

# Wirtschaftliche Sonderzonen als Ausgangspunkt zur Erklärung der Entwicklung der megarurbanen Region Perlfussdelta in China

## Diskussion einer empirischen Operationalisierung anhand von "modes of governance"

Matthias Becker, Michael Waibel, Uwe Altröck

Als Folge der Transformationspolitik Chinas seit Ende der 1970er Jahre erfährt das in der südchinesischen Provinz Guangdong gelegene Perlfussdelta (Pearl River Delta, PRD), zu dem auch die Sonderverwaltungszonen Hong Kong und Macao gezählt werden, ein außergewöhnliches, hochdynamisches Wachstum. Dadurch hat sich das PRD zu einer megarurbanen Region mit einer polyzentrischen Stadtstruktur entwickelt, die sich in der Existenz mehrerer überregional bedeutender Städte widerspiegelt (LAQUIAN 2005: 31). Anstoß zu dieser Entwicklung war die Ausweisung von wirtschaftlichen Sonderzonen durch die Regierung in Beijing. Diese wurden im Zuge der außenwirtschaftlichen Öffnung Chinas als zentrales Instrument zur Einwerbung und Kanalisierung ausländischer Direktinvestitionen (Foreign Direct Investments, FDI) eingesetzt, um globales Kapital in ausgewählten Branchen anzuziehen. Mit der Errichtung von zwei Sonderwirtschaftszonen (Special Economic Zones, SEZs) in Shenzhen und Zhuhai 1979/80 sowie

in der Folgezeit weiteren Zonenausweisungen wie der „offenen“ Küstenregion PRD 1985 (erweitert 1987) wurde das PRD zur Testregion für die marktwirtschaftliche Öffnung Chinas. Die Sonderzonen stellten hierbei den Ankerpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung der Region dar. Diese Politik war überaus erfolgreich, so dass die Provinz Guangdong mit ihrer Hauptstadt Guangzhou bis heute die meisten FDI in China eingeworben hat (vgl. FRIEDMANN 2005: 38; ENRIGHT et al. 2003: 111; TANG 2000).

Im weiteren Verlauf des Transformationsprozesses baute die Nationalregierung die Fördermaßnahmen stärker aus und bezog weitere Regionen und Städte ein. So erfolgte, bedingt etwa durch Lerneffekte und die spezifische Nachfrage transnationaler Unternehmen eine weitere Diversifizierung und Spezialisierung der Ausweisungspolitik für wirtschaftliche Sonderzonen. Als Folge von Dezentralisierungsmaßnahmen, etwa der Erlaubnis zu stärkerer lokaler finanzieller und fiskalischer Autonomie sowie zum Außenhandel und entsprechen-

den Anpassungen in der Stadtpolitik (vgl. SHEN 2005: 43-45; GAUBATZ 2005: 1001f.; HUGENTOBLE et al. 2002: 51; ZHANG 2002: 2301; WEI 2001) sind seit den 1990er Jahren auch Provinzen, Städte, Stadtbezirke und sogar private Träger in der Lage, wirtschaftliche Sonderzonen auszuweisen und diese zu betreiben.<sup>1</sup> Ermuntert durch den Erfolg der staatlichen Zonen entwickelten lokale Akteure ebenfalls eine Vielzahl verschiedener Zonen. Mittlerweile existiert in China und im PRD eine teilweise unüberschaubare Palette von Zonentypen. So hat die Dezentralisierung der Förderzonenpolitik auf Akteure unterschiedlicher staatlicher Ebenen auf gesamtstädtischer oder regionaler Ebene zu Steuerungswidersprüchen geführt: Während auf kommunaler oder Distriktebene jeweils eine vergleichsweise geordnete Ansiedlungspolitik und stringente Anreizsysteme für bestimmte Branchen verfolgt wurden, kam es häufig zur Konkurrenz ähnlich profilierter Zonen benachbarter Gebietskörperschaften. Im Stadtgebiet von Guangzhou werben als Folge dieser Entwicklung mittlerweile mehr als ein Dutzend Science Parks um die Ansiedlung von entsprechenden Unternehmen.

Prinzipiell können die einzelnen Zonen hinsichtlich ihrer Anreizsysteme, ihrer administrativen Struktur sowie ihrer Größe unterschieden werden.<sup>2</sup> Je nach Zonentyp sind spezifische Steuervergünstigungen, Einfuhrbestimmungen, Infrastrukturmaßnahmen etc. vorgesehen. Diese sind gewöhnlich in einem klaren und transparenten Regelwerk dokumentiert. Exportförderzonen (EPZs) sind z.B. auf verarbeitende Unternehmen ausgerichtet, die Lohnkostenvorteile nutzen und für den Export produzieren möchten, während High-Tech Industriezonen (HTIDZs) für innovative Technologieunternehmen Ansiedlungsvorteile bieten. Hinsichtlich der Verwaltung sind öffentliche, halböffent-

### Teilprojekt Borders and Governance

Im Rahmen des DFG SPP 1233 führen die Universitäten Hamburg und Kassel (Deutschland) sowie die Sun Yat-sen Universität in Guangzhou (China) ein Teilprojekt mit dem Titel „Border-drawing and Spatial Differentiation of Urban Governance Modes in the Pearl River Delta“ durch. Die erste Phase des Projektes startete im Januar 2007 mit einer Laufzeit von zwei Jahren.

Zentrale Hypothese des Vorhabens ist die Annahme, dass Grenzziehung und eine selektive Ausdifferenzierung der politischen Steuerung von städtischen Teilräumen zur Sicherung der Regierbarkeit hochdynamischer und diverser megarurbaner Regionen eingesetzt werden. Um eine empirische Operationalisierung zu ermöglichen, werden drei räumliche Einheiten dazu konzeptionell unterschieden: Administrative Einheiten (z.B. „Special Administrative Region“ Hong Kong), Wirtschafts- (z.B. Exportförderzonen) und Wohneinheiten (z.B. „Gated Communities“). Über die Analyse dieser räumlichen Einheiten wird eine Typologie von „governance modes“ erstellt. Bei den „governance modes“ handelt es sich nach DIGAETANO/STROM 2003 um nicht-formelle Arrangements, die die Beziehungen innerhalb und zwischen formalen Institutionen bestimmen.

Ziel des Teilprojekts ist es, ausgehend von den räumlichen Einheiten durch die Identifikation von „governance modes“ Selbstorganisation und informelle Prozesse zu verstehen. Die Ergebnisse des Vorhabens leisten somit einen Beitrag zum Verständnis der Regierungsführung und Steuerung (governance) der hochdynamischen Transformationsgesellschaft Chinas sowie allgemein zur Regierbarkeit megarurbaner Regionen.

Innerhalb des Projektes beschäftigt sich die Arbeitsgruppe der Universität Hamburg empirisch insbesondere mit den Wirtschaftseinheiten.

Mehr Informationen:

[www.bordersandgovernance.gwdg.de](http://www.bordersandgovernance.gwdg.de).

fentliche und private Träger zu nennen. Daneben existieren Joint Venture- bzw. Public-Private-Partnership-Formen.

Hinsichtlich der Ausdehnung können ebenfalls zwei Unterscheidungen getroffen werden. Während einige Zonen den Charakter von räumlich klar abgegrenzten Industrieparks besitzen und Raum sowie Einrichtungen für bestimmte Typen von Unternehmen bieten („Free Trade Zones“ – FTZs, EPZs), sind andere Zonen eher als administrative Einheiten zu sehen, in denen die bestimmten Fördermaßnahmen greifen, wie bei den SEZs oder den „Open Economic Regions“ (OERs). Innerhalb der SEZs und der OERs können sich wiederum weiter abgegrenzte wirtschaftliche Sonderzonen mit ihren unterschiedlichen Anreizsystemen und Verwaltungsstrukturen befinden.

In Guangzhou gibt es heute unterschiedlichste Zonen, die den verschiedenen Verwaltungsebenen zuzuordnen sind. Die „Nansha Economic and Technological Development Zone“ (Nansha ETDZ) sowie der im weiteren Verlauf dieses Beitrages näher beschriebene „Guangzhou Development District“ (GDD) stehen unter nationalstaatlicher Verwaltung. Von der lokalen Stadtverwaltung wird hingegen beispielsweise der „Tianhe Software Park“ betrieben. Ein privater Träger managt etwa den „Civilian High-Tech Park Guangzhou“.

Die hohe Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung mit den Sonderzonen als deren Kristallisationskern sowie weiteren Reformmaßnahmen (vgl. ZHANG 2002: 2301) führten im PRD u.a. zu extrem hoher Arbeitsmigration, starken Urbanisierungsprozessen und zu einem Wandel in den Verwaltungsstrukturen. Mit der erfolgreichen Industrialisierung, ausgehend von Shenzhen, veränderte sich das städtische System im PRD signifikant. Dabei sind im Verlauf des Transformationsprozesses, u.a. angetrieben durch die Ausweisung der verschiedenen Wirtschaftsförderungszonen, zunehmende ungleiche Entwicklungen zu verzeichnen (vgl. HAMPTON 2006: 28f.). Der großen Dynamik und Gleichzeitigkeit der Prozesse in den verschiedensten Bereichen (Wirtschaft, Arbeit, Umwelt, Verkehr, etc.), die während der marktwirtschaftlichen Öffnung auftraten (und auftreten), wurde seitens der staatlichen Steuerungs-

behörden über fortwährende, diverse Anpassungen der Regulierungen, Reformmaßnahmen, Verwaltungsapparate und Masterplanungen begegnet. Es konnte aber keine kohärente Planung geschaffen werden, die die Entwicklungen insgesamt zu erfassen und zu steuern vermochte (vgl. FRIEDMANN 2005: 38; ENRIGHT et al. 2003: 111; TANG 2000). Während etwa staatliche und kommunale Behörden überaus erfolgreich zahlreiche wirtschaftliche Sonderzonen für die Ansiedlung von transnationalen Unternehmen auswies, wurde die Wohnraumversorgung für die Millionen von Arbeitsmigranten aus den ländlichen Gebieten, die in den wirtschaftlichen Sonderzonen tätig wurden, vernachlässigt. Als Folge siedelten sich die ländlichen Zuwanderer, die aufgrund ihres Aufenthaltsstatus keinen Zugang zum städtischen Wohnungsmarkt hatten, vielfach in den so genannten „urban villages“<sup>43</sup> an. So führte die Politik der Ausweisung von wirtschaftlichen Sonderzonen innerhalb dieser abgegrenzten Gebietseinheiten zu einem vergleichsweise hohen Maß an staatlicher Steuerungsfähigkeit. Außerhalb dieser Wirtschaftsförderungszonen kam es hingegen etwa in den „urban villages“ durch den Zuzug von Arbeitsmigranten zu einer Zunahme von Informalität und Selbstorganisation.

Ein Abbild dieser vielschichtigen Abläufe ist ein hoher Grad an Fragmentierung in den Städten, welche ein dichtes Nebeneinander urbaner Räume mit hohen wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten aufweisen. Im PRD finden sich so oft Gemengelagen von Wirtschaftseinheiten und Wohneinheiten unterschiedlichster Ausprägungen wie Industriezonen, Gated

Communities, Urban Villages, Komplexe von „Township Village Enterprises“ (TVEs) und Bereiche städtischer Landwirtschaft in unmittelbarer räumlicher Nähe.

### Forschungsansätze

Angesichts der hohen Komplexität der verschiedenen, ineinander verwobenen, zeitlich parallel und verschoben ablaufenden Entwicklungen im PRD stellt sich die Frage, wie Regierungs- und Steuerungsabläufe sowie Prozesse der Selbstorganisation und Informalität in solch einer megaurbanen Region erfasst und analysiert werden können. Dazu scheint ein Ansatz sinnvoll, der abgegrenzte räumliche Einheiten betrachtet. Es wird angenommen, dass in der Phase der dynamischen Herausbildung einer megaurbanen Region die Steuerung der Stadtentwicklung durch den Zentralstaat – und zunehmend durch die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften – nur begrenzt in der Lage ist, zeitnah mit der Ansiedlung von Unternehmen in den wirtschaftlichen Sonderzonen auch die dazu benötigten weiteren städtischen Funktionen, insbesondere Wohnungen, bereitzustellen. Um dennoch die Zuwanderung der ländlichen Bevölkerung zu ermöglichen, werden in den genannten räumlichen Einheiten bestimmte Formen von Informalität und Selbstorganisation zugelassen, um ein preiswertes und flexibles Reservoir von Arbeitskräften zur Verfügung zu haben. Vor diesem Hintergrund wird die These aufgestellt, dass es für den Staat funktional sein kann, bis zu einem gewissen Grad informelle Aktivitäten selektiv zuzulassen, um den wirtschaftlichen Aufschwung

---

### DFG SPP 1233

Mit dem Schwerpunktprogramm (SPP) 1233 „Megastädte: Informelle Dynamik des Globalen Wandels“ fördert die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) Untersuchungen zu dem Phänomen der „Megastädte“. Die Programmlaufzeit ist sechs Jahre, unterteilt in drei zweijährige Phasen.

Übergeordnetes Ziel des Programms ist die Erarbeitung von Theorie- und Modellansätzen zur Erfassung und Erklärung der Zusammenhänge zwischen hochkomplexen, informell ablaufenden megaurbanen Prozessen sowie den Auswirkungen globalen Wandels auf Entwicklung und Reorganisation räumlicher, sozialer und institutioneller Beziehungen in Megastädten. Im Besonderen stehen die Prozesse und Interaktionen mit hoher Entwicklungsdynamik und Gesellschaftsrelevanz zu den Oberthemen Planungs- und Regierbarkeit, urbane Ökonomien, Stoff- und Ressourcenflüsse sowie Siedlungsentwicklung im Mittelpunkt des Vorhabens.

Im SPP 1233 werden insgesamt neun Teilprojekte durch Universitätskonsortien in zwei megaurbanen Regionen durchgeführt. Räumlich konzentriert sich das Programm auf das Perlfussdelta in der chinesischen Provinz Guangdong, in dem sechs Forschungsvorhaben umgesetzt werden. Drei weitere Projekte behandeln das zweite Untersuchungsgebiet, die Region Dhaka, Bangladesch.

Mehr Informationen:

[www.megacities-megachallenge.org](http://www.megacities-megachallenge.org).

Deutsche  
Forschungsgemeinschaft  
**DFG**

nicht zu gefährden. Die Regierung und Steuerung der Stadtregion beschränkt sich dabei auf die Bereitstellung der den wirtschaftlichen Wachstumsprozess unterstützenden notwendigen Infrastruktur (große Hauptverkehrsstraßen, leitungsgebundene Infrastruktur, Häfen usw.). In den wirtschaftlichen Sonderzonen werden die Steuerung und das Management zum großen Teil an Sonderbehörden delegiert. Solange noch kein ausgereiftes Steuersystem für die gesamte megaurbane Region existiert, ermöglichen die von den angesiedelten Unternehmen abzuführenden Abgaben dann eine relativ direkte und schnelle Beteiligung der Unternehmer an den Infrastrukturkosten, welche das Risiko der Vorleistungsinvestitionen der Gebietskörperschaften minimiert.

Es wird deutlich, dass in der dynamischen Wachstumsphase der Staat in verschiedenen Raumeinheiten unterschiedliche Steuerungsstrategien anwendet, die die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens herstellen und teilweise darauf angewiesen sind, in späteren Entwicklungsphasen Zug um Zug eine Aufwertung der verbrauchernahen Infrastruktur, der Versorgung und der allgemeinen Lebensbedingungen durchzuführen. In der derzeitigen Entwicklungsphase sind diese Aufwertungsmaßnahmen in einigen Stadtquartierstypen deutlich zu beobachten. Dennoch koexistieren auch in der inzwischen fortgeschrittenen Phase der Transformation unterschiedliche Strategieelemente in unterschiedlichen Raumtypen, die sich über den Grad der Akzeptanz von Informalität und Selbstorganisation charakterisieren lassen.

Als eine Kategorie der zu untersuchenden Raumeinheiten bieten sich insbesondere abgegrenzte Wohn- und Wirtschaftseinheiten an (vgl. Box zum Teilprojekt „Borders and Governance“), von denen in diesem Beitrag die Wirtschaftseinheiten genauer beleuchtet werden sollen. Diese sind von elementarer Bedeutung für die megaurbanen Entwicklungsprozesse im PRD. Durch die eingehende Analyse der abgegrenzten Raumeinheiten besteht die Möglichkeit einer Reduzierung von Komplexität, indem die zu betrachtenden Verflechtungen mit anderen Stadträumen teilweise ausgeblendet werden. Der politische Umgang des Staats mit den Raumeinheiten und die in ihm ablaufenden politischen Prozesse lassen sich idealtypisch herausarbeiten.

Mit dieser Vorgehensweise und einer Kombination der Einzelergebnisse zu diesen Einheiten wird ein Verständnis für Regierungs- und Steuerungsformen in der Stadtregionen erarbeitet und danach gefragt, wie im fortschreitenden Transformationsprozess die immer komplexer werdende megaurbane Region regiert werden kann. Dabei sind widerstreitende Trends zu berücksichtigen: Einerseits wird durch das enorme Wachstum der Region deren politische „Beherrschbarkeit“ ein immer aufwendigeres Unterfangen, nicht zuletzt auch deswegen, weil sich durch das Zusammenwachsen der Siedlungskerne zu einem ausgedehnten Siedlungsband und die wirtschaftlichen Ansiedlungsstrategien der einzelnen Kommunen eine zunehmende Notwendigkeit zu einer interkommunalen Abstimmung ergibt. Andererseits erlaubt die zunehmende wirtschaftliche Prosperität in Verbindung mit Lerneffekten sowie dem Schließen von institutionellen Lücken im Transformationsprozess, die staatlichen Steuerungs- und Kooperationsformen weiterzuentwickeln und zu optimieren. Dies findet seinen Niederschlag in der anhaltenden Serie von Reformen und stellt nachhaltig die politische Handlungsfähigkeit des Staats trotz der enormen sozioökonomischen Umwälzungen sicher.

In einem Fallstudienansatz werden also Koordinationsprozesse politischer Entscheidungsfindung für Stadtteile oder größere abgegrenzte Teilräume der Stadt analysiert. Im Rahmen einer Politikfeldanalyse (vgl. HÉRITIER 1994) werden einzelne herausragende Entscheidungsprozesse und die Bewältigung des „politischen Alltags“ betrachtet. Im Hinblick auf eine empirische Operationalisierung wird das Konzept der so genannten „modes of governance“ nach DIGAETANO/STROM (2003) herangezogen, das in besonderer Weise geeignet scheint, strukturelle Rahmenbedingungen der politischen Steuerung, Ressourcenzugang und Motivation der beteiligten Akteure und Steuerungshandeln in Beziehung zueinander zu setzen und sich abzeichnende Muster des Steuerungshandelns zu typisieren und zu erklären. Die empirische Vorgehensweise soll in einem weiteren Schritt am Beispiel einer Wirtschaftseinheit, dem „Guangzhou Development District“ (GDD) durchgespielt werden.

## Das Konzept der „modes of governance“

DIGAETANO/STROM (2003) haben eine integrative Analysemethode entwickelt, die vergleichende Untersuchungen zu städtischer Regierungsführung und Steuerung („urban governance“) über eine umfassende Betrachtung von strukturellen, politischen und akteursbezogenen Verhältnissen in einem einzelnen Verfahren ermöglicht. Integrationspunkt für die Analyse dieser Verhältnisse sind politische Institutionen, definiert als organisatorische Instrumente, mit denen gemeinschaftliche Entscheidungen getroffen und ausgeführt werden. Die politischen Institutionen schließen Verwaltungen, politische Parteien und Interessensgruppen ein. Sie funktionieren aber nicht unabhängig voneinander, sondern sind eingebunden in ein institutionelles Milieu, wo sie mit den strukturellen Faktoren, der politischen Kultur und den Akteuren mit ihren Zielsetzungen zusammenwirken und die „urban governance“ prägen. Das institutionelle Milieu wird aufgefasst als die Gesamtheit der formellen und nicht-formellen politischen und verwaltungsbezogenen Arrangements, die die Wechselbeziehungen zwischen strukturellem Kontext, politischer Kultur und den Akteuren moderieren. Auf der formellen Seite sind die politischen Institutionen zusammen mit Regeln und Organisationsformen zu nennen. Die nicht-formellen Arrangements definieren die zwischen und innerhalb der formalen Institutionen herrschenden Beziehungen. Sie werden „modes of governance“ genannt.

DIGAETANO/STROM gehen davon aus, dass „urban governance“ in einander umschließende Sphären von Rahmenbedingungen, zwischen denen Institutionen vermitteln, eingebettet ist (vgl. Abb. 1). Der Koordinationsprozess politischer Entscheidungsfindung, der damit bezeichnet werden soll, ist ein Ergebnis aus einer Reihe von Vermittlungsschritten, die die verschiedenen Sphären einbeziehen. Die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Sphären können am besten erfasst werden, wenn ein Wandel von „urban governance“ betrachtet wird. Dieser kann über drei Gesetzmäßigkeiten erfasst werden: (1) Der Ursprung institutionellen Wandels von „urban governance“ liegt im Wesentlichen in den Veränderungen der strukturellen

Rahmenbedingungen. Dieser strukturelle Kontext ist gekennzeichnet von Auswirkungen der Globalisierung und der staatlichen Restrukturierung, wie der Dezentralisierung administrativer und politischer Kompetenzen. (2) Die Verhältnisse der politischen Kultur modulieren und filtern die auf das institutionelle Milieu einwirkenden Effekte von wirtschaftlichem und politischem Wandel. So sind beispielsweise Folgen von Globalisierung und Dezentralisierung hinsichtlich der Herausbildung von z.B. korporatistischen Formen von „urban governance“ dort geringer, wo eine etatistische Tradition vorherrscht (vgl. DiGAETANO/STROM 2003: 365f., 374). (3) Auf der Handlungsebene nehmen einzelne politische Akteure die sich in diesem Zusammenhang bietenden Chancen auf oder widersetzen sich ihnen.

Um nun die „modes of governance“ zu erfassen bzw. zu entwickeln, nutzen DiGAETANO/STROM (2003:365f.) vier wesentliche Kriterien: (1) „governing relations“, d.h. die Modi der Interaktionen zwischen Regierungs- und nicht-staatlicher Ebene; (2) „governing logic“, d.h. die Mittel/Methode nach der politische Entscheidungen getroffen werden; (3) Entscheidungsträger; und (4) die politischen Zielsetzungen der betrachteten Entscheidungsträger.

Mit der Berücksichtigung von strukturellem Kontext sowie der politischen Kultur ist das integrative Analysekonzept geeignet, Interaktionen vielfältiger Akteure in unterschiedlichen Kulturkreisen und vor dem Hintergrund verschiedener Ausgangsbedingungen zu erklären. Um den Verhältnissen in China gerecht zu werden, müssen vor einer genaueren Analyse aber zunächst die verschiedenen Kontexte sorgfältig erschlossen werden. Für den strukturellen Kontext sind so besonders die Transformationsprozesse als wichtige Komponente für die Entwicklungen zu erfassen. Bei der politischen Kultur sind die Organisationsformen des Staates, wie z.B. die Bedeutung und Verflechtung der Kommunistischen Partei Chinas, in das politische Handeln auf lokaler Ebene in die Analyse mit aufzunehmen. Zudem sind, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der hohen Entwicklungsdynamik, bisher gängige Verständnisse von Akteuren im Bereich der Regierung und Steuerung megaurbaner Regionen zu verifizieren und ggf. zu ergänzen. In diesem Sinn sind die

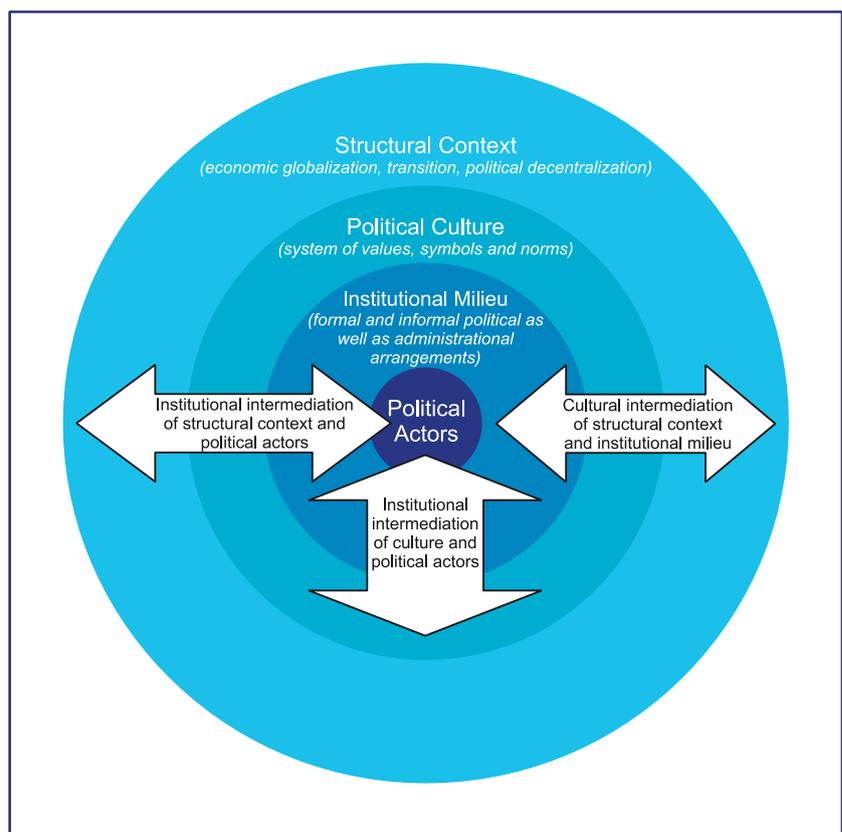


Abb. 1: Interaktionsmodell zur „urban governance“ (nach DiGAETANO/STROM 2003: 372, modifiziert)

von DiGAETANO/STROM angewendeten Kriterien zu Erfassung und Bildung der „modes of governance“ hinsichtlich der mit ihnen verbundenen und geforderten Informationsqualität und –quantität auf ihre Übertragbarkeit für ein Forschungsvorhaben in China zu überprüfen und möglicherweise anzupassen.

#### Entscheidungsprozesse im Guangzhou Development District (GDD)

Der im Osten der Provinzhauptstadt Guangzhou gelegene GDD ist eine ca. 81 km<sup>2</sup> große wirtschaftliche Sonderzone<sup>5</sup>, die von nationalstaatlicher Ebene verwaltet wird. Diese Zone entstand im Jahre 2002 durch die Zusammenlegung von vier nationalen Zonen (GETDD - eröffnet 1984, GHIDZ - 1991, GFTZ - 1992, GEPZ - 2000)<sup>6</sup> unter einem gemeinsamen Management.

Vor dem Hintergrund der Fragestellung, wie die Steuerung politischer Prozesse mit Bezug zur Entwicklung von Wirtschaftseinheiten in megaurbanen Räumen ablaufen und welche Rolle dabei Informalität und Selbstorganisation in und im Umfeld dieser Einheiten spielt, lässt sich zunächst die Standortpolitik der oben genannten Zonen betrachten. Im Rahmen einer Verwaltungsreform wurden diese unter

ein vereintes Management gestellt. Die Untersuchung dieses Reformprozesses bietet einen guten Ansatzpunkt zur Analyse von Regierungsführung und Steuerung sowie Hinweise für eine Identifikation von „modes of governance“. Weiter könnte im Rahmen der Standortpolitik betrachtet werden, welche Motive die Behörden hinsichtlich einer Zonenausweisung besitzen und über welche Maßnahmen sie diese für Investoren attraktiv gestalten und in der Konkurrenz zu anderen Zonen auch mittelfristig attraktiv halten. Die Attraktivitätspolitik im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Zonen bietet die Chance, über einen längeren Zeitraum betrachtet ergänzende Hinweise zu Steuerungsformen zu erhalten, die sich aus der Analyse eines einzelnen Politikereignisses wie der genannten Zusammenlegung der Zonen nicht ableiten lassen.

Bei dem Ereignis der Zusammenlegung der Verwaltungen der einzelnen Zonen zur heutigen GDD, betrachtet unter dem Fokus der Standort- oder Zonenpolitik, sind so für den strukturellen Kontext die Änderungen bei den Förderinstrumenten zu berücksichtigen. Im Rahmen der Anpassungen der Förderstrategien kam es zur zunehmenden Differenzierung und Spezialisierung der Zonenpolitik, was in Gu-

angzhou z.B. anhand der vier erwähnten nationalen Zonen mit den unterschiedlichen Orientierungen deutlich wird. Die Liberalisierungspolitik schritt weiter voran und mit dem Beitritt zur WTO im Jahr 2001, welcher den sukzessiven Abbau von fiskalischen Anreizen in einigen der wirtschaftlichen Sonderzonen zur Folge hatte, wurde der Konkurrenzdruck weiter verstärkt. Das Interaktionsfeld der politischen Kultur ist ebenfalls zu betrachten, da es erläutern hilft, wie die Effekte des Wandels von den Akteuren wahrgenommen werden und damit deren Zielsetzungen verstehen lassen. Die Akteure selbst sind zu identifizieren. Als entscheidende Handlungsträger sind bei der Umstrukturierung der Verwaltung der GDD sicherlich die ursprünglichen einzelnen Zonenverwaltungen sowie die relevanten und verantwortlichen Ministerien auf nationaler Ebene zu betrachten. Daneben stellt sich die Frage, ob weitere Behörden auf lokaler oder auch nicht-staatlicher Ebene Einfluss nehmen. Die Verwaltungsbehörde als Vertreter des nationalen Staatsrats hat weitreichende Kompetenzen für die einzelnen Zonen innerhalb der GDD. Nach der Zusammenlegung der vier einzelnen Zonen kommen Fragen nach der Kompetenzverteilung auf. So erhielt die GDD bei ihrer Gründung die gleichen Grenzen des *Luogang* Distrikts und damit auch bestimmte Kompetenzen für das Gebiet (AMANDA QUAN 2007). Die ursprünglichen Gebietsgrenzen der einzelnen Zonen (GETDD, GHITDZ, etc.) wurden dabei aber nicht wesentlich verändert. Das führt dazu, dass gewisse Entscheidungen, die von der GDD angestoßen werden, nun mit den örtlichen Verwaltungsbehörden, bis hinunter zu der kommunalen Ebene, abzustimmen sind. Wie genau diese Abstimmung verläuft und wie die Kompetenzverteilung geregelt ist, konnte während der bisher durchgeführten Gespräche vor Ort erst ansatzweise erfasst werden. Zu diesen Informationen sind die Abmachungen, wie z.B. Regulierungen zu Verwaltungsreformen oder Verfahren der Kommunikation zwischen Behörden, die für das Ereignis relevant sind, zu erfassen, bevor dann ein „mode of governance“ über die Analyse der verschiedenen Kriterien, ermittelt werden kann. Das empirische Vorgehen ist auf einen hohen Informationszugang zu den Ak-

teuren und den Abläufen für die einzelnen Prozesse angewiesen. Schwierigkeiten sind zu erwarten, wenn Entscheidungsprozesse nicht mit einem klaren Ergebnis abgeschlossen sind, wie bei dem Beispiel der Erweiterung der GDD (s.u.). Einerseits wird die Erfassung der verschiedenen Kriterien zur Bildung eines „mode of governance“ dadurch erschwert. So ist vorstellbar, dass die Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren („governing relations“) oder auch die Art der Entscheidungsfindung („governing logic“) aufgrund der noch laufenden Abstimmungsprozesse ungenügend erfasst werden könnten. Andererseits besteht die Hoffnung, dass die Interaktionen sowie der Stellenwert von Informalität und Selbstorganisation dabei stärker deutlich werden.

Dies kann auch anhand eines weiteren Ereignisses, der geplanten Erweiterung der Ostsektion der GETDD innerhalb der GDD, veranschaulicht werden (AMANDA QUAN 2007). Wieder sind verschiedene Akteure zu berücksichtigen. Beim Genehmigungsverfahren werden so neben den übergeordneten staatlichen Behörden (Ministry of Commerce, u.a.) ebenfalls Provinz-, Stadt- und Distriktverwaltung einbezogen. Die Akteursgruppen erweitern sich durch die geplante Verschiebung der Grenzen der Wirtschaftseinheit. Die im Erweiterungsgebiet verorteten Siedlungen, die oben bereits erwähnten „urban villages“ mit ihrem besonderen Selbstverwaltungsstatus, sind bei den Planungen bereits im Vorfeld zu berücksichtigen, da Fragen hinsichtlich Umsiedlungen, Kompensationsmaßnahmen, etc. eine Rolle spielen könnten. Mit den neuen Akteursgruppen sind zudem ggf. weitere Aspekte im Rahmen des strukturellen Kontextes zu berücksichtigen, wie Änderungen der Landgesetze, Regelungen bei Entschädigungen, etc. Die Planungen, deren mögliche Anpassungen und die damit zu erwartenden Ergebnisse werden zurzeit noch verhandelt, während man bei der Betrachtung des Ereignisses Prozesse der Selbstorganisation erkennen kann. So lassen sich „urban villages“ identifizieren, die entgegen der verbreiteten Praxis, Landnutzungsrechte an die Zonenverwaltung oder Wirtschaftsunternehmen zu verkaufen, ihre Rechte an den Flächen halten wollen und diese lieber direkt an die Unterneh-

men oder die Zonenverwaltung vermieten. Welche Auswirkungen eine derartige Zielsetzung und Selbstorganisation eines „urban villages“ als Akteur im Rahmen eines Ereignisses der Erweiterung und damit auf einen Entscheidungsprozess hat, wird im Rahmen des Teilprojektes „Borders and Governance“ noch weiterführend analysiert.

### Fazit

Anhand von Ereignissen wie der Zusammenlegung und der Erweiterung des GDD konnte gezeigt werden, dass die Analyse von Regierungs- und Steuerungsprozessen mithilfe des Konzeptes der „modes of governance“ nach DIGAETANO/STROM 2003 geeignet ist, komplexe Zusammenhänge und Entwicklungen in megaurbanen Räumen zu analysieren und zu erklären. Dabei ist wesentlich, dass ein derartiges Vorgehen eine Eingrenzung der Untersuchung auf bestimmte räumliche Einheiten, wie Wirtschaftseinheiten, ermöglicht und dabei Gesamtzusammenhänge, die auf einen und in einem megaurbanen Raum wirken, einschließlich kultureller Aspekte, integriert. Auch wenn eine detaillierte Analyse des Ereignisses der Zusammenlegung der Verwaltungsstruktur mit vier staatlichen Zonen unter einem gemeinsamen Management des GDD noch aussteht, wurde bereits deutlich, dass diese Maßnahme die Erhöhung der staatlichen Steuerungsfähigkeit und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Zone zum Ziel hatte (AMANDA QUAN 2007).

Neben einer vertieften Analyse der beschriebenen Ereignisse im Zusammenhang mit dem GDD sollen weitere wirtschaftliche Sonderzonen betrachtet werden, um ein genaueres Bild von den Entwicklungen zu erhalten. Thematisch scheint der Bereich der Standortpolitik besonders nützlich, da für die meisten Zonen die weitere Gestaltung und Anpassung ihrer Anreizsysteme bzw. weiter gefasst ihrer Konkurrenzfähigkeit, auch vor dem Hintergrund des erfolgten WTO-Beitritt Chinas von großer Bedeutung für ihren Erfolg sind. Die Betrachtung der Motive zur Standortwahl und der eingesetzten Maßnahmen ist daneben auch von Interesse, da nach der Analyse bereits getroffener Entscheidungen, d.h. z.B. nun existierender Zonen, die weiteren

Anpassungsprozesse, wie etwa die Ergänzung der Anreizsysteme, in ihrer Dynamik über das Konzept der „modes of governance“ erfasst werden können. Darüber hinaus bieten sich weitere Aspekte an, wie der Umgang mit existierenden Landnutzungsrechten bei der Zonenausweisung. Über die Untersuchung einzelner Fälle mit spezifischen thematischen Hintergründen kann man so die Beziehungsgeflechte bzw. die „modes of governance“, die zwischen den beteiligten Akteuren bestehen, nachvollziehen und klassifizieren.

Somit stellen wirtschaftliche Sonderzonen einen geeigneten Ausgangspunkt für die Analyse von Regierungs- und Steuerbarkeit der megaurbanen Region des Perflusdeltas dar.

### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Vor allem seit 1992 im Rahmen eines Gesetzes, das den lokalen Behörden Befugnisse zur Genehmigung von FDI zuspricht.
- <sup>2</sup> Die hohe Zahl und Vielfalt der Zonen erschweren eine vollständige Erfassung. Einen guten Überblick über die wirtschaftlichen Sonderzonen auf nationaler Ebene bieten DE BEULE/VAN DEN BULCKE 2005; NG/TUAN 2001 und WENGER VIEL BELSER 2003.
- <sup>3</sup> Allein im Stadtgebiet von Guangzhou gibt es ca. 140 so genannte „Dörfer in der Stadt“, die vom rasanten Stadtwachstum „überrollt“ wurden und bis heute eine spezifische autonome Verwaltungsstruktur aufweisen (HUGENTOBLE et al. 2002).
- <sup>4</sup> DiGAETANO/STROM unterscheiden in ihrer Studie fünf verschiedene „modes of governance“ (2003: 366). Dazu gehört auch der korporatistische Steuerungsmodus. Dieser zeichnet sich gemäß der Kriterien der „modes of governance“ (vgl. Text) u.a. aus durch verhandlungsgeprägte Akteursbeziehungen, konsensorientierte, programmatische Wege der Entscheidungsfindung, sowie zweckbestimmten Zielsetzungen der Akteure.
- <sup>5</sup> Erfasst ist hier nur die Fläche der in der GDD vorhandenen Subzonen, in denen Unternehmen

angesiedelt sind und werden. Die eigentliche Ausdehnung der GDD entspricht etwa der Fläche des Luogang Distrikts, in dem die GDD liegt.

- <sup>6</sup> Erläuterungen: der GETDD – Guangzhou Economic and Technological Development District entspricht einer ETDZ; der GHIDZ – GZ Hi-Tech Industrial Development Zone entspricht einer HTIDZ (vgl. AC of GDD 2005).

### Literatur

- Administrative Committee (AC) of GDD (ed.) (2005): Meeting the needs of both investors and businesses, Information brochure on the GDD, Guangzhou.
- DE BEULE, FILIP; VAN DEN BULCKE, DANIEL (2005): Upgrading China's Competitiveness: From Special Economic Zones to Science and Technology Clusters. Institute of Development Policy and Management University of Antwerp, 2005, Antwerp.
- Deutsches Generalkonsulat Kanton (Hrsg.) (2007): Wichtige Industriezonen im Amtsbezirk GK Kanton. Guangzhou.
- DiGAETANO, ALAN; STROM, ELISABETH (2003): Comparative Urban Governance. An Integrated Approach. In: Urban Affairs Review, Vol. 38, No. 3, pp. 356-395.
- ENRIGHT, MICHAEL J.; CHANG, KA-MUN; SCOTT, EDITH E.; ZHU, WEN-HUI (2003): Hong Kong and the Pearl River Delta: The Economic Interaction, Hong Kong: The 2022 Foundation.
- FRIEDMANN, JOHN (2003): Planning Cultures in Transition, in: Bishwapraya Sanyal (Hrsg.): Comparative Planning Cultures, New York: Routledge, pp. 29-44.
- GAUBATZ, PIPER (2005): Globalization and the development of new central business districts in Beijing, Shanghai and Guangzhou. In: MA, LAURENCE, J. C. & WU, FULONG (eds.): Restructuring the Chinese City – Changing society, economy and space. Routledge, pp. 98-121.
- HAMPTON, ANDREA (2006): Local Government and Investment Promotion in China. Paper from the Research Programme 'Public Action and Private Investment', Centre for the Future State, Institute of Development Studies, University of Sussex, England, December 2006.
- HÉRITIER, ADRIENNE (Hrsg.) (1994): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Sonderheft Politische Vierteljahresschrift, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- HUGENTOBLE, MARGRIT; JIA, BEISI; MOAVENZADEH, FRED; HANAKI, KEISUKE (2002): AGS Future Cities. Guangzhou: A Partnership for Sustainable Urban Development. In: DISP 151 (4/2002), pp. 51-57.
- LAQUILAN, APRODICIO 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.
- NG, LINDA F. Y.; TUAN, CHYAU (2001): FDI Promotion Policy in China: Governance and Effectiveness, The World Economy 24, No. 8, August 2001, 1051–1074.
- NG, MIEE KAM; TANG, WING-SHING (2004): Theorising urban planning in transitional economy: the case of Shenzhen, People's Republic of China, Town Planning Review, Vol. 75, No. 2, pp. 173-203.
- QUAN, AMANDA (2007): Interview mit Amanda Quan, Project Officer im Foreign Direct Investment Office, China Council for the Promotion of International Trade – GDD Branch Council, u.a. des GDD, Guangzhou, 21.03.2007.
- SHEN, JIANEA (2005): Space, scale and the state: reorganising urban space in China, in: MA, LAURENCE J. C.; WU, FULANG (eds.): Restructuring the Chinese City, pp. 39-58.
- TANG, WING-SHING (2000): Chinese urban planning at fifty: an assessment of the planning theory literature: in: Journal of Planning Literature, Vol. 14, No. 3, pp. 347-366.
- WEI, Y. D. (2001): Decentralisation, marketization and globalization: the triple processes underlying regional development in China, in: Asian Geographer, Vol. 20, pp. 7-23.
- WENGER VIEL BELSER (2003): Special Economic Areas of China and WTO – Will the Privileges Survive? Report on Special Economic Areas of China, October 2003, Peking.
- ZHANG, KEVIN HONGLIN (2002): What Explains China's Rising Urbanisation in the Reform Era? In: Urban Studies, Vol. 39, No. 12, pp. 2301-2315.
- ZHU, JIEMING (2004): From Land Use Right to Land Development Right: Institutional Change in China's Urban Development, in: Urban Studies, Vol. 41, No. 7, pp. 1249-1267.
- ZHU, JIEMING (2005): A Transitional Institution from the Emerging Land Market in Urban China, in: Urban Studies, Vol. 42, No. 8, pp. 1369-1390.

Dipl.-Geogr. Matthias Becker [rmbecker@gmx.de] ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG SPP1233-Teilprojekt „Borders and Governance“ am Geographischen Institut der Universität Hamburg.

Dr. Michael Waibel [mwaibel@gwdg.de] ist Antragsteller des DFG SPP1233-Teilprojektes „Borders and Governance“ und Mitarbeiter am Geographischen Institut der Universität Hamburg.

Prof. Dr. Uwe Altrock [uwealtrock@yahoo.de] ist Antragsteller des DFG SPP1233-Teilprojektes „Borders and Governance“ und Leiter des Fachgebiets Stadterneuerung/Stadtbau an der Universität Kassel.

## Impressum

Herausgeber der Pacific News:  
Arbeitsgemeinschaft für Pazifische Studien  
e.V. (APSA)

Internet: <http://www.pacific-news.de>  
Tel: +49-551-39.80.55  
Fax: +49-551-39.12.140  
Email: [redaktion@pacific-news.de](mailto:redaktion@pacific-news.de)

Die einzelnen Beiträge spiegeln nicht in jedem Fall die Meinung der APSA wieder.

Redaktion:  
Dr. Michael Waibel (V.i.S.d.P.)  
Dr. Rolf Jordan

Layout Druckversion: Daniel Meilwes  
Korrekturen: Claas Dörnte

Redaktionsschluß für die nächste Ausgabe:

**02.10.2007**

Senden Sie Kommentare und kritische  
Stellungnahmen sowie Artikel an:

Rolf Jordan ([rojordan@uni-kassel.de](mailto:rojordan@uni-kassel.de)) oder:  
Michael Waibel ([mwaibel@gwdg.de](mailto:mwaibel@gwdg.de))