sowie die damit verbundenen Einflussnahmen und Reformpotenziale aufgrund der korporatistischen Einbindung über staatliche Einheiten durchaus von Interesse für die Zentrale sind.

zubringen (Staats- oder autoritärer Korporatismus) (Heberer, 2003: 793; Hartmann, 2006: 172f.; vgl. ähnlich Scharping, 2003: 571; u. Äußerungen von Int. 50, 2007).

Nach HEBERER (2003c: 790, 791) können die folgenden Funktionszwecke staatlich-kontrollierter Vereinigungen (s. o.) unterschieden werden:<sup>332</sup>

- Vereinigungen gesellschaftlicher Interessensgruppen zur Verfolgung wirtschaftlicher oder sozialer Interessen ihrer Mitglieder,<sup>333</sup> sowie
- durch staatliche Organisationen gegründete Vereinigungen zur Verfolgung bestimmter Zielsetzungen, z. B.
  - zur Einbindung gesellschaftlicher Gruppen (Zwangsmitgliedschaft z. B. bei Unternehmerverbänden, religiöse Vereinigungen) (vgl. Hartmann, 2006: 172f.),
  - zur Verfolgung staatlicher Interessen gegenüber auswärtigen Organisationen (z. B. Vereinigung der Auslandschinesen, der Angehörigen von Taiwan-Chinesen)<sup>334</sup> und
  - zur Einwerbung von Finanz- und Investitionsmitteln (z. B. der „*Multinational Cooperation Club*“ im GDD, vgl. Abschnitte 8.2 u. 8.3) oder zur Durchführung unabhängiger Tätigkeiten (z. B. Gesellschaften für Wissenschaft und Technik).

Zu den gesellschaftlichen Interessengruppen können auch Wirtschaftsverbände gezählt werden, die in ihrem Aufgabenspektrum mit den ausländischen Handelskammern vergleichbar sind. Anders als etwa die Interessensvertretungen der Wirtschaft in Deutschland, so ein RECHTSANWALT (Int. 24, 2007), würden diese Vereinigungen sich weniger als Lobbyisten verstehen und nicht offen agieren – d. h. direkt und unter Einbezug der Öffentlichkeit. Netzwerke würden vielmehr im Rahmen von eigens organisierten Events oder Messen aufgebaut und gepflegt. Gerade solche Aktivitäten gehören dagegen zu einer Lobbyarbeit, die laut eines weiteren RECHTSANWALTS (Int. 59, 2007) auch im größeren Umfang und auch unter Nutzung regulärer Kanäle umgesetzt wird – wie etwa den regelmäßigen Treffen der Industrie- und Handelskammern mit dem „*Ministry of Finance and Commerce*“. Über die Wirksamkeit bzw. die Effektivität dieser Arbeit könne man sich zwar nicht sicher sein, so der RECHTSANWALT weiter, nichtsdestotrotz würden die Kammern und auch die Unternehmen versuchen, Einfluss auszuüben, was sich etwa am Beispiel der

---

<sup>332</sup> Für eine weiterführende Differenzierung vgl. HEBERER und SAUSMIKAT (2004: 12).

<sup>333</sup> Einfluss auf die (inner-)städtische Entwicklung nehmen mittlerweile bspw. die Eliten der „*Urbanized Villages*“ (vgl. Arri et al., 2008: Abschnitt II.3), die v. a. durch den Transfer von Landnutzungsrechten über ausreichende Finanzmittel verfügen, Neubauten in den Stadtkern zu errichten und damit u. a. Planungs- und Entwicklungsherausforderungen für die Städte schaffen (Abramson et al., 2002: 179).

<sup>334</sup> ABRAMSON ET AL. (2002: 179) schreiben den Aktivitäten dieser Gruppen zur Kooperation mit den Auslandschinesen zwar eher eine tangierende Wirkung auf die gesamtstädtischen Entwicklungen zu, heben jedoch ihre Bedeutung für die grundlegende Atmosphäre der Beziehung zwischen den (städtischen) Festlandschinesen und den Auslandchinesen als wichtig hervor.

geistigen Eigentumsrechte zeige. Die Schwierigkeit, die Effektivität der Einflussnahme zu ermitteln, kann auch zurückgeführt werden auf die von einer leitenden VERTRETERIN DES REPRESENTATIVE OFFICE OF THE GERMAN INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, GUANGZHOU (Int. 6, 2007) geäußerte Tatsache, dass es intransparent sei, welchen Parteiorganen, Ministerien oder sonstigen Behörden die einzelnen Verbände zugeordnet seien.

## 8 Institutionelle Milieus als Handlungsarenen – Fallbeispiele

Wie im Abschnitt 3.4.2 ausführlich erläutert, steht das institutionelle Milieu als Handlungsarena im Mittelpunkt des Analysekonzeptes von DiGAETANO und STROM (2003). Dabei definieren sie das institutionelle Milieu als

„the complexes of formal and informal political and governmental arrangements that mediate interactions among the structural context, political culture, and political actors“ (DiGaetano und Strom, 2003: 363).

In den vorangegangenen Abschnitten wurden wesentliche Regeln und Normen als formgebende Elemente für die Urban Governance (formale Arrangements, „*institutional bases*“) herausgestellt und andererseits Elemente informeller Arrangements erörtert, welche die Beziehungen zwischen und innerhalb von Institutionen prägen. Zu den formalen Arrangements gehören beispielsweise die Regierungs- und Verwaltungsorganisation der Volksrepublik China (vgl. Abschnitt 5.1.1.2), die wirtschaftspolitische Entwicklungsmaßnahme der Sonderwirtschaftsgebiete (vgl. Abschnitte 5.1.2 und 5.3.1), Planverfahren zur Stadtentwicklung (vgl. Abschnitt 5.3.2) oder die über die Organisationsformen der politischen Akteure manifestierten Regeln und Normen (vgl. Abschnitt 7). Zu den informellen Arrangements gehören beispielsweise die außerhalb der offiziellen Strukturen etablierten Kanäle der Entscheidungsfindung innerhalb der Kommunistischen Partei Chinas (vgl. Abschnitt 7.1).

Mit dieser Auswahl an grundsätzlich relevanten bzw. relevant erscheinenden Elementen formaler und informeller Arrangements sind ein Überblick sowie ein ordnender und einbettender Zugang für die nun folgende Betrachtung von Governance-Prozessen auf der Detailebene der Fallstudie des „*Guangzhou Development District*“ über ausgewählte Politikelemente geschaffen.<sup>335</sup> Auch wenn in der Rückschau auf die bisherigen empirischen Betrachtungen formale Institutionen stärker berücksichtigt erscheinen als informelle Institutionen, so ist dies kein Ausdruck für ein grundsätzlich höheres Bedeutungsmaß der formalen gegenüber den informellen Institutionen – wie ausdrücklich im Abschnitt 3.4.2 gezeigt. Vielmehr sind formale Institutionen als die

„visible form to urban governance through rules and organization“ (DiGaetano und Strom, 2003: 363; vgl. Abschnitt 3.4.1)

zunächst einfacher bzw. konkreter fassbar als informelle Institutionen und sind so entlang der verschiedenen Kontextfaktoren deutlicher dargestellt. Außerdem steht gerade die

---

<sup>335</sup> Gleichzeitig sind mit den Ausführungen zu den Kontextfaktoren der inhaltliche Näherungs-, Abgrenzungs- und Auswahlprozess zu den Fallstudien detaillierter dokumentiert (vgl. Abschnitte 4.2.1.2, 4.2.2.3 und 5.4).



Identifikation von Governance-Formen, d. h. also die Identifikation derjenigen informellen Arrangements, die die Beziehungen zwischen und innerhalb der Institutionen definieren, im Mittelpunkt des Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003) und dieser Arbeit.

Tabelle 17 – Übersicht zu den konkreten Fallbetrachtungen institutioneller Milieus als Handlungsarenen in der Urban Governance

Politikinhalt	Politikelement	Fallstudien
Standortbezogene Politiken	Standortwahl	<b>Fall A:</b> Integration des GDD in den Luogang District und Reorganisation der Verwaltungsstrukturen des GDD und Luogang District
Attraktivität: Infrastrukturausstattung	Physische Veränderungen ... öffentlicher Plätze, Grünflächen und Straßen	
	... der technischen und Verkehrsinfrastruktur	
	... der sozialen Infrastruktur	
Management	Veränderungen im Betrieb der öffentlichen Einrichtung	<b>Fall B:</b> Managementinnovationen und -spielräume zur Regelung und Steuerung von Einwerbungs- und Ansiedlungsprozessen sowie zur Erhöhung der Standortattraktivität
	Veränderungen im Betrieb der öffentlichen Einrichtung	
	Einwerbungs- und Ansiedlungsprozesse	<b>Fall C:</b> Investitionsförder- und Entwicklungsunternehmen als innovative Entwicklungsinstrumente im GDD
	Gemeinschaftsbildende Aktivitäten	<i>Ergänzend zu Fall B:</i> Veranstaltungen und Initiativen; z. B. des „ <i>Multinational Cooperation Club</i> “ des GDD
	Bewerbung und Vermarktung der Wirtschaftseinheit	<b>Fall D:</b> Bündelung von Wirtschaftseinheiten unter die Dachmarke GDD; „extraterritoriale“ Gebiete und Unternehmensregistrierungen des GDD
Standortbezogene Politiken	Standortwahl	<i>Ergänzend:</i> symbolische bzw. physische Veränderungen der Grenzen der GDD
Image und Identität	Integration und Segregation	

Vergleiche insbesondere Abschnitt 4.2.2.3 und Tabelle 11.

An dieser Stelle steht nun die Betrachtung konkreter institutioneller Milieus im Rahmen spezifischer Koordinationsprozesse der politischen Entscheidungsfindung innerhalb des „*Guangzhou Development District*“. Vor dem Hintergrund der thematischen Fallstudienauswahl (vgl. Abschnitt 4.2.2) sowie einer Auswahl an Koordinationsprozessen, die während der Feldforschungsaufenthalte identifiziert wurden und zu denen ausreichend empirisches Material gesammelt werden konnte, erfolgt diese Betrachtung im Rahmen von vier konkreten Fallbeispielen im Bereich der Urban Governance (vgl. Tabelle 17 für eine Übersicht und Abschnitte 8.1 bis 8.4 für die detaillierte Befassung). Da im Rahmen

der so identifizierten Koordinationsprozesse häufig mehrere Politikelemente eine Rolle spielen, sind letztere in den nachfolgenden Fällen teilweise gebündelt behandelt.

## 8.1 Fall A – Integration des GDD in den Luogang District und Reorganisation der Verwaltungsstrukturen

Tabelle 18 – Überblick zur Einbettung des Falls A in die thematischen Fallebenen

Politikinhalt	Politikelement	Fallstudie
Standortbezogene Politiken	Standortwahl	Fall A: Integration des GDD in den Luogang District und Reorganisation der Verwaltungsstrukturen des GDD und Luogang District
Attraktivität	Physische Veränderungen	
Management	Veränderungen im Betrieb der öffentlichen Einrichtung	

### 8.1.1 Territoriale Veränderungen

#### *Luogang District – allgemein*

Eine Fallbetrachtung im Zusammenhang mit der Veränderung von Stadtteilen bietet sich an, werden doch für administrativ-organisatorische und physische Veränderungen inklusive der (Weiter-)Entwicklung institutioneller Ordnungen und der Infrastruktur umfangreiche Ressourcen mit dem Ziel eingesetzt, die Attraktivität einer Stadt zu steigern. Zwar betonen XU und YEH (2005: 301) dass derartige Anstregungen von anderen Städten leicht zu imitieren sind und folgen ZHAI ET AL. (2004; zit. nach Xu und Yeh, 2005: 301), die zeigen, dass ergänzende, auf die Unterschiede im Image der Stadt abzielende Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung notwendig sind – etwa Anpassungen des sozialen und kulturellen Umfelds. Unbenommen davon versprechen jedoch vor allem physische Veränderungen in einer Stadt unmittelbare Effekte für eine Imageanpassung, so XU und YEH (2005: 301) weiter:

„The physical form of the built environment, such as a city square, a fly-over area, metro mass-transit and a development zone, by its nature, enables achievement to be easily visualized rather than ‘intangible’ social development [...]. The pursuit of physical transformation is also highly facilitated by the ‘soft budget constraint syndrome’ of local states in urban development. Any loss-making investment is not a matter of life and death. A debt-burdened city never leads to bankruptcy or the sacking of key cadres. Rather, debt may be helpful for these cadres in climbing up the political ladder.”

Während bereits in den einzelnen Sonderwirtschaftsgebieten des späteren „Guangzhou Development District“ physische Veränderungen umgesetzt wurden, etwa der Ausbau des Verkehrsnetzes, die Verbesserung der Stromversorgung, der Bau von Wohngebäuden in

der Nähe der Sonderwirtschaftsgebiete<sup>336</sup> oder die Entwicklung der „Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone, GHIDZ“ als „green city“, ergibt sich mit der weiteren kombinierten Entwicklung des GDD und des Luogang District als vollwertigen Stadtdistrikt um die „Guangzhou Science City, GSC“ eine neue Qualität (vgl. Abschnitt 5.4.3; ergänzend Abschnitte 5.3.1 und 5.3.2.3).

Eine Entwicklung gerade der östlichen Gebiete bzw. des GDD bot sich für die Stadtregierung nach Ansicht eines PROFESSORS DER SUN-YAT SEN UNIVERSITÄT (Int. 29, 2007) unter anderem aus zwei Gründen:

1. Insbesondere der „Guangzhou Economic and Technological Development District, GETDD“ und die „Guangzhou Export Processing Zone, GEPZ“ entwickelten sich gut und erzielten hervorragende wirtschaftliche Ergebnisse. Zur Ausweitung dieser Erfolge, und in der Hoffnung einer Beispielwirkung sowie eines Wissens- und Erfahrungsaustausches für andere Wirtschaftsgebiete, legte die Stadtregierung von Guangzhou die vier nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete der Stadt in den GDD zusammen und integrierte diesen später in den Luogang District.
2. Eine weitere, sich später erfüllende Erwartung war die Umsetzung eines entwicklungsfördernden und effizienteren Managements der Gebiete:

„1+1+1+1 < 4 [also 4 Zonen gebündelt sind effektiver als vier einzelne Zonen]“ (Int. 29, 2007; ähnlich äußerte sich ein Planer des Guangzhou UPDS, Int. 63, 2008)

Die hinter dieser Entwicklung stehende politische Zielsetzung („*political objectives*“) beinhaltet also sowohl programmatische als auch zweckbestimmte Elemente, was durch weitere Einschätzungen beispielhaft noch deutlicher wird:

In der Frage eines LEITENDEN VERTRETERS DES FOREIGN DIRECT INVESTMENT PROMOTION OFFICE DES GDD (Int. 5, 2007) werden sowohl die wesentliche Aufgabe für seine Abteilung als auch der Anspruch, einen Beitrag zur Lösung universeller, übergeordneter Wirtschafts- und Koordinationsfragen zu leisten, sichtbar:

„How to be a successful laboratory?“ (Int. 5, 2007).<sup>337</sup>

---

<sup>336</sup> Innerhalb der eigentlichen SWG des GDD sind Wohngebäude bzw. -heime in der Regel untersagt, dafür sind die Grundstücke zu wertvoll (Int. 10, 2007; Int. 27, 2007). Innerhalb des erweiterten Gebiets (vgl. Abschnitt 5.4.3) hat das GDD-Verwaltungskomitee entsprechende Flächennutzungen für solche Wohnungen vorgesehen, deren Errichtung und weitere Verwaltung jedoch durch gesonderte staatliche Unternehmen übernommen würden, so eine REFERENTIN DES FOREIGN DIRECT PROMOTION OFFICE DES GDD weiter (Int. 10, 2007; ähnlich äußerte sich Int. 27, 2007).

<sup>337</sup> Mit einer Verbesserung des Managements – welches in der GHIDZ und der GFTZ als schwach galt – versprach sich die Stadtregierung von Guangzhou zusammen mit der Kombination standortbezogener Maßnahmen des Policy-Wettbewerbs auch Vorteile bei der Anwerbung von Investitionen. Die bestehenden Anreizsysteme wurden nun von einer Verwaltungsstelle beaufsichtigt und konnten somit potenziellen In-

Zudem sei eine ausgeglichene Nutzung der real verfügbaren, d. h. bereits zur industriellen Nutzung umgewidmeten und erschlossenen Landflächen umgesetzt worden, so eine SENIOR-MANAGERIN VON GLOBAL STAR INVESTMENT (Int. 16, 2008). Wobei unter einer ausgeglicheneren Nutzung auch eine generelle Zugriffsmöglichkeit auf weiteres Land gemeint sein könnte: Ein PROFESSOR DER SUN YAT-SEN UNIVERSITÄT IN GUANGZHOU (Int. 82, 2008) weist darauf hin, dass die Inkorporation von Flächen kleinerer Städte den Mangel an Land zur (nicht agrarischen) Entwicklung für die größeren Städte beseitigt<sup>338</sup> und im Falle des Luogang District ausdrücklich auch Entwicklungsimpulse aus dem GDD für die „entlegeneren“ Gebiete des Districts ermöglicht werden sollten.

Als Hauptakteur der zugehörigen Planungen bzw. der Regelungs- und Steuerungsprozesse ist vor allem die Stadtregierung von Guangzhou (Int. 29, 2007; Int. 61, 2007) zu identifizieren, die dabei das GDD-Verwaltungskomitee (bzw. dessen Vorgängerorganisationen) sowie die Regierungen auf der Kreisebene zur Planungsumsetzung einbezog, so ein PROFESSOR DER SUN YAT-SEN UNIVERSITÄT (Int. 29, 2007): Die Stadtregierung von Guangzhou erarbeitete in diesem Prozess zunächst die Planungsunterlagen und übergab diese an das „Civil Administration Office“ der Provinzverwaltung von Guangdong als zuständige und genehmigende Einheit. In Zusammenarbeit mit weiteren Büros der Provinzverwaltung sowie mit der Unterstützung eines Evaluationskomitees – welches auch zur Rechtfertigung von Entscheidungen dienen kann<sup>339</sup> (ähnlich äußerte sich Int. 82, 2008) – prüfte das „Civil Administration Office“ die Planungen und übermittelte einen Bericht mit Empfehlungen an die zuständigen Einheiten der Zentralregierung. Die Zentralregierung genehmigte

---

vestoren mit zunehmend komplexeren und diverseren Anforderungen in abgestimmter Weise angeboten werden (Int. 16, 2008; ähnlich: Int. 61, 2007). Zur konzeptionellen Einordnung verschiedener Entwicklungsmaßnahmen unter Nutzung der Wettbewerbsarten Anbieter-, Standort- und Policy-Wettbewerb nach BENZ (2003: 65-67) vgl. Abschnitt 4.2.2.1. Für weitere Maßnahmen des Policy-Wettbewerbs vgl. Abschnitt 8.2.

<sup>338</sup> Zur allgemeinen Praxis der Landnahme bzw. der Anpassung städtischer Verwaltungsgrenzen „*city administering counties*“ bzw. „*annexation of suburban counties by cities*“ (Ma, 2005) vgl. Abschnitte 5.1.1.2 und 8.4.1.

<sup>339</sup> Dem Evaluationskomitee gehörten auf Einladung des „Civil Administration Office“ neben dessen Beamten, Experten von Planungsbehörden, Professoren von Universitäten und Forscher von Graduiertenschulen an, so der PROFESSOR DER SUN YAT-SEN UNIVERSITÄT (Int. 29, 2007), selbst Mitglied des Komitees. Bei der Betrachtung der Pläne wurden u. a. Fragen zu Anwohnern, der (Aus-)Bildungsmöglichkeiten, der lokalen Verwaltung sowie zu Unternehmen behandelt bzw. Personen aus diesen Bereichen befragt. Zu den Prozessen und Arbeitsschritten selbst – wie etwa des Stichprobenverfahrens zur Auswahl der befragten Personen – mochte der PROFESSOR keine weitere Auskunft geben, da dies vertrauliche Inhalte der Entscheidungsprozesse der Regierung seien.

Zu den Beteiligten (nicht jedoch zum Grad der Beteiligung) äußert sich auch eine REFERENTIN DES FOREIGN DIRECT PROMOTION OFFICE DES GDD (Int. 10, 2007): Die Bearbeitung von Masterplänen zum GDD wird vom GDD-Verwaltungskomitee mit der Stadtregierung, Universitäten, externer Beratung und mit ausländischen Experten (wie z. B. dem Leiter des Siemensstandorts) durchgeführt. Der Rückgriff auf ausländische Beratung ist nicht unüblich, wie etwa ein VIZEPRÄSIDENT VON TWOITS (Int. 7, 2007) bemerkt, dessen Unternehmen zur Masterplanung in Foshan herangezogen wurde.

Zum Einsatz dieser „Dritten“ zur Unterstützung und Rechtfertigung von Entscheidungen vgl. auch Abschnitt 8.2.1.

schließlich die Pläne unter Ergänzung einiger Leitlinien und die Stadtregierung begann mit der entsprechenden Umsetzung.

Die Interaktionen („*governing relations*“) zwischen den einzelnen Akteuren scheinen dabei überwiegend durch formale und/oder bürokratische Abläufe geprägt zu sein. Zwar sind auch einzelne, personalisierte Austauschbeziehungen, Verhandlungen oder die Abwägung zwischen verschiedenen Interessen zu erkennen, jedoch erfolgen diese eher zwischen den beteiligten Akteuren und evtl. weiteren „Dritten“, die gemäß der Typologie der Akteureinbindung von SWIANIEWICZ (2006: 248; vgl. insbes. Absatz 3.5.4) zu den passiven Akteuren zu zählen sind. Hinsichtlich der relevanten Akteure („*key decision maker*“) können die folgenden Rollen identifiziert werden: die Stadtregierung als Produzenten („*co-producer*“), mit den übrigen oben genannten Akteuren als initiierenden Akteuren („*policy discussant*“), wobei das GDD-Verwaltungskomitee zusätzlich als Mitausführender („*co-implementation*“) agiert.<sup>340</sup> Unter den Akteuren scheint vor allem die autoritative Entscheidungsfindung als Mittel eingesetzt zu werden („*governing logic*“).

### ***Luogang District – Guangzhou Science City (GSC)***

In den physischen Veränderungen im Zuge der Errichtung der „*Guangzhou Science City, GSC*“ manifestiert sich der stadtentwicklungsstrategische Wandel in besonders konzentrierter Weise (vgl. Abbildung 15). Bereits im Dezember 1998 wurde die Errichtung der GSC als Vorhaben zur Entwicklung der östlichen Stadtregionen durch die Stadtregierung von Guangzhou mit der offiziellen Bekanntmachung eingeleitet (vgl. Abschnitt 5.4.2), die konkretere Umsetzung erfolgte jedoch schrittweise im Rahmen der übrigen Planung und Implementierung der Stadtentwicklungsstrategien (vgl. Abschnitt 5.3.2). Nach Schaffung der notwendigen Voraussetzungen u. a. durch die Bereitstellung von Landressourcen (größtenteils unbebaute Flächen), konnte die GSC als nicht mehr rein auf wirtschaftliche Zielsetzungen ausgerichteter Stadtteil errichtet werden. Die vorwiegend durch materielle und zweckbestimmte Elemente geprägte politische Zielsetzung („*political objectives*“) wird dabei auch durch symbolische ergänzt, ist die GSC in dieser Form doch auch als Image-Projekt zu sehen (vgl. auch Abschnitt 5.3.1). Zu den Zielen gehören:

- ein diversifiziertes, über einen Forschungs- und Entwicklungsfokus als eine Inkubationsbasis für die Stadt Guangzhou wirkendes Industrie- und Dienstleistungsgerbe bei gleichzeitig ausgeglichener sozialer und ökologischer Entwicklung (Int. 16, 2008),

---

<sup>340</sup> Für eine Betrachtung der parallelen bzw. dualen Verwaltungsstrukturen des GDD und des Luogang District in diesem Zusammenhang vgl. Abschnitt 8.1.2.

- fortgesetzte und gewinnträchtigere Einnahmen aus der Landentwicklung und dem Transfer von Landnutzungsrechten in einem attraktiven Stadtteil (Int. 19, 2008; vgl. Abschnitt 5.1.1.1),<sup>341</sup>
- die Brückenfunktion der GSC als verbindender Stadtteil zwischen den alten Stadt-distrikten und den Sonderwirtschaftsgebieten im Osten der Stadt (Int. 19, 2008), sowie
- die gewünschte Kombination von Gebieten niedrigen sowie hohen Einkommens (Int. 5, 2007).

Abbildung 15 – Errichtung der Guangzhou Science City



Dass dabei eine stärkere Berücksichtigung der Interessen sowie eine Einbindung der lokalen Bevölkerung erfolgten, führen TANG ET AL. (2008: 67) auch auf den wirtschaftlichen Erfolg der vergangenen Jahrzehnte zurück, welcher die Grundlage geschaffen habe, dass soziale und ökologische Belange überhaupt in das Bewusstsein gerückt seien. Lokale Entscheidungsträger berücksichtigen diese Belange – etwa über inklusive Ansätze oder sogar unter der Annahme von Kompromissen.<sup>342</sup>

<sup>341</sup> Mit den Landressourcen ist nicht nur die Flächenverfügbarkeit gewährleistet, sondern auch ein Einkommen für die Stadtregierung bzw. das untergeordnete GDD-Verwaltungskomitee, wodurch weitere Investitionen ermöglicht werden.

In diesem Zusammenhang weist ein GESCHÄFTSFÜHRER VON ZÜBLIN-GUANGZHOU (Int. 33, 2007) darauf hin, dass die lokalen Behörden unterschiedlicher Verwaltungsebenen versuchen, neue Kontrollmechanismen für den Transfer von Landnutzungsrechten zu etablieren. Während die Veräußerung von Land bisher zwischen Privatpersonen durchaus üblich gewesen sei, versuchten nun die Behörden zunehmend von Privatpersonen zum Transfer bereitgestelltes Land zu übernehmen, wandeln es damit in Staatseigentum, um es schließlich selbst zu veräußern. Dadurch erhielten die lokalen Behörden die Kontrolle über die Transfers zurück, was u. a. Vorteile hinsichtlich städtischer Detailplanungen habe.

<sup>342</sup> Bisher bewirkte dieses Bewusstsein erst initiale Schritte in Richtung eines verbindlichen gesetzlichen Regelungskatalogs, der soziale und ökologische Belange systematisch berücksichtigt, wie TANG ET AL. (2008: 67ff.) an den Beispielen der „Strategic Environmental Assessments, SEAs“, die die schon länger

Der Prozess verlief ähnlich wie der zum Luogang District (oben bereits dargestellt), nur eine Verwaltungsebene tiefer und mit entsprechenden Rollenverteilungen hinsichtlich der Akteurseinbindung („*key decision maker*“): Im Rahmen der bereits von der Zentralregierung genehmigten Entwicklungspläne der Stadt Guangzhou, die die Masterpläne für die „*Guangzhou Science City*“<sup>343</sup> beinhalteten, agierte als Produzent („*co-producer*“) das GDD-Verwaltungskomitee bzw. zunächst das GHIDZ-Verwaltungskomitee.

In diesem Zusammenhang ist eine Prozessinnovation erwähnenswert (Int. 63, 2008), die Li (2005: 288, 289) genauer ausführt:

Der Masterplan der „*Guangzhou Science City*“ gibt lediglich die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Flächen zu einem integrativen Stadtgebiet vor und ist durch weitere Detailpläne, sogenannte „*Development Control Plans, DCPs*“ zu ergänzen. Üblicherweise wäre für jede einzelne Teilfläche ein DCP vom Verwaltungskomitee an die Stadtregierung zur Freigabe der einzelnen Landnutzungsplanungen vorzulegen, wobei jede einzelne Eingabe dann bis zur Plangenehmigung („*red line permit*“; Int. 63, 2008) mehrere Entscheidungsschritte durchläuft (vgl. Abschnitt 5.3.2). Auf Geheiß des Bürgermeisters von Guangzhou wurden DCPs während der verschiedenen Entwicklungsphasen der „*Guangzhou Science City*“ jedoch gebündelt innerhalb jeweils eines Genehmigungsverfahrens behandelt.<sup>344 345</sup>

Im März 1999 wurde das Verfahren zu den DCPs der ersten Phase der „*Guangzhou Science City*“ abgeschlossen, bereits im Dezember 1999 war die Verkehrsinfrastruktur errichtet und im Oktober 2002 waren die DCPs der zweiten Phase genehmigt (Li, 2005: 296). Noch vor der formalen Integration des GDD in den Luogang District startete das GDD-Verwaltungskomitee zur Unterstützung der Implementierung der Entwicklungspläne im Jahr 2004 ein offizielles Reallokationsprogramm für verschiedene Dörfer innerhalb der Planungsgrenzen der „*Guangzhou Science City*“ (s. u.).

---

gebräuchlichen „*Environmental Impact Assessments, EIAs*“ bereits zu einem frühen Planungsstadium erweitern, sowie der sogenannten „*Social Impact Assessments, SIAs*“, die im Rahmen von EIAs genutzt werden (können), zeigen.

<sup>343</sup> Anstatt der Bezeichnung „*Guangzhou Science City*“ verwendet Li (2005) „*Guangzhou Science Park, GSP*“, wobei der betrachtete Kontext derselbe ist. Im Rahmen dieser Arbeit wird die Bezeichnung „*Guangzhou Science City*“ verwendet, da die Bezeichnung „*Guangzhou Science Park*“ eher im Zusammenhang mit der Bündelung der verschiedenen High-Tech-Parks in Guangzhou unter die GHIDZ gebräuchlich scheint (vgl. Abschnitte 8.3 und 8.4).

<sup>344</sup> Derartige Regelungsanpassungen sind nicht unüblich und werden hier im Rahmen des Fallbeispiels B zu Managementinnovationen und -spielräumen betrachtet (vgl. Abschnitt 8.2).

<sup>345</sup> Ein PLANER DES GUANGDONG URBAN PLANNING AND DESIGN INSTITUTE (Int 25, 2007) hebt eine ähnliche Situation für den GETDD hervor: Bereits nach der Gründung der GETDD wurde ein Masterplan für den GDD erarbeitet und durch die Stadtregierung genehmigt. Dabei erhielt das GETDD-Verwaltungskomitee die Befugnis in den Grenzen des SWG, also innerhalb ihrer so genannten „*red line*“, Planungsgenehmigungen auszusprechen. V. d. H. des bereits genehmigten Masterplans benutzte das Verwaltungskomitee dabei sogar den Stempel des üblicherweise zuständigen Planungsbüros der Stadtregierung. Obwohl dies teilweise zu Konflikten zwischen den beiden Einheiten führte, wurde das vereinfachte Verfahren aufrecht erhalten. Angesichts des Wettbewerbs mit anderen SWG der VRC waren rasche Entscheidungen ohne langwierige Genehmigungsverfahren wichtiger.

TANG ET AL. (2008: 62ff.) betrachten das Reallokationsprogramm bzw. die Landakquise zur Errichtung der GSC: Zur Abwicklung der ersten Phase des Reallokationsprogramms (705 Haushalte in den Dörfern Yushu, Huangbo und Luogang) setzte das GDD-Verwaltungskomitee eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe unter der Leitung des GDD-Direktors ein. In Ermangelung eindeutiger gesetzlicher Regelungen und Richtlinien zum Vorgehen bei Umsiedlungsmaßnahmen und damit zusammenhängender Kompensationszahlungen, erstellte die Arbeitsgruppe zum Mai 2004 erste eigene Regelungsentwürfe zur Umsiedlung. Diese wurden dem „*Planning and Land Resources and Construction Bureau*“, dem „*Policy Research Office*“ und dem „*Land Development Centre*“ des GDD-Verwaltungskomitees zur Revision vorgelegt (Tang et al., 2008: 64), die bis zum August 2004 ein Gutachten zur geplanten Umsiedlung der Dörfer erarbeiteten.<sup>346</sup>

Um zum weiteren Abstimmungsprozess des GDD-Verwaltungskomitees mit den zuständigen Einheiten der Stadtregierung von Guangzhou beizutragen, befasste sich das Gutachten mit den Eigentumsstrukturen sowie dem Status der Haushalte und unterbreitete auf Grundlage der allgemeinen rechtlichen Vorgaben eine Reihe konkreterer Richtlinien. Laut TANG ET AL. (2008: 64) wurden auch Vertreter der drei betroffenen Dörfer befragt, um erste Reaktionen zu den Zwischenständen der Diskussion einzuholen; was zumindest einer gewissen Inklusion entspricht (vgl. Abschnitt 6.2). Ebenfalls im August 2004 wurde eine Auswahl der im Gutachten vorgeschlagenen Richtlinien und Handlungsempfehlungen mit der Verabschiedung der „*Implementation Methods for Compensation and Resettlement Issues in Relocation Villages for GSC*“ formalisiert.

Um die eigentliche Umsiedlung auch nach Schaffung der entsprechenden formalen Grundlagen reibungslos umsetzen zu können, setzte das GDD-Verwaltungskomitee laut TANG ET AL. (2008: 64) frühzeitig und während des oben dargestellten Prozesses auf eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit. Das GDD-Verwaltungskomitee rechnete mit Widerstand der betroffenen Dorfbewohner gegen das Reallokationsprogramm und konnte Bedenken auf diese Weise zu einem großen Teil zerstreuen.<sup>347</sup>

Als wichtigen Erfolgsfaktor des Reallokationsprogramms bzw. der begleitenden Öffentlichkeitskampagne sehen TANG ET AL. (2008: 65, 66) die strategische Einbindung von Dorfvor-

---

<sup>346</sup> Nach LI (2005: 280) befanden sich auf den für die GSC vorgesehenen und überwiegend landwirtschaftlich genutzten Flächen im Jahr 1998 etwa zehn Dörfer mit einer Gesamtbevölkerung von circa 5.500 Einwohnern. Die Vergabe von Landnutzungsrechten datiert LI (ebd: 296) hingegen bereits auf April 2004, wobei zu dem Zeitpunkt bereits drei Dörfer umgesiedelt waren (ebd.: 299).

<sup>347</sup> Nach Einschätzung von TANG ET AL. (2008: 65) leistete diese Öffentlichkeitsarbeit einen enormen Beitrag für die Akzeptanz des Programms: Bis zum Oktober 2004 stimmten 30 % der Haushalte im Dorf Huangbo und 15 % der Haushalte im Dorf Luogang den Umsiedlungskonditionen zu und bis zum Januar 2005 lag die Zustimmung bei 80 % in Huangbo bzw. 75 % in Luogang; wobei auch die Gewährung von zusätzlichen Prämien bei Zustimmung vor einer zeitlich gesetzten Frist eine Rolle spielten. Nach zusätzlichen Anstrengungen des GDD-Verwaltungskomitees konnte bis zum März 2005 bei 95 % der Haushalte eine Abtretung der Landnutzungsrechte erreicht werden.



stehern sowie Angehörigen der GDD-Verwaltung als den beiden wesentlichen Schlüsselgruppen. Während eine (positive) Einstellung der Dorfvorsteher zum Reallokationsprogramm durch ihre Funktion als Manager von und Vermittler in Dorfsangelegenheiten eine (positive) Wirkung auf die grundsätzliche Akzeptanz besitzt, wurden die Angehörigen der GDD-Verwaltung, die selbst aus den betroffenen Dörfern kamen bzw. dort Verwandte hatten, zusätzlich als Vermittler rekrutiert und unter anderem im Rahmen einer Veranstaltungsserie über die Hintergründe und Zielsetzungen im Zusammenhang mit der Entwicklung der GSC aufgeklärt.

Mit diesem inklusiven Top-Down-Ansatz gelang es dem GDD-Verwaltungskomitee, beide Gruppen als Unterstützer des Reallokationsprogrammes und als Vermittler zwischen dem Komitee und den Dorfbewohnern zu gewinnen; etwa 20 % der Zustimmungen werden auf deren Einfluss zurückgeführt, so TANG ET AL. (2008: 66) weiter.

Ein weiterer Erfolgsfaktor lag nach TANG ET AL. (2008: 66) darin begründet, dass

„[..., the] GDD succeeded in controlling the undue influence of the mass media and lawyers on the villagers during the relocation project.“

Im späteren Verlauf der Kampagne bis zum März 2005 löste – so die Autoren – ein Artikel einer Lokalzeitung über höhere Kompensationszahlungen in anderen Stadtgebieten von Guangzhou im Vergleich zu den in der „Guangzhou Science City“ gelisteten Flächen einen Vertrauenseinbruch bei den betroffenen Dorfbewohnern aus.<sup>348</sup> Einige, in den Planflächen der GSC liegende Haushalte widerriefen sogar ihre vorab erteilte Zustimmung. Zwar sei es dem GDD-Verwaltungskomitee gelungen, durch unmittelbar anberaumte Treffen zur erneuten Erläuterung des Sachverhalts, das Vertrauen der meisten Dorfbewohner zurückzugewinnen. Etwa 20 weiterhin unzufriedene Haushalte bündelten dagegen ihre Kräfte und leiteten über einen Rechtsanwalt rechtliche Schritte gegen das GDD-Verwaltungskomitee ein. TANG ET AL. (2008: 66) nehmen an, dass der Fall in einem westlich geprägten Rechtssystem vor Gericht geendet wäre. In diesem Fall gelang es dem GDD-Verwaltungskomitee den Rechtsanwalt von der Aussichtslosigkeit der Angelegenheit zu überzeugen und zur Aufgabe des Mandats zu bewegen.<sup>349</sup>

---

<sup>348</sup> Nach LI (2005: 120) implementierte die Stadtregierung von Guangzhou nach Genehmigung durch das „Steering Committee of the People’s Congress der Provinz Guangdong“ erstmals ab November 1984 Richtlinien zur Landenteignung. Die Höhe der Kompensationszahlungen ergab sich dabei aus (1) einem Betrag für das Land, (2) einer Substitution für den Ernteertrag, (3) Zuschüssen für den Fall, dass Anpassungen der Lebensweise notwendig wurden, (4) Kompensationen für Bewässerungs- und sonstige Infrastruktureinrichtungen, (5) weiteren Zahlungen für evtl. Preisschwankungen von Agrarprodukten sowie ggf. (6) der Übernahme weiterer Ausgleichsmaßnahmen, z. B. der Nutzbarmachung neuer Felder.

<sup>349</sup> TANG ET AL. (2008: 66) spezifizieren dies: „As lawyers are ideologically designated as ‘legal practitioners’ of the state in China, the efforts of the GDD officials convinced the lawyer to withdraw from the appointment.“

Exemplarische Interviews von durch Umsiedlungen betroffenen Dorfbewohnern auf den Planflächen der „Guangzhou Science City“ durch SCHRÖDER (2009: 71, 72) im Jahr 2007 zeigen, dass die von TANG ET AL. (2008: 62ff.) beobachteten Inklusionsansätze bei Umsiedlungsprozessen nicht notwendigerweise als repräsentativ aufzufassen sind. So erhielt SCHRÖDER (2009: 71) Hinweise darauf, dass der Beginn von Abrissarbeiten zusammen mit der Notwendigkeit zur Umsiedlung mit nur wenigen Wochen Vorlauf per Aushang bekannt gemacht wurde und der zuständige Dorfvorsteher zu dem Zeitpunkt bereits seit mehreren Monaten verschwunden war.

Auch wenn die im obigen Beispiel auftretenden Dorfbewohner teilweise aktiv ihre Interessen vertreten haben und Einfluss auf den Entwicklungsprozess in der „Guangzhou Science City“ auszuüben versuchten, sind sie nach der Akteurstypologie von SWIANIEWICZ (2006: 248; vgl. Abschnitt 3.5.4) als passiver Akteur anzusehen. Sie können sich nicht als „*policy discussant*“ an der Diskussion oder sogar der Erarbeitung von Politikinhalt beteiligen, die auch sie betreffen. Und bei deren Umsetzung werden sie ebenfalls weniger in einer aktiven Rolle („*co-implementator*“), sondern vielmehr auf Bestreben des GDD-Verwaltungskomitees eingebunden, mit dem Ziel der leichteren Abwicklung der beschlossenen Maßnahmen.<sup>350</sup> Die Interaktionen („*governing relations*“) zwischen den einzelnen Akteuren scheinen auch hier überwiegend durch formal- bürokratische Abläufe geprägt und als Mittel zur politischen Entscheidungsfindung („*governing logic*“) wird letztlich ein autoritärer, wenig transparenter Führungsstil durch die Akteure, insbesondere das GDD-Verwaltungskomitee, verfolgt.<sup>351</sup> Zwar setzen die „*key decision maker*“ auf einen gewissen Grad an Beteiligung bzw. Inklusion „*passiver Akteure*“. Doch als Widerstände auftraten, wurde zur Umsetzung der Entwicklungsvision „Guangzhou Science City“ – nach anfänglicher, erhöhter Kommunikation – letztlich doch auf einen autoritären Stil zurückgegriffen.

---

<sup>350</sup> Hier zeigt sich eine Schwäche der Akteurstypologie zum Akteurshandeln von SWIANIEWICZ (2006): Während die Typen des aktiven Akteurshandelns eine differenziertere Aussage zum aktiven Einbindungsgrad ermöglichen, erfolgt für das passive Akteurshandeln keine weitere Spezifikation. Ob ein Akteur vollständig passiv war – im Sinne völligen Ausschlusses oder Desinteresses am Ausgestaltungsprozess – oder etwa nur nicht selber aktiv wurde bzw. werden konnte, etwa wenn er von aktiven Akteuren zwar befragt, ansonsten aber ausgeschlossen wurde, kann so nicht dargestellt werden. Zudem ist anzumerken, dass der Typ des „*passive actor*“ zwar zur Abgrenzung gegenüber den aktiv beteiligten Akteuren nützt, darüber hinaus jedoch konzeptionell keinen weiteren Erklärungswert besitzt. Im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus sind nur diejenigen Akteure („*Stakeholder*“) relevant, die wesentlich an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind (vgl. Abschnitt 3.5.4).

<sup>351</sup> Diese Verfahrenspraxis ist laut einem RECHTSANWALT (Int. 24, 2007) eher die Regel, als die Ausnahme: Entscheidungsverfahren seien im Allgemeinen wenig transparent und würden zumeist hinter verschlossenen Türen ablaufen; wobei Expertenbeteiligungen nicht offiziell vorgesehen sind, wenn auch möglich bzw. erlaubt (vgl. etwa die Ausführungen zum Evaluationskomitee für die Pläne zum Luogang District oben). Ist die Entscheidung dann gefallen, wird sie ohne weitere Diskussion umgesetzt. Widerstand der Betroffenen – bei Erweiterungen von Sonderwirtschaftsgebieten eben die umzusiedelnden Bewohner – sei eher selten.

Es wird deutlich, dass bei Entscheidungsprozessen zu physischen Veränderungen fast ausschließlich staatliche Akteure eine aktive Rolle einnehmen. Während für großflächige und strategische Entwicklungsvorhaben eine starke Beteiligung und aktive Rolle städtischer Verwaltungsakteure als „co-producer“, als „policy discussant“ oder als „co-implémentator“ (Swianiewicz, 2006: 248; vgl. insbes. Absatz 3.5.4) noch nicht weiter bemerkenswert ist, ist von Bedeutung, dass die lokalstaatliche Ebene zunehmend nach einer ökonomisch-unternehmerischen Logik handelt (z. B. als Investor für neu geplante Stadtgebiete; vgl. auch Wu, 2002; Wang, 2006b). Dieser Aspekt wird insbesondere in den Abschnitten 8.2 und 8.3 detailliert behandelt bzw. deutlich.

### 8.1.2 Anpassungen der Verwaltungsstrukturen

Im Zuge des Zusammenschlusses der vier ehemals eigenständigen nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete von Guangzhou in den „Guangzhou Development District“ (2002) sowie der folgenden Integration des GDD in den Luogang District im Jahr 2005, erfolgten Anpassungen der Verwaltungsstrukturen (vgl. GUANGZHOU DEVELOPMENT DISTRICT, 2007a; 2007b; Administrative Committee of GDD, 2005; vgl. Abschnitt 5.4). Die Anpassungen setzen auf eine Praxis dualer Verantwortlichkeiten, die bereits im „Guangzhou Economic and Technological Development District, GETDD“ und später auch beim Zusammenschluss des GETDD mit der „Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone, GHIDZ“ erprobt war, sich bewährt hatte und vor allem dazu diente, den Einfluss der Stadtregierung von Guangzhou auf das in vielen Teilbereichen autonome Handeln der Verwaltungskomitees weiterhin sicherzustellen (zum GETDD vgl.: Sze, 1997: 179; Abschnitt 5.4.1 und Abbildung 11).<sup>352</sup> Zudem können die von WANG (2005: 33) im Zusammenhang mit den Reorganisationsprozessen des Managementsystems der „Four Districts as One“ beobachteten Charakteristika als grundlegende Wesenszüge der Verwaltungsreorganisation des späteren GDD angesehen werden; die wesentlichen sind dabei (WANG, 2005: 33):

- (1) eine tendenzielle (Re-)Zentralisierung administrativer Regelungsgewalten<sup>353</sup> bei
- (2) gleichzeitiger, wenn auch gemäßigter Dezentralisierung der Amtsbefugnisse;

---

<sup>352</sup> Insbes. lokale Führungspersönlichkeiten sind dabei von Bedeutung, da sie (auch aufgrund doppelter oder sogar multipler Funktionsrollen) Prioritäten setzen, die Entwicklungsstrategie beeinflussen, zentrale Ideen in die Praxis umsetzen, Konflikte lösen sowie Ressourcen bereitstellen, um Zielsetzungen zu erreichen, so SZE (1997: 193) (vgl. Abschnitt 3.5.4). Diese Einflussnahme ist bereits grundlegend über die Besetzungsverfahren (Nomenklatura) politischer Ämter gewährleistet, bei denen Kandidatinnen und Kandidaten für (leitende) Regierungs- und Verwaltungspositionen auf verschiedenen Ebenen durch die jeweils übergeordneten, diesen Ebenen parallel strukturierten Einheiten der KPC ausgewählt werden (vgl. Abschnitt 7.1).

<sup>353</sup> Gewisse Parallelen lassen sich zu der als „city administering counties“ bzw. des „annexation of suburban counties by cities“ (Ma, 2005) bezeichneten Praxis ziehen, worunter ebenfalls Zentralisierungsprozesse zur Erweiterung der Entwicklungsmöglichkeiten zugunsten der städtischen Regierung verstanden werden (vgl. Abschnitt 5.1.1.2).

wobei erstere auch unter der Perspektive einer Erhöhung der Kontrolle und letztere unter der Perspektive einer Erhöhung der Effizienz gesehen werden kann.

Die Verantwortlichkeiten und Aufgaben des GETDD-Verwaltungskomitees wurden ursprünglich nach der Gründung des GETDD in einer Verordnung festgelegt, mit der auch die staatlichen Anreizpolitiken für Investitionen sowie die weitere wirtschaftliche und technologische Entwicklung<sup>354</sup> des Gebiets von der Stadtregierung von Guangzhou übertragen wurden (People's Congress of Guangdong Province, 1994: Artikel 2 der Verordnung des GETDD):<sup>355</sup>

„An Administrative Committee shall be set up in the [Guangzhou Economic and Technological] Development District to exercise, on behalf of Guangzhou Municipal People's Government, unified leadership and administration over the Development District, and coordinate the work concerning the Development District among the Central and Provincial departments in the Development District.” (People's Congress of Guangdong Province (ed.), 1994: Artikel 3 der Verordnung des GETDD).

Die Artikel 8 bis 10 der Verordnung legen die Aufgaben des GETDD-Verwaltungskomitees detailliert fest und erlauben ihm die Geschicke des Sonderwirtschaftsgebiets relativ autonom zu regeln und zu steuern (Int. 2, 2007; Int. 10, 2007). Dabei delegiert die Stadtregierung insbesondere die (People's Congress of Guangdong Province, 1994):

- Formulierung und Verkündung von Verwaltungsbestimmung im GETDD;
- Erarbeitung und Umsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungspläne des GETDD;
- Begutachtung und Genehmigung von Investitionsprojekten;
- Vorbereitung und Durchführung der Bauvorhaben im GETDD inklusive der Landnahme, des Landmanagements, der Lizenzvergabe sowie der Umwandlung der Nutzungsarten;
- Verwaltung der Finanzen und der Steuereinnahmen des GETDD;
- Koordination der Wirtschaftstätigkeiten und der Unternehmen sowie die Handhabung der Im- und Exportgeschäfte innerhalb des GETDD.

---

<sup>354</sup> Darunter sind zunächst die unmittelbar durch die Stadt Guangzhou bzw. das GETDD-Verwaltungskomitee umsetzbaren Entwicklungsmaßnahmen gemeint, etwa zur Verbesserung des Investitionsklimas. Diese können Einflussnahmen auf die überlokale Ebene beinhalten, jedoch wirken auch Einflüsse außerhalb der Gestaltungsmöglichkeiten des Verwaltungskomitees (bspw. nationale Gesetzgebung, globale Wirtschaftsentwicklungen) (vgl. Abschnitt 5). Die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Kontextfaktoren werden hier bereits ansatzweise deutlich; vgl. Abschnitt 8.2.1.

<sup>355</sup> Die Verordnung des GETDD wurde auf der 22. Sitzung des ständigen Ausschusses des achten Volkskongresses der Stadt Guangzhou am 7. Oktober 1986 verabschiedet und am 22. Januar 1987 durch die 24. Sitzung des ständigen Ausschusses des sechsten Volkskongresses der Provinz Guangdong genehmigt und zuletzt am 17. November 1994 angepasst [Stand 11.08.2008] (Guangzhou Development District, 2008a: About Us, Policies & Regulations) und war das grundlegende Regelwerk für den späteren GDD.

WANG (2004c: 145) fasst für die Rolle der Verwaltungskomitees zusammen:

„In structure, the Administrative Commission is like a miniature municipal council, aiming at consolidating responsibilities and increasing operation efficiency [...]“

Mit der Zusammenlegung des GETDD und der GHIDZ im August 1998 - und auch in den nachfolgenden Fusionen der Behörden im Rahmen der Errichtung des GDD bzw. des Luogang District – erfolgten weiterhin zwar ähnliche Verlagerungen weitreichender Befugnisse auf eine dezentrale Ebene, gleichzeitig erfolgte jedoch eine Zentralisierung der vormaligen Einzelbehörden in einer Verwaltungsstelle. Im Rahmen dieser Prozesse wurde etwa das Verwaltungspersonal der GHIDZ in vergleichbare Abteilungen mit ähnlichen Tätigkeiten in die GETDD abgeordnet (vgl. auch Li, 2005: 291) und dabei teilweise auch Unterbehörden aus allen, später im GDD gebündelten Gebieten zusammengelegt (WANG, 2005: 34), wie etwa Li (2005: 294) am Beispiel des „*Bureau of Planning and Construction Administration, BPCA*“ zeigt (vgl. Abschnitt 5.4.3).

Li (2005: 272) bietet ein weiteres Beispiel dieser Zentralisierungstendenzen: Im Jahr 1997 führte die Stadtregierung von Guangzhou für die GHIDZ das Konzept „*yi qu duo yuan – one zone compromising several parks*“ ein.<sup>356</sup> Dabei wurde der sich über mehrere Distriktgrenzen erstreckende „*Guangzhou Science Park, GSP*“ (Teil der GHIDZ; vgl. Abschnitt 8.4) als von den jeweiligen Distriktbehörden eigenständige Einheit in die Gesamtverantwortung des GHIDZ-Verwaltungskomitees gelegt. Dem Modell der GETDD folgend, befand sich das GHIDZ-Verwaltungskomitee direkt der Stadtregierung untergeordnet und hatte weitreichende Befugnisse etwa hinsichtlich der Landerschließung und -entwicklung<sup>357</sup> oder der Genehmigung von Investitionsvorhaben.

Parallel zu dieser Zentralisierung erfolgte eine weitere Dezentralisierung von Amtsbefugnissen; spätestens mit der Bildung des GDD-Verwaltungskomitees. WANG (2005: 34) führt dies auf die zunehmende Arbeitslast im Rahmen der wesentlichen Erweiterungen des „*Guangzhou Development District*“ zurück: Bei gleichbleibender (kombinierter) Anzahl des Verwaltungspersonals von etwa 220 Personen<sup>358</sup> erhöhte sich nicht nur die zu betreuende Fläche dramatisch auf 215,5 qkm (vgl. Tabelle 15), sondern das GDD-Verwaltungskomitee erhielt in diesem Zuge weitere, über rein wirtschaftliche Bedarfe hinausgehende Aufgaben.

---

<sup>356</sup> Vgl. dazu das in Abschnitt 5.4.3 vorgestellte Konzept des „*one district – several (industrial) parks (一区多园)*“ (SOCIAL ACADEMY OF SCIENCE, 2006: Part III.II).

<sup>357</sup> Auch der innovative Ansatz des vereinfachten, gebündelten Genehmigungsverfahrens für die „*Development Control Plans, DCPs*“ in der GHIDZ (vgl. dazu Abschnitt 8.1.1) kann nicht nur als Unterstützung eines prioritären Entwicklungsprojektes angesehen werden, sondern auch als eine stärkere zentrale Einflussnahme der Stadtregierung.

<sup>358</sup> Nach der Integration des GDD in den Luogang District gibt WANG (2005: 34) die Anzahl des in den Partei- und Verwaltungseinheiten eingesetzten Personals mit 225 Personen an; 60 weitere seien in den Büros auf der Ebene der Subdistrikte anzutreffen.

Vor diesem Hintergrund wurden verschiedene Umstrukturierungen der Aufgaben und Verantwortlichkeiten für das Verwaltungskomitee mit seinen Unterbehörden angestoßen – auch aufgrund von Vorgaben der Provinzregierung von Guangdong – die die Verwaltungseffizienz entscheidend verbessern konnten.<sup>359</sup> Diese Restrukturierungen wurden im Rahmen der Integration des „Guangzhuo Development District“ in den im Jahr 2005 neu geformten Luogang District fortgesetzt („five districts as one“; WANG, 2005: 34). Zur Fortsetzung der strategischen Ausrichtung und Entwicklung des GDD zu einem Stadtdistrikt (vgl. Abschnitt 5.4.3) wurde das GDD-Verwaltungskomitee im Wesentlichen von der Stadtregierung zur Distriktregierung ausgebaut, mit entsprechenden Verantwortlichkeiten auch hinsichtlich gesellschaftlicher, sozialer etc. Belange (Wong et al., 2006: 651). Zwar ergaben sich nach Ansicht der LEITENDEN VERTRETERIN DES PLANNING BUREAU DES GDD (Int. 28, 2007) hinsichtlich der Aufgabenfelder keine wesentlichen Änderungen, abgesehen von Reorganisationsmaßnahmen. Mit der Neuordnung der Verwaltung des Luogang District bzw. des GDD erfolgte jedoch eine klare Rezentralisierung zugunsten der Stadtregierung von Guangzhou. Das GDD-Verwaltungskomitee behielt dabei Sonderbefugnisse nur noch für wirtschaftliche Belange (Int. 5, 2007; ähnlich äußerte sich Int. 10, 2007) und ist ansonsten über die Distriktregierung den anderen Stadtdistrikten von Guangzhou gleichgesetzt.

Der Slogan „One organization, two signs“ (Int. 28, 2007) fasst dieses Modell parallel bestehender bzw. dualer Verwaltungsstrukturen anschaulich: Grundsätzlich bildet das Personal des GDD-Verwaltungskomitees gleichzeitig das Personal der Distriktregierung und übernimmt dabei zusätzliche Funktionen.<sup>360</sup> Die Behörden für die meisten Aufgaben sind gedoppelt, auch wenn für einige Verantwortlichkeiten weiterhin entweder das GDD-Verwaltungskomitee (v. a. wirtschaftliche Belange des GDD) oder die Distriktverwaltung

---

<sup>359</sup> Diese Umstrukturierungen können auch unter dem Aspekt der Managementinnovation betrachtet werden. Eine Auseinandersetzung zu diesem Aspekt findet sich im Abschnitt 8.2. Zu den Anpassungen gehört die Umsetzung der Vorgabe „No. 57, 2003, *The General Planning for the Reform of Community Administrative System*“ im Dezember 2003, die lt. WANG (2005: 34) die Umstrukturierung wie folgt fasst: „[...] decentralization of authority means that if any decentralized authority is more useful to reinforce the community administration, we should not hesitate to decentralize it to the grassroots level; if any authority governed by district executive departments is more useful to improve the investment environment, we should let district executive departments in charge and strengthen their authority constantly.“ Im Oktober 2004 stärkte der Vorschlag „No. 159, *The Suggestion about How to Improve Performance of the Sub-district Work*“ der Provinzregierung das GDD-Verwaltungskomitee sowie insbes. die untergeordneten Behörden vor dem Hintergrund der Prinzipien: „Who is in charge shoulders responsibility, responsibility and right are consistent, it is our responsibility to supervise our own land.“ (Wang, 2005: 34).

<sup>360</sup> Diese Praxis fand in ähnlicher Form bereits bei der Fusion der Verwaltungskomitees der GETDD und der GHIDZ (s. o.) Anwendung. Für die in den Teilgebieten der GDD angesiedelten Unternehmen ergibt sich hinsichtlich der Zuständigkeiten dadurch keine Veränderung, wie ein LEITENDER MANAGER VON DESMA (GZ) MACHINERY & ENGINEERING CO., LTD. bemerkt (Int. 1, 2007). Mit der Doppelfunktion ergeben sich aus Sicht eines MANAGERS DER SEW-EURODRIVE (GUANGZHOU) CO. LTD. (Int. 36, 2007) vielmehr Vorteile für die Geschäftstätigkeit der Unternehmen in der GDD, da das GDD-Verwaltungskomitee in einigen Bereichen nun mehr Einfluss auf städtischer Ebene ausüben könne als noch vor dem Jahr 2005.

alleinig zuständig sind (Int. 16, 2008; Int. 28, 2007). Grundsätzlich sei das Verwaltungskomitee dabei der Distriktregierung untergeordnet, wie die LEITENDE VERTRETERIN DES PLANNING BUREAU DES GDD (Int. 28, 2007) zum Slogan weiter ausführt.<sup>361</sup>

Diese Doppelstruktur wurde nach der Integration des GDD in den Luogang Distrikt etabliert (Int. 27, 2007) und ist nach Ansicht einer PROFESSORIN DER SCHOOL OF GOVERNMENT AN DER SUN YAT-SEN UNIVERSITÄT IN GUANGZHOU (Int. 19, 2008) ein Zeichen dafür, dass sich die administrative Macht der Regierung, vor allem der lokalen Regierung, wie etwa in Guangzhou, innerhalb der letzten 20 Jahre dramatisch verstärkt hat. Anders als westliche Parteien besitzt dabei die Kommunistische Partei Chinas einen ungleich höheren, spezifischen Einfluss auf die Kräfte des Staates, des Markts und der Gesellschaft.<sup>362</sup> Dadurch, dass hinter dieser Verwaltungsstruktur und der Zuordnung von Verantwortlichkeiten zu meist das gleiche Personal in Doppelfunktion tätig sei, entstünden jedoch Inkonsistenzen bei den Entscheidungsprozessen (Int. 28, 2007) oder sogar Missverständnisse, etwa auf den Treffen der Distrikte von Guangzhou vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Funktionen der Vertreter des Luogang District bzw. des GDD (Int. 5, 2007). Inkonsistenzen träten insbesondere dann auf, so die LEITENDE VERTRETERIN DES PLANNING BUREAU DES GDD (Int. 28, 2007) weiter, wenn das Verwaltungspersonal - in Gewohnheit weitreichender Befugnisse und „best practise“-Lösungen aus seiner Arbeit innerhalb des GDD-Verwaltungskomitees - nun für den Luogang District agiere und dabei auf Beschränkungen in seinen Amtsbefugnissen stöße, die die Realisierung der „best-practise“-Lösungen verhinderten. Auch wenn derzeit sondiert würde, wie diese Probleme angegangen werden könnten, vermutet eine SENIOR-MANAGERIN DER GLOBAL STAR INVESTMENT LTD. (Int. 16, 2008), dass die mit der Doppelrolle verbundenen und noch immer präsenten Unklarheiten noch längere Zeit Bestand haben werden.

Trotz dieser Inkonsistenzen und der „Degradierung“ (Int. 5, 2007) des GDD-Verwaltungskomitees führt die Verwaltungsstruktur nach der Integration zu einer verbesserten Ausgangslage zur Erreichung der wirtschaftlichen als auch der allgemeinen Entwicklungsziele des Luogang District: Ein DIREKTOR DER CDC INVESTMENT CONSULTANTS LIMITED (Int. 3, 2008) beurteilt die Restrukturierung positiv, habe das GDD-Verwaltungskomitee bzw. die Distriktverwaltung nun doch insgesamt mehr Machtbefugnisse, um Entwicklun-

---

<sup>361</sup> Im Zusammenhang mit dem GDD zeigt sich diese Verflechtung bspw. beim stellvertretenden Direktor des GDD, Dr. Liu, der gleichzeitig einer der Direktoren bzw. Geschäftsführer des Luogang Districts ist (Int. 16, 2008; Int. 27, 2007) oder etwa an der Funktion eines Vizebürgermeisters von Guangzhou, der gleichzeitig Mitglied des „Guangzhou Municipal Party Standing Committee, GMPSC“, dem höchsten politischen Organ der Stadtverwaltung, sowie Leiter des GDD-Verwaltungskomitees ist (Wu et al., 2007: 141; Int. 5, 2007).

<sup>362</sup> Organisatorisch sei es der KPC zudem möglich, sich tief in der Gesellschaft zu verankern. Ihre Legitimation nutzend, baut sie etwa Vertretungen auf der Ebene der Nachbarschaften auf und besitzt damit flexiblere Strukturen als die Behörden. Da sie zudem keine Unterscheidung zwischen dem Staat, dem Markt und der Gesellschaft trifft, sei es ihr zudem möglich, eigene Bewältigungsstrategien für Veränderungen zu entwickeln. Deshalb, so schließt die PROFESSORIN (Int. 19, 2008), sei die KPC von viel höherer Bedeutung als die administrativen Strukturen (vgl. Abschnitt 7.1).

gen umzusetzen: etwa hinsichtlich der Rechte zur Umsiedlung von „Urbanized Villages“ oder des Zugriffs auf eine und nicht über drei Jurisdiktionen verteilte Verkehrspolizei – beides Aspekte, die zuvor für den GDD problematisch waren (ähnlich äußerte sich auch Int. 28, 2007). WONG ET AL. (2006: 651) zeigen dazu, dass das GDD-Verwaltungskomitee zur gesamtstädtischen Entwicklung einen Beitrag leistet, indem es sich auf eine erweiterte Vision des GDD konzentriert:

„to build up a green ecological town ideal for business and living“<sup>363</sup> (Wong et al., 2006: 651)

Die Übernahme des Personals aus dem GDD-Verwaltungskomitee, welches an innovative und an Effizienzkriterien ausgerichtete Verwaltungsarbeit gewöhnt ist, sowie die oben dargestellten Maßnahmen zeigen, dass sich die staatlichen Akteure als Erbringer öffentlicher Dienstleistungen zunehmend professionalisieren und die Zufriedenheit der Empfänger dieser Leistungen ein wichtiges Kriterium darstellt – ein Charakteristikum, welches der Governance-Form „Managerialism“ zugesprochen wird (vgl. Abschnitte 3.4.3 bzw. 9). Auch WANG (2005: 34f.) hebt hervor, dass im Rahmen der Verwaltungsrestrukturierung eine hocheffiziente und flexible Verwaltung geschaffen wurde. Diese sei in der Lage, den Wandel des GDD von einer funktionalen Einheit zu einem modernen Stadtgebiet zu gestalten.

Aus Sicht der Akteurseinbindungen nach SWIANIEWICZ (2006: 248; vgl. insbes. Absatz 3.5.4) bedeutet diese Zentralisierung administrativer Regelungsgewalten bei gleichzeitiger, gemäßigter Dezentralisierung von Amtsbefugnissen (WANG, 2005: 33), dass das GDD-Verwaltungskomitee seine, über lange Zeit besondere Rolle als Produzent („co-producer“) bei der Ausgestaltung von Politikgehalten im Wesentlichen eingebüßt hat – auch wenn hinsichtlich der wirtschaftlichen Belange des GDD noch Ausnahmen bestehen. Die Stadtregierung von Guangzhou hat Steuerungs- und Regelungsfunktionen nun weitgehend wieder übernommen, so dass das, im Zuge dieser Restrukturierung der öffentlichen Aufgaben in einer Distriktregierung aufgegangene GDD-Verwaltungskomitee nun v. a. die Rollen eines „policy discussant“ und/oder eines Mitausführenden („co-implementor“) übernimmt.

---

<sup>363</sup> Dieses Entwicklungsziel wiederholt letztlich die Zielsetzung des „Concept Plan“ aus dem Jahr 2000 (vgl. Abschnitt 5.3.2.3).



## 8.2 Fall B – Managementinnovationen und -spielräume

Tabelle 19 – Überblick zur Einbettung des Falls B in die thematischen Fallebenen

Politikinhalt	Politikelement	Fallstudie
Management	Veränderungen im Betrieb der öffentlichen Einrichtung	<b>Fall B:</b> Managementinnovationen und -spielräume zur Regelung und Steuerung von Einwerbungs- und Ansiedlungsprozessen sowie zur Erhöhung der Standortattraktivität
	Einwerbungs- und Ansiedlungsprozesse	
	Gemeinschaftsbildende Aktivitäten	<i>Ergänzend zu Fall B:</i> Veranstaltungen und Initiativen von Akteuren innerhalb des GDD, z. B. der „ <i>Multinational Cooperation Club</i> “ (vgl. Abschnitt 8.2.2)

Im Rahmen der Betrachtung zur Attraktivitätspolitik und den dort konzeptionell gefassten, unterschiedlichen Wettbewerbsarten nach BENZ (2003: 53f.; Anbieter-, Standort- und Policy-Wettbewerb) zeigte sich bereits, dass das Ziel der Akkumulation von (ausländischen) Investitionen seitens der lokalen Regierungsbehörden vor allem über eine strategische Nutzung des Standortwettbewerbs erreicht werden sollte (vgl. Abschnitt 4.2.2.1). Dies führte dazu, dass für viele Regionen mittlerweile ähnliche Zustände mit austauschbaren Entwicklungszielsetzungen bzw. ähnliche Ausgangssituationen für die weitere Entwicklung geschaffen worden sind.<sup>364</sup>

Dies gilt auch für die Sonderwirtschaftsgebiete, deren Standorte nicht mehr den ausschlaggebenden Impuls für eine Investitionsentscheidung eines Unternehmens geben, sondern deren Standortbedingungen mittlerweile vielmehr als selbstverständlicher Standard angesehen werden, was ein Großteil der befragten Unternehmensvertreter sowie Mitarbeiter der Behörden bestätigen. Daneben tragen allgemein wirksame Reformen zu Angleichungen bei. So hat etwa die Gewährung von Steuervorteilen mittlerweile als Alleinstellungsmerkmal der Sonderwirtschaftsgebiete für ausländische Direktinvestitionen ausgedient.<sup>365</sup> Zudem haben die zuständigen lokalen Regierungsbehörden, etwa das GDD-Verwaltungskomitee, erkannt, dass sich die Investitionsbedingungen im Bereich des Anbieter- und Standortwettbewerbs durch eigene Anstrengungen nur noch sehr schwer bzw. nur durch hohen Ressourceneinsatz beeinflussen lassen.<sup>366 367</sup>

<sup>364</sup> Im Einzelfall bzw. über eine Zeitspanne betrachtet, bestanden durchaus relevante Unterschiede zw. den einzelnen SWG, die mit der Zeit u. a. durch die Aktivitäten der zuständigen Verwaltungen ausgeräumt wurden: Z. B. verfügte die „*Nansha Development Zone*“ um das Jahr 2002 im Vergleich zum GDD über eine weit geringere Infrastrukturausstattung und ein geringeres Dienstleistungsangebot (Int. 36, 2007).

<sup>365</sup> Vgl. Abschnitt 5.1.2.3 zur Entwicklung der SWG in der VRC.

<sup>366</sup> In diesem Zusammenhang können auch die Integration des GDD in den Luogang Districts sowie die Errichtung der GSC als neuen Stadtteil als ein solcher Einsatz gewertet werden (vgl. Abschnitt 8.1.1).

<sup>367</sup> Das Beispiel der Industrie zur Schmuckherstellung in Panyu zeigt, dass die Bildung von Industrieclustern ressourcen- und zeitintensiv ist. Ein DIREKTOR DES FOREIGN ECONOMIC BUSINESS OFFICE OF SHIQIAO PANYU DISTRICT (Int. 53, 2007) erläutert, dass Panyu in den 1980er Jahren wirtschaftliche Entwicklungspotenziale sondiert habe. Schließlich sei die lokale Regierung auf „Übersee-Chinesen“ mit Vorfahren im Distrikt

Auch das GDD-Verwaltungskomitee und die Stadtregierung von Guangzhou setzen also angesichts der bestehenden Bedarfe und Möglichkeiten der (Weiter-)Entwicklung eine Reihe von Maßnahmen um, die die Bereiche des Anbieter- und Standortwettbewerbs betreffen. Dazu zählen unter anderem der Ausbau der U-Bahn-Verbindungen oder die Neuerrichtung der „Guangzhou Science Town“ (vgl. Abschnitte 5.3.1, 5.3.2, 5.4 und 8.1.1). Dabei hebe sich diese Anstrengung durchaus von anderen nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebieten ab (Int. 30, 2007) und habe als positiv wahrgenommene Effekte: Beispielsweise würde die Infrastruktur stetig verbessert (Int. 30, 2007; Int. 36, 2007), Verkehrs-knotenpunkte während der Rush-Hour zur Erhöhung des Verkehrsflusses durch gesondert angeforderte Polizeikräfte geregelt (Int. 30, 2007) und das GDD-Verwaltungskomitee bemühe sich im Allgemeinen um die Herstellung guter Lebens- und Arbeitsbedingungen (Int. 26, 2007).

Externe Faktoren können die Aktivitäten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit für das GDD-Verwaltungskomitee erschweren, worauf ein MITARBEITER DER VERTRETUNG DER DEUTSCHEN AUßENHANDELSKAMMER (Int. 20, 2008; ähnlich äußerte sich Int. 21, 2007) im Rahmen der individuellen Standortbewertung der Unternehmen exemplarisch hinweist:

Zwar seien Steuerbefreiungen und auch Dienstleistungen des Verwaltungskomitees im GDD mitunter wichtige Investitionskriterien, jedoch lägen die dort anfallenden Produktionskosten zwischen einem Drittel und der Hälfte über denen eines Standortes in einem anderen Stadtteil von Guangzhou oder in der Provinz Guangdong. Häufig sei es insbesondere für kleinere Unternehmen attraktiver, eine Ansiedlung in Wirtschaftsgebieten der übrigen Stadtdistrikte oder sogar an Einzelstandorten zu realisieren, z. B. in der Nähe der Zulieferer. Größere Unternehmen sähen dagegen eine organisierte Verwaltung eher als Standortvorteil, der auch höhere Produktionskosten aufwiege. Insgesamt beurteilt er die Investitionsanreize für die im GDD gebündelten Gebiete nicht als weit vorteilhafter als die anderer Standorte.

Diese Einschätzung wird von verschiedenen Unternehmen geteilt (hier exemplarisch):

Für einige Unternehmen spielt etwa die Einbindung des ausländischen Betriebs in das lokale Standortumfeld eine Rolle, z. B. über Joint-Venture-Partner, die mit ihren Kontakten alle notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Ansiedlung schaffen könnten (Int.

---

herangetreten und habe diese als Investoren für die Schmuckindustrie gewinnen können. Über insgesamt 30 Jahre habe Panyu einen erfolgreichen und bekannten Cluster zur Herstellung von Juwelierwaren aufgebaut; wobei der Distrikt u. a. durch die günstige Lage innerhalb des Perlflussdeltas Standortvorteile genoss, andererseits aber auch eigene Anstrengungen unternahm, etwa die Errichtung guter (lokalstaatlicher) Ausbildungsstätten und Technologiezentren.

Der Cluster wurde dabei ausdrücklich nicht in Form abgegrenzter SWG entwickelt, vielmehr wurden Industrien und Wohngebiete miteinander verflochten und jedes Dorf stellte seinen eigenen charakteristischen Produktionsmix auf (Konzept der „Professional Town“) (Int. 73, 2008).

14, 2007; Int. 27, 2007).<sup>368 369</sup> Für andere Unternehmen beeinflussten der gegenüber Shenzhen vergleichsweise gute Ausbildungsgrad und die geringere Fluktuation der Mitarbeiter in Guangzhou die Standortwahl; beispielsweise zugunsten des „Tianhe Software Park“ (Int. 7, 2007) oder der „Guangzhou Science City“ (Int. 18, 2008).

Für die „J+R Electronics Co. Ltd.“ aus Hong Kong fiel die Entscheidung für eine Ansiedlung in der „Guangzhou Science City“ (Teil der GHIDZ bzw. des GDD) u. a. aufgrund der besseren Rahmenbedingungen in Guangzhou im Vergleich zu anderen Städten im Perlflossdelta; dazu zählen (Int. 17, 2008):

- das vergleichsweise, durch Universitäten und Berufsschulen bedingte, gute Angebot an qualifizierten Arbeitskräften in der Stadt;
- stärkere Verknüpfungen zwischen den Universitäten und den technologie- und fortschrittsorientierten Unternehmen;
- günstiger Zugang zum chinesischen Binnenmarkt vor dem Hintergrund der Rolle als Geschäftsstandort, aber auch angesichts der bestehenden Infrastruktur sowie
- die Nähe zu Hong Kong.

Auch laut eines VERTRETERS VON SEW-EURODRIVE (GUANGZHOU) Co. LTD. (Int. 36, 2007) gaben die Rolle von Guangzhou als das wichtigste Geschäftszentrum Südchinas sowie die Ausrichtung der in Guangzhou angesiedelten Unternehmen auf die Produktionsindustrie (im Gegensatz zur eher high-tech-orientierten Ausrichtung innerhalb von Shenzhen) ungefähr im Jahr 2002 den Ausschlag für die Ansiedlung im heutigen GDD.

Zwar schätzen eine Reihe von Unternehmensvertretern die Prozessdurchführung, das Dienstleistungsangebot etc. des GDD-Verwaltungskomitees bereits als vorteilhaft ein (Int. 7, 2007; Int. 8, 2007; Int. 9, 2007; Int. 26, 2007; Int. 30, 2007; Int. 36, 2007), die Möglichkeiten über einen fortgesetzten Wandel und der weiteren Entwicklung der lokalen politischen und administrativen Rahmenbedingungen für den Standort seinen jedoch noch nicht ausgeschöpft, so ein EHEMALIGER, HOCHRANGIGER MITARBEITER DES FOREIGN DIRECT INVESTMENT PROMOTION OFFICE (Int. 21, 2007).

---

<sup>368</sup> Zuliefer- und Servicebetriebe, die die Produktion der im GDD angesiedelten Unternehmen unterstützen, sind i. d. R. nicht im GDD selbst angesiedelt. Die Planflächen der einzelnen Untergebiete des GDD stehen diesen (chinesischen) Unternehmen nicht zur Verfügung, auch wenn einige zumindest eine Ansiedlung in räumlicher Nachbarschaft herstellen konnten. Das GDD-Verwaltungskomitee stünde aber auch mit diesen Betrieben in Kontakt und biete Beratung bei Standortentscheidungen, Kooperation etc., so ein VIZEPRÄSIDENT DES FOREIGN DIRECT INVESTMENT PROMOTION OFFICE DES GDD (Int. 2, 2007).

<sup>369</sup> Ergänzend sei lt. eines VERTRETERS DES DEUTSCHEN GENERALKONSULATS IN GUANGZHOU (Int. 27, 2007) angemerkt, dass gerade das evtl. bereits bestehende persönliche Netzwerk häufig dazu führe, dass Investitionsentscheidungen nicht unbedingt standortorientiert getroffen werden und dann nicht nach räumlichen Mustern nachvollziehbar sind.

Das GDD-Verwaltungskomitee sieht in dieser Herausforderung auch eine Chance und entwickelte eigenständige Initiativen, bspw. mit der Bereitstellung umfangreicher Dienstleistungs- und Serviceangebote sowie der Vermarktung des „Guangzhou Development District“, über die es tatsächlich vorteilhafte Effekte erzielen konnte. Ein RECHTSANWALT (Int. 24, 2007) merkt dazu an: Die Managementinnovationen des „Guangzhou Economic and Technological Development District, GETDD“ führten zu erheblichen Wettbewerbsvorteilen des GETDD gegenüber den übrigen Stadtdistrikten von Guangzhou und dem weiteren Umland, etwa Zhuhai und Shenzhen. Die Innovationen erfolgten zudem zu einer Zeit, als Steueranreize für Sonderwirtschaftsgebiete noch eine wesentliche Standortmaßnahme darstellten und Investoren konnten bei einer Ansiedlungen innerhalb des Perflusdeltas („Open Coastal Region“ etc.) jedoch außerhalb der GETDD bzw. der übrigen, späteren Teilgebiete des GDD teilweise vorteilhaftere Steueranreize wahrnehmen. Während ausländische Unternehmen dabei in der Regel auch tatsächlich Steuern abführten, konnten chinesische Unternehmen diese zudem häufig vermeiden. Diesem Wettbewerbsnachteil stellte sich also der GETDD/GDD mit innovativen Ansätzen, so der RECHTSANWALT weiter (ähnlich äußerte sich Int. 4, 2007), der zusammenfassend bemerkt:

„Insofern waren die schon innovativ, vielleicht gezwungen aufgrund des Wettbewerbs, aber dann haben sie es ja gemacht. Jetzt vielleicht ein großer Vorteil, da schon Verfahren implementiert sind, die besser als in anderen Zonen sind.“ (Int. 24, 2007)<sup>370</sup>

Mittlerweile werden die vom GDD-Verwaltungskomitee umgesetzten Regelungs- und Steuerungsmaßnahmen im Bereich des Policy-Wettbewerbs von verschiedenen Experten (Int. 6, 2007; Int. 13, 2007; Int. 20, 2008; Int. 27, 2007; Int. 63, 2008) zu den wichtigsten Standortvorteilen des „Guangzhou Development District“ gezählt. Im Rahmen der Betrachtung ausgewählter Steuerungs- und Regelungsinnovationen wird in den folgenden Abschnitten deutlich, dass die im Slogan „all for the investors“ (Int. 16, 2008) befindliche Verheißung und das nach außen getragene Serviceverständnis des GDD-Verwaltungskomitees durchaus ernst gemeint sind (vgl. auch Abschnitte 8.2.2 und 8.2.3).<sup>371</sup>

---

<sup>370</sup> Auch wenn der GDD im Bereich des Policy-Wettbewerbs eine Vorreiterrolle übernommen haben mag, ist das grundsätzliche Potenzial von Maßnahmen in diesem Bereich mittlerweile auch von anderen Regierungsbehörden erkannt. So zählt ein DIREKTOR DES FOREIGN ECONOMIC BUSINESS OFFICE OF SHIQIAO PANYU DISTRICT (Int. 53, 2007) die Professionalisierung und die Dienstleistungsorientierung der für den Kontakt mit den Unternehmen zuständigen Regierungsbehörden aktuell zu den wichtigsten Aufgaben.

<sup>371</sup> Diese Tatsache führte zudem zu einer Veränderung des Images des GDD. Für einen MANAGER DER PANASONIC ELECTRIC WORKS WANBAO (GUANGZHOU) CO., LTD. (Int. 54, 2007) verfügt der GDD so über „good services [... as well as] various good instruments and policy to attract the investors“, und zeichnet sich durch eine praktische und aufgeschlossene Handlungsweise aus (Int. 20, 2008; ähnlich äußerte sich Int. 79, 2008).

### 8.2.1 Initiierung und Implementierung von Pilotverfahren

Um ausländische Investoren zu gewinnen bzw. zu halten, initiierte das GDD-Verwaltungskomitee verschiedene Anpassungen; unter anderem Änderungen oder Ergänzungen von Investitionsgesetzen und -regeln sowie von Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas. Dabei sind nahezu ausschließlich staatliche Akteure an Entscheidungsprozessen beteiligt. Die Dominanz städtischer Verwaltungsakteure im Rahmen großflächiger und strategischer Entwicklungsvorhaben stellt alleine jedoch noch keine Besonderheit dar. Vielmehr ist bemerkenswert, dass die lokalstaatliche Ebene zunehmend nach einer ökonomisch-unternehmerischen Logik handelt (z. B. als Investor für neu geplante Stadtgebiete; vgl. auch Wu, 2002; Wang, 2006b) und dabei in einigen Feldern aktiv außerstaatliche Akteure an politischen Entscheidungen teilhaben lässt bzw. diese zumindest bis zu einem gewissen Grad einbindet; wobei Zeitpunkt und Grad der Einbindung variieren (vgl. Abschnitt 3.5.4 und Abschnitt 7, Einleitung).

Die Konstellation der an den Entscheidungsprozessen zu Pilotverfahren beteiligten Akteure („*key decision maker*“) ähnelt der bereits im Abschnitt 8.1.1 ermittelten: staatliche Verwaltungseinheiten auf unterschiedlichen Ebenen (GDD-Verwaltungskomitee, Stadtregierung von Guangzhou, Zentralregierung) mit verschiedenen Rollen hinsichtlich ihres Akteurshandelns („*co-producer*“, „*policy discussant*“, „*co-implementator*“). Die Interaktionen („*governing relations*“) zwischen den Akteuren sind häufig durch partikularen, personalisierten Austausch bestimmt, auch wenn vor dem Hintergrund der hierarchischen Verwaltungsstruktur formal-bürokratische Strukturen dabei rahmengebend sind. Hinsichtlich der in der politischen Entscheidungsfindung eingesetzten Mittel („*governing logic*“) erscheint vor allem autoritäres Vorgehen als prägend.

Zumindest für die seitens des GDD-Verwaltungskomitees und/oder der Stadtregierung von Guangzhou als wichtig angesehenen Unternehmen ist eine Einbindung in die Ausgestaltung von Politikinhalt zu beobachten. Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, scheinen die über offizielle oder inoffizielle Kanäle eingebundenen Unternehmen durchaus (erfolgreich) Einfluss auf operative Geschäftsbereiche der Sonderwirtschaftsgebiete nehmen zu können. Die Unternehmen sind mit ihren Anliegen jedoch eher ein Auslöser für Entscheidungsprozesse und weniger Akteure im Sinne eines „*policy discussant*“ (vgl. insbes. Absatz 3.5.4). Kam das GDD-Verwaltungskomitee zu dem Schluss, dass ein Anliegen eines Unternehmens von entscheidender Bedeutung ist – und sei es „nur“ das Halten des Investors –, so hat es Regelungsanpassungen angestoßen.

TANG ET AL. (2008: 67; ähnlich äußert sich Int. 16, 2008) weisen diesbezüglich auf die Eigenverpflichtung des GDD-Verwaltungskomitees hin, sich in eine „*lernende Organisation*“

zu verwandeln und die Management- und Governance-Kapazitäten zu erhöhen.<sup>372</sup> Dies zeigt sich unter anderem in der Rekrutierung von Mitarbeitern mit verschiedenen fachlichen Qualifikationen (Tang et al., 2008: 67) sowie in der Nutzung externer Expertisen nicht nur von staatlichen Organen (vgl. die Beratung des Guangzhou Urban Planning Bureau, Abschnitt 8.2.3), sondern auch von Universitäten und/oder Planungsbüros zur Unterstützung bzw. Rechtfertigung von Entscheidungen (Int. 5, 2007; Int. 29, 2007; Int. 59, 2007; vgl. Wong et al., 2006; Tang et al., 2008).<sup>373</sup> Zudem besuchten bzw. besuchen Mitarbeiter des GDD-Verwaltungskomitees andere Sonderwirtschaftsgebiete innerhalb und außerhalb der Volksrepublik China zur Akquisition und Kontaktpflege mit bereits im GDD tätigen Unternehmen.<sup>374</sup>

Einen Fall für Anpassungsprozesse aus der Diskussion mit Unternehmen schildert ein BEAMTER DES GZBOFTEC (Int. 23, 2007): Das US-amerikanische Unternehmen *Procter & Gamble* beabsichtigte, seine Geschäftsprozesse zu optimieren. Die damals am Unternehmensstandort im „*Guangzhou Development District*“ gültigen Gesetze und Regelungen erlaubten die gewünschten Optimierungsmaßnahmen jedoch nicht. Um dieses Hindernis beizulegen, nahm Procter & Gamble Kontakt mit der Stadtregierung von Guangzhou auf. Angesichts der langjährigen Tätigkeit als einer der ersten ausländischen Investoren im heutigen GDD sowie der zu erwartenden, künftigen (Steuer-)Einnahmen, entschied sich die Stadtregierung zur Anpassung gesetzlicher Regelungen. Da sie diese Anpassungen – wie sich herausstellte – nicht eigenständig vornehmen konnte, setzte sich einer der Vizebürgermeister von Guangzhou mehrfach bei der Zentralregierung dazu ein und erreichte schließlich Regelungsänderungen, die einerseits Procter & Gamble die Anpassung ihrer Geschäftsprozesse ermöglichten und andererseits grundsätzlich für den gesamten GDD einen besonderen Gestaltungsspielraum für derartige Geschäftsprozesse einräumten.

Ähnlich verlief ein Fall zur Zulässigkeit von Vertriebsformen, den ein VERTRETER DES GETDD YONGHE INVESTMENT SERVICE DEPARTMENT (Int. 26, 2007) darstellt: Um das Jahr 2002 kam die

---

<sup>372</sup> Die Implementierung von Pilotverfahren lässt sich auch auf die Konkurrenz zw. den SWG und den Städten zurückführen (vgl. Abschnitte 5.1.1.1, 5.3.2.3 sowie 8.2, Einleitung).

<sup>373</sup> Ein RECHTSANWALT (Int. 59, 2007) weist darauf hin, dass die Verwaltungseinheiten der (Sonder-)Wirtschaftsgebiete – auch der kleineren – nicht nur lernbegierig seien, sondern auch über die finanziellen Mittel verfügten, zu lernen.

<sup>374</sup> Die Abschnitte 5.4 und 8.1 führen dazu Beispiele an, ebenso wie der nachfolgende Abschnitt 8.2.2. Laut einem HOCHRANGIGEN BEAMTEN DER DISTRIKTREGIERUNG VON PANYU (Int. 73, 2008) sollten solche Aktivitäten nicht überraschen; sie seien aufgrund der Wettbewerbssituation vielmehr an vielen Standorten üblich. Hinsichtlich der Implementierung sei unklar, wer von wem Ansätze übernehme; zudem drängten sich einige Anpassungen als geradezu offensichtliche Verbesserungen auf.

Wie auch im GDD beinhaltet der Austausch auch die Liaison mit Handelskammern, die Organisation von Werbe- und Informationsveranstaltungen sowie die politische Diskussion in Gremien des Volkskomitees oder der „*Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference, CPPCC*“. Für den Austausch mit Unternehmen bestünde jedoch kein Routineprozess – da nicht benötigt. Vielmehr würden Beschwerden von Unternehmen usw. im Einzelfall spezifisch angegangen.

Zentralregierung zu dem Ergebnis, dass der chinesische Binnenmarkt für direkte Vertriebsformen von ausländischen Unternehmen noch nicht reif genug sei und diese negative Einflüsse auf die Wirtschaftsentwicklung der Volksrepublik China hätten. Daher erließ die Zentralregierung ein Verbot für solche direkten Vertriebsformen, was u. a. der Geschäftstätigkeit des im GDD ansässigen Standorts der US-amerikanischen Firma Amway die Grundlage nahm. Amway informierte das GDD-Verwaltungskomitee, welches unter Berücksichtigung der Informationen von Amway eine Neubewertung der Evaluation der Zentralregierung vornahm. Da die von Amway umgesetzte Vertriebsform eine Reihe von Kundenvorteilen verspricht, diskutierte das GDD-Verwaltungskomitee die Angelegenheit mit der Zentralregierung. In der Folge wurde die Vertriebsform von Amway zu einem experimentellen Testmodell für marktwirtschaftliche Reformen erklärt und, nachdem der Geschäftsumsatz von der Firma in den darauf folgenden drei bis vier Jahren auf 20 Milliarden CNY stieg, schließlich vom chinesischen Staatsrat für insgesamt 15 führende internationale Unternehmen zugelassen.

Für den VERTRETER (Int. 26, 2007) ist dieses Beispiel nur eines von vielen.<sup>375</sup> Diese Anpassungsprozesse werden auch als gegenseitige Lernprozesse zwischen der Regierung und den Unternehmen angesehen, bei denen beide Seiten profitieren können (Int. 21, 2007; Int. 28, 2007); wobei subtil und langfristig wirkende Lerneffekte in den verschiedensten Bereichen erfolgten, wie etwa beim Management, bei der Dienstleistungsorientierung oder im rechtlichen Bereich (Int. 28, 2007).<sup>376</sup>

Die beiderseitigen Vorteile erstrecken sich dabei auch in andere Bereiche, wie ein RECHTSANWALT (Int. 24, 2007) ausführt: Neben der Tatsache, dass Investoren gerne gewonnen werden, würden die Sonderwirtschaftsgebiete ungern Investoren verlieren. Zum einen erhielten die an der erfolgreichen Einwerbung beteiligten Beamten teilweise Prämien in Höhe von bis zu 1 % des Investitionsvolumens und der Erfolg werde auch als Kriterium für Beförderungen genutzt (vgl. Abschnitt 8.3), zum anderen würde die Abwanderung eines Investors einen Gesichtverlust für das Sonderwirtschaftsgebiet darstellen, sodass sich Behörden entsprechend einsetzen. Vor diesem Hintergrund versuchen (größere) Investoren bei Ansiedlungs- und/oder Bleibeverhandlungen Vorteile zu

---

<sup>375</sup> Der das Interview (Int. 26, 2007) begleitende chinesische Mitarbeiter bemerkte dazu, dass diese Praxis des „state closes one eye and opens another“ weit verbreitet sei, um zu testen, ob die neuen Geschäftsprozesse Vorteile für die VRC bringen bzw. wenn nicht, diese gesetzlich wieder zu unterbinden.

<sup>376</sup> Anhand dieser Beispiele lassen sich zudem für die Transformationsprozesse in der VRC typische Charakteristika (insbes. schrittweises Vorgehen u. experimentelle Natur) anschaulich nachvollziehen (vgl. Abschnitt 5.1.1). Ein DIREKTOR DER GUANGZHOU FEDERATION OF TRADE UNIONS (Int. 83, 2008) zeigt dieses Vorgehen an einem anderen Bereich: Die chinesischen Gewerkschaftsverbände stünden im Austausch mit anderen Verbänden weltweit, solle nun eine Regelung etwa aus Deutschland übernommen werden, so würden zunächst deutsche Unternehmen in der VRC für eine initiale Pilotphase ausgewählt, bevor diese – sofern funktionsfähig und durch die Arbeiter usw. angenommen – auch auf andere Unternehmen Anwendung fände.

ziehen und teilweise würden Absprachen getroffen, die im Regelfall bei anderen niemals umsetzbar wären.

Eine weitere Beobachtung untermauert die Bedeutung partikularer, personalisierter Austauschbeziehungen, auch wenn diese durchaus vor dem Hintergrund formal-bürokratischer Interaktionsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren erfolgen. So stellen zwei RECHTSANWÄLTE (Int. 24, 2007; Int. 59, 2007) unabhängig voneinander fest, dass gesonderte Abstimmungen und Zusagen zwischen lokalen Verwaltungseinheiten und Unternehmen mitunter nicht belastbar und lediglich werbewirksame Versprechen sein können:

„[There is] real competition between Guangzhou, Shenzhen and even in the district which also helps foreign investment, but then you have to be careful that they do not promise you things they cannot keep“ (Int. 59, 2007).

Ein Beispiel liefert der RECHTSANWALT (Int. 24, 2007): Vor dem Hintergrund limitierter Flächenverfügbarkeit in Sonderwirtschaftsgebieten stehen häufig noch Umwandlungsprozesse bei den Eigentumsstrukturen und Landnutzungsrechten an, bevor ein Vorhaben auf brachliegender bzw. agrarisch genutzter Fläche umgesetzt werden kann („*greenfield investment*“). Ausgenommen der – absolut gesehen – zu klein dimensionierten Gebiete, betrifft dies in der Regel Sonderwirtschaftsgebiete, in denen die tatsächlich für Industrieansiedlungen (bisher) freigegebene, nutzbare Fläche nur einen Teil der Fläche des gesamten Sonderwirtschaftsgebiets ausmacht. Da die Umwandlung der Landnutzungsrechte durch strikte, von der chinesischen Zentralregierung vorgegebene Quoten begrenzt ist – auch um die Preise für Landnutzung hoch zu halten – versuchen die lokalen Regierungsbehörden durch Sonderabsprachen mit den Unternehmen, Investitionen dennoch zu ermöglichen. So würden etwa die Investoren ermuntert, bereits mit Bauvorhaben auf den zur industriellen Nutzung vorgesehenen, formal jedoch noch nicht für diese Nutzungsart umgewandelten Flächen, anzufangen. Parallel sagen die Regierungsbehörden zu, sich um entsprechende Landumwandlungen zu kümmern und eine prioritäre Landvergabe an die Investoren vorzunehmen. Dies ist jedoch riskant, da nach der Rechtslage Gebäude und weiteres festes Eigentum mit dem Landnutzungsrecht verbunden sind. Im Falle einer dann doch nicht vollzogenen Umwandlung – bzw. einer zwischenzeitlichen Weitergabe von Nutzungsrechten an Dritte – ist im schlimmsten Fall eine Investition als Verlust abzuschreiben. Solche Fälle seien nicht unüblich, wobei sich zeige, dass Unternehmen diese Zusagen der Regierungsbehörden zu wenig kritisch hinterfragten:

„[...] wenn die Regierung das sagt, dann hat das ja Hand und Fuß“ (Int. 24, 2007).



Durch die Umsetzung solcher Pilotverfahren und den damit verbundenen Gestaltungsspielräumen, ist der „Guangzhou Development District“ hinsichtlich der Ausgestaltung von Investitionspolitiken führend (z. B. bei der Landnutzung oder dem „Environmental Impact Assessment, EIA“)<sup>377</sup> und durch die Zentralregierung daher als gutes Beispiel ausgewählt, wie ein hochrangiger VERTRETER DES FOREIGN DIRECT INVESTMENT PROMOTION OFFICE DES GDD hervorhebt (Int. 5, 2007).<sup>378</sup> Zwar bemängelten einige der interviewten Unternehmensvertreter noch bürokratische Verwaltungsverfahren und nicht transparente Entscheidungsprozesse in verschiedenen Geschäftsbereichen und -aktivitäten. Überwiegend beurteilten die befragten Unternehmensvertreter die Aktivitäten des GDD-Verwaltungskomitees hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung ihrer Interessen sowie der Einbindung in verschiedene Phasen der Entscheidungsprozesse dagegen als positiv. Dabei bestätigten sie, dass die Lern- und Anpassungsprozesse der Behörde im Ergebnis nicht nur zu einer Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen, sondern auch zu einer Verbesserung der (administrativen) Dienstleistungen und der Strukturen geführt hätten.

### 8.2.2 Aufbau professioneller Verwaltungseinheiten

Der Um- und Aufbau der Verwaltungsbehörden des „Guangzhou Development District“ zu professionell geführten Einheiten kann als eine weitere Innovation angesehen werden, wobei die Professionalisierung städtischer Managementkapazitäten einen allgemeinen Trend in der Volksrepublik China darstellt (Wong et al., 2006: 646). Wie bereits gezeigt, ermöglichte das GDD-Verwaltungskomitee ausdrücklich auch Lernprozesse. Laut eigener Aussage engagierte die GDD als das erste Sonderwirtschaftsgebiet in der Volksrepublik China einen ausländischen Mitarbeiter zur Weiterentwicklung des „Foreign Direct Investment Promotion Office“ sowie zur Liaison mit ausländischen Unternehmen (Int. 4, 2007; Int. 24, 2007) und leitete – u. a. auf Veranlassung dieses Mitarbeiters – eine Reihe von Entwicklungsmaßnahmen ein, darunter:

- Die Durchführung intensiver Marktanalysen zur Identifikation von Industriebranchen innerhalb deren ausländische Unternehmen für eine Ansiedlung im GDD besonders umworben werden sollen (Int. 4, 2007); u. a. unter Nutzung von Expertisen ausländischer Beratungsunternehmen (vgl. Price Waterhouse Coopers, 2005).
- Die Etablierung strukturierter und transparenter Geschäfts- und Verwaltungsprozesse, wobei Pionierarbeit geleistet und Innovationen eingeführt wurden, etwa (Int. 4, 2007:

---

<sup>377</sup> Vgl. dazu auch Abschnitt 5.4.3.

<sup>378</sup> Diese Einschätzung wird auch durch die Konkurrenz aus Shenzhen teilweise geteilt, die den GDD im Bereich der Investitionspolitiken als besser aufgestellt ansieht als etwa die „Shenzhen Export Processing and Grand Industrial Zone“ (Int. 11, 2007).

- Erarbeitung eines Investitionsportfolios mit Handreichungen, Richtlinien und Musterformularen, aus dem die jeweils relevanten Unterlagen für die einzelnen Investorenanfragen bzw. -aktivitäten bereitgestellt werden.
- Zertifizierung von Prozessabläufen des Verwaltungskomitees über ISO-Normen (Int. 4, 2007); insbesondere umgesetzt über die vom GDD beauftragten Investitionsbüros vgl. Abschnitt 8.3).<sup>379</sup>
- Die Umsetzung des „one stop shop“-Prinzips, wobei sich das „Foreign Direct Investment Promotion Office“ des GDD für die Investoren um alle mit dem Ansiedlungsprozess verbundenen Vorgänge kümmert (Int. 4, 2007; Int. 5, 2007).<sup>380 381</sup>
- Die Einführung eines „lifelong service“ über das „Enterprise Construction Bureau“ für die im GDD ansässigen Unternehmen, mit dem Leistungen und Unterstützung rund um deren Geschäftstätigkeit angeboten werden. Zu dem, von Unternehmen geschätzten und genutzten Angebot (vgl. z. B. Int. 36, 2007) gehören u. a. (Int. 5, 2007): eine Servicehotline; Informationsveranstaltungen, Austauschforen und Seminare zu verschiedenen Themen teilweise mit Experten aus weiteren (Fach-) Behörden (Int. 4, 2007); Informationsdienste (Newsletter usw.); sowie eine individuelle Unterstützung auf Anfrage.<sup>382</sup>
- Die Verbesserung der Beziehungen mit den Unternehmen einerseits: Dabei vermittelt das GDD-Verwaltungskomitee z. B. vor Standortentscheidungen informelle Gespräche mit dem Bürgermeister. Mit der Errichtung des sogenannten „Multinational Cooperation Club Guangzhou, MNCCGZ“ als Marketing- und Dienstleistungsinstrument des „Foreign Direct Investment Promotion Office“ (Int. 4, 2007) wird dieser Austausch weiter institutionalisiert. Zu den Aktivitäten des Clubs zählen z. B. monatliche Treffen zwischen leitenden Behördenvertretern und den

---

<sup>379</sup> Zum Beispiel akkreditierte sich die „CDC Investment Consultants Limited, CDCIC“ als eines der ersten chinesischen Beratungsbüros nach ISO 9001 (Price Waterhouse Coopers, 2005).

<sup>380</sup> Dieser Service ist in der Regel kostenfrei (Int. 21, 2007) und als wichtiger Standortfaktor angesehen (Int. 6, 2007; Int. 26, 2007; Int. 57, 2007; CHEN, 2007: 196). Vereinzelt wurde ein sehr umfangreicher Service geboten, inkl. Shoppingtours mit (potenziellen) Investoren oder – als seltene Ausnahme – sogar einen Fahrdienst für den Schulweg von Kindern ausländischer Vertreter (Int. 4, 2007).

<sup>381</sup> Laut CHEN (2007: 196f.) wurde das Zentrum mit dem Titel „Guangzhou Civilized Window Unit“ ausgezeichnet und konnte einen Zufriedenheitsgrad für die bereitgestellten Verwaltungsdienstleistungen im Rahmen von Investitionsangelegenheiten unter den Klienten von 98,7 % erzielen.

Dieser „one-window“ oder „one-stop“-Ansatz ist keine alleinige Besonderheit des GDD, sondern wurde vielmehr ein Standard in vielen SWG (vgl. Abschnitt 5.1.2.3); auch außerhalb der nationalstaatlichen: Die (Distrikt-)Regierung von Panyu führte den Ansatz im Jahr 2000 ein (Int. 73, 2008).

<sup>382</sup> Unternehmensvertreter äußerten sich durchaus positiv zu dem Angebot: Ein Vertreter hebt z. B. die Benennung eines eindeutigen Kontaktpartners, die als fair und ausgleichend wahrgenommene Vermittlerrolle des GDD-Verwaltungskomitees in einem Rechtsfall und den professionellen Umgang der Verwaltung mit den anhaltenden Beschwerden und Schwierigkeiten zur Stromversorgung insbes. in der Anfangsphase des GDD hervor (Int. 36., 2007).

„privilegierten“ (Int. 16, 2008) Mitgliedsunternehmen im MNCCGZ.<sup>383</sup>

Andererseits ist das GDD-Verwaltungskomitee ebenso bemüht, eine verlässliche Zusammenarbeit mit der Stadtregierung und weiteren übergeordneten Organen, wie etwa dem chinesischen Staatsrat, herzustellen.

Ergänzend können auch die Errichtung von Vermarktungs- und Finanzierungsstrukturen sowie die Einführung einer expliziten Dienstleistungsorientierung für den gesamten Verwaltungsapparat des GDD als Maßnahmen zur Professionalisierung angesehen werden, wobei deren Zusammenspiel aus Sicht verschiedener Experten den wichtigsten Standortvorteil des GDD ausmacht (Int. 6, 2007; Int. 13, 2007; Int. 20, 2008; Int. 27, 2007; Int. 63, 2008). Die letztgenannten Aspekte werden im Folgenden als eigenständige Beispiele dargestellt (vgl. Abschnitte 8.3 bzw. 8.2.3).

Auch wenn es sich bei der Professionalisierung der Verwaltung nicht unmittelbar um die Schaffung von Politikinhalten handelt, sondern vor allem um interne Prozesse des GDD-Verwaltungskomitees als komplexem Akteur,<sup>384</sup> zu den beobachteten Arrangements sei angemerkt: Wie schon im Rahmen der Initiierung und Implementierung von Pilotverfahren (vgl. Abschnitt 8.2.1) bindet das GDD-Verwaltungskomitee Externe, wie Investoren oder Beratungsunternehmen, ein und ermöglicht so eine Berücksichtigung und Abwägung weiterer Interessen. Dabei nehmen die so inkludierten Dritten in der Regel keine Rolle als „*key decision maker*“ ein, etwa als „*policy-discussant*“ (vgl. Abschnitt 3.5.4). Erwägungen zur Einordnung der Akteursinteraktionen („*governing relations*“), Mittel zur politischen Entscheidungsfindung („*governing logic*“) sowie der Zielsetzungen („*political objectives*“) entfallen entsprechend. Dennoch sind die hier gewonnenen Erkenntnisse für die weitere Zuordnung von Governance-Formen nützlich (vgl. Abschnitt 9), zeigen die Professionalisierungsmaßnahmen doch Bestrebungen, sich an Effizienz- und Leistungskriterien zu orientieren – was ein Charakteristikum der Governance-Form „*Managerialism*“ ist (vgl. Abschnitt 3.4.3). Gleiches gilt für den folgenden Abschnitt 8.2.3, der sich mit der durch das GDD-Verwaltungskomitee übernommenen Dienstleistungsorientierung befasst.

---

<sup>383</sup> Die so durch den MNCCGZ generierte Vernetzung wird als ein Standortvorteil gesehen (Int. 6, 2007), wobei weniger die Möglichkeit einer direkteren Einflussnahme auf (gesetzliche) Regelungen als gerade die Pflege und Verbesserung der persönlichen Beziehungen im Vordergrund stehen (Int. 4, 2007). Aus Sicht eines RECHTSANWALTS haben (ausländische) Unternehmen keinen unmittelbaren Einfluss auf politische Entscheidungen, insbes. große Unternehmen könnten jedoch Einfluss ausüben (Int. 24, 2007); vgl. dazu Abschnitt 8.2.1.

<sup>384</sup> Die Handlungen sowie Regelungs- und Steuerungsprozesse auf der „*individuellen Ebene*“ – hier übertragen sowohl auf die Behörden innerhalb des Verwaltungskomitees als auch auf die darin tätigen Personen sind nicht Bestandteil der Betrachtungen (vgl. ebenfalls Abschnitt 3.5.4).

## *Beispiele für Verfahrensanpassungen – Konstruktion von Fertigungs- bzw. Unternehmensstätten im GDD*

Nach der Formung des „*Guangzhou Development District*“ bestanden eine Vielzahl an Gesetzen, Richtlinien und Interpretationsspielräumen<sup>385</sup> aus den vormals eigenständigen Teilgebieten parallel nebeneinander. Die daraus erwachsende Problemlage erkannten nicht nur die (potenziellen) Investoren, sondern auch das GDD-Verwaltungskomitee, dessen Behörden selbst Schwierigkeiten mit dieser Situation hatten (Int. 4, 2007). Die Gründung des GDD wurde daher auch als Anlass genutzt, verschiedene Regelungen usw. einer Revision zu unterziehen, mit dem Ziel, strukturiertere Geschäfts- und Verwaltungsprozesse einzuführen; etwa im Zusammenhang mit Investitionsvorhaben oder dem Umgang mit Rückfragen von Unternehmen. Das „*Foreign Direct Investment Promotion Office*“ übernahm federführend die dazu notwendige Schnittstellenarbeit, bereitete die im Zusammenhang mit einer Ansiedlung eines Unternehmens stehenden Verfahren auf. Dadurch gelang es, die Prozesse transparent zu gestalten und die Effizienz zu steigern (Int. 4, 2007).

Ein Beispiel bieten Anpassungen im Bereich der Bauverfahren, die etwa LI (2005) ausführlich erörtert. Zu Beginn eines Bauverfahrens steht, nach der Auswahl der potenziellen Baufläche, in der Regel das Antragsverfahren zur Zuteilung von Landnutzungsrechten im „*Guangzhou Development District*“. Das Verfahren gleicht dem auf der städtischen Ebene, die Zuständigkeit für das Verfahren liegt aufgrund des besonderen Status des GDD jedoch direkt beim GDD-Verwaltungskomitee. Innerhalb des GDD-Verwaltungskomitees wurde mit dem „*Planning Office*“ unter Beratung durch das „*Guangzhou Urban Planning Bureau, GZUPB*“ (Li, 2005: 293) eine Abteilung zur eigenständigen Kontrolle der Landnutzung eingerichtet. Im Rahmen der Kombination des GETDD und der GHIDZ sowie der späteren Bündelung aller vier nationalstaatlichen Sonderwirtschaftsgebiete in den „*Guangzhou Development District*“ wurden die vormaligen Verwaltungsabteilungen für die Bereiche Planung, Landmanagement und Umweltschutz kontinuierlich reformiert und schließlich im „*Bureau of Planning and Construction Administration, BPCA*“ zusammengefasst (Li, 2005: 294). Durch diese Konzentration der Zuständigkeiten für Entwicklungs- und Bauvorhaben sowie die begleitenden Verfahrensanpassungen konnten die Effizienz und Standardisierung der Verwaltungsarbeit wesentlich verbessert werden (Li, 2005: 289ff.; Int. 5, 2007; Int. 10, 2007; als Beispiel vgl. Tabelle 20 und Tabelle 21), auch wenn weitere Einzelwege im Sinne von Pilotverfahren oder Sonderlösungen für attraktive Investoren weiterhin genutzt werden.

---

<sup>385</sup> Interpretationsspielräume ergaben sich dabei teilw. gerade aus dem ausdrücklich experimentellen Charakter einzelner Verfahren (vgl. Testas, 2000; Meng, 2003; Bruton et al., 2005; Wang, 2007a); vgl. Abschnitte 5.1.1 und 8.2.1.

Tabelle 20 – Konstruktion von Fertigungs-/Unternehmensstätten im GDD – verwaltungstechnischer Ablauf

	Vorgang	Aktivitäten
1	Site selection	Antrag zur Standortwahl, Bericht zum Standort inkl. Kartenmaterial
2	Examination and approval of preliminary design	Organisation des „ <i>Environmental Impact Assessment, EIA</i> “, Erarbeitung des vorläufigen Planungsdesigns, Einreichung zur Genehmigung
3	Lease contract	Abschluss des Landnutzungsvertrags und geologische Prospektierung
4	Application for approval of construction	Beantragung einer Reihe von baulichen Genehmigungen bezüglich der Gebäudekonstruktion, hygienischer Einrichtungen, der Sicherheit, des Feuerschutzes etc.
5	Approval of construction drawing documents	Prüfung und Genehmigung der Bau- und Konstruktionspläne
6	Examination and approval of construction installation of special facilities	Beantragung, Prüfung und Genehmigung von Infrastruktur und zugehörigen Dienstleistungen (z. B. Strom-, Wasser- und Abwasserversorgung, Telekommunikation, Grün- u. Nutzflächen)
7	Formalities of construction permit	Beantragung von Genehmigungen zur Vergabe von Bau- und Supervisionsaufträgen
8	Organize construction and install equipment	Durchführung der Konstruktion und Installation der Einrichtungen
9	Inspection before going into operational use	Verschiedene bauliche, sicherheitsbezogene und andere relevante Abnahmen
10	Put into production	Aufnahme des Betriebs

Aufstellung nach Aussagen eines EHEMALIGEN MITGLIEDS DES FOREIGN DIRECT INVESTMENT OFFICE DES GDD (Int. 4, 2007) sowie von ihm bereitgestellter Unterlagen.

Tabelle 21 – Konstruktion von Fertigungs-/Unternehmensstätten im GDD – Verantwortlichkeiten der Behörden

Verwaltungsstelle	Verantwortlichkeiten
Division of Planning, Bureau of Planning and Construction Administration (BPCA)	Antrag und Bericht zur Standortwahl, Planfreigabe für das Bauland, Organisation der vorläufigen Planung und des Designs, Baugenehmigungen
Division of Real Estate, BPCA	Unterzeichnung des Landpachtvertrags
Division of Construction, BPCA	Genehmigung der Bauzeichnungen, Registrierung der Bau- und Supervisionsauftragsgenehmigungen, Planfreigabe für das Bauland, Inspektion und Freigabe der Infrastruktureinrichtungen
Division of Public Utilities, BPCA	Genehmigung temporärer Einrichtungen, Freigabe der Energieversorgung, Inspektion und Freigabe öffentlicher Einrichtungen
Division of Environmental Protection and Hygiene, Bureau of Comprehensive Environmental Administration	Organisation des „ <i>Environmental Impact Assessment, EIA</i> “, Organisation der vorläufigen Planung und des Designs, Prüfung und Genehmigung von Umweltschutzmaßnahmen
Division of Environmental Protection and Hygiene, Bureau of Water Supply Administration Center Comprehensive Environmental Administration	Die gleichen Verantwortlichkeiten wie die Division of Environmental Protection and Hygiene (s. o.)
Division of Safety Supervision, Bureau of Economic Development / Division of Health, Board of Health / Power Supply Authority / Water Authority /	Organisation der vorläufigen Planung und des Designs, Genehmigung von Sicherheits-, Hygiene-, Energie- und Feuerschutzlösungen, Inspektion und Freigabe der zugehörigen Einrichtungen (in Zusammenarbeit mit der Division of Fire u. der GDD Police Station)

Auswahl. Aufstellung nach Aussagen eines EHEMALIGEN MITGLIEDS DES FOREIGN DIRECT INVESTMENT OFFICE DES GDD (Int. 4, 2007) sowie von ihm bereitgestellter Unterlagen (ergänzend Li, 2005).

### 8.2.3 Übernahme einer expliziten Dienstleistungsorientierung

Ein EHEMALIGER, HOCHRANGIGER MITARBEITER DES FOREIGN DIRECT INVESTMENT PROMOTION OFFICE (Int. 21, 2007) hebt hervor, dass gerade die, im Rahmen der Maßnahmen des Policy-Wettbewerbs initiierte Dienstleistungsorientierung einen wesentlichen Unterschied der (Wirtschafts-)Kultur des GDD im Vergleich zu anderen Sonderwirtschaftsgebieten ausmacht. Zur Verdeutlichung führt der MITARBEITER (Int. 21, 2007) die „*Special Economic Zone Shenzhen*“ an, die aus seiner Sicht nur wenig wirtschaftskulturellen Einfluss auf die Volksrepublik China ausübt, da das Sonderwirtschaftsgebiet eng durch die Zentralregierung kontrolliert sei. Diese Kontrolle zeige sich auch an dem häufigen Wechsel der Bürgermeister von Shenzhen, die mit wenigen Ausnahmen die übliche Amtszeit von fünf Jahren nicht erreicht haben; mit Folgen für die Planumsetzungen in der Stadt. Im Gegensatz dazu bestünde zwischen dem Guangzhou Development District und der Stadtregierung von Guangzhou eine enge Beziehung. Gemeinsam würde das Konzept des „*big market, small government*“ umgesetzt, welches weniger die politische Entwicklung als die Entwicklung des Marktes und der Unternehmen in den Vordergrund rückt. So konzentrierte sich die Stadtregierung von Guangzhou vor allem darauf, Verbesserungen zu veranlassen und verstände sich auch als Mediatorin zwischen den Unternehmen und den übergeordneten staatlichen Stellen. Shanghai und Beijing verfolgten dagegen das Konzept des „*big government, small market*“, bei dem enge Beziehungen mit der Zentralregierung im Vordergrund der Aktivitäten stehen.

Das Konzept „*big market, small government*“ bzw. zumindest die darin immanenten Inhalte waren, überträgt man die Ausführungen von SZE (1997), bereits in den 1990er Jahren veranlagt, als das GETDD-Verwaltungskomitee nach folgendem Prinzip agierte:

„‘lifa xianxing, yifa zhiqiu’ (the first things to better the legal environment and later control the district according to the laws)” (ebd.: 74).

Bis 1994 verkündete das GETDD-Verwaltungskomitee so insgesamt 80 Gesetze und Verordnungen, was etwa einem Viertel aller bis dahin in ganz China für SEZs und ETDZs erlassenen Bestimmungen entsprach.<sup>386</sup>

Ein Beispiel für die aus diesem Konzept hervorgehende Dienstleistungsorientierung zeigt sich etwa in den Verhandlungen mit LG Philips. Der Elektronikkonzern schickte ein Evaluationsteam durch die größeren Städte der Volksrepublik China, insbesondere durch das

---

<sup>386</sup> SZE (1997: 74) führt das Prinzip als positives Beispiel für die Bemühungen des GETDD-Verwaltungskomitees auf, ein rechtlich gesichertes Umfeld für Investitionen zu schaffen. Es lässt sich aber auch Gegenteiliges daraus lesen: Rechtliche Grundlagen werden zwar erstellt, aber zunächst nicht befolgt. Damit kann, zumindest bevor das Regelungssystem durch die Behörden als anwendbar erachtet wird, gerade das Gegenteil vom gewünschten Effekt erreicht werden. Bilaterale Verhandlungen mit spezifischen Lösungen könnten umgesetzt werden und sich dann Standardlösung strukturell halten.

Perflussdelta, um einen geeigneten Ansiedlungsstandort auf Grundlage einer umfassenden Standortanalyse zu identifizieren.<sup>387</sup> Nur aufgrund eines Zufalls erhielten Mitarbeiter des Guangzhou Development District Kunde von der Sondierungsreise des Unternehmens, welchem der GDD trotz einer Sondierung möglicher Wirtschaftsgebiete in der Volksrepublik China unbekannt war, und arrangierten ein Präsentationstreffen, so der EHEMALIGE HOCHRANGIGE MITARBEITER DES FOREIGN DIRECT INVESTMENT PROMOTION OFFICE (Int. 21, 2007) weiter: Innerhalb von nur zwei Tagen bearbeitete das Büro die Anfrage des Unternehmens mit einem Team des GDD von etwa 20 Leuten (Int. 4, 2007). Dabei gelang es dem „*Foreign Direct Investment Promotion Office*“ auch, die benötigten Zuarbeiten anderer relevanter städtischer Behörden sowie der Verwaltungseinheiten innerhalb des GDD-Verwaltungskomitees einzuholen. Ein Beispiel dafür, dass sich die durch das Büro zuvor etablierten professionellen Strukturen und die kollegialen Beziehungen mit den städtischen Behörden bezahlt machten (Int. 21, 2007; vgl. Abschnitt 8.2.2).

Das Engagement, die Detailtiefe und die Schnelligkeit des GDD im Rahmen der Standortpräsentation (Int. 4, 2007; Int. 21, 2007) sowie die grundsätzliche Offenheit auch gegenüber kritischen Fragen (Int. 4, 2007) beeindruckte den Elektronikkonzern. Neben dem professionellen Auftritt des GDD-Verwaltungskomitees waren die gewährten, gegenüber den üblichen Sätzen wesentlich günstigeren Landpachten (Int. 4, 2007) ausschlaggebend dafür, dass sich der GDD gegenüber seinen acht Mitbewerbern als Standort durchsetzen konnte (Int. 4, 2007; ähnlich äußerte sich Int. 5, 2007). Die Einräumung besonderer Konditionen wird grundsätzlich als wichtiges Verhandlungselement gesehen: Der GDD könne sich, da er nicht als Unternehmen, sondern als öffentliche Behörde agiere, den Abschluss sich erst langfristig rentierender Geschäftsbeziehungen leisten, wobei der GDD überzeugt sei, dass langfristige Partnerschaften insbesondere mit großen Unternehmen lohnenswert sind (Int. 21, 2007).

Mit einem solchen Anreiz zur Verbesserung der Chancen für weitere Verhandlungen im Fall des Elektronikkonzerns (Int. 4, 2007), gelang schließlich die Ansiedlung des bis dahin größten Investitionsvorhabens in der Geschichte des GDD (Int. 21, 2007). Nach dem Zuschlag setzte das GDD-Verwaltungskomitee seine Dienstleistungen fort und betreute den Elektronikkonzern im Sinne des „*one stop shop*“-Prinzips in allen weiteren Schritten (vgl. Abschnitt 8.2.2), was eine abschließende Vertragsunterzeichnung nach grundsätzlicher Zustimmung des Unternehmens innerhalb einer vergleichsweise kurzen Zeitspanne von 268 Tagen ermöglichte (Int. 21, 2007).

---

<sup>387</sup> Dabei wurde u. a. eine umfassende Berichterstattung von den potenziellen Standorten eingefordert. Der etwa aus 400 Einzelpunkten bestehende Fragenkatalog berücksichtigte dabei neben rein wirtschaftlichen Aspekten auch andere Bereiche, wie z. B. die Anzahl der Sonnentage oder die durchschnittliche Niederschlagsdauer am Standort (Int. 21, 2007).

Die Offenheit des GDD-Verwaltungskomitees beispielsweise gegenüber Managementkonzepten und Planungsstrategien aus Hong Kong, Standorten in Übersee und multinationalen Unternehmen sowie der Wille von diesen zu lernen, erklärt sich auch vor dem Hintergrund dieser positiven Erfahrungen. Diese Einschätzung teilt eine LEITENDE MITARBEITERIN DES PLANNING BUREAU DES GDD (Int. 28, 2007) und verdeutlicht dies am Beispiel des Beitritts der Volksrepublik China zur Welthandelsorganisation im Jahr 2001, in dessen Rahmen steuerliche Vergünstigungen für die Sonderwirtschaftsgebiete aufgegeben wurden (vgl. Abschnitte 3.5.2 und 5.1). Das GDD-Verwaltungskomitee zog die Konsequenzen dabei nicht erst mit der Einführung der neuen Steuergesetzgebung, sondern setzte in Erwartung des zukünftigen Wegfalls der Steuervergünstigungen bereits im Vorfeld des Beitritts verschiedene Maßnahmen zur Internationalisierung um; unter anderem Managementinnovationen, die Einführung von Standards und flankierende Dienstleistungen. Durch diese vieljährige Vorarbeit befolgte der GDD bereits eine Mehrzahl der Regelungen des angekündigten Steuergesetzes, sodass die Auswirkungen mit dem eigentlichen Inkrafttreten des Gesetzes für die im GDD tätigen Unternehmen nach Ansicht der LEITENDEN MITARBEITERIN (Int. 28, 2007) eher vernachlässigbar seien.<sup>388</sup> Gerade durch diese marktorientierten und innovativen Aktivitäten des GDD-Verwaltungskomitees, so die LEITENDE MITARBEITERIN, konnte die Standortattraktivität gesichert und weiterentwickelt werden.

Hinsichtlich der zu beobachtenden Arrangements wird auf den Abschnitt 8.2.2 zum Aufbau professioneller Verwaltungseinheiten verwiesen, in welchem gezeigt wurde, dass die Beispiele zur Professionalisierung der Verwaltung für die weitere Zuordnung von Governance-Formen nützlich sind (vgl. Abschnitt 9). Hinsichtlich der beteiligten Akteure und des Akteurshandelns (vgl. insbes. Abschnitt 3.5.4) sei auf die Erkenntnisse aus Abschnitt 8.2.1 zur Initiierung und Implementierung von Pilotverfahren verwiesen, die hier ebenfalls zutreffen.

---

<sup>388</sup> Nach Einschätzung eines RECHTSANWALTS (Int. 24, 2007) führe die Steuerreform zwar zu deutlichen Einschnitten für die Unternehmen, für den GDD sei sie dagegen eher von Vorteil. In Guangzhou und für die darin befindlichen SWG gelte mind. ein Steuersatz in Höhe von 24 %, während Shenzhen und Zhuhai ein Steuersatz von 15 % eingeräumt wurde. Zwar haben die in Guangzhou befindlichen SWG versucht dies auszugleichen und – nicht immer rechtmäßig – Zusatzanreize gegeben, um keine (potenziellen) Investoren zu verlieren, z. B. durch Verzicht auf ihren lokalen Steueranteil. Mit dem neuen Steuergesetz sei diese Praxis jedoch nicht mehr möglich und der GDD könne nun in der Tat mit seinen Dienstleistungen für die Unternehmen punkten, da hinter seinen Werbeslogans tatsächliche eine funktionierende zentrale Administration stehe; im Gegensatz zu den Versicherungen anderer SWG.



### 8.3 Fall C – Förder- und Entwicklungsunternehmen als innovative Entwicklungsinstrumente

Tabelle 22 – Überblick zur Einbettung des Falls C in die thematischen Fallebenen

Politikinhalt	Politikelement	Fallstudie
Management	Veränderungen im Betrieb der öffentlichen Einrichtung	<b>Fall C:</b> Investitionsförder- und Entwicklungsunternehmen als innovative Instrumente im GDD

Zur Unterstützung der Investitionseinwerbungen hat das GDD-Verwaltungskomitee bzw. dessen Vorgänger neben dem „*Foreign Direct Investment Promotion Office*“ des GDD insgesamt 15 Förderunternehmen errichtet (Int. 5, 2007; vgl. Guangzhou Development District, 2008b).<sup>389</sup> Derartige Förderunternehmen dienen als Vermittler zwischen Regierung und (ausländischen) Investoren, sind zur Unterstützung der (wirtschaftlichen) Entwicklung der chinesischen Städte weit verbreitet (Li, 2005: 191; Hampton, 2006: 2), sind als eine Maßnahme im Rahmen des Policy-Wettbewerbs zu betrachten (vgl. Abschnitte 4.2.2.1 und 8.2) und können zu den halbstaatlichen Organisationen („*shiye danwei*“) gezählt werden (vgl. Abschnitte 7.3 u. ergänzend 7.1). Die Förderunternehmen besitzen entsprechende Lizenzen, um unter anderem die folgenden Investitionsgeschäfte und Beratungsdienstleistungen zu tätigen (Guangzhou Development District, 2008b):

- Unterstützung bei vorbereitenden Recherchen und Maßnahmen für Investitionsvorhaben,
- Begleitung bei den notwendigen Formalitäten,
- Dienstleistungen während der Vorbereitungs- und Konstruktionsphase,
- Liaison zwischen den Investoren und den Regierungsbehörden, und

<sup>389</sup> XU und YEH (2005: 299, 300) zeigen v. d. H. weicher Budgetbeschränkungen der Städte (vgl. Abschnitt 5.3.1) ein weiteres Beispiel: Zur Steigerung der Finanzierungsmöglichkeiten (von Großprojekten) gründete die Stadtregierung von Guangzhou eine Reihe von Außenagenturen, u. a. die „*Guangzhou International Trust and Investment Corporation, GZITIC*“ im Jahr 1985 oder das „*Guangzhou Foreign Investment Administration and Service Centre*“ (Hampton, 2006: 2). Aufgabe dieser Agenturen ist es u. a. Investitionen zu tätigen, Finanzmittel einzuwerben und staatliches Grundeigentum zu verwalten. Zentralstaatliche Kontrollen wurden dabei weitgehend umgangen (Xu und Yeh, 2005: 299). Die Stadtregierung von Guangzhou nutzte die GZITIC umfassend und erfolgreich zur Mittelakquise und verbürgte sich zwar für die Finanzmittel. Effiziente rechtliche und finanzielle Begrenzungen bestanden jedoch nicht. Neue Schulden wurden zur Schuldendeckung gemacht, ohne im tatsächlichen Risikofall diese Verpflichtungen als verbindlich anzuerkennen, wie XU und YEH (2005: 300) zeigen. Solche Effekte stellt LI (2005: 199) für die o. a. Diversifikation bei der Landentwicklung fest. Angetrieben von ökonomischen Interessen wurden die zulässigen Befugnisse überschritten. 1992 gewährte die Stadtregierung von Guangzhou Landquoten für Distrikt- (max. 300 ha) bzw. untergeordnete Verwaltungen (ca. 3-33 ha), die eigenständig vergeben werden konnten (Li, 2005: 194). Bei gleichzeitiger Abwesenheit einer klar zuständigen städtischen Behörde, fasst LI (2005: 200) zusammen: „*Illegal constructions encroached upon public open spaces, riversides and areas inside setback lines of building and roads. The whole city of GZ was in the chaos of construction.*“

- Genehmigung von Vorhaben bis zu einer Investitionshöhe von 30 Millionen USD (Int. 4, 2007);<sup>390</sup>
- einige der Förderunternehmen unterhalten zudem eigene Erschließungs- und Konstruktionssparten zur Errichtung der physischen Infrastruktur.<sup>391</sup>

Die Beratungsdienstleistungen werden auch gebündelt nach dem Prinzip des „one stop shop“ angeboten (vgl. Abschnitt 8.2.2). Dabei steht es den Investoren nach Erhalt der Investitionsgenehmigung frei, aus einer Bandbreite von Leistungen auszuwählen – vom Verzicht auf weitere Leistungen bis zur Vollbetreuung (Int. 26, 2007). Die Beratungsunternehmen konzentrieren sich in der Regel auf bestimmte Industrieschwerpunkte, die teilweise auch in ihren Geschäftslizenzen festgelegt sind (Int. 3, 2008; Int. 4, 2007), und verfügen über besondere Aufgabenzuschnitte. Die „Guangzhou Entrepark Co. Ltd.“ fokussiert sich so etwa auf Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im High-Tech-Bereich und versucht neben heimischen und ausländischen Investoren auch qualifiziertes Personal aus der chinesischen Überseegemeinschaft zu gewinnen (Guangzhou Development District, 2008b). Die „Global Star Investment Ltd.“ fungiert als Außenbüro des GDD in Hong Kong (Int. 16, 2008) und führt dort unter anderem Akquise- und Werbeveranstaltungen durch; die „CDC Investment Consultants Limited“ wird weiter unten ausführlicher dargestellt. Eine SENIOR-MANAGERIN DER GLOBAL STAR INVESTMENT LTD. (Int. 16, 2008) hebt zudem hervor, dass ihr Unternehmen neben der Beratungstätigkeit als strategischer, chinesischer Partner in multinationalen Investitionsvorhaben auftritt. So hält das Unternehmen etwa einen Anteil von 5 % an den Investitionsvorhaben von Amway und Schering im GDD und übt gewisse Einflussmöglichkeiten aus. Einige Investoren hätten jedoch ihre Anteile wieder zurückgekauft, nachdem die Vorhaben erfolgreich aufgestellt und sie wirtschaftlich stark genug waren. Auch vor diesem Hintergrund sieht die SENIOR-MANAGERIN die „Global Star Investment Ltd.“ als langfristig agierenden Dienstleister.

---

<sup>390</sup> Das GETDD-Verwaltungskomitee erhielt Genehmigungsrechte (später im GDD weitergeführt) von der Stadtregierung von Guangzhou, die diese selbst vom chinesischen Staatsrat im März 1988 erhalten hatte. Investitionsvorhaben unterhalb von 30 Millionen USD konnten so eigenständig geprüft und genehmigt werden (vgl. Li, 2005: 112; ähnlich Int. 4, 2007; lt. Sze, 1997: 56 erhielt der GETDD dieses Recht bereits im Jahr 1990). Nach temporären weiteren Lockerungen bzw. Pilotregelungen, sind alle Investitionsvorhaben bis zum o. a. Schwellenwert durch die „Guangzhou Planning Commission“ und die „Guangzhou Economic Commission“ als zuständige Behörden der Stadtregierung in der Stadt Guangzhou zu genehmigen, so LI (2005: 112). Für den GDD galt jedoch die oben dargestellte Sonderregelung fort.

<sup>391</sup> Die Förderunternehmen übernehmen nach Angabe eines MITARBEITERS DER CDC INVESTMENT CONSULTANTS LIMITED (Int. 3, 2008) teilw. auch Erschließungs-, Konstruktions- und/oder Entwicklungsaufgaben. Diese Tätigkeiten würden jedoch von separaten Einheiten durchgeführt, denen innerhalb des GDD festgelegte Erschließungsgebiete zugewiesen sind und die dadurch keine Konkurrenz untereinander hätten – anders als die gewinnorientiert agierenden und gelegentlich konkurrierenden Einheiten zur Investitionsförderung. Alle der [im GDD] im Bereich der Erschließung, Konstruktion und Entwicklung tätigen Unternehmen sind staatseigene Betriebe (Int. 5, 2007), wobei vermutlich staatliche Beteiligungen gemeint sind. So weisen WANG und TAN (2007: 211f.) insgesamt 45 Konstruktions- und Entwicklungsunternehmen aus, von denen sich zwölf im reinen Staatseigentum befinden und der überwiegende Rest als chinesisch-chinesische oder ausländisch-chinesische Kooperationen und Joint-Venture-Unternehmen aufgestellt ist.

Die Unternehmen zur Investitionsförderung im Guangzhou Development District sind Eigentum des GDD-Verwaltungskomitees. Als staatliche Tochterunternehmen verfolgen sie grundsätzlich die Interessen des Verwaltungskomitees (Int. 16, 2008; Int. 26, 2007),<sup>392</sup> auch wenn teilweise Gestaltungsspielräume genutzt würden (Int. 4, 2007; Int. 5, 2007). Im Allgemeinen, so der MITARBEITER DES FOREIGN DIRECT INVESTMENT PROMOTION OFFICE (Int. 5, 2007) weiter, seien der GDD sowie die Stadt Guangzhou mit diesem Ansatz der Investitionsförderung innovationsführend in der Volksrepublik China und habe damit noch immer ein gewisses Alleinstellungsmerkmal, auch wenn andere Sonderwirtschaftsgebiete das Konzept zu kopieren versuchten. Zwecks Einflussnahme auf die Tätigkeit ihrer Tochterunternehmen schließt das GDD-Verwaltungskomitee Zielvereinbarungen ab, die unter anderem Investitionsquoten und Prämiensysteme für die Unternehmen bzw. deren Mitarbeiter festschreiben (Int. 4, 2007; Int. 5, 2007). Neben fixierten Quoten wird häufig ein flexibler Investitionsanteil in direkter Verantwortung durch die Unternehmen eingeräumt (Int. 5, 2007).<sup>393</sup>

In diesem Zusammenhang merken beide Gesprächspartner (Int. 4, 2007; Int. 5, 2007) an, dass das Konzept zur Investitionsförderung zwar insgesamt erfolgreich sei, jedoch negative Effekte auftreten könnten: Etwa wenn die profitorientiert-agierenden Tochterunternehmen in dem Versuch, Quoten und Gewinnvorgaben zu erfüllen, bei der Einwerbung von Investitionsvorhaben die allgemeinen, übergeordneten Entwicklungsziele und -kriterien des GDD nicht oder nur unangemessen berücksichtigen. Dies sei insbesondere bei denjenigen Investitionsvorhaben zu erwarten bzw. zu beobachten, die durch Beratungsunternehmen selbst genehmigungsfähig sind (Int. 4, 2007). Im Rahmen der Gesamtentwicklung erscheinen diese Fälle zu unbedeutend, als dass das GDD-Verwaltungskomitee etwas dagegen unternähme. Die Perspektive der Beratungsunternehmen würde bei eventuellen Interessenskonflikten aufgrund der Rahmenziele nicht wesentlich überbetont, so ein VERTRETER DER CDCIC (Int. 3, 2008). Vielmehr ergebe sich angesichts der gewährten, möglichst hohen Flexibilität mit Interpretationsmöglichkeiten der geltenden Regelungen durch die Förderunternehmen eine „win-win“-Situation in Bezug auf die Einwerbung von Investitionskapital.

Zwischen den Förderunternehmen bestünde zwar eine gewisse Konkurrenz, diese ergebe sich jedoch allgemein durch die Bestrebungen, die Investitionsquoten zu erreichen und weniger durch einen direkten Wettbewerb, etwa, dass dieselben Investoren gleichzeitig umworben würden (Int. 4, 2007). Eine Einschätzung, die von einem VERTRETER DER CDCIC

---

<sup>392</sup> In Nansha bestünde auch ein Public-Private-Partnership zwischen der Verwaltung und einem Investor, jedoch sei diese Form der Zusammenarbeit bei Investitionseinwerbungen auch in Guangzhou eher die Ausnahme (Int. 16, 2008; Int. 26, 2007).

<sup>393</sup> Das GDD-Verwaltungskomitee kann Investitionsvorhaben bis zu einer Höhe von 30 Mio. USD eigenständig genehmigen, s. o. Die Wertgrenzen, die den Förderunternehmen eingeräumt werden, konnten in den Interviews nicht spezifiziert werden (Int. 4, 2007; Int. 5, 2007).

geteilt wird (Int. 3, 2008), der die geringe Konkurrenz in den verschiedenen Wegen begründet sieht, auf denen die Investoren auf den Standort des GDD stießen. Ein MITARBEITER DES GETDD YONGHE INVESTMENT SERVICE DEPARTMENT weist dazu darauf hin, dass die Investitionswege zum Standort vor allem von den bereits bestehenden Kontakten eines Investors abhingen (Int. 26, 2007).

Die Kombination von Zielvereinbarung, Gewinnorientierung und Praxis der Kontaktaufnahme im Rahmen der Investitionsförderung liefert auch einen Erklärungsansatz, warum keine enge Koordination zwischen den Förderunternehmen (als staatliche Tochtergesellschaften) im GDD und den entsprechenden Strukturen auf der städtischen Ebene erfolgt. Ein MITARBEITER DES GZBOFTEC, Koordinationsstelle und Förderbüro der Stadtregierung, merkt auf die Frage, ob und wie eine solche (vermutete) Koordination im Sinne eines einheitlich koordinierten Bestrebens zur Stärkung des Wirtschafts- und Attraktivitätsstandorts der Stadt Guangzhou stattfindet, an, dass sich sein Büro mit den untergeordneten Abteilungen auf spezifische und insbesondere große Projekte konzentrierte. Anfragen unterhalb gewissen Investitionsumfanges würden nicht durch das GZBOFTEC bearbeitet und entsprechend weitergeleitet (Int. 22, 2007; Int. 23, 2007).<sup>394</sup>

Die Erläuterungen eines MITARBEITERS DER CDCIC (Int. 3, 2008) ermöglichen ein genaueres Bild der Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit den Aktivitäten der Förderunternehmen. Seit Unternehmensgründung betätigte sich die CDCIC in erster Linie als Entwicklungs- und Erschließungsunternehmen für die GETDD West Section und war für die Errichtung der gesamten Infrastruktur inklusive dem Bau von Wohngebäuden usw. zuständig. In den 1990er Jahren entwickelte sich die CDCIC zu einer Unternehmensgruppe (heute: „GDD Construction Development Corporation Group“), deren Aufgabe nun die Förderung der Infrastruktur und ausländischer Direktinvestitionen war, so der MITARBEITER.<sup>395</sup> Im Jahr 2000 wurde sie mit den bis dahin eigenständig geführten Entwicklungsunternehmen für die GETDD East Section und die GETDD Yonghe Section verschmolzen. Als Unternehmensgruppe ist die CDCIC mittlerweile als Projektmanagement- und Liaisonbüro mit der Errichtung des „Guangzhou Science Park, GSP“ betraut und zudem an der Entwicklung der „Guangzhou Science City, GSC“ als neuem Stadtzentrum des Luogang District beteiligt. Nach dem Abschluss der Planungen zu Landnutzung und -transfer als erste Entwicklungsphase der GSC durch das „Land Development Centre“ des GDD beauftragte das Verwaltungskomitee die CDCIC mit der Übernahme von Aufgaben in der zweiten Entwick-

---

<sup>394</sup> Eine genauere Auskunft zur Akquise und zur Weiterleitung von Investitionsanfragen mochte der MITARBEITER trotz Nachfragen während beider Interviews nicht erteilen (Int. 22, 2007; Int. 23, 2007). Angesichts der auch für Beamte üblichen Bonuszahlungen in Höhe von bis zu 1 % des Investitionsvolumens (Int. 24, 2007) ist ein fehlendes Interesse an einer Information über den Einwerbungsprozess in gewisser Hinsicht nachvollziehbar.

<sup>395</sup> Auch das „GETDD Yonghe Investment Service Department“ verfügt über eine entsprechende Entwicklungsabteilung, die etwa den Bau der Fabrikgebäude für die Investoren übernehmen kann (Int. 26, 2007).

lungsphase. Dazu zählen unter anderem die Durchführung von Ausschreibungsverfahren für die Bauvorhaben und die Bereitstellung von Dienstleistungen zur Organisation der weiteren Entwicklung der GSC.

Nach Aussage eines MITARBEITERS (Int. 3, 2008) ist das CDCIC im Rahmen seiner Tätigkeiten an Entscheidungsprozessen mit unterschiedlichen Einbindungsgraden beteiligt und beinhaltet unter anderem Rückkoppelungs- und Berichtsprozesse zum GDD-Verwaltungskomitee bzw. seinen Behörden entlang der jeweiligen Aufgabenbereiche sowie die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen nach Aufforderung durch das Verwaltungskomitee. Gerade für die letzte Aufgabe sei erwähnenswert, so der MITARBEITER weiter, dass für einen Vorschlag vor allem die Akzeptanz im GDD-Verwaltungskomitee zu sichern sei, wobei dieser sich nicht notwendigerweise mit dem Interesse der Stadtregierung decken müsse. Kompromisse mit den Investoren seien gewöhnliche Vorgänge, wobei der Vorteil des CDCIC darin liege, gleichzeitig ein vertrauenswürdiger Partner der staatlichen Stellen und eng mit den Bedürfnissen der Investoren vertraut zu sein.

Am Beispiel der Förderunternehmen wird deutlich, dass das GDD-Verwaltungskomitee bestimmte Tätigkeitsbereiche delegiert. Diese Aufgabendelegation ist ein weiteres Element in der Ausrichtung des GDD-Verwaltungskomitees nach einer ökonomisch-unternehmerischen Logik. Dies zieht vor allem selektiv greifbaren Nutzen („*material*“), z. B. höhere Investitionsvolumina durch eine bessere Begleitung von (potenziellen) Investitionsvorhaben, als auch unselektiv greifbaren Nutzen („*purposive*“), z. B. allgemeines wirtschaftliches Wachstum in Guangzhou bzw. dem Perlfussdelta durch diese Investitionsvorhaben.

Während die Tochterunternehmen einen klaren Entwicklungsauftrag erhalten und sich gewisse Gestaltungsspielräume hinsichtlich der Erfüllung ihrer Zielsetzungen bzw. -vorgaben erlauben (können), behält das GDD-Verwaltungskomitee Einflussmöglichkeiten zur Steuerung und Koordination. In gewisser Weise kann den Förderunternehmen eine Rolle als Mitausführende („*co-implementor*“) von Politikinhalt zugesprochen werden (vgl. Absatz 3.5.4). An dieser Stelle wird deutlich, dass durch die Phasen der politischen Entscheidungsfindung, die der Typologie des Akteurshandelns von SWANIEWICZ (2006) inhärent sind, eine weitere Einordnung sinnvoll sein kann: Als Mitausführende wären die Förderunternehmen nicht aktiv in der Entwicklungsphase der Ausgestaltung von Politikinhalt eingebunden und werden erst im Rahmen der Umsetzung der erarbeiteten Inhalte aktiv. Die reine Wahrnehmung der Geschäftstätigkeit durch die Förderunternehmen ist zwar nicht unmittelbar Bestandteil eines politischen Entscheidungsprozesses, dennoch Bestandteil innerhalb des zugehörigen Steuerungs- und Regelungsprozesses – umso mehr, als dass das GDD-Verwaltungskomitee Steuerungsaufgaben an halbstaatliche Einheiten auslagert.

Hinsichtlich der Interaktionen („*governing relations*“) zwischen dem GDD-Verwaltungskomitee als Produzenten („*co-producer*“) im Zusammenhang mit diesen Prozessen und den Förderagenturen („*co-implementors*“) lässt sich ein bürokratisches Vorgehen ausmachen, wobei dieses durch vertragliche Vereinbarungen (Zielvereinbarungen) unterstützt wird.

Welche Mittel zur Entscheidungsfindung („*governing logic*“) eingesetzt werden, konnte im Rahmen der empirischen Betrachtung nicht zweifelsfrei ermittelt werden. Vor dem Hintergrund des Zuschnitts der Förderunternehmen („Tochterunternehmen“ des GDD-Verwaltungskomitees, Zuständigkeiten für bestimmte Industriebereiche bzw. Teilgebiete des GDD etc.) erscheint ein autoritäres Vorgehen zu überwiegen, auch wenn Austauschbeziehungen oder Konsensbildung nicht ausgeschlossen sind.

## 8.4 Fall D – „Extraterritoriale“ Gebiete und Unternehmensregistrierungen

Tabelle 23 – Überblick zur Einbettung des Falls D in die thematischen Fallebenen

Politikinhalt	Politikelement	Fallstudie
Management	Bewerbung und Vermarktung der Wirtschaftseinheit	<b>Fall D:</b> „extraterritoriale“ Gebiete und Unternehmensregistrierungen, Bündelung von Wirtschaftseinheiten unter die „Dachmarke“ GDD
Standortbezogene Politiken	Standortwahl	
Image und Identität	Integration und Segregation	<i>Ergänzend:</i> symbolische bzw. physische Veränderungen der Grenzen des GDD

### 8.4.1 Bündelung von Wirtschaftsgebieten

Die Bündelung kleinerer Wirtschaftsgebiete unter die Verwaltung nationalstaatlicher Sonderwirtschaftsgebiete und damit die Schaffung von so genannten „*multiple-site*“-Gebieten ist eine nicht ungewöhnliche Praxis, insbesondere für den Typ der „*High-Tech Industrial Development Zones*“ (vgl. Abschnitt 5.1.2.3). Die Praxis lässt sich auch in Guangzhou beobachten, wo die „*National Development and Planning Commission*“ am 13. Juni 2005 beschloss, alle High-Tech-Industriegebiete innerhalb von Guangzhou unter die Verantwortlichkeit und Verwaltung der „*Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone, GHIDZ*“ zu stellen. Die so gebündelten Wirtschaftsgebiete verteilen sich über die Distrikte Luogang, Tianhe, Yuexiu, Baiyun und Nansha, erstrecken sich über eine Fläche von ca. 37 qkm und werden teilweise durch eigenständige Managementeinheiten geführt, die jedoch alle dem GDD-Verwaltungskomitee unter- bzw. zugeordnet sind (HUANG, 2007: 60).<sup>396</sup>

<sup>396</sup> Wobei HUANG (2007: 60) vermutlich nur die Fläche der nun zugeordneten Wirtschaftsgebiete meint und nicht die kombinierte Fläche inkl. der GHIDZ (vgl. Tabelle 15).

Offiziell beinhaltet die GHIDZ damit fünf Untergebiete: „Guangzhou Science City“,<sup>397</sup> „Tianhe Software Park“, „Nansha High-Tech Park“ sowie zwei weitere, vermutlich „Huanghuagang Technical Garden“ und „Baiyun Park“ (HUANG, 2007: 60; Int. 3, 2008: Interview und Antworten per Email vorab). Eine Begründung für die unklare Angabe zur Bezeichnung der fünf Untergebiete liefert einer der DIREKTOREN DER CDC INVESTMENT CONSULTANTS LIMITED (Int. 3, 2008):

„But we can say nine or 18 or whatever, as they have subzones.“

Die Beschränkung auf fünf offizielle Zonen sei gekoppelt an administrativ-technische Überlegungen im Zusammenhang mit der Gewährung bzw. Ausgestaltung von Investitionsanreizen, so der DIREKTOR (Int. 3, 2008) weiter; ohne dies näher zu erläutern. Jedoch bestünden über die formal sichtbare Bündelung des Managements hinaus Besonderheiten. So sei etwa der „Nansha High-Tech Park“ lediglich hinsichtlich der Investitions- und Wirtschaftsleistungen in Berichten und Statistiken dem GHIDZ formell zu- bzw. untergeordnet. Das GDD-Verwaltungskomitee sei de facto nicht für den Park verantwortlich und die anfallenden Steuereinnahmen flössen direkt an den Nansha Distrikt, in dessen administrativen Grenzen der Park – als Teil der „Nansha Development Zone“ – ohnehin verortet ist. Ähnlich überlappende Verwaltungsstrukturen seien auch beim „Tianhe Software Park“ zu beobachten, worauf eine PLANERIN DES GUANGZHOU URBAN PLANNING & DESIGN SERVICE (Int. 63, 2008) hinweist.

Dieser Aspekt zeigt, dass die von der nationalen Ebene angestoßene Bündelung auch als Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Förderung der Investitionseinwerbungen bzw. als Beitrag zur (statistischen) Leistungsverbesserung zu verstehen ist (vgl. Abschnitt 8.2). Schon die Ausführungen zu den nationalstaatlichen „High-Tech Industrial Development Zones, HTIDZ“ haben verdeutlicht, dass die wirtschaftliche Leistung eines Großteils der HTIDZ sich weit unterhalb der Zielsetzungen bewegt (Wang, 2004c: 147; vgl. Abschnitt 5.1.2.3). Gerade in Südchina und insbesondere in Guangzhou scheint die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im High-Tech-Bereich notwendig. So weist ein LEITENDER BEAMTER DES DEUTSCHEN GENERALKONSULATS IN GUANGZHOU (Int. 27, 2007) darauf hin, dass in der Region kaum bedeutende Forschungsinstitute angesiedelt seien. Zwar würden High-Tech-Unternehmen umworben; auch aufgrund des Versprechens relativ hoher Gewinne bei vergleichsweise geringem Flächenverbrauch und geringer Verschmutzung. Insgesamt erwiesen sich sowohl die Standortfaktoren der Städte im Perflussdelta als auch die bisherigen Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung jedoch als nicht ausreichend anziehend für größere High-Tech-Ansiedlungen. Zu diesen (wenig effektiven) Maßnahmen zählen die Ausweisung von Shenzhen als nationalen High-Tech-Standort ohne weiteres Entwicklungsprogramm oder die Kennzeichnung von „High-Tech“-Produkten, die jedoch in Unter-

---

<sup>397</sup> HUANG (2007) nutzt den Begriff „Guangzhou Science Park“; vgl. dazu Fußnote 343.

nehmen ohne eigene Forschungsabteilungen oder forschungsnahe Produktionen hergestellt würden, so der BEAMTE (Int. 27, 2007) weiter.

Im Rahmen der Neugründung des Luogang Distrikt wurden darüber hinaus ab dem 1. Juli 2006 die Verantwortung und Verwaltung für die zum Baiyun District gehörigen Teile der „*Yunpu Industry Zone*“ an den neuen Luogang Distrikt übergeben (ZHAO, 2007). Ein weiteres Beispiel ist die Zuordnung der „*Guangzhou International Bio-Island, GZIBI*“<sup>398</sup> (vgl. Abschnitt 5.3.2.2) unter die Verantwortlichkeit des GDD-Verwaltungskomitees durch die Stadtregierung von Guangzhou gemäß der Entwicklungsstrategie des Jahres 1998.<sup>399</sup>

Dem „*Guangzhou Development District*“ oblag dabei nicht nur das Management der GZIBI. Vielmehr wurde die GZIBI auch hinsichtlich der administrativen Distriktgrenzen dem GDD zugeordnet, wodurch dieses ein weiteres Gebiet außerhalb der eigentlichen Distriktgrenzen erhielt; als eine Art offizielles, „extraterritoriales“ Gebiet (vgl. Abschnitt 8.4.2 für ein „verdecktes Extraterritoriales“) und entgegen der allgemeinen Tendenz zur räumlichen Bündelung der Teilgebiete des GDD in eine zusammenhängende Einheit (vgl. Abschnitte 5.4 und 8.1). Damit ist das sonst übliche Prinzip des „*one district – several (industrial) parks (一区多园)*“ (SOCIAL ACADEMY OF SCIENCE, 2006: Part III.II; vgl. auch „*parks within zones – 园中之园*“ bei WANG, 2006a: 23), welches Parallelen zur Praxis des „*city administering counties*“ bzw. „*annexation of suburban counties by cities*“ (Ma, 2005; vgl. Abschnitt 5.1.1.2) unter Schaffung territoriale Nachbarschaft der so gebündelten Flächen aufweist, in gewisser Weise erweitert. Anders als bei diesen v. a. auch physisch bemerkbaren Grenzveränderungen, dient die Integration der High-Tech-Standorte in Guangzhou vor allem der stärkeren Koordination durch die Stadtregierung über das GDD-Verwaltungskomitee und damit der Verbesserung des Wettbewerb-„Standorts“ „*Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone*“.

An den zugehörigen Entscheidungsprozessen sind ausschließlich staatliche Akteure in einer aktiven Rolle beteiligt: Die „*National Development and Planning Commission*“ tritt als initiierender Akteur („*policy discussant*“), wenn nicht sogar als Produzent („*co-producer*“) auf, bevor die Stadtregierung von Guangzhou als Mitausführender („*co-implémentator*“) die Umsetzung übernimmt (vgl. insbes. Absatz 3.5.4).<sup>400</sup> Wie schon bei den großflächigen, strategischen Entwicklungsvorhaben (vgl. Abschnitt 8.1.2) ist die Rolle

---

<sup>398</sup> Die ersten konkreten Pläne für die GZIBI aus dem Jahr 1999 wurden angesichts der Distriktanpassungen im Jahr 2006 nach leichten Anpassungen finalisiert. Eine zunächst vorgesehene Kooperation mit Immobilienunternehmen verfolgten die städtischen Regierungsbehörden nicht weiter, sondern übernahmen die Erschließungs- und Baumaßnahmen vollständig selbst, so ein DIREKTOR DES URBAN PLANNING AND DESIGN SERVICE, GUANGZHOU (Int. 52, 2007).

<sup>399</sup> Vermutlich unter Beteiligung des „*National Science and Technology Department*“ und des Stadtkomitees der KPC (vgl. Tabelle 16).

<sup>400</sup> Dass dabei die Stadtregierung von Guangzhou bereits an der Diskussion zur Ausgestaltung dieses Ansatzes beteiligt war und damit ggf. auch eine Rolle als Produzent („*co-producer*“) einnimmt, ist zwar grundsätzlich möglich, aber im Rahmen der gewonnen Erkenntnisse nicht ermittelt.



staatlicher Akteure im Rahmen einer solchen Restrukturierung eigentlich nicht weiter bemerkenswert. Gerade aber diese Konnotation lässt an die übliche Organisations- und Managementstruktur in den betroffenen Wirtschaftsgebieten erinnern: die Einheiten sind in der Regel staatlich oder staatlich-privat geführte Einheiten (vgl. Abschnitt 5.1.2.2). Wie bereits häufiger beobachtet (vgl. z. B. Abschnitt 8.2.1), zeichnet sich die Interaktion („*governing relations*“) auch in diesem Fall durch eine Abwicklung über formale, bürokratische Wege aus und bezüglich der Mittel der politischen Entscheidungsfindung („*governing logic*“) überwiegt ein autoritäres Vorgehen. Angesichts der Absicht, die hinter der Bündelung der Wirtschaftsgebiete liegt, kann die Zielsetzung („*political objective*“) als materiell und/oder zweckbestimmt bezeichnet werden: So könnten, zeigt die Bündelung Erfolg, höhere Investitionsvolumina eingeworben bzw. die Bemühungen um diese Einwerbung grundsätzlich unterstützt werden.

#### 8.4.2 Der Guangzhou Panasonic Wanbao Industrial Park

Neben den öffentlich bekannt gemachten Bündelungen von Wirtschaftsgebieten unter die Verantwortlichkeit des GDD-Verwaltungskomitees bestehen weitere Zuordnungen, die nicht öffentlich kommuniziert und eher verdeckt gehandhabt werden. Dazu gehört das Beispiel des Guangzhou „*Panasonic Wanbao Industrial Park*“ (广州万宝番禺基地, auch „*Panasonic Wanbao Industrial Base*“). Der im Kreis Zhongcun des Panyu Distrikt gelegene Industriepark umfasst eine Fläche von 0,8 Millionen qkm und wurde 1991 durch Tochterunternehmen der staatlichen „*Wanbao Group Corporation*“<sup>401</sup> sowie Joint-Ventures mit „*Panasonic*“, „*Matsushita*“ und „*Singapore Packaging*“ gegründet. Die Aktivitäten im Industriepark wurden im Jahr 1999 mit Errichtung der „*Wanbao Appliance Holding Company*“ erweitert und der Park beherbergt seitdem 14 Unternehmen: darunter sieben Tochtergesellschaften der „*Wanbao Gruppe*“ und sieben Joint-Ventures der Gruppe mit ausländischen Unternehmen, unter anderem „*Panasonic Appliances Co. Ltd.*“ und „*Panasonic Electronics Co. Ltd.*“ (GUANGZHOU WANBAO GROUP CO. LTD, 2007).

Obwohl im heutigen Panyu Distrikt gelegen, liegt die Verantwortung für den Industriepark beim GDD-Verwaltungskomitee und bei der Distriktregierung; die dort angesiedelten Unternehmen sind dem GDD zugeordnet und es bestünden nur wenig Berührungspunkte zum Panyu Distrikt,<sup>402</sup> so ein VIZEDIREKTOR DES FOREIGN TRADE ECONOMIC COOPERATION BUREAU OF PANYU GUANGZHOU MUNICIPALITY (Int. 73, 2008). Zwar bestätigt der VIZEDIREKTOR, dass der Industriepark ein besonderer Fall sei, gibt sich hinsichtlich weiterer Informationen etwa zur Entstehungsgeschichte oder zur Verteilung der Steuereinnahmen mit Verweis auf lan-

---

<sup>401</sup> Laut Angabe eines VERTRETERS DER GUANGZHOU RI BAO STEEL COIN CO. LTD. (Int. 37, 2007) befindet sich diese im Eigentum der Stadtregierung von Guangzhou.

<sup>402</sup> Neben der ursprünglichen Bereitstellung der Landflächen ist die Distriktregierung von Panyu für die Sicherheit im „*Panasonic Wanbao Industrial Park*“ zuständig (Int. 37, 2007).

ge zurückliegende Prozesse und Gestaltungsvorgaben der staatlichen Zentralregierung wenig auskunftsfreudig. Im Interview entstand dabei der Eindruck, dass der Panyu Distrikt mit der Ausgestaltung zugunsten des GDD nicht gerade zufrieden ist. Darauf angesprochen, stuft auch ein DIREKTOR DER CDC INVESTMENT CONSULTANTS LIMITED (Int. 3, 2008) diese Ausgestaltung als besonderen Fall ein, der unter Genehmigung der Stadtregierung von Guangzhou erfolgte; anscheinend mit Unterstützung der Provinzregierung von Guangdong (HEIMU, o. J.). Weitere Informationen zu diesem, von ihm halb im Ernst als Regierungsgeheimnis bezeichneten Fall lägen dem DIREKTOR (Int. 3, 2008) jedoch nicht vor.

Abbildung 16 – Eindrücke zum Guangzhou Panasonic Wanbao Industrial Park



Aufschlussreicher sind die Erläuterungen eines MANAGERS DER PANASONIC ELECTRIC WORKS WANBAO (GUANGZHOU) Co. LTD. (Int. 54, 2007). Nachdem Panasonic und Wanbao die Zusammenarbeit beschlossen hatten (vgl. auch die Aussagen von WEI, o. J.), beabsichtigten die beiden Unternehmen das Joint-Venture im GDD anzusiedeln. Unter anderem aufgrund der Investitionsanreize, der vergleichsweise guten Infrastrukturausstattung und Dienstleistungsangebote, geringer Arbeitskosten sowie guter Entwicklungsperspektiven zum Absatzmarkt um Guangzhou. Während Panasonic Finanz- und Technologieressourcen in die

Kooperation einbrachte, sollte Wanbao Landressourcen bereitstellen; was jedoch nicht im GDD möglich war, da Wanbao lediglich Flächen im Panyu Distrikt zur Verfügung hatte. Wanbao initiierte einen Abstimmungsprozess mit dem GDD-Verwaltungskomitee (bzw. des damaligen Vorläufers) und der Stadtregierung von Guangzhou als dessen Ergebnis schließlich die Registrierung des Joint-Ventures im GDD (bzw. in einem der Teilgebiete) bei voller Inanspruchnahme der dort gültigen Investitionsanreize<sup>403</sup> und räumlicher Verortung im Panyu Distrikt stand. Steuer- und verschiedene Gebührenzahlungen erfolgten an den GDD.

Diese Regelung gilt für alle der im „*Panasonic Wanbao Industrial Park*“ angesiedelten Unternehmen, was auch das Beispiel der „*Guangzhou Ri Bao Steel Coin Co. Ltd.*“ einem Ableger der bereits im GDD registrierten und angesiedelten „*Ri Bao Steel*“-Unternehmensgruppe zeigt. Das Unternehmen folgte 1992 den Ansiedlungen von Panasonic, einerseits, um seine Produktion näher an den Kunden Panasonic zu verlegen, andererseits, da im damaligen Teilgebiet des GDD keine bzw. zu kleine Industrieflächen zur Verfügung standen. Die Investitionsvergünstigungen des GDD galten bzw. gelten genauso für diesen Ableger (Int. 37, 2007).

Dieser Prozess, einen Investor bzw. eine ganze Reihe von Unternehmensansiedlungen zu gewinnen, ist im Hinblick auf die Akteursrollen ähnlich zu den bereits zuvor im Rahmen der Pilotverfahren gelagerten (vgl. Abschnitt 8.2.1). GDD-Verwaltungskomitee und/oder die Stadtregierung von Guangzhou treten als Produzenten („*co-producer*“) auf, wobei sie scheinbar die staatliche „*Wanbao Group Corporation*“ (sowie ggf. auch Panasonic bzw. Unternehmensteile) als vorbereitende Akteure („*policy-discussant*“) in die Entscheidungsfindung einbinden. Ob auch die Distriktregierung von Panyu eine solche Rolle aktiv für sich beanspruchen konnte, darf angesichts der Aussage eines VIZEDIREKTOR DES FOREIGN TRADE ECONOMIC COOPERATION BUREAU OF PANYU GUANGZHOU MUNICIPALITY (Int. 73, 2008) bezweifelt werden.

Während die Interaktion („*governing relations*“) zwischen den Akteuren auch Züge exklusiven Verhandeln erkennen lässt (mit dem Panyu Distrikt als unmittelbar Betroffenen ohne Entscheidungsrelevanz), scheint eine Abwicklung wiederum vorwiegend durch formale, bürokratische Wege geprägt. Das Mittel der politischen Entscheidungsfindung („*governing logic*“) ist ein autoritäres Vorgehen. Auch wenn in diesem Rahmen ein gegenseitiger Austausch beobachtet werden kann (Akquisition größerer, zusammenhängender Investitionsvorhaben gegen Flexibilität hinsichtlich der Ansiedlungsvoraussetzungen und Zuständigkeitsbeschneidungen eines Distriktes zugunsten eines anderen), erfolgt dieser

---

<sup>403</sup> So fiel für die im Industriepark angesiedelten Unternehmen etwa lediglich der Einkommenssteuersatz des GDD in Höhe von 15 % (Satz für High-Tech-Unternehmen) an, während im Panyu Distrikt 24 % fällig gewesen wären (Int. 53, 2007). Mit der Einführung des kombinierten Steuergesetzes ab dem 1. Januar 2008 (Int. 3, 2008) sind diese Unterschiede obsolet.

nicht zwischen gleichwertigen Verhandlungspartnern, sondern wurde vorgegeben. Als politische Zielsetzung („*political objective*“) scheinen vor allem materielle Aspekte prägend, auch wenn programmatische Aspekte – Entwicklung der Stadt Guangzhou als wirtschaftliches Zentrum – zumindest hintergründig bestehen können.

### 8.4.3 Unternehmensregistrierungen

Hinsichtlich der Unternehmensregistrierungen im Guangzhou Development District betont ein VIZEPRÄSIDENT DES FOREIGN DIRECT INVESTMENT PROMOTION OFFICE (Int. 2, 2007), dass Investitionsanreize für diejenigen Unternehmen gelten, deren Ansiedlung innerhalb der administrativen Grenzen der im GDD gebündelten Sonderwirtschaftsgebieten erfolgen. Keine Vergünstigungen erhielten Unternehmen, die auf den zum GDD zwischen den einzelnen Gebieten bzw. auf weiteren, ebenfalls zum Luogang Distrikt gehörenden Flächen (vgl. Abschnitt 8.1) verortet sind. In anderen Interviews zeigte sich jedoch, dass hinsichtlich der Gewährung von Investitionsanreizen für einzelne Unternehmen (bzw. Unternehmensgruppen, vgl. Abschnitt 8.4.2) häufiger Ausnahmen zugelassen wurden: U. a. haben sich der „*Guangzhou Urban Planning & Design Service*“ (Int. 41, 2007), das „*Guangzhou Vkan Certification and Testing Institute*“ (Int. 63, 2008) als auch eine Reihe weiterer Unternehmen, z. B. die „*Southern China Airlines*“ (Int. 3, 2008), zur Nutzung der Anreize im GDD bzw. in dessen Teilgebieten registriert und die Praxis kann eigentlich als offenes Geheimnis bezeichnet werden.

Ein DIREKTOR DES FOREIGN ECONOMIC BUSINESS OFFICE OF SHIQIAO PANYU DISTRICT (Int. 53, 2007) weist auf eine weitere Praxis hin: Über verschiedene Tochtergesellschaften registrierten sich Unternehmen in unterschiedlichen Wirtschaftsgebieten, um so die verschiedenen, standortgebundenen Investitionsanreize umfassend auszuschöpfen. Diese Handhabung scheint jedoch keine Besonderheit im „*Guangzhou Development District*“ zu sein, sondern eine allgemeine Praxis, wie in einem Kommentar von Li deutlich wird:

„Because there are policies that can be enjoyed by enterprises ‘registered with’ (not ‘located inside’) the development zones, there is a phenomenon all over the country that the number of enterprises registered with the Administrative Committees of the development zones are larger than that of those really settled down inside the zones.” (Li, 2005: 315)

Auf einen weiteren Begründungszusammenhang weist ein DIREKTOR DER J+R ELECTRONICS (H.K.) Co. LTD. (Int. 17, 2008) hin: Das Unternehmen habe sich kürzlich in der „*Guangzhou Science City*“ registriert, auch wenn es dort keinen eigenen Standort besitze, was nicht den Regeln entspräche. Vor dem Hintergrund der raschen Entwicklung des GDD und dem damit zusammenhängenden hohen Bedarf an Investitionen, sei der Druck des GDD, erfolgreich Investitionen einzuwerben, vermutlich so enorm, dass derartige Ausnahmen vom GDD erlaubt [bzw. in Kauf genommen] würden.

GDD-Verwaltungskomitee und/oder die Stadtregierung von Guangzhou treten als Produzenten („*co-producer*“) im Rahmen dieser Entscheidung auf, wobei zu vermuten ist, dass sie zum Zeitpunkt des Entwurfs dieser Maßnahme – ähnlich eines Pilotverfahrens (vgl. Abschnitt 8.2.1) – anfänglich Unternehmen als vorbereitende Akteure („*policy-discussant*“) eingebunden haben. Interaktionen („*governing relations*“) sind durch formale, bürokratische Wege geprägt. Die politische Entscheidungsfindung („*governing logic*“) erfolgt mittels eines autoritären Vorgehens, mit dem Ziel („*political objective*“) der Sicherung weiterer Investitionen für den GDD im weiteren, nicht territorial gedachten Sinne (materielles bzw. zweckbestimmtes Ziel). Angesichts des häufigen Einsatzes dieser Ausnahme, scheint hier jedoch mittlerweile eher eine routinierte Verfahrenspraxis vorzuliegen, als ein Entscheidungsprozess.

## IV Ergebnis und Reflektion

Im weiteren Verlauf erfolgt nun die Identifikation von Governance-Formen im Rahmen von Koordinationsprozessen zur Formulierung und Umsetzung städtischer Entwicklungsstrategien vor dem Hintergrund der empirischen Fallstudienbetrachtung (vgl. Abschnitt 9). Dabei dienen die idealtypischen Governance-Formen nach DiGAETANO und STROM (2003) als Ausgangspunkt der Zuordnung, wobei zunächst deutlich wird, dass zur Charakterisierung eine Mischform der Governance-Formen „*Clientelistic*“ und „*Managerialism*“ ausgewiesen werden kann. Angesichts dieser Charakterisierung zeigt sich jedoch, dass eine Beschreibung von Koordinationsprozessen unter Verwendung dieser idealtypischen Governance-Formen im Sinne eines Labels mit Vorsicht zu genießen ist. Die Bezeichnungen der Governance-Formen alleine bergen nämlich keine Erklärungskraft, vielmehr sind die Ausprägungen der Merkmalskategorien von Bedeutung hinsichtlich einer vergleichenden Betrachtung der Akteursbeziehungen bei Urban Governance.

Dieser Umstand wird in Abschnitt 10 aufgegriffen und es erfolgt eine Auseinandersetzung zur Eignung bzw. zu den Einschränkungen des Analysekonzeptes von DiGAETANO und STROM (2003) für vergleichende Betrachtungen zu Urban Governance, den notwendigen Erweiterungen vor dem Hintergrund der empirischen Fallbetrachtungen<sup>404</sup> sowie die Erarbeitung von Empfehlungen zur zukünftigen Anwendung des Konzeptes, auch im Hinblick auf dessen Nutzung außerhalb seines westlichen Entstehungszusammenhangs.

### 9 Governance-Formen in Wirtschaftseinheiten des Perflussdeltas

In diesem Abschnitt erfolgt nun eine Aggregation der bisher aus der Fallstudienbetrachtung gewonnenen Erkenntnisse mit dem Ziel der Identifikation von Governance-Formen („*modes of governance*“) im Rahmen von Koordinationsprozessen zur Formulierung und Umsetzung städtischer Entwicklungsstrategien, insbesondere im Hinblick auf Wirtschaftseinheiten als bedeutende funktionale Stadträume (vgl. Abschnitt 2). Über die Governance-Formen können die prägenden Beziehungen zwischen und innerhalb von Institutionen erfasst werden (vgl. Abschnitte 3.4.2 und 3.5.5), wodurch ein Beitrag zur Beantwortung

---

<sup>404</sup> Kritisch sei hier zur eigenen Arbeit angemerkt, dass die Betrachtungen von Urban Governance letztlich lediglich anhand des GDD als räumliches Untersuchungsgebiet umgesetzt wurden, auch wenn hinsichtlich des thematischen Betrachtungsfokus verschiedene Fallperspektiven behandelt wurden. Diese, vor dem Hintergrund der Ergebnisse aus der Feldforschung notwendige, Reduktion auf nur eine räumliche Fallstudie (vgl. Abschnitt 4.2.1 und darin insbes. Fußnote 110) bietet damit keine Betrachtung von Fällen, bei denen ggf. unterschiedliche strukturelle usw. Kontextfaktoren eine Rolle gespielt hätten (etwa Wirtschaftsgebiete aus verschiedenen Städten). Die Erkenntnisse der Arbeit hinsichtlich der Identifikation von Governance-Formen sowie konzeptioneller Anmerkungen für vergleichende Untersuchungen bleiben dadurch jedoch unbenommen.

der Frage geleistet wird, wie politische Koordinationsprozesse der städtischen Entwicklung gesteuert und geregelt werden.

Tabelle 24 – Idealtypische Governance-Formen nach DIGAETANO und STROM

	<i>Clientelistic</i>	<i>Corporatist</i>	<i>Managerial</i>	<i>Pluralist</i>	<i>Populist</i>
<b>Governing relations</b>	Particularistic, personalized, exchange	Exclusionary negotiation	Formal bureaucratic or contractual	Brokering or mediating among competing interests	Inclusionary negotiation
<b>Governing logic</b>	Reciprocity	Consensus building	Authoritative decision making	Conflict management	Mobilization of popular support
<b>Key decision makers</b>	Politicians and clients	Politicians and powerful civic leaders	Politicians and civil servants	Politicians and organized interests	Politicians and community movement leaders
<b>Political objectives</b>	Material (selective tangible benefits)	Purposive (non-selective tangible benefits)	Purposive* (non-selective tangible benefits)	Material* (selective tangible benefits)	Symbolic (non tangible benefits)

Quelle: DIGAETANO und STROM (2003: 366, korrigiert)

\* DIGAETANO und STROM geben in ihrer Darstellung in der Governance-Form „*Managerial*“ als Zielsetzung „*material*“ und bei „*Pluralist*“ „*purposive*“ an, was v. d. H. ihrer eigenen Ausführungen fehlerhaft ist.

Maßgeblich sind dazu die von DIGAETANO und STROM (2003) identifizierten, fünf idealtypischen Governance-Formen beziehungsweise vielmehr das Raster der Merkmalskategorien (vgl. Tabelle 24 sowie Abschnitte 3.4 und 3.5), da sich zum einen die betrachteten Koordinationsprozesse nicht zwingend unter eine der fünf Governance-Formen fassen lassen – treten diese doch selten in reiner Form, sondern in der Regel in hybriden Formen auf (ebd.: 367) – und da zum anderen vor dem Hintergrund der umgesetzten Rekonzeptualisierung auf eine Schaffung neuer Kennzeichnungen verzichtet werden soll:<sup>405</sup>

#### *Governing relations*

Die Interaktionen und Beziehungsgeflechte zwischen den Akteuren scheinen zum wesentlichen Teil durch partikularen, personalisierten Austausch geprägt, auch wenn dieser häufig nachträglich durch formale, bürokratische und teilweise auch vertragliche Abläufe gefasst wird. Die sichtbaren Normen („*institutional base*“), also vorhandene Regelwerke, Ausführungsbestimmungen usw., spielen in der Handlungsarena eine wichti-

<sup>405</sup> An einen Punkt sei in diesem Zusammenhang erinnert: Die genaue Zuordnung, wann ein prägendes Element für einen Entscheidungsprozess wesentlich wird bzw. – anders ausgedrückt – wann eine bestimmte Kategorie zur Beschreibung eines Entscheidungsprozesses verwendet werden kann bzw. sollte, ist nicht immer eindeutig. Dies gilt nicht nur für die Beschreibung der Interaktionen, sondern auch für die übrigen Merkmalskategorien nach DIGAETANO und STROM (2003).

ge Rolle und wenn auch nur als Orientierungsrahmen für das politische Handeln: In den Fallstudienbetrachtungen konnten nämlich eine Reihe von Hinweisen darauf gesammelt werden, dass in Entscheidungsprozessen zwar bestehende Organisationsstrukturen, bekannte Regelungen etc. anerkannt, jedoch häufig separate und/oder neue Lösungsansätze entwickelt wurden, die dann teilweise nachträglich als formale Norm institutionalisiert wurden.

Diese Praxis ist weit verbreitet und es wird deutlich, dass sich die Volksrepublik China nicht als Gesellschaft „*ruled by law*“ beschreiben lässt (Xu und Yeh, 2005: 302) oder, mit den Worten eines PROFESSORS DER SUN YAT-SEN UNIVERSITÄT (Int. 82, 2008), die Volksrepublik China „*still (mainly) ruled by man (opposing to Western style of law)*“ ist. Ein häufig zu beobachtendes Phänomen ist vielmehr, dass lokale Beamte, angesichts der Vollmachten ihrer Lokalregierungen und der zwischen ihnen herrschenden Wettbewerbssituation, ohne Ansehen von sowohl gesetzlichen und haushalterischen Beschränkungen als auch von Marktlogiken rücksichtslos Ressourcen zur weiteren Entwicklung mobilisieren.<sup>406</sup> Damit spielen partikulare, personalisierte Interessen in den Akteursbeziehungen eine wichtige Rolle.

Zwar konnten auch andere, für die Interaktion bedeutsame Elemente identifiziert werden, etwa instrumentelle, durch Kosten-Nutzen-Überlegungen bestimmte Zweckbeziehungen, Aushandeln von Gestaltungsoptionen bzw. Kompromissen oder auch dezisionistische Entscheidungen von entsprechenden Funktionsträgern (vgl. auch Abschnitt 6.2). Diese erscheinen jedoch eher als Facetten der prägenden partikularen, personalisierten Beziehungen.

### *Governing logic*

Die politische Entscheidungsfindung ist durch ein autoritäres Vorgehen geprägt. Mit HOWELL (2004c: 16) kann diese Beobachtung weiter detailliert werden:

„China remains authoritarian, but it is an authoritarianism that is increasingly, albeit haltingly, opening up, allowing the expansion of spaces for self-regulation and intellectual reflection, and even the competitive contestation of power at lower levels.“<sup>407</sup>

Mit dem Hinweis von HOWELL wird deutlich, worin die Besonderheit des autoritären Vorgehens liegt: in der Konstellation der Akteure. Diese agieren zwar mittels eines autoritären Führungsstils, stellen sich (mittlerweile) jedoch neuen Anforderungen, berücksichtigen

---

<sup>406</sup> Für XU und YEH (2005: 302) scheint es aufgrund dieser fehlenden Berücksichtigung von Marktlogiken fraglich, die (lokalen) chinesischen Regierungsapparate als „unternehmerisch“ zu bezeichnen.

<sup>407</sup> Zu ergänzen ist, dass HOWELL sich mit Governance in der VRC auf einer hohen Abstraktionsebene beschäftigt (Howell, 2004a: „*China's regime*“; 2004c: „*Governance processes in China*“) und einen gewissen normativen Fokus einnimmt (Howell, 2004a: „*China's governance problems*“).



zumindest andere Wege bei der Entscheidungsfindung und formieren sich aus einer Reihe v. a. lokalstaatlicher Akteure; im Gegensatz zur Prominenz nationalstaatlicher Akteure zu Beginn des Transformationsprozesses in der Volksrepublik China (siehe auch „*key decision makers*“ unten). Das GDD-Verwaltungskomitee orientiert sich etwa an Leistungskriterien aus dem privaten Managementsektor und implementiert Maßnahmen zur Professionalisierung – auch, um die eingeräumten Gestaltungsspielräume (Selbstregulierung) zu nutzen. Die Stadtregierung von Guangzhou greift beispielsweise auf externe Expertisen im Rahmen der Ausgestaltung strategischer Entwicklungsvorhaben zurück – auch im Sinne einer Reflektion der politischen Zielsetzungen bzw. im Sinne einer erweiterten, paternalistischen Rechtfertigung bzw. hypothetischen Konsensbildung (vgl. Abschnitt 3.5.5, „*governing logic*“).

#### *Key decision makers*

Produzenten („*co-producer*“), initiiierende Akteure („*policy discussants*“) und Mitausführende („*co-implementor*“) sind überwiegend staatliche Regierungs- oder Verwaltungsstellen auf unterschiedlichen Hierarchieebenen. Im Rahmen des Kontextes der Dezentralisierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (vgl. Abschnitte 5.1.1.2, 5.1.2 und 5.4) erhielt das Verwaltungskomitee des Guangzhou Development District umfangreiche Zuständigkeiten, die dazu führten, dass es als lokalstaatlicher Akteur in den meisten betrachteten Entscheidungsprozessen eine aktive Rolle spielt – auch wenn diese Wandlungen erfahren hat: So ist das GDD-Verwaltungskomitee etwa aus der Rolle des Produzenten („*co-producer*“) mit der Restrukturierung der öffentlichen Aufgaben im Zuge der Gründung des Luogang District nun eher in die Rolle eines „*policy discussant*“ und/oder eines Mitausführenden („*co-implementor*“) versetzt, während es hinsichtlich einiger wirtschaftlicher Belange seine zugewiesene aktivere Rolle behalten hat.

Abschnitt 3.5.4 zeigt, dass über die besondere funktionale Rolle der Führungspersönlichkeit Politiker, Klienten, Beamte usw. als Indikatoren genutzt werden. „*Key decision maker*“ werden nach DIGAETANO und STROM (2003) im Rahmen der Governance-Formen also nicht über Organisationen sondern über Funktionsträger erfasst, wobei bei der empirischen Analyse insbesondere im Rahmen der Interviews Politiker und Beamte bzw. Verwaltungsangestellte identifiziert wurden. Durch die Doppelfunktionen, die eine Reihe von Beamten bzw. Angestellten des GDD-Verwaltungskomitees nach der Gründung des Luogang District auch in der Distriktregierung bzw. -verwaltung erhielten, ergibt sich für das Verwaltungskomitee bzw. die Distriktregierung die besondere Situation, dass eine jeweilige Eigenständigkeit als komplexer Akteur nicht mehr angenommen werden kann. Vielmehr scheinen die Interessen und Handlungen des GDD-Verwaltungskomitees und des Luogang Districts ineinander zu verwischen – was jedoch vor dem Hintergrund der strategischen Zielset-

zung der Errichtung des Luogang Districts nur konsequent ist, auch wenn dies gleichzeitig Inkonsistenzen in den Entscheidungsprozessen nach sich zieht – zumindest für eine Übergangsphase (vgl. Abschnitt 8.1.2).<sup>408</sup>

In den Fallstudien ist erörtert, dass die Dominanz lokalstaatlicher und städtischer Verwaltungsakteure im Rahmen großflächiger und strategischer Entwicklungsvorhaben als primäre Akteure eigentlich nichts Besonderes darstellt. Vielmehr ist bemerkenswert, dass die lokalstaatliche Ebene, aus einer ökonomisch-unternehmerischen Logik handelnd, in einigen Feldern außerstaatliche Akteure an politischen Entscheidungen teilhaben lässt bzw. diese zumindest bis zu einem gewissen Grad einbindet.<sup>409</sup> Während Zeitpunkt und Grad dieser Teilhabe bzw. Einbindung variieren, wird insgesamt deutlich, dass die außerstaatlichen Akteure keine aktive Rolle einnehmen (vgl. Abschnitt 3.5.4). Übertragen auf die funktionale Rolle der Führungspersönlichkeit als Indikator für die „*key decision maker*“ bedeutet dies, dass etwa Klienten (z. B. Unternehmen) oder Meinungsführer organisierter Interessen (z. B. Dorfgemeinschaften) nur eine passive Rolle in den Entscheidungsprozessen einnehmen (können), auch wenn ihre Belange von den aktiven Akteuren etwa im Rahmen von Anhörungsprozessen in gewissem Maße Berücksichtigung finden (können).

#### *Political objectives*

Als politische Zielsetzungen können erkannt werden sowohl selektiv greifbarer Nutzen („*material*“), z. B. das Einwerben höherer Investitionsvolumina, die Gewinnung oder das Halten renommierter Unternehmen etc., als auch unselektiv greifbarer Nutzen („*purposive*“), z. B. eine effizientere, leistungsorientierte Verwaltung. Dabei könnte argumentiert werden, dass der unselektiv greifbare Nutzen im Rahmen der betrachteten Fallbeispiele letztlich dem selektiven Nutzen nur vorgeschaltet ist, welcher als ein Mittel eingesetzt wird, das eigentliche Ziel zu erreichen.

---

<sup>408</sup> Eine ähnliche Vermengung ist zu beobachten bei parteipolitischen Ämtern und hohen Verwaltungspositionen, die durch einzelne Personen in Personalunion ausgefüllt werden (vgl. Abschnitt 7.1). Im Rahmen der Fallbetrachtung konnten leider keine konkreten Effekte ermittelt werden – in Ermangelung jeglicher Hinweise auf die Rolle dieser Personen in Entscheidungsprozessen.

<sup>409</sup> XU und YEH (2005: 302) bemerken in diesem Zusammenhang, dass das Rollenverständnis des Staates in der VRC von dem in westlichen Konzepten abweicht. Unter anderem darin, dass der chinesische Staat in großem Umfang gleichzeitig als Marktakteur und -regulator mit komplexeren Zielen als Wachstum auftritt. Die chinesische Gesellschaft sei zudem weit von einer pluralistischen entfernt und trotz „[...] *the widespread encouragement of public-private partnerships and the participation of external (non-public) capital in local growth, urban development is by no means a process that can be led by non-state developers*“ (Xu und Yeh, 2005: 302).

### *Schlussfolgerung*

Zusammengefasst bzw. aggregiert scheinen Interaktionen und Beziehungsgeflechte zwischen den Akteuren („*governing relations*“) im Rahmen von Koordinationsprozessen politischer Entscheidungsfindung innerhalb des Guangzhou Development District zu einem wesentlichen Teil durch partikularen, personalisierten Austausch geprägt, auch wenn dieser häufig nachträglich durch formale, bürokratische und teilweise auch vertragliche Abläufe gefasst wird. Als Mittel zur politischen Entscheidungsfindung („*governing logic*“) wird ein autoritäres Vorgehen durch Politiker und Beamte bzw. Verwaltungsangestellte als „*key decision maker*“ verfolgt, mit der als prägend wahrgenommenen Ausrichtung auf selektiv greifbaren Nutzen („*political objective: material*“), wobei dieser teilweise auch als Mittel zur Erreichung unselektiv greifbaren Vorteil/Nutzen verfolgt zu werden scheint. Zwecks einer orientierenden Vergleichszuordnung, kann somit eine hybride Mischform aus den Governance-Formen „*Clientelistic*“ und „*Managerialism*“ identifiziert werden.

## **10 Hinweise zur Anwendung integrativer Analyseansätze zur Governance-Betrachtung**

Neben der übergeordneten Zielsetzung der Identifikation von Governance-Formen, ist eine weitere, ergänzende Zielsetzung der Arbeit, eine Weiterentwicklung des Analysekonzeptes im Rahmen der Anwendung des Konzeptes in der Volksrepublik China als neuen empirischen Untersuchungsraum vorzunehmen, um mit einer kontextbezogenen Sensibilisierung einen Beitrag dazu zu leisten, dass einerseits angesichts idealtypischer Abstraktionen der konkrete Gegenstand nicht aus dem Blick gerät und andererseits gleichzeitig empirische Vergleichsperspektiven geöffnet werden, die vor kulturrelativistischen Verengungen gefeit sind. In dieser Arbeit wird deutlich, dass der integrative Ansatz von DIGAETANO und STROM (2003) für vergleichende Urban-Governance-Betrachtungen außerhalb seines „westlichen“ Entstehungszusammenhangs grundsätzlich geeignet ist. Dies liegt begründet in dem analytischen Governance-Verständnis sowie vor allem in dem handlungstheoretischen Ansatz des „*akteurzentrierten Institutionalismus*“ über den Koordinationsprozesse politischer Entscheidungsfindung als eine Folge von Vermittlungsschritten entlang struktureller, kultureller und akteursbezogener Ebenen erfasst werden.

Mit dieser Kombination verstärken die beiden Autoren einen Vorteil des Beitrags der Governance-Perspektive. Nach STOKER (1998a: 18) liegt dieser konzeptionelle Beitrag

“[...] not at the level of casual analysis. Nor does it offer a new normative theory. Its value is as an organizing framework. The value of the governance perspective rest in its capacity to provide a framework for understanding changing processes of governing. As Judge et al.

(1995, p.3) comment, such conceptual frameworks ‘provide a language and frame of reference through which reality can be examined and lead theorists to ask questions that might not otherwise occur. [...]’”

Auch durch die Betonung kultur- und strukturanalytischer Elemente sowie der Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Kontextfaktoren ermöglichen DiGAETANO und STROM gerade der Frage nachzugehen, *wie* Koordinationsprozesse bei der stadtpolitischen Entscheidungsfindung ablaufen (2003: 365). Gerade durch den Einbezug der spezifischen Rahmenbedingungen für die betrachteten Städte berücksichtigen sie einen häufig vernachlässigten Komplex. Einer unreflektierten Übertragung von westlichen Diskursen stellt sich das Analysekonzept der beiden Autoren somit immanent entgegen.

Die Eignung des Analysekonzeptes versteht sich jedoch vorbehaltlich einer angemessenen Anwendung. Diesbezüglich kann nicht überbetont werden, dass DiGAETANO und STROM (2003) einen umfassenden konzeptionellen Rahmen zur Betrachtung von Urban Governance in verschiedenen Kontexten bereit stellen. Dieser wesentliche Vorteil des Konzeptes ist jedoch gleichzeitig mit einer Reihe von Anforderungen und Herausforderungen für die Nutzung des Analysekonzeptes in einer empirischen Anwendung als auch mit Einschränkungen hinsichtlich der Reichweite der Erklärungskraft verbunden. Bei einer Abwägung von Analysekonzepten für den möglichen Einsatz in zukünftigen Betrachtungen sollten die folgenden Aspekte daher bewusster berücksichtigt werden, um präzisere, (kultur-)vergleichende Aussagen zu Urban Governance treffen zu können:

Eine grundlegende Herausforderung liegt zuallererst in der konzeptgetreuen Anwendung des Analyseansatzes und den darin genutzten Begrifflichkeiten, mit dem Ziel der angemessenen Reflektion sowie der Produktion von Erkenntnissen im Rahmen einer empirischen Betrachtung durch die jeweilige Anwenderin oder den jeweiligen Anwender. Dieser Hinweis wirkt nur auf den ersten Blick trivial, entwickeln DiGAETANO und STROM (2003) doch ein integratives Analysekonzept, das vergleichende Untersuchungen über eine umfassende Betrachtung von strukturellen, politischen und akteursbezogenen Verhältnissen in einem einzelnen Verfahren ermöglichen soll. Die Herleitung und Reflektion der Kernbegriffe des Analysekonzeptes als auch die Aufbereitung der Erkenntnisse erfolgen bei DiGAETANO und STROM jedoch in einer stark aggregierten Form, sodass eine vertiefte Auseinandersetzung mit den wesentlichen Grundlagen vor einer eigenen Verwendung unerlässlich ist. Zudem ermöglicht diese Rekonzeptualisierung die Anforderungen an die empirische Forschungsarbeit besser zu erkennen und eine funktionsäquivalente Zuordnung von Begriffsdefinitionen aus dem chinesischen Kontext vorzunehmen (vgl. Abschnit-

te 3.4 und 3.5).<sup>410</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint die folgende Empfehlung als grundlegendes Prinzip für zukünftige vergleichende Urban-Governance-Betrachtungen unbedingt beachtenswert<sup>411</sup>:

1. Einer Anwendung eines Analysekonzeptes sollte eine sorgfältige Rekonzeptualisierung vorangehen, die „*concept stretching*“ vermeidet und dennoch ggf. notwendige Anpassungen vornimmt bzw. (Teil-)Lösungen für die Operationalisierung entwickelt, um eine solide Umsetzung zu ermöglichen.

Anpassungen zur Operationalisierung des Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003) erfolgten an verschiedenen Stellen, mit dem Ziel einer Unterstützung der konzeptgetreuen Anwendung bei der empirischen Fallbetrachtung bei unterschiedlichem Erfolg, wie die folgenden Punkte rückblickend und überblicksartig zusammenfassen:

- Für eine systematischere Erfassung des strukturellen Kontextes wurden im Wesentlichen die Vorschläge von SELLERS (2002; 2005) aufgegriffen, der einen Beitrag zur Unterscheidung der Kontextfaktoren auf verschiedenen Wirkungsebenen (national, regional, lokal) leistet und eine dezentrierte Analyse einführt, die insbesondere die lokale Perspektive im Gegensatz zu einer hierarchisch aufgestellten nationenzentrierten Analyseperspektive stärkt. Auch die konzeptionelle Unterscheidung der Wirksamkeit (*spezifisch* bzw. *direkt* und *diffus* bzw. *indirekt*) einzelner Kontextfaktoren bzw. der Wechselwirkungen dieser über die drei Kontexte, konkretisieren den entsprechenden Teilbereich des Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003). Während diese Konkretisierungen eine strukturierende Orientierung für die empirische Betrachtung bieten, bleibt ihre Reichweite in der empirischen Analyse beschränkt, da sie zu den Fragen der Erfassung bzw. systematischen Zuordnung einzelner Elemente der Kontextfaktoren zu den Wirkungsebenen bzw. der tatsächlichen Wirksamkeit der Elemente keinen Beitrag leisten konnten. Gleiches gilt für alle Analyseebenen hinsichtlich eventueller Wechselwirkungen über die drei Ebenen hinweg.
- Die Vorschläge von SELLERS (2002; 2005) fanden in ähnlicher Weise auch für die Analyseebene der politischen Kultur Berücksichtigung. Ergänzend wurde die lokale politische Kultur über Aspekte der erwarteten Führungsstile, der Einbindung von Akteuren

---

<sup>410</sup> So wird etwa deutlich, dass die häufige kritische Forderung nach einer Betrachtung von Koordinationsprozessen unter Einbezug externer Einflusswirkungen eigentlich ins Leere läuft, da dies im „*akteurzentrierten Institutionalismus*“ immanent berücksichtigt ist und von DIGAETANO und STROM (2003) in ihrem integrativen Analysekonzept über die Kontextfaktoren und ihre Wechselwirkungen deutlich betont ist. Die Notwendigkeit einer sorgfältigen Begriffsabgrenzung zeigt sich u. a. am Beispiel des besonderen Institutionenverständnisses von DIGAETANO und STROM (2003). Dieses klammert die kognitive Komponente eines allgemein gefassten Institutionenbegriffs – etwa nach SCOTT (1995: 33) – aus und behandelt diese innerhalb der politischen Kultur (vgl. Abschnitt 3.4.1).

<sup>411</sup> Auch wenn dies eigentlich selbstverständlich ist, scheinen sich nicht wenige kritische Äußerungen zu Analysekonzepten für (Urban) Governance-Betrachtungen gerade vor dem Hintergrund fehlender Rekonzeptualisierungen und damit bedingter, lückenhafter Verständnisse, (teilw.) selbst zu entkräften.

sowie der Unterschiede von Städten nach SWIANIEWICZ (2006: 244ff.) weiter strukturiert, sodass auch hier eine bessere Orientierung für das Vorgehen bei der empirischen Betrachtung erreicht werden konnte. Deutlicher noch als beim strukturellen Kontext, trifft jedoch auch für den Bereich der politischen Kultur die Schwierigkeit zu, dass die vorgenommenen Konkretisierungen für die Erfassung der konkreten Wirksamkeit einzelner Elemente der Kontextfaktoren kaum systematische Ansätze für einen empirischen Fall bieten.

- Hinsichtlich der Analyseebene der politischen Akteure wurde das Analysekonzept von DIGAETANO und STROM (2003) insbesondere mithilfe des Konzeptes der „*komplexen Akteure*“ nach SCHARPF (2000) spezifiziert. Da die sehr detaillierten Ausführungen von SCHARPF vor allem auf die konzeptionelle Ebenen abzielen und nicht auf eine Anwendung in einem empirischen Analysekonzept erfolgen, fanden nach einer Abwägung nur Teilkonzepte Berücksichtigung.<sup>412</sup> Die Frage, welche Akteure die relevanten im Sinne der „*key decision maker*“ sind, erfolgte unter Rückgriff auf eine Typologie von SWIANIEWICZ (2006: 248) zum Akteurshandeln, die zudem Koordinationsprozesse politischer Entscheidungsfindung über verschiedene Phasen begreift und damit die Zuordnung, ob ein Akteur relevant ist, erweitert um den Aspekt des *wann* ein Akteur relevant ist.
- Ansatzweise wurden zudem die verschiedenen Verwendungs- und Verständnisformen von Governance im chinesischen Sprachgebrauch bzw. im politischen Bereich in der Volksrepublik China erörtert (vgl. den Exkurs zum „städtischen Management“ im Abschnitt 3.3.3). Damit ist eine funktionsäquivalente Ein- bzw. Zuordnung von Begriffen aus dem chinesischen, wissenschaftlichen Diskurs in den westlichen möglich, wobei eine entsprechende weitere Systematisierung für zukünftige Analysen vorteilhaft erscheint (vgl. dazu z. B. Noesselt, 2012).

---

<sup>412</sup> Während etwa die analytische Trenngenauigkeit des „*komplexen Akteurs*“ nützlich ist und in dieser Arbeit Anwendung gefunden hat, werfen die spezifischen Überlegungen zu den Fähigkeiten und Handlungsorientierungen der komplexen Akteure sowie seines Ansatzes zur Betrachtung von Akteurskonstellationen umfassende Anforderungen an eine empirische Betrachtung auf, die im Rahmen einer vergleichenden Untersuchung über ein bereits umfassendes, integratives Analysekonzept kaum noch für die Analyseebene der politischen Akteure erfüllt werden können. Unter anderem wären Fragen zur Operationalisierung zu klären sowie ein Zugang zu den komplexen Akteuren derart zu gewährleisten, dass die erforderliche Informationsdichte zur Darstellung der Einbindung und Rolle der Akteure in den Koordinationsprozessen politischer Entscheidungsfindung gemäß der Kriterien des Ansatzes von SCHARPF (2000) gewonnen werden kann. Angesichts der Erfahrungen im Rahmen der Feldarbeit in der VRC bei der Akquisition von Interviewteilnehmern und der (ingeschränkten) Bereitschaft von Beamten Details zu Prozessen innerhalb / im Umfeld ihrer Behörden zu erläutern, wird dies nicht nur eine Herausforderung für eine empirische Betrachtung darstellen, sondern einen kritischen Punkt hinsichtlich der Entscheidung, das Konzept von SCHARPF überhaupt vollständig einzusetzen.

Ausgerüstet mit diesen Konkretisierungen des Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003) bzw. hinsichtlich dessen Operationalisierung für die empirische Betrachtung, zeigt sich, dass sich eine sorgfältige Anwendung des Konzeptes einer Reihe forschungspraktischer Herausforderungen zu stellen hat. Diesen sollte, um es vorwegzunehmen, zunächst mit der nicht überzubetonenden Frage von PIERRE (2005: 457-458) entgegnet werden: „A case of what?“. PIERRE (ebd.) führt aus:

„Defining the case is arguably the most important step in comparative research. The answer to the seemingly banal question A case of what? Defines the broader theory that could (and, normatively speaking, should) serve as the more general and abstract reference to the case study. This is also a strategy of defining the broader universe of cases to which the case under study belongs. Thus, by asking what the case under investigation is a case of, one identifies both appropriate theories as well as the range of comparable cases. This also means that cases and units of analysis need not be identical; in fact, they rarely are (Yin 1984). If a research project is concerned with local economic development as a case of urban governance or urban regime behavior, units of analysis could be defined as individual development projects or decision-making processes.

[...]

The point I wish to make here should be obvious: to facilitate comparative analysis, nominal or conceptual similarities may mask important empirical differences, and so one needs to ascertain that what are being compared are functional equivalents among different national contexts.”

Während der letzte Teil dieser Anmerkungen bereits über die zuvor getroffenen Anmerkungen zur Rekonzeptualisierung und Operationalisierung berücksichtigt wurde und der angemessene konzeptionelle Rahmen dieser Arbeit (vgl. Abschnitt 2) durch den Analyseansatz nach DIGAETANO und STROM (2003) bestimmt wird, bleiben die Frage nach der Abgrenzung sowohl des Untersuchungsgegenstandes sowie die Frage nach dem angemessenen Detaillierungsgrad, mit dem die einzelnen Fallstudien betrachtet werden sollen. Dabei bestimmt der Detaillierungsgrad auch den Rechercheaufwand für die empirische Betrachtung.<sup>413</sup> Zur deren Strukturierung, erscheint es daher besonders wichtig, in vergleichenden Betrachtungen von Urban Governance den folgenden Aspekt konsequenter zu berücksichtigen; insbesondere bei einer Anwendung eines mehrere Analyseebenen umfassenden Konzeptes, wie dem von DIGAETANO und STROM (2003):

2. Die mit der Frage „A case of what?“ verbundenen Anforderungen an die Auswahl eines konzeptionell und methodisch geeigneten Rahmens einerseits sowie an die Auswahl

---

<sup>413</sup> Auf die Notwendigkeit, diesbezüglich Kompromisse zu machen, wurde bereits v. a. mit DENTERS und MOSSBERGER (2006: 565) eingegangen, die insbesondere mit einem Fokus auf die Auswahl des Betrachtungskonzeptes feststellen: „As with all research, the relative costs of these tradeoffs are determined by the purposes and questions driving the study.“ Vgl. dazu Abschnitt 3.5.1.1.

geeigneter Fallstudien andererseits sollten die empirische Arbeit strukturieren; wobei die Auswahlebenen ausreichend abzugrenzen und zu erläutern sind.

Dieser Konsequenz direkt angeschlossen ist eine weitere:

3. Forschungspraktische Herausforderungen und Grenzen sollten explizit benannt und über das Forschungsdesign adressiert werden, da sie die Betrachtung und Erkenntnisproduktion von Urban Governance maßgeblich beeinflussen.

Die Rekonstruktion und Beschreibung von Koordinationsprozessen politischer Entscheidungsfindung erfolgt in der Regel auf Grundlage eingeschränkter bzw. unvollständiger Informationsgrundlagen, vor dem Hintergrund begrifflicher Transerverluste sowie diesen nachfolgenden Interpolations- bzw. Abstraktionsnotwendigkeiten. Angesichts der in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse sollten zukünftige Arbeiten dieses Forschungsdilemma bewusster über einen konstruktiven Abwägungsprozess adressieren:

- Eine Abwägung, welche konzeptionellen Spezifikationen für eine empirische Anwendung herangezogen werden sollten bzw. können, ist – wie bereits oben gezeigt – nicht trivial. Auch, da zwar viele konzeptionelle Vorschläge bestehen, jedoch nur vergleichsweise wenige Anwendungen dieser. Empirischen Betrachtungen beinhalten so in der Regel – zumindest teilweise – bezüglich der Anwendung eines Analysekonzeptes auch ein experimentelles Vorgehen, was über eine, oben geforderte Rekonzeptualisierung klar gekennzeichnet.
- Eng verbunden mit der Wahl des Forschungsdesigns sind die Anforderungen an die empirische Analyse und die Darstellung der Erkenntnisproduktion. Um überlange Dokumentationen zu vermeiden, ist eine Balance in der Darstellung zwischen der Erläuterung relevanter und der Vernachlässigung irrelevanter Aspekte zu finden. Gleichzeitig ist dabei der verwendete Abstraktions- bzw. Durchdringungsgrad der empirischen Fälle abzuwägen; was wiederum eine entsprechende Informationslage zu relevanten Aspekten voraussetzt. Während dies grundlegend für jede empirische Arbeit zutrifft, kann diese Herausforderung im Rahmen der Fallbetrachtung an Bedeutung gewinnen. Für Betrachtungen in der Volksrepublik China illustriert dies die Aussage eines RECHTSANWALTES (Int. 59, 2007):  

“But China is so big, that it is always case by case, [...], we have the laws, we know what we can do, what we cannot, but then again, you have to follow the project and then it depends on the project, they have places where they might help you or not, but that is China, [...]”
- Entsprechend scheint eine (in Teilen) umfassendere Einbettung eines Fallbeispiels gerechtfertigt, etwa in Rahmen der Analyseebenen des strukturellen Kontextes, der



politischen Kultur sowie der politischen Akteure, wie in dieser Arbeit. Eine solche Einbettung gewährleistet, dass der Auswahl- und Näherungsprozess zumindest skizziert werden und die Herleitung und Darstellung auch für Dritte nachvollziehbar bleibt. Angesichts der Tatsache, dass

“[u]rban governance [...] is embedded in a myriad of economic, social, political, and historical factors pertaining to the exchanges between local state and local civil society [...]” (Pierre, 1999: 375),

scheint eine lückenlose Dokumentation grundsätzlich nicht möglich, sodass zumindest die als wesentlich erscheinenden Aspekte der Kontexte zu erfassen sind, was zudem vergleichende (interkulturelle) Betrachtungen unterstützt, da die Rahmenbedingungen erläutert sind.

- Zu berücksichtigen ist zudem, dass ausgehend von dieser Erfassung des Kontexte einzelne Entscheidungsanlässe zwar leichter zur weiteren Vertiefung identifiziert werden können; wobei sich Interviews mit als „*key decision-makers*“ in diesen Prozessen beteiligten Personen anbieten –als Vertreter der Akteure . Im Rahmen der Fallstudienbetrachtung hat sich jedoch gezeigt, dass Interviewpartner nur sehr selten bereit waren Informationen zu Prozessen bereitzustellen, an denen sie unmittelbar eingebunden waren, so dass nur eine bestimmte Detailtiefe in der Betrachtung erreichbar ist.
- Entsprechend scheint eine (in Teilen) umfassendere Einbettung eines Fallbeispiels gerechtfertigt, etwa in Rahmen der Analyseebenen des strukturellen Kontextes, der politischen Kultur sowie der politischen Akteure, wie in dieser Arbeit. Eine solche Einbettung gewährleistet, dass der Auswahl- und Näherungsprozess zumindest skizziert werden und die Herleitung und Darstellung auch für Dritte nachvollziehbar bleibt.
- Eine Betrachtung von Urban Governance ist ohne eine zeitliche Komponente nicht denkbar, da herkömmliche Steuerungs- und Regelungsstrukturen Wandlungen unterliegen. Etwa wenn sie aufgrund neuer Herausforderungen als nicht mehr angemessen gelten. Mit einer Governance-Untersuchung wird auch eine „*Zeit-Signatur*“ erstellt, so FÜRST (2004: 51f.), und eine Betrachtung stellt somit eine Momentaufnahme dar. Entsprechend ist darauf zu achten, Fallstudien nicht nur thematisch und räumlich abzugrenzen.<sup>414</sup>

---

<sup>414</sup> Mit dem Analysekonzept von DIGAETANO und STROM (2003) ist beides möglich und die Autoren bzw. die vorangegangenen Arbeiten setzen es auch so um (z. B. DiGaetano und Lawless, 1999), wenn sie Urban Governance im Wandel Anfang der 1980er bis Ende der 1990er Jahre betrachten. Im Rahmen dieser Arbeit erfolgte eine Betrachtung gegenwärtiger Governance-Prozesse, wobei angesichts des Zugangs zu Informationen etwa die Zeitspanne von Beginn bis Mitte der 2000er Jahre gewählt wurde.

Vor dem Hintergrund der zuvor genannten Konsequenzen erscheint es sinnvoll, den bereits eingangs erwähnten Kernvorteil der Governance-Perspektive zu betonen und konsequent stärker zu nutzen. Der Wert der Governance-Perspektive „[...] as an organizing framework [...]“ (Stoker, 1998a: 18) besteht darin, neue Einblicke zu ermöglichen, die andere Rahmenkonzepte oder Perspektiven nicht hervorgebracht hätten, was hier betont wird, da es zunächst die in den vorhergegangenen Konsequenzen formulierten Forderungen unterstreicht – in dem Sinne, dass eine klar abgegrenzte und transparente Vorgehensweise die Erkenntnisproduktion nicht nur grundlegend unterstützt, sondern auch hinsichtlich des Anspruches, neue Einblicke zu generieren. Auch vor diesem Hintergrund scheint es angebracht, sich ins Bewusstsein zu rufen, dass idealtypische Governance-Formen eine Art Benchmark darstellen und vor allem dazu dienen sollen, Politik- und Koordinationsmuster, Zielsetzungen sowie Konfliktfelder zu erkennen und zu verstehen (NuiSSL und Heinrichs, 2006: 58) und nicht, um als Kennzeichen zur aggregierten Beschreibung eingesetzt zu werden. Da Idealtypen in der Realität selten in reiner Form bestehen und hybride Formen vielmehr nicht ungewöhnlich sind (DiGaetano und Strom, 2003: 367) – was auch in dieser Arbeit gezeigt wurde – sollte eine fokussiert angewandte, auf eine Kennzeichnung abzielende Aggregation auf bestehende oder sogar auf neu gefasste Typen vermieden werden:

4. Governance-Formen sollten nicht über aggregierte Kennzeichnungen sondern spezifisch entlang ausgewählter Indikatoren mit wesentlichen Merkmalskategorien dargestellt werden, da so eine Antwort auf die Frage, wie politische Entscheidungsfindungen koordiniert werden, transparenter und für eine vergleichende Betrachtung verwertbarer ergründet werden kann.

Hinsichtlich der Merkmalskategorien zur Identifikation von Governance-Formen schlagen verschiedene Autoren unterschiedliche Ansätze vor, die eine hohe Schnittmenge als relevant erachteter Aspekte beinhalten. Die spezifische Fassung des Rasters hinsichtlich der Anzahl der Indikatoren scheint weniger von Bedeutung zu sein, als die klare Definition insbesondere der zur Darstellung der Governance-Form genutzten Merkmalskategorien. Dies zeigt sich etwa auch bei NUISSL und HEINRICHS (2006: 57), die die Ansätze von Pierre (1999) sowie von DIGAETANO und STROM (2003) weiterentwickeln und einen etwas zugänglicheren Weg zu verfolgen scheinen als DIGAETANO und STROM (vgl. Tabelle 25), auch wenn sie leider ebenfalls keine Definitionen für die einzelnen Ausprägungen der Merkmalskategorien bieten.

Tabelle 25 – Beispiel für einen alternativen Ansatz zur Erfassung von Governance-Formen

	<b>Management</b>	<b>Pluralismus</b>	<b>Korporatismus</b>	<b>Wohlfahrt</b>	<b>Populismus</b>
<b>Politische Ziele; Erfolgskriterien</b>	Effizienz	Interessensausgleich	Wachstum, Verteilung	Gleichheit, Umverteilung	Zustimmung
<b>Politikstil</b>	Pragmatisch	Programmatisch	Pragmatisch	Programmatisch	Symbolisch
<b>Verhältnis Staat-Markt</b>	Kompetitiv	Interaktiv	Konzertiert	Restriktiv	(Kontingent)
<b>Verhältnis (lokaler) Staat-Bürger</b>	Exklusiv	Inklusiv	Exklusiv	Eher exklusiv	Eher exklusiv
<b>„Wer setzt die Maßstäbe?“</b>	Verwaltung; „Professionals“	Interessensvertreter; Verbände	Wirtschaft	Staat	Staat; Politiker
<b>Steuerungsinstrument</b>	Wissenschaftliche Politikberatung	Meinungsaustausch	Vertrag (public-private partnership)	Gesetz	Öffentlichkeitsarbeit

Darstellung nach NUISSL und HEINRICHS (2006: 57), die die Kriterien von PIERRE (1999: 388) sowie von DIGAETANO und STROM (2003: 366) in ein erweitertes Raster verschmelzen. Für einen weiteren Ansatz vgl. bspw. auch SELLERS (2002: 620ff.).

Spätestens im Rahmen der empirischen Analyse sollten sich Betrachtungen jedoch von solchen idealtypischen Konstellationen lösen und zur Beschreibung von Governance-Formen diese nicht mehr im Sinne eines Labels verwenden, sondern bei ihrer Identifikation vielmehr die beschreibenden Indikatoren der Merkmalskategorien verwenden. Wird dazu beispielsweise der von NUISSL und HEINRICHS (2006: 57) vorgeschlagene Ansatz als Grundlage genutzt, so ergibt sich für die Zuordnung der empirischen Ergebnisse das in der nachfolgenden Tabelle dargestellte Raster.

Tabelle 26 – Merkmalskategorien und Indikatoren zur Identifikation von Governance-Formen

<b>Politische Ziele; Erfolgskriterien</b>	Effizienz / Interessensausgleich / Wachstum, Verteilung / Gleichheit, Umverteilung / Zustimmung
<b>Politikstil</b>	Pragmatisch / Programmatisch / Symbolisch
<b>Verhältnis Staat-Markt</b>	Kompetitiv / Interaktiv / Konzertiert / Restriktiv / (Kontingent)
<b>Verhältnis (lokaler) Staat-Bürger</b>	Exklusiv / Inklusiv
<b>„Wer setzt die Maßstäbe?“</b>	Verwaltung; „Professionals“ / Interessensvertreter; Verbände / Wirtschaft / Staat / Staat; Politiker
<b>Steuerungsinstrument</b>	Wissenschaftliche Politikberatung / Meinungsaustausch / Vertrag (public-private partnership) / Gesetz / Öffentlichkeitsarbeit

Darstellung auf Grundlage von NUISSL und HEINRICHS (2006: 57)

Dass eine zu abstrahierte Betrachtung bzw. Kennzeichnung von Governance-Formen über idealtypische Formen Missverständnisse erzeugen kann, soll hier exemplarisch mittels einer Neubetrachtung des Reallokationsprozesses von Dorfgemeinschaften im Zusammenhang mit der Errichtung der Guangzhou Science City (GSC) dargestellt werden; auch

wenn hier eine gewisse Zuspitzung erfolgt. Es wurde gezeigt, dass zur Errichtung der GSC drei Dörfer umzusiedeln waren. Im Abschnitt 8.1.1 wurde zu den territorialen Veränderungen, zu denen auch die Reallokation zählt, argumentiert, dass vor allem Angestellte der öffentlichen Verwaltung sowie Politiker („*key decision maker*“) über eher autoritäre Entscheidungsfindung („*governing logic*“) sowie vermittels bürokratischer Beziehungsgeflechte („*governing logic*“) zur Entwicklung des Guangzhou Development District („*purposive political objectives*“) die Entscheidungsprozesse koordinieren. Nach DIGAETANO und STROM (2003) kann entsprechend eine „*managerial*“ Governance-Form identifiziert werden (vgl. Abschnitt 3.4.2 und Tabelle 24).

Mit dieser möglichen, hypothetischen Neubetrachtung kann gezeigt werden, dass eine populistische Governance-Form vorliegt: Als „*key decision maker*“ sind jedoch – anders als in der eigentlichen empirischen Analyse dieses Falls – Politiker sowie „*community movement leaders*“ (Dorfvorsteher mit der Dorfgemeinschaft als organisierte Bewegung) zu kennzeichnen. Zwischengeschaltet in diesem Prozess sind hierbei noch Angestellte der öffentlichen Verwaltung des GDD, jedoch eher als Ausführende – ist die Entwicklung der GSC doch überwiegend von Politikern der Stadtregierung von Guangzhou verantwortet. Um die Reallokation und damit die Entwicklung der GSC zu erreichen, wird auf die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung gesetzt – vielleicht auch gerade deswegen, weil Widerstände seitens der Dorfbevölkerung erwartet werden („*governing logic*“). Die Mobilisierung erfolgt dabei nicht nur über Informationsveranstaltungen und Abstimmungen („*inclusionary negotiation – governing relations*“) mit den Dorfbewohnern, sondern ist ebenfalls im Rahmen der Repräsentation der KPC – als Organisation und damit postulierten Sprachrohr der Bevölkerung – gegeben, sind doch – angesichts der Durchdringung der KPC in die gesellschaftlichen Strukturen – Politiker und oftmals Dorfvorsteher Mitglieder der KPC.<sup>415</sup>

Nun ist dies etwas konstruiert und der Hinweis von TANG ET AL. (2008: 66) zeigt, dass den mit der Umsiedlung nicht einverstandenem Dorfbewohnern keine wirklichen Alternativen blieben, als der Umsiedlung zuzustimmen, war der Rechtsweg doch verbaut:

“As lawyers are ideologically designated as ‘legal practitioners’ of the state in China, the efforts of the GDD officials convinced the lawyer to withdraw from the appointment [der Vertretung der unzufriedenen Dorfbewohner.]” (ebd., 66)

Dies zeigt auch nochmals die Verflechtung und Bedeutung des Staates bzw. der KPC für die chinesische Gesellschaft. Unter Einbezug solcher Aspekte sind die tatsächlichen Ei-

---

<sup>415</sup> TANG ET AL. (2008: 66) sehen als Erfolgsfaktor auch die „*undue influence of the mass media*“ – unter Bezug auf den Ansatz von NUISSL und HEINRICHS (2006: 57) könnte man hier auch von einer geschickten Öffentlichkeitsarbeit sprechen.

genschaften der Governance-Form im Rahmen dieses Entscheidungsprozesses anders beschrieben worden (vgl. Abschnitt 8.1.1) als in der hier konstruierten Neubetrachtung.

Mit einer Fokussierung auf Indikatoren zur Identifikation von Governance-Formen wird vermieden, dass vermeintliche Aggregatzustände, die über die Label (einer bestimmten Anzahl) idealtypischer Formen in einer verengenden Weise beschrieben werden, zur Erklärung der empirisch rekonstruierbaren Wirklichkeit herangezogen werden. Durch eine solche Vorgehensweise können dann die tatsächlichen Eigenschaften der vorherrschenden Beziehungen zwischen und innerhalb der formalen Institutionen erfasst werden, wobei gleichzeitig erwähnt werden muss, dass der Wert des Ansatzes von DIGAETANO und STROM (2003) ja gerade in der kontextbezogenen Sensibilisierung zur Betrachtung von Urban Governance liegt. Nur mit einer solchen, indikatorfokussierten Vergleichsperspektive lassen sich dann Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Urban Governance in den Blick nehmen, die das Ziel jeder (kultur-)vergleichenden Analyse sein müssen.

## V Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit zu Urban Governance im Perlflossdelta zielt auf die Identifikation von Governance-Formen in der Volksrepublik China unter Anwendung des integrativen Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003). Mit diesem Konzept sollen weiterführende Erkenntnisse zu Koordinationsprozessen in chinesischen Städten bzw. Wirtschaftseinheiten als funktionalen Stadtteilen gewonnen werden, als es bisherige Ansätze leisten konnten. Da es bisher noch nicht in größerem Umfang außerhalb eines westlichen Stadtkontextes verwendet wurde, erfolgt für die Policyanalyse eine Rekonzeptualisierung sowie Anpassungen zur Operationalisierung zur empirischen Fallbetrachtung des „Guangzhou Development District, GDD“. Im Kern des Analysekonzeptes stehen Institutionen, die eingebunden sind in ein institutionelles Milieu, wo sie mit den Faktoren des strukturellen Kontextes, des Kontextes der politischen Kultur und der beteiligten Akteure zusammenwirken und so die Urban-Governance-Prozesse prägen. Die empirische Annäherung an den Untersuchungsgegenstand erfolgt entsprechend über die Betrachtung wirtschaftlicher Reformprozesse (u.a. der Maßnahmen zu Sonderwirtschaftsgebieten und den Entwicklungen im Rahmen zunehmenden Wettbewerbs zwischen den chinesischen Städten), über die Identifikation wesentlicher, auch auf der lokalen Ebene wirkenden Wesenszüge der politischen Kultur sowie über die Beschäftigung mit politischer und wirtschaftlicher Organisation bzw. dem vorherrschenden Akteursgefüge in Wirtschaftseinheiten von Guangzhou. Ausgerüstet mit diesem kontextbezogenen Wissen wird am Beispiel vier größerer Fallkomplexe (darunter umfassende Neugliederungen des GDD und der Einsatz staatlicher Förderunternehmen als wichtige Entwicklungsinstrumente) einerseits offenkundig, dass der auf der Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus aufbauende Governance-Ansatz von DIGAETANO und STROM geeignet ist, Koordinationsprozesse politischer Entscheidungsprozesse über Governance-Formen auch in außerwestlichen Kontexten zu beschreiben; wobei unter Rückgriff auf die idealtypischen Governance-Formen der beiden Autoren für die betrachteten Prozesse eine hybride Mischform zwischen „Managerialism“ und „Clientelism“ identifiziert werden kann. Andererseits wird gleichzeitig die Notwendigkeit deutlich, Governance-Formen über eine indikatorenfokussierte Betrachtung zu identifizieren, ohne aus dieser idealtypische Governance-Formen abzuleiten. Idealtypische Formen bergen die Gefahr, dass lediglich vermeintliche Aggregatzustände als abstrakte Kennzeichnung der Beziehungen benannt werden und darüber die tatsächlichen Eigenschaften der vorherrschenden Beziehungen zwischen und innerhalb der formalen Institutionen aus dem Blick geraten. Nur mit einer indikatorenfokussierten Vergleichsperspektive lassen sich jedoch Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Urban Governance in den Blick nehmen, die das Ziel jeder (kultur-)vergleichenden Analyse sein müssen.

# VI Verweise und Anhang

## 11 Verweise

### 11.1 Referenzen

Originär chinesischsprachige Referenzen sind durch die Angabe der Autorennamen und/oder Herausgeber in Grossbuchstaben besonders gekennzeichnet (Ausnahmen, nicht chinesischsprachig sind: UNDP, UNHABITAT).

- Abramson, D. B., Leaf, M. and Ying, T. (2002) Social Research and the Localization of Chinese Urban Planning Practice: Some Ideas from Quanzhou, Fujian, In *The New Chinese City. Globalization and Market Reform* (Ed., Logan, J. R.) Blackwell Publishers Ltd., Oxford/Malden, 167-180.
- Acharya, S. K. (2005) Urban development in post-reform China: Insights from Beijing, *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, **59**, 228-236.
- Ache, P. (2000) Was treibt den Motor an? Stadtregionen zwischen innovativen Milieus und Urban Governance, *Raumforschung und Raumordnung*, **58**, 244-253.
- Administrative Committee of GDD (Ed.) (2005) *Meeting the needs of both investors and businesses, Information brochure on the Guangzhou Development District*, Guangzhou.
- Administrative Committee of GDD (2008) Regulations of Guangzhou Economic and Technological Development Zone - Adopted at the 22th Session of the Standing Committee of the 8th People's Congress of Guangzhou Municipality on October 7, 1986; Approved by the 24th Session of the Standing Committee of the 6th People's Congress of Guangdong Province on January 22, 1987; Amended in accordance with the "Decision on Amendment of the Regulations of Guangzhou Economic and Technological Development Zone", adopted at the 9th Session of the Standing Committee of the 10th People's Congress of Guangzhou Municipality on May 20, 1994 and approved by the 11th Session of the Standing Committee of the 8th People's Congress of Guangdong Province on November 17, 1994, Guangzhou, [http://eng.lugang.gov.cn/public/showArchive /91|101\\_432.html](http://eng.lugang.gov.cn/public/showArchive /91|101_432.html), letzter Zugriff: 11.08.2008.
- Agnew, J. (1996) Mapping politics: how context counts in electoral geography, *Political Geography*, **15**, 129-146.
- Almond, G. A. (1968a) Comparative political systems, In *Comparative politics: Notes and Readings* (Eds., Macridis, R. C. and Brown, B. E.) Dorsey Press, Homewood, IL, zitiert nach Patrick, G. M. (1984).
- Almond, G. A. (1968b) A functional approach to comparative politics, In *Politics in transitional societies. The challenge of change in Asia, Africa, and Latin America* (Ed., Kebschull, H. G.) Appleton, New York, 31-48.
- Almond, G. A. (1987) Politische Kultur-Forschung – Rückblick und Ausblick, In *Politische Kultur in Deutschland – Bilanz und Perspektiven der Forschung* (Hrsg., Berg-Schlosser, D. und Schissler, J.), 27-38.
- Almond, G. A. and Powell, G. B. (1978) *Comparative politics: system, process, and policy*, Little, Brown and Company, Boston/Toronto.
- Almond, G. A. and Verba, S. (1963) *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Altrock, U. (2004) Anzeichen für eine "Renaissance" in der strategischen Planung?, In *Perspektiven der Planungstheorie*, edition stadt und region; Bd. 9 = Planungsrundschau 10 (Hrsg., Altrock, U., Güntner, S., Huning, S. und Peters, D.) Leue Verlag Berlin, Berlin, 221-238.
- Altrock, U. (2007) Borders and Local Governance – a Conceptual Link in Empirical Research, Presentation on August 3, 2007, In *IGU Pre-Conference* University of Macao, Macao.
- Altrock, U. (2009) Borders and Local Governance – a Conceptual Link in Empirical Research (submitted), In *Borders and Cities (in print)* (Eds., Breitung, W. and Scott, J. W.).
- Altrock, U. (2011) Diskussion zum Stand der Arbeit im Januar 2011, Schriftverkehr mit dem Autor.
- Altrock, U., Breitung, W. and Waibel, M. (2006) Border-drawing and spatial differentiation of urban governance modes in the Pearl River Delta - with special regard to informal development and self-organization. Research Project Proposal for the DFG Priority Programme 1233: "Megacities -

- Megachallenge: Informal Dynamics of Global Change", Sun Yat-sen University, University of Hamburg, University of Kassel, Guangzhou/Hamburg/Kassel.
- Altrock, U., Güntner, S. und Kennel, C. (2004) Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik, In *Perspektiven der Planungstheorie*, edition stadt und region; Bd. 9 = Planungsrundschau 10 (Hrsg., Altrock, U., Güntner, S., Huning, S. und Peters, D.) Leue Verlag Berlin, Berlin, 187-207.
- Anderson, G. and Ge, Y. (2004) Do Economic Reforms Accelerate Urban Growth? – The Case of China, *Urban Studies*, **41**, 2197-2210.
- Arri, M., Becker, M. and Schoon, S. (2008) Interim Report, PRD1 - Borders and Urban Governance, Internal Report, April 2008, Sun Yat-sen University, University of Kassel and University of Hamburg.
- Asian Development Bank (ADB) (Ed.) (1999) Impact Evaluation Study of the Asian Development Bank's Program of Subregional Economic Cooperation in the Greater Mekong Subregion, December 1999, [www.adb.org/documents/pers/ie-63.pdf](http://www.adb.org/documents/pers/ie-63.pdf), letzter Zugriff: 23.10.2008.
- Atteslander, P. und Kopp, M. (1999) Befragung, In *Sozialwissenschaftliche Methoden. Lehr- und Handbuch für Forschung und Praxis* (Hrsg., Roth, E. und Holling, H.) R. Oldenbourg Verlag, München/Wien, 146-174.
- Banken, R. (2005) *Die sowjetisch-chinesischen Beziehungen von 1949-1969 im Rahmen der weltweiten Interdependenz. Entstehung, Wandel und Verfall des Bündnisses zwischen beiden kommunistischen Mächten*, LIT-Verlag, Münster.
- Bea, F. X. (1987) Standortfaktoren, In *Vahlens Großes Wirtschaftslexikon*, Bd. 2 L-Z (Hrsg., Dichtl, E. und Issing, O.) Verlag Franz Vahlen, München, 616-617.
- Becker, M. (2007) Notizen – Arbeitsdiskussion mit verschiedenen Partnern in Guangzhou, 27.02.2007.
- Becker, M. (2009) Emerging Stakeholders in China's Urban Governance – The Case of Guangzhou Development District in the Pearl River Delta. Paper for the essay competition of the Irmgard Coninx Foundation for the Tenth Berlin Roundtables on Transnationality, section Urban Governance, March 2009.
- Becker, M., Breitung, W. and Schoon, S. (2007a) Analysis of Governance Modes in the Chinese Context – On the Adaptation of a Western Concept, In *Conference on "Public Governance – Theories and Practices"*, November 25-26, 2007 Universidad de Macao, Macao.
- Becker, M. and Schröder, F. (2009) Wer macht Stadt in China? – Akteure und Stadtentwicklungsstrategien im Wandel, In *China Workshop "Iserlohn 2009"*, Arbeitsgruppe China Workshop Iserlohn, Schwerte.
- Becker, M., Waibel, M. and Altrock, U. (2007b) Wirtschaftliche Sonderzonen als Ausgangspunkt zur Erklärung der Entwicklung der megaurbanen Region Perflussdelta in China. Diskussion einer empirischen Operationalisierung anhand von "modes of governance", *Pacific News*, 26-31.
- Beckmann, D. (2004) Fabrik der Welt? Die Bedeutung der Produktionszone Pearlrivier Delta für die deutsche Wirtschaft, Fachhochschule Stuttgart, Stuttgart, 69.
- Benz, A. (2001) Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen, *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, **40**, 55-71.
- Benz, A. (2003) *Regional Governance*, FernUniversität in Hagen, Hagen.
- Benz, A. (2004a) Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (Hrsg., Benz, A.) VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 11-28.
- Benz, A. (Hrsg.) (2004b) *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Benz, A. (2004c) Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (Hrsg., Benz, A.) VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 135-157.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G. (2007a) Einleitung, In *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (Hrsg., Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G.) VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 9-26.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G. (Hrsg.) (2007b) *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Berg-Schlosser, D. (2004) Erforschung der Politischen Kultur – Begriffe, Kontroversen, Forschungsstand, In *Politische Kultur in Deutschland. Eine Einführung* (Hrsg., Breit, G.) Wochenschau Verlag, Schwalbach, 8-29.
- Beyme von, K. (1991) Informelle Komponenten des Regierens, In *Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation* (Hrsg., Wewer, G. und Hartwich, H.-H.) Leske & Budrich, Opladen, 31-50.



- Blum, S. und Schubert, K. (2009) *Politikfeldanalyse*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Bohne, E. (1980) Informales Handeln im Gesetzesvollzug, *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, **7**, 20-80, zitiert nach Wewer, G. (1991).
- Boyenge, J.-P. S. (2007) ILO database on export processing zones (Revised), April 2007, Working Paper WP.251 (Ed., International Labour Office – Sectoral Activities Programme) Geneva.
- Breitung, W. (2007) Gespräch mit Werner Breitung im Rahmen einer gemeinsamen Konferenzreise nach Macao, Macao.
- Brenner, N. (2004) *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- British Chamber of Commerce, Guangdong (2004) Mother of Pearl – The early opening-up of Guangdong Province has created the thriving Pearl River Delta.
- Bruton, M. J., Bruton, S. G. and Li, Y. (2005) Shenzhen: Coping with Uncertainties in Planning, *Habitat International*, **29**, 227-243.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005) *Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung*, Bonn.
- Burns, J. M. (1978) *Leadership*, Harper & Row, New York.
- Burns, J. P. (2004) Governance and Civil Service Reform, In *Governance in China* (Ed., Howell, J.) Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, 37-57.
- Burth, H.-P. und Görlitz, A. (Hrsg.) (2001) *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Busch, B. (1992) Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Systemtransformation, *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, **198**.
- Carrillo Garcia, B. (2004) Rural-Urban Migration in China: Temporary Migrants in Search of Permanent Settlement, *Portal*, **1**, 1-26.
- Cartier, C. (2001) 'Zone fever', the arable land debate, and real estate speculation: China's evolving land use regime and its geographical contradictions, *Journal of Contemporary China*, **10**, 445-469.
- Chan, K. W. (1994) Urbanization and Rural-Urban Migration in China since 1982: A New Baseline, *Modern China*, **20**, 243-281.
- Chan, R. C. K. (1989) *Regional Planning and National Development Strategies in China*, Oxford.
- Chan, R. C. K. (2006) The creation of global-local competitive advantages in Shanghai In *Globalization and the Chinese City* (Ed., Wu, F.) Routledge, Abingdon/New York, 229-251.
- Chan, R. C. K. and Hu, Y. (2004) Urban Governance: A Theoretical Review and an Empirical Study, *Asian Geographer*, **23**, 5-17.
- Che, J. and Qian, Y. (1998) Institutional Environment, Community Government, and Corporate Governance: Understanding China's Township-Village Enterprises, *J Law Econ Organ*, **14**, 1-23.
- Chen, A. and Coulson, N. E. (2002) Determinants of Urban Migration: Evidence from Chinese Cities, *Urban Studies*, **39**, 2189-2197.
- Chen, H. (2004) The Role of Developers in Urban Development. A Case Study of Guangzhou, 1990-2000, In *HKU Theses Online*, Master of Arts in China Area Studies, University of Hong Kong, Hong Kong.
- CHEN, Q. (2007) Enterprise Planning, In *Luogang Yearbook 2007 (萝岗年鉴 2007)* (Ed., Local Editorial Committee of Guangzhou Development District inter alia represented by ZHU Bingheng (朱秉衡)), Chinese Book Bureau (中华书局), Beijing, pp. 196-197 (in Chinese, translated by Ma, Y.).
- Chen, W. (2006) Assessing the Services and Value of Green Spaces in Urban Ecosystem: A Case of Guangzhou City, PhD thesis, The University of Hong Kong, Hong Kong.
- ChinaInvest (2008a) List of Economic and Technological Development Zones in China, China International Electronic Commerce Center (Ed.), [http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e\\_zgkfq/e\\_35kf.html](http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e_zgkfq/e_35kf.html), letzter Zugriff: 13.08.2008.
- ChinaInvest (2008b) National Free Trade Zones, China International Electronic Commerce Center (Ed.), [www.chinainvest.com.cn/E/invest/policy/ftz.html](http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/policy/ftz.html), letzter Zugriff: 31.07.2008
- Chow, I. H.-S. (2004) Human resource management in China's township and village enterprises: Change and development during the economic reform era, *Asia Pacific Journal of Human Resources*, **42**, 318-335.
- Chung, J. H. and Lam, T.-c. (2004) China's "City System" in Flux: Explaining Post-Mao Administrative Changes, *The China Quarterly*, **180**, 945-964.
- Clausewitz, C. v. (1994 [1832/1853]) *Vom Kriege: hinterlassenes Werk. Ungekürzter Text*, 4. Auflage, Ulstein, Frankfurt a. M./Berlin.

- Coleman, J. C. S. (1990) *Foundations of social theory*, Cambridge MA, zitiert nach Berg-Schlosser, D. (2004)
- De Beule, F. and Van Den Bulcke, D. (2005) Upgrading China's Competitiveness: From Special Economic Zones to Science and Technology Clusters, Institute of Development Policy and Management University of Antwerp, Antwerp.
- Denters, B. and Mossberger, K. (2006) Building Blocks for a Methodology for Comparative Urban Political Research, *Urban Affairs Review*, **41**, 550-571.
- Department of Urban Studies & Planning – Massachusetts Institute of Technology (Ed.) (2001) Project 2022: Hong Kong & the Pearl River Delta – State of the Region, Stand September 2001, <http://www.cityu.edu.hk/p2022/sotr/sotrfrm.htm>, letzter Zugriff: 02.02.2009.
- Dichtl, E. und Issing, O. (Hrsg.) (1987) *Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Band 1 A-K*, Verlag C.H.Beck/Verlag Franz Vahlen, München.
- Dicken, P., Peck, J. and Tickell, A. (1997) Unpacking the Global, In *Geographies of Economies* (Eds, Lee, R. and Wills, J.) Arnold, London/New York, 158-166.
- DiGaetano, A. and Klemanski, J. S. (1993) Urban regime capacity: A comparison of Birmingham, England and Detroit, Michigan, *Journal of Urban Affairs*, **15**, 367-384.
- DiGaetano, A. and Klemanski, J. S. (1999) *Power and City Governance: Comparative Perspectives on Urban Development*, University of Minnesota Press, Minneapolis, London.
- DiGaetano, A. and Lawless, P. (1999) Urban Governance and Industrial Decline. Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997, *Urban Affairs Review*, **34**, 546-577.
- DiGaetano, A. and Strom, E. (2003) Comparative Urban Governance. An Integrated Approach, *Urban Affairs Review*, **38**, 356-395.
- Ding, C. (2003) Land Policy Reform in China: Assessment and Prospects, *Land Use Policy*, **20**, 109-120.
- Ding, C. (2004) Urban Spatial Development in the Land Policy Reform Era: Evidence from Beijing, *Urban Studies*, **41**, 1889-1907.
- Dollar, D., Hallward-Driemeier, M., Shi, A., Wallsten, S., Wang, S. and Xu, L. C. (2003) Improving the Investment Climate in China (Ed., The World Bank).
- Draude, A. (2007) Wer regiert wie? Für eine äquivalenzfunktionalistische Beobachtung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 2, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin.
- Dziomba, M. und Matuschewski, A. (2007) Grossprojekte in der Stadtentwicklung – Konfliktbereiche und Erfolgsfaktoren; Wie lassen sich finanzielle Erfolge, städtebauliche Qualitäten und Nutzungsmischung erreichen?, *disP*, **171**, 5-11.
- Einig, K., Grabher, G., Ibert, O. und Strubelt, W. (2005) Einführung, In *Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung*, 9/10.2005 (Hrsg., Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) Bonn, I-IX.
- Einsiedel, N. v., Abdullah, P., Jha, R. and Narang, S. (2002) Looking Back Looking Forward. UMP Asia City Consultations on Participatory Urban Governance, UNDP/UN-Habitat/World Bank, Urban Management Programme (UMP).
- Emmerich, R., Cabestan, J.-P., Heilmann, S. und Schubert, G. (2003) Politisches System, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 573-580.
- Enright, M. J., Chang, K.-m., Scott, E. E. and Zhu, W.-h. (2003) *Hong Kong and the Pearl River Delta: The Economic Interaction*, The 2022 Foundation, Hong Kong.
- Enright, M. J., Scott, E. E. and Associates (2007) *The Greater Pearl River Delta*, Invest Hong Kong of the HKSAR Government, Hong Kong.
- Enright, M. J., Scott, E. E. and Chang, K.-m. (2005) *Regional Powerhouse: The Greater Pearl River Delta and the Rise of China City: Singapore*, John Wiley & Sons (Asia).
- Ethington, P. J. and McDaniel, J. A. (2007) Political Places and Institutional Spaces: The Intersection of Political Science and Political Geography, *Annual Review of Political Science*, **10**, 127-142.
- FENG, Y. (冯元), LIU, H. (刘宏葆), ZOU, X. (邹新瑞) and FU, W. (伏文洪) (2006) Study on Non-governmental Run Science Park in Guangzhou Hi-tech Development Zone (广州高新技术产业开发区民营科技园发展战略研究), In *Blue Book – Guangzhou Science and Technology Development Report of China*, Social Sciences Academic Press, China, 172-192 (in Chinese, translated by student assistants).
- Fitzgerald, J. (2003) Provinzen, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 592-594.

- Fleschenberg, A. (2004) Unbequeme Fragen, Unbequeme Sachverhalte – Feldforschungserfahrungen im Vergleich, In *Feldforschung in Asien. Erlebnisse und Ergebnisse aus der Sicht politikwissenschaftlicher Ostasienforschung, Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften*, 60 (Hrsg., Heberer, T. und Senz, A.-D.), 18-21.
- Frey, R. L. (2003) Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme, *Informationen zur Raumentwicklung*, **8/9.2003**, 451-462.
- Friedmann, J. (2003) Planning Cultures in Transition, In *Comparative Planning Cultures* (Ed., Sanyal, B.) Routledge, New York, 29-44.
- Friedmann, J. (2005) *China's Urban Transition*, University of Minnesota Press, Minneapolis, London.
- FU, Z. (富子梅) (2005) Seating Arrangement of National Development Zones (中国国家级开发区座次排定), <http://www.bjinfobank.com/IrisBin/Text.dll?db=HK&no=2227214&cs=8741999&str=经济+技术+开发区+广州>, Stand 12.09.2005, Zugriff im Februar 2007 (in Chinese, translated by Wu, T.).
- Fürst, D. (2003) Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, *Informationen zur Raumentwicklung*, **8/9.2003**, 441-450.
- Fürst, D. (2004) Regional Governance, In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (Hrsg., Benz, A.) VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 49-70.
- Gabler Verlag (1994 Nachdr.) Standortfaktoren, In *Gabler-Wirtschafts-Lexikon, 13. vollständig überarbeitete Auflage, ungekürzte Wiedergabe der Original-Ausgabe 1992 – 1994*, 7 SI-U (Hrsg., Gabler Verlag) Gabler Verlag, Wiesbaden, 3098-3099.
- Gaedecke, H. (2004) Das "Wirtschaftswunder China" im Lichte der ökonomischen Standardtheorie und der Institutionenökonomik – Erklärungsmuster im Vergleich, In *China im Aufbruch: Hintergründe und Perspektiven eines Systemwandels*, Band 41 (Hrsg., Oberender, P. O.) Verlag P.C.O., Bayreuth, 202-222.
- Garrett, V. M. (2002) *Heaven is High, the Emperor Far Away – Merchants and Mandarins in Old Canton*, Oxford University Press (China) Ltd, Oxford/New York.
- Gaubatz, P. (1999) China's Urban Transformation: Patterns and Processes of Morphological Change in Beijing, Shanghai, and Guangzhou, *Urban Studies*, **36**, 1495-1521.
- Gaubatz, P. (2005) Globalization and the development of new central business districts in Beijing, Shanghai and Guangzhou, In *Restructuring the Chinese City* (Eds., Ma, L. J. C. and Wu, F.), 98-121.
- Gaudig, M. (2004) Township Village Enterprises als Teil eines "chinesischen Wegs" zur Marktwirtschaft?, In *China im Aufbruch: Hintergründe und Perspektiven eines Systemwandels*, Band 41 (Hrsg., Oberender, P. O.) Verlag P.C.O., Bayreuth, 333-355.
- Getler, J. L. (2002) What China's WTO accession is all about, WTO Secretariat, Geneva.
- Getimis, P. and Grigoriadou, D. (2005) Changes in urban political leadership. Leadership types and styles in the era of urban governance, In *Urban Governance and Democracy: Leadership and community involvement* (Eds, Haus, M., Heinelt, H. and Stewart, M.) Routledge, Abingdon, Oxon; New York, pp. 169-189.
- Getimis, P., Grigoriadou, D. and Kyrou, E. (2006) The role of political leadership in the promotion of legitimation in urban policy. Opportunities and constraints, In *Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study* (Eds., Heinelt, H., Sweeting, D. and Getimis, P.) Routledge, London/New York, 286-302.
- Göbel, C. (2004) Feldforschung im ländlichen China: Chancen, Risiken, Konsequenzen, In *Feldforschung in Asien. Erlebnisse und Ergebnisse aus der Sicht politikwissenschaftlicher Ostasienforschung, Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften*, 60 (Hrsg., Heberer, T. und Senz, A.-D.), 22-30.
- Goodman, D. S. G. (2003) Regionalismus, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 616-618.
- Görlitz, A. und Burth, H.-P. (Hrsg.) (1998) *Informale Verfassung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Grote, J. and Gbikpi, B. (Eds.) (2002) *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Leske & Budrich, Opladen.
- Guangdong Provincial Bureau of Statistics and Guangdong Survey Office of National Bureau of Statistics (2007) *Guangdong Statistical Yearbook 2007*, China Statistics Press, Guangzhou.
- GUANGZHOU DEVELOPMENT DISTRICT (Ed.) (2004) Guangzhou Economic and Technological Development District, High-tech Industrial Development Zone, Export Processing Zone and Bonded Zone (广州经济技术开发区高新技术产业开发保税区出口加工区), <http://www.getdd.gov.cn/web/jsp/mode/single.jsp?moduleId=0201>, letzter Zugriff: 26.03.2008 (in Chinese, translated by student assistants).

- GUANGZHOU DEVELOPMENT DISTRICT (Ed.) (2007a) Guangzhou Development District Website, [www.getdd.gov.cn](http://www.getdd.gov.cn), letzter Zugriff: 12.09.2007 (Chinese version).
- Guangzhou Development District (Ed.) (2007b) Guangzhou Development District Website, [www.getdd.gov.cn](http://www.getdd.gov.cn), letzter Zugriff: 12.09.2007 (English version).
- Guangzhou Development District (Ed.) (2008a) Offline Mirror of GDD/Luogang District web presence, via [www.luogang.gov.cn](http://www.luogang.gov.cn), letzter Zugriff/Download: 11.08.2008 (English version).
- Guangzhou Development District (Ed.) (2008b) Offline Mirror of Guangzhou Development District/Luogang District, Website, English Version - Section: Guidebook, Service Team, [eng.luogang.gov.cn/public/showArchiveListDetail/93\\_116.html](http://eng.luogang.gov.cn/public/showArchiveListDetail/93_116.html), letzter Zugriff/Download: 11.08.2008 (English version).
- GUANGZHOU ECONOMIC TRADE COMMISSION (Ed.) (2006) The 11th Five-Year Plan for the Industrial Development and Spatial Layout of Guangzhou (广州市工业发展和空间布局第十一个五年规划), <http://210.72.1.126/cn/information/local.aspx?inford=961>, letzter Zugriff: 27.03.2007 (in Chinese, translated by Wu, T.).
- GUANGZHOU URBAN PLANNING BUREAU (GUPB) (Ed.) (2006) Regional Development Planning of Luogang District (萝岗区区域发展规划), In <http://www.upopph.cn/pph/content/1753.aspx>, letzter Zugriff: 26.03.2008 (in Chinese, translated by student assistants).
- GUANGZHOU URBAN PLANNING DEVELOPMENT DEPARTMENT (Ed.) (2006) Guangzhou's Urban Development Planning (广州城市发展规划), <http://210.72.1.126/cn/information/local.aspx?inford=963>, letzter Zugriff: 09.11.2007 (in Chinese, translated by Wu, T.).
- GUANGZHOU WANBAO GROUP CO. LTD (广州万宝集团有限公司) (2007): Panasonic Wanbao Industrial Base, <http://www.gzwanbao.com/chinese/pyjidi.asp>, <http://www.gzwanbao.com/chinese/about6.asp>, <http://www.gzwanbao.com/chinese/about3.asp>, letzter Zugriff: 30.11.2007 (in Chinese, translated by Wen, F.).
- GUO, H. (郭晖云) (2003) On the Development Zones of Guangzhou, Development Ideas and Countermeasures (试论广州开发区的现状, 发展思路及其对策), *Journal of Guangdong Vocational College of Finance and Economics* (广东财经职业学院学报), 2, 69-72 (in Chinese, translated by Wu, T.).
- GZBOFTEC (Ed.) (2007) *Bureau of Foreign Trade and Economic Cooperation of Guangzhou Municipality (GZBOFTEC): White Paper on Guangzhou Foreign Trade and Economy*, Guangzhou.
- Hampton, A. (2006) Local Government and Investment Promotion in China, In *Paper from Research Programme 'Public Action and Private Investment' by the Centre for the Future State* (Ed., Centre for the Future State) Institute of Development Studies, University of Sussex, England, Brighton, Sussex, 69.
- Han, S. S. and Yan, Z. (1999) China's Coastal Cities: Development, Planning and Challenges, *Habitat International*, 23, 217-229.
- Hartmann, J. (2003) Vergleichende Regierungslehre und vergleichende Politikwissenschaft, In *Vergleichende Politikwissenschaft* (Hrsg., Berg-Schlosser, D. und Müller-Rommel, F.) Leske & Budrich, Opladen, 31-56.
- Hartmann, J. (2006) *Politik in China. Eine Einführung*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Haus, M., Heinelt, H. and Stewart, M. (2005a) Introduction, In *Urban Governance and Democracy: Leadership and community involvement* (Eds., Haus, M., Heinelt, H. and Stewart, M.) Routledge, Abingdon, Oxon; New York, 1-11.
- Haus, M., Heinelt, H. and Stewart, M. (Eds.) (2005b) *Urban Governance and Democracy: Leadership and community involvement*, Routledge, Abingdon, Oxon; New York.
- Hebel, J. (2003) Danwei, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 145-146.
- Heberer, T. (2003a) Guanxi, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 280-282.
- Heberer, T. (2003b) Partizipation, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 557-560.
- Heberer, T. (2003c) Verbände und Vereinigungen, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 788-793.
- Heberer, T. (2008) Das politische System der VR China im Prozess des Wandels, In *Einführung in die politischen Systeme Ostasiens – VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan* (Hrsg., Heberer, T. und Derichs, C.) VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 21-177.



- Heberer, T. und Sausmikat, N. (2004) Bilden sich in China Strukturen einer Zivilgesellschaft heraus?, *Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften*, **61/2004**, 1-50.
- Heberer, T. and Senz, A.-D. (2004) Feldforschung in Asien. Erlebnisse und Ergebnisse aus der Sicht politikwissenschaftlicher Ostasienforschung, *Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften*, **60**, 1-56.
- Heilig, G. K. (1999) Can China Feed Itself? A System for Evaluation of Policy Options. Web version 1.1., International Institute for Applied System Analysis (IIASA).
- Heilmann, S. (2000) *Die Politik der Wirtschaftsreformen in China und Russland*, Institut für Asienkunde, Hamburg.
- Heilmann, S. (2004) *Das politische System der Volksrepublik China*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Heilmann, S. (o. J.) Das politische System der Volksrepublik China im Überblick, In *chinapolitik.de* (9 Seiten) Universität Trier, Trier, [http://www.chinapolitik.de/china/pubs/china\\_polsys/polsys1.pdf](http://www.chinapolitik.de/china/pubs/china_polsys/polsys1.pdf), letzter Zugriff: 24.11.2008.
- HEIMU, H. (o. J.) Mr. Wei Changming, General Manager, GZ Panasonic Air Conditioning Co. Ltd.; Panasonic Air Conditioning Co. Ltd. In *Eyes on Business opportunities: Transnational companies in Guangzhou*, (Ed. Asian Television Ltd.) TV series sponsored by the Administrative Committee of the Guangzhou Development District (GDDAC), DVD B, Video 1 - Video Transcript (in Chinese, translated by student assistants).
- Héritier, A. (1993a) Einleitung. Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993 (Hrsg., Héritier, A.) Westdeutscher Verlag, Opladen, 9-36.
- Héritier, A. (Hrsg.) (1993b) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Herrmann-Pillath, C. (2003a) Hightechindustrie, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg. Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 301-304.
- Herrmann-Pillath, C. (2003b) Netzwerke, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 541-542.
- Herrmann-Pillath, C. and Feng, X. (2004) Competitive Governments, Fiscal Arrangements, and the Provision of Local Public Infrastructure in China: A Theory-driven Study of Gujiao Municipality, *China Information*, **18**, 373-428.
- Ho, P. (2001) Who Owns China's Land? Policies, Property Rights and Deliberate Institutional Ambiguity, *The China Quarterly*, **166**, 394-421.
- Ho, S. P. S. and Lin, G. C. S. (2003) Emerging Land Markets in Rural and Urban China - Policies and Practices, *The China Quarterly*, **175**, 681-707.
- Ho, S. S. M. (2005) Corporate Governance in China: Key Problems and Prospects, *Research on Applied Ethics, National Central University, Taiwan*, **33**, 62-66 (in Chinese) zitiert nach Wang, L. (2006b).
- Hohn, U., Lötscher, L. and Wiegandt, C.-C. (2006) Governance - ein Erklärungsansatz für Stadtentwicklungsprozesse, *Berichte zur deutschen Landeskunde*, **80**, 5-15.
- Honer, A. (2003) Interview, In *Hauptbegriffe Qualitativer Sozialforschung* (Hrsg., Bohnsack, R., Marotzki, W. and Meuser, M.) Leske & Budrich, Opladen, 94-98.
- Howell, J. (2004a) Getting to the Roots: Governance Pathologies and Future Prospects, In *Governance in China* (Ed., Howell, J.) Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, 226-240.
- Howell, J. (2004b) *Governance in China*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham.
- Howell, J. (2004c) Governance Matters: Key Challenges and Emerging Tendencies, In *Governance in China* (Ed., Howell, J.) Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, 1-18.
- Hu, Y. (2002) Regional Development and Governance in an era of Globalization: A Study of the Pearl River Delta Region, China, PhD thesis, The University of Hong Kong, Hong Kong
- HUANG, D. (2007) Profile of GDD's economic and social development, 2006, In *Luogang Yearbook 2007 (萝岗年鉴 2007)* (Ed., Local Editorial Committee of Guangzhou Development District inter alia represented by ZHU Bingheng (朱秉衡)) Chinese Book Bureau (中华书局), Beijing, 60-75 (in Chinese, translated by Ma, Y.).
- Huang, L. (2001) The New Industrial Space into the 21st Century. The Hi-tech Industrial Development and its Spatial Strategy in Shenzhen, Master thesis, Centre for Urban Planning and Environmental Management, The University of Hong Kong, Hong Kong.
- HUANG, S. (1996) Urban competition: rethinking the development strategies in Beijing (Chengshi jingzheng: Beijing fazhan zhanlue de sikao), *Urban issues*, **2**, 60-65 (in Chinese), übersetzt durch and zitiert nach Xu, J. and Yeh, A. G. O. (2005).

- Hugentobler, M., Jia, B., Mavenzadeh, F. and Hanaki, K. (2002) AGS Future Cities: Guangzhou – A Partnership for Sustainable Urban Development, *DISP* 151, 4/2002, 51-58.
- Hutter, G. (2005) Strategische Flexibilität der Stadtentwicklungsplanung. Wie man Erwartungen bildet und sich dabei auf die unbekannt bleibende Zukunft vorbereitet, In *Szenarioplanung in Städten und Regionen. Theoretische Einführung und Praxisbeispiele* (Hrsg., Neumann, I.) Thelem, Dresden, 50-63.
- International Institute for Applied System Analysis (IIASA) (2008) Arguments - Data Quality: Urbanization In [http://www.iiasa.ac.at/Research/LUC/ChinaFood/argu/dataqua/dq\\_32.html](http://www.iiasa.ac.at/Research/LUC/ChinaFood/argu/dataqua/dq_32.html)IIASA, letzter Zugriff: 12.04.2008.
- International Labour Organization (ILO) (1999) Labour and social issues relating to export processing zones, Report 1998, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/legrel/tc/epz/reports/epzreportw61/index.htm>, letzter Zugriff: 20.06.2003.
- Jackson, G. (Ed.) (2007) *Fieldwork in Asia, Asia Insights, Vol. 1, April 2007*, Copenhagen.
- Jessop, B. (1995) The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?, *Economy and Society*, 24, 307-33.
- Jessop, B. (1998) The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development, *International Social Science Journal*, 115, 29-45.
- Jin, H. (2007) *Aspects of Guangdong Province*, Cartographic Publishing House of Guangdong Province, Guangzhou.
- Jonas, A. and While, A. (2005) Governance, In *Cultural Geography – A Critical Dictionary of Key Concepts* (Eds., Atkinson, D., Jackson, P., Sibley, D. and Washbourne, N.) I. B. Tauris, London/New York, 72-79.
- Judge, D., Stoker, G. and Wolmann, H. (1995) Urban Politics and Theory: An Introduction, In *Theories of Urban Politics* (Eds., Judge, D., Stoker, G. and Wolmann, H.) Sage, London, 1-13.
- Kelly, P. F. (1999) The Geographies and Politics of Globalization, *Progress in Human Geography*, 23, 379-400.
- Kelwaram, R. P. (2007) China's accession to the WTO: dispute settlement and sub-national entities. Draft paper. Module 4, Implementing WTO Commitments: The Three Pillars. Section 5: Antidumping and Safeguards, In *Training Research Programme "Training – China: WTO and Development"* (Ed., WTO Trade Law Branch, Department of Foreign Affairs and Trade, Australia).
- Kettner, M. (2008) Konsens, In *Handbuch der Politischen Philosophie und Sozialphilosophie*, Band 1 (Hrsg., Gosepath, S., Hinsch, W. und Rössler, B.) Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, Berlin, 641-645.
- Kirchhof, S. I. und Roth, C. (2004) Sonderwirtschaftszonen in China als Instrument der Regionalpolitik: Ein Modell auch für entwickelte Volkswirtschaften?, In *China im Aufbruch: Hintergründe und Perspektiven eines Systemwandels*, 41 (Hrsg., Oberender, P. O.) Verlag P.C.O., Bayreuth, 223-250.
- Klagge, B. (2006) Stadtpolitische Leitbilder und *urban governance*. Geeignete Ansatzpunkte zur Konzeptualisierung von Stadtentwicklung? Mit den Fallbeispielen Wien und Hamburg, *Berichte zur deutschen Landeskunde*, 80, 17-45.
- Knoth, C. (2000) Special Economic Zones and Economic Transformation – The Case of the People's Republic of China, Dissertation, Universität Konstanz, Konstanz.
- Köllner, P. (2005) *Formale und informelle Politik aus institutioneller Perspektive: Ein Analyseansatz für die vergleichenden Area Studies*, DUI, Hamburg.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993) *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, SAGE Publications, London.
- Kooiman, J. (2002) Governance. A Social-Political Perspective, In *Participatory Governance. Political and Societal Implications* (Eds., Grote, J. and Gbikpi, B.) Leske & Budrich, Opladen, 71-96.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Dehli.
- Kooiman, J. (2006) Governing as Governance, In *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Perspektiven.*, Band 1 (Hrsg., Schuppert, G. F.) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 149-172.
- Kötter, M. (2007) *Der Governance-Raum als Analysefaktor*, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 3, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin.
- Kusago, T. and Tzannatos, Z. (1998) Export Processing Zones: A Review in Need of Update, In *Social Protection Discussion Paper* (Ed., The World Bank) The World Bank.
- Laabdallaoui, M. (1999) Industrieparks als Instrumente der Wirtschaftsförderung in Entwicklungs- und Transformationsländern, *Arbeitspapiere der Technischen Universität Darmstadt, Institut für Volkswirtschaftslehre*, 95, 53.

- Laquian, A. A. (2005) *Beyond Metropolis – The Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions*, Woodrow Wilson Press/John Hopkins University Press, Washington D.C./Baltimore.
- Leach, S. and Stewart, J. (1990) *Political leadership in local government*, LGMB, Luton, zitiert nach Leach, S. and Wilson, D. (2000).
- Leach, S. and Wilson, D. (2000) *Local Political Leadership*, The Policy Press, Bristol.
- Leaf, M. (1996) Learning from Shenzhen, *Cities*, **13**, 195-197.
- Lee, J. and Zhu, Y.-p. (2006) Urban governance, neoliberalism and housing reform in China, *The Pacific Review*, **19**, 39-61.
- Leung, L. K.-F. (1996) Shenzhen – The Showcase of China's Open Policy, In *School of Business*, Master of Business Administration, The University of Hong Kong, Hong Kong.
- Levy, M. (1997) A model, a method, and a map: Rational choice in comparative and historical analysis, In *Comparative politics: Rationality, culture, and structure* (Eds., Lichbach, M. I. and Zuckerman, A. S.) Cambridge University Press, Cambridge, UK, 19-41.
- Li, Y. (2005) Institutional Analysis of Land Use Policies in China under the Transition Economy: With Reference to Rural to Urban Land Conversion in Guangzhou, PhD thesis, The Polytechnic University, Hong Kong.
- Lin, G. C. S. (2001) Metropolitan Development in a Transitional Socialist Economy: Spatial Restructuring in the Pearl River Delta, China, *Urban Studies*, **38**, 383-406.
- Lin, G. C. S. (2002a) The Growth and Structural Change of Chinese Cities: A Contextual and Geographic Analysis, *Cities*, **19**, 299-316.
- Lin, G. C. S. (2002b) Region-Based Urbanization in Post-reform China: Spatial Restructuring in the Pearl River Delta, In *The New Chinese City. Globalization and Market Reform* (Ed., Logan, J. R.) Blackwell Publishers Ltd., Oxford/Malden, 245-257.
- Lin, J. Y., Tao, R. and Liu, M. (2006) Decentralization and Local Governance in China's Economic Transition, In *Decentralization and local governance in developing countries: a comparative perspective* (Eds., Bardhan, P. and Mookherjee, D.) MIT Press, Cambridge, Massachusetts; London, England, 305-327.
- Liu, G. (1986) On the Development Issues of Shenzhen Special Economic Zone, *China City Planning Review*, **2**, 33-43.
- Liu, G. S. and Sun, P. (2005) The Class of Shareholdings and its Impacts of Corporate Performance: A Case of State Shareholding Composition in Chinese Public Corporation, *Corporate Governance: An International Review*, **13**, 46, zitiert nach Wang, L. (2006b).
- LIU, X. (刘显仁) (2006) New Blueprint of Ten Districts and Two Counties (county-level cities) in Guangzhou (广州十区两市构建的新宏伟蓝图), In *Guangzhou Daily* Guangzhou, 01.12.2006, [http://gzdaily.dayoo.com/html/2006-12/01/content\\_18457757.htm](http://gzdaily.dayoo.com/html/2006-12/01/content_18457757.htm), letzter Zugriff: 15.03.2007 (in Chinese, translated by WU, T.).
- Liu, Y. (2007) Closing Speech by Dr. Liu Yuelun, Deputy Director of the Administrative Committee of GDD and Director Luogang District. 2nd Multinational Corporation Forum, Multinational Cooperation Club Guangzhou (MNCCGZ, Guangzhou Development District), Guangzhou, 24.09.2007.
- Logan, J. R. (Ed.) (2002) *The New Chinese City. Globalization and Market Reform*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford, Malden.
- Loo, B. P. Y. (2004) Export Expansion in the People's Republic of China since 1978: A Case Study of the Pearl River Delta, *The China Quarterly*, **177**, 133-154.
- LUO, Z.-D. (罗从东), ZHANG, J.-X. (张京祥) and LUO, X.-L. (罗小龙) (2006) Discussion on models of urban governance and the application in China (试论城市管治的模式及其在中国的应用), *Human Geography (人文地理)*, **17**, 9-12 (in Chinese, translated by WU, T.).
- Ma, L. J. C. (2005) Urban administrative restructuring, changing scale relations and local economic development in China, *Political Geography*, **24**, 477-497.
- Ma, L. J. C. and Wu, F. (2005) Restructuring the Chinese City: Diverse Processes and Reconstituted Spaces, In *Restructuring the Chinese City: Changing society, economy and space* (Eds., Ma, L. J. C. and Wu, F.) Routledge, New York/London, 1-20.
- Madani, D. (1999) A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones, In *Policy Research Working Paper 2238* (Ed., The World Bank) Washington.
- Mayntz, R. (1998) Informalisierung politischer Entscheidungsprozesse, In *Informale Verfassung*, Band 8 (Hrsg., Görlitz, A. und Burth, H.-P.) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 55-66.

- Mayntz, R. (2001) Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, In *Politische Steuerung in Theorie und Praxis.*, 12 (Hrsg., Burth, H.-P. und Görnitz, A.) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 17-27.
- Mayntz, R. (2003) Governance im modernen Staat, In *Governance. Eine Einführung. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen* (Hrsg., Benz, A., et al.) FernUniversität Hagen, Hagen, 71-83.
- Mayntz, R. (2004a) Governance im modernen Staat, In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (Hrsg., Benz, A.) VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 71-83.
- Mayntz, R. (2004b) Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, In "Governance-Forschung: Stand und Entwicklungslinien", MPIfG Working Paper 04/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Berlin.
- Mayntz, R. (2006) Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, In *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (Hrsg., Schuppert, G. F.) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 11-20.
- Mayntz, R. and Scharpf, F. W. (1995) Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, In *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (Hrsg., Mayntz, R. und Scharpf, F. W.) Campus, Frankfurt/Main, 39-72.
- Meissner, W. (2003) Marxismus-Leninismus, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 479-482.
- Meng, G. (2003) The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People's Republic of China, Dissertation, Doctor of Natural Sciences, Ruprecht-Karls University of Heidelberg, Heidelberg.
- Meuser, M. und Nagel, U. (1991) ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, In *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen* (Hrsg., Garz, D. und Kraimer, K.) Westdeutscher Verlag, Opladen, 441-471.
- Meuser, M. and Nagel, U. (2003) Experteninterview, In *Hauptbegriffe Qualitativer Sozialforschung* (Hrsg., Bohnsack, R., Marotzki, W. und Meuser, M.) Leske & Budrich, Opladen, 57-58.
- MIAO, L. (繆磊磊) and ZOU, D. (邹东) (2002) Analysis on Urban Development Strategies and the Role of the Government – Case Study of Guangzhou City (城市发展战略与政府作用分析 – 以广州市为例), In *Modern City Research* (现代城市研究), Vol. 3, 36-40 (in Chinese, translated by He, Q.).
- Ministry of Commerce (The People's Republic of China) (Ed.) (2008) Economic and Technological Development Area, <http://english.mofcom.gov.cn/staticpage/bda.shtml>, letzter Zugriff: 07.10.2008.
- Ministry of Construction (The People's Republic of China) (Ed.) (2004) Human Settlements Country Profile China, In <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/china/hsettlementsf.pdf>, (Ed., United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)), letzter Zugriff: 01.12.2008.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. und Lampel, J. (1999) *Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*, Wien, zitiert nach Wiechmann, T. (2005).
- Mok, K.-H. and Cai, H. (1999) Beyond organized dependence: a study of workers' actual and perceived living standards in Guangzhou, *Work, Employment & Society*, **13**, 67-82.
- Mossberger, K. and Stoker, G. (2001) The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization, *Urban Affairs Review*, **36**, 810-835.
- Moulaert, F., Swyngedouw, E. and Rodriguez, A. (2001) Large Scale Urban Development Projects and Local Governance: from Democratic Urban Planning to Besieged Local Governance, *Geographische Zeitschrift*, **89**, 71-84.
- NEGOTIABLE SECURITY TIMES (证券时报) (Ed.) (2007) The Overall Description of the Operation of Special Bonded Areas in China (中国保税特区运行情况综述), In *bjinfobank*, <http://www.bjinfobank.com/IrisBin/Text.dll?db=HK&no=2477377&cs=197826&str=经济特区+深圳>, letzter Zugriff: 17.03.2007 (in Chinese, translated by Wu, T.).
- Neumann, I. (2005) Strategische Szenarioplanung von Städten und Regionen zwischen Wissensgenerierung und Orakeln. Eine theoretische Einführung in den Sammelband., In *Szenarioplanung in Städten und Regionen. Theoretische Einführung und Praxisbeispiele* (Hrsg., Neumann, I.) Thelem, Dresden, 13-35.
- Ng, L. F. Y. and Tuan, C. (2001) FDI Promotion Policy in China: Governance and Effectiveness, *The World Economy* **24**, 1051-1074.
- Ng, M. K. and Tang, W.-S. (2004a) The Role of Planning in the Development of Shenzhen, China: Rhetoric and Realities, *Eurasian Geography and Economics*, **45**, 190-211.
- Ng, M. K. and Tang, W.-S. (2004b) Theorising Urban Planning in a Transitional Economy. The Case of Shenzhen, People's Republic of China *Town Planning Review*, **75**, 173-203.



- Ng, M. K. and Wu, F. (1997) Challenges and Opportunities – Can Western Planning Theories Inform Changing Chinese Urban Planning Practices?, In *Urban Planning and Planning Education Under Economic Reform in China* (Eds., Yeh, A. G. O., Xu, X. and Yan, X.) Cupem, University of Hong Kong, Hong Kong, 147-170.
- Ng, M. K. and Xu, J. (2000) Development Control in Post-Reform China: the Case of Lihua Lake Park, Guangzhou, *Cities*, **17**, 409-418.
- NI, P. (2001) A theory and clustering strategy to promote Chinese cities' competitiveness (Tishen zhongguo chengshi jingzheng li de gongxuan lilun yu zuquan zhanle) [www.macrochina.com.cn](http://www.macrochina.com.cn) (accessed 28 May 2004) (in Chinese), übersetzt durch und zitiert nach Xu, J. and Yeh, A. G. O. (2005).
- Noesselt, N. (2012) *Governance-Formen in China: Theorie und Praxis des chinesischen Modells*, Springer VS, Wiesbaden.
- North, D. C. (1990, reprint 1991) *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge/New York/Melbourne.
- North, D. C. (1992) *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen.
- Nuissl, H. und Heinrichs, D. (2006) Zwischen Paradigma und heißer Luft: Der Begriff der Governance als Anregung für die räumliche Planung, *Reihe Planungsrundschau*, **13**, 51-72.
- O'Brien, K. (2007) Research (re)design. Some notes on how to recognize a big fish when you catch one, In *Fieldwork in China*, Vol. 1 (Ed., Jackson, G.) Copenhagen, 8-9.
- O'Donnell, G. (1997) Illusions About Consolidation, In *Consolidating the Third World Democracies* (Eds., Diamond, L., Plattner, M. F., Chu, Y.-h. and Tien, H.-m.) The John Hopkins University Press, Baltimore, London, 40-57.
- Orren, K. and Skowronek, S. (2004) *The Search for American Political Development*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Oßenbrügge, J. (2003) Wirtschaftsgeographie und Governance. Die (regional-)politische Einbettung entgrenzter wirtschaftlicher Prozesse, *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, **47**, 159-176.
- Oßenbrügge, J. (2007) Globalisierung und Fragmentierung als Pole der gesellschaftlich-räumlichen Differenzierung im neuen Jahrtausend, In *Geographie. Physische Geographie und Humangeographie* (Hrsg., Gebhardt, H., Glaser, R., Radtke, U. and Reuber, P.) Elsevier, München, 832-842.
- Ostrom, E., Gardner, R. and Walker, J. (1994) *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Patrick, G. M. (1984) Political Culture, In *Social Science Concepts – A Systematic Analysis* (Ed., Sartori, G.) SAGE Publications, Beverly Hills/London/New Delhi, 265-314.
- Pei, X. (2005) The Genesis of China's Economic Transition, *China Information*, **19**, 5-38.
- People's Congress of Guangdong Province (Ed.) (1994) Regulations of Guangzhou Economic and Technological Development Zone – October 1986, amended January 1987 and November 1994, [http://eng.lugang.gov.cn/public/showArchive\\_/91|101\\_432.html](http://eng.lugang.gov.cn/public/showArchive_/91|101_432.html), letzter Zugriff: 10.08.2008.
- People's Daily (Ed.) (2000) Guangzhou Sets up New Districts, In *People's Daily*.
- Peters, B. G. and Pierre, J. (1998) Governance Without Government? Rethinking Public Administration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, **8**, 223-243.
- Pickel, S. and Pickel, G. (2006) *Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung*, VS Verlag, Wiesbaden.
- Pierre, J. (1998) Public-Private Partnerships and Urban Governance: Introduction, In *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience* (Ed., Pierre, J.) Macmillan Press Ltd., Houndmills/Basingstoke/Hampshire/London, 1-10.
- Pierre, J. (1999) Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics, *Urban Affairs Review*, **34**, 372-396.
- Pierre, J. (2005) Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities, *Urban Affairs Review*, **40**, 446-462.
- Pierre, J. and Peters, B. G. (2000) *Governance, Politics and the State*, St. Martins Press, New York.
- Pitkin, H. F. (1967) *The concept of representation*, University of California Press, Ltd., Berkeley, Los Angeles, London.
- Porter, M. E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, The Macmillan Press Ltd, London/Basingstoke.
- Porter, M. E. (1995) The Competitive Advantage of the Inner City, *Harvard Business Review*, **May/June**, 55-71.
- Porter, M. E. (1998) *On Competition*, Harvard Business School, Boston, Mass.

- Price Waterhouse Coopers (2005) The Guangzhou Development District ("GDD") – Investment Environment Study 2004, [www.pwccn.com/home/printeng/gdd\\_invest\\_study\\_feb2005.html](http://www.pwccn.com/home/printeng/gdd_invest_study_feb2005.html), letzter Zugriff: 14.03.2007.
- Pye, L. W. (1968a) *The Spirit of Chinese Politics. A Psychocultural Study of the Authority Crisis in Political Development*, The M.I.T. Press, Cambridge/Massachusetts and London/England.
- Pye, L. W. (1968b, Reprint Edition 1972) Political Culture, In *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12 (Ed., Sills, D. L.) The Macmillan Company & The Free Press, Collier-Macmillan Publishers, New York/London, 218-225.
- Pye, L. W. (1985) *Asian Power and Politics. The Cultural Dimension of Authority (with Mary W. Pye)*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London.
- Pye, L. W. (1988) *The Mandarin and the Cadre: China's Political Cultures*, University of Michigan, Ann Arbor.
- Pye, L. W. (2003) Politische Kultur, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 567-570.
- Reinecker, H. (1999) Einzelfallanalyse, In *Sozialwissenschaftliche Methoden. Lehr- und Handbuch für Forschung und Praxis* (Hrsg., Roth, E. und Holling, H.) R. Oldenbourg Verlag, München/Wien, 267-281.
- Rhodes, R. A. W. (1996) The New Governance: Governance without Government, *Political Studies*, **44**, 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Maidenhead.
- Risse, T. (2007) *Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Zur "Reisefähigkeit" des Governance-Konzeptes*, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 5, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin.
- Risse, T. und Lehmkuhl, U. (2007) Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Anmerkungen zu konzeptionellen Problemen der gegenwärtigen Governance-Diskussion, In *Staatszerfall und Governance* (Hrsg., Beisheim, M. and Schuppert, G. F.) Nomos, Baden-Baden, 144-159.
- Rosenau, J. N. (2006) *The Study of World Politics: Volume 2: globalization and governance*, Routledge, Abingdon, Oxon; New York.
- Rosenau, J. N. and Czempiel, E.-O. (Eds.) (1992) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ross, M. H. (1997 – 10. Aufl., 2007) Culture and identity in comparative political analysis, In *Comparative politics: Rationality, culture, and structure* (Eds., Lichbach, M. I. and Zuckerman, A. S.) Cambridge University Press, Cambridge, UK, 42-80.
- Rosse, J. (2000) Fälle, die nicht der Fall sind – ein Plädoyer für Fallstudien zu ausgebliebenen Ereignissen, In *Empirische Sozialforschung und gesellschaftliche Praxis. Bedingungen und Formen angewandter Forschung in den Sozialwissenschaften* (Hrsg., Clemens, W. und Strübing, J.) Leske & Budrich, Opladen, 47-66.
- Sabatier, P. A. (1988) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Sciences*, 129-168.
- Sabatier, P. A. (1993) Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993 (Hrsg., Héritier, A.) Westdeutscher Verlag, Opladen, 116-148.
- Sartori, G. (1984) Guidelines for Concept Analysis, In *Social Science Concepts – A Systematic Analysis* (Hrsg., Sartori, G.) SAGE Publications, Beverly Hills/London/New Delhi, 15-85.
- Sartori, G. (1991) Comparing and Miscomparing, *Journal of Theoretical Politics*, **3**, 243-267.
- Scharpf, F. W. (1993) Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993 (Hrsg., Héritier, A.) Westdeutscher Verlag, Opladen, 57-83.
- Scharpf, F. W. (2000) *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Scharping, T. (2003) Politischer Entscheidungsprozess, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 570-573.
- Schmitter, P. C. (1979) Still the Century of Corporatism?, In *Trends toward corporatist intermediation* (Hrsg., Lehmbruch, G. und Schmitter, P. C.) SAGE Publications, Beverly Hills/London, 7-52.
- Schmitter, P. C. (1997) Civil Society East and West, In *Consolidating the Third Wave Democracies* (Eds., Diamond, L., Plattner, M. F., et al.) Baltimore/London, 239-262, zitiert nach Heberer, T. und Sausmikat, N. (2004).

- Schneider, V. and Janning, F. (2006) *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Schoon, S. and Becker, M. (2008) Experiences during the working process, PRD 1 – Borders and Urban Governance, Internal Report, April 2008, University of Kassel and University of Hamburg.
- Schram, S. (2003) Mao-Zedong-Gedanken, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 473-476.
- Schröder, F. (2009) Urban Governance in Guangzhou, China. Eine Analyse von Regelungsstrukturen aktueller Stadtentwicklungsprozesse (unveröffentlichte Diplomarbeit), Institut für Geographie – Abt. Wirtschaftsgeographie, Universität Hamburg, Hamburg.
- Schüller, M. (2003) Wirtschaftsplanung, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 856-858.
- Schuppert, G. F. (Ed.) (2006a) *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Nomos, Baden-Baden.
- Schuppert, G. F. (2006b) Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, In *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Band 1 (Hrsg., Schuppert, G. F.) Nomos, Baden-Baden, 371-469.
- Scott, W. R. (1995) *Institutions and Organizations*, SAGE Publications, Thousand Oaks/London/New Dehli.
- Sellers, J. M. (2002) The Nation-State and Urban Governance: Toward Multilevel Analysis, *Urban Affairs Review*, **37**, 611-641.
- Sellers, J. M. (2005) Re-Placing the Nation: An Agenda for Comparative Urban Politics, *Urban Affairs Review*, **40**, 419-445.
- Shen, J. (2002) Urban and Regional Development in Post-Reform China: The Case of Zhujiang Delta, *Progress in Planning*, **57**, 91-140.
- Shen, J. (2005) Space, scale and the state: reorganizing urban space in China, In *Restructuring the Chinese City* (Eds., Ma, L. J. C. and Wu, F.), 39-58.
- Shen, J. (2007) Scale, State and the City: Urban Transformation in Post-reform China, *Habitat International*, **31**, 303-316.
- Shen, J., Feng, Z. and Wong, K. Y. (2006) Dual-track urbanization in a transitional economy: The case of Pearl River Delta in South China, *Habitat International*, **30**, 690-705.
- Shi, D. (2007) Keynote Speech by D. Shi (PepsiCo and Chairman of MNCCGZ): Approaching innovation to growth. 2nd Multinational Corporation Forum, Multinational Cooperation Club Guangzhou (MNCCGZ, Guangzhou Development District), Guangzhou, 24.09.2007.
- Shirk, S. (1993) *Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, Berkeley.
- Sigelman, L. and Gadbois, G. H. (1983) Contemporary Comparative Politics. An Inventory and Assessment, *Comparative Political Studies*, **16**, 275-305.
- Simon, H. A. (1962) The Architecture of Complexity, *Proceedings of the American Philosophical Society*, **106**, 467-482, zitiert nach Scharpf, F. W. (2000).
- Sinclair, R. D. (2001) Export Processing Zones: An Ingridient for Successful Liberalization, Maxwell School of Syracuse University, Department of Economics, Syracuse, <http://faculty.maxwell.syr.edu/sinclair/Papers/Export%20Processing%20Zones%20-%20Actual%20paper.pdf>, letzter Zugriff: 24.06.2003.
- Smart, A. (2002) The Hong Kong/Pearl River Delta Urban Region: An Emerging Transnational Mode of Regulation or Just Muddling Through?, In *The New Chinese City* (Ed., Logan, J. R.) Blackwell Publishers Ltd., Oxford, Malden, 92-105.
- SOCIAL ACADEMY OF SCIENCE, Guangzhou (Ed.) (2006) The Idea and Countermeasure to Develop High-tech Clusters in Guangzhou (推进广州市高新技术产业集群发展的思路 and 对策); (Full author: "Topic-based Scientific Research Group – Research Institute of Industry Economics and Enterprise Management - Social Academy of Science in Guangzhou, 广州市社科院产业经济与企业管理研究所课题组, Ed.), In *BlueBook 2006 GZ Science and Technology Report of China* (in Chinese, translated by Hu, Y.).
- Song, D. (2006) Special Economic Zones and Economic Growth in China, In *Conference of "Special Economic Zones: Growth Drivers of Maharashtra"* Consulate-General of the People's Republic of China in Mumbai, World Trade Centre, Mumbai, 05.06.2006, <http://mumbai.china-consulate.org/eng/xw/t256518.htm>, letzter Zugriff: 08.01.2008.
- Song, X. (2003) Auslandsinvestitionen, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 42-44.

- Sparke, M. (2006) Political geography: political geographies of globalization (2) – governance, *Progress in Human Geography*, **30**, 1-16.
- STATISTICS BUREAU OF GUANGDONG PROVINCE (Ed.) (2007) Guangdong Statistical Yearbook 2007, Statistics Bureau of Guangdong Province (广东省统计局版权), <http://www.gdstats.gov.cn>, letzter Zugriff: 16.11.2008.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2008) Erhebung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2007, Artikel-Nr. 3336 07001, 03.06.2008, [http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Statistische\\_Berichte/3336\\_07001.pdf](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Statistische_Berichte/3336_07001.pdf), letzter Zugriff: 01.10.2008.
- Stockmayer, A. (2005) Governance – aus der Praxis der GTZ, In *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Perspektiven* (Hrsg., Schuppert, G. F.) Nomos, Baden-Baden, 251-273.
- Stoker, G. (1998a) Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, **50**, 17-28.
- Stoker, G. (1998b) Public-Private Partnerships and Urban Governance, In *Partnership in Urban Governance: European and American Experience* (Ed., Pierre, J.) Macmillan Press Ltd., Houndmills/Basingstoke/Hampshire/London, 34-51.
- Stokes, S. C. (2007) Political Clientelism, In *Oxford Handbook of Comparative Politics* (Eds., Boix, C. and Stokes, S. C.) Oxford University Press, Oxford, 604-627.
- Stone, C. N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Stone, C. N. (1993) Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach, *Journal of Urban Affairs*, **15**, 1-28.
- Storper, M. (1998) Industrial policy for latecomers: products, conventions, and learning, In *Latecomers in the Global Economy* (Eds., Storper, M., Thomadakis, T. and Tsipouri, L.) Routledge, London, 13-39.
- Svenson, C. (2007) Dynamics of Special Economic Areas in South China. Industrial Upgrading and Improving Working Conditions, *University essay*, Lund University, Department of Economics.
- Swianiewicz, P. (2006) City political culture. What is expected from policy actors?, In *Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study* (Eds., Heinelt, H., Sweeting, D. and Getimis, P.) Routledge, London/New York, 244-264.
- Sze, K.-y. V. (1997) Local Government and Policy Implementation: A Study of Economic and Technological Development Zones in Guangzhou and Tianjin, Master thesis, Department of Politics and Public Administration, The University of Hong Kong, Hong Kong.
- Tang, B.-s., Wong, S.-w. and Lau, M. C.-h. (2008) Social impact assessment and public participation in China: a case study of land requisition in Guangzhou, *Environmental Impact Assessment Review*, **28**, 57-72.
- Tang, W.-S. (2000) Chinese Urban Planning at Fifty: An Assessment of the Planning Theory Literature, *Journal of Planning Literature*, **14**, 347-366.
- Tang, W.-S. (2001) Urban Development and Planning in Shenzhen Special Economic Zone: Elements for an Informed Understanding, *Hong Kong Baptist University, The Centre for China Urban and Regional Studies, Occasional Paper No. 2*.
- Taubmann, W. (1993) Die chinesische Stadt, *Geographische Rundschau*, **45**, 420-428.
- Taubmann, W. (2003a) Stadt und Urbanisierung, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 716-719.
- Taubmann, W. (2003b) Wirtschaftsregionen, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 863-866.
- Testas, A. (2000) The Productivity of Regions: A Case Study of China, *Development Policy Review*, **18**, 195-210.
- The Dezan Shira China Group (Ed.) (2007) China's Unified Corporate Income Tax, In *China Briefing – The Practical Application of China Business*, Vol. 8, Issue 4, 7-8, [www.china-briefing.com](http://www.china-briefing.com), letzter Zugriff 01.03.2008.
- The Editorial Board of Guangzhou History (1995) *The History of Guangzhou City*, Guangzhou Press, Guangzhou, übersetzt durch und zitiert nach Xu, J. (1999).
- The World Bank (1992) Export Processing Zone, *The World Bank – Policy Research Series Papers*, **20**, Policy Research Working Paper 2238.
- Tsai, K. S. (2006) Adaptive informal institutions and endogenous institutional change in China, *World Politics*, **59**, 116-141.
- Tumen Secretariat (1995) 1995 Agreement on the Establishment of the Tumen River Area Development Coordination Committee, Signed in New York on 6 December 1995 (Ed., Tumen Secretariat), <http://www.tumenprogramme.org/index.php?id=131>, letzter Zugriff: 22.10.2008.

- UNDP (2003) The Urban Governance Initiative (United Nations Development Programme, UNDP-TUGI), *Environment & Urbanization*, **15**, 1, 159-170.
- UNHABITAT (2002) Global Campaign on Urban Governance, United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT, Nairobi.
- Van Deth, J. (1998) Equivalence in comparative political research, In *Comparative politics: the problem of equivalence* (Ed., Van Deth, J.) Routledge, London, 1-19.
- Voß, J.-P., Barth, R. and Ebinger, F. (2001) Abschlussbericht zur Sondierungsstudie "Insitutionelle Innovationen im Bereich Energie- und Stoffströme", Institut für angewandte Ökologie (Öko-Institut), Freiburg, Darmstadt.
- Wang, F.-L. (2004a) Reformed Migration Control and New Targeted People – China's Hukou System in the 2000s, *The China Quarterly*, **177**, 115-132.
- WANG, H. (2006a) Operation of New Special Development Zones and Impact on China's Urban Governance (开发区运作机制对城市管治体系的影响效应), *City Planning Review*, **30**, 19-26 (in Chinese, translated by student assistants).
- Wang, H. (2007a) The forefront of urban China. New Special Development Zones and their impact on the spatial transformation of Chinese cities – A case study of Xi'an, In *Geographisches Institut, Kölner Geographische Arbeiten, Heft 88*, PhD thesis, Universität zu Köln, Köln.
- WANG, H. (王洪) (2004b) Analysis on the Insitutional Innovation of China's Urban Planning System (中国城市规划制度创新试析), *Planning Administration (规划管理)*, 37-40 (in Chinese, translated by student assitants).
- Wang, J. (1999) *Contemporary Chinese Politics: An Introduction*, Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ, zitiert nach Hampton, A. (2006).
- WANG, J. and TAN, X. (2007) Guangzhou Development Zone Construction Development Group Co., Ltd., In *Luogang Yearbook 200 (萝岗年鉴 2007)* (Ed., Local Editorial Committee of Guangzhou Development District inter alia represented by ZHU Bingheng (朱秉衡)), Chinese Book Bureau (中华书局), Beijing, 207-236 (in Chinese, translated by Ma, Y.).
- WANG, J. (王建华) (2003) Adjustment of Administrative Demarcation and the Development of City Space (行政区划调整与城市空间的跨越发展), *Planning Master (规划师)*, **19**, 77-79 (in Chinese, translated by student assistants).
- Wang, L. (2006b) Corporate Governance in China: Roles of the State, the Supervisory Board and the Board of Directors in Large Listed Companies, Graduate School of Business Administration, Economics, Law and Social Science, (HSG) University of St. Gallen, St. Gallen.
- WANG, M., DUAN, X. and TIAN, L. (2001) The Practice of Concept Planning for the City of Guangzhou (广州城市总体发展概念规划的探索与实践), *Focus Report (热点追踪)*, **25**, 5-10 (in Chinese, translated by student assistants).
- Wang, S. (2004c) From Special Economic Zones to Special Technological Zones, In *Changing China: A Geographical Appraisal* (Eds., Hsieh, C.-m. and Lu, M.) Westview Press, Boulder, Oxford, 137-155.
- WANG, X. (2005) Exploration actively, Innovation daringly – Report on an Investigation of the Management System and Service Mode of Guangzhou's Development Area (积极探索 大胆创新 – 广州开发区管理体制和服务模式考察报告), *Port Economy*, **4**, 33-35 (in Chinese, translated by Zhuhai, E.)
- Wang, Z. (2007b) Speech by Wang Z. (Ministry of Finance and Commerce, MoFCOM): Focussing on micro-site of growth. 2nd Multinational Corporation Forum, Multinational Cooperation Club Guangzhou (MNCCGZ, Guangzhou Development District), Guangzhou, 24.09.2007.
- WEI, C. (o. J.) Mr. Wei Changming, Director of the Board, GZ Panasonic Air Conditioning Co. Ltd., Panasonic Wanbao (GZ) Compressor Co. Ltd.; Panasonic Air Conditioning Co. Ltd. In *Eyes on Business opportunities: Transnational companies in Guangzhou*, (Ed., Asian Television Ltd.) TV series sponsored by GDDAC, DVD B, Video 1 – Video Transscript (in Chinese, translated by student assistants).
- Wei, D. Y. H. (2001) Decentralization, marketization and globalization: the triple processes underlying regional development in China, *Asian Geographer*, **20**, 7-23.
- Wei, D. Y. H. (2007) Regional Development in China: Transitional Institution, Embedded Globalization, and Hybrid Economies, *Eurasian Geography and Economics*, **48**, 16-36.
- Wei, Y. D. (2004) Growth and Management of Large Cities, In *Changing China: A Geographical Apraisal* (Eds., Hsieh, C.-m. and Lu, M.) Westview Press, Boulder/London, 291-310.
- Weitzman, M. and Xu, C. (1994) Chinese township-village enterprises as vaguely defined cooperatives, *Journal of Comparative Economics*, **18**, 121-145.
- Wenger Vieli Belser (2003) Special Economic Areas of China and WTO – Will the Privileges Survive?



- Wewer, G. (1991) Spielregeln, Netzwerke, Entscheidungen – auf der Suche nach der anderen Seite des Regieren, In *Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation* (Hrsg., Wewer, G. und Hartwich, H.-H.) Leske & Buddrich, Opladen, 9-29.
- Wiechmann, T. (2005) Die Planung des Unplanbaren? Emergent-adaptive Ansätze strategischer Planung in deutschen Regionen, In *Szenarioplanung in Städten und Regionen. Theoretische Einführung und Praxisbeispiele* (Hrsg., Neumann, I.) Thelem, Dresden, 36-49.
- Williamson, O. E. (1979) Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, *Journal of Law and Economics*, **22**, 233-261.
- Williamson, O. E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracts*, The Free Press, New York.
- Wong, K.-y. and Shen, J. (Eds.) (2002) *Resource Management, Urbanization and Governance in Hong Kong and the Zhujiang Delta*, The Chinese University of Hong Kong, Hong Kong.
- Wong, S.-W. and Tang, B.-S. (2005) Challenges to the Sustainability of 'Development Zones': A Case Study of Guangzhou Development District, China, *Cities*, **22**, 303-316.
- Wong, S.-W., Tang, B.-s. and Horen, B. v. (2006) Strategic urban management in China: A case study of Guangzhou Development District, *Habitat International*, **30**, 645-667.
- Wong, Y.-c. and Chan, C.-p. (2002) Corporatism, Civil Society and Democratisation in the People's Republic of China, *China Report*, **38**, 233-257.
- Wu, F. (2002) China's Changing Urban Governance in the Transition Towards a More Market-oriented Economy, *Urban Studies*, **39**, 1071-1093.
- Wu, F. (2007) Beyond Gradualism, In *China's Emerging Cities – The making of new urbanism* (Ed., Wu, F.) Routledge, London/New York, 3-25.
- Wu, F., Xu, J. and Yeh, A. G.-O. (2007) *Urban Development in Post-Reform China – State, market, and space*, Routledge, London/New York.
- Wu, F. and Zhang, J. (2007) Planning the Competitive City-Region: The Emergence of Strategic Development Plan in China, *Urban Affairs Review*, **42**, 714-740.
- WU, H. and LIU, X. (2002) Zhongzhi chengcheng cu 'zhongbian' (United strength promote change in the medium term), *Human Habitation*, **2**, 2-37, (in Chinese, übersetzt durch und zitiert nach Xu, J. and Yeh, A. G. O. (2005)).
- Wuttke, C. and Waibel, M. (2008) The Evolution of Local State Capacity and Institutional Change in East-Asian Mega-urban Regions: The case of the Pearl River Delta in China, *CEU Political Science Journal*, **3**, 230-251.
- XIAO, G. (肖刚), CHEN, O. (陈鸥) and YIN, Y. (殷毅) (2005) Structural Study on the Urban Space in the East of the City Zone of Guangzhou (广州市东部地区城市空间结构研究), In *Planners (规划师)*, **21**, Issue 8, 71-73 (in Chinese, translated by student assistants).
- XIE, D. X. (谢涤湘), WEN, J. (文吉) and WEI, Q. Q. (魏清泉) (2004) Administrative Division Adjustment of "Turning County (County-level Cities) into District" and City Development (撤县(市)设区行政区划调整与城市发展), *Urban Planning Forum (城市规划论坛)*, **152**, Issue 4, 20-22, (in Chinese, translated by Shen, S.).
- Xie, Q., Parsa, A. R. G. and Redding, B. (2002) The Emergence of the Urban Land Market in China: Evolution, Structure, Constraints and Perspectives, *Urban Studies*, **39**, 1375-1398.
- Xu, J. (1999) Development Concepts and Land Use Planning Mechanisms in China: A Case Study of Guangzhou, PhD thesis, The University of Hong Kong, Hong Kong.
- Xu, J., Liao, B., Shen, Q., Zhang, F. and Mei, A. (2007) Urban Spatial Restructuring in Transitional Economy – Changing Land Use Pattern in Shanghai, *Chinese Geographical Science*, **17**, 019-027.
- Xu, J. and Ng, M. K. (1998) Socialist urban planning in transition: the case of Guangzhou, China, *Third World Planning Review*, **20**, 35-51.
- Xu, J. and Yeh, A. G. O. (2003) Guangzhou – City profile, *Cities*, **20**, 361-374.
- Xu, J. and Yeh, A. G. O. (2005) City repositioning and competitiveness building in regional development: new development strategies of Guangzhou, China, *International Journal of Urban and Regional Research*, **29**, 283-308.
- YAN, L. (严利 - Reporter) and XU, M. (Correspondent) (2003) The Plan to Expand the *Guangzhou Economic and Technological Development District* was approved (广州经济技术开发区"扩版"计划获批), In *Guangzhou Daily*, 22.08.2003,

- <http://www.bjinfobank.com/IrisBin/Text.dll?db=HK&no=1706730&cs=8475524&str=经济技术开发区+广州>, letzter Zugriff: 16.03.2007 (in Chinese, translated by Tang, M.).
- Yang, D. Y.-R. and Wang, H.-K. (2008) Dilemmas of Local Governance under the Development Zone Fever in China: A Case Study of the Suzhou Region, *Urban Studies*, **45**, 1037-1054.
- Yang, Y. (2007) Communication during Panel Discussion I (Yang Yuanwei, Deputy Director of the Department of Policy, Law and Regulations in the State Administration of Taxation), 2nd Multinational Corporation Forum, Multinational Corporation Club Guangzhou (MNCCGZ, Guangzhou Development District), Guangzhou, 24.09.2007.
- Yang, Y., Yu, P., Shi, D., Hassall, C. and Xiang, S. (2007) Panel Discussion I – Yang Yuanwei, Dep. Director Dept. of Policy, Law and Regulations, State Administration Taxation; Yu Peiwei, Deputy Director of China Policy Research Department, Ministry of Commerce; Daniel Shih, Chairman MNCCGZ; Christopher Hassall, Vice Pres. Of Greater China, P+G; Sean Xiang, Chairman Guangzhou Bloombase Data Resource Co. Ltd., 2nd Multinational Corporation Forum, Multinational Cooperation Club Guangzhou (MNCCGZ, Guangzhou Development District), Guangzhou, 24.09.2007.
- Yu, P., Calachis, D., Mikkola-Rouvinen, R., Sheng, M. and Wu, N. (2007) Plenary Session – Yu Peiwei, Deputy Director China Policy Research Department, Ministry of Commerce; Dimitris Calachis, China Operations of Frigoglas; Rebekka Mikkola-Rouvinen, Manager South China, Finair; Doctor Sheng Minggao, Citibank Senior Economist; Professor Wu Nengquan Sun Yat Sen University. 2nd Multinational Corporation Forum, Multinational Cooperation Club Guangzhou (MNCCGZ, Guangzhou Development District), Guangzhou, 24.09.2007.
- Yusuf, S. and Wu, W. (1997) *The Dynamics of Urban Growth in Three Chinese Cities*, Oxford University Press, New York, zitiert nach Gaubatz, P. (1999).
- ZENG, W. (2005) Authorized Release of the newest graphic of administrative demarcation of Guangzhou (广州市最新行政区划图权威发布), In *Guangdong News (Sina Corporation)*, 24.05.2005, <http://gd.news.sina.com.cn/local/2005-05-24/1331900.html>, letzter Zugriff: 26.03.2008 (in Chinese, translated by Wu, N.).
- Zhai, B., Jia, Y. and Xu, Q. (2004) A long way to go: the coordinative development in the capital region of China?, [www.isocarp.org/Data/case\\_studies/434.pdf](http://www.isocarp.org/Data/case_studies/434.pdf) (accessed 31 January 2005), zitiert nach Xu, J. and Yeh, A. G. O. (2005).
- Zhang, K. H. (2002a) What Explains China's Rising Urbanisation in the Reform Era?, *Urban Studies*, **39**, 2301-2315.
- Zhang, S. and Pearlman, K. (2004) China's Land Use Reforms: A Review of Journal Literature, *Journal of Planning Literature*, **19**, 16-61.
- Zhang, T. (2000) Land Market Forces and Government's Role in Sprawl. The Case of China, *Cities*, **17**, 123-135.
- Zhang, T. (2002b) Urban Development and a Socialist Pro-Growth Coalition in Shanghai, *Urban Affairs Review*, **37**, 475-499.
- ZHANG, X. (张晓晖) (2006) Guangzhou – Illegal requisition of land: the legal factories that hired by the company become illegal (广州从化征地黑幕之二: 民企合法租赁厂房突变非法建筑), In *Southchina News*, 18.01.2006, <http://www.southcn.com/finance/gdmqgc/gdmqgcwq/200601180051.htm>, letzter Zugriff: 15.03.2007 (in Chinese, translated by Hu, Y.).
- ZHAO, J. (2007) The People's Government of Luogang District, Guangzhou (萝岗区, 广州市人民政府), In *Luogang Yearbook 2007 (萝岗年鉴 2007)* (Ed., Local Editorial Committee of Guangzhou Development District inter alia represented by ZHU Bingheng (朱秉衡)), Chinese Book Bureau (中华书局), Beijing, 91-94 (in Chinese, translated by Ma, Y.).
- ZHAO, M. (赵民) and XIONG, K. (熊馐) (2001) Concept Planning and the Development Strategy of GZ (概念规划与广州城市发展战略), In *City planning (城市规划)*, Vol. 25, 20-22 and 37 (in Chinese, translated by student assistants).
- ZHAO, Y. Q. (2001) Search for a new paradigm: theory and method of concept planning, *City Planning Review*, **25** (in Chinese), übersetzt durch und zitiert nach Wu, F. und Zhang, J. (2007).
- ZHONG, S. (2007) Luogang Overview (萝岗概述), In *Luogang Yearbook 2007 (萝岗年鉴 2007)* (Ed., Local Editorial Committee of Guangzhou Development District inter alia represented by ZHU Bingheng (朱秉衡)), Chinese Book Bureau (中华书局), Beijing, 55-59 (in Chinese, translated by Ma, Y.).
- Zhou, Y. and Ma, L. J. C. (2005a) China's Urbanization Levels Reconstructing a Baseline from the Fifth Population Census, *The China Quarterly*, **173**, 176-196.

- Zhou, Y. and Ma, L. J. C. (2005b) China's Urban Population Statistics: A Critical Evaluation, *Eurasian Geography and Economics*, **46**, 272-289.
- Zhu, J. (1996) Denationalization of urban physical development. The experiment in the Shenzhen Special Economic Zone, China, *Cities*, **13**, 187-194.
- Zhu, J. (1999) Local growth coalition: The context and implications of China's gradualist urban land reform, *International Journal of Urban and Regional Research*, **23**, 534-548.
- Zhu, J. (2004) From Land Use Right to Land Development Right: Institutional Change in China's Urban Development, *Urban Studies*, **41**, 1249-1267.
- Zürm, M. (1998) *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Zwetsloot, P. C. F. (1987) China's Special Economic Zones: a Taste of "One Country, Two Systems"?, *China Information*, **26**.

## 11.2 Interviews

Im Rahmen dieser Arbeit zitierte Interviewpartner:

- Int. 1 (2007) Interview with a Senior Representative of DESMA (GZ) Machinery & Engineering Co., Ltd. (located at Guangzhou Free Trade Zone), Guangzhou, 16.10.2007, Interviewer: Becker, M. and Schröder, F.
- Int. 2 (2007) Interview with a Senior Official (A) of the Foreign Direct Investment Promotion Office of Guangzhou Development District (GDD), Guangzhou, 21.03.2007, Interviewer: Becker, M. and Schröder, F.
- Int. 3 (2008) Interview with a Managing Director of CDC Investment Consultants Limited (CDCIC), Guangzhou, 05.12.2008, Interviewer: Becker, M. and Yi, H.
- Int. 4 (2007) Interview with a Former Staff Member of the Foreign Direct Investment Promotion Office of Guangzhou Development District, Guangzhou, 10.11.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 5 (2007) Interview with a Senior Official (B) of the Foreign Direct Investment Promotion Office of Guangzhou Development District, Guangzhou, 09.11.2007, Interviewer: Becker, M. and Wei, L.
- Int. 6 (2007) Interview with a Senior Official (A) of the Representative Office of the German International Chamber of Commerce, Guangzhou, Guangzhou, 05.03.2007, Interviewer: Altröck, U., Becker, M., Schröder, F., Schoon, S. and Waibel, M.
- Int. 7 (2007) Interview with a Deputy President (A) of TWOITS Guangzhou (located at Tianhe Software Park), Guangzhou, 15.03.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 8 (2007) Interview with a Senior Representative of drom fragrances international (located at Guangzhou Economic and Technological Development District, East Section), Guangzhou, 21.03.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 9 (2007) Interview with a Senior Staff of drom fragrances international (located at Guangzhou Economic and Technological Development District, East Section), Guangzhou, 21.03.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 10 (2007) Interview with a Project Officer of the Foreign Direct Investment Promotion Office of Guangzhou Development District, Guangzhou, 21.03.2007, Interviewer: Becker, M. and Schoon, S.
- Int. 11 (2007) Interview with a Staff Member of the Shenzhen Export Processing and Grand Industrial Zone, Shenzhen, 21.03.2007, Interviewer: Becker, M. and Schoon, S.
- Int. 12 (2007) Interview with a Senior Official of the Urban Planning and Research Department, Shenzhen Urban Planning and Design Institute, Shenzhen, 23.03.2007, Interviewer: Becker, M. and Schoon, S.
- Int. 13 (2007) Interview with a Senior Staff Member of the Urban Planning and Research Department, Shenzhen Urban Planning and Design Institute, Shenzhen, 23.03.2007, Interviewer: Becker, M. and Schoon, S.
- Int. 14 (2007) Interview with a Senior Representative of Guangzhou MR OLTC Ltd. located in Panyu, Guangzhou, 27.03.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 15 (2008) Interview with a Senior Representative of Herrenknecht (Guangzhou) Tunnelling Equipment Co., Ltd. (located at Guangzhou Free Trade Zone), Guangzhou, 18.03.2008, Interviewer: Schröder, F. and Hung, J. E.
- Int. 16 (2008) Interview with a Senior Representative of Global Star Investment Ltd., Guangzhou Development District, Guangzhou, 19.03.2008, Interviewer: Schröder, F.



- Int. 17 (2008) Interview with a Senior Representative of J+R Electronics (H.K.) Co. Ltd. (located at Guangzhou Science Town of Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone), Hong Kong, 21.04.2008, Interviewer: Becker, M.
- Int. 18 (2008) Interview with a Senior Representative of PCCW, Strategic Development PCCW Solutions. Branch located in the Guangzhou Science Town of Guangzhou High-Tech Industrial Development Zone, Hong Kong, 21.04.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 19 (2008) Interview with a Professor at the Department of Public Administration, School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou, 16.05.2008, Interviewer: Becker, M., Wuttke, C. and Yi, H.
- Int. 20 (2008) Interview with Senior Representative of the Representative Office of the German International Chamber of Commerce, Guangzhou, Guangzhou, 07.12.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 21 (2007) Interview with a Senior Representative (Marketing and Business Development) of Guangdong Vtron Yutsun Electronic Co. Ltd.; former Senior Official of the Foreign Direct Investment Promotion Office of Guangzhou Development District [see Int. 2], Guangzhou, 17.10.2007, Interviewer: Becker, M. and Schröder, F.
- Int. 22 (2007) Interview (A) with a Senior Official of the Guangzhou Bureau of Foreign Trade and Economic Cooperation (GZBOFTEC), Guangzhou, 28.09.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 23 (2007) Interview (B) with a Senior Official of the Guangzhou Bureau of Foreign Trade and Economic Cooperation (GZBOFTEC), Guangzhou, November 2007, Interviewer: Becker, M. and Wei, L.
- Int. 24 (2007) Interview with a Senior Representative of Rödl & Partner (Guangzhou), Guangzhou, 19.09.2007, Interviewer: Becker, M., Schröder, F. and Wuttke, C.
- Int. 25 (2007) Interview with a Senior Planner of Guangdong Urban Planning and Design Institute, Guangzhou, 30.09.2007, Interviewer: Becker, M. and Schoon, S.
- Int. 26 (2007) Interview with a Senior Project Manager of GETDD Yonghe Investment Service Department, Guangzhou, Guangzhou, 03.12.2007, Interviewer: Becker, M. and Hung, J. E..
- Int. 27 (2007) Interview with a Senior Representative of the German Consulate General, Guangzhou, Guangzhou, 05.03.2007, Interviewer: Altröck, U., Becker, M., Schröder, F., Schoon, S. and Waibel, M.
- Int. 28 (2007) Interview with a Senior Officer of the Planning Bureau (Land Resource Department) of the Guangzhou Development District (GDD), Guangzhou, 15.11. 2007, Interviewer: Becker, M., Hung, J. E. and Wei L.
- Int. 29 (2007) Interview with a Professor of the Sun Yat-sen University (retired), School of Geography, Guangzhou, Guangzhou, 16.10.2007, Interviewer: Becker, M., Schröder, F. and Wei, L.
- Int. 30 (2007) Interview with a Senior Representative of Abitech (located at Guangzhou Economic and Technological Development Zone), Guangzhou, 16.10.2007, Interviewer: Becker, M. and Schröder, F.
- Int. 31 (2007) Interview with an Associate Professor at the Department of Applied Social Studies, City University of Hong Kong, Hong Kong, 26.02.2007, Interviewer: Becker, M. and Waibel, M.
- Int. 32 (2007) Interview with a Senior Representative of TCA - The Cable Assembler Ltd., Dongguan, 08.03.2007, Interviewer: Altröck, U., Becker, M. and Waibel, M.
- Int. 33 (2007) Interview with a Senior Representative of Züblin-Guangzhou, Guangzhou, 27.03.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 36 (2007) Interview with a Senior Representative of SEW-Eurodrive (Guangzhou) Co. Ltd., Guangzhou, 28.09.2007, Interviewer: Becker, M. and Schröder, F.
- Int. 37 (2007) Interview with a Senior Representative of Guangzhou Ri Bao Steel Coin Co., Ltd., Guangzhou, 28.11.2007, Interviewer: Becker, M. and Hung, J. E.
- Int. 40 (2007) Phone-Interview with a Manager of Sumitomo Corporation (住友商事株式会社 – 广州旭友化工有限公司; 住轻(广州)金属制品有限公司; 广州广重精工有限公司) Guangzhou, 13.11.2007, Interviewer: Wei, L.
- Int. 41 (2007) Interview with a Senior Manager for Environmental Protection at Guangzhou Vkan Certification and Testing Institute – China National Centre for Quality Supervision and Test of Electrical Appliances, Guangzhou, 13.11.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 42 (2007) Interview with an Assistant to General Management at VATEch, Guangzhou, 16.10.2007, Interviewer: Becker, M. and Schröder, F.
- Int. 43 (2007) Interview with an Associate Professor at the Department of Applied Social Studies, City University of Hong Kong, Hong Kong, 10.10.2007, Interviewer: Becker, M. and Schröder, F.
- Int. 44 (2007) Interview with a Senior Representative of the Dongguan City, Heng Li Town, Ge Kang Village Community Service Centre (东莞市横沥镇隔亢村社区服务中心), Dongguan, 11.11.2007, Interviewer: Hung, J. E.

- Int. 46 (2007) Phone-Interview with a Personnel of Yongfengyu Paperware Co., Ltd. (台湾永丰余集团 – 永丰余纸业(广州)有限公司), Guangzhou, 13.11.2007, Interviewer: Wei, L.
- Int. 49 (2007) Interview with a Senior Representative of Osram Guangzhou BL Q A, Guangzhou, 10.12.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 50 (2007) Interview with a Professor, School of Sociology, Sun-Yatsen University Guangzhou, Guangzhou, 17.11.2007, Interviewer: Becker, M., Waibel, M., Wang, Z. and Wei, L.
- Int. 53 (2007) Interview with a Senior Official of Director of the Foreign Economic Business Office of Shiqiao Panyu District, Guangzhou, Guangzhou, 21.11.2007, Interviewer: Becker, M. and Hung, J. E.
- Int. 54 (2007) Interview with a Senior Manager of Panasonic Electric Works Wanbao (Guangzhou) Co., Ltd. (Wan Bao Wiring, 万宝电器(广州)有限公司), Guangzhou, 14.11.2007, Interviewer: Becker, M. and Wei, L.
- Int. 56 (2007) Interview with a Professor at the Department of Geography and Resource Management, City University Hong Kong, Hong Kong, 12.10.2007, Interviewer: Becker, M., Schröder, F. and Waibel, M.
- Int. 57 (2007) Interview with a Senior Manager of Guangdong Vtrom Yutsun Electroniv Co. Ltd., Guangzhou, 17.10.2007, Interviewer: Becker, M. and Schröder, F.
- Int. 58 (2007) Interview with a Senior Representative Hoyer Global Transport, Guangzhou, 30.10.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 59 (2007) Interview with a Senior Associate of Dezan Shira Associates, Guangzhou, 23.10.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 60 (2008) Interview with a Senior Director of Atotech (Guangzhou) Chemicals Ltd. (Herrenknecht Guangzhou, GZFTZ), Guangzhou, 18.03.2008, Interviewer: Becker, M. and Schröder, F.
- Int. 61 (2007) Interview with a Senior Planner of Guangdong Urban Planning and Design Institute, Guangzhou [2nd Interview, cp. Int. 25], 08.10.2007, Interviewer: Schröder, F. and Wuttke, C.
- Int. 63 (2008) Interview with a Planner of the Guangzhou Urban Planning & Design Service, Guangzhou Urban Planning Automation Centre, Guangzhou, 17.03.2008, Interviewer: Altrock, U., Schröder, F. and Wuttke, C.
- Int. 73 (2008) Interview with a Senior Official Foreign Trade Economic Cooperation Bureau of Panyu Guangzhou Municipality, Guangzhou, 07.05.2008, Interviewer: Becker, M. and Wu, J.
- Int. 79 (2008) Interview with a Senior Representative of Renolit, Guangzhou, 14.05.2008, Interviewer: Becker, M. and Yi, H.
- Int. 82 (2008) Interview with a Professor, School of Government, Department of Public Administration, Sun Yat-sen University, Guangzhou, 12.05.2008, Interviewer: Becker, M., Wuttke, C. and Yi, H.
- Int. 83 (2008) Interview with a Senior Representative of the Guangzhou Federation of Trade Unions, International Liasion Department, Guangzhou Centre for International Exchange, Guangzhou, 10.06.2008, Interviewer: Becker, M.

Übersicht zu den weiteren, während der Feldforschung im Rahmen des DFG-Projekts Borders and Urban Governance geführten Interviews, auf die im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter zurückgegriffen wurde:

- Int. 34 (2007) Interview with a Certification Manager of SGS-CSTC Standards Technical Service Co. Ltd., Guangzhou Branch, Guangzhou, 27.09.2007, Interviewer: Becker, M., Schröder, F. and Wuttke, C.
- Int. 35 (2007) Interview with a Head Journal Editor and former Professor (Guangzhou Institute of Geography) (retired), Guangzhou, 27.09.2007, Interviewer: Becker, M. and Wei, L.
- Int. 38 (2007) Interview with a Senior Engineer of Lite On Technology Corp. (光宝科技股份有限公司), Guangzhou, 16.11.2007, Interviewer: Becker, M. and Hung, J. E.
- Int. 39 (2007) Phone-Interview with a Representative (Law Department) of Sumitomo Corporation (住友商事株式会社 – 广州旭友化工有限公司; 住轻(广州)金属制品有限公司; 广州广重精工有限公司), Guangzhou, 12.11.2007, Interviewer: Wei, L.
- Int. 45 (2007) Interview with a Director of and Professor at the Institute of International Studies, Guangzhou Academy of Social Science Senior, Guangzhou, 03.12.2007, Interviewer: Becker, M. and Schoon, S.)
- Int. 47 (2007) Phone-Interview with Staff of Tai Yi (台一国际股份有限公司 – 广州经济技术开发区裕胜企业有限公司), Guangzhou, 12.11.2007, Interviewer: Wei, L.

- Int. 48 (2007) Phone-Interview with Staff of Kanemats (兼松株式会社 - 广州昭和减震器有限公司), Guangzhou, 13.11.2007, Interviewer: Hung, J. E.
- Int. 51 (2007) Interview with a Research Associate, School of Sociology, Sun-Yatsen University Guangzhou, Guangzhou, 17.11.2007, Interviewer: Becker, M., Waibel, M., Wang, Z. and Wei, L.
- Int. 52 (2007) Interview with a Director of the Urban Planning and Design Service, Guangzhou, Guangzhou, 07.11.2007, Interviewer: Becker, M., Zhu, Y. and Wei, L.
- Int. 55 (2007) Phone-Interview with a Senior Manager of IKA Works Wanbao, Guangzhou, Guangzhou, 30.10.2007, Interviewer: Becker, M.
- Int. 62 - Nummer bei der Nummerierung der Interviews nicht vergeben.
- Int. 64 (2008) Phone-Interview with a Senior Representative of Sartomer Guangzhou Chemical Co., Ltd. (沙多玛有限公司), Guangzhou, 17.04.2008, Interviewer: Yi, H.
- Int. 65 (2008) Phone-Interview with a Personnel of Mitsubishi Heavy Industries Dongfang Gas Turbine (Guangzhou) Co., Ltd., Administration Department, Guangzhou, 17.04.2008, Interviewer: Yi, H.
- Int. 66 (2008) Phone-Interview with a Senior Representative of Tosoh Guangzhou Chemical Co., Ltd. (东曹化工有限公司), General Management, Guangzhou, 17.04.2008, Interviewer: Yi, H.
- Int. 67 (2008) Interview with a Project Manager, Bureau of Economy and Trade, Investment Promotion Service Center, Nansha Economic and Technological Development Zone (NETDZ), Guangzhou, 25.04.2008, Interviewer: Becker, M. and Yi, H.
- Int. 68 (2008) Interview with a Senior Representative of Iriver (China) Co Ltd. (SSL Industrial Park Dongguan), Dongguan, 22.04.2008, Interviewer: Becker, M. and WU, J.
- Int. 69 (2008) Phone-Interview with Staff of Lebang (Lebei) Electronic. Co., Ltd. (东莞市乐邦(洛贝)电子有限公司), Human Resources Department (SSL Industrial Park Dongguan), Dongguan, 08.05.2008, Interviewer: Wu, J.
- Int. 70 (2008) Phone-Interview with Staff of Amperex Technology Limited (ATL, 新能源科技有限公司), Human Resources Department (SSL Industrial Park Dongguan), Guangzhou, 13.05.2008, Interviewer: Wu, J.
- Int. 71 (2008) Phone-Interview with Staff of Huazhong Biotechnology Co. Ltd. (华中生物科技有限公司), Human Resources Department (SSL Industrial Park Dongguan), Guangzhou, 13.05.2008, Interviewer: Wu, J.
- Int. 72 (2008) Phone-Interview with a Senior Representative of Yu Ting Heat Energy Science & Technology Co. Ltd. (雨廷热能科技有限公司) (SSL Industrial Park Dongguan), Guangzhou, 13.05.2008, Interviewer: Wu, J.
- Int. 74 (2008) Phone-Interview with a Representative (Human Resources Department) of Amer Chemical Co. Ltd/Sagawa (China) Co. Ltd. (安美化学/佐川润滑剂(中国)有限公司) Guangzhou, 29.05.2008, Interviewer: Wu, J.
- Int. 75 (2008) Phone-Interview with Staff (Administration Department) of DG Jingguang Semiconductor Co. Ltd. (东莞晶广半导体有限公司), Guangzhou 26.05.2008, Interviewer: Wu, J.
- Int. 76 (2008) Phone-Interview with a Staff (Human Resources Department) of Ofuna Sci. & Tech. (Dongguan) Co. Ltd. (大船科技(东莞)有限公司), Dongguan, Guangzhou, 26.05.2008, Interviewer: Wu, J.
- Int. 77 (2008) Phone-Interview with a Staff (Administrative Department) of Guangdong Honny Power-Tech Co. Ltd. (广东康菱动力科技有限公司), Guangzhou, 20.05.2008, Interviewer: Wu, J.
- Int. 78 (2008) Interview with a Senior Representative of Yitao Group (Boao Hongji Group), Guangzhou, 15.05.2008, Interviewer: Becker, M. and Yi, H.
- Int. 80 (2008) Interview with two Senior Officials of the Guangzhou Development District, Policy Research Office, Guangzhou, 28.04.2008, Interviewer: Becker, M. and Yi, H.
- Int. 81 (2008) Interview with a Senior Official of the Research Development Center (Shongshan Lake Industrial Park), Dongguan, 22.04.2008, Interviewer: Becker, M. and Wu, J.

# 12 Anhang

## 12.1 Interviewleitfaden – Beispiele

### Guideline – Interview Experts (Beispiel)

1. What are the most important (decisive) factors for preferring the GDD as location for your company compared to other development zones in the Pearl-River Delta or in China?
2. What are the most important changes of the business/investment environment in GD/GZ/GDD? How do the local authorities adopt the regulations of the central government – e.g. statements that Canton culture is different to Beijing, etc.
3. Did/Will China's WTO accession have any influence on the attractiveness of development zones for your foreign companies? (change of regulations, introduction of the combined tax rate, etc.)
4. In our project we are interested in the relationship between actors in urban management issues. Are there regular meetings with the zones authorities/interest groups/other? In which form is the contact organised?
5. What are the most pressing issues concerning economic development in GZ / development of the industrial parks in GZ (e.g. establishment of the Luogang District)? And how are these issues handled?
6. Recently, labour shortage seems to occur in the Pearl River Delta. For which branches does this shortage apply? What are companies and/or authorities do to attract staff?
7. Role of the labour unions? How are labour complaints settled in general? What about the functions of labour unions?
8. Do you remember of a personal anecdote or experience in regard to management processes or cooperation with the administration which is typical/ had been exceptional/ had been a challenge in the framework of your working experience.

### Guideline – Interview Companies (Beispiel)

1. What has been the most important (decisive) factor for preferring the GDD as location for your company compared to other development zones in the Pearl-River Delta or in China?  
相比较珠江三角洲地区其它开发区或其它省份的开发区，促使贵公司落户广州开发区的最重要的因素是什么？
2. Why did you chose a location within a development zone and what have been the reasons not to locate outside?  
贵公司为什么选择落户广州开发区？为什么不选择其它地方？
3. Could you please name the most important change of the business/investment environment of GDD since you started business there?  
广州开发区的投资环境近年来有什么变化？
4. What does the GDD administration do to keep the zone attractive for your company?  
为了吸引投资，广州开发区（萝岗区）政府都采取了哪些措施？
5. Did/Will China's WTO accession have any influence on the attractiveness of GDD for your company? (change of regulations, introduction of the combined tax rate, etc.)  
加入 WTO 后，广州开发区的优势和吸引力有什么变化？（法律法规、税制变化等等）
6. In our project we are interested in the relationship between actors in urban management issues – that includes your contacts within or outside in the GDD. Are there regular meetings with the zones authorities/interest groups/other? In which form is the contact organised?  
您或贵公司与开发区（萝岗区）政府有联系吗？一般是哪种形式？具体的情况是怎么样的？
7. What are the most pressing issues concerning your relation to the GDD administration at moment? And how do you handle these issues?  
目前，企业与政府之间的关系中最紧迫的是什么？您或贵公司是怎么应对的？
8. Do you have local suppliers within the GDD? Who are they?  
您或贵公司在广州开发区内有供应商吗？你们的关系是怎么样的？
9. Do you have local suppliers outside the GDD? Who are they (TVEs, SMEs SOEs, etc.)? If yes, are there any problems to transfer the products across the development zone's border?  
您会贵公司在广州开发区外有供应商吗？如果有的话，产品进出广州开发区有什么不方便的地方吗？

10. Recently, labour shortage seems to occur in the Pearl River Delta. Is there any labour shortage affecting your company? If so, what are you doing to attract staff working for you?  
近来，珠三角地区出现的劳动力短缺的现象，您所在的公司有类似的情况吗？如果有的话，您是怎么应对的？或者是怎么吸引员工的？
11. How do you settle labour complaints in general?  
您或贵公司一般是怎么处理劳资矛盾的？
12. Do you have a labour union, how has this union been established, and which function does the union have in your company?  
您所在的企业或公司有工会吗？工会是怎么建立的？工会的作用或职能怎么样？
13. The GDD has been upgraded towards a city district, evolving from an economic management towards a comprehensive urban management. How did you get informed about this decision? Have you been asked about your opinion concerning this decision before? Did this action have any observable effects on your activities?  
广州开发区的职能正在由单一的经济功能向综合的城市管理职能过渡，您是怎么看待这件事情的？对您或贵公司有什么影响？
14. What is the image of the GDD in your opinion?  
您认为广州开发区的形象是怎么样的？
15. Do you remember of a personal anecdote or experience in regard to management processes or cooperation with the administration which is typical/ had been exceptional/ had been a challenge in the framework of your working experience.  
您或贵公司在与政府打交道的过程中，有什么印象特别深刻的个人经历或体会？有什么挑战或困难吗？

#### **Guideline – GDD Public Relations Office (Beispiel)**

1. What do you believe distinguishes the Guangzhou Development District particularly as a great place for investments when compared to other development zones in the PRD and China in general?  
广州开发区与珠江三角洲地区其他开发区有什么不同？  
广州开发区与其他省份的开发区有什么不同？
2. What do you think are the most important achievements of the GDD administration in terms of regulations, management practices or non-financial incentives to investors over the past 23 years?  
广州开发区在行政、管理和吸引投资方面取得了哪些成就？其中最重要的是什么？
3. As Mr. Cheng Jie, Deputy-Director of the Luogang District, mentioned on the 2nd Multinational Corporation Forum, the GETDD strives to learn from its foreign companies located in the GDD. Can you name a few examples on what you learned from foreign companies? How is the exchange of knowledge organised?  
罗岗区副区长陈杰在第二届广州跨国公司论坛上指出，广州开发区将努力向入驻开发区的跨国公司学习，您能举出一个开发区管委会或当地行政部门向跨国公司学习的例子吗？这种学习和交流过程具体是怎样的？
4. How do you learn about the needs and demands of the investors – both local and foreign – as well as the development zone authorities? Do these needs and demands differ widely? If yes, why?  
就您所知道的，本国的投资者和外国的投资者分别有哪些要求？开发区管委会有哪些要求？他们的要求有什么不同？为什么？
5. Do you engage in public-private partnerships? Under what circumstances or for what reasons? Can you give a few examples?  
您参与过政府与企业的合作？在什么情况下？出于什么原因？如果没有参与过的话，您可以举个例子谈一下您的看法。
6. What are the challenges facing the GDD and its development zones after China's accession to the WTO and other changes such as the new national tax regulation? How do you think can be dealt with?  
在加入 WTO 之后，广州开发区所面临的机遇和挑战有哪些？国家新税法颁布后，对广州开发区有哪些影响？您认为该怎样应对这些情况？
7. The GDD is currently enhancing its capacities, evolving from an economic management towards a comprehensive urban management. What major changes had been done in the administration?  
广州开发区不断发展，其职能正在从经济管理过渡到综合性的城市管理，在此过程中，广州开发区管理部门的主要变化是什么？

## 12.2 Interviewanfrage (nach Erstkontakt) – Beispiele



### Project: Borders and Urban Management

PROF. DAI JING, LUI ALTHOFF, UNIVERSITÄT KASSEL  
 ASSOC. PROF. DR. WERNER BREITUNG, SUN YAT-SEN UNIVERSITY GUANGZHOU (CHINA)  
 ASSIST. PROF. DR. HANNEKE WIEL, UNIVERSITÄT WÜRZBURG

#### Project Overview

##### Introduction

Our project on borders and urban management is a joint research cooperation of the Sun Yat-sen University in Guangzhou, the University of Kassel and the University of Hamburg (both Germany). The project is funded by the German Research Foundation (DFG) in the framework of a priority research programme on mega city development titled "Megacities – Megachallenge" and is supported by the German Consulate General.

The programme is designed for six years, with our first research phase from January 2007 to December 2008.

We focus on regulation processes in connection with urban management. In particular, administrative, economic, and residential units are investigated focusing on urban management issues. The aims of the project are (1) to understand how urban management does function considering the transitional and marketisation processes in China, and (2) which strategies are implemented to ensure the management being successful.

##### Project Results and Outcomes

The findings shall contribute to the understanding of management processes in transitional China as well as to the general issue of governability of mega-urban regions. In the process of understanding, we are utilising a theoretical and methodological approach developed in the Western context. Its design allows us to consider structural influences, the political culture, different stakeholders as well as norms and regulations which are of relevance and importance for management processes. The analytical concept provides an adequately developed framework to analyse and explain complex coherences and developments in mega-urban regions. In this regard, the overall objective is to always consider the specific Chinese characteristics of the phenomena found and to embed our theory into the Chinese context. Therefore, we will also apply the framework and further amend where necessary, contributing to the development of theoretical approaches to explain developments.

Our findings are to be documented in a final report after the first two project years in English. Very important parts of our work are the publication of our findings in well-known scientific journals both in English and German as well as the presentation and discussion of our results on conferences. Besides, some master theses and some PhD theses are envisaged, including those opportunities for our Chinese staff.

##### Project Scope and Approach

Spatially, we focus on the Pearl River Delta and particularly on the cities of Guangzhou, Shenzhen and Dongguan. In addition, some comparative studies are done on Hong Kong and Macao. In the upcoming second and third phase of the project we plan to conduct more case studies in the above mentioned cities as well as to consider more cities, like Zhuhai and Foshan.

Theoretically, we investigate urban management issues related to attraction policy in a broader sense. For the University of Hamburg focusing on development zones that include e.g. measures to create a favourable investment environment, the drafting and elaboration of preferential policies, provision of concrete incentives for investors as well as exchanges with foreign investors in plenary sessions.

To understand these complex issues we are analysing different kind of documents, such as regulations, master plans, scientific articles, statistics, newspaper articles, etc. providing us with background information. Secondly, we are going to conduct interviews with different representatives which are involved in the various management processes to get a deeper and better understanding on the recent developments. Representatives are selected from companies, economic organisations (Chamber of Commerce), development zone administrations, governmental authorities on various levels (district, municipal level) and of various responsibilities (e.g. GZBOFFTEC, Municipal Research Office, GZ Urban Planning Bureau, etc.) as well as from experts working in universities or planning institutes.

27.09.2007, Universität Hamburg, Matthias Becker

#### Research Questions – Guideline

Please find the major research questions outlined below. They are designed to be asked to the selected representatives. Not all of the questions always are appropriate and sometime the content might slightly be amended considering the special expertise of the single representative. Though, we hope to provide a comprehensive overview on the issues we are interested in. We hope that these questions will allow a fruitful and interesting discussion.

- What do you believe distinguishes Guangzhou and its development zones (Guangzhou Development District and Nanstra ETDZ as examples) particularly as a great place for investments when compared to other development zones in the PRD and China in general?
- What is done to improve the image and reputation of the city and its development zones?
- What do you think are the most important achievements of the GZ administration and/or the development zone authorities in terms of regulations, management practices or non-financial incentives to investors over the past 23 years?
- Why did the GETDD administration, for example, develop a reputation as being especially reliable and innovative?
- Could you name a few examples that put the administration at the forefront as compared to its competitors?
- Do you believe that some earlier disadvantages of Guangzhou in terms of financial preferential incentives (e.g. compared to the advantages in Shenzhen) in the end lead to an advantage as it had to improve its attractiveness in other areas? Please name and explain some examples.
- As Mr. Cheng Jie, Deputy-Director of the Luogang District, mentioned on the 2<sup>nd</sup> Multinational Corporation Forum this week, the GETDD strives to learn from its foreign companies located in the GDD. Can you name a few examples on what you learned from foreign companies?
- How do you learn about the needs and demands of the investors – both local and foreign - as well as the development zone authorities? Do these needs and demands differ widely? If yes, why?
- Do you engage in public-private partnerships? If yes, Under what circumstances/for what reasons? Examples? What are the advantages/disadvantages involved?
- To which extent are/shall be GZ's development zones be interconnected with each other and with other local companies around these zones? Which measures are implemented?
- As there is a lot of competition between the development zones in the PRD it is only natural that its administrations try to learn from best-case examples? Can you think of some examples when you learned from your competitors and/or vice versa?
- What are the challenges facing Guangzhou and its development zones after new national tax regulation and China's accession to the WTO? How do you think can they be dealt with?

#### Time Schedule

Please find some information on the duration and schedule of my stay as requested.

I will be in Guangzhou until December 07, 2007. During this time I will be generally available all the time, with one major and two minor exceptions:

- 07.-14.10. – Internal Workshop and stay in Hong Kong.
- 25.-26.10. – Conference in Macao
- 19.-20.11. – Internal Workshop

I am looking forward to meeting you again whenever it is convenient for you.

#### Further Information

Please feel free to contact me in case of any further questions or recommendations:

Matthias Becker, Mobile China: 15920895434, Email: [...] University of Hamburg, Institute of Geography, Bundesstr. 55, D-20146 Hamburg, Germany  
 Phone: +49-(0)40-42838-5217, Fax: +49-(0)40-42838-4967

Stand 15.06.2007, Universität Hamburg, Matthias Becker

## 项目概况

### 一、项目简介

城市边界与城市管理研究项目是中山大学、卡塞尔大学（德国）和汉堡大学（德国）合作的联合研究项目。该项目以“大城市-大挑战”为题，主要研究城市规划和城市管理，由德国研究基金会(DFG)资助，并且得到了德国总领事馆的支持。

该项目研究周期为6年，第一个阶段从2007年1月到2009年1月。

我们目前的关注焦点是城市管理法规的制定过程。我们将关注城市管理议题并调查行政部门、经济单位和当地居民等各个方面。研究的目的是：（1）理解在中国社会变迁和市场化的过程中，城市管理是怎样运作的，和（2）为了确保管理有效而采取何种策略。

### 二、项目成果

研究结果将有助于深化对变迁中国的城市管理过程的理解和大城市行政管理规划和管理的一般规律的认识。

在研究的过程中，我们运用一些西方国家发展的理论和方法。这些设计允许我们考虑结构影响、政治文化、利益相关者以及对管理过程重要的相关规范和规则。分析所用的概念为分析与解释城市带的发展和协调提供了很好的框架。在这一点上，研究的整体目标会考虑所发现现象的中国特色并且将我们的理论嵌入到中国语境中。因此，我们将应用这些框架并且根据需要作适当的修改，以期对发展解释城市发展的理论方法做出贡献。

我们的研究将在项目结束后用英语作总结和汇报。作为研究的一个重要部分，我们的研究将会在知名的德文和英文科研杂志公开出版并且在一些研讨会上展示和讨论研究结果。另外，一些硕士和博士论文将从中产生，同时也为中方合作者提供了一些机会。

### 三、项目范围和方法

从空间范围上讲，我们关注珠江三角洲，第一阶段特别关注广州、深圳和东莞。另外，我们会在港澳和澳门做一些比较研究。

从主题上讲，我们研究城市发展政策相关的城市管理议题。汉堡大学的研究关注经济开发区的发展，包括创造有利投资环境的措施，优惠政策的草案和细节，吸引投资者的具体规定以及外国投资者遇到的挑战等各个方面。

为了研究这些复杂的议题，我们正在分析各种资料，比如：规章制度、主要的计划、学术文献、数据和报纸等等，这些资料给我们提供了背景信息。同时，我们将访谈各类具有代表性的当事者，他们参与了各种城市规划和管理过程，对经济开发区的发展有很好的了解。这些被访者将从企业、开发区管理机构、各级政府（区级、市级）以及来自大学和规划部门的专家学者中抽取。

## 四、访谈内容

下面是我们想通过您了解的内容，您可以选择全部或其中的几个问题进行访谈，如果我们的问题有不合理或您不愿意回答的地方，您可以围绕这些议题就您感兴趣的话题进行访谈，非常荣幸能够得到您的答复。

- 1、广州开发区在规划、管理和吸引投资方面取得了哪些成就？  
其中最重要的是什么？
- 2、广州开发区与珠江三角洲地区或者其他省份的开发区有什么不同？  
有哪些优势和经验？  
比如在土地规划和管理方面。
- 3、在加入WTO之后，广州开发区所面临的机遇和挑战有哪些？  
国家新税法颁布后，对广州开发区有哪些影响？  
基于这些新情况，您所在的部门有什么变化？您认为该如何应对？
- 4、萝岗区副区长陈杰在第二届广州跨国公司论坛上指出，广州开发区将努力向入驻开发区的跨国公司学习，您能举出一个开发区管委会或当地行政部門向跨国公司学习的例子吗？  
这种学习和交流过程具体是怎样的？
- 5、广州开发区取得了巨大的成就，随着其进一步发展，其职能正在从经济管理过渡到综合性的城市管理，在此过程中，广州开发区管理部门的主要变化是什么？  
特别是您所在的部门取得了哪些成绩，有什么变化，哪些经验值得学习？

6、就您所知道的，广州开发区的本土投资者和外国投资者分别有哪些需求？

开发区管委会有哪些需求？

他们的需求有什么不同？为什么？

感谢您的合作！

欢迎您来电来函询问详细的情况。联系方式如下：

**Matthias Becker**

电话: 15920895434

Email:

University of Hamburg (汉堡大学)  
Institute of Geography (地理学院)  
Bundesstr. 55  
D-20146 Hamburg, Germany

Phone: +49-(0)40-42838-5217

Fax: +49-(0)40-42838-4967

刘伟 (Liu Wei)

电话:15920

Email:

University of Hamburg (汉堡大学)  
Institute of Geography (地理学院)



## 12.3 Übersicht zu den (nationalstaatlichen) Sonderwirtschaftsgebieten in der Volksrepublik China

ID	Acronym	Bezeichnung	Jahr der Errichtung *a	Steuerpräferenz *b	Verwaltungsautonomie *c	Anzahl *n	Quellen *m
A	ECPB	Export Commodity Production Base	1963, ab 1970	...	...	...	R
B	SEZ	Special Economic Zone	1979-1980	1979-1980	1979 *d	5	N, P, R, ZF
C	ETDZ	Economic and Technological Development Zone	1984 *e	...	...	54	G, J, K, N, O, Q, R, S, T
D	OCC	Open Coastal Cities	1984, 1984/85-1990 *f	1988	1984, 1992	14	M, N, P, R, ZE, ZF
E	HTIDZ	High-Tech Industrial Development Zone	1985 (1988)	1988	...	53	G, I, N, R, S, ZA, ZC, ZD, ZF
F	OCR	Open Coastal Region	1985 *h,i,o	1987	...	5	N, R, ZF
G	OCEZ	Open Coastal Economic Zone	1985, 1988	1991-1993	...	293 (243) *j,k	N, R
H	CRTZ	Central Reform Testing Zone	1988 *g	...	...	1	N
I	TIZ	Taiwanese Investment Zone	1989	k.A.	k.A.	4	C, P, R
J	FTZ	Free Trade Zone	1990-1992	1990-1993	...	15	A, G, H, N, P, R, S, ZB, ZF
K	THR	Tourism and Holiday Resort Zone	1991-1993	1991-1993	...	11	D, N, P, ZF
L	COA/C	Costal Open Area/City	1992	...	1992	28+8 *l	N
M	OIC	Opening Inland Capital City	1992	...	1996	19	N, R, ZF
N	BECZ	Border Economic Cooperation Zone	ab 1992	...	1997	13	E, N, P, R, ZF
O	PZ	Port Zone	1992	...	1998	5	N, R
P	CGT	Cross-border growth triangle	1992	...	...	2	R
Q	SAR	Special Administrative Region	1997, 1999	...	...	2	R
R	EPZ	Export Processing Zones	2000	...	...	...	F, G, P, R, S
S	RDZ	Regional Development Zones	Diverse Jahre	...	...	...	H, L, M, ZA
T	Weitere	Diverse	Diverse Jahre	...	...	...	B, G, R, U, V, ZD, ZH, ZI

### Anmerkungen

- \*a Jahr der Errichtung: Genehmigung des Sonderwirtschaftsgebietsstyps durch staatliche Stellen bzw. tatsächliche Bauaufnahme.
- \*b Steuerpräferenz: Zeitpunkt der Einführung besonderer Steuergesetzgebungen (nach Quelle N).
- \*c Verwaltungsautonomie: Zeitpunkt ab dem lokalen Behörden das Recht eingeräumt wurde, eigenständig ausländische Direktinvestitionsprojekte zu genehmigen (nach Quelle N).
- \*d Verwaltungsautonomie nur für Shenzhen, Zhuhai und Shantou, nicht für Xiamen und Hainan.
- \*e Vier Genehmigungsphasen: 1. Serie: 1984-1988; 2. Serie: 1992; 3. Serie: 1993; 4. Serie: 1994 (nach Quelle R).
- \*f Zwei Genehmigungswellen: 1. nur Provinz Guangdong (Perflussdelta: 31 Städte und Kreise), 2. weitere Küstenprovinzen.
- \*g Gilt für die gesamte Provinz Guangdong
- \*h Insgesamt befinden sich ca. 148 Städte und Kreise in der OCR (nach Quelle R).
- \*i Im Perflussdelta: 31 Städte und Kreise; im Yangtze-Fluss-Delta: 28 Städte sowie 8 weitere Gebiete entlang des Yangtze-Flusses (nach Quelle N).
- \*j Quelle N gibt unterschiedliche Zahlen an: 293 bzw. 243 Städte und Kreise in der Volksrepublik China als diesem Typ zugehörig.
- \*k Quelle R zählt insgesamt 288 Städte und Kreise in der OCEZ. Davon 140 inklusive der Provinzen Hangzhou, Nanjing und Shenyang 1988 in der zweiten Genehmigungswelle.
- \*l 28 Städte und 8 weitere Gebiete entlang des Yangtze-Flusses im Yangtze-Flussdelta
- \*m Quellen, die bei der hier vorliegenden Aufbereitung zum jeweiligen SWG-Typ verwendet wurden (vgl. Anhang 12.6 für die vollständige Liste)
- \*n Anzahl der Sonderwirtschaftsgebiete als Richtwerte (genaue Anzahl teilw. nicht eindeutig; vgl. Einzeldarstellungen in den weiteren Tabellen).
- \*o Gründungen der OCR laut Quelle ZF in den Jahren 1985, 1988, 1990 und 1992.

## 12.4 Bezeichnungen und Synonyme der (nationalstaatlichen) Sonderwirtschaftsgebiete in der VRC

ID	Acronym	Bezeichnung	Synonyme	Chinesische Bezeichnung/en
-	SWG	Sonderwirtschaftsgebiet	"Special Economic Area, SEA"; "New Special Development Zone, NSDZ"; "Free Economic Zone, FEZ"; "Special Economic Zone, SEZ"; "Wirtschaftsregion"	开发区
A	ECPB	Export Commodity Production Base	...	...
B	SEZ	Special Economic Zone	"Sonderwirtschaftszone, SWZ"	经济特区
C	ETDZ	Economic and Technological Development Zone	"Economic and Technological Development Area, EDA"; "Industrial Development Zone, IDZ"; "National ETDZ, NETDZ"	经济技术开发区
D	OCC	Open Coastal Cities	"Coastal Open City, COC"; "Coastal Ports and Industrial Cities, CPICs"	...
E	HTIDZ	High-Tech Industrial Development Zone	"New and High-tech Industrial Park, NHIP"; "High-Tech Industrial Development Zone, HTDZ"; "High-Tech Park, HTP"; "National Industrial Development Zones for New Advanced Technology"; "High and New Technology Industry Development Zones, HNTIDZ"	高新技术产业开发区, 高新技术区
F	OCR	Open Coastal Region	"Open Coastal Area"; "Coastal Development Zone"	...
G	OCEZ	Open Coastal Economic Zone	"Larger Open Coastal Region"	...
H	CRTZ	Central Reform Testing Zone	...	...
I	TIZ	Taiwanese Investment Zone	...	...
J	FTZ	Free Trade Zone	"Bonded Zone, BZ"; "Bonded Warehouse Zone"; "Bonded Warehouse, BW"; "Bonded Areas"; "Tax Protection District, TPD"; "Free Trade Area, FTA"	保税区, 自由贸易区
K	THR	Tourism and Holiday Resort Zone	"State-Approved Tourism and Vacation Zone, SATVZ"; "National Holiday Resort Zone, NHR"; "National Tourism Resort Zone, NTR"; "Tourism and Resort Zone, TRZ"; "National Tourist and Holiday Resort Zone, THR"	...
L	COA/C	Coastal Open Area/City	...	...
M	OIC	Opening Inland Capital City	"Open Inner City, OIC"	...
N	BECZ	Border Economic Cooperation Zone	"Border Region"; "Free Frontier Trade Zone, FFTZ"; "Cross-border Economic Cooperation Zone, CECZ" bzw. im Zusammenhang mit China: "Cross-border Free Economic Zone, CFEZ"	...
O	PZ	Port Zone	"River Bank Area, RBA"; "Port City"	...
P	CGT	Cross-border growth triangle	...	...
Q	SAR	Special Administrative Region	"Special Economic and Administrative Zone, SEAZ"; "Special Economic and Administrative Area, SEAZ"	...
Q1	FP	Free Port (Bestandteil der SARs Hong Kong und Macao)	...	...
R	EPZ	Export Processing Zones	...	...
S	RDZ	Regional Development Zones	...	出口加工区
T	Weitere	Diverse	...	...

Die Liste beinhaltet die Begrifflichkeiten, die in den angegebenen Referenzen verwendet wurden (vgl. Anhang 12.6 für die vollständige Liste).

## 12.5 (Nationalstaatliche) Sonderwirtschaftsgebiete in der VRC – nach Funktionstypen (Auswahl)

### (Nationalstaatliche) Sonderwirtschaftsgebiete der VRC nach Typen - ECPB (A) und SEZ (B)

Typ: A		Export Commodity Production Base, ECPB			
Anzahl gesamt:		Quelle Anzahl: ...*a			
<b>Kurzinfo</b>	Mit den ECPBs war die Absicht verbunden, die wirtschaftliche Selbständigkeit zu fördern, die Produktion zu erhöhen, eine haushaltende Nutzung von Ressourcen zu bestärken und Fertigungsstätten in Gebieten die Rohmaterialien produzieren zu errichten. Die erste ECPB wurde 1963 durch den chinesischen Staatsrat als "Single-Item Export Base" landwirtschaftlicher Waren und deren Nebenprodukten gegründet, der meist verbreitete ECPB-Typ. Daneben wurden Basen mit der Zielsetzung der Wiedererrichtung spezialisierter Fabriken, Werkstätten und Bergwerksstätten die alle ausschließlich für den Export produzierten eingerichtet. In den frühen 1970er Jahre wurde schließlich der Typ der "Comprehensive Base for Export Commodity Production" als innovativste Form der ECPBs erstellt.				
Lfd. Nr.	Provinz	Name	Jahr	Quellen *a	Anmerkungen
...	Guangdong	Verschiedene Bases in Foshan	1973	R	R
...	...	...	...	...	R: weitere ECPBs gegründet - k. weiteren Angaben

\*a Quellen, die bei der hier vorliegenden Aufbereitung zum jeweiligen SWG-Typ verwendet wurden (vgl. Anhang 12.6 für die vollständige Liste)

Typ: B		Special Economic Zone, SEZ				
Anzahl gesamt:		Quelle Anzahl: N, P, R, ZF *a				
<b>Kurzinfo</b>	In den Provinzen Guangdong und Fujian wurden zu Beginn der wirtschaftlichen Öffnung des Landes die ersten vier SEZ eingerichtet, nach offizieller Genehmigung des Konzept der SEZ durch das Zentralkomitee am 15. Juli 1979. Die SEZ - mit weitreichender Entscheidungsgewalt und gesetzgebenden Befugnissen im wirtschaftlichen Bereich ausgestattet - dienten zunächst zur Entwicklung von außenwirtschaftlichen Kooperationen, des technischen Austausches sowie der Förderung eines sozialistischen Modernisierungsprogramms. Die Zielsetzung und Ausrichtung änderte sich jedoch schrittweise bzw. mehrfach mit ihrem Ausbau zu multifunktionalen Zonen. SEZ integrieren nun Eigenschaften von Export Processing Zones, Free Trade Zones und Tourism and Holiday Resort Zones, dienen neben exportorientierten nun auch landwirtschaftliche Funktionen und stellen verschiedene Dienstleistungen bereit.					
Lfd. Nr.	Provinz	Ort	Name	Jahr	Quellen *a	Anmerkungen
1	Fujian	Xiamen	Xiamen SEZ	1980	N, P, R	Auf Basis der Huli Special Zone (2,5 qkm). Heute 131 qkm.
2	Guangdong	Shenzhen	Shenzhen SEZ	1979	N, P, R	Auf Basis der Shekou Industrial Zone (Januar 1979). Die Shenzhen SEZ liegt im Süden des Stadtgebiets und grenzt direkt an Hong Kong. Fläche 327,5 qkm bei einer Fläche der Stadt von 2020 qkm.
3	Guangdong	Zhuhai	Zhuhai SEZ	1980	N, P, R	Zhuhai SEZ liegt bei Macao. Ursprünglich 6,8 qkm, heute 121 qkm groß.
4	Guangdong	Shantou	Shantou SEZ	1981	N, P, R	Die Shantou SEZ in Shantou wurde auf Basis der Longhu Processing Zone (1,6 qkm) gegründet und bedeckt heute ca. 52 qkm.
5	Hainan	Hainan	Hainan SEZ	1988	N, P, R	Im Juli 1987 wurde Hainan zur Provinz erklärt. Der Status der SEZ bezieht sich auf das gesamte Gebiet der Verwaltungseinheit.

\*a Quellen, die bei der hier vorliegenden Aufbereitung zum jeweiligen SWG-Typ verwendet wurden (vgl. Anhang 12.6 für die vollständige Liste)

(Nationalstaatliche) Sonderwirtschaftsgebiete der VRC nach Typen - ETDZ (C)

Typ: C		Economic Technological and Development Zone, ETDZ						
Anzahl gesamt:		60 (53) (G) / 56 (J, S, P) / 54 (K, Q, R, T) / 49 (O) / 35 (R) / 33 (ZF) / 32 bis 1996 (N) *a, d						
Quelle Anzahl:		G, J, K, N, O, Q, R, S, T, ZF *b, c, d						
Kurzfinfo		Die ETDZ stellen eine wichtige ökonomische und wirtschaftspolitische Maßnahme der Volksrepublik China dar. Mittels eines vglw. kleinen Stückes Land (in äußerer Stadtlage) und einer attraktiven Infrastruktur sollen Investitionsbedingungen nach internationalen Standards hergestellt werden. Ziel war, durch die Absorption und Voreinahme ausländischer Investitionen die Industriestruktur des Landes zu modernisieren und neue Technologien zu erhalten. Die ETDZ dienten als Träger zur Entwicklung von Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit dem Ausland und als Wachstumspole für die Stadt und das lokale Umland.						
Lfd. Nr.	Provinz	Ort	Name	Jahr	Quellen *d	Anmerkungen		
1	...	Kunming	Kunming ETDZ	...	J, K, Q, S			
2	Anhui	Wuhu	Wuhu ETDZ	1993	G, J, Q, R, S			
3	Anhui	Hefei	Hefei ETDZ	...	G, J, K, Q, S			
4	Beijing	Beijing	Beijing ETDZ	1994	G, J, K, Q, R, S	(Beijing Development Area)		
5	Chongqing	Chongqing	Chongqing ETDZ	1993	G, J, Q, R, S			
6	Fujian	Fuzhou	Fuzhou ETDZ	1985	G, J, O, Q, R			
7	Fujian	Dongshan	Dongshan ETDZ	1992	G, J, Q, R, S			
8	Fujian	...	Fuqing Rongqiao ETDZ	1992	G, J, Q, R, S			
9	Fujian	Xiamen	Xiamen Haicang Investment Area	...	G, K, Q, S	(Haicang Industrial Development Area)		
10	Gansu	Lanzhou	Lanzhou ETDZ	...	G, J, K, Q, S			
11	Guangdong	Guangzhou	Guangzhou ETDZ	1984	G, J, K, N, O, Q, S			
12	Guangdong	Zhanjiang	Zhanjiang ETDZ	1985	G, J, N, Q, R, S			
13	Guangdong	Nansha	Guangzhou Nansha ETDZ	...	G, J, N, Q, S			
14	Guangdong	Huizhou	Dayawan (Daya Bay)	...	G, J, N, S, Q			
15	Guangxi	Nanning	Nanning ETDZ	...	G, J, K, Q, S			
16	Guizhou	Guiyang	Guiyang ETDZ	...	G, J, K, Q, S			
17	Hainan	Hainan	Hainan Yangpu ETDZ	...	G, J, K, Q, S	(Nanhai-Yangpu Economic Development Zone)		
18	Hebei	...	Qinhuangdao ETDZ	1985	G, J, O, Q, R, S			
19	Hebei	Nanjing	Nanjing ETDZ	...	G, J, K, Q, S			
20	Hebei	Nantong	Nantong ETDZ (Nantong Economic and Technological Development Area)	1985	G, J, O, Q, R, S	Für Hebei: Städte bzw. Sonderwirtschaftsgebiete liegen ggf. in anderen Provinzen.		
21	Hebei	Suzhou	Kunshan ETDZ	1992	G, J, K, Q, R, S			
22	Hebei	Suzhou	Suzhou Industrial Park (Suzhou International Park)	1994	G, J, K, O, Q, R, S			
23	Heilongjiang	Harbin	Harbin ETDZ	1993	G, J, Q, R, S	(Harbin Development Zone)		
24	Henan	Zhengzhou	Zhengzhou National Economic and Technological Development Area	...	G, J, K, Q, S			
25	Hubei	Wuhan	Wuhan ETDZ	1993	G, J, Q, R, S			
26	Hunan	Changsha	Changsha ETDZ	...	G, J, K, Q, S			
27	Inner Mongolia	Hohhot (Huhhot, Huhehaote)	Hohhot (Huhhot, Huhehaote) ETDZ	...	G, J, K, Q, S			
28	Jiangsu	Lianyungang	Lianyungang ETDZ	1985	G, J, O, Q, R, S			
29	Jianxi	Nanchang	Nanchang State-Level ETDZ	...	G, J, K, Q, S			
30	Jilin	Changchun	Changchun ETDZ (长春经开)	1993	G, J, Q, R, S			
31	Liaoning	Dalian	Dalian ETDZ (Dalian Development Area)	1984	G, J, K, O, Q, R, S	Ab Anfang/Mitte der 1990er Jahre wurden einige ETDZs in "Comprehensive Development Zones, CDZs" umgewandelt. Z.B. die Jinwan New Area in Dalian.		
32	Liaoning	Yingkou	Yingkou ETDZ	1992	G, J, O, Q, R, S			

(Nationalstaatliche) Sonderwirtschaftsgebiete der VRC nach Typen - ETDZ (C) - Fortsetzung

Lfd. Nr.	Provinz	Ort	Name	Jahr	Quelle/n *d	Anmerkungen
33	Liaoning	Shenyang	Shenyang ETDZ (Shenyang Tiexi Industrial Belt)	1993	G, J, Q, R, S	
34	Ningxia	Yinchuan	Yinchuan ETDZ	...	G, Q, S	
35	Qinghai	Xi'ning	Xining Technological and Economic Development Area	...	G, K, Q, S	
36	(Shaanxi?)	Xi'an	Xi'an ETDZ	...	G, J, K, Q, S	
37	Shandong	Yantai	Yantai ETDZ	1985	G, J, K, O, Q, R, S	
38	Shandong	Qingdao	Qingdao ETDZ	1985	G, J, K, Q, R, S	
39	Shandong	Weihai	Weihai ETDZ	1992	G, J, O, Q, R, S	
40	Shanghai	Shanghai	Minhang ETDZ	08/1986	G, J, Q, R, S	
41	Shanghai	Shanghai	Hongqiao ETDZ	08/1986	G, J, O, Q, R, S	
42	Shanghai	Shanghai	Caohjing New Technology Development Zone	06/1986	G, J, K, O, Q, R, S	
43	Shanghai	Shanghai	Jinqiao Export Processing Area (Jinqiao ETDZ)	...	G, J, K, Q, S	
44	(Shaanxi?)	Taiyuan	Taiyuan ETDZ	...	G, J, K, Q, S	
45	Sichuan	Chengdu	Chengdu ETDZ	...	G, J, K, Q, S	
46	Tianjin	Tianjin	Tianjin Economic Development Area (TEDA)	1985	G, J, K, O, Q, R, S	
47	Tibet	Lhasa	Lhasa ETDZ	...	G, J, Q, R, S	Errichtung geplant (Stand 2003 - Quelle R).
48	Xinjiang	Urumqi	Urumqi ETDZ	1994	G, J, Q, R, S	
49	Yunan	Shihezi	Shihezi ETDZ	...	G, J, K, Q, S	
50	Zhejiang	Hangzhou	Hangzhou ETDZ	1993	G, J, K, Q, R, S	
51	Zhejiang	Xiaoshan	Xiaoshan ETDZ	...	G, J, Q, S	
52	Zhejiang	Wenzhou	Wenzhou ETDZ	1992	G, J, O, Q, R, S	
53	Zhejiang	Ningbo	Ningbo Daxiedao ETDZ	1993	G, K, Q, S	Investition und Management: China International Trust and Investment Cooperation (CITIC).
54	Zhejiang	Ningbo	Ningbo ETDZ (Ningbo Zhejiang)	1985	J, O, Q, R, S	
<b>Weitere Zonen (über Quelle Q hinaus genannte)</b>						
55	...	...	Yincun ETDZ	...	K	
56	Shanghai	Shanghai	Minxing ETDZ	...	O	
57	Shanghai	Shanghai	Lujiazui ETDZ (Lujiazui FTZ)	...	J, S	
58	Shanghai	Shanghai	Pudong New Region (Pudong New Area, PNA)	1990	J, R, S	Ursprünglich umfasste die Fläche der PNA 350 qkm (1990), wurde aber 1992 auf 518 qkm erweitert.

Anmerkungen

\*a Anzahl ist 54; siehe vor allem Quelle Q - Ministry of Finance and Commerce. Abweichungen erklären sich auch dadurch, dass einzelne Autoren die verschiedenen Errichtungsphasen nicht immer berücksichtigen bzw. von früheren Planzahlen ausgehen.

\*b Gibt zwei Listen an: ETDZ mit (1) 56 Zonen und (2) 35 Zonen. Die 2. Liste ist nicht deckungsgleich mit den in der 1. Liste benannten Zonen.

\*c Nach Quelle G: S. 48ff. ergibt sich Zonenanzahl wie folgt: 1984: 14 plus 1992-93: 18 plus 2000: 17 plus 11 inländische Zonen ist gleich 49+11 oder 60 Zonen. Die Übersichtstabelle S. 47 listet dann aber nur 53.

\*d Quellen, die bei der hier vorliegenden Aufbereitung zum jeweiligen SWG-Typ verwendet wurden (vgl. Anhang 12.6 für die vollständige Liste)

(Nationalstaatliche) Sonderwirtschaftsgebiete der VRC nach Typen - HTIDZ (E)

Typ: E		High-tech Industrial Development Zone, HTIDZ				
Anzahl gesamt:		53 (G, I, P, R, S) / 52 (N, ZC, ZF) *a, b				
Quelle Anzahl:		G, I, N, R, S, ZC, ZF *b				
<b>Kurzinfo</b>	Als eine der wichtigsten Maßnahmen des Torch Programms zielen HTIDZ darauf, neue Impulse für die außenwirtschaftliche Öffnung und Entwicklung der sozialistisch geprägten Marktwirtschaft zu bringen. Die HTIDZ haben weiter das Ziel technologisch innovative Industrie- und Dienstleistungsbranchen zu gewinnen und über Wissens- und Technologietransfers die nationalen wissenschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Kapazitäten zu stärken. HTIDZs erlaubten entgegen ihrer ursprünglichen Zielsetzung, fortschrittliche Branchen anzusiedeln, häufig auch die Ausrichtung von Unternehmen ohne enge High-tech-Ausrichtung. Damit funktionierten viele HTIDZs in der Praxis wie ETDZs.					
Lfd. Nr.	Provinz	Ort	Name	Jahr	Quelle/n *b	Anmerkungen
1	Anhui	Hefei	Hefei HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
2	Beijing	Beijing	Zhongguancun HTIDZ	1988	G, I, R, S, ZC	Zhongguancun Science Park; Experimental Zone for Development of New Technology Industries
3	Chongqing	Chongqing	Chongqing HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
4	Fujian	Xiamen	Xiamen Huolu (Xiamen Torch)	03/1991	G, I, R, S, ZC	
5	Fujian	Fuzhou	Fuzhou HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
6	Guangdong	Guangzhou	Guangzhou HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
	Guangdong	Shenzhen	Shenzhen HTIDZ (Shenzhen Science-based Park: 1985-1996, auch Shenzhen High-Tech Industrial Park, SHIP: ab 1996)	03/1991	G, I, R, S, ZC, ZD	Vorläufer zur Shenzhen HTIDZ (Shenzhen HTIP) war der im Juli 1985 errichtete Shenzhen Science-based Park (Shenzhen Science and Technological Industrial Park, SSTIP). Aus Teilen des SSTIP wurde 1996 der SZ Hi-tech Industrial Park (HTIP) errichtet.
8	Guangdong	Zhuhai	Zhuhai HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	
9	Guangdong	Foshan	Foshan HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	
10	Guangdong	Zhongshan	Zhongshan Torch HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC, ZD	www.zstorch.gov.cn
11	Guangdong	Huizhou	Huizhou Zhongkai	1992	G, I, R, S, ZC	
12	Guangxi	Gulin	Gulin HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
13	Guangxi	Nanning	Nanning HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	
14	Guansu	Lanzhou	Lanzhou HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
15	Guizhou	Guiyang	Guiyang HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	
16	Hainan	...	Haikou HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
17	Hebei	Shijiazhuang	Shijiazhuang (Shijiazhuang) HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
18	Hebei	Baoding	Baoding HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	
19	Heilongjiang	Harbin	Harbin HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
20	Heilongjiang	Daqing	Daqing HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
21	Henan	Zhengzhou	Zhengzhou HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
22	Henan	Luoyang	Luoyang HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
23	Hubei	Wuhan	Wuhan Dong Hu	03/1991	G, I, R, S, ZC	
24	Hubei	Xiangfan	Xiangfan HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
25	Hunan	Zhuzhou	Zhuzhou HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
26	Hunan	Changsha	Changsha HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
27	Inner Mongolia	Baotou	Baotou HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	
28	Jiangsu	Nanjing	Nanjing HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	
29	Jiangsu	Suzhou	Suzhou New District (Suzhou HTIDZ, 苏州高新)	1992	G, I, R, S, ZC	Die Suzhou New Area (SNA) ist ein neues Modell der Sonderwirtschaftsgebiete; Kooperation der Regierungen der VRC (Kooperation) und Singapore (Planung, Investitionen, Management, Bau).
30	Jiangsu	Changzhou	Changzhou HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	
31	Jiangsu	Wuxi	Wuxi New District (Wuxi New Area)	1992	G, I, R, S, ZC	
32	Jianxi	Nanchang	Nanchang HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	

(Nationalstaatliche) Sonderwirtschaftsgebiete der VRC nach Typen - HTIDZ (E) - Fortsetzung

Lfd. Nr.	Provinz	Ort	Name	Jahr	Quelle/n *b	Anmerkungen
33	Jilin	Jilin	Jilin HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	...
34	Jilin	Changchun	Changchun HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	...
35	Liaoning	Shenyang	Shenyang HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	...
36	Liaoning	Anshan	Anshan HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	...
37	Liaoning	Dalian	Dalian HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	...
38	Shaanxi	Xi'an	Xi'an HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	...
39	Shaanxi	Baoji	Baoji HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	...
40	Shaanxi	Xianjiang	Yangling Agriculture	...	G, I, S	...
41	Shandong	Jinan	Jinan HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	...
42	Shandong	Weihai	Weihai HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	...
43	Shandong	Weifang	Weifang HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	...
44	Shandong	Zibo	Zibo HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	...
45	Shandong	Qingdao	Qingdao HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	...
46	Shanghai	Shanghai	Zhangjiang HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	...
47	Shanxi	Taiyuan	Taiyuan HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	...
48	Sichuan	Chengdu	Chengdu HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	...
49	Sichuan	Mianyang	Mianyang HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	...
50	Tianjin	Tianjin	Tianjin HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	...
51	Xinjiang	Urumqi	Urumqi HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	...
52	Yunnan	Kunming	Kunming HTIDZ	1992	G, I, R, S, ZC	...
53	Zhejiang	Hangzhou	Hangzhou HTIDZ	03/1991	G, I, R, S, ZC	...
54	...	Xi'an	Wugong	1992	G, I, R, S, ZC	R

Anmerkungen

\*a Daneben bestehen 61 HTIDZ (NHIPs) provinzieller Verwaltungsebene (Quelle R: 86).

\*b Quellen, die bei der hier vorliegenden Aufbereitung zum jeweiligen SWG-Typ verwendet wurden (vgl. Anhang 12.6 für die vollständige Liste)



(Nationalstaatliche) Sonderwirtschaftsgebiete der VRC nach Typen - FTZ (J)

Typ:	J		Free Trade Zone, FTZ			
Anzahl gesamt:	15 (G, H, R) / 13 (S, ZF) / 12 (A, H, P) / 5 (N) *a, b, d		Quelle Anzahl: A, G, H, N, P, R, S, ZF, *d			
Kurzinfo	FTZs wurden üblicherweise innerhalb von SEZs oder Städten nach Genehmigung durch den chinesischen Staatsrat errichtet. Sie dienen u.a. der Abwicklung des internationalen Handels und der Weiterverarbeitung für die Wiederausfuhr.					
Lfd. Nr.	Provinz	Ort	Name	Jahr	Quelle/n *d	Anmerkungen
1	Fujian	Fuzhou	Fuzhou FTZ (Mawei FTZ)	nach 1992	A, G, H, R, S ...	
2	Fujian	Xiamen	Xiangyu FTZ	nach 1992	A, G, H, R, S ...	
3	Guangdong	Guangzhou	Guangzhou FTZ	04/1991	A, G, R, S ...	
4	Guangdong	Shenzhen, Futian District	Futian FTZ (Futian International Industrial Zone)	04/1991	G, R ...	
5	Guangdong	Shenzhen, Yantian District	Yantian FTZ	04/1991	G, R	Verwaltungsbehörde: Shenzhen Municipal People's Government.
6	Guangdong	Shenzhen (Yantian District - Quellen A, S)	Shantoujiao FTZ (Shantoujiao Bonded Industrial Zone)	1986-1991 *c	A, G, H, R, S, ZF	Verwaltungsbehörde: Shenzhen Municipal People's Government.
7	Guangdong	Shantou	Shantoujiao FTZ	04/1991	G, H, R ...	
8	Guangdong	Zhuhai	Zhuhai FTZ	03/1992	G, H, R ...	
9	Hainan	Hainan	Haikou FTZ	03/1992	A, G, H, R, S ...	
10	Jiangsu	Zhangjiagang	Zhangjiagang BZ	03/1992	A, G, H, R, S, ZB ...	
11	Liaoning	Dalian	Dalian FTZ	04/1991	G, R, S, ZF ...	
12	Shandong	Qingdao	Qingdao FTZ	03/1992	A, G, H, R, S ...	
13	Shanghai	Shanghai	Waigaoqiao FTZ	1990	A, G, H, R, S, ZF ...	
14	Tianjin	Tianjin	Tianjin FTZ (Tianjin Port BZ)	04/1991	A, G, H, R, S, ZF ...	
15	Zhejiang	Ningbo	Ningbo FTZ	03/1992	A, G, H, R, S ...	

Anmerkungen

\*a Quelle S nennt 12 FTZs, während die Anzahl mit 13 angegeben wird.

\*b Quelle H listet nur 12 Zonen, spricht aber von 15.

\*c 1987 errichtet, 1991 genehmigt. Quelle R (S.90) dagegen gibt die Gründung der ersten FTZ Chinas innerhalb der Shenzhen SEZ für das Jahr 1986 als auch für das Jahr 1988 an.

\*d Quellen, die bei der hier vorliegenden Aufbereitung zum jeweiligen SWG-Typ verwendet wurden (vgl. Anhang 12.6 für die vollständige Liste)



## 12.6 Verweise zu den Anlagen 12.3 bis 12.5

- A ChinaInvest (2008b) Government Strategies – Opening Zones, China International Electronic Commerce Center (ed.), [http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/policy/opening\\_zones.html](http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/policy/opening_zones.html), letzter Zugriff: 31.07.2008.
- B FU, Z. (富子梅) (2005) Seating Arrangement of National Development Zones (中国国家级开发区座次排定), <http://www.bjinfobank.com/IrisBin/Text.dll?db=HK&no=2227214&cs=8741999&str=经济技术开发区+广州>, Stand 12.09.2005, Zugriff im Februar 2007 (in Chinese, translated by Wu, T.).
- C ChinaInvest (2008a) Characteristics of Chinese Development Zones, China International Electronic Commerce Center (ed.), [http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e\\_zgkfq/e\\_kfqt.html](http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e_zgkfq/e_kfqt.html), letzter Zugriff: 31.07.2008.
- D ChinaInvest (2008h) National Free Trade Zones, China International Electronic Commerce Center (Ed.), [www.chinainvest.com.cn/E/invest/policy/ftz.html](http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/policy/ftz.html), letzter Zugriff: 31.07.2008
- E ChinaInvest (2008c) List of Bonded Zones in China, China International Electronic Commerce Center (ed.), [http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e\\_zgkfq/e\\_12kf.html](http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e_zgkfq/e_12kf.html), letzter Zugriff: 31.07.2008.
- F ChinaInvest (2008f) List of Regional Development Zones in China, China International Electronic Commerce Center (ed.), [http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e\\_zgkfq/e\\_tzhj.html](http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e_zgkfq/e_tzhj.html), letzter Zugriff: 31.07.2008.
- G De Beule, F. and Van Den Bulcke, D. (2005) Upgrading China's Competitiveness: From Special Economic Zones to Science and Technology Clusters, Institute of Development Policy and Management University of Antwerp, Antwerp.
- H ChinaInvest (2008g) National Export Processing Zones, China International Electronic Commerce Center (ed.), [www.chinainvest.com.cn/E/invest/policy/epz.html](http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/policy/epz.html), letzter Zugriff: 31.07.2008.
- I ChinaInvest (2008e) List of Economic and Technological Development Zones in China, China International Electronic Commerce Center (Ed.), [http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e\\_zgkfq/e\\_35kf.html](http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e_zgkfq/e_35kf.html), letzter Zugriff: 13.08.2008.
- J ChinaInvest (2008d) List of Border Economic Cooperation Zones in China, China International Electronic Commerce Center (ed.), [http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e\\_zgkfq/e\\_14kf.html](http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/e_zgkfq/e_14kf.html), letzter Zugriff: 31.07.2008.
- K K = B
- L ChinaInvest (2008i) National Tourist and Holiday Resort, China International Electronic Commerce Center (ed.), [www.chinainvest.com.cn/E/invest/policy/thr.html](http://www.chinainvest.com.cn/E/invest/policy/thr.html), letzter Zugriff: 31.07.2008.
- M M = L
- N Ng, L. F. Y. and Tuan, C. (2001) FDI Promotion Policy in China: Governance and Effectiveness, *The World Economy* **24**, 1051-1074.
- O Wang, H. (2007) The forefront of urban China. New Special Development Zones and their impact on the spatial transformation of Chinese cities – A case study of Xi'an, In *Geographisches Institut, Kölner Geographische Arbeiten, Heft 88*, PhD thesis, Universität zu Köln, Köln.
- P Boyenge, J.-P. S. (2007) ILO database on export processing zones (Revised), April 2007, Working Paper WP.251 (Ed., International Labour Office – Sectoral Activities Programme) Geneva.
- Q Ministry of Commerce (The People's Republic of China) (Ed.) (2008) Economic and Technological Development Area, <http://english.mofcom.gov.cn/staticpage/bda.shtml>, letzter Zugriff: 07.10.2008.
- R Meng, G. (2003) The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People's Republic of China, Dissertation, Doctor of Natural Sciences, Ruprecht-Karls University of Heidelberg, Heidelberg.
- S Wenger Vieli Belser (2003) Special Economic Areas of China and WTO – Will the Privileges Survive?
- T Song, D. (2006) Special Economic Zones and Economic Growth in China, In *Conference of "Special Economic Zones: Growth Drivers of Maharashtra"* Consulate-General of the People's Republic of China in Mumbai, World Trade Centre, Mumbai, 05.06.2006, <http://mumbai.china-consulate.org/eng/xw/t256518.htm>, letzter Zugriff: 08.01.2008.
- U GZBOFTEC (Ed.) (2007) *Bureau of Foreign Trade and Economic Cooperation of Guangzhou Municipality (GZBOFTEC): White Paper on Guangzhou Foreign Trade and Economy*, Guangzhou.
- V Chu, S. E. (2008) Four New Gardens Added to Huanghuagang Science Park, In [www.lifeofguangzhou.com](http://www.lifeofguangzhou.com), 21.01.2008, Guangzhou, letzter Zugriff: 16.10.2008.
- W nicht vergeben

- X UNDP (2003) The Urban Governance Initiative (United Nations Development Programme, UNDP-TUGI), *Environment & Urbanization*, **15**, 1, 159-170.
- Y Tumen Secretariat (1995) 1995 Agreement on the Establishment of the Tumen River Area Development Coordination Committee, Signed in New York on 6 December 1995 (Ed., Tumen Secretariat), <http://www.tumenprogramme.org/index.php?id=131>, letzter Zugriff: 22.10.2008.
- Z Jin, H. (2007) *Aspects of Guangdong Province*, Cartographic Publishing House of Guangdong Province, Guangzhou.
- ZA YAN, L. (严利 - Reporter) and XU, M. (Correspondent) (2003) The Plan to Expand the *Guangzhou Economic and Technological Development District* was approved (广州经济技术开发区"扩版"计划获批), In *Guangzhou Daily*, 22.08.2003, <http://www.bjinfobank.com/IrisBin/Text.dll?db=HK&no=1706730&cs=8475524&str=经济技术开发区+广州>, letzter Zugriff: 16.03.2007 (in Chinese, translated by Tang, M.).
- ZB Herrmann-Pillath, C. and Feng, X. (2004) Competitive Governments, Fiscal Arrangements, and the Provision of Local Public Infrastructure in China: A Theory-driven Study of Gujiao Municipality, *China Information*, **18**, 373-428.
- ZC Wang, S. (2004) From Special Economic Zones to Special Technological Zones, In *Changing China: A Geographical Appraisal* (Eds., Hsieh, C.-m. and Lu, M.) Westview Press, Boulder, Oxford, 137-155.
- ZD Huang, L. (2001) The New Industrial Space into the 21st Century. The Hi-tech Industrial Development and its Spatial Strategy in Shenzhen, Master thesis, Centre for Urban Planning and Environmental Management, The University of Hong Kong, Hong Kong.
- ZE Han, S. S. and Yan, Z. (1999) China's Coastal Cities: Development, Planning and Challenges, *Habitat International*, **23**, 217-229.
- ZF Taubmann, W. (2003) Wirtschaftsregionen, In *Das große China-Lexikon* (Hrsg., Staiger, B., Friedrich, S. und Schütte, H.-W.) Institut für Asienkunde Hamburg, Darmstadt, 863-866.
- ZG Svenson, C. (2007) Dynamics of Special Economic Areas in South China. Industrial Upgrading and Improving Working Conditions, *University essay*, Lund University, Department of Economics.
- ZH KE, J. (柯教初) (2006) Study on the Policy of Introduction of Foreign Capital in Guangzhou (广州引进海外创新资源的对策研究) In *Blue Book – Guangzhou Science and Technology Development Report of China*, Social Sciences Academic Press, China, 93-112 (in Chinese, translated by Wu, T.).
- ZI GUANGZHOU DEVELOPMENT DISTRICT (Ed.) (2004) *Guangzhou Economic and Technological Development District, High-tech Industrial Development Zone, Export Processing Zone and Bonded Zone* (广州经济技术开发区高新技术产业开发保税区出口加工区), <http://www.getdd.gov.cn/web/jsp/mode/single.jsp?moduleId=0201>, letzter Zugriff: 26.03.2008 (in Chinese, translated by student assistants).
- ZJ Schröder, F. (2009) Urban Governance in Guangzhou, China. Eine Analyse von Regelungsstrukturen aktueller Stadtentwicklungsprozesse (unveröffentlichte Diplomarbeit), Institut für Geographie – Abt. Wirtschaftsgeographie, Universität Hamburg, Hamburg.
- ZK Guangdong Provincial Bureau of Statistics and Guangdong Survey Office of National Bureau of Statistics (2007) *Guangdong Statistical Yearbook 2007*, China Statistics Press, Guangzhou.
- ZL Shen, J., Feng, Z. and Wong, K. Y. (2006) Dual-track urbanization in a transitional economy: The case of Pearl River Delta in South China, *Habitat International*, **30**, 690-705.
- ZM Enright, M. J., Chang, K.-m., Scott, E. E. and Zhu, W.-h. (2003) *Hong Kong and the Pearl River Delta: The Economic Interaction*, The 2022 Foundation, Hong Kong.
- ZN Department of Urban Studies & Planning – Massachusetts Institute of Technology (Ed.) (2001) Project 2022: Hong Kong & the Pearl River Delta – State of the Region, Stand September 2001, <http://www.cityu.edu.hk/p2022/sotr/sotrfrm.htm>, letzter Zugriff: 02.02.2009.
- ZO British Chamber of Commerce, Guangdong (2004) Mother of Pearl – The early opening-up of Guangdong Province has created the thriving Pearl River Delta.
- ZP Guangzhou Development District (Ed.) (2007) *Guangzhou Development District Website*, [www.getdd.gov.cn](http://www.getdd.gov.cn), letzter Zugriff: 12.09.2007 (English version).
- ZQ Xu, J. and Yeh, A. G. O. (2003) Guangzhou – City profile, *Cities*, **20**, 361-374.

# 13 Anhang zur Einreichung der Dissertation

## 13.1 Eidesstattliche Versicherung

Hiermit erkläre ich an Eides statt, dass ich die vorliegende Dissertationsschrift selbst verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.

Lüneburg, den 01.11.2015



## 13.2 Liste der im Zusammenhang mit der Arbeit entstandenen Ergebnisse

### Veröffentlichungen

- Becker, M. (2009): Emerging Stakeholders in China's Urban Governance – The Case of Guangzhou Development District in the Pearl River Delta. Paper for the essay competition of the Irmgard Coninx Foundation for the Tenth Berlin Roundtables on Transnationality, Section Urban Governance, March 2009.
- Becker, M. (2008): Rezension zu Fulong Wu (Ed.): China's Emerging Cities – The making of new urbanism (Routledge, 2007). In: Deutsche Gesellschaft für Asienkunde e.V. (Hrsg.) (2008): ASIEN, 2008/109, Hamburg.
- Becker, M., Waibel, M. & Altröck, U. (2007) Wirtschaftliche Sonderzonen als Ausgangspunkt zur Erklärung der Entwicklung der megaurbanen Region Perflusdelta in China. Diskussion einer empirischen Operationalisierung anhand von "modes of governance". Pacific News No. 28, 26-31.
- Breitung, W., Becker, M. & Schoon, S. (equal authors, 2007) Analysis of Governance Modes in the Chinese Context - On the Adaptation of a Western Concept. Conference paper, Conference on "Public Governance – Theories and Practices", Universidad de Macao, Macau.

### Weitere Veröffentlichungen und Arbeitspapiere

- Becker, M. (2009): Empirische Untersuchung von Governanceformen in Guangzhou – Fallstudie: Guangzhou Development District, Investitionsklima. Internes Arbeitspapier, März 2009.
- Arri, M., Becker, M., Schoon, S. (2008): Interim Report, PRD1 Borders and Urban Governance. Period documented: February 2007 – April 2008. Internal Project Report submitted to the DFG. April 2008.
- Becker, M., Schoon, S. (2008): Experiences during the working process, Report. April 2008.
- Becker, M., Schröder, F. (2008): Wer macht Stadt in China? – Akteure und Stadtentwicklungsstrategien im Wandel. Paper, China Workshop in Iserlohn, 07-08 February 2009.
- Arri, M.; Becker, M.; Schoon, S. (2008): Interim Report. PRD1 – Borders and Urban Governance. April 2008. Internal Working Paper.
- Becker, M. (2008): Report on the Quantitative Survey of Employees, Guangzhou – Guangzhou Economic and Technological Development District – Public Park, November 28 until December 8, 2007. April 2008. Working Paper.
- Becker, M. (2008): Expose PhD project, presented at the 3rd DGA Nachwuchstagung, Wiesneck, 25-27 January 2008.
- Becker, M. (2008): Eindrücke und Antworten - Vorbereitungen zum Kolleg des DFG SPP 1233 in Berlin, Januar 2008.
- Working Paper "Analysekonzzept des Teilprojekts 'Borders and Governance' zum YRWS" DFG SPP 1233 Young Researchers Workshop, Bensberg, 19-21 June 2007.
- Becker, M. (2007): Background/Discussion Paper Economic Entities, 11.06.2007.

## Präsentationen

- March 2009, Matthias Becker: Emerging Stakeholders in China's Urban Governance – The Case of Guangzhou Development District in the Pearl River Delta, Tenth Berlin Roundtables on Transnationality, Section Urban Governance, March 2009.
- February 2009, Matthias Becker und Friederike Schröder: Wer macht Stadt in China? – Akteure und Stadtentwicklungsstrategien im Wandel, China Workshop Iserlohn, 07-08 February 2008.
- November 2008, Matthias Becker: "Boundary-drawing and differentiated urban governance – the link between empiricism and theory", mit Werner Breitung; Cooperation Workshop des DFG Schwerpunktprogramms 1233 "Megacities – Megachallenge", DFG/Universität Köln/Sun Yat-sen University, Guangzhou.
- September 2008, Matthias Becker: "Wer macht Stadt in China? Akteure der Stadtentwicklung und städtische Regelungsprozesse in der mega-urbanen Region des Perflusdeltas"; Presentation on the occasion of the event Chinatime 2008 in Hamburg, 15 September 2008; Universität Hamburg, Hamburg.
- Deutsche Gesellschaft für Asienkunde, 3. DGA Nachwuchstagung, Wiesneck, Germany, 25-27 January 2008, Matthias Becker: Städtische Entwicklungsstrategien im Perflusdelta, China – Identifikation von Steuerungsmodi in Wirtschaftseinheiten mittels eines Urban Governance-Konzeptes.
- Conference on "Governance – Theories & Practices", Universidad de Macau, Macau, 25-26 October 2007, Matthias Becker und Werner Breitung: Analysis of Governance Modes in the Chinese Context - On the Adaptation of a Western Concept.
- July 2007, Matthias Becker: „Theoretical background and conceptual approaches – PRD 1 project 'Borders and Urban Governance'“, Theory Workshop des DFG Schwerpunktprogramms 1233 "Megacities – Megachallenge", DFG/Universität Köln, Bonn.
- June 2007, Matthias Becker: „Identifikation von Regelungs- und Steuerungsstrategien für wirtschaftliche Sonderzonen – konzeptionelle Ansätze“, Young Researchers Workshop des DFG Schwerpunktprogramms 1233 „Megacities – Megachallenge“, DFG/Universität Köln, Bensberg.
- June 2007, Matthias Becker: „Identifikation von Regelungs- und Steuerungsstrategien für wirtschaftliche Sonderzonen in China – Konzeption für eine Doktorarbeit“, Tagung Südostasien, Universität Göttingen, Göttingen.

### 13.3 Kurzfassung – Deutsch

Die vorliegende Arbeit zu Urban Governance im Perflussdelta zielt auf die Identifikation von Governance-Formen in der Volksrepublik China unter Anwendung des integrativen Analysekonzeptes von DIGAETANO und STROM (2003). Mit diesem Konzept sollen weiterführende Erkenntnisse zu Koordinationsprozessen in chinesischen Städten bzw. Wirtschaftseinheiten als funktionalen Stadtteilen gewonnen werden, als es bisherige Ansätze leisten konnten. Da es bisher noch nicht in größerem Umfang außerhalb eines westlichen Stadtkontextes verwendet wurde, erfolgt für die Policyanalyse eine Rekonzeptualisierung sowie Anpassungen zur Operationalisierung zur empirischen Fallbetrachtung des „Guangzhou Development District, GDD“. Im Kern des Analysekonzeptes stehen Institutionen, die eingebunden sind in ein institutionelles Milieu, wo sie mit den Faktoren des strukturellen Kontextes, des Kontextes der politischen Kultur und der beteiligten politischen Akteure zusammenwirken und so die Urban-Governance-Prozesse prägen. Die empirische Annäherung an den Untersuchungsgegenstand erfolgt entsprechend über die Betrachtung wirtschaftlicher Reformprozesse (u.a. der Maßnahmen zu Sonderwirtschaftsgebieten und den Entwicklungen im Rahmen zunehmenden Wettbewerbs zwischen den chinesischen Städten), über die Identifikation wesentlicher, auch auf der lokalen Ebene wirkenden Wesenszüge der politischen Kultur sowie über die Beschäftigung mit politischer und wirtschaftlicher Organisation bzw. dem vorherrschenden Akteursgefüge in Wirtschaftseinheiten von Guangzhou. Ausgerüstet mit diesem kontextbezogenen Wissen wird am Beispiel vier größerer Fallkomplexe (darunter umfassende Neugliederungen des GDD und der Einsatz staatlicher Förderunternehmen als wichtige Entwicklungsinstrumente) einerseits offenkundig, dass der auf der Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus aufbauende Governance-Ansatz von DIGAETANO und STROM geeignet ist, Koordinationsprozesse politischer Entscheidungsprozesse über Governance-Formen auch in außerwestlichen Kontexten zu beschreiben; wobei unter Rückgriff auf die idealtypischen Governance-Formen der beiden Autoren für die betrachteten Prozesse eine hybride Mischform zwischen „Managerialism“ und „Clientelism“ identifiziert werden kann. Andererseits wird gleichzeitig die Notwendigkeit deutlich, Governance-Formen über eine indikatorenfokussierte Betrachtung zu identifizieren, ohne aus dieser idealtypische Governance-Formen abzuleiten. Idealtypische Formen bergen die Gefahr, dass lediglich vermeintliche Aggregatzustände als abstrakte Kennzeichnung der Beziehungen benannt werden und darüber die tatsächlichen Eigenschaften der vorherrschenden Beziehungen zwischen und innerhalb der formalen Institutionen aus dem Blick geraten. Nur mit einer indikatorenfokussierten Vergleichsperspektive lassen sich jedoch Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Urban Governance in den Blick nehmen, die das Ziel jeder (kultur-)vergleichenden Analyse sein müssen.

### 13.4 Short version – English

The aim of this thesis on urban governance in the Pearl River Delta is the identification of modes of governance in the People's Republic of China utilising the integrated analytical framework of DiGAETANO and STROM (2003). This framework provides a deeper insight into the coordination processes in Chinese cities – or economic entities as functional urban districts – than previous approaches have been able to achieve. As it has so far not been applied to any great extent outside the context of a western city, the policy analysis requires reconceptualisation, as well as operationalisation adjustments, for an empirical case study of the '*Guangzhou Development District, GDD*'. At the centre of the analytical framework are institutions that are integrated into an institutional milieu in which they interact with factors within the structural context, the context of political culture and the political actors involved, and therefore influence the processes of urban governance. The empirical approach to the research subject is effected accordingly through the study of economic reform processes (including measures aimed at special economic areas and development within the framework of increasing competition between Chinese cities), through the identification of essential traits of political culture which also have an effect at the local level, and by addressing political and economic organisations, in effect the predominant group of actors within Guangzhou's economic entities. Equipped with this contextual knowledge, it becomes clear on the one hand – from the examples of four bigger sets of cases (including the extensive restructuring of the GDD and the use of state development and investment companies as important instruments of development) – that the governance approach of DiGAETANO and STROM based on the perspective of actor-centred institutionalism is also valid in describing the coordination of political decision-making processes through modes of governance in non-western contexts; whereby, having recourse to the two authors' modes of governance as ideal types for the processes being considered, a hybrid form of '*managerialism*' and '*clientelism*' can be identified. At the same time, on the other hand, there is a clear need to identify modes of governance by means of an indicator-focused study, without deriving ideal types from this. Ideal types conceal the danger of labelling merely presumed aggregated states of matter with an abstract relationship designation and, moreover, of overlooking the actual characteristics of the predominant relationships between and within the formal institutions. Only through an indicator-focused comparative perspective can similarities and differences in urban governance, which must be the aim of any (culturally) comparative analysis, be taken into account.