

**Die Pilotfreihandelszone Fujian: Vorantreiber eines neuen chinesischen
Wachstumsmodells und der Sino-Taiwanischen Beziehungen?**

D i s s e r t a t i o n
zur
Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Philosophie
in der Philosophischen Fakultät
der Eberhard Karls Universität Tübingen

vorgelegt von

Sascha Karl Zhivkov
aus
Aachen

2024

**Gedruckt mit Genehmigung der Philosophischen Fakultät
der Eberhard Karls Universität Tübingen**

Dekanin: Prof. Dr. Angelika Zirker

**Hauptberichterstatter: Prof. Dr. Gunter Schubert
Mitberichterstatter: Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling**

Tag der mündlichen Prüfung: 14.07.2023

Universitätsbibliothek Tübingen, TOBIAS-lib

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
1.1	Hinführung	1
1.2	Fragestellung und Erkenntnisinteresse	6
1.3	Forschungsstand	15
1.4	Methodik	17
1.5	Fallauswahl	20
1.6	Aufbau der Arbeit.....	21
II.	Dynamiken und Steuerbarkeit chinesischer Wirtschaftspolitik unter Xi Jinping	24
2.1	Vorbemerkungen	24
2.1.1	Besonderheiten in der Theorieanwendung im Fall VR China.....	24
2.1.2	Institutionen im Autoritarismus	25
2.2	Der chinesische Politikzyklus.....	27
2.2.1	Der Politikzyklus	27
2.2.2	Besonderheiten des chinesischen Politikzyklus	33
2.3	Die Zentral-Lokal-Beziehungen unter Xi Jinping.....	36
2.3.1	Top-Level Design: Institutionelle Dimension	39
2.3.2	Top-Level Design: Ideologische Dimension.....	40
2.3.3	Das Reformprinzip „vom Punkt in die Fläche“	41
2.4	Die Steuerungstheorie	44
2.4.1	Steuerungstheorie, China und die Pilotfreihandelszonen	46
2.4.2	Zentral- und Lokalregierungen und die Steuerung chinesischer Politik.....	48
2.4.3	Korporative Akteure als Steuerungsobjekte der Pilotfreihandelszonenpolitik	53
2.4.4	Steuerungsversuche einer internalisierten Taiwan-Politik	56
III.	Zonale Wirtschaftspolitik global und in China	60
3.1	Typen und Funktionen von Wirtschaftszonen	60
3.2	Effekte durch Wirtschaftszonenpolitik	66
3.3	Pilotfreihandelszonen: Mehr als Chinas Sonderwirtschaftszonen 2.0?	74
3.4	Überblick über Chinas Pilotfreihandelszonen.....	79
3.5	Zwischenfazit	85

IV. Die Pilotfreihandelszone Fujian	87
4.1 Historische Wirtschaftsentwicklung der Provinz Fujian	87
4.2 Wirtschaftsprofil der Provinz Fujian um den Beginn der Pilotfreihandelszonenpolitik 2015	97
4.3 Schwerpunkte der Pilotfreihandelszone Fujian in Fuzhou, Xiamen und Pingtan.....	104
V. Politische Steuerung von Wirtschaftsreformen und -integration in der Pilotfreihandelszone Fujian	107
5.1 Institutionelle Struktur der Pilotfreihandelszone Fujian: Die Bedeutung des Top-Level Design und der Zentralen Führungsgruppen.....	107
5.2 Der Steuerung des Politikprozesses in der Pilotfreihandelszone Fujian zwischen Provinzebene und lokalen PFHZ-Verwaltungskomitees	113
5.3 Politikmaßnahmen der Pilotfreihandelszone Fujian: Erfolge und Probleme.....	119
5.3.1 Policy-Design und -inhalte: Vorantreiben wirtschaftlicher Transformation in zentralen Reformbereichen	119
5.3.2 Implementierung und Implementierungsprobleme im Beitrag zur wirtschaftlichen Transformation	131
5.3.3 Policy-Design und -inhalte: Vorantreiben der Integration über die Taiwanstraße	141
5.3.4 Implementierung und Implementierungsprobleme von auf Taiwan abzielende Maßnahmen.....	157
VI. Ergebnisse der Pilotfreihandelszonenpolitik Fujians und ihre Implikationen	165
6.1 Zusammenfassung der empirischen Erhebung und ihre Bewertung	165
6.2 Ausblick und zukünftige Forschungsfragen	172
Literaturverzeichnis.....	179
Anhang.....	192
a) Interviewliste	192
b) Interviewfragebogen.....	200

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Wettbewerbsfähigkeit der Volksrepublik China, 2017	2
Abbildung 2: Chinas 21 Pilotfreihandelszonen, Stand 2022.....	5
Abbildung 3: Typologie von Formen politischer Steuerung in China unter Xi Jinping	49
Abbildung 4: Faktoren bei der Standortwahl von Unternehmen.....	55
Abbildung 5: Schwerpunkte zentraler Wirtschaftspolitik im internationalen Vergleich	74
Abbildung 6: Ziele und Outcomes von Sonderwirtschaftszonen	85
Abbildung 7: Entwicklung der Gesamtexporte in der Provinz Fujian, 1978-1996	92
Abbildung 8: Regionale Verteilung taiwanischer Investitionen in China (in Mio. US Dollar), 1987-1998	95
Abbildung 9: Sektorale Zusammensetzung BIP Fujian, 2005-2015	98
Abbildung 10: Wirtschaftliche Kennzahlen der Provinz Fujian, 2015-2016 (inflationbereinigt)...	99
Abbildung 11: Steigerung der Wertschöpfung von Industriezweigen in Fujian, 2015	100
Abbildung 12: Realisierte ausländische Direktinvestitionen in der Provinz Fujian, 2015	101
Abbildung 13: Taiwanische Direktinvestitionen in der VR China, 1991-2016	102
Abbildung 14: Regionale Verteilung taiwanischer Investitionen in China, bis Juni 2016	102
Abbildung 15: Wirtschaftsindikatoren der größten Städte Fujians, 2015	103
Abbildung 16: Geographische Lage der Subzonen Fuzhou und Pingtan der Pilotfreihandelszone Fujian	105
Abbildung 17: Geographische Lage der Subzone Xiamen der Pilotfreihandelszone Fujian	106
Abbildung 18: Administrative Gliederung und staatliche Akteure der Pilotfreihandelszonenpolitik in Fujian	112
Abbildung 19: Neue Unternehmen und ihr registriertes Kapital in der Pilotfreihandelszone Fujian, 2015-2018	144
Abbildung 20: Neue ausländische Unternehmen in der Pilotfreihandelszone Fujian, 2015-2018	145
Abbildung 21: Werbeslogan im Mawei-Distrikt, Subzone Fuzhou der Pilotfreihandelszone Fujian	162

Abkürzungsverzeichnis

(Weitere Erläuterung in Fließtext und Fußnoten)

ASEAN = Verband Südostasiatischer Nationen (engl.: Association of Southeast Asian Nations)

CPTPP = Umfassendes Fortschrittliches Abkommen für Transpazifische Partnerschaft (engl.: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)

CSGTA = Cross-Strait Goods Trade Agreement

CSSTA = Cross-Strait Service Trade Agreement

CIIP = Competitive Industries and Innovation Program

CSIS = Center for Strategic and Institutional Studies

DFP = Demokratische Fortschrittspartei

ECFA = Economic Comprehensive Framework Agreement

EUCC = Europäische Handelskammer in China (engl.: European Chamber of Commerce China)

FIAS = Facility for Investment Climate Advisory Services

FDI = Ausländische Direktinvestitionen (engl.: Foreign Direct Investment)

HKTDC = Hong Kong Trade Development Council

KMT = Kuomintang (Guomindang)

KPCh = Kommunistische Partei Chinas

NDRC = Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (engl. National Development Reform Commission)

OWZE = Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

PFHZ = Pilotfreihandelszone

RCEP = Regional Comprehensive Economic Partnership

SWZ = Sonderwirtschaftszone

TLD = Top-Level Design

TPP = Transpazifische Partnerschaft (engl.: Transpacific Partnership)

UNCTAD = Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (engl.: United Nations Conference on Trade and Development)

VR China = Volksrepublik China

WHO = Welthandelsorganisation

ZFG = Zentrale Führungsgruppe

I. Einleitung

1.1 Hinführung

Sowohl in der bisherigen ökonomischen Entwicklung als auch in den aktuellen Reformbemühungen spielt die zonale Wirtschaftspolitik in der Volksrepublik China (VR China) eine wichtige Rolle. *Sonderwirtschaftszonen* (SWZ) fungierten ab Beginn von Reform und Öffnung der 1980er-Jahre für China als Tor zur Welt für ausländische Investoren. Die SWZ trugen maßgeblich zum Aufbau und Erfolg des chinesischen exportinduzierten Wachstumsmodells bei. China gründete seitdem über 2000 Zonen diverser Art. Jedoch nehmen die 2013 erstmals in Shanghai gegründeten und heute fast zwei Dutzend in mehreren Wellen eingerichteten *Pilotfreihandelszonen* (PFHZ; *Zhongguo ziyou maoyi shiyan qu*) hierunter eine herausgehobene Stellung ein: Sie sollen Vorreiter für Chinas Entwicklung hin zu einer weltweit führenden Innovationsökonomie sein. Diese Studie beschäftigt sich als eine der ersten überhaupt ausführlich mit den chinesischen PFHZ, und nimmt dabei insbesondere die seit 2015 bestehende PFHZ Fujian in den Blick.

Seit 1978 stützte China sich viele Jahrzehnte mit großem Erfolg auf ein nachholendes exportgestütztes Wachstum und hohe staatliche Investitionen zum Beispiel in Infrastruktur- und Bauprojekte (ten Brink 2014). Im Bestreben vom Schwellen- zum Industrieland zu werden, wären die Aussichten für zukünftiges Wachstum bei einer bloßen Fortführung des bisherigen chinesischen Exportwachstumsmodells begrenzt (z. B. Naughton 2010; Nathan/Scobell 2013; Zhu/Kotz 2011). Wesentliche Gründe hierfür sind steigende Löhne und Produktionskosten, aber auch verschärfte Umweltauflagen in China. Wenn diesen die Produktion verteuern den Rahmenbedingungen gleichzeitig kein Anstieg der Produktivität und der Innovationsfähigkeit des Landes gegenübersteht, hat dies für andere Schwellenökonomien in der Vergangenheit einen gefährlichen Zustand auslösen können, weil sie in die mittlere Einkommensfalle (*middle-income trap*) tappten (Felipe/Abdon/Kumar 2012; Cai 2012).¹ Dies wird als Zustand der wirtschaftlichen

¹ Grundsätzlich wird zur Einordnung der Wirtschaftsentwicklung eines Staates das *Bruttosozialprodukt pro Kopf* als wichtigste Kennziffer herangezogen. Die genauen Einkommensgrenzen hat die Weltbank 2010 (inflationsbereinigt) definiert als Länder mit niedrigem Einkommen (weniger als jährlich 1005 USD), unteren

Stagnation nach einer Phase dynamischen Wachstums bezeichnet, wenn ein Land zu teuer als arbeitsintensiver Produktionsstandort geworden ist, aber gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den am weitesten entwickelten Ländern beispielsweise – aber nicht nur – im Hochtechnologiebereich weiterhin zurückhängt und diese Lücke nicht geschlossen werden kann. Die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) hat diese strukturellen Probleme der chinesischen Volkswirtschaft längst erkannt und ist bestrebt weg vom Auftragsfertiger hin an die Spitze der Wertschöpfungsketten zu gelangen (Wei/Xie/Zhang 2017). Die zu bewältigende Aufgabe hierfür ist noch groß, denn China rangierte zum Beginn dieses Forschungsprojekts im *Global Competitiveness Report*² des Weltwirtschaftsforums etwa um Platz 30 (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Die Wettbewerbsfähigkeit der Volksrepublik China, 2017

27th China		Rank/137	Score
Overall		27	5.00
[-] Basic requirements		31	5.32
Institutions		41	4.42
Infrastructure		46	4.66
Macroeconomic environment		17	6.00
Health and primary education		40	6.21
[-] Efficiency enhancers		28	4.88
Higher education and training		47	4.78
Goods market efficiency		46	4.55
Labor market efficiency		38	4.55
Financial market development		48	4.23
Technological readiness		73	4.18
Market size		1	7.00
[-] Innovation and sophistication factors		29	4.33
Business sophistication		33	4.51
Innovation		28	4.14

(basierend auf: Weltwirtschaftsforum 2018)

mittleren Einkommen (jährlich 1006-3975 USD), oberen mittleren Einkommen (jährlich 3976-12.275 USD) und hohen Einkommen (jährlich über 12.276 USD). Recht großer Konsens besteht, dass dabei eine mittlere Einkommensfalle existiert. Das BIP pro Kopf wird hierbei entweder absolut bewertet oder in Relation zu den Industriestaaten (meist den USA) gesetzt. Wesentlich umstrittener in der Literatur ist, wo genau die Höhe der mittleren Einkommensfalle in dieser Relation einzuziehen ist und wie viele Jahre man als Staat in ihr gefangen sein muss bevor man hinzugehört (für einen Überblick siehe Glawe/Wagner 2016). Die VR China sei den o.g. Daten zufolge 1992 zu einem Land niederen mittleren Einkommens geworden und 2009 zu einem Land höheren mittleren Einkommens aufgestiegen, was im historischen Vergleich vergleichsweise schnell gelang (Felipe/Abdon/Kumar 2012).

² Im *Global Competitiveness Report* werden zukünftige Wachstumspotentiale von Volkswirtschaften ausgelotet. Die Daten werden aus öffentlich zugänglichen Statistiken sowie Interviews mit Wirtschaftseliten gewonnen. Dies erfolgt in insgesamt 12 Kategorien wie Institutionen, Infrastruktur, Makroökonomie, Effizienz der Güter- und Arbeitsmärkte, Gesundheits- und Bildungssystem, technologischer Fortschrittsgrad etc.

Weiteres großes Entwicklungspotenzial wäre grundsätzlich vorhanden, so lag China beispielsweise 2017 beim Indikator Marktgröße auf Platz 1 und das Land besaß dem Bericht zufolge ein gutes makroökonomisches Umfeld (Platz 17) – allerdings hing China in anderen Belangen deutlich zurück, zum Beispiel bei der Qualität der Institutionen (Platz 41), dem Grad der Entwicklung des Finanzmarkts (Platz 48), der Menge an Innovationen (Platz 28) oder den technologischen Fähigkeiten (Platz 73).

Die PFHZ sollen in diesem großen Modernisierungsprozess eine wichtige Rolle einnehmen – und dies insbesondere bei den gerade genannten bisherigen Schwachstellen der chinesischen Volkswirtschaft. Die PFHZ sind dabei eingebettet in eine ganze Reihe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen, welche von der chinesischen Regierung und Präsident Xi Jinping übergreifend als *Deepening Reform (shenhua gaige)* bezeichnet werden. Mittels *angebotsseitiger Strukturreformen* will man die exzessiven Kapazitäten im industriellen Sektor abbauen, ihn operativ günstiger machen, Beteiligungen an unverkäuflichen Immobilien abstoßen und öffentliche Schulden abbauen (Naughton 2016). Größere strategische Unabhängigkeit bei weiter gewolltem Austausch mit dem Weltmarkt kam 2020 im Rahmen der *Strategie der Zwei Kreisläufe* hinzu (Yifu/Wang 2021). Insbesondere verfolgt China seine wirtschaftspolitische Modernisierungsoffensive seit 2015 mit der „*Made in China 2025*“-Strategie, einem ehrgeizigen Plan für industrielle Reformen in diversen Industriezweigen, in denen China an die Weltspitze möchte.³ Technologische Führerschaft soll durch heimische Innovation, aber auch durch strategische Auslandsinvestitionen (FDI) im Rahmen der „*Going Out*“-Strategie (*zouchuqu*) insbesondere in den Zukunftsindustrien erlangt werden (MERICS 2015). Mit der *Neuen Seidenstraßen-Initiative (yidai yilu)* strebt China zudem an, Ausgangspunkt und Drehkreuz entlang neu ausgebauter Transport- und Handelsrouten über Land und See zwischen Asien, Afrika und Europa zu werden und gleichzeitig politische Verbindungen mit den Anrainerstaaten auszubauen.

³ Zu „*Made in China 2025*“ zählen Sektoren wie neue Maschinen für die Landwirtschaft, Schiffsbau, Luft- und Raumfahrttechnik, Schienenfahrzeuge, Elektromobilität, Energieeffizienz, Werkzeugmaschinentechnik und Robotik, Elektrizitätsanlagen, Neue Werkstoffe und Materialien, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Biomedizin.

Chinas PFHZ zeigen viele Anknüpfungspunkte zu diesen Makrozielen und umfassen insbesondere zwei Kernbereiche, die das Haupt-Untersuchungsinteresse dieser Arbeit bilden.

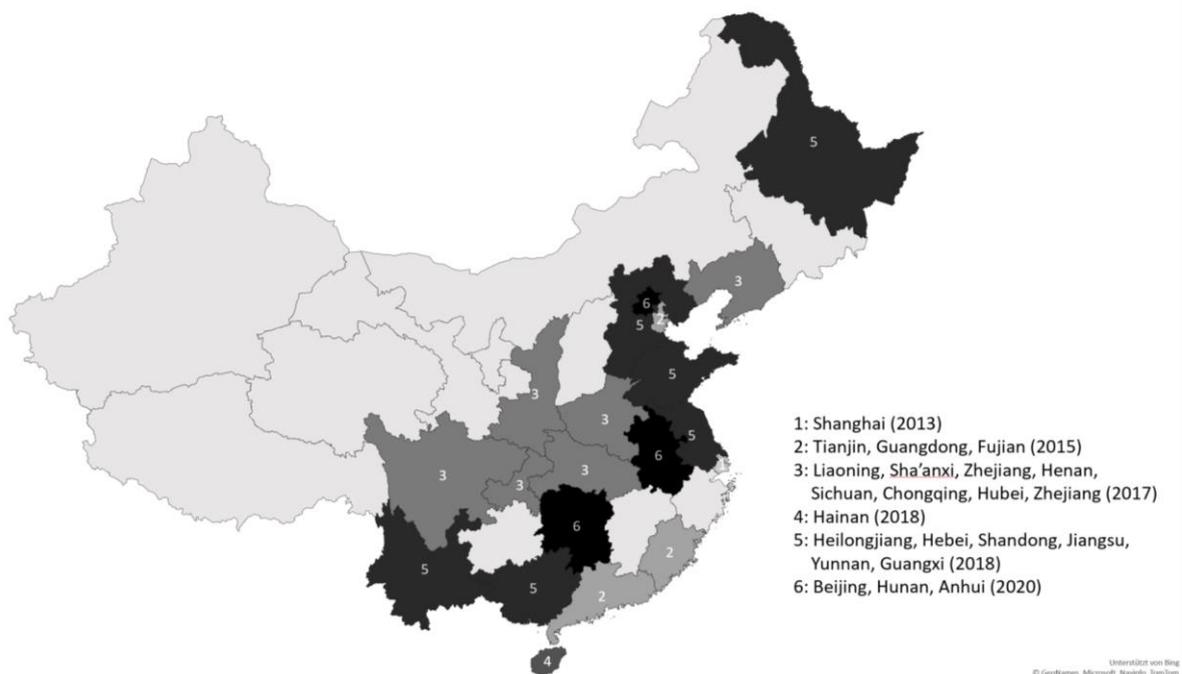
Erstens sollen die PFHZ Reforminnovationen im Inneren anstoßen, dabei ist es ihre Aufgabe neben der Förderung von Hochtechnologie und der industriellen Modernisierung nach „Made in China 2025“ insbesondere die Transformation Chinas zu einer modernen Dienstleistungsgesellschaft voranzutreiben.⁴ Das Geschäftsumfeld Chinas (also die Attraktivität des Standorts) soll zudem auf international hohe Standards gehoben werden. Dies zeigt, dass nicht nur chinesische Firmenübernahmen im Ausland, sondern auch weiterhin nach China angezogene strategische ausländische Direktinvestitionen als zentral zum Erreichen der eigenen Ziele angesehen werden. Eine zentraler Paradigmenwechsel ist beispielsweise das erstmalige Einführen einer *Negativliste* in den PFHZ.⁵ Finanzielle Liberalisierung, technologisches Upgrading und administrative Effizienz seien als die drei Schwerpunktziele der PFHZ hervorzuheben (Chen/Wu 2016). Einem internen *Cadre Reader* zufolge liegen die Maßnahmen der PFHZ in den 8+1 Bereichen Handel, Investitionen, Zollwesen, Besteuerung, Administrativen Funktionen, Kredite/Finanzwesen, Rechtssicherheit und (als +1) in Schlüsselbranchen des Dienstleistungssektors wie Transport und Medizin (Lin/Chen 2015). Der umfassende, landesweite Anspruch der Reformagenda der PFHZ wird daran deutlich, dass vor ihrem offiziellen Namen die Bezeichnung „China“ steht; die Zonen können nur von Peking und nicht wie diverse frühere Vorgängerzonen in lokaler Eigeninitiative gegründet werden und sie sollen bei den Reformen stets das gesamte Wirtschaftsmodell (und nicht nur den lokalen Vorteil) im Blick haben. Die Zonen sollen besonders weitgehende Reformvorhaben als Modellprojekt testen, welche in der Folge über die Zonen hinaus auf die Provinzen oder gar das ganze Land ausgeweitet werden können.

⁴ Im Vergleich zu entwickelten Volkswirtschaften hat China zwar den theoretisch größten Binnenmarkt mit den meisten Konsumentinnen und Konsumenten, de facto ist der Dienstleistungssektor jedoch noch weiter unter dem Niveau entwickelter Volkswirtschaften: 2017, etwa zu Beginn dieses Projekts zu den PFHZ, lag seine Größe (preisbereinigt) in der VR China bei 51,6% versus 68,6% in Deutschland oder 80% in den USA; Central Intelligence Agency 2017).

⁵ Erlaubte man früher in SWZ lediglich ausländisches Investment in bestimmten auf einer Positivliste festgehaltenen Bereichen, sind nun ein Einstieg, Mehrheitsbeteiligungen und zum Teil rein ausländische Betriebe in allen nicht explizit ausgeschlossenen Sektoren in den PFHZ erstmals möglich.

Zweitens soll China außerdem eine, wenn nicht die zentrale Position in den globalen Wertschöpfungsketten einnehmen und als logistisches Drehkreuz internationaler Handelswege fungieren. So sind die PFHZ an der stärkeren Integration mit umliegenden peripheren Wirtschaftsräumen und am Aufbau der Handelsrouten entlang der Neuen Seidenstraßen-Initiative über Land und See angebunden. Jede einzelne der insgesamt 21 Zonen ist dabei je nach sozioökonomischer und geographischer Lage mit einer individuellen, unterschiedlichen Schwerpunktsetzung betraut.⁶

Abbildung 2: Chinas 21 Pilotfreihandelszonen, Stand 2022⁷



Die hier im Fokus stehende 2015 gegründete PFHZ Fujian in der gleichnamigen Provinz an der Südostküste Chinas teilt diese doppelte Schwerpunktsetzung. Einerseits soll sie wie alle anderen Zonen wichtige Innovationen für die genannten landesweiten übergreifenden Reformziele anstoßen. Ihr zweiter, spezieller regionaler Auftrag ist die wirtschaftliche Integration mit der Fujian direkt gegenüberliegenden Insel Taiwan umfassend weiterzuentwickeln. In drei PFHZ-Subzonen im urbanen Fuzhou, in Xiamen und der noch

⁶ Die einzelnen Zonen, ihre Ziele und strategischen Ausrichtungen werden in Kapitel III näher vorgestellt.

⁷ Eigene Darstellung, erstellt mit der Kartenfunktion von MS PowerPoint.

stark zu entwickelnden Insel Pingtan soll dies mit je unterschiedlich gesetzten Schwerpunkten gelingen. Xiamen hat als einer der ersten SWZ in China bereits eine lange Tradition zonaler Wirtschaftspolitik. Die Taiwan betreffenden Aufgaben der PFHZ Fujian sind dabei von besonderen Umständen geprägt. Es gibt eine Dualität allgemein starker sino-taiwanischer ökonomischer Integration seit den 1980er-Jahren trotz eines fortwährenden und zuletzt wieder stärker werdenden Souveränitätskonflikts um den politischen Status Taiwans (Kastner 2009; siehe unten). Zu Beginn der empirischen Erhebung (2017) hatten die Behörden der PFHZ Fujian in den drei Subzonen eine Reihe von Reformen, unterschiedliche Vorzugspolitiken und Anreize in den oben genannten Schwerpunktbereichen und speziell für taiwanische Investoren, hochqualifizierte Absolventen und Studierende eingeführt. Die PFHZ Fujian ist zudem Drehscheibe und Ausgangspunkt der Maritimen Seidenstraße.

1.2 Fragestellung und Erkenntnisinteresse

Der neue Untersuchungsgegenstand der PFHZ wirft eine Reihe von wichtigen Fragen auf. Können die im Schnitt nur je etwa 120km² großen und somit räumlich begrenzten PFHZ insgesamt und in Fujian eine derart anspruchsvolle wirtschaftspolitische Agenda wie zuvor dargestellt überhaupt realisieren? Die Literatur zeigt jedenfalls, dass das Mandat der älteren SWZ und tausender Zonen mit diversen Schwerpunkten in China seit den 1980er Jahren hierfür nicht ausreichend wäre. Zwar hat China insgesamt gute Erfahrungen mit seinen SWZ gemacht, in denen wirtschaftliche Öffnung nach außen und Reforminitiativen zunächst in kleinem Maßstab getestet werden konnten, bevor man diese politischen Maßnahmen bei Erfolg auf das gesamte Land ausgeweitet hat (Heilmann 2008). Chinas SWZ-Bilanz fällt positiver aus als im globalen Schnitt und man konnte mit monetären Anreizen und Steuervergünstigungen ausländisches Investment und Exporte signifikant steigern (Zeng 2010). Allerdings variiert auch die Leistungsbilanz der chinesischen SWZ regional stark (Huang/Wei 2015) und manche chinesische Lokalregierung ist in der Vergangenheit einem „Zonenfieber“ (Zweig 2002, Fuller 2016) verfallen, weil bestimmte Zonen nicht aus ökonomisch sinnvollen Gründen, sondern wegen spezifischer politischer Interessen, zum Beispiel zur Landumwidmung oder zur Ausweitung politischer Rechtsetzungskompetenzen für lokale Gebietskörperschaften, gegründet wurden.

Im Gegensatz hierzu stellen PFHZ einen gänzlich neuen Typus von Zonen in China dar und müssen gesondert analysiert werden. Ambitionierte Zonen wie die PFHZ verfolgen nicht nur *statische Ziele* der Investitionssteigerung und der Generierung von Wirtschaftswachstum. Vornehmlich sollen sie *dynamische Ziele* wie Innovation und industrielle Aufwertung anschieben, Agglomerations- und Spillovereffekte aus den Zonen heraus für die regionale/nationale Wirtschaft schaffen und Modellregion für neue, umfassende Reformen werden (Hachmeier/Mösle 2019). Chinas PFHZ seien in erster Linie “designed for reform, not just for trade“ (Yao/Whalley 2016: 10). Eine solch anspruchsvolle Zielsetzung ist nicht nur komplizierter zu verwirklichen, sondern auch schwerer zu messen als bei Zonen früheren Typs, denn dynamische Ziele sind meist nicht numerisch ausweisbar und müssen zuerst aus mehreren Faktoren aggregiert werden (Hachmeier/Mösle 2019). Die Literatur zu diesen Typen von anspruchsvollen Zonen ist noch spärlicher als ohnehin schon zu den SWZ. Insbesondere, ob Zonen wie die PFHZ ihrem transformativen Anspruch für die Struktur einer Volkswirtschaft tatsächlich gerecht werden können, ist auch im internationalen Vergleich laut Experten der Welthandelsorganisation bislang weitgehend unerforscht (Narula/Zhan 2019).

Das Hauptziel dieser Untersuchung ist daher, die in der Literatur weitgehend unbearbeitete Rolle der PFHZ allgemein und der PFHZ Fujian im Speziellen zu erforschen. Folgende Fragen stehen im Vordergrund: **Welche Ziele verfolgt die Kommunistische Partei Chinas mit der PFHZ-Politik? Wie werden die Wirtschaftsreformen und taiwanbezogenen Maßnahmen in den Zonen und in Fujian durchgeführt und umgesetzt? Welche Erfolge und Probleme treten dabei zu Tage und wie kann dies erklärt werden?**

Gerade zur Beurteilung neuartiger anspruchsvoller Zonentypen wie den PFHZ ist es angebracht, der großen Bedeutung von „institutionellen Rahmenbedingungen und politischen Strukturen eines Landes“ (Hachmeier/Mösle 2019: 48), welche die Zonenpolitik bestimmen, Rechnung zu tragen. Die Interaktionen der entscheidenden Akteure wird dabei in diesem Projekt mit der *Steuerungstheorie* (Mayntz 1996, 2001, Mayntz/Scharpf 2005)

analysiert.⁸ Diese wurde in jüngerer Vergangenheit für Transformationsgesellschaften in Osteuropa (Beyer 2015) und den chinesischen Fall (Schubert/Alpermann 2019) vorgeschlagen und für letzteren bspw. in der Analyse der Bevölkerungspolitik angewendet (Alpermann/Zhan 2019). Der steuerungstheoretische Ansatz kann wichtige Faktoren für den Handlungsspielraum, die Interaktion und das Verhalten der entscheidenden Akteure in der PFHZ Fujian herausarbeiten. Dies sind auf Seiten politischer Akteure insbesondere die handelnden verantwortlichen Kader der Parteibürokratie sowie auf unternehmerische Seite die Investoren, welche sich in der PFHZ ansiedeln sollen. Die Zentralregierung versucht als *Steuerungssubjekt* die Lokalregierungen als *Steuerungsobjekte* zu einer Umsetzung der PFHZ-Politik in ihrem Sinne anzuhalten, wozu ihr unterschiedliche *Steuerungsinstrumente* (disziplinarisch, fiskalisch, ideologisch usw.) und *Steuerungstaktiken* zur Verfügung stehen. Lokalregierungen müssen diese Erwartungen umsetzen, verfolgen dabei eigene (mitunter mit dem Zentrum in Konflikt stehende) Interessen. Die Lokalregierungen müssen gleichzeitig selbst in doppelter Rolle als weiteres Steuerungssubjekt gegenüber der anvisierten Zielgruppe der PFHZ-Politik, also in diesem Fall korporativen Akteuren, initiativ werden und die richtigen politischen Anreize setzen. Die Investoren reagieren auf die PFHZ-Politik, handeln unternehmerisch jedoch eigenständig, dabei keineswegs nur von präferenzpolitischen Anreizen konditioniert, und stehen ebenfalls im Austausch mit politisch Verantwortlichen über die Zonen.

Die Steuerungstheorie kann für wirtschaftspolitische Fragestellungen sinnvoll genutzt werden, zusätzlich wird sie für den Gebrauch in dieser Dissertation modifiziert. Normalerweise findet die Steuerungstheorie vor allem im nationalstaatlichen Rahmen Anwendung, jedoch können transnationale Dimensionen, wie globalwirtschaftliche Entwicklungen, strukturell einbezogen werden, indem die Umbrüche des chinesischen Wachstumsmodells durch die Linse der PFHZ-Politik in ihren Auswirkungen auf die Akteure vor Ort analysiert wird. Besagte transnationale Analyseperspektive ist auch insbesondere bei der taiwanbezogenen Politik der PFHZ Fujian von Relevanz. Ohne echten politischen integrationswilligen Gegenpart unter der Regierung Tsai-Ing wen (seit 2016, siehe unten) wurde die Taiwan-Politik unter Xi Jinping „internalisiert“ (He 2020) und man

⁸ Die Theorie wird ausführlicher in Kapitel II vorgestellt.

entwickelt stattdessen unilateral seitens des Festlands Wege zur Anziehung von taiwanischen Investoren und Talenten. Internalisiert bedeutet hierbei, dass die Entwicklung der auf Taiwan gerichteten Politikmaßnahmen unter den innenpolitischen Bedingungen des chinesischen Politikprozesses verhandelt werden. Die lokalen staatlichen Akteure in Fujian müssen sowohl die taiwanischen Politikadressaten ansprechen als auch ihre Vorgesetzten in Peking mit ihrer Taiwan-Politik zufriedenstellen. Wie treffgenau werden in diesen Akteurskonstellationen die ökonomisch-transformatorischen sowie taiwanbezogenen Ziele der PFHZ-Politik im Sinne der *Steuerbarkeit* unter Führung des Parteistaats realisiert, und zu welchem Grad ist dies am Beispiel Fujian nachvollziehbar?

Für das Handeln der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure in den PFHZ sind nach sorgfältiger Analyse des Verfassers insbesondere die folgenden politisch-institutionellen, rechtlichen, wirtschaftlichen und kulturellen **drei strukturellen Rahmenbedingungen** zu nennen, welche das Umfeld der Fujianer Zone prägen und in die Analyse einbezogen werden müssen. Diese Fallstudie kann diese Bereiche ausleuchten – allerdings vornehmlich in ihren Auswirkungen auf einen lokal begrenzten Raum und zum Erhebungszeitpunkt.

Erste Rahmenbedingung: Verändert sich die lokale Wirtschaftspolitik der PFHZ durch die in der Literatur konstatierte Rezentralisierung des politischen Systems unter Xi Jinping im Vergleich zur Ära Hu Jintao und zuvor? Wie viel Entscheidungsspielraum besitzen die politischen Entscheidungsträger in Fujian und wie nehmen sie diesen wahr?

Die seit 2013 bestehenden PFHZ fallen allesamt in die Ära Xi Jinpings als chinesischer Partei- und Staatschef. Dieser habe die chinesische Wirtschaftspolitik so stark wie niemand seit Deng Xiaoping geprägt (Naughton 2017). Die mit dem Begriff *Top-Level Design* (TLD) bezeichnete Rezentralisierung politischer Entscheidungsfindung wird in der Literatur als wichtiges charakteristisches Merkmal der Regierung Xi angeführt (Naughton 2012, Schubert/Alpermann 2019). TLD bedeutet ein „increased streamlining of policy formulation and monitoring“ (Ahlers 2018: 1). Es manifestiert sich umfassend in verstärkten vertikalen Kontrollmechanismen; intensiver Korruptionsbekämpfung; ideologisch in einer

angestrebten „Vereinheitlichung der Gedanken“; institutionell mit in der Bedeutung stark ausgeweiteten und aufgewerteten *Zentralen Führungsgruppen* (ZFG; *lingdao xiaozu*) der Partei, welche nun auf allen administrativen Ebenen eine koordinierende Funktion im Politikprozess einnehmen (Tsai/Zhou 2019). ZFG sollen den „Gesamtfortschritt der Reformen“ gewährleisten und „Reformmaßnahmen auf korrekte, koordinierte, gesetzesbasierte und geordnete Weise umsetzen, obwohl sie weiterhin bahnbrechende Pilotreformen fördern“ (Yang/Yan 2018: 104).

Herausuarbeiten bleibt jedoch in vielen Politikfeldern, welche konkreten Auswirkungen die genannten Veränderungen auf den Politikprozess, die Politikimplementierung und die Policy-Outcomes im gegenwärtigen China haben (Ahlers/Schubert 2022). Dies wird daher derzeit in vielen Projekten untersucht. In der Vergangenheit galt allerdings gerade der relativ große Spielraum für Politikimplementierung durch lokale Kader als Stärke des chinesischen Systems insbesondere in der Wirtschaftspolitik, wodurch viele Innovationen möglich wurden. Lokale Politikexperimente, die bei Erfolg graduell und im größeren Maßstab ausgeweitet wurden, folgten dem Prinzip „vom Punkt in die Fläche“ (*cong dian dao mian*) (Heilmann 2008). Dies war gerade in den SWZ ein charakteristisches Merkmal. Andere Forschung kritisierte allerdings, dass dieser große politische Spielraum zwar Hochwachstum, aber auch große soziale und umwelttechnische Kosten zur Folge hatte (Su/Tao 2017, Su/Tao/Yang 2018). Das überbordende „Zonenfieber“ wurde zudem bereits angesprochen. Ein stärker koordinierter Reformprozess und mehr *top-down* Kontrollstrukturen unter Xi Jinping seien auch gerade eine Antwort auf diese negativen Exzesse der Vergangenheit (Yang/Yan 2018). Diese Arbeit analysiert, wie sich die Rezentralisierung unter dem TLD auf Modellprojekte wie die PFHZ auswirken. Es wird *nicht* angestrebt, eine Bewertung des TLD für chinesische Politik insgesamt vorzunehmen, sondern seine Auswirkungen in der PFHZ an einem Beispiel kritisch zu prüfen.

Zweite Rahmenbedingung: Wie gestalten sich in Fujian die Perspektiven der wirtschaftlichen Regionalisierung zwischen China und Taiwan angesichts angespannter offizieller Beziehungen seit Beginn der Ära Tsai Ing-Wen? Wie empfinden Kader und Unternehmer diese Herausforderungen in einem sich verändernden Investitionsumfeld?

Die Vertiefung der ökonomischen Integration beider Seiten der Taiwan-Straße ist ausgewiesenes Ziel der PFHZ Fujian und somit inhärenter Teil der hier vorgenommenen Analyse. Die VR China verfolgt gerade in der PFHZ Fujian neben ökonomischen auch gesellschaftspolitischen Zielen, denn Fujian soll aufgrund seiner historisch engen Beziehung zu Taiwan besondere Anziehungskraft gerade für junge Taiwaner entwickeln, und somit (aus Sicht des Festlands) zur sozialen und kulturellen Integration sowie letztlich der gewollten Wiedervereinigung im Sinne der Einheitsfront (*tongzhan*-Politik) beitragen. Jedoch findet eine solche Integrationsagenda Fujians seit der Regierung Tsai Ing-wen (ab 2016) ohne einen echten politischen Gegenpart auf taiwanischer Seite und somit unter erschwerten Bedingungen statt, da sich die Situation der sino-taiwanischen Beziehungen seit Zonengründung insgesamt deutlich verschlechtert hat. Die politisch Verantwortlichen der PFHZ Fujian müssen aber trotzdem versuchen, auch ohne politische Unterstützung aus Taiwan wirtschaftlich attraktiv für die Taishang zu werden. Die Auswirkungen auf die PFHZ Fujian sind hier anders als das vorher genannte TLD *fallspezifisch* und in anderen PFHZ in China so nicht gegeben.⁹

In Taiwan teilt die Frage nach dem Umgang mit Festlandchina seit jeher die Parteienlandschaft in zwei Lager auf. Unter der Regierung Ma Ying-jeou (2008-2016) der chinafreundlichen KMT¹⁰ hatte es eine starke Dynamik ökonomischer Integration und zahlreiche sino-taiwanische Handelsabkommen wie das ECFA (*Economic Cooperation Framework Agreement*) im Jahr 2010 gegeben. Viele Beschränkungen im Handels- und Investitionsregime, etwa bei Transport, Visa oder Tourismus, wurden abgebaut. Als jedoch 2014 ein weiteres Abkommen, das *Cross-Strait Service Trade Agreement* (CSSTA),

⁹ Zwar zielen auch andere Zonen auf die Integration mit ihren peripheren Wirtschaftsräumen und nicht überall sind diese politisch stabil, aber sie können diese Agenda in der Regel mit einer hierfür wesentlich offeneren Gegenseite vorantreiben.

¹⁰ Abkürzung für Kuomintang (Guomindang), Anführerin des blauen Lagers auf Taiwan

vorangetrieben werden sollte, entstand großer Protest in Taiwan, der bis hin zur Besetzung des Parlaments führte, welches zu einer Rücknahme des CSSTA-Entwurfs und einer Abwahl der regierenden KMT 2016 führten. Zwar nimmt die Regierung Tsai keine der bestehenden Verträge mit China zurück, vollzieht aber trotzdem eine klare Strategie der Diversifizierung der Handelsabhängigkeit von China mit ihrer *Neuen Südpolitik* (Black 2019).¹¹ 2022 spitzte sich nach dem Besuch der Sprecherin des US-Repräsentantenhauses Nancy Pelosi der Konflikt weiter zu, auf den China wiederholt mit Militärübungen und Trainings für Seeblockaden in der Taiwanstraße antwortete.

Interessanterweise haben sich die Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und Taiwan bereits in der Vergangenheit jedoch erstaunlich unbeeindruckt vom politischen Konflikt um die Souveränität Taiwans gezeigt. Selbst unter der vorherigen DFP¹²-Regierung auf Taiwan wie zwischen 2000 und 2008 wuchs das bilaterale Handelsvolumen weiter kräftig (Kastner 2009). Unter Tsai bleibt bei allen politischen Konflikten und harter Rhetorik eine enge ökonomische Verflechtung als Ausgangslage bestehen (Foreign Policy 2021), und für Unternehmer ist die politische Lage der Beziehungen über die Taiwanstraße nur einer von vielen einzukalkulierenden Faktoren ihrer Investitionspläne (siehe unten). Diese Arbeit soll hierbei offenlegen, wie politische Entscheidungsträger und Unternehmer vor Ort dieses angespannte politische Klima empfinden und ob die PFHZ Fujian ihre Ziele trotzdem erreichen kann.

¹¹ Taiwans sogenannte „Neue Südpolitik“ (*xin nanxiang zhengce*), die sich auf Südostasien konzentriert, um neue wirtschaftliche, soziale und kulturelle Beziehungen aufzubauen, ist ein langfristiger Ansatz zur Förderung enger Beziehungen zwischen Taiwan und den Staaten in dieser Region. Zudem strebt man Taipei an, Taiwans geopolitische Position in Asien neu zu kalibrieren und noch stärkere Abhängigkeiten von der chinesischen Wirtschaft zu vermeiden.

¹² Demokratische Fortschrittspartei, Anführerin des eher chinakritischen „grünen Lagers“ in Taiwan

Dritte Rahmenbedingung: Welche Standortbedingungen für Investitionen bietet Fujian potenziellen Investoren, insbesondere aus Taiwan? Wie gut vermag die PFHZ-Politik ihre Maßnahmen zurechtzuschneiden? Wie reagieren die angesprochenen Unternehmer?

Unternehmerisches Ansiedeln ist ein wichtiges Ziel der PFHZ. Unternehmer investieren anhand von *harten* (Steuern, Subventionen, Infrastruktur, Absatzmärkte, Arbeitskräfte, Ressourcen, Zölle usw.) und *weichen* (Bildung und Forschung, Kultur, Lage, politische Verhältnisse, Wohnungsmarkt usw.) *Standortfaktoren* (Grabow/Henckel/Hollbach-Grömig 1995). Privatwirtschaftliche Akteure reagieren zwar möglicherweise auf staatlich gesetzte Anreizpolitiken, beziehen aber eine ganze Reihe von weiteren Faktoren in ihre geschäftlichen Entscheidungen ein und handeln dabei autonom. Idealerweise vermag eine effektive Verwaltung der Wirtschaftsförderung ihre gewählten politischen Maßnahmen an mögliche unternehmerische Herausforderungen anzupassen, die „richtigen“ Anreize zu setzen, und sie kann dabei frühzeitig veränderte Umweltbedingungen antizipieren. Dies tatsächlich umzusetzen ist jedoch keineswegs trivial.

Die Literatur zeigt hierbei, dass chinesische Lokalpolitiker und ausländische Investoren in der Vergangenheit häufig gegenseitig gewinnbringende Arrangements schließen konnten, da ihre Ziele, wirtschaftliche Entwicklung seitens des chinesischen Parteistaats und die Aussicht auf Profite der Unternehmen gut übereinstimmten (Heilmann/Melton 2013). Dies traf gerade für taiwanische Unternehmer (Taishang) in den 1990er und 2000er-Jahren auf Gesamt-China bezogen zu, die trotz des langanhaltenden Souveränitätskonflikts (siehe unten) zu den wichtigsten und erfolgreichsten Investoren auf dem chinesischen Festland in der verarbeitenden Industrie und dem Hochtechnologie-Sektor wurden (Rigger 2021, Schubert 2016, Keng et. al 2011, Lee 2010).¹³

¹³ Hsing You-tien (1996) führte den frühen und großen Erfolg taiwanischer Investoren auf kulturelle und linguistische Nähe bei gleichzeitig relativ großer politischer Handlungsfreiheit der Lokalregierungen zurück. Wu Jieh-min (2001) sah Lokalregierungen und Investoren in einem Verhältnis von Patronage und Streben nach Renten. Wichtige Marktinformationen und spezielle Präferenzpolitiken seien vom Patron (den Lokalregierungen) an die taiwanischen Unternehmen gegangen, wofür die Lokalregierungen außerplanmäßige Zahlungen ihrer Klienten erhielten. Insgesamt hat sich die Rolle der Taishang allerdings zunehmend von einer stark privilegierten Rolle hin wegentwickelt zu einer, in der sie in einem hart umkämpften chinesischen Markt mit vielerlei inländischer und ausländischer Konkurrenz nur noch ein Akteur unter vielen sind (Lee 2012).

Bezogen auf Fujian erscheint es auf den ersten Blick sehr sinnvoll, dass die PFHZ gerade dieser Provinz sich auf Taiwan konzentriert: Fujian und Taiwan sind nur durch die schmale Meerenge der Taiwanstraße geographisch voneinander getrennt. Beide sind durch eine lange Geschichte der Interaktion und ethnischer Beziehungen verbunden, hat doch ein Großteil der heutigen Bewohner Taiwans familiäre Wurzeln in Fujian. Kulturelle Faktoren sprechen also durchaus für Fujian als geeigneter Investitionsstandort für die Taishang. Allerdings liegen wirtschaftsstärkere benachbarte Regionen in Jiangsu (insbesondere Kunshan), Guangdong (vor allem Dongguan), Zhejiang und Shanghai seit langem deutlich vor Fujian beim Anziehen ausländischer und taiwanischer Direktinvestitionen (Hou 2001).¹⁴ Die Gründe hierfür sind vielfältig (siehe Kapitel IV). Insbesondere, als große Unternehmen und der Hochtechnologie-Sektor von Taiwan nach China kamen, war Fujian meist außen vor, da die o.g. Regionen beim notwendigen Humankapital und der Infrastrukturentwicklung weit besser aufgestellt werden. Es besteht für Fujian also durchaus Raum für Wachstum bei taiwanischen Investitionen, gleichzeitig herrscht aber auch starke innerchinesische Konkurrenz um ausländisches Kapital, gerade im Hochtechnologie-Bereich. Dies war auch die Ausgangssituation zum Zeitpunkt der Gründung der PFHZ Fujian. Diese Arbeit geht der Frage nach, ob und wie die neue Zone trotz der angespannten politischen Beziehungen diese Situation verbessern konnte.

Eine bemerkenswerte Veränderung betrifft auch die Taishang als spezifische Investorengruppe in den PFHZ selbst. Traditionell befand sich die Mehrzahl der taiwanischen Investoren in Fujian vormals in der verarbeitenden Industrie. Die PFHZ Fujian zielt jedoch ganz maßgeblich auf genannte Zukunftsindustrien sowie junge taiwanische Unternehmer (*qingnian Taishang*). Innerhalb des PFHZ wurden Dutzende von Innovations- oder Inkubationszentren (*chuangye jidi*) eingerichtet, um taiwanische Start-ups zu unterstützen, meist indem ihnen kostenlose oder günstige Büroräume angeboten und ihnen bei der Beantragung verschiedener Förderprogramme der lokalen Behörden geholfen wird. Zudem werden präferenzpolitische Maßnahmen für Talente, Arbeitnehmer und Studierende eingeführt. Wie gelingt die Rekrutierung in diesen neuen Sektoren und Alterskohorten? Während die Geschichte der Taishang in China für die Hochwachstumsphase ausführlich

¹⁴ Ausführlich wird dies auch in einer Langzeitbetrachtung bis in die Gegenwart im Kapitel IV vorgestellt.

dokumentiert ist (Schubert/Lin/Tseng 2016), sind die gegenwärtigen Anpassungsdynamiken im neuen chinesischen Wachstumsmodell und die generationellen Unterschiede bislang eher wenig bearbeitet. Diese Forschungslücke soll mit diesem Projekt ein Stück weit geschlossen werden. Aber auch ältere Generationen von Taishang in Fujian sind Gegenstand der Arbeit in ihrer Reaktion auf die PFHZ-Politik, und wie sie auf wachsende festlandchinesische Konkurrenz sowie steigende Produktions- und Umweltauflagen in einem sich verändernden chinesischen Markt reagieren.

1.3 Forschungsstand

Die PFHZ mit ihrer Pionierrolle als Untersuchungsobjekt in den Blick zu nehmen und mit dem Einfluss der früheren SWZ zu vergleichen hatte mit Blick auf die Shanghai PFHZ bereits Barry Naughton gefordert (Naughton 2018: 423-449). Doch trotz ihrer angedachten Bedeutung für die Reform der chinesischen Ökonomie existierte zum Projektbeginn (2016) nur sehr wenig Literatur zu den chinesischen PFHZ, insbesondere im Westen. Dies gilt insbesondere für eine sozialwissenschaftliche Perspektive, welche politische-institutionelle Entscheidungsmechanismen der Zonen in den Fokus nimmt. Quantitative Studien über Investitionsströme aus den Wirtschaftswissenschaften (wie Bao et al. 2020) stoßen hierbei an ihre Grenzen. In China wurde deutlich mehr PFHZ-Material veröffentlicht als im Westen. Xu und Wang (2018) listeten 1.600 Artikel über Chinas PFHZs auf und unterteilen sie in Papiere zur Zoneneinrichtung, Zonenentwicklung, Zonenbewertung und zu sektoralen Reformen innerhalb der Zonen, welche Handelsliberalisierung, Rechtsstaatlichkeit, Finanzen oder die Rolle der Regierung thematisieren. Der größte Teil dieser Literatur ist quantitativ und stammt aus den Wirtschaftswissenschaften, bleibt rein deskriptiv, hebt die Politikgestaltung der verschiedenen PFHZ hervor, diskutiert die generelle Bedeutung von Politikinnovationen, misst Investitionsströme, und gibt mitunter Ratschläge für eine weitere Vertiefung der Reformen. Allerdings gibt es auch einige wenige sozialwissenschaftliche Studien (Zhou/Pan 2020; Zheng/Cao/Liu 2019; Huang et al. 2019; Xu 2017), die die PFHZ-Politik kritisch prüfen, auf zahlreiche Umsetzungsprobleme hinweisen und mehr Integration und Koordination der verschiedenen Reformebenen in den Zonen fordern. Diese Artikel werden in diesem Projekt eingearbeitet, erschienen jedoch erst einige Jahre nach Beginn der eigenen Erhebung zu den PFHZ. Wichtig ist: Da die vorher genannten dynamischen Ziele

der PFHZ oft nicht rein numerisch bezifferbar sind, ist ein tiefer Einblick in staatliche und korporative Institutionen sowie Akteure der Zonen erforderlich, den diese Arbeit mit einem qualitativen Forschungsdesign vornimmt (siehe unten).

Im Westen verfügbar ist unter anderem das vom *China-Zentrum zur Erforschung der Sonderwirtschaftszonen* an der Universität Shenzhen herausgegebene *Blue Book of China's Special Economic Zones*, welches jedes Jahr den Gesamtfortschritt aller Wirtschaftszonen im ganzen Land portraitiert und dabei auch die PFHZ explizit behandelt (Fan/Xu 2019). Die größte Aufmerksamkeit gilt der ersten chinesischen PFHZ in Shanghai, die eine Vorreiterrolle in der landesweiten PFHZ-Politik, insbesondere bei Finanzreformen, einnimmt. Trotz eines frühen Enthusiasmus in Investorenkreisen¹⁵ wurde die Shanghai PFHZ jedoch schnell für ihre begrenzten Fläche (ebenfalls etwa 120 km²), die seinerzeit noch langen Negativlisten und die begrenzten Fiskal- und Finanzreformen kritisiert (Wei/Vanhuellebusch 2015). Insbesondere die unzureichende Aufhebung von Kapitalverkehrsbeschränkungen, die zu schwache Liberalisierung der Zinssätze und der nach wie vor zu mühsame Geldverkehr von innerhalb nach außerhalb der Zone wurden von mehreren Seiten kritisiert, sei es in der Forschung (Yao/Whalley 2016: 12) oder der Presse (Reuters 2019).

Eine Studie der Europäischen Handelskammer aus dem Jahr 2017 drückte diese Unzufriedenheit ebenso aus. Sie ergab, dass von den 500 befragten Unternehmen bisher nur 17 Prozent ihren Betrieb in eine Zone verlegt hatten (EUCC ¹⁶ 2017). In einer Folgepublikation wurde festgestellt, dass „die Bedeutung von Freihandelszonen für europäische Unternehmen jedoch nach wie vor begrenzt ist, da Unternehmen es vorziehen, ihre Geschäftstätigkeit von Marktfaktoren wie Preisgestaltung, Kosten und Nähe zu Lieferanten und Kunden zu bestimmen, anstatt Zugang zu präferenziellen Politiken, die auf eine bestimmte Zone beschränkt sind, zu gewinnen“ (EUCC 2019: 10). Offensichtlich fordern ausländische Unternehmen im aktuellen Stadium der chinesischen

¹⁵ Der Autor war kurz nach Gründung der Shanghaier PFHZ 2014 im Rahmen eines längeren Praktikums bei diversen Veranstaltungen mit den Behörden und interessierten Unternehmern zugegen und nahm diese Stimmung seinerzeit deutlich wahr.

¹⁶ Abkürzung für Europäische Handelskammer in China

Wirtschaftsentwicklung eine substanzielle *landesweite* Liberalisierung gegenüber weiteren räumlich eng beschränkten Experimenten in den PFHZ. Der bislang eher graduelle bis vorsichtige und nur schrittweise empfundene Reformweg führte zu viel Unzufriedenheit.

Infolgedessen wurde das Territorium der Shanghaier PFHZ seit 2015 zweimal erweitert, wodurch ihre Industrieproduktion gestärkt, die Zahl der registrierten in- und ausländischen Unternehmen erhöht und neue Investitionen, einschließlich von großen Firmen wie Tesla, angezogen wurden. Die Zentralregierung in Peking hat auf die Kritik zusätzlich reagiert, indem sie auf dem 19. Parteitag 2017 neue PFHZ-Politikreformen versprach. Zudem zeigt sie weiterhin kontinuierliches Engagement für den Aufbau neuer PFHZ, welche nun fast zwei Dutzend umfassen. Dies unterstreicht die Bedeutung, welche die KPCh den PFHZ in ihrer Strategie bei der Schaffung einer Innovationsökonomie nach wie vor beimisst. Zu PFHZ jenseits der landesweit ersten Zone in Shanghai gibt es nur sehr wenig bis fast kein wissenschaftliches Material, insbesondere in westlichen Publikationen. Was also bisher fehlt, ist eine detaillierte qualitative Studie zur Implementierung der PFHZ-Politik mitsamt einer Analyse ihrer Stärken und Schwächen. Diese Dissertation schließt diese Lücke.

1.4 Methodik

Zur Beantwortung seiner Fragen akquirierte und studierte der Autor Primär- und Sekundärquellen zur PFHZ-Entwicklung in Fujian und sprach mit Regierungs- und Parteivertretern, die für die PFHZ-Verwaltung auf Provinz-, Stadt- und Distrikt-/Kreisebene in Fujian verantwortlich sind. Darüber hinaus wurden Interviews mit zahlreichen taiwanesischen Geschäftsleuten (Taishang) geführt, die als Investoren eine besondere Zielgruppe der PFHZ Fujian sind. Dies schloss Unternehmer aus allen Generationen, inklusive Start-Ups, aus unterschiedlichen Industriezweigen von der eher traditionell verarbeitenden Industrie bis hin zur Hochtechnologie- und Dienstleistungsbranche ein. Es handelte sich um *semi-strukturierte Experteninterviews*.¹⁷

¹⁷ Für Interviewliste und Fragebogen siehe Anhang

2017 wurden in zwei Feldforschungsrunden in allen drei Subzonen Fuzhou, Xiamen und Pingtan der PFHZ Fujian Daten gesammelt, die als Fallstudie dienen, um Merkmale und Probleme der PFHZ-Politik in Fujian und ihre spezifischen Ausprägungen zu verstehen. Im Einzelnen bestanden die Besuche des Autors aus:

- zwei ausgedehnten Aufenthalten in Fuzhou, der Hauptstadt der Provinz Fujian und einer der drei PFHZ-Subzonen (Frühjahr und Herbst 2017);
- einem ausgedehnten und einem kürzeren Aufenthalt in Xiamen, Fujians weitest entwickelter Küstenstadt, wo die zweite PFHZ-Zone beherbergt ist und wo einst eine der allerersten SWZ des Landes gegründet worden war (Frühjahr und Herbst 2017);
- einem kürzeren Besuch in Pingtan, einer wesentlich kleineren Lokalität auf einer sich schnell entwickelnden Insel und Sitz der dritten Subzone der PFHZ (Frühjahr 2017).

Weiterhin standen dem Verfasser Interviewdaten von Feldforschung der Folgejahre vor Ort aus dem Pool des Forschungsteams als Referenzmaterial zur Verfügung.¹⁸

Die Dokumentenanalyse umfasst einen größeren Zeitraum von der Gründung der PFHZ bis hinein ins Jahr 2020 zu Beginn der Corona-Pandemie. Das interne Material schließt Arbeitsberichte der Lokalregierungen sowie spezielle Publikationen wie ein Blaubuch, welches die Zone wissenschaftlich evaluieren und begleiten soll, ein (Huang et. al 2019). Relevante Sekundärliteratur und Berichterstattung wurde bis zum Projektende im Jahr 2022 verfolgt. Es bestand für den Autor zudem die Möglichkeit an zwei nationalen Konferenzen zu den PFHZ teilzunehmen beziehungsweise ihr Material zu studieren. Sie wurden Ende März 2017 bzw. Anfang 2019 von der Provinzpartei-schule Fujian veranstaltet. Diese Treffen versammelten etwa 300 Kader auf Provinzbüroebene und Wissenschaftler aus dem ganzen Land, um Chinas neue PFHZ zu diskutieren. Mit einigen Interviewpartnern wurde zudem die digitale Kommunikation aufrechterhalten, um ihre Meinung zur Entwicklung der PFHZ

¹⁸ Erhoben durch Prof. Dr. Gunter Schubert, autorisiert zur Auswertung für den Verfasser (E-Mail 8. April 2022). Prioritär wurde in der Dissertation Material zitiert, welches der Verfasser selbst 2017 erhoben hat. Bei besonders prägnanten Zitaten, zur Erhärtung und Bestätigung der Ergebnisse aus 2017 oder bei neuen Aspekten wird Material bis einschließlich ins Jahr 2019 zitiert und ausgewiesen (auch verwendet in gemeinsamen Publikationen).

auch im späteren Verlauf noch zu verfolgen. Ein letzter Besuch für Kontrollinterviews war pandemiebedingt nicht mehr möglich.

Gespräche sowohl mit Kadern *und* den Taishang zu führen waren für diese Dissertation zentral, weil nur so die Perspektive sowohl der lokalen Behörden als auch der Investoren als Hauptadressaten der PFHZ-Präferenzmaßnahmen verglichen werden kann.¹⁹ Diese Art von tiefem Einblick in die PFHZ-Politik wäre lediglich aus öffentlich zugänglichen Quellen im kontrollierten Medien- und Wissenschaftsstandort China sonst nicht zu erzielen. Auch statistische Daten sind in nicht-demokratischen Systemen und speziell im Kontext von SWZ generell (Hachmeier/Mösle 2019) mit Vorsicht zu betrachten. Die Befragung der Verwaltung und der lokalen KPCh-Kader ermöglicht es hingegen, die Motive und die Philosophie der PFHZ, die Politikimplementierung einschließlich ihrer Entwicklung unter dem TLD und die ökonomische Integration mit Taiwan unter den genannten veränderten Rahmenbedingungen zu analysieren. Die zusätzlichen Einschätzungen der PFHZ-Politik durch die Taishang haben einen zweiten Datenpool geschaffen, der zu den Äußerungen staatlicher Stellen in Bezug gesetzt wird. Gemeinsam legen sie die Erfolge sowie Probleme politischer Steuerung der PFHZ Fujian offen. Durch Einbezug beider Perspektiven und nicht nur einer Beurteilung könnte, im Idealfall, nicht nur die *Effektivität* lokaler Politikimplementierung, sondern ihre *Effizienz* beurteilt werden (Ahlers/Schubert 2015).²⁰

¹⁹ Kader wie auch Politik-Adressaten (Investoren) mit Bezug zu den PFHZ wurden in 51 *semi-strukturierten Experteninterviews* befragt. Man kann beide als *wider experts* über die PFHZ betrachten. Dies bedeutet, dass Kader und Investoren spezialisierte Kenntnisse zum Forschungsthema PFHZ haben, welche nur durch intensive Gespräche mit diesen Experten gewonnen werden können. Ein Experte ist dabei eine Person, die einen „entscheidenden Wissensvorsprung“ hat (Meuser/Nagel 2009:467). Jeder Interviewte berichtet dabei aus seiner/ihrer spezifischen institutionalisierten Rolle (als Behördenvertreter oder Investor) mit spezifischen Interessen, d.h. individuelle Aussagen sind stets subjektiv und können einem *bias* unterliegen (Gorden 1975). Durch die Einbindung möglichst vieler betroffener unterschiedlicher Kohorten (Meuser/Nagel 2009: 468), bei den Investoren also auch mehrerer Generationen aus möglichst vielen Branchen, kann ein umfassendes Bild der PFHZ-Politik gezeichnet werden. Dies schließt das *Betriebswissen*, also das innere Funktionieren der PFHZ, als auch das *Kontextwissen*, also das Umfeld und die Auswirkungen der PFHZ, ein (Meuser/Nagel 2007: 471). Die Aussagen der Interviews wurden vom Autor mithilfe der Transkriptions- und Analysesoftware f4 zur besseren Übersichtlichkeit nach denen in der Einleitung dargelegten Themengebieten und den daraus entwickelten Kernfragen geordnet. Dies geschah mit entsprechenden inhaltlichen Tags.

²⁰ *Effektive Politikimplementierung* in China erfüllt zentralstaatlich vorgegebene Entwicklungsziele, passt sie auf lokale Bedürfnisse an, evaluiert die Leistung der zuständigen Kader und erhält ein Niveau systemkritischer Unterstützung durch betroffene Gruppen (ebd.). *Implementierungseffizienz* würde hingegen auch das Gemeinwohl betonen und die Übernahme politischer Verantwortung und Einbindung gesellschaftlicher und/oder ökonomischer Interessen im Politikprozess gewährleisten.

1.5 Fallauswahl

Die Forschungsfrage wird als Fallstudie am Beispiel der PFHZ Fujian durchgeführt. Wichtig bei der Untersuchung ist die Unterscheidung von übergreifenden und fallspezifischen Merkmalen. In Bezug auf die Reformagenda werden die strukturellen Bedingungen für die Überarbeitung des chinesischen Wachstumsmodells grundsätzlich von allen PFHZ geteilt. Ebenso ist die Rezentralisierung politischer Entscheidungsfindung unter Xi Jinpings TLD genauso in jeder anderen PFHZ in China zu finden. Die eingefrorenen sino-taiwanischen Beziehungen und spezifischen Standortfaktoren Fujians führen hingegen in der Erhebung zu Daten, welche zwar auf Fujian beschränkt sind, aber dennoch wichtige neue Erkenntnisse generieren und an die weiter oben diskutierten Literaturstränge anschließen.

Die Fujianer Zone erfüllte für den Autor entsprechend seiner Zielsetzung die wichtigsten Kriterien für eine Feldforschung der PFHZ-Politik: Erstens sollte der Fall zur ersten oder zweiten Welle von PFHZ gehören, sodass die Politikimplementierung zum Zeitpunkt der Feldforschung 2017 bereits etwas Zeit hatte, sich zu entfalten. Die PFHZ Fujian als Teil der zweiten Welle passt in diese Zielvorgabe, da sie 2015 gegründet wurde und auf den Erfahrungen der älteren Shanghai PFHZ seit 2013 aufbauen konnte. Der Erhebungszeitpunkt 2017 ermöglichte zudem der Blick „hinein“ in die tatsächliche Implementierungsphase der PFHZ-Politik kurz vor der ersten Zwischenevaluation und Anpassung der politischen Maßnahmen nach 2,5 Jahren des in der Regel 5 Jahre betragenden Planungszyklus in China (siehe Kapitel II). Diese Perspektive macht einen besonderen Schwerpunkt der Arbeit aus, sie schaut hingegen weniger stark auf die Policy-Outcomes.

Zweitens hatte sich zum Zeitpunkt der Gründung der Fujianer PFHZ 2015 zudem die neue politisch-institutionelle Dynamik des TLD unter Xi Jinping bereits abgezeichnet, diese wurden von Wissenschaftlern zunehmend erwähnt und ihre Auswirkungen auf die handelnden Akteure konnte somit in Fujians PFHZ zum Erhebungszeitpunkt gut analysiert werden. Dasselbe gilt für die veränderte Dynamik der Cross-Strait Beziehungen zwischen dem Festland und Taiwan unter Tsai Ing-wen seit 2016.

Drittens musste der ausgewählte Fall speziell einen praktischen Zugang zu den entscheidenden lokalen Akteuren ermöglichen, welche der Autor so nur in Fujian vorfand, insbesondere auch dank der möglichen Kooperation mit der Parteischule der Provinz Fujian.²¹

1.6 Aufbau der Arbeit

Kapitel II analysiert den chinesischen Politikprozess anhand der Dynamiken der Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den nachgeordneten lokalen Regierungsebenen. Entscheidungsbefugnisse stehen seit 1978 in einem immer wieder neu austarierten Spannungsfeld geprägt von zentraler Führung und regionaler/lokaler Autonomie. Die Rolle lokaler Innovation in Modellprojekten wie den PFHZ, welche in China nach dem Prinzip „vom Punkt in die Fläche“ funktionieren, wird erläutert. Der Einfluss eines rezentralisierten Politikprozesses unter dem TLD in institutioneller und ideologischer Dimension für die PFHZ wird ebenfalls diskutiert. Diese Diskussion fortführend, fragt das Kapitel anschließend nach der Steuerbarkeit der PFHZ-Politik und welches Verhältnis hierbei Zentralregierung, Lokalregierungen und Investoren zueinander einnehmen können. Die in dieser Arbeit verwendete Steuerungstheorie wird zu diesem Zweck allgemein und auf China bezogen eingeführt. Steuerungsfähigkeit und ihre Grenzen für die PFHZ-Politik in Fujian werden diskutiert.

Kapitel III führt in die Literatur zu SWZ in globaler Dimension und bezogen auf Chinas spezifische Erfahrungen ein. Die mögliche Rolle von SWZ und von FDI in der ökonomischen Transformation eines Landes wird erläutert. Es wird unterschieden zwischen pekuniären und deregulatorischen Schwerpunkten in der Wirtschaftszonenpolitik. Auf China bezogen wird in historischer Dimension die Rolle der chinesischen SWZ in ihrer

²¹ Feldzugang für empirische Forschung in China kann kompliziert sein und ist in den letzten Jahren sehr viel schwieriger geworden. Besonders herausfordernd ist es, wenn der Forscher mit Staats- und Parteifunktionären wie in diesem Projekt sprechen möchte. Durch die Zusammenarbeit mit der Parteischule der Provinz Fujian wurde dieser Zugang im Feld erst möglich. Inhaltlicher Einfluss auf das Projekt bestand nicht. Theoretisch hätte die Forschung in Shanghai oder in einer anderen PFHZ der zweiten Welle (Tianjin oder Guangdong) durchgeführt werden können. Der Autor zog zunächst durchaus eine vergleichende Arbeit zu mehreren PFHZs in Betracht, musste dann aber anerkennen, dass ein Feldzugang zu lokalen Verwaltungen dort nicht realisierbar war.

gesamtwirtschaftlichen Bedeutung beleuchtet. Herausgearbeitet wird, wie Chinas heutige PFHZ hiervon zu unterscheiden sind als ein neuer Typus anspruchsvoller Modellreformprojekte, weil sie komplexe dynamische Effekte für die chinesische Volkswirtschaft erzielen sollen. Die Verbindungen der PFHZ zur Transformation des chinesischen Wachstumsmodells und die einzelnen Zonen-Schwerpunktsetzungen werden dargestellt.

Kapitel IV stellt die PFHZ Fujian als Fall näher vor. Zunächst werden die Wirtschaftsgeschichte und das Wirtschaftsprofil der Provinz Fujian erläutert. Im Anschluss wird die Ausrichtung der PFHZ mit ihren Subzonen und jeweiligen Schwerpunkten in Fuzhou, Xiamen und Pingtan vorgestellt.

Kapitel V ist der empirische Teil der Arbeit, in dem die Ergebnisse der Experteninterviews mit den Kadern und Investoren sowie das Primär- und Sekundärmaterial analysiert werden. Es wird begonnen mit einer Darstellung des institutionellen Gefüges der PFHZ-Politiksystems, welche anschließend steuerungstheoretisch eingeordnet wird. Es folgen einzelne Kapitel zu den wirtschaftlichen Strukturreformen und den taiwanbezogenen Maßnahmen. Bezüglich der Wirtschaftsreformen wird der Einfluss des TLD auf den Politikprozess der PFHZ Fujian dargestellt und sein Einfluss bestätigt. Der Fortgang der lokalen Reformen in Handel, Finanzen und Dienstleistungen wird erläutert. Anschließend werden Gründe für die insgesamt als unzureichend zu befindenden Fortschritte vieler der politischen Maßnahmen herausgearbeitet. Bezüglich der Taiwan-Politik in der PFHZ Fujian werden überraschend entspannte Haltungen von Beamten und Investoren gegenüber der jüngeren politischen Eisezeit festgestellt, wobei die Situation durchaus Auswirkungen auf die PFHZ hat. Die Probleme, Wünsche und Perspektiven taiwanischer Unternehmer in ihrer jeweiligen Geschäftstätigkeit werden in den verschiedenen Generationen als recht unterschiedlich herausgearbeitet – wobei sie fast alle Kritik an der PFHZ, an ihren Präferenzpolitiken, Anwerbemaßnahmen und an die politisch Zuständigen äußern.

Kapitel VI als Fazit reflektiert die Ergebnisse der Studie in Hinblick auf die gesamte PFHZ-Politik in all ihren angesprochenen Dimensionen und erörtert Perspektiven zukünftiger Forschung auf diesem Gebiet.

II. Dynamiken und Steuerbarkeit chinesischer Wirtschaftspolitik unter Xi Jinping

Besonderer Fokus dieses Projekts zu den PFHZ liegt auf den handelnden Akteuren in ihren institutionellen Kontexten. Die zentralen Akteure in der PFHZ Fujian sind die Kaderbürokratie (zentrale und lokale Ebene) und private Investoren aus Festlandchina und dem Ausland, in Fujian insbesondere aus Taiwan. Das Zustandekommen politischer Maßnahmen (*Policies*) wie in den PFHZ hat man mit verschiedenen Denkschulen im Westen und China versucht zu erklären. Zunächst wird daher erläutert, unter welchen spezifischen Bedingungen politische Maßnahmen in China seit 1978 und insbesondere unter Xi Jinping seit 2012 entstehen und welche Bedeutung dabei die Zentral-Lokal-Beziehungen spielen. Es wird argumentiert, dass dieses übergeordnete Verhältnis für die lokale Umsetzung einer landesweiten Politik wie den PFHZ große Auswirkungen hat. Die Dissertation konzentriert sich dabei vornehmlich auf die *Politikimplementierung* und die *Reaktionen* der beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure hierauf. Zur Erklärung der entstehenden Akteurskonstellationen nutzt die Arbeit die *Steuerungstheorie* von Renate Mayntz und Fritz Scharpf, welche zunächst allgemein und dann spezifisch auf China und die Schwerpunktbereiche der PFHZ Fujian (Politikimplementierung, Wirtschaftsintegration mit peripheren Räumen wie Taiwan) vorgestellt wird. Zunächst sind jedoch zwei Vorbemerkungen zum Verständnis von Theorie beim Fall VR China und zu Institutionen im Autoritarismus nötig.

2.1 Vorbemerkungen

2.1.1 Besonderheiten in der Theorieanwendung im Fall VR China

Die Gültigkeit und Anwendbarkeit von Theorien und Konzepten auf den chinesischen Fall ist ein häufiges Thema. Die meisten genutzten Ansätze in der noch immer recht jungen Disziplin der Politikwissenschaft wurden nicht nur in der westlichen Wissenschaft entwickelt, sondern auch mit empirischen Studien anhand der Industrieländer Europas und Nordamerikas am gründlichsten getestet. Die VR China stellt viele Behauptungen,

Annahmen und etablierte Diskurse dieser Studien in Frage.²² Oft bezeichnet als abweichender Fall (*deviant case*), erfordert die Untersuchung Chinas deshalb gerade bei qualitativen Studien die Einbeziehung von *Area Studies*-Expertise.

Gleichzeitig sind auch am chinesischen Fall auch eigene konzeptionelle Erklärungsversuche geschaffen worden. Trotz vieler wertvoller empirischer Einsichten wird vielfach geäußert, dass ein Konsens zu einer Theorie des Politikprozesses in China allgemein nach wie vor fehle (Schubert/Alpermann 2019), blinde Flecken über die Mechanismen des Landes in der Wirtschaftspolitik insgesamt (He 2018) sowie bei der Implementierung von Reformen im Lokalstaat (Shen/Tsai 2016) oder dem Nexus zwischen ausländischen Investoren und lokalen Kadern (Chen 2017) bestehen. In China wird außerdem häufig betont, dass verschiedene philosophische Traditionen und historische Erfahrungen zu einem anderen Verständnis von Politik (*zhengzhi*) und Regieren (*zhengdao* und *zhidao*) bestünden, die über die reinen Unterschiede der politischen Systeme hinaus gehen (Guo 2018). Sowohl die hier verwendete Vorstellung eines Politikzyklus als auch die Steuerungstheorie sind ebenfalls keine originär chinesischen Konzepte. Deshalb wird ihre Verwendung in beiden Fällen in den Folgekapiteln ausreichend begründet und angepasst für eine Anwendung auf den chinesischen Fall.

2.1.2 Institutionen im Autoritarismus

Institutionen sind eine „soziale Organisation, die durch die Anwendung von Tradition, Sitte oder rechtlichen Zwängen dazu neigt, dauerhafte und routinierte Verhaltensmuster zu schaffen“ (übersetzt; Hodgson 1988: 10). Sie können *formeller* oder *informeller* Natur sein. Angesichts der Langlebigkeit autoritärer Regime argumentieren viele Wissenschaftler in jüngerer Zeit vermehrt, den Fokus heutiger Forschung verstärkt darauf zu legen, nicht-demokratische politische Systeme in ihrer Genese zu definieren, ohne sie von vornherein als

²² Zu nennen wäre beispielsweise die Erwartung der *Modernisierungstheorie*, dass Gesellschaften ab einem bestimmten Entwicklungsgrad Partizipation am politischen Prozess einfordern. Gewinner der wirtschaftlichen Entwicklung in China, beispielsweise städtische Mittelschichten, zeigen sich jedoch eher politisch passiv.

strukturell defizitär²³ und stets am Rande des Zusammenbruchs anzusehen. Es sei daher dringend erforderlich, nicht nur zu verstehen, wie *Repression* und Manipulation von Wahlen in autoritären Systemen funktionieren, um (weiterhin) die *Macht* zu erhalten. Man müsse genauso gut wie im Westen beim Autoritarismus ihre Institutionen und das Verhältnis der Staatsgewalten, die Funktionsweise von Verwaltungen, Gesetzgebung und Justiz, sowie Auswirkungen der unitaristischen und föderalistischen Tendenzen verstehen lernen.²⁴ Der Anspruch ist also die chinesische Partei- und Staatsbürokratie als „Institutionen, nicht nur ein Instrument“ (Olsen 2006) zum Machterhalt zu sehen. Die Forschung mit diesem Erkenntnisinteresse, auch in vergleichender Perspektive, nimmt stetig zu.²⁵ Ein Hauptziel der Policy-Forschung über China wie in dieser Arbeit muss also sein, die Fähigkeit des politischen Systems zu messen, wie gut es Strategien effektiv entwerfen, dann umsetzen und schließlich seine Ziele erreichen kann. Diese Fähigkeit wird oft mit dem Begriff *Staatskapazität* (Dincecco 2017) bezeichnet, definiert als:

“Make decisions and define strategies to allocate resources, manage efficiently the necessary resources for the delivery of results, and mobilize society’s support and approval for its actions [as well as to find] adequate policy instruments.” (Gomide/Pereria/Machado 2018, eigene Ergänzung)

Verstanden als die Fähigkeit des Staates zur effektiven Politikgestaltung liegen der Staatskapazität multifaktorielle²⁶ Einflüsse zu Grunde, eingeschlossen ist dabei das Handeln der Politik und die Reaktion der Politikadressaten hierauf. Staatskapazität kann daher am Ende nur *indirekt* und aggregiert gemessen werden (Painter/Pierre 2005).

²³ Die klassische und immer noch weit verbreitete Definition des *Autoritarismus* von Juan Linz (1964) fällt in diese Kategorie. Neuere Versuche einer „positiven Definition“ des Autoritarismus existieren, jedoch ohne breiten wissenschaftlichen Konsens. Für einen Überblick siehe zum Beispiel Wiatr 2019, Glasius 2018).

²⁴ Nach Zusammenbruch der Sowjetunion herrschte zeitweilig der Eindruck vor, dass die Demokratie sich endgültig durchgesetzt habe als überlegene Regierungsform und die Welt am „Ende der Geschichte“ angelangt sei (Fukuyama 1989). Auch der Aufstieg Chinas hat dazu beigetragen, dass seit den 2000er Jahren begonnen wurde über die *Resilienz* der autoritären Systeme wieder gründlicher nachzudenken.

²⁵ Ein Beispiel ist ein kürzlich erschienener vergleichend angelegter Artikel über die institutionelle Rolle von Parlamenten in nicht-demokratischen Systemen ohne nationale Wahlen, der auch den Volkskongress in China behandelt (Gandhi/Noble/Svolik 2020).

²⁶ Faktoren von Staatskapazität umfassen bspw. den Schutz vor externen Gefahren, die Aufrechterhaltung der internen Ordnung, eine funktionierende Verwaltung und Verteilung grundlegend notwendiger infrastruktureller Güter für Ökonomie und Gesellschaft und die Ausübung eines exklusiven Rechts auf Steuererhebung und Gerichtsbarkeit (Hanson/Sigman 2013). In der in dieser Arbeit betrachteten Wirtschaftspolitik geht es spezifisch um die Fähigkeit, Entwicklung voranzutreiben und ob die staatlichen Ressourcen hierfür zielgerichtet eingesetzt werden.

Auch Francis Fukuyama diskutiert, inwiefern Wissenschaft die Leistung von Exekutiven jenseits der demokratischen Systeme messen könnte. Dabei kritisiert er in ähnlicher Weise einen *Bias*, nach dem Regierungshandeln in Demokratien zu schnell als überlegenes Modell und Form von “Good Governance“ gesehen werde. Er schlägt stattdessen vor, sich jenseits der politischen Systemgrenzen darauf zu konzentrieren, ob eine Politik ihr getroffenes Ziel erreichen konnte oder nicht; und sich dabei das Verhältnis von Kapazität *und* Autonomie der Bürokratien anzusehen. Je mehr Staatskapazität ein Staat besitze, desto mehr Autonomie sollte er theoretisch unabhängig vom politischen System seiner Verwaltung abgeben können, um die bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen (Fukuyama 2013). Auch die PFHZ mit ihrem Modellcharakter sollen, zumindest in ihrer Zielsetzung, die Rolle des Staates und seiner Institutionen „transformieren“ und den Kräften des Marktes mit seinen chinesischen und ausländischen Wirtschaftsakteuren größeren Raum bei weniger staatlicher Einflussnahme geben (siehe Kapitel III; Lin/Chen 2015).

Diese Arbeit nimmt Institutionen im autoritären China ebenfalls ernst. Sie wirft einen analytischen Blick in die Institutionen und ihre handelnden Akteure „hinein“ anhand einer wichtigen chinesischen Wirtschaftspolitik, um zu analysieren, wie die Entwicklungsziele dem Parteistaat und seinen Institutionen in der PFHZ Fujian gelingen.

2.2 Der chinesische Politikzyklus

2.2.1 Der Politikzyklus

Politische Reformen und Initiativen finden nicht im luftleeren Raum statt. Sie sind viel mehr eine Antwort auf ein wahrgenommenes regulierungswürdiges Problem in Form einer beschlossenen und später umgesetzten politischen Maßnahme, getroffen von den zuständigen politischen Akteuren in einem gegebenen lokalen, nationalen oder supranationalen Kontext. Policy-Studien konzentrieren sich in der Regel nicht auf das politische System als Ganzes, sie werfen hingegen einen genaueren Blick auf spezifische

Maßnahmen in Subfeldern beispielsweise in der Wirtschafts-, Gesundheits- oder Sozialpolitik.²⁷

Der Politikzyklus besteht aus verschiedenen Phasen, die aufeinander folgen und deren einzelnen Schritte miteinander zusammenhängen. Der Prozess kann auf jeder Stufe stoppen, aber auch nach einem vollen Durchlauf erneut starten, zum Beispiel wenn politische Reformen Elemente der vorherigen Politik ersetzen oder verändern. Das Konzept des Politikzyklus wurde zuerst in den USA von Harold Dwight Laswell (Laswell 1956) entwickelt und später von Wissenschaftlern auf der ganzen Welt aufgegriffen. Hinter der Idee, politische Maßnahmen in Phasen einzuteilen, steht die Annahme, dass nicht die gleichen politische Institutionen und Akteure *innerhalb* des Politikzyklus in den verschiedenen Phasen eine unterschiedlich starke Rolle spielen (siehe unten). Viele Autoren haben seither ihr eigenes, teils divergierendes Verständnis eines Politikzyklus entworfen. Für alle diese Modelle gilt, dass der Politikzyklus allenfalls einen vereinfachenden *Idealtypus* darstellt. Einzelne politische Maßnahmen können von dem Zyklus abweichen, zum Beispiel durch ein vorzeitiges Beenden der politischen Maßnahmen oder aufgrund fehlender Mechanismen zur gründlichen Evaluation (Jann/Wegrich 2007: 44f). Eine plötzliche externe Krise kann einen Politikzyklus ebenso wesentlich beeinflussen. In diesem Kapitel wird (basierend auf Anderson 2014) im Folgenden ein gängiges Verständnis von Phasen eines Politikzyklus eingenommen. Dies wird für den chinesischen Fall und insbesondere die Ära Xi Jinping, in der die PFHZ gegründet wurden, zusätzlich reflektiert.

²⁷ Wissensdiffusion und supranationaler Austausch können dazu führen, dass Ideen aus anderen ausländischen erfolgreichen Modellen aufgegriffen werden und der Policy-Transfer in eine nationale Politik vorangetrieben wird (Stone/de Oliviera/Pal 2020). Moloney und Stone (2019) merken an, dass supranationale strukturelle Faktoren in der globalisierten Welt zunehmend Auswirkungen auf die nationale Politikformulierung nehmen, und entsprechend auch in der Theoriebildung stärker einbezogen werden müssen. Auch die PFHZ stehen im Kontext und in Wechselwirkung mit globalen wirtschaftlichen Dynamiken (zum Beispiel Freihandelsregimen und -abkommen; Trends zu Globalisierung und „Abkoppelung“) und anderen politischen Maßnahmen. Das innen- und außenwirtschaftspolitische Umfeld der PFHZ wurde seitens des chinesischen Staates extensiv vor Beginn der Politik erforscht und die Zonen werden weiter kontinuierlich wissenschaftlich begleitet (siehe Kapitel V). Die nationale Arena bleibt jedoch bei den PFHZ in China der Hauptort für Ausgestaltung und Umsetzung der politischen Maßnahmen (siehe auch folgende Unterkapitel).

Problemidentifizierung (Agenda Setting)

In dieser ersten Phase des Politikzyklus muss sich ein politisches Problem erst schaffen in der politischen Arena überhaupt wahrgenommen und möglicherweise in der Folge reguliert zu werden. Diese Aufforderung zum Handeln kann von staatlichen Organen ausgehen oder durch die Bemühungen von Interessengruppen und sozialen Organisationen in Gang gesetzt werden. Das Erreichen von Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit (z. B. durch Berichterstattung in den Medien) sind für das Agenda Setting häufig von entscheidender Bedeutung, da dann die politischen Akteure dazu gezwungen werden, sich zu dem betreffenden Thema zu positionieren.

In China ist durch die kontrollierte Medienlandschaft ein landesweites Agenda Setting für private Akteure deutlich erschwert, denn der Parteistaat konzentriert starke Ressourcen in diesem Bereich auf sich und setzt somit Themen und Schwerpunkte meist selbst. Die politische Spitze ihrerseits initiiert Reformrunden und Schwerpunkte im Rahmen der Fünfjahrespläne (siehe unten). Dennoch können Gesellschaft und Öffentlichkeit Themen in begrenzter Form auf die politische Tagesordnung bringen, insbesondere online in den Sozialen Medien (Ma/Lin 2012: 98-101, Luo 2014), durch enge Kontakte in die Regierung, zum Beispiel durch einflussreiche chinesische Staatskonzernen (Yu 2014) oder mittels enger Beziehungen zu politisch Verantwortlichen vornehmlich auf der lokalen Ebene.

Politikgestaltung (Politikformulierung)

Regierungsinstitutionen können positiv auf das Agenda-Setting ansprechen oder zu dem Schluss kommen, dass sie nicht auf die Forderungen der beteiligten Akteure regulatorisch reagieren wollen. Wenn man sich zum Handeln entschließt, wird der Prozess der Politikformulierung in der ‚Black Box‘ (Easton 1957) eingeleitet. Es bilden sich Policy-Netzwerke, für die gilt: “Higher civil servants are not strictly separated from the wider society when formulating policies; instead, they are constantly interacting with social actors and form rather stable patterns of relationships” (Jann/Wegrich 2007: 49). Für das jeweilige Problem zuständige Regierungsstellen sondieren politische Handlungsnotwendigkeiten, sie tauschend sich mit betroffenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren aus, wobei alle Seiten ihre Interessen geltend machen. Dazu nutzen die Akteure Ihre *Verhandlungsmacht*,

um politische Entscheidungen nach Ihrem Willen zu beeinflussen. Nicht alle durch eine Regulierung betroffenen Akteure haben gleich guten Zugang zu politischen Entscheidungsträgern. Eine wichtige Aufgabe für die Regierung liegt dabei in der Koordinierung der unterschiedlichen Interessen. Formale Kanäle der Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure existieren zum Beispiel im Rahmen parlamentarischer Anhörungen – aber es hat sich gezeigt, dass Politikmaßnahmen auch häufig hervorgehen können aus eher informellen Austauschformaten wie Lobbying (Kenis/Schneider 1991). Die spezifischen Akteurskonstellationen innerhalb von Policy-Netzwerken variieren zwischen verschiedenen nationalen Kontexten und den Politikfeldern stark (Feick/Jann 1988), sie müssen daher genau herausgearbeitet werden.

In China sind wenige Top-Entscheider, vornehmlich die sieben Mitglieder des *Ständigen Ausschusses des Politbüros*, für die grundlegende Stoßrichtung und Zielformulierung politischer Maßnahmen zuständig. Sie bedienen sich handverlesener externer Expertise (Li 2009), streben jedoch an Prioritäten auch unabhängig von faktionellen und regionalen Interessen zu formulieren. Eine wichtige Rolle spielen zudem die dem *Staatsrat* unterstehenden Fachabteilungen der machtvollen *Staatlichen Kommission für Reform und Entwicklung* (National Development Reform Council: NDRC). Die Provinzregierungen, welche auf Vorschläge des Zentrums mit konkreten Maßnahmen und Ideen reagieren (Heilmann/Melton 2013), sowie die parteiinternen Koordinierungspunkte (*guikou*; siehe unten) sind ebenfalls zu betrachten. Unter Xi Jinping erhielten insbesondere die ZFG eine wichtige, aufgewertete Rolle in diesem Koordinierungsprozess (He 2018: 9-10) (siehe unten).

Politische Entscheidungsfindung (Annahme der Politik)

Diese dritte Phase tritt nur in Kraft, wenn am Ende des bisherigen Konsultationsprozesses die Regierungsmehrheit befindet, dass neue Rechtsvorschriften oder anderer Maßnahmen erforderlich sind, um das Problem zu bearbeiten. Die endgültige Entscheidung wird durch eine formelle Institution wie das Parlament oder exekutiv mit einem Verwaltungsakt getroffen. Dies geschieht in der Regel in offizieller schriftlicher Form, z.B. durch den Erlass oder die Änderung von Gesetzen oder durch die Veröffentlichung von Aktionsplänen. Es

werden politische Instrumente festgelegt, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Die Regierung wird ihre Ziele auflisten, Adressaten und Umfang der Politik angeben, sie nennt ein Datum, ab dem die Maßnahmen in Kraft treten, und spezifiziert die Zuständigkeiten der Verwaltungsorgane und/oder gesellschaftlichen Gruppen.

In China fällt in der Regel dem *Staatsrat* diese legislative Aufgabe zu.

Politikimplementierung

In der Implementierungsphase wird die politische Maßnahme in die Praxis überführt und mit ihr die gewählten politischen Instrumente auf die Probe gestellt. Diese Umsetzung „nach unten“ in den politischen Apparat produziert weitere Regulierung durch interne Erlasse, dem Festlegen von Arbeitsverfahren usw. Je nach rechtlicher Zuständigkeit und Politikfeld bedeutet dies erhebliche Mitgestaltungsmöglichkeiten lokaler Gebietskörperschaften. Es besteht häufig ein gewisser Spielraum für Akteure innerhalb des bürokratischen Apparats noch wesentliche Elemente der Politik zu beeinflussen und sie „mit Leben“ zu füllen. Mitunter müssen Entscheidungen zusätzlich in lokales Recht übertragen werden. In föderalen Systemen können untere Ebenen schon stärker an der vorherigen Entscheidungsfindung beteiligt gewesen oder alleinig zuständig für bestimmte Politikbereiche sein, sodass lokale Akteure hier nicht nur Politik implementieren, sondern auch in den vorherigen Entscheidungsphasen des Politikzyklus wichtige Rollen spielen.

Wie anderswo gilt auch in China die Implementierung von Politik als der schwierigste Schritt im gesamten Politikprozess.²⁸ Lokalregierungen müssen die vom Zentrum gesetzten Ziele erfüllen, wofür Zielindikatoren aufgestellt werden. Häufig verabschieden sie hierzu eigene Pläne, priorisieren Aufgaben, allozieren Mittel, schaffen oder passen politische

²⁸ Der frühere Premierminister Zhu Rongji kommentierte hierzu einmal: “One thing I learned during my eight-year experience in the State Council is that one policy could not be carried out without convening eight or ten meetings. If twenty percent of a document issued by the Party and the State Council was fulfilled, we call it a success. We cannot just get things done without supervision and check for implementation” (Zhu 2011: 28-29). Gerade die Politikimplementierung bedarf also adäquater politischer Steuerung mit angemessenen Instrumenten – jedoch gibt es auch viele Gründe, weshalb Regierungsinstitutionen sich blockieren können, Ziele widersprüchlich sind oder Steuerungsobjekte bei den angestrebten politischen Zielen nicht kooperieren (siehe hierzu Folgekapitel).

Strukturen und Institutionen an. Politische Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und Handlungsanweisungen werden von der Phase der Entscheidungsfindung bis zur Implementierung in China in immer detaillierten Dokumenten – Entscheidungen (*jueding*), Stellungnahmen (*yijian*), Programme (*fang'an*), Erläuterungen (*shuoming*), Methoden (*fangfa*), Arbeitsprogrammen (*gongzuo fang'an*) und Umsetzungsprogrammen (*shiji fang'an*) – festgelegt (Heilmann/Melton 2013).

Evaluation/Revision

Einige Zeit nach der Umsetzung beginnt, idealerweise, ein (mehr oder weniger) institutionalisierter Prozess der Bewertung der politischen Maßnahme, ihrer Wirksamkeit und ihres Erfolges. Es ist möglich (aber nicht zwingend), dass basierend auf den Schlussfolgerungen hierzu dann der Politikzyklus wieder von vorne beginnt – zum Beispiel, um sich an neue strukturelle Herausforderungen anzupassen und/oder Mängel früherer Rechtsvorschriften zu verbessern, die bei der Überprüfung festgestellt wurden oder weil eine neue Regierung andere Schwerpunkte setzt. Die Systematik der Evaluation von politischen Prozessen ist laut der *Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OWZE) in vielen Ländern oft verbesserungswürdig (OWZE 2020).

Im chinesischen Staat wird die Evaluation (neben einigen externen Auftragnehmern) von Politiken hauptsächlich durch das parteiinterne Kaderevaluierungssystem gewährleistet, welches politische Zielvorgaben und persönliche Karrierechancen für den Einzelnen verknüpft (Heilmann/Melton 2013; siehe weiter Ausführungen unten).

Es ist wichtig anzumerken, dass Policy-Studien den Politikzyklus nicht einfach „unverändert“ als Analyseraster nutzen können, da er in erster Linie nur ein nützliches Instrument darstellt, um die Komplexität politischen Handelns in kleinere, besser abgrenzbare zeitliche Phasen aufzuteilen. Daher ist entscheidend, den Policy Cycle mit einer geeigneten Theorie oder Konzept zu verbinden (Blum/Schubert 2018: 161). Dort müssen Hypothesen aufgestellt werden, wie sich die beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen und Akteure im politischen System zueinander verhalten

werden, um ihre Interessen durchzusetzen und politische Entscheidungen zu treffen. Diese Erwartungen müssen anschließend auf ihre Plausibilität untersucht werden. Die Steuerungstheorie leistet diesen Beitrag für die vorliegende Arbeit.

2.2.2 Besonderheiten des chinesischen Politikzyklus

Um die PFHZ-Politik analysieren zu können, müssen einige Besonderheiten insbesondere der hier relevanten chinesischen Wirtschaftspolitik herausgearbeitet werden. Wie erwähnt wurde der Policy-Cycle-Ansatz ursprünglich am (westlichen) Beispiel der USA und Westeuropas entwickelt. Als einen ersten wichtigen darüber hinausgehenden Meilenstein veröffentlichte Chalmers Johnson (1982) *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925 to 1975*. In dem Beitrag identifizierte er einzigartige Elemente erfolgreicher wirtschaftlicher Entwicklung im (nicht-westlichen) Japan, die dem Land seinen Weg zu einer der höchstentwickelten Nationen der Erde ebnete. Johnson wies im Vergleich zu Studien aus dem Westen auf einige bedeutende Unterschiede bezüglich Hierarchie, Machtdynamik und Ressourcenallokationen in der japanischen Politik hin. Obwohl nicht direkt beabsichtigt, inspirierte das Buch andere Wissenschaftler sich der Politikgestaltung in bis dahin vernachlässigte Regionen der Welt genauer anzuschauen. Seither wurde viel Literatur über Politikprozesse in Ostasien publiziert und aggregiert zu Faktoren, die erfolgreiche Wirtschaftspolitik bis hin zu einem spezifischen *asiatischen Entwicklungsstaat* behaupten und einen Vergleich jenseits der westlichen Industriestaaten vornehmen (Wong 2014).²⁹

Die Policy-Arena unterliegt auch im chinesischen Fall besonderen strukturellen Bedingungen, die sie unterscheiden von den westlichen Demokratien, aber auch vom japanischen Beispiel. In einem Literaturüberblick zu Policy-Studien in China wurde zurecht

²⁹ Der *Asiatische Entwicklungsstaat* bezeichnet ein seit den 1980er Jahren diskutiertes Entwicklungsmodell, in dem Regierungen insbesondere in Japan, Südkorea, Taiwan und Singapur in bestimmten Wirtschaftszweigen staatlicherseits gezielt massiv fördern, um diese Industrien und den Privatsektor global wettbewerbsfähig zu entwickeln und die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt anzuschieben. Ob das Konzept heute unverändert Erklärungskraft hat und ob man die VR China als weiteres Beispiel eines asiatischen Entwicklungsstaats sehen kann, ist umstritten (Stubbs 2009).

darauf hingewiesen, dass das ursprünglich westliche Konzept des Politikzyklus für lange Zeit auch hauptsächlich von westlichen Wissenschaftlern auf China angewendet wurde (Ma/Lin 2012). Die Autoren bemerkten, dass auf der einen Seite die westliche Forschung scheinbar mehr über die chinesische Politik wisse als ihre chinesischen Kolleginnen und Kollegen. Auf der anderen Seite formuliert der Artikel eine scharfe Kritik von chinesischer Seite, denn: “We do not think that western studies have grasped the dynamics and complexities of China’s policymaking” (ebd: 97).

Im Vergleich zum Westen ist für China in jedem Fall die absolute Dominanz und das Primat der Partei im gesamten Politikzyklus hervorzuheben. In der Wirtschaftspolitik bestehen Einwirkungsmöglichkeiten für in dieser Arbeit wichtige inländische und ausländische korporativen Akteure vornehmlich mit politischen Entscheidern auf der lokalen Ebene (Deng/Kennedy 2010); sie können im kontrollierten medialen Umfeld Chinas kaum für ihre Forderungen effektives Agenda Setting betreiben wie im Westen; sie sind auch nicht Teil formaler politischer Prozesse beispielsweise in parlamentarischen Anhörungen. Unternehmer organisieren jedoch ihre Interessen beispielsweise in Verbänden und reagieren auf die politischen Maßnahmen mit eigenständigen Entscheidungen wie Ansiedelung, Abwanderung oder Apathie. Dies sind für chinesische Parteikader durchaus wichtige Kriterien in ihrer parteiinternen Leistungsbewertung, welche über zukünftige Karrierewege entscheiden können. In einer ganzheitlichen Betrachtung hängt der Erfolg der PFHZ-Politik sowohl vom staatlichen als auch unternehmerischen Handeln ab.

Die Politikzyklus-Terminologie von Laswell mit ihren aufeinanderfolgenden Phasen hat sich auch in der Analyse des chinesischen Falls weitgehend durchgesetzt. Entsprechend nutzen Forscher und auch diese Dissertation Termini wie *Agenda Setting*, *politische Entscheidungsfindung*, *Politikimplementierung*, *Evaluation* und *Revision*, ordnet sie aber mit ihren Besonderheiten für den chinesischen Fall ein. Die Kommunistische Partei selbst steuert Politik in China insbesondere über das *Planungssystem*, dessen Phasen mit denen des Politikzyklus in etwa vergleichbar sind (Heilmann/Melton 2013). Mehrere tausende von Plänen existieren in China – weit mehr also als die bekannten Fünfjahrespläne. Politik machen in China könnte man nach Auffassung des Autors gar als einen

Politikplanungszyklus bezeichnen, für den große institutionelle Ressourcen aufgewendet werden, um politische Maßnahmen nacheinander zentral zu verabschieden, sie lokal umzusetzen, dann zu kontrollieren und ihre Policy-Outcomes zu bewerten.

Das Planungssystem wurde seit 1978 mehrfach den Erfordernissen der Zeit angepasst und ist auch für die PFHZ ein wichtiges genutztes Instrument politischer Steuerung. Im Fokus der Forschung steht heute ein “better understanding how the planning cycle influences incentives and resources of successive layers of bureaucracies and jurisdictions“ (ebd.: 617). Entwicklungspläne sollen strukturelle Veränderungen für die gewünschten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ziele herbeiführen. Weiterhin sollen Sie die makroökonomische Kontrolle über das Erreichen der Ziele aufrechterhalten, und dabei potenzielle interne und externe Risiken managen (ebd.: 583). Insbesondere wird das Erreichen der Planungsziele an das innerparteiliche Kaderevaluierungssystem in einem personalisierten Verantwortungssystem gekoppelt. Je nach Schwerpunktsetzung können somit Anreize für den auf Beförderung hinarbeitenden lokalen Kader geschaffen werden, die Entwicklung im Sinne der oberen Ebenen zu steuern.³⁰ Die Treffgenauigkeit der Kaderevaluierungskriterien sind dabei Gegenstand häufiger Debatten.³¹ Natürliche, fiskalische, personelle und demographische Ressourcen spielen für das Gelingen einer Politik ebenfalls eine große Rolle, wobei nur einige hiervon politisch gesteuert werden können (siehe Folgekapitel).

³⁰ Heutige Pläne kündigen nicht wie einst (oft unrealistische) quantitative Ziele nach altem sowjetischem Vorbild an, stattdessen wurde eine funktionale Logik von "prognostisch-indikativen" anstelle von "imperativen" Zielen eingeführt (ebd.: 584). Moderne Pläne in China priorisieren die begrenzt verfügbaren staatlichen Ressourcen anstatt „nur“ Prestigeprojekte aufzulisten.

³¹ Einige Autoren sagen, die Leistungsmessung von Kadern habe im Laufe der Jahre überzeugende Ergebnisse gerade im Bereich der chinesischen Wirtschaftsentwicklung gebracht, insbesondere in der Phase, als Beförderungsanreize lokaler Politiker und die Aussicht auf Profite für Unternehmer in der Hochwachstumsphase stark überlappende Interessen produzierten (Heilmann 2011). Andere sehen gleichzeitig viele Schwächen (Whiting 2004). Ein Kaderevaluierungssystem hat zudem einige inhärente Charakteristika, die mit jedem (menschlichen) Bewertungssystem verbunden sind. Trotz objektiver Anmutung wird die individuelle Bewertung der Kader von Menschen vorgenommen und bleibt subjektiv (Heilmann/Melton 2013: 614). Da die Zahl der zu erreichenden Zielvorgaben hoch blieb, hat die Xi-Administration große Ressourcen darauf verwendet, die Zahl der Ziele wieder zu verringern. Zugleich wurde aber auch der Druck enorm erhöht, zum Beispiel mit einem „Schneckenpreis“ für Kader, die Vorgaben nicht erreichten (Yang/Yan 2018: 116). Externe Evaluationen wurden zudem verstärkt eingeführt (ebd.: 111) (siehe auch Folgekapitel).

Wie jedoch genau Peking und Provinzen in der Politikgestaltung miteinander interagieren, hat sich je nach Ausrichtung der jeweiligen Führungsgeneration in China in Bezug auf die Machtteilung zwischen den administrativen Ebenen und den Einflussmöglichkeiten nicht-staatlicher Akteure im gesamten Politikprozess seit 1978 erheblich unterschieden. Dies ist für die PFHZ Fujian, welche ausschließlich in die Amtszeit Xi Jinpings fällt, von großem Belang. Deshalb führt die Arbeit nun insbesondere in das Top-Level Design unter Xi Jinping als entscheidenden institutionell-administrativen Rahmen ein und bettet diesen historisch ein.

2.3 Die Zentral-Lokal-Beziehungen unter Xi Jinping

Mit Blick auf Chinas lange Geschichte hat sich das Umfeld für Policies immer wieder geändert. Aber das Ziel, interne politische Stabilität und Wohlstand für die Bevölkerung zu schaffen, war über die Jahrhunderte *das* leitende Thema für alle chinesischen Machthaber (Moise 2014). Für das imperiale oder moderne China war es schon immer eine weitreichende Weichenstellung, ob die Herrscher das Land in regionale und globale Handelssysteme integrieren wollten oder einen isolationistischen, geschlossenen Kurs wählten.³² Die Geschichte der VR China seit 1949 war sehr uneinheitlich in dieser Orientierung, aber zumindest seit 1978 unter dem Paradigma „Reform und Öffnung“ (*gaige kaifang*) hat China sich kontinuierlich in die globalisierte Wirtschaft integriert. Dieser Kurs stellte eine bewusst gewählte und in die Realität umgesetzte Überzeugung insbesondere des in dieser Epoche so prägenden Deng Xiaopings dar. Die VR China ist heute Mitglied in allen politisch wichtigen internationalen Handelsinstitutionen wie der Welthandelsorganisation (WTO), welche die Einhaltung bestimmter globaler Standards von ihren Mitgliedern verlangt und andererseits China diese Regeln mitbestimmen lassen.

Die PFHZ, einschließlich der Zone in Fujian, sind wie die anderen gegenwärtigen Wirtschaftsmaßnahmen Chinas eine Fortsetzung dieser Öffnung hin zur Welt, geschaffen jedoch unter neuen strukturellen Voraussetzungen und mit Entwicklungszielen für die

³² Die Dynastien Song (960-1279) und Yuan (1279-1368) fallen in die erstere Kategorie, während die Ming (1368-1644) und Qing (1644-1911) mit der letzteren assoziiert werden können (Moise 2014).

gesamte Wirtschaft der VR China (siehe Kapitel III). Und doch ist das konkrete Funktionieren der PFHZ den spezifischen Bedingungen innerstaatlichen Regierungshandelns unterworfen, welche weit über die Zonen hinaus prägend für chinesische Politik insgesamt sind. Insbesondere die Zentral-Lokalbeziehungen sind hier zu nennen, zu denen jeder Parteiführer in China seit 1978 seinen ganz eigenen Kurs gefunden hat. Das bedeutet insbesondere, dass jede chinesische Führungsgeneration ihren eigenen Ansatz zur Machtteilung zwischen Zentrum und Peripherie gewählt hat.³³ Diese Arbeit argumentiert, dass der Grad der Machtteilung nicht nur wichtig für das „Überleben“ autoritärer Systeme ist (Svolik 2009), sondern sich auch bei der „regulären“ Politikgestaltung wie bei den PFHZ als zentrale Frage für die Führung immer wieder stellt.³⁴

Es gibt hierbei diverse empirische Einsichten über Erfolg und Misserfolg in China, Befunde über teilweise uneinheitliche bzw. selektive Implementierung chinesischer Politikmaßnahmen und den Einfluss der Zentral- und Lokalstaatbeziehungen hierauf (O’Brien/Li 2017, Göbel 2011, Li et. al 2019). Die vor der Ära Xi amtierende Regierung Hu Jintao (2002-2012) galt dabei als eine Administration, welche lokalen Gebietskörperschaften relativ weitreichende Autonomie zugestand. Die politischen Maßnahmen der Entwicklungspläne wurden (normalerweise) von den lokalen Regierungen, NDRC-Abteilungen oder Ministerien im Detail ausformuliert, während Peking sich auf Makro-Ziele und das Monitoring konzentrierte. Dies schaffte auf der lokalen Ebene einen erheblichen Spielraum während der Implementierung und „bureaucratic, regional, and private interest groups have a voice in the way the plan details are crafted“ (Heilmann/Melton 2013: 606). Niedere staatliche sowie nicht-staatliche Akteure konnten mitunter sogar *Policy*

³³ Die in Peking geschaffenen strukturellen Gegebenheiten beeinflussen den politischen Handlungsspielraum auf niederen Ebenen, welchen die lokalen Akteure dort selbst nicht verändern können, aber womit sie umgehen müssen.

³⁴ Während die Teilung von Macht zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren (einschließlich der Selbstverwaltung) in Demokratien wichtiger Teil vieler Studien ist, hat Machtteilung in autoritären Systemen wie der VR China lange weniger akademisches Interesse erhalten, insbesondere im „normalen Politikprozess“. Macht in Autokratien neigt zwar dazu an der Spitze stärker konzentriert zu werden, doch selbst dann wäre es Staatschefs unmöglich alle kleinen Details einer komplexen, interdependenten und funktional differenzierten Volkswirtschaft im modernen Nationalstaat wie ein absolutistischer Herrscher zu regieren. Autoritäre Herrscher müssen sich also der Unterstützung ihrer Untergebenen durch Strategien wie *Rent Seeking*, *Koalitionsbildung* und *Kooptation* versichern – und gleichzeitig geeignete Kontrollmechanismen zur Überwachung installieren.

Entrepreneur sein (Mertha 2009).³⁵ Unter der Hu/Wen-Regierung bestimmte ein „triangle of central policy design, institutional constraints, and strategic agency of local implementers“ (Ahlers/Schubert 2015) die *Effektivität* lokaler Politikimplementierung. Kaderevaluierung, finanzielle Kapazitäten und die begrenzte Beteiligung der Öffentlichkeit an der Politikformulierung waren hierfür wichtige Einflussfaktoren.

Gerade in der Wirtschaftspolitik gab es seinerzeit recht weitreichende Entscheidungsbefugnisse vor Ort. Besonders gut gelang wirtschaftliche Entwicklung in Lokalitäten, wo die politischen Interessen von lokalen Kadern und die unternehmerischen von (ausländischen) Kapitalgebern sich weitgehend überlappten (Heilmann/Melton 2013). Neben Hochwachstum, Entwicklung und vielen Innovationen als Erfolge produzierte das chinesische System unter Xis Vorgängern auch Schattenseiten, beispielsweise unkoordinierte Entwicklung, Überkapazitäten, Umweltschäden, Korruption u.a. Für die SWZ, in welchen solche Folgen typisch waren, gibt es neben vielen positiven auch negative Befunde lokaler Entwicklung (siehe Kapitel III).

Xi Jinping hat zur Frage der Teilung von Macht in China seine eigene, neue Antwort gefunden. Die durch ihn angestoßenen Veränderungen im chinesischen Politikprozess seien die größten seit Deng Xiaoping (Naughton 2017). In der Literatur wird die Ära Xi insbesondere mit dem Begriff *Top-Level Design* (*dingceng sheji*) charakterisiert, d.h. lokale Regierungen werden angehalten die Richtlinien der oberen Regierungsebenen voranzutreiben und strikt einzuhalten, sie genießen dabei aber weniger Raum für autonome Policy-Experimente (Naughton 2012, Yang/Yan 2018, Schubert/Alpermann 2019). Top-Level Design als Rezentralisierung der Entscheidungsprozesse chinesischer Politik fächert sich dabei in eine institutionelle und ideologische Dimension auf. Als Leitprinzip habe TLD das lange so prägende inkrementelle Reformvorgehen in China dabei abgelöst (Ahlers/Schubert 2022).

³⁵ Unter der Voraussetzung nicht von oberen staatlichen Ebenen gestoppt zu werden, sind Policy Entrepreneurere „advocates for proposals or for the prominence of an idea“ (Kingdon 1995: 122) und können durch Einsatz ihrer Ressourcen politische Veränderungen herbeiführen. Diese Rolle nahmen bspw. Beamte unterer Ebenen, Medien, Unternehmer oder NGOs in der Ära Hu Jintao ein.

2.3.1 Top-Level Design: Institutionelle Dimension

Unter dem TLD haben insbesondere die (bereits vorher existierenden) ZFG eine Aufwertung erfahren und werden nun in viel mehr Politikfeldern und auf allen administrativen Ebenen in weit größerer Zahl eingesetzt (Tsai/Zhou 2019). Sie agieren überwachend bei der „korrekten, koordinierten, gesetzesbasierten und geordneten Implementierung von Reformvorhaben, auch wenn weiterhin Pilotreformen und Reformdurchbrüchen gefördert werden“ (übersetzt; Yang/Yan 2018: 104). Die ZFG können sowohl ad-hoc als auch dauerhaft bestehen und sind mit Spitzenkadern der beteiligten Ressorts besetzt. Gemeinsame Sitzungen sollen bürokratische Blockaden der in China oft fragmentierten Entscheidungsprozesse ³⁶ (Lieberthal/Lampton 1992) auflösen und die häufigen Grabenkämpfe und unklaren Zuständigkeiten zwischen den bürokratischen Einheiten verhindern. Die an den entscheidenden Koordinierungspunkten (*guikou*) sitzenden Mitglieder staatlicher Institutionen berichten den ZFG direkt (He 2018). Ein leitender Schwerpunkt der Arbeit in den ZFG soll auf qualitativen Verbesserungen von Institutionen und Policies liegen, wobei das Schlagwort „Innovationen“ (*chuangxin*) häufig fällt und diese auch von oben eingefordert werden.

Von Xis Amtsantritt bis zum Jahr 2017 stieg die Zahl der ZFG von 54 auf 83, 19 davon allein in der Wirtschaftspolitik. Besonders wichtig ist die ZFG zur *Umfassenden Vertiefung der Reformen* (*Zhongyang Quanmian Shenhua Gaige Weiyuanhui*), welche sich allein zwischen 2013 und 2017 38-mal getroffen und 286 Dokumente veröffentlicht hat (Center for Strategic and International Studies; CSIS 2017). Die vermehrte Einrichtung der zentralstaatlichen ZFG wird auf den unteren Ebenen entsprechend mit eigenen ZFG repliziert. Wie diese Studie zeigen wird, bedienen sich auch PFHZ wie in Fujian extensiv dieses Gremiums zur politischen Steuerung. Da die ZFG eine Partei-Institution sind, wird ihre enorme Aufwertung manchmal gesehen als eine Schwächung der Institutionen des chinesischen Verwaltungsstaates und insbesondere des bislang machtvollen NDRC und seinen Unterabteilungen. Andere Forscher betonen hingegen, dass man Partei und das

³⁶ Lieberthal beschreibt im *Fragmentierten Autoritarismus* die vertikalen und horizontalen Autoritätsbeziehungen zwischen Partei und Staat in China und erklärt, weshalb Politikergebnisse in dem Land aufgrund von Blockaden häufig stark von den ursprünglichen Planungen abweichen. Dieses Phänomen chinesischer Politik gilt im Grunde weiterhin bis heute, auch wenn der Fragmentierte Autoritarismus im Laufe der Zeit wegen neuer politischer Entwicklungen wie dem TLD modifiziert wurde (Brødsgaard 2017).

Parteistatut ohnehin immer als die zentrale Institution des Politikprozesses in der VR China sehen müsse und sich dahingehend daher nichts geändert habe (He 2018).

2.3.2 Top-Level Design: Ideologische Dimension

Neben den institutionellen Veränderungen des TLD hat Xi Jinping hat seine Politik zudem *ideologisch* flankiert und droht mit harten Konsequenzen bei Abweichen vom zentralstaatlichen gesetzten Kurs. Möglichst klare Signale an die Kaderbürokratie über die politischen Prioritäten werden hierfür von oben gesetzt:

“To carry out their work from the vantage point of the Party and the nation’s overall interests, and not just be selective, taking what they need, or even going as far as serving local interests in the name of reform.“ (Xi 2014)

In der Vergangenheit war in der Tat bei vielen Reformbemühungen zum Erlangen kurzfristiger (lokaler) Vorteile das „große Ganze“ aus dem Blick geraten. Für den Umbau des chinesischen Wachstumsmodells wird nun als entscheidende Voraussetzung gesehen, dass Reformprozesse koordiniert und überall gezielt in dieselbe strategische Richtung im gesamten Land geschehen.

Es bleibt jedoch keineswegs bei einem appellativen Charakter der Äußerungen Xi Jinpings, sondern er versieht sie mit starken Warnungen in den Beamtenapparat hinein: Nicht mehr werden nur Zielvorgaben gemacht, für deren Umsetzung die Akteure vor Ort zuständig sind. Zusätzlich betont man die Notwendigkeiten „das Denken zu vereinheitlichen“ und appelliert an „den Geist der Verantwortung lokaler Akteure“ (aus Yang/Yan 2018). Wird hiervon abgewichen, so greift die parteiinterne Disziplinarkommission hart durch:

“Now, in practice, the strict Ideological Responsibility System would easily define any deviation in words or deeds as not being in line with central authority, that is, ideological incorrectness or political incorrectness, which significantly reduces the cadres’ discretionary power, and hence possibly weakens the CCP’s institutional adaptability that contributed greatly to its earlier achievements.” (Chen 2018: 301)

Zusammengefasst wurden seit Xis Amtsantritt 2012 somit insbesondere die vertikale Autoritätslinien (*tiao*) und horizontal verwaltete Regierungsbüros (*kuai*) wieder neu ausbalanciert, die bereits seit Langem in einem Spannungsverhältnis in der chinesischen Politik stehen. Unter der Regierung Hu-Wen stand insgesamt die Kontrolle über *tiao* zurück hinter der Vorgabe, dass lokale Regierungen mit Reformvorhaben „unter der Hierarchie experimentieren“ (Heilmann 2008, 2009) sollen. Die Kontrolllinie über *tiao* spielt nun in der Regierung Xi wieder eine wichtigere Rolle, um zu einer ganzheitlicheren, koordinierten Entwicklung in China zu gelangen. Trotzdem bedingt auch ein sich zentralisierendes System unter Xi Jinping weiterhin lokale Initiative und fordert sie bei Politiken wie den PFHZ aktiv ein, wie das Folgeabschnitt erläutert.

2.3.3 Das Reformprinzip „vom Punkt in die Fläche“

Welchen Beitrag eine einzelne Region in China zum landesweiten Fortschritt leisten kann, wurde in China meist an der Bedeutung des Prinzips „vom Punkt in die Fläche“ (*cong dian dao mian*) (Heilmann 2008) diskutiert. Durchaus untypisch für andere kommunistische Staaten experimentierte die KPCh bereits in der Republikzeit (1912-1949) in ihren kurz vor und im Chinesischen Bürgerkrieg (1945-1949) kontrollierten Territorien mit ganz unterschiedlichen Modellen zur Landkollektivierung und ruralen Reformen. Dies geschah teils aus purer Notwendigkeit, weil Marx, Lenin und Stalins Lehren auf Chinas bäuerlich geprägte Gesellschaft nicht passten, kreativ angepasst werden mussten und politische Lösungen für Probleme dabei durch praktische Erfahrungen gewonnen werden sollten. Man entwickelte mit der Zeit Kriterien für einen erfolgreichen politischen Prozess,³⁷ wie experimentelle Erfahrungen auf weitere Gebiete übertragen werden sollten. Nie war ein blindes Trial-and-Error-Prinzip hiermit gemeint, sondern ein angeleiteter, kontrollierter Versuch, welcher systematische Erkenntnisse für die gesamte kommunistische Bewegung hervorbringen sollte. Das *Ziel* der Politik war bereits vorher klar von der Machtzentrale definiert, aber die *Policy-Instrumente*, mit dem es erreicht werden könnte, mussten und

³⁷ Diese waren erstens Kader zu trainieren und sie vor Ort einzusetzen, zweitens Modellexperimente durchzuführen, drittens Reformdurchbrüche zu erzielen, viertens diese „vom Punkt in die Fläche“ auszuweiten, fünftens nun Punkt und Fläche mit den gewählten Maßnahmen zu integrieren und sechstens die Kampagne/das Programm schrittweise auszuführen (Heilmann 2008: 10).

sollten erst noch „im Feld“ gefunden werden. Dies bleibt bis heute das Leitprinzip des Konzepts.

Im Maoismus der VR China, insbesondere während des *Großen Sprungs nach vorn* (1958-1961), verordnete zeitweise hingegen das politische Zentrum direktiv, wie in den Volkskommunen welche Produktionsziele erreicht werden sollten. Dies drehte das Prinzip aus lokalen Erfahrungen und Beobachtungen richtige Politiken zu entwickeln radikal um – und scheiterte. Auch wenn das Prinzip „vom Punkt in die Fläche“ damals nie offiziell diskreditiert wurde: „In reality there was no political room for experiments that contradicted the ideological directives coming from Mao himself“ (Heilmann 2008: 13).

Erst nach dem Tod Maos 1976 griff Deng Xiaoping, der selbst bereits in den 1940er Jahren positive Erfahrungen mit lokaler experimenteller Politik gesammelt hatte, dieses Politikmodell wieder auf. Man veränderte die o.g. Zielsetzung von der baldigen Verwirklichung des Kommunismus hin zur raschen ökonomischen Entwicklung, aber gewährte lokalen Gebietskörperschaften zunehmende Freiheiten, wie sie dieses Ziel erreichen sollten – und setzte entsprechende zentralstaatliche Anreize hierfür. Dies war nicht unumstritten: Während Deng Xiaoping Reform und Öffnung als ein gesamtes Großexperiment mit vielen kleinen Schauplätzen sah, war das Lager um den einflussreichen Wirtschaftspolitiker Chen Yun (1905-1995) zurückhaltender und insbesondere gegenüber den SWZ sehr skeptisch eingestellt. Deng sah die SWZ hingegen in der sozialistischen Tradition von „Base Areas“ vor 1949 (ebd.: 26). Auch dank dem großen wirtschaftlichen Erfolg der SWZ (siehe Kapitel III) wurde das Prinzip „vom Punkt in die Fläche“ in den 1980er und 1990er Jahre als originärer chinesischer Beitrag zum Marxismus gepriesen, 1992 wurde das Experimentieren sogar als ein wichtiges Prinzip in die Verfassung aufgenommen (Verfassung der Kommunistischen Partei Chinas 2003) und somit kanonisiert. Dennoch haben immer wieder „competing interests, ideological frictions, personal rivalries, tactical opportunism or ad hoc policy compromises“ (Heilmann 2008: 28) den Erfolg von Modellexperimenten in China untergraben, weshalb der genaue Blick hinein in die einzelnen Projekte und ihre Akteure zur Analyse notwendig ist, um ihre Effektivität zu beurteilen.

Aus diesen historischen Erfahrungen heraus überrascht es deswegen nicht, dass Xi Jinping trotz seiner Bemühungen um Rezentralisierung und Koordination auch weiterhin die Bedeutung von Pilotprojekten wie den PFHZ unterstreicht (Yang/Yan 2018). Dies zeigt eine gewisse Pfadabhängigkeit zu den SWZ einschließlich des Konzepts „vom Punkt in die Fläche“. Denn das (zentralstaatliche) Ziel eines umfassend umzubauenden Wirtschaftsmodell beinhaltet gewaltige Herausforderungen. Die Werkzeuge für die PFHZ nur aus dem „alten“ Erfolgsrezepten der SWZ zu nehmen wäre nicht ausreichend, viele notwendige Lösungen für ihre Agenda sind noch nicht gefunden und erst vor Ort zu entwickeln (siehe Kapitel III). Gleichzeitig beharrt Peking weiterhin auf einem vorsichtigen, graduellen und (zunächst) territorial begrenzten Weg der Reformen, bevor man diese bei Erfolg auf weitere Gebiete ausweitet. Die Kommunistische Partei stellt weiterhin den Führungsanspruch, den Grad der Reformen seitens des Staats zu kontrollieren und potenzielle Risiken lokal begrenzt zu halten.

Insgesamt befinden sich die Spielräume für Experimente unter dem TLD nun innerhalb strikterer institutioneller und ideologischer Grenzen, für deren Durchführung man zunächst eine Zustimmung oberer Ebenen einholen müsse:

„Local governments tend to draft the practice proposal of an innovative intention for universal local problems first and report to upper-level governments to seek for approval; once formally confirmed and approved, this program then would be implemented by local governments.“ (Yu/Huang 2019: 127)

Das „Experimentieren unter dem Schatten der Hierarchie“ aus der Hu-Wen Ära sei zu einem „Experimentieren unter Hierarchie“ unter Xi Jinping geworden (Ahlers/Schubert 2022).

Die große Frage ist, ob Chinas politisches System unter Xi Jinping mit seinen institutionellen und ideologischen Anpassungen unter dem TLD weiterhin erfolgreiche Wirtschaftspolitik und Innovation wie unter früheren Regierungen produzieren kann, obwohl die Aufgaben hierfür angesichts der nötigen Umstellung des Wachstumsmodells groß sind. Können dabei gleichzeitig die Fehler früher stattfindender unkoordinierter und (zu) rapider lokaler Entwicklung (siehe Kapitel III) ausgemerzt werden können?

Die zentrale Rolle des TLD für die PFHZ kann nach dieser Literaturanalyse für dieses Projekt als etablierter Forschungsstand angenommen und empirisch in seinen Auswirkungen für die Politikimplementierung der Modellversuche in der PFHZ Fujian untersucht werden. Wie sich TLD auf die Interaktionen der staatlichen und nicht-staatlichen (korporativen) Akteure auswirkt, kann die im Folgenden einzuführende Steuerungstheorie erfassen. Sie bietet die notwendige Flexibilität, um die PFHZ zwischen allen Polen des Dezentralisierens und Loslassens (*fang*) sowie der hierarchischen Kontrolle (*shou*) (Schubert/Alpermann 2019: 199) zu analysieren.

2.4 Die Steuerungstheorie

Die *Steuerungstheorie* ist ein von Renate Mayntz und Fritz Scharpf am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland entwickelter Ansatz. Sie fragte zum Zeitpunkt ihrer Entstehung in den 1970er-Jahren nach der *Steuerbarkeit* durch politisches Handeln bei der Lösung großer, komplexer gesellschaftlicher Probleme, welche mit bisherigen statisch-etatistischen Methoden der Bürokratie nach der damaligen Auffassung nicht länger zu lösen waren. Steuerbarkeit soll erreicht werden durch eine sektorübergreifende Bearbeitung unter Einbezug der Interessen aus Wirtschaft und Gesellschaft. Jedoch soll der Prozess federführend koordiniert sein durch das politische System, welches auf das Gemeinwohl statt partikularer Interessen ausgerichtet sei. Dabei unterstellte man seinerzeit mit einem gewissen Optimismus, dass eine Steuerbarkeit in Stoßrichtung der angestrebten Ziele grundsätzlich in dieser Konstellation (eher) möglich sei. Der Fokus der Steuerungstheorie liegt hierbei auf dem Handeln der Akteure in ihren jeweiligen Konstellationen zueinander. Der Ansatz wurde in jüngerer Zeit über den Westen hinaus als Analysekonzept für Transformationsgesellschaften Osteuropas (Beyer 2015) sowie den chinesischen Politikprozess vorgeschlagen (Schubert/Alpermann 2019). Für die VR China wurde die Steuerungstheorie beispielsweise bereits für die Geburtenpolitik schon angewendet (Alpermann/Zhan 2019).³⁸

³⁸ Weitere, meist noch nicht publizierte Projekte mit dieser theoretischen Perspektive sind derzeit nach Kenntnis des Autors in Arbeit.

Staatliche *Steuerungssubjekte* nutzen laut Steuerungstheorie die ihnen zur Verfügung stehende *Steuerungskapazität*, um anvisierte *Steuerungsobjekte* im Sinne vorher definierter Ziele zu beeinflussen.³⁹ Die Adressaten dieser Steuerung konnten (je nach Ausrichtung der Maßnahme) niedere administrative Ebenen auf staatlicher Seite, ebenso aber die Bürger oder bestimmte korporative und gesellschaftliche Akteure sein. Sie können dabei höchst unterschiedlich auf die Steuerungsversuche reagieren. Die *Steuerbarkeit der Steuerungsobjekte* stellt hierbei die Crux dar, welche entscheidet, ob Vorhaben erfolgreich realisiert werden können. Steuerung ist dabei sowohl für die Phase der politischen Entscheidungsfindung als auch für die Implementierung von politischen Programmen notwendig (Mayntz 2001).

In Europa waren viele große Reformprojekte ihrer Zeit bald neuen Rahmenbedingungen unterworfen, die eine (zentralstaatliche) Steuerung gerade in der Wirtschaftspolitik erschweren sollten. Der Nationalstaat wurde in den 1980er Jahren immer stärker vom europäischen Integrationsprozess beeinflusst. Ein Mehrebenensystem, in welchem der Nationalstaat politische Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen an die europäische Ebene abgab, formierte sich zusehends. Gleichzeitig wurde die europäische wirtschaftliche Integration politisch aktiv vorangetrieben – insbesondere wurden Kapitalbeschränkungen aufgehoben, aber auch Handels- und Zollbarrieren abgebaut. Dies ermöglichte Wirtschaftsakteuren über den Nationalstaat hinaus große Handlungsspielräume und Autonomie zum Beispiel bei Standortwahl und Investitionen, welche sich nationalstaatlicher politischer Kontrolle entzogen (Scharpf 1989, Mayntz/Scharpf 2005). Die Globalisierung der Weltwirtschaft nahm zur gleichen Zeit Fahrt auf – ein Prozess, der neben der europäischen Einigung auch maßgeblich durch die amerikanische Seite und sich transformierender Volkswirtschaften in Asien (Japan, VR China, Tiger- und Pantherstaaten) dynamisiert wurde, und später noch einmal durch das Ende des Kalten Krieges nach 1989 in Osteuropa. Diese Veränderungen führten dazu, dass der Nationalstaat grundsätzlich an Steuerungskapazität einbüßte, einerseits gegenüber anderen transnationalen politischen Akteuren, aber ebenso gegenüber korporativen Steuerungsobjekten mit ihrem zunehmend mobilen Kapital.

³⁹ Die ausführlichere Erklärung dieser Begriffe erfolgt am chinesischen Beispiel weiter unten.

Insofern wandelte sich der einst recht große Optimismus, die großen Probleme der Zeit durch den Staat politisch „steuern“ oder gar lösen zu können, mit der Zeit zu einer pessimistischeren Haltung. Steuerung, so Mayntz und Scharpf, sei zwar immer noch möglich, aber man müsse viel genauer die institutionellen Bedingungen sowie die Interaktionsmuster der beteiligten Akteure ausleuchten, um die mögliche Steuerbarkeit eines Problems erfassen zu können (Mayntz/Scharpf 2005, Mayntz 1996). Im angelsächsischen Raum beeinflusste die Frage nach Steuerung zwar auch den politikwissenschaftlichen Diskurs, aber dort entwickelten sich die zeitlich etwas später entwickelten *Governance*-Ansätze als dominierendes Konzept – und die Steuerungstheorie verlor insgesamt an Bedeutung. Zwar ist Governance auch im chinesischen Fall ein häufig genutztes „Buzzword“, welches jedoch analytisch häufig schwammig bleibt oder gar nicht näher definiert wird (Frederickson 2005, Benz 2004). Im Folgenden wird die hier stattdessen bewusst erfolgte Wahl der Steuerungstheorie für China für das PFHZ-Thema näher begründet.

2.4.1 Steuerungstheorie, China und die Pilotfreihandelszonen

Für China sind zwei Gründe hervorzuheben, weshalb ein steuerungstheoretischer statt eines Governance-orientierten Zugriffs auf die PFHZ-Politik sinnvoll ist: Einerseits ist dies sinnvoll wegen dem stark von Akteuren geprägter Politikprozess im chinesischen System unter der Dominanz des Parteistaats, andererseits ist der trotz weltwirtschaftlicher Einflüsse weiter vorwiegend nationalstaatliche Handlungsrahmen der PFHZ in Bezug auf seine Reforminnovationsvorhaben zu nennen. Dies wird nun jeweils näher erläutert.

Was die Akteure aus einer steuerungstheoretischen Perspektive angeht, so sind in der PFHZ Fujian insbesondere die Zentralregierung, die Lokalregierung Fujian sowie korporative Akteure zu nennen. Meist stehen hingegen bei *Governance*-Ansätzen stärker *Regelungsnetzwerke* anstatt Akteursbeziehungen im Vordergrund (Mayntz 2006). Zentral für viele prominente Governance-Strömungen ist eine dezentrale Verantwortlichkeit von Politikmaßnahmen, wobei (lokale) horizontale Netzwerke zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Entitäten gebildet oder sogar gesellschaftliche Akteure zur Selbststeuerung ermächtigt werden und der Staat sich partiell zurückzieht. Dies ist in China in der

Wirtschaftspolitik nicht gegeben. Die Kommunistische Partei selbst dominiert den gesamten Politikprozess in China weiterhin klar und ist bestrebt dies auch weiter zu tun. Unter Xi Jinpings TLD wird zudem die vertikale Kontrolle sowie die übergreifende institutionelle Koordination aller Interessen in einem politischen Partei-Gremium, den ZFG, verstärkt, was der ursprünglichen Steuerungstheorie und ihrem integrativen Anspruch der Bündelung von Interessen (zumindest dem eigenen Anspruch nach) näher kommt. Auch übt die Partei Einfluss auf die unternehmerischen und gesellschaftlichen Einheiten aus, zum Beispiel über die unter Xi ausgeweitete Gründung von Parteizellen.

Weiterhin gibt es im chinesischen System gibt keine vergleichbare Einbettung in supranationale Entscheidungsprozesse wie bei der Europäischen Union, die politische oder juristische Kompetenzen jenseits des Nationalstaats verlagert hätten. China kann zwar selbst auch als eine Art Mehrebenensystem gesehen werden, denn das Land ist so groß und disparat, dass dem zentralstaatlichen „Steuern“ ein „Rudern“ auf den lokalen Ebenen gegenüberstehen muss, um politische Vorhaben zum Erfolg zu führen (Bache 2012). Ganz losgelöst von supranationalen Strukturen ist dabei auch China nicht. Man verpflichtet sich in verschiedenen Bereichen zur Einhaltung internationaler Verträge und Standards bei globalen Megathemen wie dem Klimawandel. In bilateralen Handelsvereinbarungen sowie als WTO-Mitglied muss auch chinesische Wirtschaftspolitik unter anderem bei Zollfragen bestimmten ausgehandelten Regeln folgen. Die wirtschaftspolitischen Fragestellungen für die PFHZ können zudem durch weltwirtschaftliche Entwicklungen (Globalisierung, Freihandelsregime, Protektionismus) beeinflusst werden. Aber all diese Rahmenbedingungen bestimmen nicht wesentlich die grundlegend bestehenden *Interaktionsmuster* bei wirtschaftlichen Reformprozessen zwischen Peking und den Provinzregierungen (siehe unten), sie beeinflussen möglicherweise jedoch durchaus *Policy-Inhalte* zum Beispiel in den PFHZ. Im Unterschied zum Westen fehlt zudem ein weiterer wesentlicher Aspekt des staatlichen „Steuerungsverlusts“ in China, denn die Kapitalverkehrskontrollen sind in der VR China weiterhin in Kraft.

Insgesamt gilt im PFHZ-Politikprozess, dass gerade das in dieser Dissertation im Zentrum stehende Handeln der chinesischen Lokalregierungen nicht maßgeblich von einem Steuerungsverlust aufgrund supranationaler Zwänge, sondern durch die Rolle als Steuerungsobjekt Pekings konditioniert ist. Die Zentralregierung möchte das „Rudern“ (oder Agieren) der Lokalregierung nur in bestimmten Korridoren zulassen. Die Wahl der steuerungstheoretischen Perspektive für dieses Projekt bedeutet jedoch nicht per se, dass man im Vergleich zum Westen für die VR China eine „bessere“ Steuerbarkeit politischer Probleme vorab annehmen sollte. Eine genaue Analyse der Akteursbeziehungen, für die die Steuerungstheorie konzipiert wurde, kann somit sowohl die Schwierigkeiten als auch die Potentiale von Steuerbarkeit in China aufdecken. Eine Darstellung des Verhältnisses zentralstaatlicher und lokaler politischer Akteure einschließlich der regulierten korporativen Akteure für die PFHZ-Politik folgt.

2.4.2 Zentral- und Lokalregierungen und die Steuerung chinesischer Politik

Im politischen System Chinas ist die Zentralregierung stets Steuerungssubjekt. Lokalregierungen sind Steuerungsobjekte der Zentralregierung und gleichzeitig durch ihre Politikimplementierung vor Ort Steuerungsobjekte gegenüber den von der politischen Maßnahme regulierten Gruppen in ihrer Jurisdiktion. Schubert und Alpermann (2019) bezeichnen die Versuche der Zentralregierung, die Lokalregierung in ihrem Sinne zum gewünschten Handeln zu beeinflussen, als *Meta-Steuerung* („die Steuerung der Steuerung“). Die nicht-staatlichen, gesellschaftlich anvisierten Steuerungsobjekte als Ziel von Politiken können individuell oder kollektiv verfasst sein; sie können Bürgerinnen und Bürger, gesellschaftliche Gruppen wie NGOs oder die (für die PFHZ besonders relevanten) korporativen Akteure sein.

Die Steuerungstheorie kann mit der Bedeutung der Führungsgenerationen eine bereits in den Vorkapiteln dargestellte Eigenheit des chinesischen Systems gut aufgreifen. Die Machtteilung zwischen Peking und Provinzen in China ist letztlich nicht entscheidend von der Verfassungsordnung bestimmt, sondern wird maßgeblich von den Prioritäten der Parteiführung in China in Hinblick auf Dezentralisierung, Rezentralisierung und Delegation

von Macht an die unteren Gebietskörperschaften bestimmt. Zudem kann in unterschiedlichen Politikfeldern der Grad an zentralstaatlicher Machtkonzentration und lokaler Autonomie innerhalb derselben Führungsgeneration erheblich variieren. Es entstehen unterschiedliche *Steuerungsmodi* zwischen den beiden Polen des Loslassens (*fang*) und Festziehens politischer Kontrolle (*shou*), die man typologisch als *harte Steuerung* (*zhidao*), *Verhandlung*, *Wettbewerb* und *weiche Steuerung* (*yindao*) unterscheiden kann (Schubert/Alpermann 2019; siehe Abbildung 3). Diese Akteurskonstellationen werden in den Folgekapiteln für die PFHZ-Politik anhand des empirischen Materials entsprechend eingeordnet.

Abbildung 3: Typologie von Formen politischer Steuerung in China unter Xi Jinping

Steering mode	Hard steering (<i>zhidao</i>)	Negotiation	Competition	Soft steering (<i>yindao</i>)
Authority relations	hierarchical (vertical domination)	non-hierarchical (mutual influence)	non-hierarchical (mutual adjustment)	semi-hierarchical (vertical guidance)
Decision-making	authoritative	mutual agreement	market-based	discursive
Implementation	command & control	consensual	self-enforcing	self-enforcing
Interaction	limited consultation in the 'shadow of hierarchy'	extensive negotiations in the 'shadow of hierarchy'	political or economic competition in the 'shadow of hierarchy'	steering of self-steering in the shadow of hierarchy
Steering instruments	(Re-)Centralization – Decentralization – Delegation Fiscal transfers – Project funding – Performance assessment – Cadre evaluation Command and control – Mobilization via campaigns – 'Signal politics' (e.g., Anti-corruption policy) – Experimentalism, ...			
Steering tactics	building of policy networks or advocacy coalitions – policy bundling – cooperating with social actors – political campaigns shirking – coping – counter-steering			
Involved actors				
Party-state	Central party and state bureaucracies Lower-level party and state bureaucracies State-led organisations			
Corporate actors (state and non-state)	State-owned enterprises – private enterprises – foreign-invested enterprises			
Collective actors (non-state)	Business associations – NGOs Ad hoc groups – coalitions – social movements			
Individual actors	Individuals			

(aus: Schubert/Alpermann 2019)

Im Falle der PFHZ-Politik sind die handelnden Akteure der Zentralregierung unter anderem die politische Führung selbst (maßgeblich durch die ZFG), der Staatsrat, die NDRC sowie diverse beteiligte Ministerien und Behörden im jeweiligen Politikfeld.

Peking nutzt dabei eine Reihe von *Steuerungsinstrumenten*, mit denen es versucht die Umsetzung der Ziele der PFHZ-Politik vor Ort sicherzustellen. Ihre richtige Gewichtung kann entscheidend sein für das Gelingen einer politischen Maßnahme. Übergreifend steht die Frage, wie viele Kompetenzen zentralisiert, dezentralisiert oder lokalstaatlich delegiert

werden. Es gibt eine Reihe von Stellschrauben: Hierzu stehen Peking unterschiedliche fiskalische, ideologische, disziplinarische und regulatorische Möglichkeiten⁴⁰ zur Verfügung. Dies umfasst beispielsweise die Höhe der Fiskaltransfers an die lokale Ebene, die Vergabe von Projektmitteln, die jeweils gesetzten Schwerpunkte bei den Evaluierungskriterien lokaler Kader und weiterer Evaluationsmechanismen. In manchen Fällen wird direkt interveniert und Politik hierarchisch von oben verordnet, in anderen Fällen mit Kampagnen oder Signalpolitik deutlich ideologisch in die angestrebte ‚korrekte‘ Richtung gelenkt oder zuletzt, gerade bei neu zu findenden Lösungen für komplexe Probleme, werden lokale Experimente (auch in Konkurrenz zueinander) wie bei den PFHZ angeregt (ebd.). Dies alles zusammengenommen eröffnet und bestimmt den Handlungsspielraum der Akteure vor Ort in der PFHZ Fujian und muss für Design und Implementierung der einzelnen Vorhaben in den in der Einleitung genannten 8+1 Politikfeldern der PFHZ analysiert werden, soweit dies durch die Daten nachvollziehbar ist.

Unterschiedliche *Steuerungstaktiken* werden vom Steuerungssubjekt hierbei in der Interaktion angewendet, um seine Ziele zu erreichen. Dies umfasst den Aufbau von Netzwerken beteiligter Akteure oder die Bildung von Advocacy-Koalitionen, eine Reihe von Policies strategisch miteinander zu bündeln, gesellschaftliche Akteure einzubeziehen, die politischen Maßnahmen effektiv zu bewerben/vermarkten usw. (ebd.).

Die Lokalregierungen sind einerseits als *Steuerungsobjekt* den Steuerungstaktiken des Zentrums ausgesetzt, womit Zielerwartungen und Druck einhergehen. Andererseits sollen und müssen sie jedoch als *Steuerungssubjekt* eigene Initiative entwickeln, um die vorgegebenen Ziele mit passgenauen Maßnahmen vor Ort zu erreichen. Dieses lokale

⁴⁰ Seit 1994 erhalten die Lokalregierungen keine automatischen zentralstaatlichen Finanztransfers mehr. Sie müssen selbst Mittel erwirtschaften, maßgeblich tun sie dies durch gewinnbringenden Landverkauf (Su/Tao 2017). Darüber hinaus weist Peking in manchen Fällen Projektmittel zu, welche jedoch eng an spezifische Projekte gebunden und nicht zur freien Verfügung sind. Man bedient sich, gerade bei Wirtschaftszonen, häufig vertraglicher Vereinbarungen zwischen zentralstaatlichen Ministerien und Provinzregierungen, um mit fiskalischen Mitteln die Interessen der Zentrale in der Lokalität gewahrt zu sehen (Heilmann/Melton 2013: 611). Auch regulativ verteilt der Zentralstaat Privilegien und Befugnisse: Im Falle von makroregionalen Plänen kann der Staatsrat in den Entwicklungsplänen rechtliche Befugnisse verankern, die den Gebietskörperschaften rechtssetzende Befugnisse mitunter über ihren eigentlichen Status in der administrativen Hierarchie hinaus verleiht – die frühen chinesischen SWZ sind ein gutes Beispiel hierfür (Zeng 2010; siehe Kapitel III).

Handeln umfasst für die PFHZ-Administration im Konkreten innovative Pilotmaßnahmen zu entwickeln, welche der Umstrukturierung der chinesischen Wirtschaft dienen; die Verzahnung mit den umliegenden Wirtschaftsräumen und ihren Investoren zu verstärken und die Ressourcenallokation auf ihrem Gebiet optimal zu steuern. Dabei sind institutionell auf Provinzebene in der PFHZ-Politik einerseits die Provinzregierungen, (in Fujian) die Handelskammer der Provinz, die Verwaltungskomitees der einzelnen PFHZ-Subzonen (in Fujian Fuzhou, Xiamen und Pingtan) und die koordinierende PFHZ-ZFG als „Nervenzentrum“ zu beachten (genauer ausgeführt in Kapitel V).⁴¹

Chinesische Lokalregierungen agieren unter Xi Jinping in einem politischen Klima, in welchem der Zentralstaat stets präsent ist, zwar nicht in jedes Detail des politischen Prozesses eingreift und Macht nach wie vor delegiert, aber bei Notwendigkeit Ressourcen auch schnell an sich zieht und außerdem bei Kader-Fehlverhalten hart sanktioniert. Xi Jinpings TLD lässt erwarten, dass der vertikale Kontrollaspekt insbesondere im *normalen* Politikprozess zunimmt, und nicht mehr vornehmlich in Krisensituationen wie bei Naturkatastrophen oder Aufständen, wie es in früheren Regierungsperioden häufiger beobachtet werden konnte (Heilmann 2016: 147-150). Dies ist in seinen tatsächlichen Folgen und Ausprägungen für die PFHZ empirisch zu beurteilen.

Es besteht dabei grundsätzlich ein *Prinzipal-Agenten* Verhältnis zwischen Zentral- und Lokalregierungen. Die Lokalregierung besitzt einen inhärenten Wissensvorsprung über die tatsächlichen Begebenheiten vor Ort. Diese Informationsasymmetrie kann sich zum Vorteil oder Nachteil der eigentlichen Ziele des Prinzipals (in diesem Projekt die übergeordneten landesweiten Ziele der PFHZ-Politik) auswirken. Schon im Kaiserreich war das Verhältnis zwischen Zentrum und Peripherie in China immer herausfordernd.⁴² Die oben genannten

⁴¹ Ihre Akteurskonstellationen und Interaktion im Politikprozess werden im empirischen Kapitel analysiert.

⁴² Traditionell spielten lokale Magistrate eine wichtige Rolle im kaiserlichen China, da sie die Hauptverbindung zwischen kaiserlicher Macht und tatsächlichen Einfluss in allen Teilen des Reiches darstellten. Die lokalen Beamten hatten oft ein kompliziertes Verhältnis zur Hauptstadt. Der Kaiser versuchte regelmäßig, die Statthalter auszutauschen, damit sie nicht zu viel lokale Macht erlangten, um sich auf einen Putschversuch gegen den Machthaber vorzubereiten. Zu anderen Zeiten verbündete sich der Thron mit einigen lokalen Fraktionen, mit deren Hilfe man sich zur Machtsicherung gegen andere stellte. Die Beseitigung

Stellschrauben der Steuerungsinstrumente und -taktiken dienen Peking heute vor allem dazu, das Handeln der Kader vor Ort mit zentralstaatlichen Zielen möglichst gut in Einklang zu bringen.

Unter idealen Bedingungen würden die lokalen Akteure vor Ort die Überzeugungen und Ziele der Zentralregierung eins zu eins teilen und wie gewünscht umsetzen. Doch in der Realität verfolgen Akteure der Lokalregierungen auch eigene Interessen, die zumindest in Teilen von Vorstellungen der oberen Ebenen abweichen. Zudem sind häufig Widerstände gegen Veränderungen und Reformen in Bürokratien zu beobachten, Fiktionalismus oder lokale materielle Interessen stehen dann konträr zu Zielvorgaben „von oben“. Eine Strategie der reinen Bewältigung nach Kosten-Nutzen Kalkül (*coping*), Vermeidung (*shirking*), Verzögerung, gar Sabotage/Opponieren oder selbst vor Ort eingeleitete Gegen-Steuerung (*counter-steering*) können vorkommen (Brehm/Gates 1999; Schubert/Alpermann 2019).

Idealerweise strebt das zentralstaatliche Führungspersonal danach, eine möglichst effiziente und folgsame nachgeordnete Bürokratie zu etablieren: „They are meant to be tame and useful domestic animals. Not necessarily paper tigers, but resilient workhorses“ (Schedler 2009). In der Praxis ist dieses Ziel für Peking aber schwer zu erreichen. Daher sind die Mittel „richtiger“ Steuerung, so sie überhaupt möglich ist, mit den oben genannten Mitteln stets neu auszutarieren und ein nie wirklich abgeschlossener Prozess.

potenzieller Personen, die eine Bedrohung darstellten, war ebenfalls keine Seltenheit. Die örtlichen Beamten selbst entwickelten ihre eigenen Taktiken, um in bestimmten Situationen vom Kaiser zu profitieren, z. B. durch das Verzögern, dem selektiven Weitergeben oder sogar dem Verändern von Informationen an den Kaiser (Moise 2014). Diese Strategien gibt es alle auch heute noch bei lokalen Beamten. Doch unterscheidet sich die moderne Politik Chinas in einem wesentlichen Element hiervon: Die Herrschaft des Zentralstaats an sich wird nicht in Frage gestellt, sehr wohl aber Einflussgewinn innerhalb des Machtapparats angestrebt – und auch zugelassen. Gleichzeitig bleiben die Evaluierungssysteme auch im heutigen China von Menschen geführt und fehlerbehaftet; mancher Indikator ist manipulierbar oder unterschiedlich darstellbar. Trotz kürzlicher Reduktionen zu vieler teilweise miteinander konkurrierender Ziele (Yang/Yan 2018: 116) bleiben sie oft in Konkurrenz zueinander, daher werden von lokalen Kadern häufig einige „harte“ Indikatoren in der Praxis meist präferiert, zum Beispiel Wirtschaftswachstum, Investitionen steigern etc. (Heilmann/Melton 2013).

2.4.3 Korporative Akteure als Steuerungsobjekte der Pilotfreihandelszonenpolitik

Als *Steuerungsobjekte* der Lokalregierungen reagieren bei den PFHZ vornehmlich *korporative Akteure* auf die gesetzten politischen Anreize der Zonen entsprechend – in Fujian betrifft dies insbesondere festlandchinesische und taiwanische Wirtschaftsakteure. Die Reaktion dieser *Steuerungsobjekte* auf die politischen Maßnahmen der Regierung sind, ob an der Entscheidungsfindung beteiligt oder nicht, in jedem Fall wichtiger Erfolgsfaktor für die Reputation der Kommunistischen Partei. Zudem sind Kennzahlen zu neuen Investitionen und Unternehmensansiedelungen Teil der lokalen Kaderevaluierung (siehe auch Kapitel III). Es muss unterschieden werden zwischen vor Ort bereits etablierten Unternehmern sowie sich neu ansiedelnden, meist jüngeren Unternehmern (den sogenannten *Qingnian Taishang*).

Das Handeln der Unternehmer in Fujian muss dabei in drei (möglicherweise nicht völlig zu trennenden) Dimensionen betrachtet werden: Einmal als eine direkte Reaktion auf das Handeln der chinesischen Regierung; weiterhin in der Art ihrer Interessenvertretung im Austausch mit der Regierung und welche Effekte dieser Austausch auf die politischen Maßnahmen hat; zuletzt im Kontext ihrer allgemeinen unternehmerischen Strategie einer regionalisierten Wirtschaft in Ost- und Südostasien insbesondere im Kontext des aktuellen sino-taiwanischen Verhältnisses.

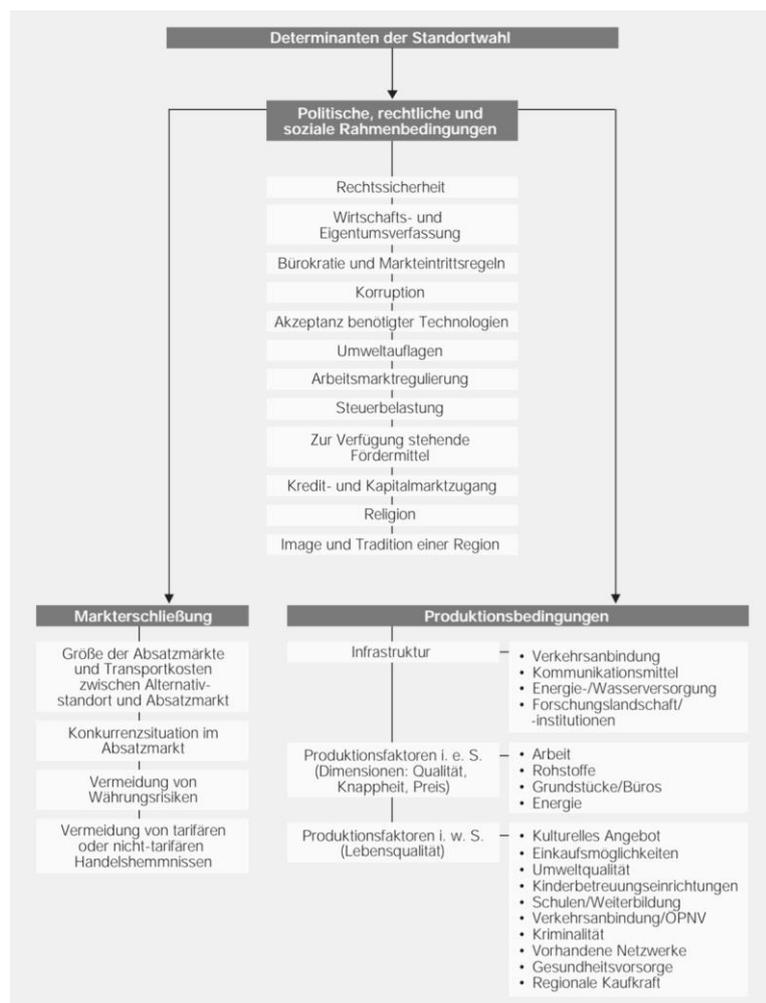
Zunächst zur Einschätzung der Unternehmer auf die PFHZ-Politik an sich: Mögliche Reaktionen der Investoren auf gesetzte politische Anreize sind eine Neuansiedlung, Standortverlagerung, Abwanderung oder ein passives Nicht-Handeln. Werden bereits vor Ort investierte Unternehmer durch die Politikmaßnahmen angesprochen? Werden neue Investorengruppen, auch von außerhalb, erschlossen? Worin unterscheiden sich die Perspektiven der Unternehmer auf die PFHZ-Politik von den politischen Akteuren? Im vorliegenden Fall geschieht die Beantwortung dieser Fragen über die Betrachtung von branchenspezifischen und generationellen Kohorten der Taishang in und um die PFHZ.

Es gibt zweitens einige Input-Mechanismen in die chinesische Politik für individuelle und kollektive gesellschaftliche Akteure. Zur Vertretung ihrer Interessen können Unternehmen individuell und verbandlich organisiert proaktiv gegenüber der Regierung auftreten. Korporative Interessen, insbesondere in der Privatwirtschaft und von ausländischen Investoren, sind in der VR China jedoch (wie bereits dargestellt) nicht routinemäßig und formal in die politischen Entscheidungsprozesse integriert. Es findet jedoch ein stetiger informeller Informationsaustausch zwischen Politik und Wirtschaft in variierender Häufigkeit und Stärke statt, gerade zwischen Lokalregierungen und Wirtschaft (Kennedy 2009, Deng/Kennedy 2010). Dies geschieht auch über die Wirtschaftsverbände, im Falle der in Fujian hier relevanten taiwanischen Investoren über die taiwanischen Wirtschaftsvereinigungen (*Taixiehui*). Formate für Konsultation und Austausch mögen zudem in der Bedeutung chinesischer Politik für manche Unternehmergruppen sogar steigen (Heberer/Schubert 2019), aber sie bilden bislang keinen dauerhaft formal institutionalisierten Mechanismus des Austauschs im Politikplanungsprozesses. Rechenschaft müssen lokalen Kader vor allem auf die von oberen Ebenen definierten Ziele ablegen. Dies ist für sie letztlich oft entscheidender als die Frage, ob der chinesische parteidominierte Politikprozess für diese Outcomes überhaupt in dieser Form geeignet ist und ob die nicht-staatlichen Interessen dabei adäquat eingebunden werden konnten (He 2018: 11). Diese Arbeit nimmt daher staatliche und korporative Perspektiven im empirischen Kapitel in den Blick und beurteilt ihre Interaktion und Effekte auf die PFHZ-Politik, beispielsweise durch die Analyse der Art des wechselseitigen Austauschs beider Seiten, die eingesetzten Evaluationsmechanismen zur Bewertung der Politik und die ggfs. erfolgten Revisionen der Maßnahmen als Ergebnis des Feedbacks.

Ein dritter, bereits in der westlichen Steuerungstheorie-Literatur angesprochener Aspekt für das Handeln der Investoren kommt hinzu – das Problem der Steuerung durch den Staat gegenüber korporativen Akteuren, insbesondere durch die Effekte der Globalisierung, welche autonomeres unternehmerisches Handeln ermöglicht haben. Gerade ausländische Unternehmer wie die Taishang agieren als Steuerungsobjekte nicht einfach reaktiv auf die getroffenen Maßnahmen; sie treffen ihre Investitionsentscheidungen selbsttätig. Eine PFHZ wie in Fujian steht dabei stets mit ausländischen oder anderen inländischen Regionen des

Landes in Konkurrenz um Investitionen. Die Standortwahl eines Unternehmens ist Teil ihrer *Strategischen Planung* und ergibt sich aus vielen ineinander wirkende Faktoren, welche sich aus *politischen, rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen*, dem Grad der *Markterschließung* und den *Produktionsbedingungen* ergeben. Dies zeigt exemplarisch die folgende, am ifo-Institut (Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung) entwickelte Abbildung 4:

Abbildung 4: Faktoren bei der Standortwahl von Unternehmen



(aus: Berlemann/Tilgner 2006)

Dabei sind aufgrund des Datenmaterials keine umfassenden Bewertungen aller einzelner o.g. Standortfaktoren in dieser Arbeit möglich, sehr wohl aber übergreifende Tendenzen für die PFHZ Fujian und die Provinz als Wirtschaftsstandort für taiwanische Unternehmer ablesbar.

Man kann einige der o.g. Rahmenbedingungen als wichtige Reformbereiche der PFHZ insgesamt identifizieren (siehe hierzu Kapitel III und V; so z.B. Rechtssicherheit, Wirtschafts- und Eigentumsverfassung, Bürokratie und Markteintrittsregeln, Kredit- und Kapitalmarktzugang). Es stellt sich die Frage, wie ausländische (taiwanische) Marktakteure die politische Steuerung dieser Reformen und ihre Fortschritte insgesamt bewerten und ob sie ihr unternehmerisches Handeln als Steuerungsobjekte beeinflussen, zum Beispiel wenn die PFHZ in diesen Bereichen wichtige Verbesserungen erzielen können – oder wenn diese ausbleiben. Generationelle und branchenspezifische Kohorten der Taishang könnten zu einer unterschiedlichen Chancen-Risiken-Abwägung gelangen. Ihre Investitionsentscheidungen im Markt würden dann aufgrund ihrer verschiedenen Geschäftslagen und Kapitalbedingungen gegebenenfalls anders ausfallen. Dies bleibt im weiteren Verlauf zu untersuchen.

Als über o.g. Grafik hinausgehender wichtiger Standortfaktor muss zudem für die PFHZ Fujian der fortwährende Souveränitätskonflikt zwischen dem Festland und Taiwan von den Unternehmern einkalkuliert werden. Unter DFP-geführten Regierungen (2000-2008 und seit 2016) auf Taiwan waren die semi-offiziellen gegenseitigen Kontakte zumindest auf den höheren Ebenen meist eingefroren. Zwischen 2000 und 2008 wuchs das bilaterale Handelsvolumen trotzdem kräftig (Kastner 2009). Unter neuen Voraussetzungen eines sich verändernden Wachstumsmodells Chinas, erneut verschärfter politischer Spannungen mit der Regierung Tsai Ing-wen seit 2016 und unter Einbezug neuer Generationen von Investoren wird die Bedeutung der politischen Beziehungen für die Taishang in der PFHZ Fujian im empirischen Kapitel neu bewertet. Zuvor wird dies auch bereits im Kapitel IV zum Wirtschaftsprofil der Provinz Fujian berücksichtigt.

2.4.4 Steuerungsversuche einer internalisierten Taiwan-Politik

Die politische Situation in der Taiwan-Straße schafft nicht nur für Unternehmer neue Herausforderungen, auch für die lokalstaatlichen Steuerungsobjekte der Regierung in Fujian stellen sich viele Fragen und Probleme. Klassischerweise ist für die Außenpolitik in

der Regel der Nationalstaat und nicht eine Lokalregierung zuständig.⁴³ Allerdings gab es in der Periode von Reform und Öffnung seit 1978 zunehmend Möglichkeiten für weitere Akteure, einschließlich Lokalregierungen, außenpolitische Ziele Chinas mitzugestalten.⁴⁴ So können laut Jakobson und Knox die Vertreter chinesischer Lokalregierungen durch einen Sitz im Politbüro die Zentralregierung zur Verfolgung bestimmter außenpolitischer Ziele anregen, insbesondere in der Wirtschaftspolitik (Jakobson/Knox 2010). Chen stimmt dieser Sichtweise zu und nennt auch den *Nationalen Volkskongress* sowie die jährlich stattfindende und wichtige *Zentrale Wirtschaftliche Arbeitskonferenz* als mögliche Einflussbereiche, insbesondere durch die ökonomisch starken Küstenprovinzen (Chen 2005). Shimono hat in der frühen Phase von Reform und Öffnung die Taiwanpolitik Fujians mit den nationalstaatlichen Zielen Pekings verglichen. Hierbei habe sich Fujian bereits früh auf die Anziehung von taiwanischem Kapital konzentriert, während die Zentralregierung eher politische Ziele und die Wiedervereinigung verfolgen wollte (Shimono 2010, 2011).⁴⁵ Insgesamt streben Chinas Provinzen und Lokalregierungen wegen ihres Bedarfs an wirtschaftlicher Entwicklung in der Tendenz seit Jahrzehnten nach der Integration mit ihren peripheren Wirtschaftsräumen.

Die Fujianer Zone steht allerdings im Gegensatz zu Chinas anderen PFHZ, wo die engere Verzahnung der Wirtschaft zwischen PFHZ und ihren umliegenden Wirtschaftsräumen auf einen Gegenpart trifft, welcher diese Integration als Partner politisch vorantreibt und beispielsweise Abkommen schließt, Standards harmonisiert, gegenseitig anerkennt oder eigene Programme zur Förderung des Projekts auflegt.⁴⁶ Hingegen ist seit der

⁴³ Wichtige außenpolitische Leitlinien gibt das jährlich zusammentretende *Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas* vor, wobei reguläre Diskussionen und Entscheidungen im etwa wöchentlich tagenden *Politbüro* bzw. seinem *Ständigen Ausschuss* fallen. Auch in der Außenpolitik hat die Rolle der ZFG zugenommen (Jakobsen/Manuel 2016). Wichtige zentralstaatliche Akteure in der Außenpolitik wie das Außenministerium und das Wirtschaftsministerium haben ihre Rolle über die Zeit gestärkt und wirken auf die unteren Regierungsebenen entsprechend ein; ebenso sind Think Tanks und Institutionen der Öffentlichkeitsarbeit/Propaganda zu nennen (Cabestan 2009).

⁴⁴ Dies hatten Wissenschaftler seit den 1990er Jahren begonnen herauszuarbeiten (Chen 2005). David Lampton (2004) gehörte prominent hierzu. Auch Cabestan (2009: 86f.) führt dies näher aus.

⁴⁵ Inhalt zitiert nach He 2020

⁴⁶ Grundsätzlich stellen sich diese Hindernisse für wirtschaftliche Integration auch in Tibet wegen militärischer Spannungen mit Indien oder in Xinjiang mit Kasachstan und Pakistan aufgrund politischer Instabilität in den Grenzregionen (Cabestan 2009), allerdings befinden sich in beiden Regionen keine PFHZ. Die Guangdong PFHZ mit dem Fokus auf Hongkong oder die auf Südostasien gezielte Yunnan PFHZ beispielsweise haben eine mit Fujian vergleichbare schwierige Ausgangslage hingegen nicht.

Sonnenblumenbewegung 2014 (Beckershoff 2017) und dem Machtwechsel zur chinakritischen DFP 2016 in Taiwan für die VR China die wirtschaftspolitische Agenda, weitere bilaterale Handelsabkommen mit Taiwan zu schließen, auf absehbare Zeit nicht weiter realistisch. Die politische Blockade bilateralen Austauschs zwischen Peking und Taipeh hat stattdessen zu einer neuen Rolle insbesondere für die zuständige PFHZ der Lokalregierung in Fujian geführt. Man kann hierbei von einer zunehmenden *Internalisierung* der taiwanbezogenen Außenpolitik in das politische System der VR China sprechen (He 2020). Das bedeutet, man konzentriert sich darauf, im weiterhin beeinflussbaren (oder *steuerbaren*) innenpolitischen Kontext die taiwanbezogene Politik attraktiver zu gestalten und Anreize für taiwanische Investoren, Arbeitskräfte, Studierende und andere Gruppen zu setzen, damit sie nach China kommen. Die Bedingungen dieser taiwanbezogenen Politik werden also innerhalb der Regeln des chinesischen Politikprozesses verhandelt – insbesondere unter Einbezug des federführend zuständigen *Büros für Taiwan-Angelegenheiten* und seiner lokalen Untereinheiten sowie den für Reformprozesse wichtigen NDRC (ebd.).⁴⁷ Dies macht die v.a. im nationalen Kontext angewendete Steuerungstheorie zu einem geeigneten Analyseraster auch für die Taiwanpolitik in Fujian. Sie kann zudem einbeziehen, wie die korporativen Akteure als Steuerungsobjekte die getroffenen taiwanbezogenen politischen Maßnahmen bewerten und wie sie im Anschluss handeln.

Insgesamt muss die Provinz-Lokalregierung in der PFHZ Fujian einen schwierigen Balanceakt meistern: Sie muss eigene Initiative entwickeln, die Erwartungen Pekings erfüllen und die Investoren, möglichst ihre Interessen berücksichtigend, erfolgreich anwerben. Zusätzlich kann sie jedoch nicht darauf hoffen, gemeinsame Initiativen mit Taipeh zum Erfolg der Fujian-PFHZ zu entwickeln. Wie (erfolgreich) steuert die Politik in Fujian in solch einer Situation lokale sowie national replizierbare Maßnahmen zur Wirtschaftsintegration?

⁴⁷ Zu betrachten sind auch substaatliche beziehungsweise inoffizielle Formen der Kooperation und des alltäglichen Austauschs zwischen Festland und Taiwan, zum Beispiel über Wirtschaftsverbände, universitäre Partnerschaften oder Städtepartnerschaften.

Zusammengenommen vermag die Steuerungstheorie das Dreieck der entscheidenden Akteure (Zentralregierung, Lokalregierungen, korporative Akteure), welche in der PFHZ Fujian eine Rolle spielen, in ihren Interaktionsmustern analytisch in den Blick zu nehmen. Dies betrifft sowohl die Agenda der PFHZ für wirtschaftspolitische Reformen und Innovationen als auch ihre taiwanbezogene Politik. Am Handeln der Akteure in ihren gegebenen institutionellen Kontexten wird zu messen sein, ob die PFHZ Fujian *effektive Politikimplementierung* entlang der staatlichen Entwicklungsziele betreiben kann und ungewünschte Handlungen der Steuerungsobjekte vermeiden kann – und ob sogar politische Entscheidungsträger sowie Politikadressaten die (vorläufige) *Outcome-Effizienz* der PFHZ Fujian, da wo sie nach einigen Jahren ablesbar ist, positiv bewerten.⁴⁸

⁴⁸ Siehe Ahlers/Schubert 2015. Schubert/Alpermann 2019 identifizieren diese Analyseperspektiven auch für die Steuerungstheorie als wichtige Frage.

III. Zonale Wirtschaftspolitik global und in China

3.1 Typen und Funktionen von Wirtschaftszonen

Eine Sonderwirtschaftszone⁴⁹ (SWZ) zeichnet sich nach Definition der Weltbank aus durch “a geographically delimited area, usually physically secured (fenced-in); single management/administration; eligibility of benefits based on physical location within the zone; separate customs area (duty-free benefits) and streamlined procedures” (FIAS⁵⁰ 2008: 9). Als eigener Rechtsraum schaffen SWZ sowohl mit *regulativen* als auch *distributiven* Maßnahmen ein Umfeld, welches sich vom restlichen Staatsgebiet unterscheidet und ausgerichtet ist als Ankerpunkt zur Schaffung von Wirtschaftswachstum – auch über die Zone hinaus. Dies soll in der Regel geschehen durch die Anwerbung von Investitionen, oft insbesondere *ausländische Direktinvestitionen* (FDI), welche Produktion (ggfs. für den Export), Arbeitsplätze, Wissenstransfer und Innovation anschieben sollen. Ob *Agglomerationseffekte* ins Umland erzielt werden, hängt maßgeblich von der Ausrichtung der Zone ab und ob erfolgreich Verbindungen (*Linkages*) in die heimische Wirtschaft aufgebaut werden können.

Die mit der Errichtung von SWZ erhofften positiven wirtschaftlichen Auswirkungen können in *statische* und *dynamische* Effekte aufgeteilt werden (FIAS 2008: 32, Hachmeier/Mösle 2019).

Statische Effekte der SWZ beziehen sich auf:

- Anwerben von Investitionen, insbesondere ausländischen Direktinvestitionen;
- Exportförderung und Generierung von Devisen;
- Diversifizierung der Exportstruktur;
- Schaffung von Arbeitsplätzen und Arbeitseinkommen;

⁴⁹ Die Arbeit nutzt synonym den Begriff Wirtschaftszone. Wird Bezug genommen auf die SWZ *in China* seit den 1980er Jahren, so wird dies im Text explizit gekennzeichnet, da eigenständige Erkenntnisse für chinesische SWZ im globalen Vergleich gelten. Andere Zonentypen in China unterscheiden sich teils deutlich von den chinesischen SWZ, werden, wenn sie explizit gemeint sind, aber ausgewiesen. Ansonsten wird der Ausdruck SWZ mitunter in der Literatur auch als eine Art übergreifender Begriff aller Wirtschaftszonen in China benutzt. Die hier zentral untersuchten Pilotfreihandelszonen (PFHZ) werden immer als solche namentlich ausgewiesen.

⁵⁰ Facility for Investment Climate Advisory Services, eine Einrichtung der Weltbank zur Unterstützung von Wirtschaftsreformen, Anwerben von Investitionen und für Nachhaltigkeit in Entwicklungsländern

- Generierung von Staatseinnahmen.

Dynamische Effekte von SWZ umfassen:

- Indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen und Arbeitseinkommen (zum Beispiel im Umland der Zonen);
- Transformation der Wirtschaftsstruktur (zum Beispiel durch industrielles Aufwerten oder „Upgrading“, Technologie- und Wissenstransfer);
- Verflechtung der SWZ mit der lokalen/regionalen Wirtschaft („Spillover-Effekte“);
- Entwicklung und Test von Reformen, die später landesweit ausgeweitet werden sollen („Best Practices“ und Vorführeffekte);
- Erzeugung von Reputationseffekten, z.B. gegenüber ausländischen Investoren und heimischen Unternehmern durch erfolgreiche Beispiele aus der SWZ.

SWZ verursachen operative Kosten für den Staat, da er ihre Infrastruktur bereitstellen sowie verwalten muss und mit speziellen Subventionen um die Investitionen der Unternehmen wirbt, wobei die öffentliche Hand gegebenenfalls auf höhere Steuereinnahmen, die außerhalb der Zone regulär angefallen wären, zumindest vorläufig verzichtet. Zonen produzieren auch Sozial- und Umweltkosten.

Je nachdem, welche politischen Maßnahmen eine Regierung primär ergreift, um die Zone zu gestalten, kann man von einem *pekuniären* oder *deregulatorischen* Schwerpunkt sprechen (Wrobel 2008). So sind Zonen mit Steuervergünstigungen und Subventionierung insbesondere auf das Anwerben von Investoren ausgelegt, während deregulatorische Zonen stärker Modellprojekte für besonders innovative und bisher nicht verwirklichte Policies entwickeln sollen. Gerade in Entwicklungsländern stellt das Anlocken von Investitionen und die Exportförderung den meistgewählten Weg der Zonengründung dar. Ein deregulatorischer Zonen-Schwerpunkt ist anspruchsvoller umzusetzen und wurde beispielsweise in Japan als Innovationsmotor für eine „überregulierte Industrienation“ (ebd.) eingesetzt. Wie die Arbeit später ausführt, sind auch die chinesischen PFHZ mit einem weitreichenden Innovationsanspruch und somit mit einer deregulatorischen Stoßrichtung gegründet worden.

Statische Effekte einer SWZ sind wesentlich leichter zu messen als dynamische Effekte. Erstere lassen sich meist klar numerisch ausweisen, während letztere schwer messbar sind und nur indirekt aus multiplen Faktoren aggregiert werden können. Selbst wenn eine Zone sich hauptsächlich pekuniärer Instrumente bedient, ist das Ziel auch hier Entwicklung voranzutreiben und die direkte Umgebung der Zonen oder sogar die gesamte Volkswirtschaft dynamisch positiv zu beeinflussen. Insofern ist es herausfordernd die Leistung der Zonen umfassend zu bewerten, wenn die möglicherweise über den Erfolg entscheidenden dynamischen Effekte nur indirekt unter Zurateziehen „weicher Faktoren“ gemessen werden können (Hachmeier/Mösler 2019: 26). Entsprechend bedeutend kann aber auch qualitative Forschung zur Bedeutung von SWZ wie in dieser Arbeit sein, da so die einflussnehmenden Faktoren auf dynamische Effekte der Wirtschaftszonen, hier insbesondere die politisch-institutionelle Ausgestaltung und Umsetzung, tiefergehend analysiert werden können. Was ohne Errichtung der Zone mit dem untersuchten Wirtschaftsraum geschehen wäre, ist hingegen empirisch nicht feststellbar. Eine Vergleichbarkeit zwischen Zonen oder gar Ländern herzustellen ist schwierig, da die Zonen oft ganz unterschiedliche staatliche Voraussetzungen, Zielsetzungen und Inhalte aufweisen. Zudem ist die Datenlage in Nicht-Industrieländern häufig schlecht (Gibbon et. al 2008) oder verzerrt.

Wirtschaftszone ist nicht gleich Wirtschaftszone und sie unterscheiden sich in ihrer Ausprägung mitunter erheblich voneinander. Eine einheitliche Definition existiert nicht. Die Weltbank unterscheidet u.a. folgende Zonentypen (FIAS 2008, Hachmeier/Mösler 2019):

Industrieparks. Schaffung von Gebieten, in denen eine Verbindung zwischen (internationalen) Investoren und „Backward Linkages“, d.h. Anbindungen an die heimische Wirtschaft um die Zone herum, angestrebt wird. Der Fokus kann auf Industrieentwicklung insbesondere in der Produktion, aber auch auf Forschung & Entwicklung liegen, die Zonen können sowohl sektorübergreifend als auch sektorspezifisch sein.

Freihandelszonen. An infrastrukturellen Schnittstellen gelegen, in denen Produkte für den Weiterexport oder die Einführung in den lokalen Markt gelagert werden können. Zölle fallen erst beim Import in den Markt an. Ein Schwerpunkt liegt hier also auf Handel, Transport und Logistik.

Exportförderzonen. In diesen Zonen wird seitens der Regierung eine Vorgabe gemacht, wie groß der Anteil an hergestellten Produkten für den Export sein muss (häufig 80-100 Prozent). Unternehmen profitieren von Vergünstigen ihrer Produktionskosten durch Zollerleichterungen, Subventionen und günstiger Arbeitskraft, während die Staaten ihren Export-Standort diversifizieren und stärkerer Teil der globalen Lieferketten werden. Exportförderzonen sind weniger stark in die Wirtschaft vor Ort integriert als beispielsweise Industrieparks.

Hybride Zonen. Mitunter werden die Merkmale der obigen Zonen kombiniert. So können Unternehmen angesiedelt auch außerhalb der eigentlichen Zone von manchen Maßnahmen profitieren, vorgeschriebene Exportquoten werden abgesenkt oder die Zonen werden in andere, größere Zonen (zum Beispiel Industrieparks) integriert.

Freie Wirtschaftszonen/Freihäfen. Mitunter sehr große SWZ in der Regel über 100 km², die auf die gesamte lokale Volkswirtschaft und somit auf Industrie und Handel im In- und Ausland abzielen und oft wichtige Logistikhubs sind.

Unternehmenszonen (Enterprise Zones). Der Schwerpunkt bei diesen Zonen liegt auf Strukturpolitik, um wirtschaftlich schwächere Gebiete zu entwickeln.

Einzelfirmenfreizonen (Single Factory Free Zones). Ein Sonderfall unter den SWZ. Es handelt sich um eine nicht örtlich gebundene Zone, in der lediglich ein einzelnes Unternehmen spezielle Vergünstigungen erhält.

Zonenpolitik wird sowohl in Industrie- wie auch Entwicklungsländern praktiziert. Sie können eher binnenorientiert oder Teil einer größeren Regionalisierungsoffensive sein, in der mehrere angrenzende Staaten ihre Zonenpolitik miteinander abstimmen, so zum Beispiel entlang des Mekong-Flusses zwischen China, Laos, Myanmar, Kambodscha und Vietnam (UNCTAD ⁵¹ 2019: 159) oder sogar grenzüberschreitend verwaltet werden wie in Horgos/Khorgos zwischen China und Kasachstan (ebd: 160). Zonen können öffentlich, privat oder in öffentlich-privater Partnerschaft gegründet werden (ebd.: 155). Sind die Staaten WTO-Mitglieder, so gelten je nach Entwicklungsgrad des Landes mitunter andere Regularien, wie viele Vergünstigungen sie Unternehmen einräumen dürfen, um mit den Handels- und Zollrichtlinien der WTO in Einklang zu bleiben.

Sehr viel klarer als die Feinheiten ihrer Definitionen ist die empirische Feststellung, dass Sonderwirtschaftszonen aller Typen weltweit einen beeindruckenden Siegeszug in den letzten Jahrzehnten angetreten haben. 2015 gab es mindestens 4300 Zonen weltweit (The Economist 2015). Als erste Wirtschaftszone der Nachkriegsgeschichte gilt der Flughafen Shannon in Irland (Busch 1992: 6). Eigentlich sind Wirtschaftszone jedoch ein wesentlich älteres Konzept, welches schon auf das attische Piräus (Günther 2016) retrospektiv angewendet worden ist. Auch in Raum Greater China haben abgetrennte Wirtschaftsräume historische Vorläufer wie die Freihandelhäfen von Singapur und Hongkong – teils mit unfreiwillig erzwungener Öffnung unter Kolonialherrschaft. In der Moderne wurden Zonen im chinesischsprachigen Raum zunächst sehr erfolgreich von Taiwan als industriepolitische Maßnahme in Kaohsiung ab 1966 eingesetzt (Fitting 1982). Festlandchina selbst führte Wirtschaftszone in den 1980er Jahren so erfolgreich ein, dass der Begriff *Sonderwirtschaftszone* (*jingji tequ*) heute stark mit dem Land verbunden wird. Beginnend mit den vier SWZ in Shenzhen, Zhuhai, Shantou (Provinz Guangdong) und Xiamen (Provinz Fujian) wurden seither weit über 2000 Zonen verschiedener Arten in China gegründet. Sie gelten als ein entscheidender Bestandteil der wirtschaftlichen Modernisierung des Landes und ermöglichten eine kontrollierte, graduelle Transformation und Öffnung gegenüber den Weltmärkten (Ge 1999) anstatt einer neoliberalen Schocktherapie.

⁵¹ Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung

1980 gegründet, waren Chinas erste SWZ auf umfassende Entwicklung ausgerichtet und daher geographisch sehr ausgedehnt – die Shenzhen SWZ umfasst heute 2000 km². Mit der Politik der Öffnung nach außen lagen die Zonen strategisch nah an Hongkong, Macau und Taiwan. Sie waren mit einem breiten Mandat an politischer Autonomie in der Finanz-, Handels- und Investitionsregelsetzung ausgestattet und zusätzlich bewusst weit von Peking entfernt (Zeng 2010). Nach der obigen Kategorisierung würden die *chinesischen* SWZ somit aufgrund ihrer Größe und ihres weitgehenden Anspruchs unter die Freien Wirtschaftszonen fallen. Doch es blieb nicht bei diesen vier SWZ. Weitere Zonen wurden gegründet, darunter eine Vielzahl unter die anderen Zonentypen fallende Beispiele. China hat heute mehr als 2000 Zonen unterschiedlichster Art und das Land stellt allein damit etwa die Hälfte aller globaler Zonen. Bei weitem nicht alle chinesischen Wirtschaftszonen haben derart große politische Befugnisse wie die ursprünglichen vier SWZ (Huang/Wei 2015). Neben den bekannten SWZ können Typen chinesischer Wirtschaftszonen folgendermaßen benannt und charakterisiert werden (ebd., Zeng 2010: 11f.):

High-Tech-Industrieentwicklungszonen (HTDZ). HTDZ wurden als Programm des Ministeriums für Wissenschaft und Technologie seit den 1980er Jahren gegründet, sie sind ausgerichtet auf Forschung und Entwicklung und dienen der Erschließung neuer Technologien durch die Einbindung von Universitäten, Forschungseinrichtungen und größeren Unternehmen. 2010 existierten 54 solcher Zonen in China, davon 25 in den Küstenprovinzen und 29 im Landesinneren. 2017 gab es bereits 156 Zonen (UNCTAD 2019).

Freihandelszonen. China trat 2001 zur Welthandelsorganisation (WTO) bei. Die Freihandelszonen können als Vorläufer-Enklaven gesehen werden, bei denen für den Weltmarkt produziert und exportiert wurde, wobei die chinesischen Zollvorschriften innerhalb der Zone nicht galten. Unternehmen innerhalb der Zonen erhielten Steuererstattungen für Exporte, wurden vom Zoll ausgenommen und hatten Anspruch auf Mehrwertsteuer-Rückerstattung. Beginnend mit Waigaoqiao im Bezirk Pudong in Shanghai existierten 15 dieser Zonen im Jahre 2010, wobei sie später häufig mit den anliegenden Häfen verbunden wurden.

Exportverarbeitungszone (EPTZ). Beginnend mit Kunshan (Yunnan) im Jahr 2000 existierten 2010 61 dieser Zonen in China, wobei 44 an der Küste lagen. Sie ähneln den Freihandelszonen, sind jedoch weniger auf den Handel und stärker auf die verarbeitende Industrie ausgerichtet, da in den Zonen zum Großteil oder gänzlich Produkte für den Weltmarkt außerhalb Chinas hergestellt werden. Die in dieser Arbeit behandelten PFHZ werden weiter unten separat eingeführt und in ihrer Ausrichtung im Vergleich zu den bestehenden Zonen eingeordnet.

3.2 Effekte durch Wirtschaftszonenpolitik

SWZ werden von unterschiedlichen Literatursträngen u.a. der Wirtschaftswissenschaften, Politikwissenschaften, Geografie oder Rechtswissenschaften untersucht, wobei insgesamt relativ wenig Literatur zu dem Thema verfügbar ist und nur selten interdisziplinär vorgegangen wird. Schwerpunkte gibt es unter anderem auf vielen quantitativen Studien der Ökonomie, welche Erfolg und Misserfolg der SWZ messen (für China z.B. Huang/Wei 2015). Sozialwissenschaftliche Untersuchungen gehen meist qualitativ vor und setzen einen Schwerpunkt auf die regulatorischen Aspekte und die Beziehungen von Behörden und Unternehmen in den Zonen.

Die Weltbank und die OWZE haben den Effekt von SWZ auf die Weltwirtschaft versucht abzuleiten. Insbesondere Exporte werden häufig über SWZ abgewickelt, anteilig mit 20% global gesehen und mit 40% bei Entwicklungsländern (FIAS 2008). Lange Zeit waren Exportförderzonen die am meisten genutzten Zonenformen der Entwicklungsländer, wobei zunehmend ein Trend zu großen Industrieparks, zur Einbeziehung privater Akteure und zu anspruchsvolleren, deregulatorischen Schwerpunkten gesehen werden kann. Die meiste Literatur existiert jedoch eher zu den älteren und oft auf Export ausgerichteten Zonen (Hachmeier/Mösle 2019: 24f.).

Dazu, inwiefern die Einrichtung von SWZ insgesamt netto einen Gewinn für die Volkswirtschaften bedeutet haben, ist man sich nicht immer einig. Das *Competitive Industries*

and Innovation Program (CIIP 2017) der Weltbankgruppe untersuchte 25 Zonenprojekte zwischen 1970 und 2017, wobei nur 10 positiv bewertet wurden. Insbesondere, wenn die Kosten des Betriebs der Zone zu stark subventioniert werden müssen, können negative Effekte überwiegen. Die FIAS kommt insgesamt zu einer positiveren Evaluation von Wirtschaftszonenpolitik (FIAS 2008). Klar scheint: Erfolgreiche SWZ zu gründen ist keine leichte Aufgabe, und erfordert eine „sehr schlagkräftige Regierung und ein gut funktionierendes marktwirtschaftliches System“ (Zeng 2010: 7).

In Asien insgesamt und auch China fällt die Bewertung der SWZ aus den 1980er, 90er und 2000er Jahren im Schnitt positiver aus: 2007 haben diverse chinesische SWZ zu 21,7% zum BIP beigetragen, einen Anteil von 60% an den Exporten des Landes und 46% der FDI nach China angezogen (ebd: 4). Die frühen ersten vier SWZ konnten schnell das ausländische Kapital nach China auf sich konzentrieren, insbesondere Shenzhen mit 50,6 aus 59,8% Gesamtanteil des FDI aller SWZ im Jahre 1981. Mit 1,18 Milliarden \$ (nur noch 20% landesweit) im Jahre 1985 begann sich die FDI in China auch auf andere Zonen zu verteilen – aber dies wurden angeschoben durch den frühen Erfolg der ersten chinesischen SWZ (Wong 1987). Spätere Zonen der 1990er und 2000er Jahre bauten auf diesem Erfolg auf, und die geographische Verteilung der Zonen diversifizierte sich zunehmend stärker ins Landesinnere und in den Westen Chinas, um auch dort Entwicklung voranzutreiben (UNCTAD 2019: 143; Huang/Wei 2015).

Selbst 2006 trugen die ersten vier SWZ immer noch 5% zum landesweiten BIP, zu 22% der exportierten Produkte und zu 9% des FDI in China bei. Insbesondere die 54 EPTZ zogen in späteren Jahren ebenfalls viele Investitionen nach China an (22% des FDI im Jahr 2006, 5% Anteil am BIP; Zeng 2010: 14). Die HTDZ haben trotz der Aneignung einiges wichtigen technologischen Knowhow eine insgesamt eher gemischte Erfolgsbilanz, auch wenn einige, wie Zhongguancun in Peking, international Bekanntheit erhalten haben. Viele chinesische FTZ wurden seit dem WTO-Beitritt häufig mit den lokalen Häfen zusammengelegt, mit gemischtem Erfolg (ebd.). Heute unterstützt China zahlreiche andere Länder beim Aufbau von eigenen SWZ zum Beispiel in Afrika und setzt sie als diplomatisches Mittel ein – so

wurde bereits 2006 der Aufbau von 50 chinesischen Übersee-SWZ angekündigt (UNCTAD 2019: 149). Diese Staaten sollen also das chinesische Beispiel emulieren.

Wichtige Faktoren für den Erfolg der frühen chinesischen SWZ waren:

Unterstützung der politischen Führung. Es gab ein klares Bekenntnis der Parteispitze in Peking zu den chinesischen SWZ, insbesondere durch Deng Xiaoping selbst. Selbst als konservativere Kräfte nach 1989 versuchten Chinas wirtschaftspolitischen Kurs zu verändern, bekräftigte Deng mit seiner *Reise in den Süden* 1992 die kontinuierliche Öffnung Chinas nach außen, für die die SWZ so zentral standen. Seine Zitate aus Shenzhen, wo Deng sich hoch zufrieden mit den Ergebnissen der SWZ zeigte, belegen dies: "From the very outset there were different opinions concerning the establishment of special economic zones, fearing whether this meant practicing capitalism. Shenzhen's construction achievements have answered those having worries of one kind or another, the special zone is 'socialist', not 'capitalist' in nature" (zitiert nach People's Daily 2002).

Institutionelle Autonomie. Die SWZ hatten ein relativ weitgehendes Mandat institutioneller und rechtlicher Autonomie bei der Gestaltung ihrer Präferenzpolitiken, solange sie "entlang der Grundprinzipien der nationalen Gesetze" (Zeng 2010: 17) handelten. SWZ erhielten ein Maß an Regelungskompetenzen, das weit über ihrer eigentlichen lokalen administrativen Ebene lag und mit Befugnissen einer Provinzregierung zu vergleichen war. Auch hierzu Deng Xiaoping: "You [the Shenzhen local government] should be bolder in carrying out reform and opening up, dare to make experiments and should not act as women with bound feet" (zitiert nach People's Daily 2002b).

Weltwirtschaftliche Lage. Nicht zu unterschätzen ist auch der günstige Zeitpunkt der chinesischen Öffnung nach außen: Viele Industriestaaten und auch die benachbarten Volkswirtschaften Japan, Hong Kong, Taiwan und Südkorea steckten in den 1980er- und 90er-Jahren im *Industrial Upgrading*, also dem Bestreben in der Wertschöpfungskette ihrer Industrien eine höhere Position einzunehmen. Dabei suchten und fanden sie in China eine Alternative, um bisherige kostenintensive Arbeitsprozesse insbesondere in der

verarbeitenden Industrie, welche viel Humankapital erforderten, auszulagern. Die chinesische Bevölkerung war seinerzeit vergleichsweise gut ausgebildet, relativ jung und insbesondere für die Überseechinesen auch kulturell nah (Ge 1999, Naughton 2018: 7-10).

Kaderevaluierungssystem und Wettbewerb. Quasi jede Region in China suchte seinerzeit nach wirtschaftlichen Entwicklungspotentialen in der landesweiten Aufbruchstimmung während der Hochwachstumsphase. Man stand dabei stets im Wettbewerb mit anderen rapiden voranschreitenden Gegenden des Landes. Viele Lokalregierungen setzten dabei maßgeblich auf die SWZ, welche durch das Anwerben von Investitionen auch aus dem Ausland als eine Art Dynamo der regionalen Entwicklung insgesamt fungieren sollten. Die Leistung der Zonen wurde in die Kaderevaluierung der Kommunistischen Partei effektiv integriert, für die HTDZ und ETDZ war dies beispielsweise seit 1996 durch ein Verwaltungsdekret des Ministeriums für Wissenschaft und Technologie verankert. Schlecht geführte Zonen bekommen Gelegenheit ihre Probleme zu lösen, ansonsten verlieren sie jedoch ihren offiziellen Status (UNCTAD 2019: 193). Die Evaluation der Zonen-Performance in China umfassten im Jahr 2013 folgende 40 Indikatoren in vier Kategorien:

- Wissensschaffung und technologische Innovation: Bildungsniveau der Mitarbeiter, Forschungs- & Entwicklungsausgaben, Anzahl der Forschungs- & Entwicklungsinstitutionen und Gründerzentren usw.
- Fähigkeiten zur industriellen Modernisierung und strukturellen Optimierung: Anzahl der High-Tech-Unternehmen, Anteil der Unternehmen im Dienstleistungssektor, Registrierung von geistigem Eigentum, Anzahl börsennotierter Unternehmen usw.
- Internationalisierung und Teilhabe am globalen Wettbewerb: Anteil der Beschäftigten mit Hochschulbildung aus dem Ausland, Anteil ausländischer Mitarbeiter, Anzahl ausländischer Niederlassungen, Registrierung von geistigem Eigentum im Ausland usw.
- Nachhaltige Entwicklungsfähigkeit: Anteil der Beschäftigten mit Master- und Dokortitel, Wachstumsrate der Unternehmenszahl bzw. Steuereinnahmen, Höhe der Neuinvestitionen, Energieverbrauch etc.
- Seit 2016 wird Innovationsfähigkeit als eigener Faktor geführt (ebd. 2019: 193).

Auch das Handelsministerium evaluiert seit 2016 jährlich die ETDZ in den fünf Kategorien industrielle Kapazität, technologische Innovation, regionale Integration, Umweltschutz und administrative Effizienz. 53 Faktoren werden hier aufgeführt, darunter die Zahl der Unternehmen, industrieller Output, Umsatz, Produktivität, BIP, Forschungs- und Entwicklungsausgaben, FDI, Handel mit dem Ausland. Die 30 Zonen mit der besten Leistungsbilanz werden veröffentlicht, die Top 10 in den Bereichen industrielle Produktion, Innovation, FDI und Außenhandel speziell hervorgehoben. Dies unterstreicht, wie zentral diese eher harten Kennzahlen für die politische Bewertung der Zonen-Performance waren und nach wie vor sind (ebd.).

Dennoch ist die Bilanz der SWZ auch in China gemischt. Schon beginnend bei den ersten vier chinesischen SWZ deklassierte Shenzhen die anderen Zonen um ein Vielfaches. Die angestrebte ökonomische Integration von Zhuhai mit Macau brachte hingegen nicht den gewünschten Erfolg (Yeung/Lee/Kee 2009) und in Shantou gab es größere Korruptionsskandale (Zeng 2010: 24). Jenseits geographischer Lage und individuellen Fehlverhaltens sind jedoch auch systemische Gründe zu nennen: In China war nach den Fiskalreformen 1994 ein regelrechtes „Zonenfieber“ (Zweig 2002, Fuller 2016) ausgebrochen, da die Lokalregierungen ihre Einnahmen zunehmend selbst erwirtschaften mussten (Kung/Xu/Zhou 2011). Zonen und Industrieparks wurden nicht mehr nur für wirtschaftliche Entwicklung gegründet, sondern auch, um Bauland aufzuwerten und gewinnbringend zu veräußern sowie um mehr lokale Unternehmenssteuern zu generieren. Die ökonomische Performance vieler dieser Zonen und ihrer „Zombie-Unternehmen“ war hingegen zweifelhaft, weshalb Peking Anfang der 2000er Jahre 70% der mittlerweile vierstelligen Zonen und Industrieparks auflösen ließ. Trotzdem wurden seither nach wie vor wieder viele neue Wirtschaftszonen in China gegründet (Fuller 2016: 50). Einige Zonen liegen außerdem innerhalb größerer Zonen, was eine singuläre Beurteilung der einzelnen Zone erschweren kann (UNCTAD 2019 :135).

Sich der Leistungsfähigkeit der Zonen näher zuwendend, seien im Folgenden einige in der Literatur genannten o.g. statische und dynamische Effekte von Zonenpolitik, welche zu den chinesischen SWZ erhoben wurden, näher erläutert:

Ausländische Direktinvestitionen (FDI). FDI ist global gesehen häufig in SWZ konzentriert. Unternehmen sparen so Kosten, können Arbeitskräfte leichter anziehen und möglicherweise von Agglomerationseffekten (siehe unten) profitieren (CIIP 2017). 2007 steuerten die SWZ (ohne die HTDZ) 46% des FDI (absolut 74,8 Milliarden US\$) nach China bei. Einige Zonen waren dabei sehr erfolgreich, so Shanghai Pudong und Tianjin Binhai mit jeweils 7,2 Milliarden US\$ (Zeng 2010: 14). Heute liegt der Anteil am FDI sogar eher höher (UNCTAD 2019: 179). Dabei entwickelten sich Cluster über die Zeitschiene vom Perlfussdelta zum Yangzi-Delta und der Binhai-Region mit den Hotspots Shenzhen, Zhuhai, Huizhou und Haikou (Hainan). Später breiteten sich die Cluster entlang der Küste an vielen Orten aus, in der Folge auch ins Landesinnere (Huang/Wei 2015). Zwischen 1990 und 2004 sank der Anteil des FDI der Küstenprovinzen von 95,2% auf 71,6%; im Landesinneren stieg er von 3,7 auf 19,7% und in Westchina von 1,1% auf 8,6% (ebd.: 103). Langzeituntersuchungen ab 1979 zeigen, dass Regionen Chinas mit SWZ die Direktinvestitionen pro Kopf um 21,7% erhöhen und sie um 6,9% schneller wachsen als andere Gebiete. Verdrängungseffekte konnten nicht nachgewiesen werden und die Zonen haben überwiegend neues FDI angezogen, es stammte also nicht überwiegend aus Produktionsverlagerungen (Wang 2013).

Exporte. SWZ wirken sich weltweit gesehen insgesamt positiv auf die Exporte eines Landes aus und machen etwa 30% der globalen Exporte auf Basis der Daten von 101 Ländern aus (Hachmeier/Mösle 2019: 32f.). In China wurden 2006 60% der Exporte des Landes durch die verschiedenen Typen der chinesischen SWZ inklusive der EPTZ abgewickelt – dies machte 18,5% des BIP Chinas aus (Zeng 2010: 14). Positive Effekte der chinesischen SWZ auf Produktqualität, Exportzahlen und Deviseneinnahmen konnten in einer weiteren Studie nachgewiesen werden (Wang 2013).

Wachstum. 2007 trugen die SEZ signifikant mit 21,8% zum BIP Chinas direkt und indirekt bei (Zeng 2010: 14). Die 156 HTDZ trugen mit \$1,42 Mrd. im Jahre 2017 zum BIP des Landes bei, oder umgerechnet zu 11,5% (UNCTAD 2019: 134).

Beschäftigung. 15 Millionen oder 2% der chinesischen Bevölkerung waren 2006 in einer der verschiedenen SWZ beschäftigt. Unter Einbezug des Umlandes hängen in Gebieten wie Shanghai Pudong sogar 17% der Jobs direkt und indirekt an den diversen Zonen, im Stadtgebiet Tianjins (mit einer kleineren Zone) immerhin 5,4% (Zeng 2010: 14). Heute geht man von bis zu 40 Millionen Arbeitsplätzen in Chinas SWZ aus – das ist ein Großteil der etwa 66 Millionen weltweit in SWZ beschäftigten Menschen (Hachmeier/Mösle 2019: 38).

Knowhow und Upgrading. Die Bilanz bei der industriellen Aufwertung (Upgrading) in China ist gemischt: 54% der Hochtechnologiefirmen des Landes waren 2007 in den 64 HTDZs angesiedelt und haben 50.000 Patente (oder landesweit anteilig 70%) eingereicht. Sie stehen für 50% der Industrielleistung der High-Tech Unternehmen in China und für 1/3 des Exports (Zeng 2010). In den HTDZ wurde drei Mal mehr für Forschung und Entwicklung ausgegeben als landesweit (UNCTAD 2019: 134). Institutionell sind die Zonen in China aber immer noch oft stark auf Rekrutierung neuen Investments ausgerichtet und haben nur wenig Personal, das sich schwerpunktmäßig dem industriellen Upgrading widmet. Es gebe einen zu schwachen Schwerpunkt gezielter politischer Steuerung in diesem Bereich – welche global anderenorts, etwa im Silicon Valley (USA) oder Hsinchu (Taiwan), personell und institutionell besser aufgestellt sei und für dieses Ziel dort große Erfolg erzielt hätte (Fuller 2016). Dieser Aspekt ist auch für die PFHZ in der Folge zu analysieren.

Agglomerationseffekte. Die Verflechtung der Zonen mit der Gesamtwirtschaft sind ein wichtiger Erfolgsfaktor für Zonen. *Forward Linkages* entstehen, wenn die Produkte der Zonen im Binnenmarkt anschließend abgesetzt werden können. *Backward Linkages* bedeuten, dass einheimische Firmen als Zulieferer und Auftragnehmer in den Produktionskreislauf eingebunden werden konnten. Global gesehen fällt die Bewertung, ob diese Linkages entstehen, gemischt aus (Hachmeier/Mösle 2019: 41). Shenzhen in China zählt eindeutig zu den Zonen, wo dies besonders gut gelungen ist. In Zentralchina oder im Norden blieben die Zonen hingegen häufiger „Ausreißer“ und isoliertere „Hotspots“ mit weniger großer Wirkung (Huang/Wei 2015: 104-106). Die Präferenzpolitiken der Zonen haben mit der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung Chinas mitunter an Wirkung verloren, aber ihre Standorte waren zu diesem Zeitpunkt bereits etablierte starke

Wirtschaftszentren geworden, wozu die Zonen wiederum erst selbst beigetragen hatten (ebd.: 109f.). Im weiteren Sinne halfen manche SWZ auch ganze landschaftliche Räume zu transformieren, wenn man an den Weg Shenzhens, einer der ersten Zonenstandorte, vom Fischerdorf zur Millionenmetropole denkt. 1979, vor Gründung der SWZ, lag das BIP Guangdongs landesweit hingegen noch unter 1% (Ge 1999).

Innovationen und Reformmotor. Wiederum gelten insbesondere SWZ in Asien und China als besonders fähig, wichtige Innovationen angeschoben zu haben, da auf lokaler Ebene der politische Freiraum von der Führung aus Peking gegeben wurde. So wurde ein moderner Arbeitsmarkt in China maßgeblich in den SWZ entwickelt, unter anderem mit Regelungen über Mindestlohn, Entgeltzahlung und Zulagen (Sklair 1991) sowie Arbeitnehmerschutz und Rentenversicherung (Khandelwal/Teachout 2016: 18). Moderne, auch westliche Management-Praktiken wurden maßgeblich durch die SWZ nach China getragen. Chinesische Lokalregierungen gingen zum Beispiel in Kunshan, einem wichtigen Zentrum taiwanischer Investoren, mitunter bereits ohne die offizielle Ausrufung der Zonen aufgrund deren starker Dynamik in finanzielle und bauliche Vorleistung. Später vermochte China es zudem beispielweise in der Hochtechnologieförderpolitik des Torch-Programms nicht lediglich nach der „Blaupause“ westlicher Volkswirtschaften zu handeln, Peking ließ auch Abweichungen von zentralstaatlichen Vorgaben in HTDZ zu und war bereit sie bei Erfolg landesweit zu adaptieren (Heilmann/Shih/Hofem 2013). Es gibt global gesehen aber durchaus auch viele andere, negativere Befunde zu Zonenpolitik (Hachmeier/Mösle 2019: 44-49). Letztlich liege die Innovationsfähigkeit nicht an der Existenz der Zonen selbst, sondern vor allem an dem Anspruch der Zielsetzungen und den „institutionellen Rahmenbedingungen und politischen Strukturen eines Landes“, welche die Zonenpolitik bestimmen (Hachmeier/Mösle 2019: 48) (zu diesen siehe auch das vorherige Kapitel II). Wie PFHZ diesen Anspruch an Innovation – unter veränderten ökonomischen Bedingungen und Zielsetzungen heute – erfüllen wollen, diskutiert das Folgekapitel.

3.3 Pilotfreihandelszonen: Mehr als Chinas Sonderwirtschaftszonen 2.0?

Die meisten der oben genannten Zahlen beziehen sich vor allem auf die späten 2000er Jahre, als China sich noch in der Hochwachstumsphase mit einem Wirtschaftsmodell des nachholenden Wachstums und starken Fokus auf Exporte befand. Kurz darauf entschied sich der chinesische Staat Anfang der 2010er Jahre, einen gänzlich neuen Typus von deregulatorischen Zonen in China einzuführen: die Pilotfreihandelszonen (PFHZ). Um wie bereits in der Einleitung dargestellt auf dem Weg vom Schwellenland zum Industriestaat nicht in die *Middle Income Trap* (mittlere Einkommensfalle) zu tappen und stattdessen erfolgreich an die Spitze der Wertschöpfungsketten aufzusteigen, strebt die chinesische Regierung ein neues Wachstumsmodell mittels Reformen in vielen Bereichen an, worunter die PFHZ eine wichtige Komponente darstellen. Die Schwerpunkte der PFHZ in China – finanzpolitische Innovation (*chuangxin*), industrielles Upgrading, ein schlagkräftiger Hochtechnologie-Sektor und die Entwicklung einer modernen Dienstleistungsgesellschaft – lassen sich dabei im internationalen Vergleich gut in einer Übersicht der WHO über Zonenpolitik-Schwerpunkte für ein Schwellenland mit mittleren bis hohen Einkommen wiederfinden (siehe dritte Reihe in der folgenden Abbildung 5:

Abbildung 5: Schwerpunkte zentraler Wirtschaftspolitik im internationalen Vergleich

	Kinds of locational advantages associated with SEZs	Zone policy objectives	Types of SEZs
Low-income countries	<p>Key comparative advantages are associated with generic locational advantages:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Large supply of unskilled labour • Natural resources (extractive or agricultural) <p>Government-induced locational advantages:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentives, subsidies 	<ul style="list-style-type: none"> • Improve direct employment and export benefits • Attract GVCs in resource-intensive and labour-intensive sectors • Promote industrial development and diversification • Offset weaknesses in investment climate in limited area. • Pilot business reforms in limited area • Provision of basic infrastructure in limited area 	<ul style="list-style-type: none"> • Multi-activity zones, often with a focus on labour-intensive activities • Resource-based zones aimed at attracting processing industries
Middle-income countries	<p> Declining importance</p> <p> Growing importance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Industrial upgrading • GVC integration and upgrading • Focus on technology dissemination, linkages and spillovers 	<ul style="list-style-type: none"> • Specialized zones focused on GVC-intensive industries (e.g. automotive, electronics) • Services zones (e.g. BPO, call centres)
Upper-middle-income countries	<p>Specialized locational advantages:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Advanced skills in technology and management • World-class universities and research centres • Agglomeration advantages owing to presence of clusters of specialized suppliers and customers 	<ul style="list-style-type: none"> • Supporting transition to services economy • Attracting new hi-tech industries • Focus on upgrading innovation capabilities 	<ul style="list-style-type: none"> • Technology-based zones (including R&D, hi-tech, bio-tech zones, etc.) • Specialized zones aimed at high value-added industries or value chain segments • Services zones
High-income countries	<p>Government-induced locational advantages:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strong innovation policies to promote learning and upgrading • Access to supranational R&D funding 	<ul style="list-style-type: none"> • Providing an efficient platform for complex cross-border supply chains • Focus on avoiding distortions in the economy 	<ul style="list-style-type: none"> • Logistics hubs free zones only (not industrial free zones) • Innovation and new industrial revolution objectives pursued through science parks without separate regulatory framework, or though incentives not linked to zones

Source: Authors, based on UNCTAD (2019): Table IV.5, p 141.

(aus: Narula/Zhan 2019: 9)

Dass die hierfür notwendigen Reformen und Innovationen dabei zunächst in einem begrenzten Pilotgebiet getestet werden, bevor geeignete Maßnahmen auf Provinz und Land ausgedehnt werden, entspricht der bereits lange in chinesischen SWZ erprobten und in der Literatur als „vom Punkt in die Fläche“-Prinzip (*cong dian dao mian*) bekannten Vorgehensweise (Heilmann 2008; siehe Kapitel II).

Offiziell vorgestellt wurden die PFHZ erstmals auf dem 18. Parteikongress im Jahre 2012. Im Folgejahr wurde die Einrichtung der PFHZ als „ein Netzwerk global orientierter Freihandelszonen mit hohem Standard“ (*mianxiang quanqiu de gao bian zhun zi maoyi qu wangluo*) beim 3. Plenum des 18. Zentralkomitees als Mittel zur ökonomischen Reform des Landes verkündet. Dieses ZK-Treffen versprach darüber hinaus wirtschaftliche Reformen in vielen weiteren Bereichen (Naughton 2018). Nach Ausrollen der ersten Zonen in Shanghai (2013) folgten Tianjin, Guangdong und Fujian (2015), Liaoning, Zhejiang, Henan, Hubei, Chongqing, Sichuan, Shaanxi (2017), Hainan (2018), Shandong, Jiangsu, Hebei, Yunnan, Guangxi, Heilongjiang (2019), Beijing, Hunan und Hebei (2020) zu mittlerweile 21 Zonen.⁵² Als ein integraler Bestandteil der „Vertiefung der Wirtschaftsreformen“ (*shenhua gaige*) werden die PFHZ mehrfach explizit in wichtigen zentralstaatlichen Dokumenten erwähnt (z.B. Staatsrat 2015).

Um ihren *landesweiten* sowie *regionalspezifischen* Auftrag erfüllen zu können (siehe Einleitung), werden vor der Gründung einer PFHZ die Erfahrungen der bisherigen SWZ in regierungsinternen Analysen ausführlich reflektiert. In der Tat waren die meisten bisherigen diversen Typen von SWZ in China vornehmlich einer klassischen Subventions- und Exportförderpolitik zuzuordnen. Diese werden als unzureichend für das Erreichen der skizzierten Ziele zum Gesamtumbau der chinesischen Wirtschaft gesehen (Lin/Chen 2015). Dies ist anschlussfähig mit der bereits zitierten internationalen Forschung zu

⁵² Siehe ‘China extends pilot free trade zones to strategic border regions’, South China Morning Post. Online am 26. August 2019, unter: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3024421/china-extends-pilot-free-trade-zones-strategic-border-regions> (abgerufen am 14. März 2020). Siehe auch ‘Expanded free trade zones will help ease economic pressures’, South China Morning Post. Online am 31. August 2019, unter: <https://www.scmp.com/print/comment/opinion/article/3025233/expanded-free-trade-zones-will-help-ease-economic-pressure> (abgerufen am 14. März 2020).

unterschiedlichen Typen von Wirtschaftszonen – für die Autoren der WHO ist allerdings noch offen, ob neue Typen von SWZ ihre wesentlich anspruchsvolleren Ziele realisieren können. Das Instrumentarium hierfür sei noch nicht ausgereift, es müsse bspw. für die Digitalökonomie, Risikokapital, Start-Ups etc. erst entwickelt werden und sich in den „neuen“ Typen von SWZ beweisen (Narula/Zhan 2019: 19f.). Auch Chinas PFHZ stehen vor dieser anspruchsvollen Aufgabe, da sie gerade auf Wachstums- und Zukunftssektoren abzielen.

Für die hierfür als notwendig erachteten Investitionen aus dem Ausland in China (Wei/Xie/Zhang 2017) sollen die PFHZ als zentraler Anlaufpunkt dienen. Gleichzeitig nimmt die Konkurrenz um ausländisches Kapital und Talent global zu, denn das weltweite FDI hat den Höchststand 2007 nach der Weltfinanzkrise 2008 nie wieder erreicht (Narula/Zhan 2019: 17). Als die PFHZ Anfang der 2010er-Jahre gegründet wurden, verhandelte die Welt zudem gerade intensiv um neue regionalen Freihandelsblöcke wie der *Transpazifischen Partnerschaft* (TPP). Interne dem Autor vorliegende Dokumente (wie Lin/Chen 2015) zeigen eine ausführliche Auseinandersetzung mit diesen Prozessen und warnten seinerzeit, dass China von diesen Abkommen aufgrund beispielsweise zu niedriger Produktions- oder Umweltstandards umgangen werden könnte und wirtschaftliche Nachteile zu befürchten wären. China müsse daher selbst einen höheren Standard bei der Öffnung nach außen finden, um zukünftig wettbewerbsfähig bleiben zu können (ebd.). Man war überzeugt: China sei bereits zwar wichtiger Produktionsstandort, liege aber noch weit hinter anderen Standorten in puncto „economic freedom, governance transparency and ease of doing business“ (Fan/Xu 2019: 58) zurück. Insbesondere müsse der Übergang zu einem langfristig „freien Markt“ gelingen, der Markt und nicht länger der Staat müsse die zentrale Rolle bei der Ressourcenallokation spielen (Lin/Chen 2015).

Die zusätzlichen Kapitalinvestitionen aus dem In- und Ausland sollen die Transformation des Wachstumsmodells und des industriellen Upgradings graduell von den Zonen heraus in die nähere Umgebung und schließlich im ganzen Land befördern (Yang 2020). Zwar möchte man auch die eigenen technologischen Fähigkeiten mit großen landesweiten Förderprogrammen wie „Made in China 2025“ anschieben. Gleichzeitig besteht hier aber

nach wie vor ein großer Nachholbedarf Chinas, welcher gerade in wichtigen Grundlagenbereichen wie der Halbleiterindustrie bislang den Vorsprung des Westens, Japans, Taiwans und Südkoreas nicht wettmachen konnte (MERICS 2021). Entsprechend bleibt neben dem Zukauf ausländischer Hochtechnologie auch das Anwerben von FDI nach China zentral für die eigenen Ziele. Eine herausgehobene Reform in den PFHZ zu letzterem Zweck ist insbesondere die Einführung der sogenannten Negativlisten (*fumian qingdan*), die einen Paradigmenwechsel in der Behandlung ausländischen Kapitals in China darstellen. Definierte man zuvor in Positivlisten exakt in welchem Bereich investiert werden durfte, wird mit Negativlisten nun jegliches Investment außer in explizit ausgeschlossenen Sektoren erlaubt. Der Nachholbedarf Chinas gilt darüber hinaus auch für den noch stark zu entwickelnden Dienstleistungssektor. Zudem sollen administrative Hürden abgebaut, schnelle elektronische Genehmigungsverfahren eingerichtet und der (internationale) Kapitalverkehr in den Zonen umfassend liberalisiert werden. Dies sind Hauptuntersuchungspunkte im empirischen Kapitel.

Dabei fallen nach Analyse des Autors einige Besonderheiten der PFHZ gegenüber den früheren SWZ in ihrer strategischen Ausrichtung auf:

Deregulatorischer Schwerpunkt. Der Schwerpunkt in den PFHZ liegt nun stärker auf deregulatorischen Aspekten als auf monetären Anreizen, auch wenn letztere (allerdings in veränderter Form, siehe unten) noch existieren, wie die empirische Analyse zeigen wird. Der Abbau von Hürden und die Schaffung eines attraktiven Geschäftsumfeldes als neue Schwerpunkte werden in den genannten staatlichen Dokumenten (Lin/Chen 2015, siehe auch Kapitel VI) deutlich. Den Unternehmen stehen jetzt nicht nur mehr Sektoren (und damit einhergehende erlaubte Mehrheitsbeteiligungen) zum Investment zur Verfügung. Wirtschaftsbereiche gerade im Dienstleistungs- und Finanzbereich werden prioritär zuerst in den PFHZ geöffnet, die in China bislang für ausländische Investoren weitgehend verschlossen waren. Auch schnelle Unternehmenslizenzen und Investitionsgenehmigungen, eine moderne digitale Verwaltung (e-Governance), grenzüberschreitende RMB-Transaktionen und viele weitere Maßnahmen sind wesentlicher Kern der PFHZ-Politik. Die

Zonen sollen also eine Brückenkopf- und Testlaborfunktion für China einnehmen (siehe auch Zheng/Cao/Liu 2019).

Koordinativer Schwerpunkt. Alle Zonen werden offiziell als „China XX Pilotfreihandelszone“ bezeichnet. Die Ziele der einzelnen Zonen werden gemeinsam mit Peking festgelegt, ihre Ergebnisse umfassend evaluiert, und ihre „Innovationen“ über sie hinaus auf die Provinz oder das gesamte Land ausgedehnt. So wurde das Prinzip der Negativliste für Sektoren, in denen ausländisches Investment verboten wird, erstmals in der Shanghai PFHZ geprobt, später auf die anderen Zonen und schließlich aufs ganze Land 2019 ausgeweitet (UNCTAD 2019: 143f.). Jedoch sind die PFHZ durch weniger institutionelle Autonomie als noch vorherige Zonen gekennzeichnet (siehe Kapitel II zum Top-Level Design). Sie können nur durch die Zentralregierung in Peking gegründet werden und werden umfassend kontrolliert, ebenso wissenschaftlich evaluiert, inklusive eigens eingerichteter PFHZ-Forschungsinstitute wie auch an der Parteischule Fujian. Die Größe der Zonen ist zudem begrenzt (sie sind kleiner als frühere SWZ), was kontrollierte Experimente ermöglicht – aber den Reformfortschritt auch erst einmal lokal kontrolliert beobachtbar machen soll. Ziel und Anspruch ist trotzdem stets Effekte für die gesamte chinesische Volkswirtschaft in langfristiger Perspektive zu erproben (siehe auch Kapitel II).

Integrativer Schwerpunkt. Viele der Zonen listen explizit Sektoren wie die Hightech-Fertigung, Forschung & Entwicklung, Logistik, Finanzdienstleistungen, internationalen Handel, grenzüberschreitenden E-Commerce, künstliche Intelligenz, Biomedizin usw. auf (Fan/Xu 2019). Dies unterstreicht die Einbindung der Zonen in Chinas andere industriepolitische Strategien wie „Made in China 2025“, denn sie definiert angestrebte Innovationen auch gerade entlang von Fortschritten in der Entwicklung von Schlüsselindustrien. Somit wird in den Zonen ein klarer Auftrag zur Entwicklung der Zukunftsbranchen abgegeben, während früher „klassischerweise“ angesprochene Investoren wie aus der einfachen verarbeitenden Industrie mit arbeitsintensiver Produktion, die zum Beispiel in den EPTZ agierten, weniger Zielgruppe der PFHZ-Politiken sind. Die integrative Andockung vieler PFHZ mit den Land- und Seerouten der Neuen Seidenstraßen-Initiative,

welche internationale Handelswege erschließen und ausbauen sollen, sticht zudem heraus (siehe Ausführungen zu den einzelnen Zonen unten).

Zur Zielrichtung der PFHZ sollte jedoch kritisch angemerkt werden, dass die Notwendigkeit von Innovation and Upgrading in der Literatur über die chinesische Wirtschaft schon sehr lange diskutiert werden (Naughton 2010), messbare Effekte aber nur langsam oder teils noch nicht eingetreten sind. Festzuhalten ist auch, dass Chinas Wirtschaftswachstum bislang stark abhängig bleibt von seinen übergroßen staatlichen Investitionen (Zhu/Kotz 2011), bspw. in Infrastruktur, sowie von seinen Exporten und der Nachfrage der Weltmärkte (ten Brink 2014). Industrielles Upgrading hat wie dargestellt in vielen früheren chinesischen Zonen nicht funktioniert, während der Schwerpunkt auf neuer Kapitalanwerbung statt Innovation blieb (Fuller 2016), weshalb die PFHZ beweisen müssen, dass sie es besser machen können. Dies alles zeigt, dass ökonomische Transformation und das Erlangen von Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weg zur globalen Spitze keine Selbstläufer sind. Xi Jinping selbst umschrieb dies 2014 mit den Worten „the delicious meat had been eaten, what's left is the bones that are hard to chew” (People’s Daily 2014). In China gibt es erhebliche Meinungsunterschiede darüber, wie eine erfolgreiche ökonomische Transformation gelingen kann, dazu bestehen systembedingte Ineffizienzen und viele dem übergeordneten Ziel mitunter im Weg stehende Partikularinteressen in Politik und Wirtschaft des Landes. In jüngeren Jahren kommt hinzu, dass der chinesische Parteistaat unter Xi Jinping trotz der angekündigten Ziele der PFHZ, sich stärker aus dem Wirtschaftsgeschehen zurückzuziehen, seinen Einfluss auf Privatunternehmertum de facto ausgebaut hat (The Guardian 2019). Die Realität in den PFHZ empirisch zu untersuchen ist vor diesem Hintergrund spannend.

3.4 Überblick über Chinas Pilotfreihandelszonen

Die einzelnen PFHZ sind dabei nach Ihrer Lokalität speziell ausgerichtet, folgen aber überall den zwei Grundprinzipien Testlabor für Chinas zukünftiges Wachstumsmodell und Motor der Regionalisierung zu sein. Einzelne Zonen erbringen ihren eigenen Beitrag für das angestrebte neue chinesischen Wachstumsmodell. Die älteste PFHZ in Shanghai, gegründet

2013, spielt dabei eine Pionierrolle für das ganze Land. Sie wurde bereits mehrfach erheblich in der Fläche ausgeweitet und konzentriert sich auf Finanzreformen und die Internationalisierung der chinesischen Währung RMB. Die Tianjin PFHZ erprobt die Binnenmarktintegration in der gesamten nordöstlichen Bohai-Region; die Liaoning PFHZ konzentriert sich, da in der Region sehr bedeutend, auf die Transformation der Schwerindustrie. Was den zweiten Schwerpunkt angeht, so ist die Integration peripherer Wirtschaftsräume in vielen der Zonen wichtiges Thema (siehe Abbildung 1): So soll die Guangdong PFHZ den Wirtschaftsraum mit Hong Kong entwickeln, die hier im Fokus stehende PFHZ Fujian mit Taiwan. Andere PFHZ liegen in West- und Zentralchina und sind eingebunden in die „Neue Seidenstraßen“-Initiative über Land, welche über Zentralasien bis nach Europa reicht. Im Folgenden werden alle PFHZ einzeln kurz vorgestellt.⁵³

Die *PFHZ Shanghai* (gegründet 2013) nimmt als erste ihrer Art eine Pionierstellung ein. Viele PFHZ-Reformvorhaben wurden und werden zunächst hier implementiert und getestet. Insbesondere bei Finanzreformen, internationaler Konvertibilität des RMB und Transport geht Shanghai voran. Die Zone besteht aus der Waigaoqiao Free Trade Zone, dem Waigaoqiao Free Trade Logistics Park, der Yangshan Free Trade Port Area, der Pudong Airport Comprehensive Free Trade Zone, der Jinqiao Development Zone, der Lujiazui Financial Zone und dem Zhangjiang High Tech Park. Sie ist seit ihren Erweiterungen flächenmäßig doppelt so groß wie die anderen PFHZ, welche in der Regel nur etwa 120 km² umfassen. Wie in der Einleitung geschildert ist die Reformbilanz der Zone gemischt und sie wurde gerade zu Beginn ihrer Existenz oft kritisiert.

2015 wurden in einer zweiten Welle drei weitere Zonen⁵⁴ gegründet, unter anderem die *PFHZ Guangdong*. Sie konzentriert sich auf Hochtechnologie, Finanzdienstleistungen und

⁵³ Einen hilfreichen Überblick neben den unten zitierten Regierungsdokumenten und Rahmenplänen für die einzelnen PFHZ bietet das Hong Kong Trade Development Council auf seinen Webseiten (siehe Kapitel 4.2) an.

⁵⁴ Mitteilung des Staatsrates über die Erteilung des Gesamtplans für die Pilot-Freihandelszone Chinas (Guangdong) (*Guowuyuan guanyu yinfa Zhongguo (Guangdong) ziyoumaoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi*). Veröffentlicht am 20. April 2015. Online unter: http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content_9623.htm (abgerufen am: 11. August 2021).

Kultur. Sie ist Teil der Maritimen Seidenstraße und soll die Wirtschaften Guangdongs und Hongkongs/Macaus noch enger verzahnen. Sie besteht aus der Nansha Area of Guangzhou, der Quanhai & Shekou Area of Shenzhen und der Hengqin Area of Zhuhai.

Die *PFHZ Tianjin* (gegründet 2015) besteht aus der Binhai CBD Area, der Tianjin Airport Area und der Tianjin Port Dongjiang Area. Ihr Ziel ist die Entwicklung eines Binnenmarktes zwischen Tianjin, Peking und der Provinz Hebei. Insbesondere die verarbeitende Industrie und Logistik stehen hier im Zentrum.

Die *PFHZ Fujian* (gegründet 2015) als in dieser Arbeit im Zentrum stehende PFHZ konzentriert sich auf die Anwerbung taiwanischer Investitionen und Talente. Als Ausgangspunkt der Maritimen Seidenstraße besteht sie aus den Subzonen Fuzhou, Xiamen und Pingtan. Schwerpunkte liegen auf der verarbeitenden Industrie, der Dienstleistungsbranche, dem Tourismus, dem Handel und der Logistik.⁵⁵

2017 folgten diverse weitere Zonen, darunter die *PFHZ Liaoning*. Sie soll die traditionell starke Industrie in Nordostchina revitalisieren und unter anderem Seetransport, Logistik, Handel und Produktion im Bereich Automobil, Flugzeugbau, Finanzdienstleistungen und E-Commerce fördern.

Die *PFHZ Zhejiang* (gegründet 2017) soll maritimes Drehkreuz Ostchinas werden. Handel, zentrale Logistik- und Verschiffungszentren sind zentraler Fokus, ebenso Massengüter und

Mitteilung des Staatsrates über die Erteilung des Gesamtplans für die Pilot-Freihandelszone Chinas (Tianjin) (*Guowuyuan guanyu yinfa Zhongguo (Tianjin) ziyoumaoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi*). Veröffentlicht 20. April 2015. Online unter: http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content_9625.htm (abgerufen am: 11. August 2021).

Mitteilung des Staatsrates über die Erteilung des Gesamtplans für die Pilot-Freihandelszone Chinas (Fujian) (*Guowuyuan guanyu yinfa Zhongguo (Fujian) ziyoumaoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi*). Veröffentlicht 20. April 2015. Online unter: http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content_9633.htm (abgerufen am: 11. August 2021).

⁵⁵ Eine wesentlich genauere Einführung zur Fujianer PFHZ steht im empirischen Kapitel IV.

Petrochemie. Sie umfasst die Zhoushan Outlying Islands Area, die Northern Zhoushan Island Area und die Southern Zhoushan Island Area.

Die *PFHZ Henan* (gegründet 2017) soll Verkehr- und Logistikkreisläufe für die Belt and Road-Initiative werden und aufstrebende Industrien, ebenso High End-Produkte und Finanzdienstleistungen, fördern. Die Kaifeng, Luoyang und Zhengzhou Areas gehören zu der Zone.

Die *PFHZ Hubei* (gegründet 2017) besteht aus den Wuhan, Xiangyang und Yichang Areas. Die ökonomische Entwicklung des Yangtze-Flusstals und Zentralchinas steht im Zentrum. Cloudtechnologie, Biomedizin, Big Data und High End-Produkte sollen besonders gefördert werden.

Die *PFHZ Chongqing* (gegründet 2017) soll die Entwicklung der Landroute der Neuen Seidenstraßen-Initiative gen Westen vorantreiben. Logistik, Medizintechnik und High-Tech stehen weiterhin im Zentrum der Zone, welche sich in die Xiyong, Lingjiang und Guoyuengang Areas untergliedert.

Die *PFHZ Sichuan* (gegründet 2017) soll im Südwesten Chinas die Entwicklung vorantreiben und grenzüberschreitenden Handel fördern. Sie ist ebenso Teil der Entwicklung des Yangtze-Flusstals. Modernste Fertigungstechniken, Logistik, Schifffahrt, Erziehung und Dienstleistungen wie in der Medizin stehen in der Chengdu Qingbaijiang Railway Port Area, der Chengdu Tinfu New Area und der South Sichuan Port Area im Fokus.

In der *PFHZ Shaanxi* (gegründet 2017) geht es um landwirtschaftliche Entwicklung, Hochtechnologie sowie Austausch in Kultur und Bildung. Die Central Area, die Yangling Demonstration Area und der Xi'an International Trade & Logistics Park stellen die Subzonen dar. Sie dient auch als Inlands-Knotenpunkt für die Belt and Road-Landroute.

Die *PFHZ Hainan*⁵⁶ (2018 gegründet) nimmt ähnlich wie Shanghai insofern eine Sonderstellung ein, als dass sie geografisch wesentlich ausgedehnter ist als die anderen in der Regel etwa 120km² großen Zonen. Die gesamte Inselfläche wurde zu einem Freihandelshafen erklärt und hat einen Schwerpunkt auf Tourismus, moderne Dienstleistungsindustrien und Hochtechnologie.

Als eine von sechs neu gegründeten Zonen in 2019⁵⁷ gibt es in der *PFHZ Shandong* die Jinan Area, die Qingdao Area einschließlich des Qingdao Qianwan-Hafens sowie die Yantai Area. Die Zone nimmt eine wichtige Rolle in der Bohai-Region ein, soll den Handel mit Nordostasien, vor allem Südkorea und Japan, vertiefen und konzentriert sich auf institutionellen Reformen und die Informationstechnologie, die verarbeitende Industrie sowie Dienstleistungen.

Die *PFHZ Jiangsu* (gegründet 2019) fokussiert sich auf moderne Industrie und High-Tech und ist ein zentraler Ausgangspunkt für die neuen asiatisch-europäischen Handelswege im Zuge der BRI-Initiative. Subzonen existieren in Nanjing, Suzhou und Lianyungang.

In der *PFHZ Hebei* (gegründet 2019) existieren die Subzonen Xiong'an, Zhengding, Caofeidian und die Daxing Airport Area. Schwerpunkte in Hebei liegen unter anderem auf den Lebenswissenschaften und Biotechnologie, Luftfahrt und Handel.

Die *PFHZ Yunnan* (gegründet 2019) ist lokalisiert in Kunming, Honghe und Dehong. Die Reform-Agenda umfasst unter anderem die Wirtschaftsbeziehungen mit Süd- und

⁵⁶ Mitteilung des Staatsrates über die Herausgabe des Gesamtplans für die Pilot-Freihandelszone Chinas (Hainan) (*Guowuyuan guanyu yinfa Zhongguo (Hainan) ziyoumaoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi*). Veröffentlicht am 16. Oktober 2018. Online unter: http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-10/16/content_5331180.htm (abgerufen am: 11. August 2021).

⁵⁷ Mitteilung des Staatsrates über die Herausgabe des Gesamtplans für 6 neue Pilot-Freihandelszonen (*Guowuyuan guanyu yinfa 6 ge xin she ziyoumaoyi shiyan qu zongti fangan de tongzhi*). Veröffentlicht am 26. August 2021. Online unter: http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-08/26/content_5424522.htm (abgerufen am: 11. August 2021).

Südostasien (ASEAN⁵⁸, besonders Vietnam) zu verstärken, und dabei Handel, e-Commerce und Transport zu fördern.

Die *PFHZ Guangxi* (gegründet 2019) besteht aus der Nanning, Chongzuo und Qinzhou Port Area. Die Subzonen spezialisieren sich auf den modernen Dienstleistungssektor einschließlich intelligenter Logistik und digitaler Ökonomie, Logistik, Handel und grenzüberschreitende Kooperationen.

Mit den Subzonen Harbin, Haihe und Suifenhe konzentriert sich die 2019 gegründete *PFHZ Heilongjiang* auf strategische Industrien in der Informationstechnologie, Materialwissenschaft, Energie, Biotechnologie, Medizin und auf Dienstleistungen. Die ökonomische Integration mit Russland und Nordostasien soll verstärkt und die Region als Verkehrsknotenpunkt nach Europa und Asien ausgebaut werden.

2020 wurden drei neue Zonen ausgerufen,⁵⁹ zunächst die *PFHZ Beijing* in der Hauptstadt des Landes. In der Sci-Tech Innovation Area, der International Business Services Area und der High-End Industries Area werden u.a. Schwerpunkte gelegt auf Informationstechnologie, Biologie, Gesundheit, digitaler Handel, Ausstellungen, Wagniskapital und internationale Finanzdienstleistungen. Gemeinsam mit Tianjin und Hebei soll eine umfassende Öffnung des Marktes angestrebt werden.

In der *PFHZ Anhui* (gegründet 2020) gibt es die Hefei, Wuhu und Bengbu Subzonen. Vorgesehen ist die Entwicklung von Industrien wie künstlicher Intelligenz, Chips, Smart

⁵⁸ Verband Südostasiatischer Nationen (engl: Association of Southeast Asian Nations)

⁵⁹ Mitteilung des Staatsrates über die Herausgabe des Generalplans für die Pilot-Freihandelszonen Peking, Hunan und Anhui und des regionalen Expansionsplans der Pilot-Freihandelszone Zhejiang (*Guowuyuan guanyu yinfa Beijing, Hunan, Anhui ziyoumaoyi shiyan qu zongti fangan ji Zhejiang ziyoumaoyi shiyan kuozhan quyufangan de tongzhi*). Veröffentlicht am 30. August 2020. Online unter: http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-09/21/content_5544926.htm (abgerufen am: 11. August 2021).

Home, autonomes Fahren, Robotik, Energie und Handel. Die Zone ist auch Teil der Entwicklung des Yangtze-Flussbetts und der Landroute der BRI-Initiative.

Zuletzt zu nennen ist die *PFHZ Hunan* (gegründet 2020), welche sich mit der Makroregion Guangdong-Hongkong-Macau integrieren soll. Die Kooperation zwischen China und Afrika ist ein wichtiger Fokus der Zone. Die Subzonen Changsha, Yueyang und Chenzhou konzentrieren sich unter anderem auf die Flugzeugindustrie, E-Commerce, Schifffahrt, Logistik und Informationstechnologie.

3.5 Zwischenfazit

Das Kapitel hat Sonderwirtschaftszonen global und in China in ihren Zielsetzungen, messbaren Indikatoren für Erfolg/Misserfolg und der empirischen Bewertung vorgestellt. SWZ sind ein weltweit verbreitetes Instrument zum Vorantreiben von Entwicklung und Integration in die weltwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten – mit unterschiedlicher Erfolgsbilanz. Zielsetzungen von Zonen können in *pekuniäre* oder *deregulatorische* Schwerpunkte sowie *statische* und *dynamische* Aspekte unterteilt werden. Die Ziele von SWZ-Politik sind überblicksartig folgendermaßen gut darstellbar:

Abbildung 6: Ziele und Outcomes von Sonderwirtschaftszonen



(eigene Darstellung basierend auf Hachmeier/Mösle 2019)

Chinas PFHZ haben einen klaren Schwerpunkt auf dynamische Ziele von SWZ. Wie jedoch festgestellt wurde, sind diese dynamischen Effekte wesentlich schwerer zu messen. Die Ziele der PFHZ sind zudem auch politisch anspruchsvoller zu verwirklichen als die vieler SWZ in China in der Vergangenheit, wo der Instrumentenkasten vor allem mit monetären Anreizen und Steuervergünstigungen relativ klar definiert war. In diesem Kapitel standen Designphilosophie und Schwerpunkte der PFHZ allgemein und in Fujian im Vordergrund. Wie der Literaturstand zu den PFHZ in der Einleitung bereits deutlich gemacht hat, wurde in den ersten Jahren der Existenz der PFHZ obschon ihrer offensichtlichen Prominenz in der chinesischen Wirtschaftspolitik häufig Kritik an ihren tatsächlichen Reformfortschritten formuliert. Hierauf hat die Zentralregierung wiederum mit zahlreichen neuen Reformankündigungen und Ausweitungen der Zonen reagiert. Die politische Umsetzung der PFHZ-Politik und ihre Implementierungseffizienz wird diese Arbeit an einer detaillierten empirischen Studie für die PFHZ Fujian überprüfen (siehe Kapitel V). Zunächst wird jedoch das sozioökonomische Umfeld der PFHZ Fujian vorbereitend im Kapitel IV näher vorgestellt.

IV. Die Pilotfreihandelszone Fujian

Die PFHZ Fujian in der gleichnamigen Provinz besteht aus den drei Subzonen Fuzhou, Xiamen und Pingtan. Zunächst wird eine kurze wirtschaftshistorische und -geographische Einführung über Fujian gegeben, bevor die Ausrichtung und das ökonomische Umfeld der 2015 gegründeten PFHZ samt ihrer Subzonen näher vorgestellt wird.

4.1 Historische Wirtschaftsentwicklung der Provinz Fujian

Die Provinz Fujian liegt an der Südostküste Chinas zwischen den Provinzen Zhejiang (Norden), Jiangxi (Westen) und Guangdong (Süden) und wird vom Ost- und Südchinesischen Meer an seinen Küstenlinien (Osten) begrenzt. Direkt gegenüber der Provinz liegt die Insel Taiwan, auf welche die PFHZ abzielt. Fujian hat eine Fläche von 121.400 Quadratkilometern und etwa 41,5 Millionen Einwohner (2020). Historisch gesehen war das Gebiet des heutigen Fujian immer ein Ort von ethnischer Vielfalt, Interaktion mit der Außenwelt und einem anhaltend hohen Bevölkerungsdruck. Viele Einwohner Fujians, welche wir heute als *Überseechinesen* bezeichnen, wanderten seit dem 19. Jahrhundert von hier vor allem nach Südostasien, aber auch nach Nord- und Südamerika aus. Die Geografie der Provinz Fujian ist hügelig und es steht nur recht wenig Agrarfläche zur Verfügung, was die Region im historischen Vergleich vergleichsweise arm machte.⁶⁰ Das Gebiet Fujians fiel im 19. Jahrhundert, wie viele Teile des Kaiserreichs, zunehmend in einen halbkolonialen Status und stand unter ausländischen Einfluss. Die Küstenhäfen Quanzhou, später Xiamen und Fuzhou, waren spätestens mit dem *Vertrag von Nanking 1842* unter ausländischem Protektorat und stellten den wichtigsten Handelsknotenpunkt zur Außenwelt dar, unter anderem bei Tee und Opium (Howell 1999: 140). In Xiamen errichteten die Kolonialherren ihre (räumlich abgegrenzte) Infrastruktur auf der Halbinsel Gulangyu (Tang et. al 2013). Jedoch konnten sich weder Fuzhou noch Xiamen nennenswert industrialisieren und

⁶⁰ Dies ist ein wesentlicher Grund, der seit jeher zu viel Seefahrt und Migration der lokalen Bewohner nach Südostasien führte (Howell 1999: 140). Nachdem unter den Dynastien Song und Yuan viel Außenhandel betrieben wurde, insbesondere aus Fuzhou und Quanzhou, litt Fujian unter der isolationistischen Politik der Ming-Dynastie, welche Feinde und Kolonialherren fernhalten sollte. Zwischen 1523 und 1743 war offiziell kein Außenhandel zugelassen. Jedoch begann einzig Xiamen ab etwa 1727 (Tang et. al 2013) Handelsaktivitäten insbesondere mit Tee, Keramik und Zucker trotzdem wieder aufzunehmen. Seit dieser Zeit stieg Xiamen zu einem bedeutenden Wirtschaftsstandort in Fujian auf. Ab 1759 wurde Außenhandel jedoch nur noch über Guangzhou erlaubt, was die Region wiederum wirtschaftlich zurückwarf (Howell 1999: 140).

westliches ausländisches Kapital blieb meist aus. In Xiamen begannen allerdings die Überseechinesen zu Beginn des 20. Jahrhunderts verstärkt zu investieren und gründeten unter anderem die Xiamen Universität (Howell 1999: 140f).

In der Republikzeit (1912-1949) ging es in der Provinz Fujian recht chaotisch zu, die Periode war geprägt von “natural disasters, military conflicts, and domestic and international migration” (Tang et. al 2013: 617). Japan besetzte Fujian 1938 militärisch. Nach dem Ende des Bürgerkriegs 1949 verlief Fujians wirtschaftliche Entwicklung in der frühen VR China unter Mao Zedong schleppend – die Provinz lag zu Beginn von Reform und Öffnung 1978 nur auf Platz 22 von 29 in der Gesamt-Wirtschaftsleistung pro Kopf (Staatliches Amt für Statistik 1987). Als potenzielles Kriegs-Schlachtfeld gegen das nach wie vor „abtrünnige“ Taiwan folgte der Aufbau der Infrastruktur in der Provinz eher einer militärisch als einer wirtschaftlich sinnvollen Logik. Ökonomische Entwicklung erfolgte überwiegend entlang einer einzigen innerprovinziell bestehenden Eisenbahnlinie.⁶¹ Allerdings verband diese nicht die größeren Küstenstädte wie die Provinzhauptstadt Fuzhou, Quanzhou und Xiamen direkt miteinander, denn die Kommunisten befürchteten, die Provinz Fujian könnten dann in einem möglichen Krieg gegen Taiwan leichter erobert werden. Das *Dritte Linie*-Bauprogramm (auch *Dritte Front* genannt) zielte stattdessen darauf ab, Industrie in relativ abgelegenen Binnengebieten Chinas aufzubauen, sowohl durch Verlagerung bestehender Kapazitäten als auch durch massive Investitionen in neue Anlagen und Ausrüstungen (Lyons 1998). So wurde in Fujian das Binnenland rund um Sanming zum Schwerindustriezentrum der Provinz und zum einzig nennenswerten Ort für Eisen- und Stahlproduktion, Maschinenbau und Chemiefabriken (ebd.). Gleichzeitig blieben die bevölkerungsstarken Küstenorte, die in einem möglichen militärischen Konflikt mit Taiwan leicht erobert werden konnten, „unterinvestiert“. Die übrige Wirtschaft der Provinz blieb hauptsächlich agrarisch geprägt (anteilig 45,2% des BIP im Jahr 1978) – höher als im Landesdurchschnitt zu Beginn der Reform und Öffnung (anteilig 35,4 % im selben Jahr; Staatliches Amt für Statistik 1987). Beispielhaft zeigt sich die Bedeutung des Militärischen in Fujian durch die beinahe täglichen Schusswechsel(-übungen) zwischen dem festländischen Xiamen und der taiwanisch

⁶¹ Xiamen war seit 1955 über Straßen und seit 1957 über die Ying-Xia Strecke mit dem nationalen Bahnsystem nach außen verknüpft (Howell 1999: 142).

kontrollierten und nur wenige Kilometer vorgelagerten Insel Kinmen, welche vom 25. Oktober 1958 bis zum 1. Januar 1979 stattfanden (Tang et. al 2013: 617).

Mit Reform und Öffnung beschleunigte sich die Entwicklung Fujians, allerdings konnte man keine rapide wirtschaftliche Entwicklung in einem Maße wie die benachbarten Provinzen Zhejiang und Guangdong erzielen. Trotzdem entwickelte Fujian sich nach 1978 recht schnell im Vergleich zu Zentral- und Westchina. Bis 1995 hatte Fujian im nationalen Vergleich des Gesamt-BIP bereits Rang 8 erreicht, mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 12% pro Jahr seit 1978 (Staatliches Amt für Statistik 1996). Bis 2014, kurz vor dem Start von PFHZ, war Fujian in den nationalen BIP-Vergleichscharts erneut auf Platz 12 gesunken (ebd. 2015).

Was war nach 1978 konkret passiert? Einerseits hat die Einführung der Logik der Marktwirtschaft statt ideologischer und insbesondere militärischer Logik in Fujian offensichtlich dazu beigetragen, dass die Provinz seine ökonomischen Potentiale besser erschließen konnte. Das meiste Wachstum fand im Industriesektor statt, der nun durch verstärkte Investitionen und Öffnung der Küstengebiete unterstützt wurde (Lyons 1998). Die Entwicklung ging schließlich über die unmittelbare Umgebung der ehemals einzigen Eisenbahnverbindung hinaus. Zugverbindungen wurden kontinuierlich ausgebaut und weitere Gebiete erschlossen. Erst 2010 konnte jedoch die Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Fuzhou und Xiamen in Betrieb genommen werden, die erste Verbindung zwischen beiden Städten. Straßenverbindungen wurden nun ebenso ausgebaut. Während insgesamt die Provinz von der Entwicklung seit 1978 profitierte, weiteten sich – wie überall in China – die regionalen Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land in Fujian aus. Zwar hatte auch der Agrarsektor insgesamt von den Reformen profitiert. Die Armut verlagerte sich aber insbesondere in landwirtschaftliche „Nur-Getreide“-Felder in den Bergregionen des Westens (ebd.).

Eine wichtige Rolle auch in Fujian spielten Dengs marktwirtschaftliche Reformen in China und insbesondere der Fokus ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, um die

wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Jedoch war die Entwicklung aus vielerlei Gründen nicht so schnell wie in anderen Küstenprovinzen. Dabei war Fujian in den späten 1970er Jahren tatsächlich die erste Provinz Festlandchinas, der ermöglicht wurde, mit Taiwan zu kooperieren (China Briefing 2012).

Insbesondere Xiamen nahm jedoch eine rapide Entwicklung und gilt heute als die modernste, die am weitesten entwickelte und die ökologisch nachhaltigste Stadt der Provinz Fujian. Einige Bücher und Artikel beschäftigen sich mit der Entwicklung der Stadt (Luo 2001, Tang et. al 2013, Zhao et. al 2010, Howell 1999). Die Entwicklung ist kein Zufall, denn Xiamen gehörte zu den landesweit ersten vier Städten, die im Oktober 1980 eine SWZ einrichten konnten. Das Zonen-Gebiet wurde 1984 von 2,5km² massiv erweitert und umfasste nun mit 131 km² die gesamte Halbinsel Xiamen und Gulangyu (Tang et. al 2013: 617). Infolgedessen übertraf Xiamen bald Sanming in der Industrieproduktion (Lyons 1998). Insbesondere wurde die Entwicklung beschleunigt durch die Akkumulierung ausländischen Kapitals. Es trug 1994 75% zur Gesamtproduktion in Xiamen bei (Tang et. al 2013: 617). Parallel hierzu wurde die Infrastruktur (einschließlich Brücken und Hochgeschwindigkeitsstrecken für Züge) ausgebaut (ebd.). Die Bevölkerungszahl verdoppelte sich zwischen 1980 und 2010 beinahe auf 1,77 Millionen (ebd.). Wie in anderen SWZ lässt sich auch in Xiamen nachweisen, dass der bewusst eingeräumte große regulatorischen Spielraum vor Ort einen positiven Effekt auf die ökonomische Entwicklung nahm (Howell 1999). Der Einfluss der ausländischen Direktinvestitionen ist dabei hoch einzuschätzen: 2011 hatte man tausende Projekte mit fast 35 Mrd. USD angezogen, darunter mehrere Dutzende der 500 weltgrößten Firmen (Tang et. al 2013: 621f.). Der stetige Zufluss von FDI im exportinduzierten Wachstumsmodell trug maßgeblich dazu dabei, dass das BIP des industriellen Outputs in Xiamen den des Primärsektors im Jahr 2010 um das 44-fache übersteigen sollte, während er 1980 noch fast gleichauf gelegen hatte (ebd.: 618). Weiterhin erlaubte Peking der Provinz Fujian, die Einnahmen aus dem SWZ-Exportgeschäft zu behalten und selbst über ihre Verwendung zu bestimmen (Howell 1999: 150).

Auf die ursprüngliche SWZ folgten, wie so häufig in China, diverse Folgeprojekte. Der Staatsrat erteilte Xiamen administrative Rechte vergleichbar mit der Provinzebene und

genehmigte diverse weitere Zonen, welche (entlang der Kategorisierung dargestellt in Kapitel III) unterschiedliche Schwerpunkte setzten. Taiwanische Investmentzonen wurden zwischen 1989 und 1993 in den Distrikten Haicang, Xinglin and Jimei eingerichtet, 1990 gründete man die *Xiamen Torch Hi-Tech Industrial Development Zone*, im Jahr 1992 die *Xiangyu Free Trade Zone* und 2002 folgte die *Haicang Export Processing Zone* (ebd.).

Allerdings gelang es weniger gut, die gesamte Provinz zu entwickeln und Backward Linkages zu schaffen, sodass Xiamen in dieser Zeit ein gewisser „Inseleffekt“ zuzuschreiben war: “Indeed, the province presents some stark juxtapositioning of poverty and wealth. One of the poorest counties in Fujian - and in China - is just 50 kilometers from the center of Xiamen, one of China’s most prosperous cities” (Lyons 1998: 406). Der Migrationsdruck aus dem Umland nach Xiamen dürfte wegen der Einkommensunterschiede zum Umland in Zukunft weiter zunehmen, aber der noch vorhandene Platz ist geographisch sehr begrenzt (Tang et. al 2013: 623f).

Das politische Zentrum Fuzhou konnte mit der Entwicklung in Xiamen nicht mithalten. Steuerte Fuzhou 1988 noch 35% des BIP der Provinz bei, hatten dieser Anteil bis 1996 deutlich abgenommen (Fuzhou 13%, Xiamen 12%; Howell 1999: 144). Auch die Zahl der Industrieunternehmen gleicht sich im o.g. Zeitraum immer mehr an. Ein entscheidender Grund hierbei ist in der Tat das eingeschlagene exportinduzierte Wachstumsmodell, für das Xiamen insgesamt besser aufgestellt war. Die SWZ zog die entsprechenden Investitionen von außen nach Xiamen an, und Fuzhous Hafenanlagen hatten in nur eine etwa halb so große Kapazität Waren umzuschlagen wie der Hafen von Xiamen (ebd.: 143). Die Entwicklung der Exportzahlen beider Städte verdeutlichen die dargestellte Entwicklung (siehe Abbildung 7):

Abbildung 7: Entwicklung der Gesamtexporte in der Provinz Fujian, 1978-1996

<i>Year/place</i>	<i>Fujian</i>	<i>Xiamen</i>	<i>Fuzhou</i>
1978	246.5	148.0	n/a
1985	491.5	165.3	—
1986	578.5	165.3	13.2
1988	1,405.7	458.7	92.9
1990	2,238.1	781.5	233.6
1992	4,275.2	1,765.7	469.6
1993	5,825.5	2,355.3	939.9
1994	8,234.9	3,391.0	1,294.5
1995	9,308.0	3,479.0	1,567.0
1996	10,030.0	3,701.5	n/a

Sources: Howell, 1993, pp. 134–5; *Fujian Statistical Yearbooks*, 1997, p. 275; 1993, p. 340; *Xiamen Statistical Yearbooks*, 1997, p. 530; 1995, p. 16; *Fuzhou Statistical Yearbooks*, 1988, p. 303; 1992, p. 263, p. 286; 1994, p. 352; 1995, pp. 290, 361; 1996, p. 268; *Almanac of Foreign Economic Relations and Trade, 1996/1997*, pp. 382, 385, 387.

Note

Fuzhou Statistical Yearbook 1996/1997, p. 268, gives a figure of US\$2,920 for exports for Fuzhou in 1995. Here we take the Almanac's figures as this is the reference for 1995 figures for Fujian and Xiamen.

(Diverse Fujian Statistical Yearbooks nach Howell 1999: 145)

Howell sieht gerade die mit der SWZ verbundene Rechtssetzungskompetenz (*lifaquan*) in Xiamen als einen wesentlichen Erklärungsfaktor, weshalb Xiamen Fuzhou in der Entwicklung überholen konnte:

“The main reasons for this concern both central government policy towards Xiamen City, and in particular the creation of a special economic zone and the concomitant increased autonomy over economic affairs, as well as the ability of reform-minded local leaders to run with these policy advantages. Other related factors include the superior port facilities of Xiamen and the greater physical and political distance between Xiamen and the provincial center. As a provincial capital Fuzhou city was always much nearer to the provincial hub of power, hence the risks of undertaking any experimental reforms or pursuing a fast rate of reform were that much higher” (Howell 1999: 139).

Im Schnitt der Provinz Fujian entwickelte sich selbstredend auch Fuzhou schnell. Auch in Fuzhou hatte es seit 1984 eine eigene Zonenpolitik in einer *Economic and Technical Development Zone* (ETDZ) gegeben, wobei die Rechtssetzungskompetenz und Privilegien mit den SWZ nicht zu vergleichen waren (ebd.: 151f.). Zusammengenommen nehmen Fuzhou und Xiamen den Großteil ausländischer Investitionen der Provinz ein, wobei im Laufe der 1990er-Jahre langsam auch andere Gebiete größere Anteile gewannen (ebd.: 146).

Taiwanisches Investment spielte in dieser Entwicklung eine zentrale Rolle. Geschäftsleute aus Taiwan ergriffen früher als westliche Unternehmen Gelegenheiten zum Unternehmensaufbau in China. Chinas makroökonomische Situation passte recht gut zu Taiwans eigenen strukturellen Wirtschaftswandel in den 1980er-Jahren: Eine auf dem Festland sich schnell entwickelnde Volkswirtschaft, deren Bewohner die gleiche Sprache hatten, bot niedrige Löhne und scheinbar unbegrenzte Arbeitskräfte, zusätzlich zur Bereitstellung von Land, Infrastruktur und Steuersubventionen – zuallererst in den SWZ und später auch in den anderen Zonentypen. Der „Tigerstaat“ Taiwan hingegen war zwar mittlerweile ein starker Wirtschaftsakteur, aber wurde auch zu kostspielig in seinen Strukturen der Produktions- und Lohnkosten, weshalb man begann die arbeitsintensiven Prozesse auszulagern.⁶² Wie stellte sich dieser Prozess in Fujian dar?

Die erste bedeutende Investitionswelle der Taishang kann zwischen 1988 und 1992 verortet werden. In dieser frühen Phase erhielt Fujian neben der Provinz Guangdong sogar die meisten ausländischen Direktinvestitionen in China (Chu 1997: 241). Taiwanische Investoren gehörten zu den ersten und erfolgreichsten Akteuren in dieser frühen Phase. Ihre Firmen waren in der Regel exportorientiert, klein oder mittelständisch, in Familienbesitz und auf ein dichtes Netz von Subunternehmern angewiesen. Tatsächlich verlagerten nicht nur einzelne Firmen ihre Produktion auf das Festland, sondern eine ganze Reihe von Produktionsfirmen in Clusterstrukturen, welche Kleidungsstücke, Handtaschen, Sportschuhe, Spielzeug, Fahrräder, Regenschirme, billige Unterhaltungselektronik und Kameras herstellten. Sie kamen oft gemeinsam auf das Festland (ebd.). Der Schlüssel zu dieser Entwicklung war die Möglichkeit, über Hongkong zu exportieren. Die lange

⁶² Dies geschah interessanterweise, obwohl es viele Vorschriften auf dem Festland gab, die Taishang-Investitionen in den 1990er-Jahren noch beschränkten, und so nicht für andere (südostasiatische) Länder gegolten hätten. Chinesische Gesetze enthielten eine lange Verbotsliste von Importen für fertige und halbfertige Produkte für Taishang; höhere Frachtkosten bestanden aufgrund von Umladeanforderungen; Investitionsunsicherheit herrschte aufgrund fehlender Investitionsabkommen zwischen Peking und Taipeh; Steuerabschreibungen für den Firmensitz in Taiwan waren nicht möglich; es gab nur wenig bis gar keine Unterstützung von taiwanesischen Banken zur Gründung von Zweigstellen zu dieser Zeit; es bestand aufgrund der Beschränkungen auf dem Festland die Notwendigkeit einervorherigen Genehmigung der chinesischen Regierung für jedes Investitionsprojekt über 1 Million US-Dollar; auch viele Beschränkungen in bestimmten sensiblen Branchen in der Landwirtschaft, im Dienstleistungssektor, in „strategischen Industrien“, in der Verteidigungsindustrie und in Unternehmen mit hohen staatlichen Subventionen für Forschung & Entwicklung prägten diese Zeit (Chu 1997: 239). Kulturelle Nähe, ökonomische Kompatibilität, das verfügbare Land, das Lohngefüge und die vorhandenen Arbeitskräfte waren machten China für Taishang trotzdem sehr attraktiv.

Geschichte der Interaktion und engen ethnischen Beziehungen zu Fujian spielten bei der Standortwahl eine Rolle, hat doch ein Großteil der heutigen Bewohner Taiwans familiäre Wurzeln in der Provinz und/oder flohen sie 1949 von dort am Ende des Bürgerkriegs. Kulturelle Nähe in der klein- und mittelständischen Industrie sind prägend für diese erste Welle an Investitionen. Fujian erzielte 1987-1990 in der einfachen verarbeitenden Industrie 23% des gesamtchinesischen Volumens taiwanischen FDI (Hou 2001).

In der folgenden zweiten Phase taiwanischen Investments auf dem Festland ab 1992 änderten sich sowohl die investierenden Firmen, ihre Branchen und auch die Position Fujians im landesweiten Vergleich. 1991 hatte Taiwan sein Investitionsverbot für das Festland offiziell aufgehoben, während bisherige Investitionen in einem Graubereich stattgefunden hatten. Besonders wichtig für das Vertrauen der ausländischen Investoren war, dass Deng Xiaoping mit seiner berühmten Reise in den Süden im Jahr 1992 gelang, innerparteiliche Argumente gegen Chinas wirtschaftliche Reformagenda zu überwinden und die sozialistische Marktwirtschaft in der Verfassung der Partei zu verankern. Gerade die SWZ gingen hieraus gestärkt hervor und die Zonenpolitik wurden in der Folge massiv ausgeweitet. Nicht mehr nur Peking sehr ferne Gebiete wurden mit dieser Strategie entwickelt, sondern das gesamte chinesische Küstengebiet wurde von Nord nach Süd schrittweise erschlossen, einschließlich Dalian, Tianjin, Qingdao, Wuhan und Shanghai. Benachbarte Regionen in Jiangsu (insbesondere Kunshan), Guangdong (vor allem Dongguan), Zhejiang und Shanghai zogen bald deutlich an Fujian vorbei mit weit höheren ausländischen Direktinvestitionen aus Taiwan, zumal die anderen Regionen maßgeschneiderte Anreize für diese Zielgruppe setzen konnten (ebd.). Insbesondere kamen nun große Unternehmen und der Hochtechnologie-Sektor aus Taiwan nach China,⁶³ und Fujian blieb meist außen vor, insbesondere wegen des fehlenden Humankapitals: „In diesen Industriezentren [außerhalb Fujians] würden taiwanische Investoren nicht nur Zugang zu billigen Arbeitskräften und Land, sondern auch zu gut ausgebildeten Technikern und Ingenieuren erhalten“ (ebd.: 241). Zudem scheiterten einige Großprojekte in Fujian, was Vertrauen bei den Investoren kostete (ebd.: 242). Folgende Zahlen unterstreichen die skizzierten Veränderungen zu nur noch etwa

⁶³ 83, wahrscheinlich mehr der 350 börsennotierten Unternehmen Taiwans waren schon Mitte 1996 in China präsent (ebd).

anteilig 8,73% taiwanischen Investments in Fujian zwischen 1995 und 1998 in Relation zum gesamten Festland (siehe Abbildung 8):

Abbildung 8: Regionale Verteilung taiwanischer Investitionen in China (in Mio. US-Dollar), 1987-1998

Provinces in China	1987-98		1987-90		1991-94		1995-98	
	Value	%	Value	%	Value	%	Value	%
Guangdong	4310	33.41	328	43.50	1464	32.17	2518	33.16
Jiangsu	4053	31.42	25	3.32	1284	28.21	2744	36.13
Fujian	1498	11.61	179	23.74	656	14.41	663	8.73
Hebei	780	6.05	4	0.53	281	6.17	495	6.52
Zhejiang	572	4.43	15	1.99	205	4.50	352	4.64
Shandong	363	2.81	18	2.39	124	2.72	221	2.91
Liaoning	191	1.48	10	1.33	102	2.24	79	1.04
Sichuan	182	1.41	2	0.27	94	2.07	86	1.13
Hubei	156	1.21	5	0.66	66	1.45	85	1.12
Hunan	116	0.90	2	0.27	61	1.34	53	0.70
Others	678	5.26	166	22.02	214	4.70	298	3.92
Total	12899	100.00	754	100.00	4551	100.00	7594	100.00

(aus Hou 2001: 55)

Insgesamt stieg das taiwanische FDI nach China in dieser Zeit sprunghaft an, oft durch die Hintertür eines Firmensitzes in Hongkong, wodurch manche der beschränkenden Vorschriften umgangen werden konnten.⁶⁴ Investitionsströme entwickelten sich von 754 Millionen US-Dollar zwischen 1987 und 1990 bald auf 4,551 Milliarden US-Dollar (1991-1994) und 7,594 Milliarden US-Dollar (1995-1998). So wurde Festlandchina zum mit Abstand wichtigsten Investitionsstandort für taiwanische Geschäftsleute (ebd. 2001). Fujian blieb jedoch als Zieldestination zunehmend außen vor.

Der Nexus zwischen lokalen Kadern und Investoren, welche gegenseitig gewinnbringende Arrangements erzielen konnten, war auch in Xiamen zu beobachten. Mitunter schloss dies

⁶⁴ Ein Firmensitz in Hongkong bedeutete die Anwendung Hongkonger Rechts für die betreffenden Unternehmen.

auch Fälle von Korruption ein, es gab eine Reihe von „unregelmäßigen“ Deals (Chu 1997: 240). Taishang-Investitionen auf dem Festland wurden in der Hochwachstumsphase auch fortgesetzt, obwohl das bilaterale politische Klima für Investitionen in den 1990er Jahren nie vollständig stabil war, insbesondere während der Raketenkrise um die ersten taiwanischen Präsidentschaftswahlen im Jahr 1996, als die Truppen der Volksbefreiungsarmee von Fujian aus operierten. Der gleiche Befund weitergehender ökonomischer Verflechtung gilt auch für die chinakritische DFP-Regierung unter Chen Shui-bian (2000-2008; Kastner 2009). Die Taishang-Investoren und die Behörden in Taiwan hatten auch ihre Meinungsverschiedenheiten darüber, wie die Beziehungen über die Taiwanstraße vorangebracht werden sollten. Die neuen großindustriellen taiwanischen Geschäftsleute auf dem Festland drängten in Taipeh auf ein besseres rechtliches Investitionsklima, als mit ihnen konkurrierende westliche Firmen immer stärker in den chinesischen Markt eintraten. Dieser Forderung folgte schließlich die KMT-Regierung unter Ma Ying-jeou (2008-2016). Insbesondere zu nennen ist das von ihr vorangetriebene *Economic Cooperation Framework Agreement* (ECFA) aus dem Jahr 2010. Zwar waren viele Zölle durch den WTO-Beitritt beider Seiten bis zum Jahr 2002 bereits abgeschafft. Neben allgemeinen Bekenntnissen zur wirtschaftlichen Kooperation⁶⁵ und spezifischen Öffnungsschritten insbesondere auf chinesischer Seite,⁶⁶ ist dennoch besonders die symbolische Bedeutung des ECFA hervorzuheben: Es stellte den ersten quasi-bilateralen Handelsvertrag zwischen dem Festland und Taiwan dar, womit ihm – damals – eine gewisse symbolische Friedensdividende zugesprochen wurde (Chen 2011).

Wie die empirischen Kapitel zeigen werden, wurzelt die PFHZ Fujian zeitlich noch in dieser Phase sino-taiwanischer Integrationsbestrebungen zwischen KPCh und KMT. Sie musste in mit den später aufkommenden politischen Spannungen unter der DFP-Regierung von Tsai Ing-wen ab 2016 dann jedoch mehr oder weniger unilateral durch die Provinzregierung

⁶⁵ Ausgeführt wird beispielsweise “to strengthen and advance the economic, trade and investment cooperation between the two parties” (ECFA Art. 1); “to gradually reduce or eliminate barriers to trade and investment for each other” (ECFA Präambel); to promote “further liberalization of trade in goods and services” (ECFA Art. 1.2); “to expand areas of economic cooperation and establish a cooperation mechanism” (ECFA Art. 1.3).

⁶⁶ In der sogenannten „*Early Harvest for Trades in Goods*“-Liste, welche als eine Art vertrauensbildende Vorstufe zu einem umfassenderen Freihandelsabkommen gesehen werden kann, öffnete das Festland seinen Binnenmarkt für 539 taiwanische Produkte, während Taiwan 267 festländische Produkte in seinem Binnenmarkt durch das ECFA zuließ. Taiwan profitierte also überproportional von dem Vertrag.

Fujian vorangetrieben werden unter nun gänzlich anderen Vorzeichen. Dieser Machtwechsel auf Taiwan wurzelte maßgeblich im Widerstand gegen weitere dem ECFA folgende geplante Freihandelskommen, auf Taiwan entwickelte sich eine Ablehnung noch stärkerer Integration mit dem Festland (Beckershoff 2017). Dies wird in seinen empirischen Auswirkungen für die PFHZ Fujian noch ausführlich analysiert. Zunächst soll jedoch das Wirtschaftsprofil der Provinz Fujian und taiwanischen Investments etwa zum Gründungszeitpunkt der PFHZ 2015 unter Berücksichtigung der nun eingeführten historischen Entwicklungen dargelegt werden.

4.2 Wirtschaftsprofil der Provinz Fujian um den Beginn der Pilotfreihandelszonenpolitik 2015

Aufschlussreich für grundlegende Trends des Marktprofils der VR China und ihrer Provinzen sind die Ausführungen aus den jährlich herausgegebenen *China Statistical Yearbooks* bzw. (hier besonders relevant) den *Fujian Statistical Yearbooks*. Die Forschungsabteilung des *Hong Kong Trade and Development Council* (HKTDC) erstellt auf Grundlage dieser Darstellungen regelmäßig grafisch aufbereitete Übersichtsdarstellungen über die VR China insgesamt,⁶⁷ über einzelne Provinzen wie Fujian⁶⁸ oder sogar Städte wie Fuzhou.⁶⁹ Zusätzlich gibt es gesonderte Seiten zu den einzelnen PFHZ-Gebieten wie in Fujian.⁷⁰ Die folgende überblicksartige Darstellung basiert weitgehend auf diesem Material.⁷¹

⁶⁷ HKTDC (2022): Economic and Trade Information on China. Online aktualisiert zuletzt am 15. September 2022. Unter: <https://research.hktdc.com/en/article/MzIwNjcyMDYx> (abgerufen am 23. September 2022).

⁶⁸ HKTDC (2021a): Fujian: Market Profile. Online aktualisiert am 13. Mai 2021. Unter: <https://research.hktdc.com/en/data-and-profiles/mcpc/provinces/fujian> (abgerufen am: 23. September 2022).

⁶⁹ HKTDC (2021b): Fuzhou (Fujian) City Information. Online aktualisiert am 10. März 2021. Unter: <https://research.hktdc.com/en/data-and-profiles/mcpc/provinces/fujian/fuzhou> (abgerufen am: 23. September 2022).

⁷⁰ HKTDC (2019): China (Fujian) Pilot Free Trade Zone. Online aktualisiert zuletzt am 25. September 2019. Unter: <https://research.hktdc.com/en/data-and-profiles/mcpc/freetradezones/fujian-free-trade-zone> (abgerufen am: 23. September 2022).

⁷¹ Der Autor hat immer wieder statistische Daten von dieser Website verfolgt und digital gespeichert. Sie werden mit dem entsprechenden Datum versehen sowie grafisch aufbereitet eingefügt. Dies geschieht in Ermangelung einer Archivfunktion auf den Webseiten des HKTDC. Die Daten wurden, wo möglich und angebracht, mit der *China Statistical Yearbooks Database* (中国经济社会发展统计数据库) auf CrossAsia abgeglichen. Im Fließtext wird mit dem jeweiligen Jahr der Abrufung durch den Verfasser zitiert.

Der Agrarsektor stellte 2015 noch 8,2% der Wirtschaftsleistung Fujians und nahm seit 2005 kontinuierlich ab. Der sekundäre Sektor zum gleichen Zeitpunkt machte etwa die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts aus, während der Dienstleistungssektor seit 2005 leicht wuchs (siehe Abbildung 9). In Gesamtchina war 2015 hingegen der Dienstleistungssektor bereits etwa 50% groß (China Statistical Yearbook 2016 nach HKTDC 2016a), in der weitesten entwickelten Provinz des Landes Guangdong ist dieser Sektor noch größer. Mit dem Schwerpunkt der PFHZ auf der Entwicklung insbesondere des Dienstleistungssektors zeigt sich hier also der noch anspruchsvolle, vor der Provinz Fujian liegende, Weg.

Abbildung 9: Sektorale Zusammensetzung Bruttoinlandsprodukt Fujian, 2005-2015

	2005	2011	2015
Primär	12.6	9.2	8.2
Sekundär	48.5	51.6	50.3
Industrie	43.3	43.7	41.6
Tertiär	38.9	39.2	41.5

(Fujian Statistical Yearbook 2016 nach HKTDC 2016a)

Gleichzeitig ist erwähnenswert, dass der Dienstleistungssektor in Fujian im Jahr 2015 mit 12,3% bereits deutlich schneller wuchs als der Agrar- und Industriesektor (siehe Abbildung 10). Fujian befindet sich also mitten im Prozess der Umstellung seines Wachstumsmodells, liegt hierbei jedoch Jahre hinter den fortschrittlichsten Provinzen des Landes:

Abbildung 10: Wirtschaftliche Kennzahlen der Provinz Fujian, 2015-2016 (inflationsbereinigt)

Wirtschaftliche Indikatoren	2015		Jan - Sep 2016	
	Wert	Wachstum (in % zum Vorjahr)	Wert	Growth (in % zum Vorjahr)
BIP (RMB Mrd.)	2,597.9	9.0	1,828.7	8.4
Pro Kopf BIP (RMB)	67,966	8.0	—	—
Wertschöpfung (Ergebnis)				
Primärindustrie (RMB Mrd.)	211.8	3.7	138.5	3.7
Sekundärindustrie (RMB Mrd.)	1,306.5	7.4	917.0	7.6
Tertiärindustrie (RMB Mrd.)	1,079.7	12.3	773.1	10.2
Industrielle Wertschöpfung ²	1,016.5	8.7	811.6	7.8
Anlagevermögen (RMB Mrd.)	2,162.8	17.2	1,680.8	9.6
Einzelhandelsverkäufe (RMB Mrd.)	1,050.6	12.4	832.4	11.1
Inflation (Konsumpreisindex, Steigerung %)	—	1.7	—	1.6
Exporte (US\$ Mrd.)	113.0	-0.4	79.3	-6.6
Von ausländischen Unternehmen (US\$ Mrd.)	39.9	-6.2	26.7	-11.3
Importe (US\$ Mrd.)	56.3	-11.9	39.4	-7.3
Von ausländischen Unternehmern (US\$ Mrd.)	26.6	-16.9	16.4	-19.4
Realisierte ausländische Direktinvestitionen (US\$ Mrd.)	7.7	8.0	6.4	7.3

(Fujian Statistical Yearbook 2016 nach HKTDC 2016a)

Im sekundären Sektor erzielten traditionelle Industriebereiche wie Lederwaren, Textilien etc. 2015 noch einige der höchsten Wachstumsraten neben der Elektronikbranche (siehe Abbildung 11). Insgesamt sorgte 2015 die Schwerindustrie mit anteilig 47,6%

Wertschöpfungszuwachs noch immer für einen recht hohen Anteil (HKTDC 2016a), während in der PFHZ insbesondere die Entwicklung des Hochtechnologiebereichs, Smart Manufacturing und Leichtindustrie im Fokus stehen (siehe auch Folgekapitel). Allerdings wuchs auch der für die PFHZ wichtige Dienstleistungssektor schnell, zum Beispiel um 13,7% im Bereich der Finanzdienstleistungen oder 16,1% bei Transportdienstleistungen oder dem Tourismus (ebd.)⁷²:

Abbildung 11: Steigerung der Wertschöpfung von Industriezweigen in Fujian, 2015

	Prozentualer Anteil neuer industrieller Wertschöpfung
Leder, Felle, Daunen und zugehörige Produkte	9.2
Nichtmetallische Mineralprodukte	7.5
Telekommunikation, Computer & andere elektronische Ausrüstung	7.2
Landwirtschaftliche Haupt- & Nebenproduktverarbeitung	5.3
Textilindustrie	5.1
Kleidung	5.0
Elektrische Ausrüstung und Maschinen	4.7
Plastikprodukte	3.7

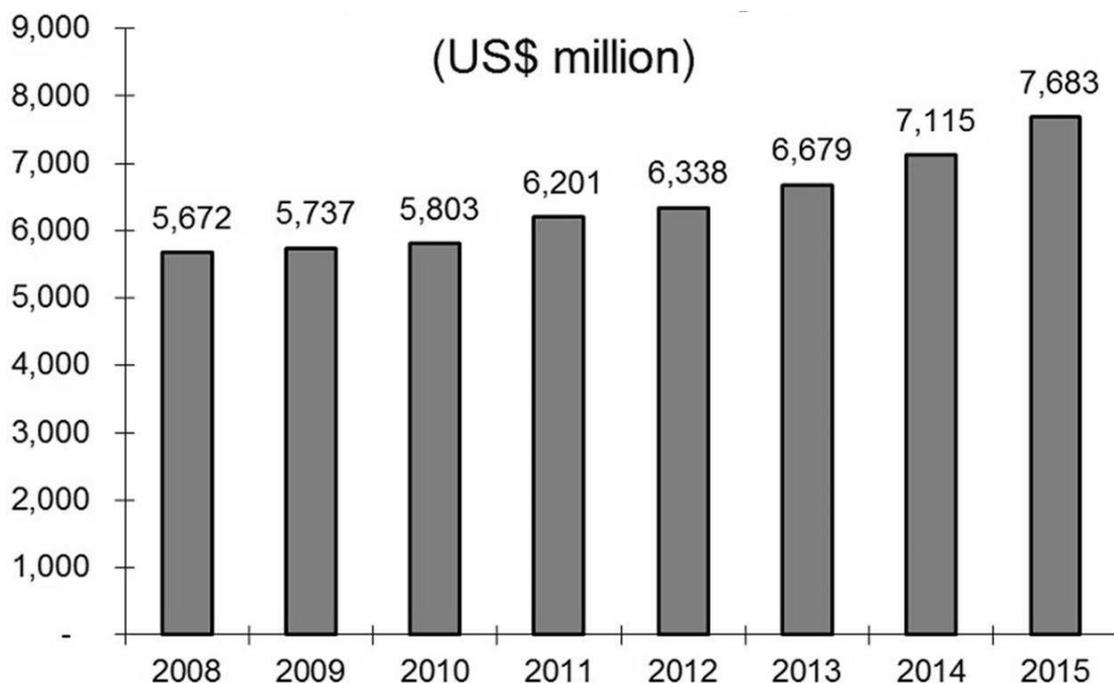
(Fujian Statistical Yearbook 2016 nach HKTDC 2016a)

2015 konnte Fujian 7,7 Mrd. USD ausländische Investitionen anziehen, was einen historischen Rekordwert darstelle (siehe Abbildung 12). Dies lag jedoch nach wie vor unter den Werten der weiter entwickelten anderen Küstenprovinzen (siehe Folgeabschnitt). Die

⁷² Die Angaben dieses Abschnitts stammen aus dem damaligen Fließtext der archivierten Website (HKTDC 2016a).

Hauptquelle der Investitionen ist mit 61,2% Hongkong, gefolgt von Taiwan und Singapur – allerdings investierten zahlreiche taiwanische Geschäftsleute über Hongkong auf dem Festland. Der verarbeitende Sektor zog anteilig 53,2% dieser Investitionen an (HKTDC 2016a). Taiwan lag 2015 hinter den USA, Hongkong, Japan und Philippinen auf Platz 5 der Exporte Fujians, während Taiwan bereits an der Spitze der Importrangliste Fujians stand. Importiert wurden vor allem Maschinen, Transportausrüstung und spezialisierte technische Ausrüstung, vermutlich zur Produktion. Die Exporte wiesen neben Maschinen und Anlagen vor allem die genannten traditionelleren Industriezweige wie Kleidung, Schuhwerk und Haushaltswaren auf (ebd.).

Abbildung 12: Realisierte ausländische Direktinvestitionen in der Provinz Fujian, 2015



(Fujian Statistical Yearbook 2016 nach HKTDC 2016a)

Den folgenden beiden Grafiken ist zu entnehmen, dass damit die bereits im Vorkapitel beschriebenen Trends der ausländischen Investitionsströme der 1990er-Jahre bis 2016 im Wesentlichen fortbestanden haben (siehe Abbildungen 13 und 14). Fujian konnte zwischen 1991 und 2016 5.652 Projekte mit ausländischer Kapitalbeteiligung aus Taiwan realisieren,

was landesweit 7,8% ausmachte. Die Provinz Jiangsu (rund um Shanghai) führte mit 31,4% vor Guangdong (19%) und Shanghai (15,3%), und sie alle liegen damit deutlich vor Fujian.

Abbildung 13: Taiwanische Direktinvestitionen in der VR China, 1991-2016

單位(Unit): 百萬美元(US\$million), %

地區 Area	2016年2月 Feb. 2016			2016年3月 Mar. 2016			2016年1-3月 Jan. -Mar. 2016			1991-2016年3月累計 Accumulation		
	件數 Cases	金額 Amount	佔總金額比重 Percent	件數 Cases	金額 Amount	佔總金額比重 Percent	件數 Cases	金額 Amount	佔總金額比重 Percent	件數 Cases	金額 Amount	佔總金額比重 Percent
江蘇省 Jiangsu	6	1,031.8	63.0	5	57.4	8.7	16	1,139.9	43.0	6,874	49,461.6	31.4
上海市 Shanghai	3	453.9	27.7	7	64.4	9.8	18	658.8	24.8	5,873	24,159.7	15.3
北京市 Beijing	0	0.0	0.0	2	404.9	61.7	6	415.3	15.7	1,305	4,127.6	2.6
廣東省 Guangdon	2	19.6	1.2	8	83.6	12.7	14	151.4	5.7	12,925	29,922.0	19.0
福建省 Fujian	5	59.6	3.6	5	14.1	2.1	14	143.2	5.4	5,652	12,231.7	7.8
天津市 Tianjin	0	35.0	2.1	0	0.0	0.0	1	36.1	1.4	954	2,825.4	1.8
河北省 Hebei	0	16.7	1.0	0	0.0	0.0	1	17.0	0.6	339	971.8	0.6
遼寧省 Liaoning	0	15.0	0.9	0	0.0	0.0	0	16.6	0.6	569	2,031.9	1.3
山東省 Shandong	0	0.3	0.0	1	2.5	0.4	1	14.5	0.5	1,049	4,216.4	2.7

(Grafik aus Vortrag einer wissenschaftlicher PFHZ-Konferenz 2017, Fuzhou, 2017)

Abbildung 14: Regionale Verteilung taiwanischer Investitionen in China, bis Juni 2016

Region	Cumulative investment as at June 2016		
	No. of projects	Approved investment amount (US\$ billion)	Share of investment amount
All regions, of which:	41,845	159.3	100.0%
Jiangsu	6,893	50.1	31.4%
Guangdong	12,933	30.3	19.0%
Shanghai	5,885	24.3	15.3%
Fujian	5,662	12.3	7.8%
Zhejiang	2,224	9.8	6.1%

(nach HKTDC 2017a)

Zuletzt sei angemerkt, dass die wichtigsten Städte der Provinz Fujian (Fuzhou, Xiamen, Putian, Quanzhou und Zhangzhou) 75,6% des BIP im Jahr 2015 stellten (HKTDC 2016a). Das bereits beschriebene historische Stadt-Land Gefälle blieb also in den Folgejahrzehnten grundsätzlich weiterhin bestehen. Im urbanen Raum liegt das BIP Fuzhous heute zwar höher als das von Xiamen (siehe Abbildung 15) – dies ist jedoch mit der wesentlich größeren Fläche Fuzhous (12.232 km²) gegenüber Xiamens (1701 km²) zu erklären. Beim Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner lag Xiamen 2017 mit 200 Millionen Yuan pro Kopf im gesamtchinesischen Vergleich lediglich hinter Shenzhen, Shanghai, Dongguan und Guangzhou⁷³ – allesamt ebenfalls Zentren ausländischer Direktinvestitionen.

Abbildung 15: Wirtschaftsindikatoren der größten Städte Fujians, 2015

Städte	BIP (RMB Mrd.)	Pro Kopf-BIP (RMB)	Industrielle Wertschöpfung* (RMB Mrd.)	Einzelhandelsverkäufe (RMB Mrd.)
Fuzhou	561.8	75,259	181.7	348.9
Quanzhou	613.8	72,421	284.0	245.9
Xiamen	346.6	90,379	121.9	116.8
Zhangzhou	276.7	55,569	120.5	77.7
Putian	165.6	57,888	75.3	55.9

(Fujian Statistical Yearbook 2016 nach HKTDC 2016a)

⁷³ China Daily (2017): Xiamen generates more GDP per skm than most Chinese cities. Online am 26. Juli 2017. Unter: http://www.chinadaily.com.cn/m/fujian/2017-07/26/content_30250125.htm (abgerufen am: 27. September 2022).

4.3 Schwerpunkte der Pilotfreihandelszone Fujian in Fuzhou, Xiamen und Pingtan

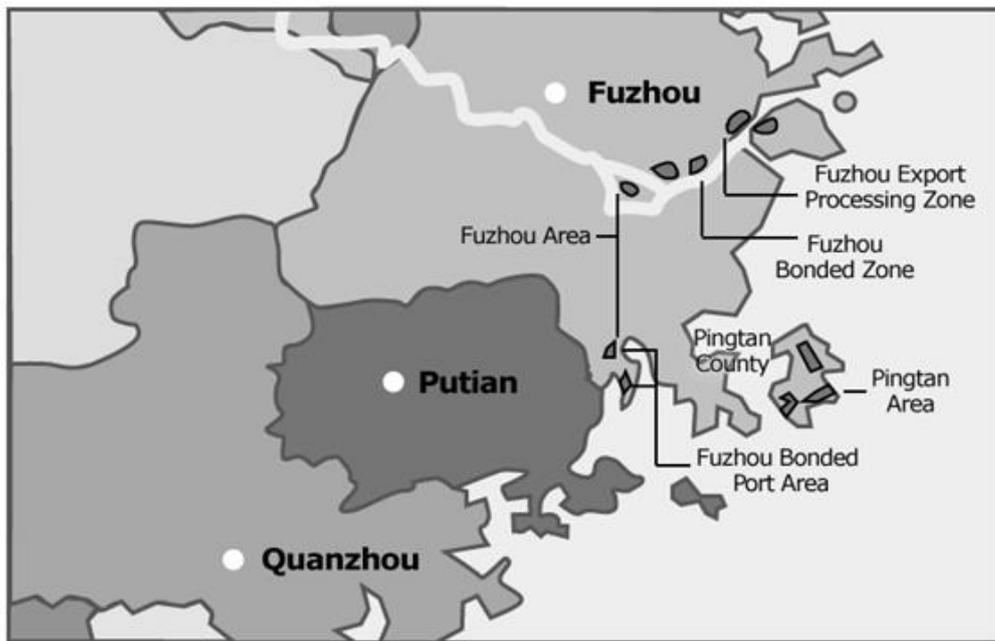
Die im Vergleich zu Chinas SWZ deutlich kleineren PFHZ mit ihren etwa 120 km² verteilen sich in Fujian (118,04 km²) auf die drei Subzonen Fuzhou (31,26 km²), Pingtan (43 km²) und Xiamen (43,78 km²). In Fuzhou bestehen zwei Schwerpunktgebiete, die unterteilt werden können in die *Fuzhou Economic and Technological Development Zone* und die *Fuzhou Bonded Port Area*. Unter die Wirtschafts- und Technologiezone fallen die Gebiete Majiang-Kuai'an, Chang'an, Langqi and Nantai Island und die Spezialterritorien der *Fuzhou Bonded Zone* (0,6 km²) sowie der *Fuzhou Export Processing Zone* (1,14km²). Der Schwerpunkt der Zonen liegt auf einem „internationalen, marktbasieren Wirtschaftsumfeld mit zuverlässigen Rechtssystem“ (HKTDC 2019). Genannt werden für Fuzhou die Förderung anspruchsvoller Produktionsprozesse der verarbeitenden Industrie und mit Fokus auf Taiwan die Entwicklung von Dienstleistung und Handel sowie Finanzinnovationen. Die *Bonded Port Area* (9,26 km²) wiederum ist zentraler Baustein für den Aufbau der *Maritimen Seidenstraße*, welche in Fuzhou beginnt (ebd.). Diese Untersuchung konzentriert sich vornehmlich auf den ersten Bereich als Teil der Innovations- und Wirtschaftspolitik Fujians.

Im Verhältnis zu Fuzhou und Xiamen war die dritte Subzone Pingtan zum Gründungszeitpunkt der PFHZ Fujian am wenigsten entwickelt. 2015 lebten etwa 400.000 Menschen in dem Gebiet und das BIP betrug 19,1 Mrd. Yuan mit einem Pro-Kopf-Einkommen von lediglich 30.728 Yuan.⁷⁴ Dies liegt doppelt bis dreimal niedriger als in Fuzhou und Xiamen. Deutlich wird anhand der Grafik (siehe Abbildung 16) jedoch die geographische Nähe (einschließlich der kürzesten möglichen Seeverbindung) Pingtans zu Taiwan, was entsprechende Entwicklungspotentiale bietet. In Pingtan lässt sich das Gebiet weiter einteilen in die *Port Economic and Trade Zone* (16 km²), die *New- and High-Tech Industrial Zone* (15 km²) sowie die *Tourism and Business Zone* (12 km²). Aufgrund des geringeren Entwicklungsgrades sollen vornehmlich ausländische Direktinvestitionen aus Taiwan angezogen werden. Die Hafenzonen soll Logistik- und Handelsdrehschreibe und

⁷⁴ World Trade Centers Association (o.J.): WTC Pingtan is currently under development. Online o.D. Unter: [https://www.wtca.org/world-trade-center-pingtang#:~:text=In%202015%2C%20the%20registered%20population,million\)%20with%20over%202.3%20million](https://www.wtca.org/world-trade-center-pingtang#:~:text=In%202015%2C%20the%20registered%20population,million)%20with%20over%202.3%20million) (abgerufen am: 27.09.2022).

später ein Freihandelshafen werden, die Hochtechnologiezone rund um die neu zu bauende Hochgeschwindigkeitszugstrecke ein Cluster in Forschung und Entwicklung und der maritimen Wirtschaft werden. Die dritte Zone zielt auf die Steigerung der Tourismus- und Freizeitbranche und Entwicklung Pingtans als Urlaubs- und Ferienregion ab.

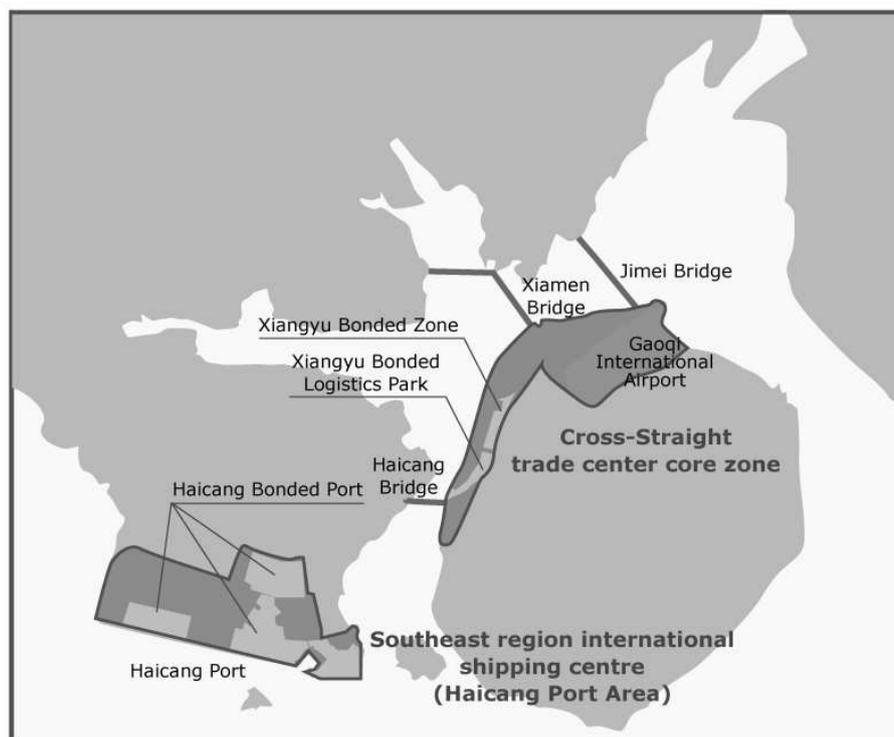
Abbildung 16: Geographische Lage der Subzonen Fuzhou und Pingtan der Pilotfreihandelszone Fujian



(nach HKTDC 2019)

Das Gebiet der Subzone Xiamen (siehe Abbildung 17) lässt sich einteilen in die *Cross-Strait Trade Centre Core Zone* (19,37 km²) sowie die *Southeast Region International Shipping Centre Haicang Port Area* (24,41 km²). Schwerpunkt des ersten Gebiets sind insbesondere Forschung und Entwicklung im Hochtechnologiebereich, Konsum und hochwertige Dienstleistungsangebote sowie als Besonderheit die Flughafen- und Flugzeugindustrie. Die *Xiangyu Bonded Zone* (0,6 km²) und der *Xiangyu Bonded Logistics Park* (0,7 km²) liegen ebenfalls hier. Xiamen soll zum bedeutenden Drehkreuz in der Gesamtregion Asien-Pazifik werden. Die Hafenzone konzentriert sich auf Logistik und Zoll, Produktveredelung und die Auslagerung von Dienstleistungsprozessen usw. Der Hafen an sich nimmt mit dem *Haicang Bonded Port* 9,51 km² der Fläche ein (HKTDC 2019).

Abbildung 17: Geographische Lage der Subzone Xiamen der Pilotfreihandelszone Fujian



(nach HKTDC 2019)

V. Politische Steuerung von Wirtschaftsreformen und -integration in der Pilotfreihandelszone Fujian⁷⁵

Dieses Kapitel untersucht die PFHZ Fujian empirisch und greift dafür auf die 2017 eigens vor Ort erhobenen und ausgewerteten Interviews mit Kadern und Investoren zurück. Zusätzlich werden relevante (teils interne) Primär- und Sekundärquellen ausgewertet. Nach einem Überblick zu dem institutionellen Setup der PFHZ Fujian (Kapitel 5.1) diskutiert es dieses steuerungspolitisch (Kapitel 5.2). Es folgen getrennte Abschnitte für die beiden Hauptaspekte der PFHZ Fujian, mit Fokus auf die Wirtschaftsreformen (Kapitel 5.3.1 und 5.3.2) und taiwanbezogenen Maßnahmen der PFHZ Fujian (Kapitel 5.3.3 und 5.3.4), wo die Ergebnisse im Einzelnen untersucht werden. Der erste Abschnitt behandelt jeweils das Policy-Design, der zweite die Implementierung und dessen steuerungspolitische Analyse.

5.1 Institutionelle Struktur der Pilotfreihandelszone Fujian: Die Bedeutung des Top-Level Design und der Zentralen Führungsgruppen

Die PFHZ Fujian wurzelt in älteren Vorüberlegungen, so hatte 2004 die Provinz Fujian vorgeschlagen, die gesamte Küstenlinie der Provinz in eine umfassenden *Western Taiwan Straits Economic Zone* (WTSEZ) aufzunehmen.⁷⁶ Dieser Vorschlag wurde 2011 mit einem nationalen Status versehen und erhielt entsprechende politische Bedeutung (Staatsrat 2011). Die Initiative zur Gründung der eigentlichen PFHZ Fujian selbst ging von Xiamen aus. 2014, bereits ein Jahr nach Gründung der Shanghaier PFHZ, legte Xiamen einen eigenen Entwicklungsplan für eine PFHZ vor.⁷⁷ Xiamen gilt als die am weitesten entwickelte Stadt der Provinz Fujian und war Standort einer der ersten vier landesweiten SWZ, weshalb dieses Vorgehen nicht überraschend ist. Die anderen beiden Subzonen Fuzhou und Pingtan entwickelten erst später auf Anrufung der Zentralregierung ihre eigenen Entwicklungspläne.⁷⁸ Es folgten intensive Verhandlungen über die gesamte

⁷⁵ In Übereinstimmung mit §6 der Promotionsordnung der Philosophischen Fakultät, Universität Tübingen, sei angemerkt, dass Teile der empirischen Ergebnisse dieses Kapitels und des Fazits im November 2022 in einem gemeinsamen Artikel mit Gunter Schubert in *The China Review* englischsprachig publiziert wurden (Schubert/Zhivkov 2022).

⁷⁶ Tung (2006) diskutiert taiwanische Perspektiven auf diese vorgeschlagene Zone.

⁷⁷ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Xiamen am 18. September 2017.

⁷⁸ ebd.

Verwaltungshierarchie zwischen allen betroffenen Regierungsstellen. Als Ergebnis des darauffolgenden Politikplanungszyklus wurde ein detaillierter Rahmenplan für die PFHZ Fujian im Jahr 2015 veröffentlicht. Dieser erste *PFHZ-Rahmenplan* (*Ziyou maoyi shiyan qu zongti fang'an*) wurde vom Staatsrat im April 2015 zeitgleich zur Gründung der Zone verabschiedet, bevor er zur Umsetzung an die unteren Ebenen (Provinz, Gemeinde, Distrikt oder Landkreis) weitergegeben wurde.⁷⁹

Inhaltlich umfasst der Plan von 2015 wichtige Reformmaßnahmen, vor allem die sogenannte „Negativliste“, welche festlegt, dass in allen Wirtschaftssektoren, die nicht ausdrücklich auf dieser Liste aufgeführt sind, ohne vorherige Genehmigung Investitionen grundsätzlich ermöglicht werden.⁸⁰ Der Plan listet sechs Reformpakete mit insgesamt 16 Maßnahmen auf. Diese reichen von „Vertiefung der Reform des Verwaltungssystems“, „Reform des Modells zur Verwaltung externer Kapitalinvestitionen“, „Vorantreiben von Innovationen bei der Zollabfertigung“ (einschließlich der Möglichkeit, Steuern und Zölle auf importierte Waren zur Weiterverarbeitung/Transport aus der PFHZ oder zum Verkauf auf dem Inlandsmarkt zu zahlen), „Ausweitung der Liberalisierung von Handel und Dienstleistungen gegenüber Taiwan“ (der längste Abschnitt), „Förderung von mehr Erleichterungen für Kontakte über die Taiwanstraße“, „Förderung der Finanzliberalisierung“ (einschließlich einer Öffnung für ausländische Währungen, die in die PFHZ eingeführt werden sollen sowie der Devisenabwicklung), „Ausweitung der Funktion von Finanzdienstleistungen“ (einschließlich der Zulassung neuer Instrumente der modernen Unternehmensfinanzierung), „Förderung der finanziellen Zusammenarbeit über die Taiwanstraße“ (einschließlich eines erleichterten Zugangs für taiwanische Finanzinstitute in die PFHZ und die Erlaubnis für diese Finanzinstitute, eine 51-prozentige Mehrheit an Joint Ventures über die Taiwanstraße zu halten) bis hin zu Sondermaßnahmen für die Entwicklung der PFHZ-Subzone von Pingtan als wichtiges Ziel für die Anziehung taiwanischer Investitionen und Unternehmen.

⁷⁹ Für eine Volltextversion in Chinesisch siehe http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content_9633.htm (abgerufen am: 14. März 2022).

⁸⁰ Der Negativlisten-Ansatz gilt als Paradigmenwechsel für die chinesische Politikgestaltung, da frühere Sonderwirtschaftszonen und andere Zonen normalerweise mit Positivlisten arbeiteten.

Der erste Rahmenplan wurde schließlich durch einen zweiten *Plan für den nächsten Schritt zur Vertiefung der Öffnung und Reform der China (Fujian) PFHZ (Jinyibu shenhua Zhongguo (Fujian) ziyou maoyi shiyanqu gaige kaifang fang'an)* ersetzt, der im Mai 2018 von der Zentralregierung verkündet wurde. Er ist somit als Mid-Term Anpassung innerhalb des fünfjährigen Politikplanungszyklus zu sehen.⁸¹ Der Nachfolgeplan ist kürzer, er skizziert zukünftige Reformanforderungen und berücksichtigt eine Reihe von Erfahrungen mit der Politikumsetzung in der vorangegangenen Periode. Im einleitenden Abschnitt legt der zweite Plan die drei Hauptziele der PFHZ Fujian folgendermaßen fest: als Experimentierfeld für eine neue Runde der Öffnung durch Wirtschaftsreformen und Innovation zu dienen, die Zusammenarbeit über die Taiwanstraße zu vertiefen und Drehscheibe für die Maritime Seidenstraße zu werden. Zu diesem Zweck sollen die Verwaltungsverfahren weiter gestrafft und die Dienstleistungen für sich ansiedelnde Unternehmen gestärkt werden, insbesondere im Bereich der Lizenzierung, bei der Genehmigung von Dokumenten, bei der Frachtabfertigung und beim Zugangs zu Informationen über bestimmte Regierungsrichtlinien. Der Plan fordert ferner die schrittweise wirtschaftliche Integration der PFHZ-Subzonen mit ihrer unmittelbaren Umgebung und nahegelegenen Städten, um ein wirtschaftlich stärker integriertes Fujian voranzutreiben. Anschließend soll das Dokument einen neuen Impuls für die Integration der Wirtschaft über die Taiwanstraße setzen, indem die Verwaltungseffizienz weiter verbessert und die Zollverfahren für ankommende taiwanische Unternehmen erleichtert werden, indem mehr und bessere Finanzdienstleistungen (insbesondere in Bezug auf Geldtransaktionen und Kredite über die Taiwanstraße) angeboten werden, und indem die Ansiedelung, Förderung der Einrichtung von Inkubatoren für taiwanische Start-ups in allen PFHZ-Subzonen sowie die Entwicklung der lokalen Verwaltung zur besseren sozialen Integration der in Fujian lebenden Taiwanern vorangetrieben werden.

Bei den Interviews vor Ort zeigte sich, dass die formelle Verantwortung zur Koordination der verschiedenen Vorschlagsentwürfe und deren Zusammenführung zu einem kohärenten Plan-Dokument der *Zentrale Führungsgruppe (ZFG) der China (Fujian) Pilot Free Trade*

⁸¹ Für eine Volltextversion auf Chinesisch siehe http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-05/24/content_5293013.htm (abgerufen am 25. März 2022).

Zone (Zhongguo Fujian Ziyou Maoyi Shiyangu Gongzuo Lingdao Xiaozu) auf Provinzebene als übergeordnetes Steuerungssubjekt obliegt. Den Vorsitz der ZFG hat der Parteisekretär Fujians inne. Zu den weiteren Mitgliedern gehören die Leiter der Partei- und Regierungseinheiten auf Provinz- und Gemeindeebene an den *guikou*, die direkt mit der PFHZ-Arbeit befasst und für sie verantwortlich sind.⁸² Die Arbeit der ZFG wird von einem speziell eingerichteten *PFHZ-ZFG-Exekutivbüro (sheng zimaoshiyangu gongzuo lingdao xiaozu bangongshi; oder Zimaoban)* koordiniert, das nominell der *Handelsbüro der Provinz (shangwuting)* angegliedert ist und von dessen Forschungsabteilung (*zhengce yanjiuchu*) koordiniert wird.⁸³ ⁸⁴ Dieses PFHZ-Exekutivbüro hat die Aufgabe, die *Verwaltungskomitees (zimaoshiyuanhui)* der drei PFHZ-Subzonen zu leiten, welche – als sogenannte „Regierungsbehörden“ (*paichu jigou*) der Provinzregierung von Fujian – die beiden ZFG auf Provinzebene sowie die drei untergeordneten ZFG der PFHZ-Subzonen auf kommunaler (Fuzhou, Xiamen) und Bezirksebene (Pingtan) einberufen. Daher bilden die vier PFHZ-ZFG, das PFHZ-Exekutivbüro und die PFHZ-Verwaltungsausschüsse der drei Subzonen den Kern des Systems (*xitong*) einer PFHZ-Governance, welche alle relevanten vertikalen (*tiao*) und horizontalen (*kuai*) beteiligten Behörden integrieren soll, die für die PFHZ-Politik verantwortlich sind (siehe Abbildung 18 unten). Diese Struktur zeigt sehr deutlich, wie das TLD Xi Jinpings auf den unteren Partei- und Staatsebenen institutionell in der PFHZ-Politik emuliert wird. Es gibt eine Kette der politischen Verantwortung, wobei die jeweils nachfolgende Ebene gleichzeitig Steuerungsobjekt der darüberliegenden Ebene sowie Steuerungssubjekt der nächsten Ebene ist.

Jede PFHZ-Subzone wird von der Provinzebene aufgefordert, eigene Reformkonzepte vorzulegen, die einerseits zeigen müssen, dass der nationale Entwicklungsplan sorgfältig

⁸² Dies sind in Fujian unter anderem die Leiter des Politischen Büros der Provinz, der Organisationsabteilung der Provinz, der Propagandaabteilung der Provinz, das Büro für Taiwan-Angelegenheiten der Provinz, der Entwicklungs- und Reformkommission der Provinz, das Finanzministerium der Provinz, die Handelskammer der Provinz, das Provinzbüro für Industrie und Handel, das Provinzbüro für Inspektion und Quarantäne, das Xiamen Büro für Inspektion und Quarantäne, die Fuzhou- und Xiamen-Zweigstellen der Nationalen Zollverwaltung und die Fuzhou-Zweigstelle der People's Bank of China (der Zentralbank des Landes).

⁸³ Ebenso beruft das PFHZ-Exekutivbüro die Leiter einer Reihe relevanter Provinz- und Gemeindeverwaltungsbüros, die auch Mitglieder der PFHZ-ZFG sind.

⁸⁴ Unterabteilungen des *Zimaoban* beschäftigen sich speziell mit den Reformbereichen der PFHZ wie Handel, Investitionen, Finanzen und Rechtssystem (Interview mit leitenden Beamten der Subzone Fuzhou, 9. September 2017).

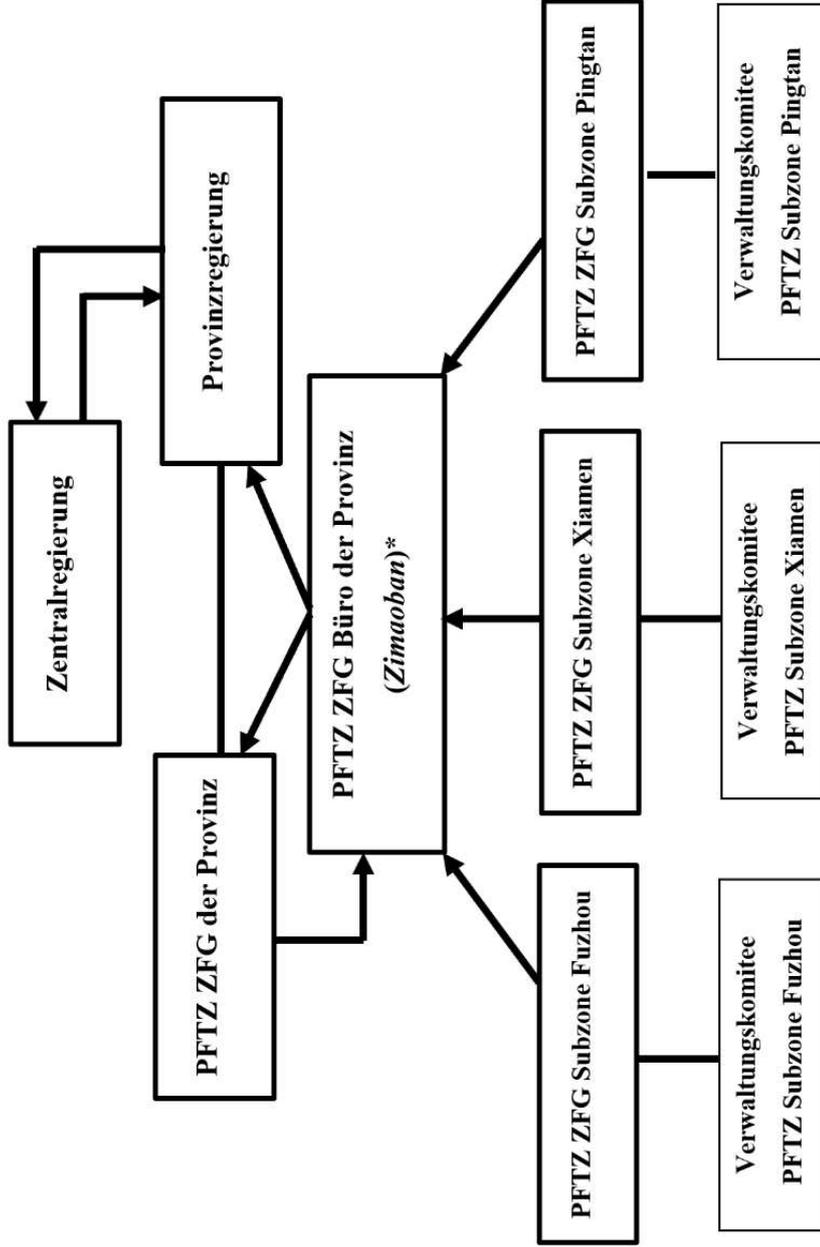
durchgeführt wird, und dass andererseits vor Ort neue Reformideen entwickelt wurden, die einen „Mehrwert“ gegenüber dem schaffen, was in Bezug auf die ordnungsgemäße Umsetzung von Richtlinien auf höherer Ebene getan wurde. Mindestens alle sechs Monate finden Koordinierungstreffen des *Zimaoban* mit den Subzonen statt.⁸⁵ In der praktischen Entwicklung einzelner Maßnahmen kommen zusätzlich eine Reihe von notwendigen vertikalen und horizontalen Koordinierungsvorgängen über das gesamte politische System der VR China zwischen zentral- und lokalstaatlicher Ebene zum Tragen. Politische Einzelmaßnahmen der PFHZ Fujian finden in vielen verschiedenen Politikfeldern wie Handel, Dienstleistungen, Finanzen etc. statt, sodass je nach Themenbereich und Zuständigkeit mitunter gänzlich andere zentralstaatliche Akteure mit am Tisch sitzen und jeweils entsprechende Formen der politischen Steuerung gefunden werden müssen (die Folgekapitel diskutieren die dabei entstehenden Herausforderungen im Einzelnen).

Die eingesandten lokalen Arbeitsberichte werden vom *Zimaoban* gebündelt, um einen Entwurf für einen Provinzbericht zu erstellen, welcher die ZFG der PFHZ an die Provinzebene und schließlich an die Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC) auf zentralstaatlicher Ebene vorlegt. Der NDRC arbeitet mit anderen beteiligten Ministerien zusammen, um die Gesamtleistung der PFHZ Fujian zu bewerten. Der Provinzbericht muss die Leistung und den künftigen Reformverlauf der gesamten PFHZ kohärent darstellen. Einem Behördenvertreter aus den Interviews zufolge sind insgesamt 51 nationale Ministerien und Kommissionen an der PFHZ-Politikumsetzung und -evaluation beteiligt. Es gab für die Vorschläge eines neuen, zweiten Planentwurfs im Jahr 2018 von dort mehr als 100 Stellungnahmen. Jede davon muss ausgewertet werden. Diese Koordinierungsaufgaben erfordern enorme Ressourcen bei der PFHZ-Governance.⁸⁶

⁸⁵ Interview mit leitenden Beamten der Subzone Fuzhou, 9. September 2017.

⁸⁶ Interview mit einem leitenden Beamten der Handelskammer Fujian am 17. September 2017.

Abbildung 18: Administrative Gliederung und staatliche Akteure der Pilotfreihandelszonenpolitik in Fujian



* angegliedert an das Handelsbüro der Provinz Fujian

(eigene Darstellung)

5.2 Der Steuerung des Politikprozesses in der Pilotfreihandelszone Fujian zwischen Provinzebene und lokalen PFHZ-Verwaltungskomitees

Für die drei lokalen PFHZ-Verwaltungskomitees in Fujian gibt es eine Vielzahl von Aufgaben. Sie müssen „Politikinnovationen“ (*chuangxin*) hervorbringen, deren Erfolg mittels ihrer Verbreitung (*tuiguang*) in die anderen PFHZ-Subzonen (Markierung einer Leistung im lokalen Wettbewerb) und höher bis zur kommunalen, provinziellen und nationalen Ebene gemessen wird. Wie die Feldforschung zeigte, nehmen lokale Kader in den Subzonen diese Aufgabe sehr ernst. Sie müssen ihre spezifischen „politischen Neuerungen“ sorgfältig in den entsprechenden Abschnitten der verschiedenen Arbeitsberichte auflisten und diese regelmäßig den höheren Ebenen (also dem *Zimaoban* und der PFHZ-ZFG) vorlegen. In der Fujian PFHZ besteht ein gewisser Wettbewerb zwischen den drei Teilzonen, allerdings müssen Vorgesetzte auf kommunaler und Provinzebene darauf achten, dass ihre Einschätzungen bezüglich der an die oberen Ebenen gemeldeten Umsetzungsergebnisse nicht zu sehr auseinanderdriften, da alle Teilzonen effektiv arbeiten sollen. Wie die Befragten mitteilten, nehmen die Behörden auf Provinz- und Stadtebene eine sorgfältige Bestandsaufnahme des „strategischen Denkens“ (*celüe silu*) ihrer PFHZ-Subzonen zur weiteren PFHZ-Entwicklung vor.⁸⁷ Damit ist der Einklang lokaler politischer Initiativen mit den nationalen Zielen der PFHZ gemeint. Daher erzeugt der Politikprozess erheblichen Druck auf jeder Verwaltungsebene, aber insbesondere in den Verwaltungsausschüssen der PFHZ-Subzonen. Sie steuern und verwirklichen die politischen Reformmaßnahmen und müssen externe Steuerungsobjekte wie die korporativen Akteure sowie von den Maßnahmen angeworbene Individuen von der PFHZ überzeugen.

Bei der Politikformulierung für die Entwicklungspläne läuft es in der Praxis folgendermaßen: Die PFHZ-Verwaltungskomitees machen Vorschläge für politische Reformen, das *Zimaoban* antwortet mit einer von drei Optionen: Genehmigung (*pizhun*); Revision (*gaige*) oder Ablehnung (*jujue*). Im Falle einer Überarbeitung übernimmt stets das PFHZ-Exekutivbüro die Politikkoordinierung über die Verwaltungsebenen hinweg: Es schickt die Vorschläge zurück an die Verwaltungsausschüsse der Subzonen und dann, nachdem diese

⁸⁷ Interview mit einem führenden Kader des Verwaltungskomitees der PFHZ von Fuzhou, Fuzhou, 9. September 2017.

ihre Überarbeitungen vorgenommen haben, zurück an die Regierungsbüros auf höherer Ebene (Gemeinde- und Provinzebene), welche zuständig für die betreffenden Politikbereiche sind. Man kommunizierte in dieser frühen Phase auch mit Regierungsstellen auf zentralstaatlicher Ebene, da der *Staatsrat* schließlich den Gesamtplan der PFHZ Fujian verabschieden muss. Die PFHZ-ZFG der Provinz Fujian hat in Fujian als Steuerungssubjekt die letzte Entscheidungsbefugnis für diesen Plan. Dieser komplexe Aufbau erforderte mehrere Runden sorgfältiger Verhandlungen über einen Zeitraum von etwa 18 Monaten, bevor der endgültige Entwurf des zweiten nationalen Plans für die PFHZ Fujian im Mai 2018 von der Zentralregierung verkündet werden konnte.⁸⁸

In den PFHZ-Dokumenten wie dem Cadre Reader und auch den Interviews wurde der Anspruch gesetzesbasierte Reformen durchzuführen (*rule of law*) stark betont. Auf Basis der vom Staatsrat verabschiedeten PFHZ-Entwicklungsplänen (2015, 2018). Sie stellen die Phase der *Politikformulierung* im Policy-Cycle dar. Hinzu kommen für Fujian die beschlossenen Entwicklungspläne durch den lokalen Volkskongress der Provinz. Hierdurch wird in dort definierten Bereichen rechtlich ermöglicht, von bestehenden Gesetzen der VR China (zum Beispiel dem Gesetz zu ausländischen Direktinvestitionen) räumlich begrenzt in den PFHZ abzuweichen. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch auch, dass sehr weitergehende Reformmaßnahmen, die über die bestehende Rechtsgrundlage hinausgehen, erst durch eine weitere PFHZ-spezifische Gesetzgebung möglich werden.⁸⁹ So soll der von Xi Jinping explizit geforderte geordnete und koordinierte Reformprozess gewährleistet werden, der sich somit von Vorgängerregierungen, wo lokal mitunter ohne Zustimmung oberer Ebenen gehandelt wurde, unterscheidet. Dies sei ein iterativer Prozess, der sich stetig verbessere.⁹⁰

Hauptgrund für diese Vorgehensweise ist die angesprochene nationale Ausrichtung der PFHZ: Die unteren Ebenen sind angehalten, ihre Politiken für die PFHZ zwar lokal zu entwickeln und ihre spezifischen Standortvorteile zu nutzen, diese aber stets im Einklang

⁸⁸ Interview mit einer Gruppe leitender Beamter der Subzone Fuzhou am 21. März 2017.

⁸⁹ Interview mit leitenden Beamten der Subzone Fuzhou, 9. September 2017.

⁹⁰ Interview mit leitenden Beamten der Subzone Fuzhou, 21. März 2017.

mit den nationalen Zielen zu tun. Ein Fokus nur auf den kurzfristigen lokalen Vorteil wurde in Gesprächen mehrfach als ideologisch falsch scharf zurückgewiesen und dürfe – anders als mitunter in der Vergangenheit – nicht Maßstab der PFHZ-Politikentwicklung sein. Langfristig könnten hingegen die geeigneten Maßnahmen, so die Testphase erfolgreich abgeschlossen ist, zu einem Gesetz über die Pilotfreihandelszonen oder zur Übernahme in allgemein angewendete Gesetze der VR China führen. Die konkreten Reformen werden jedoch nicht zentral vorgegeben. Es werde in den Plänen bewusst ein gewisser *Trial & Error*-Spielraum für die Entwicklung lokaler Maßnahmen in der Phase der *Politikimplementierung* offen gehalten.⁹¹

Diese Vorgehensweise zeigt, dass Chinas jüngste PFHZ-Politik ebenso streng von oben kontrolliert wird wie sie (nach wie vor) von kontinuierlichem Input von unten abhängt. Wie Kader in Gesprächen wiederholt erklärten, *müssen* sie ihre eigenen Reformideen entwickeln, aber – was entscheidend ist – sie können dabei nicht frei experimentieren oder als *Policy Entrepreneurs* fungieren, die zuerst die Umsetzung der Politik vorantreiben und später die Zustimmung der oberen Ebene einholen, wie es üblich war während der Hu-Wen-Ära (2002-2012) (Heilmann 2008, 2009; Ahlers/Schubert 2015; Ahlers/Heberer/Schubert 2016; Chen 2017). Darüber hinaus konkurrieren die Bürokratien der drei PFHZ-Subzonen um die Erlaubnis, „innovative Politiken“ zu erforschen, ebenso wie die Provinzen gegenüber der Zentralregierung:

„Es ist ein sehr schmerzhafter Prozess für uns, ständig darüber nachzudenken, wie wir innovativ sein können. Wir haben bereits viele Reformen für die oberen Ebenen vorgeschlagen und kleinere Reformen wurden alle bereits umgesetzt. Jede Subzone muss sich an das Zentrum wenden, um eine Maßnahme zu genehmigen, die Sie im Sinn hat, während die Subzonen die Initiative ergreifen müssen, um diese Reformen zu entwerfen und dann um Genehmigung für die Umsetzung zu bitten. Dies betrifft sowohl die PFHZ-Subzonen und ihre Vorgesetzten als auch die Zentral-Lokal-Beziehungen im Allgemeinen. Zonenverwaltungen müssen mit dem Zentrum verhandeln, um berechtigt zu sein, bestimmte Reformen zu prüfen, aber das Zentrum gewährt ihnen dieses Privileg nicht immer. Heute kann es Fujian sein, morgen Zhejiang.“⁹²

⁹¹ ebd.

⁹² Interview mit einem Beamten des Verwaltungskomitees der PFHZ-Subzone von Fuzhou, 7. September 2019. Zitiert nach Schubert/Zhivkov 2022

Aus einer steuerungstheoretischen Perspektive können folgende erste Schlussfolgerungen gezogen werden (Schubert/Alpermann 2019, siehe erneut Abbildung 3): Bei der *Formulierung einzelner politischer Maßnahmen* operieren die PFHZ-Verwaltungskomitees (Subzonen-Ebene) und das *Zimaoban*/die PFHZ-ZFG (Provinzebene) im Steuerungsmodi der *Verhandlung*. Die obere Ebene nutzt dabei diverse *Steuerungsinstrumente*. Mittels *Delegation* mandatiert sie die Teilzonen zur Entwicklung von Reformvorschlägen, die Innovation hervorbringen sollen. Das versetzt die Subzonen-Verwaltungskomitees in eine Doppelrolle. Sie sind *Steuerungsobjekt* der Provinzebene, es wird sowohl ihre *Leistungsbilanz* gemessen als auch eine individuelle *Kaderbewertung* vorgenommen und bestimmte *Finanzmittel* werden ihren Subzonen zugewiesen (weitere *Steuerungsinstrumente*). Gleichzeitig sollen die Subzonen geeignete Maßnahmen als *Steuerungssubjekt* selbst vor Ort entwickeln. In den Folgekapiteln ist zu untersuchen, wie die Verwaltungskomitees dieser Aufgabe gerecht werden können und welche *Steuerungstaktiken* sie hierzu nutzen. Dazu zählen ihre Fähigkeiten *politische Netzwerke zu knüpfen* und *Interessenskoalitionen* zu schmieden (bis hin zu zentralstaatlichen Ministerien und Kommissionen, siehe Zitat oben), damit sie das Reform-Mandat erhalten können. Zweitens ist herauszuarbeiten, wie sich für die PFHZ-Subzonen die *Interaktion mit den vorgesetzten Behörden* gestaltet. Drittens ist zu klären, wie gut ihre lokalen politischen Maßnahmen auf die angezielten (idealerweise zu steuernden) *gesellschaftlichen Akteure* wirken. Wie effektiv ergänzen sich systembedingte, verwaltungsinterne Logiken und die Bedürfnisse der gesellschaftlichen Marktteilnehmer bei der politischen Steuerung?

Allerdings ist für die PFHZ wie auch bei anderen Politikfeldern (Alpermann/Zhan 2019) eine *Mischung an Steuerungsmodi* anzunehmen: Wirtschaftsentwicklung betreiben keineswegs nur die PFHZ, sondern alle Gebietskörperschaften (ebenso andere PFHZ und Zonentypen) in China gleichermaßen. Selbst wenn für die Formulierung *einzelner* PFHZ-Maßnahmen *Verhandlung* der zu untersuchende Steuerungsmodi ist, prägt für das *wirtschaftliche Umfeld als Ganzes* doch auch ökonomischer und politischer *Wettbewerb* die PFHZ Fujian und ihre Teilzonen – und mag das jeweilige Handeln einiger Akteure erklären. Ebenso sind *diskursive Elemente von Steuerung* gerade zwischen den taiwanischen Unternehmern und zwischen lokalen Behörden und Investoren näher anzusehen.

Nach ihrer Implementierung entscheidet die Provinzregierung über die mögliche Diffusion der in den PFHZ-Subzonen eingeleiteten Reformen, wenn sie diese für ausreichend geeignet und überzeugend befindet, um in der gesamten Provinz angewendet zu werden. Die Zentralregierung kann in ähnlicher Weise eine Reihe dieser Reformen auswählen und sogar landesweit zur Ausweitung und Übernahme in andere Gebietskörperschaften empfehlen. Dies ist sicherlich die größtmögliche Anerkennung für das, was eine Provinz oder eine lokale Regierung in Bezug auf die Innovation durch ihre PFHZ-Politik erreichen kann. Das *Blaubuch der PFHZ Fujian* (in der Folge *Blaubuch*) listet (bis September 2018) 339 innovative vor Ort entwickelte Maßnahmen in 13 Feldern, wovon 136 provinzwweit und 32 sogar landesweit zur Implementierung empfohlen wurden. Von den in den Entwicklungsplänen geforderten 186 Zielen habe man 179 abgeschlossen (Huang et. al 2019: 2f.).⁹³ Zudem erklärte Huang Maoxing, der Leiter des PFHZ-Forschungsinstituts von Fujian, auch Mitglied des Nationalen Volkskongresses, im März 2019 öffentlich, dass die Provinzregierung von Fujian seit der Gründung der PFHZ Fujian 339 Reformmaßnahmen angestoßen habe, von denen 118 als „nationale Pioniere“ (*quanguo shouchuang*) angenommen wurden.⁹⁴ Andere Gebietskörperschaften in China sind nicht gezwungen, eine Reform auch in ihrer Jurisdiktion umzusetzen, die zur Nachahmung auf provinzieller oder nationaler Ebene empfohlen wurden, sie werden aber hierzu ermutigt. Die Anerkennung auf höherer Ebene wird in allen Arbeitsberichten auf jeder Verwaltungsebene sorgfältig dokumentiert.

⁹³ In gleicher Weise müssen die Subzonen Erfolge an die Provinzebene nachweisen. Der Arbeitsbericht des Verwaltungsausschusses der PFHZ-Subzone Pingtan vom März 2017 listet beispielsweise fünf Reformmaßnahmen von 10 „großartigen innovativen Maßnahmen“ (*shida chuangxin jucuo*) auf, die als Musterbeispiele für die Nachahmung in die Empfehlungen für Provinzen gelten. Sieben von 10 „großen Öffnungsmaßnahmen“ (*shida kaifang jucuo*) wurden in die Provinzempfehlungen von 2016 aufgenommen. Es wird auch festgestellt, dass die Pingtan-Erfahrungen an anderen Orten (*qita quyu tuiguang*) nach dem Prinzip „vom Experiment zum Abschluss zur Erweiterung“ (*bian shidian, bian zhongjie, bian tuiguang*) gefördert wurden, und dass in den 19 neuen „Erfahrungen mit Reformexperimenten“ (*gaige shidian jingyan*), die vom Staatsrat verkündet wurden, vier erfolgreich in der PFHZ Fujian (Pingtan PFHZ Subzone Verwaltungskomitee 2017) implementiert wurden. Die Arbeitsberichte vom September 2018 klingen sehr ähnlich (Pingtan PFHZ Subzone Verwaltungskomitee 2018).

⁹⁴ Siehe 'Huang Maoxing dabiao: fujian zimaoqu yong chuangxin daidongle quyu jingji fazhan (Vertreter Huang Maoxing: Die PFHZ Fujian nutzt Innovationen zur Stimulierung der regionalen Wirtschaftsentwicklung. In: *Jingji ribao*. Online 11. März 2019, unter: http://www.ce.cn/cysc/newmain/yc/jsxw/201903/11/t20190311_31655388.shtml (abgerufen am 25. März 2022).

Die internen, jährlich zu erstellenden Arbeitsberichte der drei PFHZ-Subzonen zeigen sehr detailliert, wie lokale Beamte ihren Vorgesetzten die Umsetzung der Politik „verkaufen“. Jeder Bericht ist mehr oder weniger gleich aufgebaut: Sie beginnen mit einem Überblick über politische Innovationen (*chuangxin*) und Ergebnisse während des abgedeckten Zeitraums in Bezug auf Verwaltungsvereinfachungen, Handelserleichterungen und Reformen des Finanzsektors (letztere beschränken sich normalerweise auf die Berichterstattung über steigende Zahlen der Finanzinstitute und eine Ausweitung ihrer Kreditlinien und Devisentransaktionen zur Abrechnung), Schutz des geistigen Eigentums und Rechtsreformen. Darauf folgt ein Abschnitt über spezifische Maßnahmen zur Förderung des Handels und der Verwaltungszusammenarbeit über die Taiwanstraße hinweg. Weiterhin heben die Berichte den Beitrag der jeweiligen Subzone zum Aufbau der Maritimen Seidenstraße des 21. Jahrhunderts (Xiamen und Fuzhou) hervor, bevor sie die wichtigsten Reformziele während der neuen Umsetzungsperiode skizzieren. Spezifische Implementierungsprobleme werden nicht direkt genannt (siehe z. B. Xiamen PFHZ Subzone Verwaltungskomitee 2017; Fuzhou PFHZ Subzone Verwaltungskomitee 2018). Dieser Eindruck aus der Lektüre könnte auf ein steuerungstaktisches Bewältigen (*coping*) in den PFHZ-Subzonen hindeuten, muss aber in der Folge genauer untersucht werden. Außerdem gibt es zusätzliche Berichte über spezifische Reformen im Zusammenhang mit der Interaktion über die Taiwanstraße (z.B. Fujian PFHZ ZFG Exekutivbüro 2020). Nicht nur muss die politische Umsetzung aller Richtlinien von der Subzone akribisch dokumentiert werden. Die Kader können jederzeit von einem aus dem PFHZ-Exekutivbüro der Provinz entsandten Inspektionsteam in jede der drei Unterzonen unangekündigt geprüft werden.⁹⁵

Doch wie gut gelingen all diese anspruchsvollen Aufgaben? Dies erläutert das folgende Kapitel, aufgeteilt in die zwei wesentliche Reformbereiche (Umbau des chinesischen Wirtschaftsmodells, Förderung der Beziehungen über die Taiwanstraße). Zunächst werden jeweils Kern-Reformbereiche dargestellt und anschließend in einem weiteren Kapitel die Policy-Implementierung und die politischer Steuerung der PFHZ Fujian besprochen.

⁹⁵ Gelegentlich werden externe private Beratungsunternehmen damit beauftragt, diese Berichte zu überprüfen, insbesondere, wie ausgedrückt wurde, um zu beurteilen, ob die darin angesprochenen „Innovationen“ wirklich etwas Neues einführen oder nur Makulatur sind.

5.3 Politikmaßnahmen der Pilotfreihandelszone Fujian: Erfolge und Probleme

5.3.1 Policy-Design und -inhalte: Vorantreiben wirtschaftlicher Transformation in zentralen Reformbereichen

Aus den in der Einleitung genannten 8+1 Handlungsfeldern der PFHZ sind für die Reform des chinesischen Wachstumsmodells insbesondere Reformen im Handels-, Finanz- und Dienstleistungssektor entscheidend. Handel und Konsum sind wesentliche Wachstumstreiber einer Dienstleistungsgesellschaft, zu welcher die chinesische Wirtschaftsentwicklung strebt. Insbesondere das Tempo der Finanzreformen galt vor Gründung der PFHZ in China als der vergleichsweise am wenigsten fortgeschrittenste Aspekt von „Reform und Öffnung“ (Riedel/Jin/Gao 2007: 16f.). Die Fortschritte in den o.g. Reformgebieten werden in diesem Kapitel analysiert und unter Einschluss der fortwährenden Bedeutung ausländischen (taiwanischen) Kapitals in Fujian hierfür betrachtet. Weitere der genannten acht Handlungsfelder wie das Zollwesen und die Besteuerung sind eng hiermit verknüpft und die Reform administrativer Funktionen (beispielsweise e-Governance) durchzieht all diese Politikfelder. Zudem wird der sich derzeit stark verändernde verarbeitende Sektor angesprochen.

Industrie und Dienstleistungen

Im Handelsbereich sind für die PFHZ-Reformen insbesondere die Einführung der Negativliste, die Importpolitik, die Verkürzung administrativer Prozesse und die Fortentwicklung bezüglich tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse, welche ausländische Konzerne einschließlich Start-Up Gründer gegenüber Festland-Unternehmen zuvor hatten, anzusprechen.

Das Einführen der *Negativliste* in den PFHZ stellte einen Paradigmenwechsel in der chinesischen Politik dar. Statt genau definierte Bereiche ausländischer Investitionen zuzulassen, wird prinzipiell jedes nicht explizit durch die Negativliste ausgeschlossene unternehmerische Handeln in den PFHZ ohne vorherige Genehmigung ermöglicht. Zu

Beginn der ersten PFHZ Shanghai umfasste die dortige Negativliste noch 190 Bereiche.⁹⁶ Die Negativliste wurde über die Jahre des Bestehens der PFHZ erheblich verkürzt. Die PFHZ gingen hierbei stets am weitesten voran; mittlerweile wurde das in der PFHZ erprobte Prinzip der Negativliste an sich aber auf ganz China ausgedehnt. Die Restriktionen der Negativliste bleiben jedoch innerhalb der PFHZ stets ein Stück geringer als landesweit: So wurde 2020 die PFHZ-Negativliste von 37 auf 30, die landesweite Negativliste von 40 auf 33 Sektoren verkürzt. Noch verschlossene Sektoren sind unter anderem Rohstoffabbau, Transport, Telekommunikation, Internet, Rundfunk oder die Filmindustrie.⁹⁷ Aktuell (2022) sind noch 27 Bereiche in den PFHZ und 31 landesweit von ausländischen Investitionen ausgenommen.⁹⁸ In diesem Bereich kann den PFHZ allgemein also durchaus eine wichtige Pionier-Rolle zugesprochen werden. Zudem wurden die mit ausländischen Direktinvestitionen verbundenen Planungsprozesse zum Beispiel beim Bau gestrafft.⁹⁹ Die PFHZ Fujian indes habe, landesweit führend, speziell für taiwanische Investoren zudem mehr als 50 neue Felder der Dienstleistungsbranchen wie Finanzen, Telekommunikation oder Medizin geöffnet (Huang et. al 2019: 5).

Allerdings ist die prinzipielle Erlaubnis von Investitionen keinesfalls gleichzusetzen mit einer absoluten Gleichbehandlung aller inländischen und ausländischen Marktteilnehmer – so oft Pressemitteilungen dies auch so verkünden. Vielfache Beispiele aus den Interviews in Fujian bezeugen dies: Eine Gründerin im Kosmetik-Bereich in Fuzhou würde gerne fortschrittliche taiwanische Produkte in China verkaufen. Dies ist in den PFHZ grundsätzlich möglich. Jedoch muss für das spezifische Produkt eine Lizenz der chinesischen Behörden erteilt werden. Dieser Prozess dauere für jedes ihrer Produkte 8 Monate. Festländische Unternehmen könnten vergleichbare Lizenzen für ihre Produkte innerhalb einer Woche

⁹⁶ The US-China Business Council (2014): “Changes to Shanghai FTZ Negative List Fall Short of Expectations.” Online unter: <https://www.uschina.org/changes-shanghai-ftz-negative-list-fall-short-expectations> (abgerufen am: 17. März 2022).

⁹⁷ China Briefing (2021): “China’s 2020 New Negative List Signals Further Opening-Up”. Online am 1. Juni 2020, unter: <https://www.china-briefing.com/news/chinas-2020-new-negative-lists-signals-further-opening-up/> (abgerufen am: 17. März 2022).

⁹⁸ Lokalregierung Fujian (2022): “China shortens negative lists for foreign investment.” Online am 4. Januar 2022, unter: <https://fdi.swt.fujian.gov.cn/en/show-12352.html> (abgerufen am: 17.03.2022).

⁹⁹ Beispielsweise wurden früher notwendige Vorabprüfungen in vielen Bereichen abgeschafft und ein System paralleler Genehmigung und Planung etabliert. In Fujian wurde dies durch Xiamen zuerst vorangetrieben (Huang et al. 2019: 32f.).

bekommen.¹⁰⁰ Ähnliche Schilderungen wiederholten sich in zahlreichen Gesprächen.¹⁰¹ Grundsätzlich werden in China enorm hohe Anforderungen an die Qualität ausländischer Waren bspw. durch die zuständigen Quarantäne-Behörden gestellt. Diese Produkte seien zwar häufig bereits nach anspruchsvollen ausländischen Standards zertifiziert, die China jedoch rechtlich nicht anerkenne, sondern stattdessen eigene oder noch höhere Anforderungen stelle.¹⁰² An festländische Unternehmen hingegen würden vergleichbare Mindeststandards nicht angelegt. Zwar wird von den Taishang grundsätzlich akzeptiert, dass gewisse Standards erfüllt werden müssen, jedoch fordern sie, dass etablierte ausländische Normen auch in der VR China anerkannt werden.¹⁰³ Trotzdem könne durch die PFHZ immerhin einige Spezialausrüstung importiert werden, die vorher nicht zugelassen war.¹⁰⁴ Im Grunde stehe dem offenen Prinzip der Negativliste aber erneut eine zeitraubende *de-facto* Positivliste für die Genehmigung individueller Produkte gegenüber: „Nachdem deine Firma gegründet und [in die Zone] hineingekommen ist, bilden die entsprechenden Zertifikate eine Positivliste.“¹⁰⁵

Dieser aufwendige Prozess ist hingegen für Produkte, die nur weiterverarbeitet und wieder exportiert werden (*jiagong*), nicht nötig. Dies ist in den PFHZ analog zu den Steuerfreizonen in China (*baoshuiqu*). Rein steuerlich macht die Einfuhr über die PFHZ keinen spürbaren Unterschied im Vergleich zu einem Import in den Binnenmarkt: Man kann die Waren zwischenzeitlich steuerfrei in einem Lager deponieren, aber bei der Einfuhr in den Binnenmarkt werden Steuern in gleicher Höhe wie üblich fällig. Eine Verzögerung der Steuerlast für Handel und Produktion kann allerdings wichtig sein, weil Unternehmer so nicht in finanzielle Vorleistung gehen müssen.¹⁰⁶ Eine Ausnahme sind die sogenannten

¹⁰⁰ Interview mit einer Taishang-Gründerin in der Schönheitsindustrie in Fuzhou am 30. März 2017.

¹⁰¹ Beispielsweise erwähnten dies auch ein Taishang-Gründer aus der Automobilreparatur, Zahngesundheit (beide Interviews am 29. März 2017 in einem Gründerzentrum in Fuzhou) und aus dem Nahrungsmittelimport (Interview am 28. März 2017), wobei es bei letzterem um die noch immer zu langen Quarantäne-Prozedere bei der Einfuhr von Frischwaren aus Taiwan ging, welche für einen Verkauf fast kein Zeitfenster mehr ließe.

¹⁰² Interview mit Taishang erster Generation in leitender Funktion des Taiwanischen Unternehmerverbands in Fuzhou am 7. September 2017.

¹⁰³ Interviews mit einer Taishang-Unternehmensgründerin in der Schönheitsindustrie in Fuzhou am 30. März 2017 sowie einer Unternehmerin im Freizeit- und Gesundheitstourismus in Fuzhou am 17. September 2017.

¹⁰⁴ Interview mit einer Unternehmerin im Freizeit- und Gesundheitstourismus in Fuzhou am 17. September 2017.

¹⁰⁵ Interview mit einem Taishang-Unternehmensgründer in Fuzhou am 12. September 2017.

¹⁰⁶ Interview mit einem Taishang-Inkubator in Fuzhou am 17. September 2017.

Bonded Warehouses, welche kleine Teile einzelner PFHZ-Subzonen zum Beispiel in Pingtan ausmachen, welche nach einem *Duty Free*-ähnlichen Prinzip am Flughafen funktionieren. Hier werden keine Abgaben fällig, aber als Teilzonen der Subzonen sind sie räumlich äußerst eng begrenzt.¹⁰⁷ Die politischen Verantwortlichen und Wissenschaftler (zum Beispiel Zheng/Cao/Liu 2019) betonen ihrerseits immer wieder, dass eine solche Steuervorzugspolitik bei den PFHZ ohnehin nicht mehr im Vordergrund stünde.

Für ältere Generationen von taiwanischen Investoren, die seit den 1990er Jahren maßgeblich im auf Export ausgerichteten *verarbeitenden Sektor* angesiedelt sind, macht es steuerlich wenig Unterschied, ob sie ihre Produkte durch die bestehenden Exportzonen oder die PFHZ importieren. Für sie ist der Einfluss der PFHZ auf ihre Geschäfte daher eher unbedeutend. Diese Unternehmen haben zudem oft einen hohen Flächenbedarf für ihre Produktion, welche die geografisch sehr kleinen PFHZ nicht offerieren können, wobei bei einem Ausführen aus der Zone ohnehin die sonst üblichen chinesischen Zollprozedere durchlaufen werden müssten. Potenziell ist für diese Gruppe interessanter, ob die PFHZ substanzielle Fortschritte im Finanz- und Kreditwesen umsetzen würden – welche jedoch bislang weitgehend ausblieben (siehe Folgekapitel). Entsprechend negativ bis irrelevant äußerten sich diese Gruppe der Taishang erster Generation in den Gesprächen zu den PFHZ.¹⁰⁸ Die PFHZ hat zwar durchaus auch einen Fokus auf besonders fortschrittliche verarbeitende Industrieproduktion in einer Subzone Fuzhou sowie in Xiamen. An letzterem Ort sei Presseberichten zufolge eine weltweit führende Luftfahrzeugwartungseinrichtung mit globalen Vernetzungen durch die liberale Importpolitik der PFHZ aufgebaut worden.¹⁰⁹ In Bereichen dieser hochspezialisierten Logistik hat die PFHZ diesem und anderen Berichten zufolge einige Fortschritte gebracht, die allerdings nicht vom Autor in letzter Tiefe geprüft werden konnten. Die in Fujian investierenden älteren Taishang gehören größtenteils eher dem Mittelstand und der traditionellen verarbeitenden Industrie und stammen somit aus hiervon weitgehend nicht tangierten Branchen.

¹⁰⁷ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Xiamen am 18. September 2017.

¹⁰⁸ Wiederkehrende Aussage aus Gesprächen mit einigen Dutzend Taishang älterer Generation im März und September 2017.

¹⁰⁹ China Daily (2021): Aviation Maintenance Boosting Economy. Online am 27. Dezember 2021. Unter: <https://epaper.chinadaily.com.cn/a/202112/27/WS61c90403a31019b029ba2cbd.html> (abgerufen am: 12. Oktober 2022).

Innerhalb der PFHZ profitiert man neben den verringerten Einfuhrrestriktionen vor allem von optimierten *schnelleren Verfahrensprozessen*. In den Gesprächen wurden derartige Innovationen immer wieder hervorgehoben.¹¹⁰ Beispielsweise umfasst dies die Maßnahme das „*Single Window*“, welches zunächst in Xiamen entwickelt und erprobt sowie später auf andere Regionen ausgeweitet wurde. Das Single Window ist eine öffentliche Dienstleistungs-Plattform, in denen diverse Regierungsbehörden Informationen über Themen wie grenzüberschreitenden Handel, Logistik, Regierungsservices und Finanzen bereitstellen. Über 70 Anträge und Funktionen in acht Bereichen stehen zur Verfügung. Die Kommunikation zu den Behörden erfolgt komplett digital.¹¹¹ Weitere Reformen umfassen zum Beispiel die elektronische Unternehmensgründung, die Erteilung einer Unternehmenslizenz innerhalb von drei Tagen (vor der PFHZ: elf Tage), die Einführung behördenübergreifender einheitlicher Identifikationsnummern und elektronischer Steuererklärungen. In Pingtan habe man die Prozesse von Zoll, Überprüfung und Quarantäne zusammengelegt (*sangeyi*) und eine Verfahrensbeschleunigung erzielt.¹¹² Dai Bin, Direktor des Wirtschaftsentwicklungsbüros der PFHZ-Subzone Xiamen, erklärte hierzu: „More and more matters can be done ‘everywhere without closing the day‘ or even ‘within seconds‘.“¹¹³ Das Blaubuch listet insgesamt 225 administrative Prozesse, welche durch Genehmigung und Verwaltung von Antragsprozessen verschlankt wurden (Huang et al. 2019: 3). 90% der behördlichen Dienstleistungen konnten 2018 online erledigt werden (ebd.: 34).

Einfuhr, Zollverfahren und administrative Prozesse berühren die Gruppe jüngerer taiwanischer Unternehmer (*Qingnian Taishang*) in der PFHZ direkter als die o.g. älteren Investoren, da sie überwiegend *in der Dienstleistungsbranche* tätig sind. Zwei Inkubatoren

¹¹⁰ Beispielsweise in einem internen Fortschrittsbericht der PFHZ (Fujian PFHZ ZFG Exekutivbüro 2019a) oder einem Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Fuzhou am 9. September 2017.

¹¹¹ Xiamen English (2021): Xiamen International Trade Single Window to upgrade this year. Online am 15. März 2021, unter: https://www.xmenglish.cn/en/news/latest/202103/t20210315_5423054.htm (abgerufen am: 22. März 2022). Fujian sei generell Vorreiter digitaler Behördengänge (Huang et al. 2019: 34-36).

¹¹² Interview mit einer Gruppe leitender Beamter in Pingtan am 22. März 2017.

¹¹³ Informationen und Zitat nach Tellerreport (2021): 40 years of Xiamen Special Economic Zone: Business environment is getting better and better. Online am 19. Dezember 2021, unter: <https://www.tellerreport.com/business/2021-12-19-40-years-of-xiamen-special-economic-zone--business-environment-is-getting-better-and-better.H1F3O-UhqF.html> (abgerufen am: 22. März 2022). Information zur Dauer der Erteilung eines Unternehmenslizenz ergänzt durch Invest Fujian (2019): Pilot FTZ in Fujian attracting overseas investors. Online am 6. Juni 2019, unter: <https://fdi.swt.fujian.gov.cn/en/show-5596.html> (abgerufen am: 22. März 2022).

bestätigten, dass die Mehrzahl der Gründer (und Interessenten) in der PFHZ häufig vor allem Handel über die Taiwanstraße betreiben wollen.¹¹⁴ Sie sind meist in speziellen Start Up-Zentren (siehe Folgekapitel) angesiedelt. Trotz aller administrativer Beschleunigungen dauert der Genehmigungsprozess ihrer eigentlichen Geschäftsgrundlage wegen der o.g. verzögerten Produktlizenzierung häufig so lange, dass gerade die mit wenig Kapital ausgestatteten Gründer am Ende kein erfolgreiches Unternehmen aufbauen können.¹¹⁵ Zwar ist die Erfolgsquote unter Start-Ups laut diversen Gesprächen ohnehin gering („drei aus hundert“¹¹⁶) – sie könnte durch eine echte Gleichbehandlung im chinesischen Markt jedoch verbessert werden. Die verantwortungsvolleren der Start Up-Zentren nehmen deshalb nicht einfach jeden gründerwilligen jungen Taiwaner auf, sondern prüfen auf Vorerfahrung und auf vorab erfolgte sorgfältige lokale Marktforschung. Der Grad der Vorerfahrung sollte laut der Inkubatoren mehrere Jahre, die konkrete Marktforschung vor einer Ansiedelung mehrere Wochen betragen.¹¹⁷ In der Tat waren viele der Gründer, die dem Autor begegneten, zuvor oft viele Jahre als Arbeitnehmer in Fuzhou oder Xiamen tätig gewesen, bevor sie sich zum eigenen Unternehmertum entschieden und sie alle sahen diese Erfahrung als absolut notwendig an. Sie sind somit in der Regel mittleren Alters und Teil der zweiten Generation der Taishang.¹¹⁸

Die kleine Fläche der PFHZ von etwa 120km² und ihre teils abgelegenen Lokalitäten erschweren allerdings das tatsächliche Kundenpotential im Dienstleistungssektor auszuschöpfen. Um einen größeren Marktanteil zu erschließen, bedienen sich die Gründer daher kreativer Strategien. Während der physische Handel meist auf die o.g. sehr kleinen Bonded Warehouses beschränkt bleibt, haben viele Händler in den PFHZ sich daher auf *e-Commerce* spezialisiert, weil dieser auch an Kunden über die Zone hinaus Waren verkaufen darf. Dies ist sinnvoll, trifft dieser Ansatz in China auf einen ohnehin weit digitalisierten Markt mit einer affinen Nutzerschaft (Zhang/Chen 2019). Der Leiter eines

¹¹⁴ Interviews mit Taishang-Inkubatoren in Fuzhou am 30. März 2017 und 12. September 2017.

¹¹⁵ Ein weiteres Problem stellen verzögerte und nicht ausgezahlte Subventionen für Gründer dar, siehe Kapitel 5.3.3.

¹¹⁶ Interview mit einem Taishang in leitender Funktion des Taiwanischen Unternehmervereins in Xiamen am 7. September 2017.

¹¹⁷ Die Inkubatoren der Gründerbasen in Mawei, Cangshan (Fuzhou) und in Xiamen äußerten sich entsprechend (Interviews am 30. März, 12. und 17. September 2017 in Fuzhou und am 20. September 2017 in Xiamen).

¹¹⁸ Übergreifende Beobachtung aus beiden Feldforschungen 2017.

Gründungszentrums sagte jedoch, kein Bereich in China stehe aufgrund seiner großen Beliebtheit im härteren Marktwettbewerb als der e-Commerce.¹¹⁹ Dass so viele junge taiwanische Unternehmen hier investieren, liegt wiederum an vielen interessanten fortschrittlichen Produkten und Dienstleistungen aus Taiwan, die es so auf dem Festland häufig nicht gibt; am niedrigen Level des nötigen Startkapitals im Vergleich zu anderen Branchen; und daran, dass elektronischer Handel die engen physischen Handelsbegrenzungen der Zonen umgehen kann.

Der „große“ chinesische Markt im Gegensatz zum „begrenzten“ Markt in Taiwan stellte für fast alle der Interviewpartner den wichtigsten Investitionsgrund mit hoher Anziehungskraft dar.¹²⁰ Obschon dieser lukrativen Aussicht bestehen gleichzeitig viele Fallstricke. Man dürfte nicht mit der Illusion herkommen, sofort 1,4 Milliarden chinesische Verbraucher zu erreichen – auch nicht im elektronischen Handel. Die lokalen Märkte (*Fuzhou shichang*, *Xiamen shichang*, *Pingtang shichang*) unterschieden sich in Fujian wie anderswo in China gravierend voneinander, was auch vom unterschiedlichen Entwicklungsgrad und unterschiedlichen lokalen Gewohnheiten abhinge.¹²¹ Erst bei erfolgreichem lokalem Erfolg könne man schrittweise expandieren.¹²² Unternehmerischer Erfolg in Fujian insgesamt hänge auch hier von einer guten lokalen Verwurzelung ab. Insbesondere sollte der Kontakt zu den einheimischen Unternehmen gepflegt und ausgebaut werden; dieser sei für die Gründer der entscheidende Hebel.¹²³ Gleichzeitig berichteten andere Gesprächspartner, dass

¹¹⁹ Interview mit einem Taishang-Inkubator in Fuzhou am 30. März 2017.

¹²⁰ Wiederkehrende Aussage über die Interviews mit jungen Taishang hinweg.

¹²¹ Fuzhou biete den Gesprächspartnern zufolge als Standort in der Dienstleistungsbereiche eine Chance, weil die festländische Konkurrenz hier noch nicht so stark wie anderenorts auf dem Festland ist. Allerdings sei Fuzhou auch herausfordernd, das Einkommensniveau ist niedriger und man müsse anders als in Xiamen oft Preise mit Kunden mühsam verhandeln. Mitunter wird auch Fuzhou wegen der günstigeren Kosten als Standort gewählt, die eigentliche Dienstleistung aber in Xiamen angeboten. In Xiamen wurde wiederholt das Investitionsumfeld gelobt, die guten Service-Dienstleistungen auch im e-Government betont, aber auch über sehr harte Konkurrenz im Markt berichtet. Pingtan als kürzeste Landverbindung nach Taiwan ist außer für logistische Zwecke für Taishang hingegen wenig attraktiv: Es gebe aufgrund der Rückständigkeit schlicht keine Basis für den Handel und nicht genügend Kunden. Gesammelte Aussagen zu Kodes „Fuzhou“, „Xiamen“ und „Pingtan“ in Interviews an allen drei PFHZ-Standorten aus dem März und September 2017.

¹²² Interview mit einem erfahrenen Taishang und ehemaligen Vorsitzenden des Taiwanischen Unternehmervereins in Fuzhou am 17. September 2017.

¹²³ Interview mit Taishang und Inkubator einer Start-Up Basis in Fuzhou am 17. September 2017.

nur eine niedrige Vertrauensbasis zu festländischen Unternehmen und Angst vor Betrug herrsche, was Kooperationen in der Praxis erschwere.¹²⁴

Für den auf den Binnenmarkt zielenden einzelnen Taishang ist also sehr viel eigene Arbeit und intensiver Kontakt mit den jeweils zuständigen Behörden und Geschäftspartnern gefragt. Dabei kommt es nach wie vor stark auf das Netzwerk des Einzelnen und seine politischen und geschäftlichen Beziehungen (*guanxi*) an: „Wenn du lange hier bist, kannst du Dinge lösen, wenn du jemanden kennst.“¹²⁵ Gerade für einzelne junge Gründer, die oft im Handelsbereich angesiedelt sind, sind diese unternehmerischen Beziehungen und der Zugang zu politischen Entscheidern jedoch in der Regel nicht ausreichend stark – gerade im Vergleich zu früheren Investorengenerationen. Man wendet sich in der Regel neben den betroffenen Behörden an das *Büro für Taiwan-Angelegenheiten* oder in den gemeinsam für Festlandunternehmen geöffneten Start-Up Zentren an den *Kommunistischen Jugendverband*. Doch entgegneten diese Stellen häufig, dass sie keine Jurisdiktion und Zuständigkeit beispielsweise in behördlichen Zertifizierungsfragen besitzen würden.¹²⁶ Der Kontakt zum lokalen *Taiwanischen Unternehmerverband* wird von diesen jungen Taishang nur bedingt als hilfreich gesehen. Auch wenn man zusammenhalte und sich in vielen lebenspraktischen Herausforderungen unterstützte, operierten die einzelnen Unternehmen in zu spezialisierten Branchen und hätten mit verschiedenen staatlichen Stellen zu tun; zudem seien die Investitions- und Geschäftsentscheidungen junger Start Up-Gründer zu unterschiedlich von Taishang älterer Generation in der verarbeitenden Industrie – man könne sich hierbei nur wenig gegenseitig helfen.¹²⁷

¹²⁴ Beispielsweise geäußert in Interview mit einem Taishang mittlerer Generation in der nachhaltigen Landwirtschaft in Fuzhou am 28. März 2017.

¹²⁵ Interview mit einem Taishang erster Generation in leitender Funktion des Taiwanischen Unternehmerverbands in Fuzhou am 7. September 2017. Analoge Aussagen zum Beispiel in einem Taishang-Interview aus Xiamen am 20. September 2017.

¹²⁶ Interviews mit einem Inkubator eines Gründerzentrums in Fuzhou am 30. März 2017.

¹²⁷ Interviews mit Gründern aus der Automobilreparatur und Zahnmedizin (beide Interviews am 29. März 2017 in einem Gründerzentrum in Fuzhou)

Finanzmarkt und Kreditwesen

Reformen im Finanzsektor zählen wie bereits angedeutet zu den wichtigsten, aber auch kompliziertesten Reformbereichen der chinesischen Wirtschaft insgesamt, und das gilt für die PFHZ im Besonderen. Spezifisches Mandat für das Erproben weitgehender Finanzreformen hat die PFHZ Shanghai, gleichzeitig erste PFHZ Chinas. Ihre Aufgabe ist es den Aufbau der Stadt als internationales Finanzzentrum ähnlich wie Hongkong voranzutreiben. Dennoch sind Finanzreformen in allen PFHZ Teil der Agenda, in Fujian im Speziellen in Bezug auf Maßnahmen zugunsten des taiwanischen Unternehmertums. Das Kapitel erläutert einleitend kurz die Fortschritte der Finanzreformen in Shanghai, konzentriert sich dann aber auf die Herausforderungen und Entwicklungen speziell in Fujian.

In China muss ein ausländisches Unternehmen mit einem System *geschlossener Kapitalkontrollen* arbeiten. Die *State Administration of Foreign Exchange* (SAFE) und die *People's Bank of China* (PBOC) kontrollieren den Devisenfluss. Das *Kanadische Handelskommissariat* zeigt in einer Handreichung beispielhaft die Folgen für ausländische Unternehmen in China auf: SAFE prüfe Transaktionen für ein- und ausgehende Devisenzahlungen und müsse diese vorab genehmigen. Das *Geschäftskonto* für gewöhnliche Transaktionen aus Handelserlösen und -zahlungen, Zinsen und Rückführung von Gewinnen und Dividenden ist getrennt vom *Kapitalkonto*, welches Finanzmittel nach China ein- und ausführt, Direktinvestitionen abwickelt, Kredite und Wertpapiere sowie Auslandsschulden und Auslandsinvestitionen verrechnet. Das Verhältnis von Schulden zu Eigenkapital wird in einem jährlich zu erstellenden Deviseninspektionsbericht von SAFE geprüft. Es kann leicht dazu kommen, dass eine neue Investition in China nicht zu unterschätzende Betriebskosten zur Folge hat, aber nicht schnell genug Gewinne aus dem laufenden Geschäft zu deren Deckung abgeworfen werden können. Dann muss neues Kapital extern zugeführt werden, was jedoch viele Wochen dauern und Liquiditätsprobleme verursachen kann. Zudem müssen seit Juli 2017 Banken und Finanzinstitute in China alle Bargeldtransaktionen im In- und Ausland über 50.000 RMB oder mehr melden; der vorherige Schwellenwert lag bei 200.000 RMB. Alle Auslandsüberweisungen von Einzelpersonen in Höhe von 10.000 US-Dollar oder mehr werden ebenfalls angezeigt. Ende 2019 wurden vorsichtige Lockerungen

angekündigt, deren Auswirkungen sich jedoch, auch aufgrund Corona, noch zeigen müssen.¹²⁸

Die wichtigste Reformmaßnahme der ersten PFHZ in Shanghai ist das sogenannte *Freihandelskonto* (Free Trade Account). Entwickelt von der Zentralbank Shanghai ist dies im Prinzip ein Onshore¹²⁹ RMB-Konto, welches nach Offshore¹³⁰-Regeln funktioniert: Firmen können laut einem Behördenvertreter ohne Begrenzung RMB und ausländische Währungen austauschen, auch wenn das Konto selbst weiter in RMB geführt wird. Lange war das System einzig und allein auf die PFHZ in Shanghai begrenzt. 2019 wurde es auch in der Hainan PFHZ eingeführt,¹³¹ 2021 in Guangdong.¹³² Doch wurde berichtet, dass die Praxis für Unternehmen und Banken keineswegs so einfach wie auf dem Papier ist: Über 40 Punkte einer Checkliste müssen vor einer einzigen Transaktion bestätigt werden, was nach Aussage von Professor Ding Jianping das Hauptversprechen der PFHZ, ihre Zeitersparnis, konterkariert. Das Geld auf dem Freihandelskonto könne nicht auf ein reguläres Konto übertragen werden und Offshore-Kredite nicht mit Mitteln des Kontos gedeckt werden, was seinen praktischen Nutzen deutlich verringere bis negiere (Reuters 2019).

Fortwährende Kapitalverkehrskontrollen waren auch für die Unternehmer in Fujian ein häufiges Thema in den Interviews. Ein Kader bestätigte, dass das Thema Finanzliberalisierung ein echtes Anliegen der PFHZ sei, der Fortschritt zugegebenermaßen jedoch langsam ausfalle. Grund sei vor allem, dass man einen unkontrollierten Abfluss des RMB aus Gründen der Finanzstabilität vermeiden will.¹³³ 2020 wurden nur 1,79% des

¹²⁸ Kanadisches Handelskommissariat (2021): Foreign Exchange Controls in China. Online am 2. November 2021, unter: <https://www.tradecommissioner.gc.ca/china-chine/control-controle.aspx?lang=eng> (abgerufen am: 25. März 2022).

¹²⁹ Vermögensverwaltung innerhalb des Wohn- oder Geschäftssitzes des Bankkunden

¹³⁰ Vermögensverwaltung außerhalb des Wohn- oder Geschäftssitzes des Bankkunden

¹³¹ Hongda (2019): Opening a Free Trade Account in Hainan Free Trade Zone as a Foreign Investor. Online am 6. Juni 2019. Unter: <https://www.hongdbservice.com/blog/hainan-free-trade-account-foreign-investor> (abgerufen am: 25. März 2022).

¹³² Invest Here (2021): Free Trade Account (FT Account). Aktualisiert am 5. Oktober 2021. Unter: <https://investhere.ipim.gov.mo/en/gba/guangdongpilotfreetradezone/free-trade-account/> (abgerufen am: 19. Oktober 2022).

¹³³ Interview mit einem leitenden Beamten der Handelskammer Fujian in Fuzhou am 21. März 2017.

Welthandels in RMB durchgeführt.¹³⁴ 410 Mrd. Yuan grenzüberschreitender Transaktionen seien bis September 2018 in der PFHZ Fujian getätigt worden (Huang et. al 2019: 4).

Ein Bereich, den die PFHZ Fujian im Finanzbereich entwickeln soll, ist die Geschäftstätigkeit taiwanischer Banken in China und der bessere Zugang zu Krediten für taiwanische Unternehmer. Vier taiwanische Banken und vier Versicherungsgesellschaften haben sich bis 2017 in der Zone angesiedelt, was eine vergleichsweise hohe Zahl sei.¹³⁵ Grundsätzlich hätten zugelassene taiwanische Banken die Lizenz mit allen Kunden in China voll zu operieren.¹³⁶ Diese Möglichkeit sei dem Vertreter einer taiwanischen Bank in Fuzhou zufolge prinzipiell für eine Provinz wie Fujian mit ihrem nach wie vor enormen Entwicklungsbedarf eine wichtige Gelegenheit, da hier anders als in Shanghai entsprechendes Kapital zur Realisierung von Projekten noch oft fehle.¹³⁷

Doch auch im Finanzbereich zeigt sich, dass die taiwanischen Banken im täglichen Kerngeschäft vielfachen Restriktionen für Privat- und Firmenkunden unterliegen, an welchen die PFHZ-Reformen nicht viel verändert haben. Der Geldmittelfluss (Zu- und Abfluss) von außen ist unterbunden, das heißt am Beispiel eines Interviews mit dem Vertreter einer taiwanischen Bank, sie müsse auf dem Festland Umsatz im Umfang von 100-200 Millionen RMB pro Tag generieren, um ihr Kreditgeschäft finanzieren zu können. Nimmt die taiwanische Bank bei der chinesischen Zentralbank Kredite auf, zahle sie (2017) 5% Zinsen im Gegensatz zu 1% bei einheimischen Banken. Entsprechend hohe Zinssätze müssen sie bei eigenen Kreditvergaben ansetzen, was bei vielen taiwanischen Investoren auf Unverständnis stößt.¹³⁸

¹³⁴ Swift (2020): RMB Tracker. Online unter: <https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/business-intelligence/renminbi/rmb-tracker> (abgerufen am: 6. Juli 2020).

¹³⁵ Ebd. Außerdem: 29 (nicht nur taiwanische) Banken der PFHZ Fujian bieten spezielle Dienstleistungen für taiwanische Firmen an, es wurden 20 Kreditanfragen festgestellt und 68 Mio. Yuan Kredite bis September 2018 vergeben (Huang et. al 2019: 5).

¹³⁶ Interview mit Vertreter einer in Fuzhou operierenden taiwanischen Bank am 8. September 2017.

¹³⁷ Ebd.

¹³⁸ Ebd.

Entsprechend kommen die meisten taiwanischen Investoren mit signifikant hohem Eigenkapitalanteil oder in der Heimat abgesicherten Bürgschaften¹³⁹ nach China. Viele Taishang äußerten in den Gesprächen die Konsequenzen für ihre Geschäftstätigkeit: Der fehlende Kreditzugang sei ein großes Problem,¹⁴⁰ Geld in die Pilotfreihandelszone zu bekommen sei leicht, es herauszubekommen überhaupt nicht,¹⁴¹ in Taiwan gebe es überhaupt keine Kapitalverkehrskontrollen, weshalb die PFHZ Fujian mit einem „echten“ Freihandel nichts zu tun habe und mit Hongkong überhaupt nicht vergleichbar sei.¹⁴² Einige bereits in China vertretene Taishang seien vor allem deshalb in der PFHZ Fujian mit einem Subunternehmen angesiedelt, falls es eines Tages substanzielle Finanzreformen geben solle, um dann schnell hiervon profitieren zu können.¹⁴³ Für die Gruppe gründungswilliger junger Taishang ist die schlechte Versorgung mit Kapital neben dem Handelsprotektionismus jedenfalls doppelt problematisch, da sie in der Regel nicht über eigene entsprechenden Finanzkraft zum Aufbau ihres Unternehmens verfügen.¹⁴⁴

Diese Probleme im Finanzsektor sind den Kadern sowohl im Zimaoban als auch den Subzonen-Verwaltungskomitees in Fujian allesamt sehr bewusst und sie beschönigten die langsamen Fortschritte in den Gesprächen auch nicht. Man ergreife Maßnahmen wie die Einführung eines Systems zur Überprüfung der Kreditwürdigkeit taiwanischer Unternehmer (*Taiwan zhengxin*) und erhofft sich hiervon Verbesserungen im Kreditzugang.¹⁴⁵ Die Politik unterstütze junge Gründer daher mit speziellen Subventionen (siehe Kapitel zu den Cross-Strait Relations). Gleichzeitig verwiesen die Kader allerdings auch auf die Notwendigkeit eines stabilen Finanzsystems in Gesamtchina, zunächst notwendige Fortschritte in der Shanghai PFHZ, die fehlende Marktreife in Fujian (siehe auch Folgekapitel) und betonten, dass ohne den Abschluss eines Freihandelsabkommens im Finanzsektor mit Taiwan echte Durchbrüche ohnehin nicht zu erwarten seien, wofür die „unfreundliche“ Regierung in Taipeh verantwortlich sei.¹⁴⁶ Weiterhin kritisiert das Blaubuch den bislang weit

¹³⁹ Ebd.

¹⁴⁰ Interview mit einem Taishang der Nahrungsmittelindustrie am 28. März 2017.

¹⁴¹ Interviews mit einem Taishang der Automobilbranche in Xiamen am 21. September 2017 und mit einem Gründerzentrums-Inkubator in Fuzhou am 12. September 2017.

¹⁴² Interview mit einem erfahrenen Taishang am 7. September 2017.

¹⁴³ Ebd.

¹⁴⁴ Ebd.

¹⁴⁵ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Fuzhou am 9. September 2017.

¹⁴⁶ Interview mit einer Gruppe leitender Beamter der Subzone Fuzhou am 21. März 2017.

unzureichenden Grad an Finanzreformen in Fujian (Huang et al. 2019: 71f.), die Notwendigkeit der Entwicklung einer besseren Finanzmarktregulierung und von mehr Liberalisierungsschritten zum Beispiel bei der Konvertibilität des RMB (ebd.: 76) sowie bei der Förderung neuer nicht-traditioneller Finanzprodukte wie Derivate, Vermögensverwaltungsprodukte, Lebensversicherungen, Leasing, Treuhandgesellschaften, Konsumentenkrediten, Termingeschäften, Crowdfunding¹⁴⁷ usw. (ebd.: 71ff.). Zugleich wird vor zu schneller Liberalisierung von Zinssätzen und voller RMB-Konvertibilität gerade mit neuen Finanzformaten gewarnt, weil dies unkontrollierten Zu- und Abfluss von „heißem Geld“¹⁴⁸ verursachen könnte (ebd.: 74).

Wie können die erfolgten und nicht erfolgten Reformen aus Handel, Dienstleistungen und Finanzwesen erklärt werden? Eine Diskussion über Politikimplementierung, Erfolge und Probleme in der PFHZ Fujian, welches die politischen Gegebenheiten des TLD für die Zone berücksichtigt, folgt. Thematisiert wird ebenfalls eine unterschiedliche Zielsetzung und Erwartungshaltung an die Zonen von Staat und Unternehmertum.

5.3.2 Implementierung und Implementierungsprobleme im Beitrag zur wirtschaftlichen Transformation

Die PFHZ scheinen auf den ersten Blick seit ihrer Gründung viele Fortschritte gemacht zu haben, wenn man die reine Zahl der in den Arbeitsberichten hervorgehobenen mehreren hundert „Innovationen“ betrachtet. Tatsächlich gibt es bei genauerem Hinsehen und unter Bezugnahme auf die vorherigen Kapitel jedoch vielfältige Probleme bei der Umsetzung der PFHZ-Politik, welche die Leistung der Zonen schmälert. Zunächst einmal sticht ins Auge, wie anders das Regieren in der PFHZ im Vergleich zu den älteren SWZ funktioniert, in denen den lokalen Regierungen seinerzeit unter Deng Xiaoping erheblicher politischer

¹⁴⁷ Die PFHZ Fujian sieht gerade hierbei Entwicklungspotenzial für taiwanische Investoren, weil viele dieser Märkte in Taiwan wesentlich weiter entwickelt sind als auf dem Festland. In der PFHZ Fujian werden in o.g. Bereichen seit 2018 51%-Beteiligungen taiwanischer Investoren erlaubt – allerdings werden die Bedingungen für eine Lizenzerteilung immer strenger (ebd.: 72).

¹⁴⁸ Der Begriff bezeichnet Geld, welches häufig zwischen Finanzinstitutionen transferiert wird, um Zins- und Kapitalgewinne zu maximieren.

Spielraum eingeräumt wurde, einen eigenen Regulierungsapparat für Präferenzpolitik einzurichten. Dies ermöglichte ausländische Investitionen anzuziehen und Produktionsstrukturen aufzubauen, die auf die globalen Märkte abzielten. In der Fujian und allen weiteren PFHZ sind hingegen ständige Verhandlungen und Koordination zwischen allen Regierungsebenen im Rahmen eines strengen Top-Down-Prozesses zur Prüfung und Genehmigung (*shenpi*) nötig, welcher unter Xi Jinping institutionalisiert wurden und substanzielle Fortschritte oft lähmt.

Hierbei steht eine theoretisch größere gesetzgeberische und verwaltungserlasstechnische Autonomie (*lifaquan*) der PFHZ den realen Gegebenheiten im Parteistaat unter TLD im Wege: Wie alle Schwesterzonen haben die Behörden von Fujian ein weit umspannendes Mandat in vielen Politikfeldern, aber de facto nur eine sehr begrenzte Befugnis, um die Reform des Finanzsektors oder Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels, der Zollkontrolle, der Standardisierung und anderer Bereiche proaktiv voranzutreiben, da diese streng von der Zentralregierung kontrolliert und von mächtigen Linien-Büros (*tiao*) wie der Allgemeinen Zollverwaltung oder dem Handelsministerium reguliert werden.

Mit nur etwa 20 Mitarbeitern¹⁴⁹ in jeder Zone fehlen in den Subzonen oft die notwendigen Fachkenntnisse und Überwachungskapazitäten, die für die Entwicklung, Umsetzung und Bewertung von gegebenenfalls weitreichenden Reformen in einem so breiten Spektrum von Politikbereichen erforderlich wären.¹⁵⁰ Dies kann zu bürokratischer Trägheit und weniger mutigen Reformen führen, da lokale Kader befürchten, für negative Konsequenzen, die sie aufgrund ihrer begrenzten Expertise vor Ort nicht abschätzen können, verantwortlich

¹⁴⁹ Diese Zahl stammt aus der weiter unten in diesem Abschnitt zitierten vergleichenden Studie zu 11 PFHZ (Zheng/Cao/Liu 2019). In einem unserer Interviews wurde allerdings von 40-50 Mitarbeitern, die mit der Xiamen PFHZ befasst sind, berichtet, hierbei jedoch einschließlich mit den Reformen befasster zentralstaatlicher Behörden wie der Zollverwaltung und weiterer Kader auf Provinzebene (Interview mit einer Gruppe PFHZ-Beamter der Subzone Xiamen am 23. März 2017).

¹⁵⁰ In ähnlicher Weise hat Fuller (2016) die unzureichende Zuweisung von Personal für die industrielle Modernisierung und industrielles Upgrading im Vergleich zur Anzahl des für reine Investitionsanwerbung verantwortlichen Personals kritisiert.

gemacht zu werden (Zheng/Cao/Liu 2019: 57f.). Zudem fehle in vielen Reformbereichen die nationale regulatorische Grundlage:

„Aufgrund der Verzögerungen der relevanten Gesetzgebung ist es sehr viel schwieriger geworden selbst [*zizhu*] in der Pilot-Freihandelszone innovativ zu sein, und die jeweiligen einzelnen Funktionsabteilungen haben Furcht vor Reformen und Innovationen“ (Huang et al. 2019: 9).

Stattdessen konzentrieren die Kader sich auf leichter umzusetzende „Stückwerk-Reformen“ zum Beispiel bei der Straffung administrativer Prozesse. Hier stehen institutionelle Gegenspieler zum Beispiel in den Ministerien und beim NDRC weniger stark im Weg. Die Leistung der PFHZ Fujian ist daher insgesamt im Hinblick auf politische Innovationen, welche man als echte „Durchbruchspunkte“ (*tupodian*) entsprechend der ambitionierten Entwicklungspläne bezeichnen könnte, eher gering – unabhängig davon wie viele Innovationen die höheren Ebenen mit Empfehlung zur Verbreitung ausgezeichnet haben.

Dies führt zu ziemlicher Frustration bei lokalen Beamten, die in den Gesprächen wiederholt erwähnten, dass sie ihr Engagement für mehr PFHZ-Reformen durch die *Tiao Kuai*-Struktur stark untergraben sehen. Selbst wenn Kader innovative Ideen zur Weiterentwicklung der PFHZ vor Ort entwickeln, fühlen sie sich frustriert über ihren begrenzten Gestaltungsspielraum. Die Spannung zwischen vertikal autorisierten Linienämtern (*tiao*) und horizontal autorisierten Regierungsbüros (*kuai*) ist seit jeher fest im chinesischen politischen System (*tizhi*) verwurzelt und hat den politischen Prozess während der gesamten Ära der „Reform und Öffnung“ (*gaige kaifang*) geprägt. Kontrolle über *Tiao* wurde durch den Ansatz des „Experimentierens unter Hierarchie“ in der lokalen Regierungsführung während der Hu-Wen-Regierung „aufgeweicht“, während sie im TLD der derzeitigen Regierung unter Xi Jinping wieder eine viel wichtigere Rolle spielt. Die PFHZ-Politik in Fujian zeigt: Da die politische Koordinierung der PFHZ über *Tiao-Kuai* hinweg verwaltet werden muss, unterliegt oft der Reformwille lokaler Beamter, die mit den Linienbüros verhandeln müssen, wenn unmittelbare vertikale Autorität ausgeübt wird und/oder Interessen kollidieren.

Diese Erkenntnisse zeigt, dass die lokalen Verwaltungskomitees mit großen Problemen bei ihrer Funktion als *Steuerungssubjekte* ausgesetzt sind. Sie haben einen enormen Druck politische Innovationen zu liefern, aber stoßen entweder an Grenzen der eigenen Expertise für komplexe Rechtsbereiche oder werden durch mächtige Linienämter (*tiao*) ausgebremst, welche wenig eigene Vorteile von zu großen Zugeständnissen politischer Autonomie an die PFHZ sehen. Da die lokalen PFHZ trotzdem Ergebnisse liefern müssen, bedienen sie sich der Bewältigungsstrategie (*coping*) und zeigen großen Fleiß bei den kleineren Reformen gerade im administrativen Bereich, welche leichter umzusetzen sind. Explizit zu verweisen auf fehlende nationale Gesetzesgrundlagen sind hingegen Taktiken diskursiver Gegensteuerung (*counter-steering*) zurück zu den nationalen Behörden. Das, was man nicht regulieren dürfe, sei auch nicht in der Zuständigkeit. Fraglich ist dabei, ob echte Innovationen mit diesen Bedingungen einer Vorabgenehmigung von Reformen möglich sind.

Diese Einschätzung lässt sich an mehreren Beispielen aus Zollwesen, Handel und Finanzen belegen: Eine Veröffentlichung der Parteischule Fujian selbst identifiziert die meisten PFHZ-Reformen als Prozessoptimierungen und -verbesserungen, Zeitersparnisse für den Geschäftsbetrieb und andere „Mikroinnovationen“ mit unklaren Spillover-Effekten und geringen *qualitativen* Innovation der Wirtschaftsstruktur und ihrer Institutionen (Zhou/Pan 2020: 65). Die genannten Forscher erklären diese enttäuschenden Ergebnisse mit einem Mangel an lokaler Verwaltungsautonomie und einer fehlenden angemessenen Unterstützung des Zentralstaats für grundlegende Reformen, der im Laufe der Zeit sogar abgenommen hätte.¹⁵¹ Die bereits erwähnten Vereinfachungen der Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Deklaration importierter Waren, der Besteuerung und beim „Single Window“ sind zwar verwaltungstechnische Vereinfachungen und ein Schritt zu e-Governance, die den Unternehmen zweifellos Zeit (und damit Geld) sparen. Aber die wirklich „heißen Eisen“ der Zollpolitik werden nicht angefasst: Lokale Regierungsinitiativen in Fujian zur Rationalisierung der Besteuerung importierter Waren oder zur Erleichterung von Inspektionsverfahren in der PFHZ wurden von der nationalen Zoll- und

¹⁵¹ China's Free-Trade Zones Fail to Shine Despite Beijing's Desire to Lure Global Investors, *South China Morning Post*, 22. August 2019, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3023921/chinas-free-trade-zones-fail-shine-despite-beijings-desire> (abgerufen am: 04. September 2022).

Inspektionsverwaltung im Keim erstickt. Mächtige Linienbüros neigen dazu, ihr Revier zu schützen, und können auch von lokalen Parteiführern auf Provinzebene nicht leicht zur Zusammenarbeit bewegt werden:

„Aus Sicht der Zentralregierung ist die nationale Zollverwaltung ein wesentlicher Akteur im Prozess des PFHZ-Aufbaus. Sie hat daher einen Sitz im Verwaltungsausschuss der PFHZ. Lokale Regierungen haben keine direkte Autorität über die NCA. Aus diesem Grund können die Provinz- oder Kommunalregierungen die NCA nicht zwingen, bei der Umsetzung der Politik zusammenzuarbeiten. Dennoch ist der PFHZ-Verwaltungsausschuss eine Plattform, auf der die lokale Regierung mit der NCA über PFHZ-Reformen verhandeln kann. Das bedeutet, dass lokale und zentrale Interessen in Einklang gebracht werden.“¹⁵²

Die zu beobachtenden politischen Blockaden (*tiaokuai*) können aus häufig völlig unterschiedlichen Handlungsmotivationen zwischen lokalen PFHZ-Verantwortlichen und Vertretern der nationalen Behörden erklärt werden. Offensichtlich passen *Steuerungsinstrumente* der Leistungsbewertung und Kaderevaluierung zwischen beiden Seiten nicht zusammen:

„Das ist ein Merkmal Chinas. Die Interessen der Allgemeinen Zollverwaltung der chinesischen Zentralregierung sind nicht die gleichen wie die der lokalen Regierung. Das Ziel ist es, Zölle zu sichern, es zielt auf Zölle ab und lokale Steuern sind seine Basis. Wenn man dann [lokale politische] Spielräume erweitert, werden die Zölle zwangsläufig gesenkt, deshalb gibt es keine besondere Motivation dafür, den Spielraum bei Steuern von sich selbst zu erweitern.“¹⁵³

Allerdings benötigten laut den Gesprächen die lokalen Zollverwaltungen auch gute Beziehungen zu den jeweiligen Regierungsebenen, sodass „manchmal“ Kompromisse möglich seien.¹⁵⁴ Ansonsten sind wirkliche Durchbrüche oft nur zu erzielen, wenn „von oben“ ein eindeutiger politischer Wille durchgesetzt werden soll und ein klares Signal oder „Kommando“ (ebenfalls ein *Steuerungsinstrument*) ausgesprochen wird.¹⁵⁵

Im PFHZ-Reformbereich des Finanzsektors ist die Situation noch schwieriger. Die Berichte gehen kaum über Erfolge bei der Abrechnung von Konten in Renminbi durch taiwanische Banken und der Zulassung neuer Geschäftsfelder für taiwanische Finanzakteure hinaus (Fujian PFHZ ZFG Exekutivbüro 2020). Lokale finanzpolitische Ideen können nicht

¹⁵² Interview mit einem lokalen Beamten des PFHZ-Subzonenverwaltungskomitees von Fuzhou, 23. September 2018.

¹⁵³ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Xiamen am 18. September 2017.

¹⁵⁴ ebd.

¹⁵⁵ ebd.

vorangetrieben werden, weil die Finanzaufsicht der Provinz nicht entsprechend gut aufgestellt sei und nationale Gesetze sowie regulatorische Vorgaben als Vorlagen fehlten (Huang et al. 2019: 74). Trotzdem wird wiederholt betont, wie wichtig Reformen im Finanzbereich für die PFHZ und die Zukunft der chinesischen Wirtschaft in den Bereichen wie Zinssatzliberalisierung, RMB-Konvertibilität und neuer Finanzprodukte insgesamt seien.¹⁵⁶ Liberalisierung und Finanzaufsicht müssten dabei unbedingt zusammen vorangetrieben werden:

„Aus globaler Sicht scheinen Finanzaufsicht und Finanzliberalisierung widersprüchlich zu sein. Eine (sehr) strenge Aufsicht wird die Finanzliberalisierung hemmen. Obwohl die Finanzliberalisierung dazu beiträgt, Vorteile zu schaffen, ist sie auch sehr leicht mit Risiken verbunden. Finanzinnovation ist zur gleichen Zeit genauso unerlässlich wie Finanzaufsicht. Die beiden stehen nicht in einer „vor und zurück“-Beziehung, sondern verstärken sich gegenseitig.“ (Huang et al. 2019: 81)

Fujian müsse vorerst auf finanzpolitische Durchbrüche in Shanghai und Hainan warten und sich auf Bereiche konzentrieren, die es selbst stärker mit Reformen prägen könne.¹⁵⁷ Im *Blaubuch* schlägt man einen neuen gemeinsamen Ausschuss für Finanzstabilität und Entwicklung der Provinz Fujian gemeinsam mit dem Staatsrat vor, um die Koordinierung zwischen Zentral- und Lokalregierung zu verbessern und mehr Durchbrüche zu ermöglichen (ebd.: 80).¹⁵⁸ Interessanterweise kritisiert man zudem selbst die Beschränkung der Finanzreformen auf das kleine PFHZ-Gebiet, da eigentlich der gesamte Finanzmarkt in Fujian dringend eine bessere Regulierung benötige (ebd.: 73). Insgesamt zeigt die Analyse, dass das Potenzial taiwanischer Finanzakteure in der PFHZ bislang nicht ausgeschöpft werden kann.

Insgesamt gesehen sei laut lokalen Kadern jetzt in den PFHZ reformtechnisch immerhin mehr möglich als in den zehn Jahren davor, da einige Themen durch die PFHZ eine höhere politische Priorität gewonnen hätten.¹⁵⁹ In einigen Bereichen der Reformen, zum Beispiel der Quarantäne und Wareneinfuhr, bestehen weniger vertikale Strukturen und eine größere

¹⁵⁶ Diese Ideen werden in einem eigenen Kapitel (ebd.: 83-93) weiter ausgeführt.

¹⁵⁷ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Xiamen am 9. September 2017.

¹⁵⁸ Ob diese Institution eingerichtet wurde und welche Veränderungen mit ihr angestoßen werden konnten, konnte nicht mehr genau nachverfolgt werden.

¹⁵⁹ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Fuzhou am 9. September 2017.

finanzielle Abhängigkeit der zuständigen Behörden von lokalen Finanzmitteln, was eine Zusammenarbeit und die Kompromissfindung erleichtere.¹⁶⁰

Wiederholt wurde das TLD trotz dieser Blockaden auch von lokalen Beamten in den Gesprächen als an sich richtiges System verteidigt, da man sonst fürchte wieder zu vielen Partikularinteressen in China nachzugeben.¹⁶¹ Gleichzeitig fordere die Führung immer wieder „echte“ Reformdurchbrüche ein und Premier Li Keqiang habe mitunter über das Reformtempo Unzufriedenheit geäußert, und gesagt, eine „Selbstrevolution“ (*ziwo mingge*) pro Reformen sei in den Behörden aller Regierungsebenen nötig.¹⁶² Insgesamt bestehe in China, so lokale Kader, immer noch ein Gefälle (*luocha*) zwischen gesetzgeberischen Zuständigkeiten und der in der Praxis zu wenig abgegrenzten Kompetenzen der beteiligten Institutionen. Eine Analogie eines Beamten verglich den Verhandlungsprozess der politisch zu beschließenden Maßnahmen eher mit dem Hoftag von Kaiser Wilhelm und seinen (vielen) deutschen Fürsten anstatt eines institutionell klar geregelten Prozederes.¹⁶³ Letzteren strebt Xi Jinping (wie ausgeführt) explizit an, aber es scheint bis zum Erreichen dieses Ziels nach wie vor noch ein weiter Weg zu sein. Die PFHZ erfüllen hier ihren selbst gestellten Anspruch noch nicht.

Insgesamt folgt die PFHZ-Politik in Fujian einer von oben nach unten gerichteten Befehlslinie, kombiniert mit erheblichem Druck. Die gemeldeten „politischen Innovationen“ beziehen sich hauptsächlich auf die Straffung der Verwaltung.¹⁶⁴ Diese reine Prozessoptimierung – oder im Chinesischen: Vereinfachung (*bianlihua*) statt Liberalisierung (*ziyouhua*) – ist bestenfalls verfahrenstechnisch und berührt nicht die kritischen Fragen im Zusammenhang mit der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung Chinas, einschließlich der Erleichterung des Marktzugangs und Gleichstellung für ausländische Investoren und Unternehmen (sowie Finanzinstitute), der vollständigen Konvertibilität des Renminbi, dem

¹⁶⁰ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Xiamen am 18. September 2017.

¹⁶¹ Zum Beispiel in einem Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Fuzhou am 9. September 2017.

¹⁶² Ebd.

¹⁶³ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Xiamen am 18. September 2017.

¹⁶⁴ Die gestiegene Verwaltungseffizienz wurde indes auch von fast allen Taishang unabhängig ihrer Generation und ihres Standorts in Fujian bestätigt.

gleichen Zugang zu Bankkrediten von Staatsbetrieben und Privatkonzernen sowie einer entwickelten Industrie für Finanzdienstleistungen inklusive eines Marktes für Unternehmensanleihen (Heep 2015, Fujian PFHZ ZFG Exekutivbüro 2019b). Alle befragten lokalen Kader, die sich mit der PFHZ-Arbeit in Fujian befassen, betonten, dass die Handels- und Finanzliberalisierung unter einem „systemischen“ Hindernis leidet, da die Zentralregierung äußerst vorsichtig ist, wenn es darum geht, lokale Verwaltungseinheiten mit weitreichenden Mandaten für Reformen experimentieren zu lassen, insbesondere im Finanzsektor.

Lokale Kader wiesen in den Interviews allerdings auch darauf hin, dass die unterschiedlichen Vorzugsregelungen – vor allem Steuerbefreiungen – für Investoren als weniger wichtiger angesehen würden als die Senkung der Betriebskosten und die Nähe zu Lieferanten und Kunden, und daher kein wichtiger Faktor für die PFHZ wären. Die Verbesserung des *Geschäftsumfelds* insgesamt sei Kernaufgabe der PFHZ.¹⁶⁵ Es habe gerade zu Beginn ein gewisses Missverständnis unter Investoren geherrscht, da diese glaubten, dass die Pilotfreihandelszone eine Ära des ausnahmslosen Freihandels in China einläuten werde (Zheng/Cao/Liu 2019). Die Erwartung insbesondere vieler ausländischer Investoren an die Pilotfreihandelszone in Fujian (und zuvor in Shanghai) hingegen ging in der Tat in diese Richtung: Ihre Vorstellung war „echter“ Freihandel mit signifikantem Abbau der bestehenden Handelshemmnisse für ausländische Marktteilnehmer gegenüber festlandchinesischen Konzernen.¹⁶⁶ Sie zeigen sich von den zögerlichen Fortschritten und der nach wie vor räumlich eng begrenzten Zonenpolitik wenig angetan und wollen Reformen im ganzen Land/Markt.

¹⁶⁵ Hierzu das Blaubuch: „Insbesondere haben sich viele Unternehmen in der Pilot-Freihandelszone hier wegen Vorzugsregelungen und komfortabler Dienstleistungen angesiedelt, in der Hoffnung, bei geringeren Kosten mehr Nutzen zu erzielen.“ (Huang et. al 2019: 28). An anderer Stelle wird jedoch geschrieben, dass die PFHZ ihre Reformen mit Auswirkung auf das Geschäftsumfeld stark auf Investment und Handel konzentrierte und andere Bereiche wie die Zollabfertigung, Investitionsförderung, Einlagensicherung, geistiges Eigentum, Nachhaltigkeit, Insolvenzrecht usw. mehr Reformdurchbrüche benötigen würden (ebd.: 50). Auch müsse die Infrastruktur in und um die Häfen, welche einen natürlichen geographischen Vorteil Fujians darstellten, besser entwickelt werden (ebd.).

¹⁶⁶ Interview mit Taishang erster Generation und Direktor einer Gründer-Basis in Fuzhou, Interview vom 12. September 2017. Ähnliche Positionen wurden zum Beispiel von der Europäischen Handelskammer in Shanghai bzgl. der dortigen PFHZ publiziert (EUCC 2017). Dort publizierte erhobene Umfragen zeigen eine große Enttäuschung der Investoren über den langsamen Reformfortschritt.

Offiziell wird zwar betont, dass das Festland festländisches und taiwanisches Kapital komplett gleich behandeln will. In der Tat gelten innerhalb der PFHZ für alle die gleichen Regeln und keine Einfuhrbeschränkungen außer der Negativliste und für räumlich-physisch nicht lagerbare Komponenten.¹⁶⁷ Jedoch sehen die Taishang die PFHZ nur als Toröffner zu den lokalen Binnenmärkten in Fuzhou, Xiamen und Pingtan. Sobald sie auf diese im Handel abzielen, was sie in der Mehrzahl tun, stoßen sie in der Realität nicht nur aufgrund der langen Genehmigungs- und Zertifizierungszeiten auf vielfältigen Protektionismus. Mehrere taiwanische Unternehmer führten an, dass der Grund ihrer Meinung nach sei, festlandchinesische Konzerne durch die Politik gerade im noch nicht so entwickelten Dienstleistungsbereich schützen zu wollen vor zu starker ausländischer Konkurrenz.¹⁶⁸ Zusätzlich sei der chinesische Markt in der Grundversorgung bei Handelsgütern grundsätzlich autark und der Druck zur Öffnung somit nicht so groß.¹⁶⁹ Dies führt vielfach zu Frustration und enttäuschten Erwartungen, wie die Unternehmer ausdrückten.

Hierzu entgegnete ein leitender Beamter aus Xiamen in einem Gespräch ausführlich mit der Erläuterung einer *Nachfragekurve*. Verschiedene Lokalitäten in China seien in höchst unterschiedlichen Entwicklungsstadien. Der Markt in Shanghai sei „reifer“ und könne in wesentlich mehr Bereichen mit weitergehenden Reformen experimentieren, weil ein erhöhter Bedarf an bestimmten Produkten und Dienstleistungen bestehe. Shanghai werde daher seinen Markt immer schneller und umfassender öffnen als Xiamen oder gar Pingtan, wo nach vielen Dienstleistungen überhaupt keine solche Nachfrage bestehe. An anderer Stelle erläuterte er die nach wie vor schwache wirtschaftliche Basis Chinas in bestimmten Industrien und Dienstleistungsbereichen.¹⁷⁰ Daher würden und könnten nicht alle lokalen Reformen überall ausgeweitet und nur bei passenden lokalen Gegebenheiten implementiert werden. Wo die Grenze zwischen fehlender Nachfrage und bewussten Protektionismus liegt,

¹⁶⁷ Gemeint sind zum Beispiel Flüssiggastanks und ähnliches. Interview mit einem leitenden Kader der Subzone Xiamen am 18. September 2017.

¹⁶⁸ Beispielsweise in Interviews mit Gründern in Fuzhou am 7. und 17. September 2017.

¹⁶⁹ Auch das Blaubuch weist darauf hin, dass die Öffnung von neuen Investitionszweigen in den PFHZ heimische Konzerne im Binnenmarkt verdrängen könnte (Huang et al. 2019: 108).

¹⁷⁰ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Xiamen am 18. September 2017. Eine Taishang-Unternehmerin in der Gesundheitsökonomie konnte hingegen schwerlich nachvollziehen, warum fortschrittliche Therapiemethoden aus dem Ausland lediglich im „reiferen Markt“ Shanghai möglich wären, die ein Krankenhaus in Fujian aber nicht anbieten könne. Doch dies sei die Realität (Interview in Fuzhou am 17. September 2017).

ist schwer auszumachen, jedoch zeigt der Reformfortschritt und die Aussagen deutlich, dass die Liberalisierungsmaßnahmen der PFHZ ein gradueller Prozess sind und bleiben werden. Eine landesweite Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer über die Zonen hinaus aller Marktteilnehmer, wie die ausländischen Unternehmer dies häufig fordern, ist vorerst jedenfalls *nicht* zu erwarten.

Steuerungstheoretisch zeigt sich hier die Wirkmacht von *Wettbewerb*. Die PFHZ operiert zwar im Steuerungsmodi der *Verhandlung* und nicht nach einer inneren Logik des Wettbewerbs. Aber die PFHZ Fujian agiert nicht im luftleeren Raum, sondern in Konkurrenz zu anderen PFHZ, zu wirtschaftsstarken Regionen in China oder zu Südostasien als Standort der verarbeitenden Industrie. Es herrscht zwischen diesen Wirtschaftsstandorten *politischer Wettbewerb* um die meisten Innovationen sowie *ökonomischer Wettbewerb* um die Neuansiedlungen von Unternehmen. Die eigentlichen *Steuerungsobjekte*, nämlich korporative Akteure, können nur bei entsprechend erfüllten Erwartungen an die PFHZ von einer Ansiedlung dort überzeugt werden. Da diese unternehmerischen Erwartungen der Taishang insbesondere an substanzielle Liberalisierungsmaßnahmen jedoch nicht erfüllt werden, gelingt deren erwünschte Ansiedlung häufig nicht (siehe hierzu auch Zahlen und Interview-Aussagen im Folgekapitel).

Insgesamt stellt sich heraus, dass die chinesische Regierung insbesondere die Bedeutung von Pilotmaßnahmen für die Fortentwicklung des Wachstumsmodells betont: Obwohl beide Komponenten in der offiziellen Bezeichnung der Zonen vorkommen, ist das Austesten (*shiyan*) für China letztlich der entscheidendere Kern der PFHZ, und nicht die Liberalisierung (*ziyou*). Die angeführten Beispiele aus Handel, Dienstleistungen und Finanzen zeigen jedoch, dass die Fortschritte auch hierbei begrenzt sind, woran politische Blockaden im Steuerungsprozess unter den Bedingungen des TLD großen Anteil haben. Die Reformen entsprechen jedoch nicht den Erwartungen ausländischer Investoren.

5.3.3 Policy-Design und -inhalte: Vorantreiben der Integration über die Taiwanstraße

Die zweite besondere Aufgabe der PFHZ Fujian, taiwanische Investitionen und Humankapital anzuziehen, um die wirtschaftliche Integration über die Taiwanstraße voranzutreiben, ist (siehe Kapitel IV) aufgrund gemeinsamer ethnischer und historischer Wurzeln auf den ersten Blick sehr sinnvoll: Konnte der trotzdem festzustellende Rückstand der ökonomischen Integration Fujians mit Taiwan im Vergleich zu Guangdong im Perlfussdelta (um die Achse Shenzhen-Dongguan) und der Metropolregion Shanghai-Kunshan (Chen 2009; Lee 2012; Geng 2010)¹⁷¹ in der neuen PFHZ aufgeholt werden? Viele Befragte aus der lokalen Kaderbürokratie behaupteten, dass die Provinz aufgrund der geografischen Nähe mit kurzen Transportwegen zwischen dem chinesischen Festland und Taiwan langfristig gut positioniert sei, um taiwanische Investitionen anzuziehen. Die wichtigen Häfen von Fujian, die anhaltende Migration zwischen Fujian und Taiwan, ein gemeinsames kulturelles Erbe und eine gemeinsame Sprache (*Minnanyu*, der Dialekt des südlichen Fujian) sowie niedrige Produktionskosten im Vergleich zu den Nachbarprovinzen von Fujian wurden immer wieder als Gründe hierfür genannt.¹⁷² In der Tat erzählten in den Interviews in Übereinstimmung hierzu die weit überwiegende Anzahl der investierenden taiwanischen Unternehmer vor Ort, dass persönliche Verbindungen und kulturelle Nähe ein wichtiger Grund dafür gewesen seien, in Fujian zu investieren.¹⁷³ Die Taiwan-Mission Fujians wird jedoch verkompliziert durch die bereits dargestellte politische Blockade unter der DFP-Regierung von Tsai Ing-wen seit 2016, weshalb die Lokalregierung in Fujian hier politisch unilateral agieren muss (siehe Kapitel II).

Im Taiwan betreffenden Teil des PFHZ-Provinzrahmenplans von 2015 und seines Nachfolgers von 2018 wurde ein besonderer Schwerpunkt auf die Anziehung taiwanischer

¹⁷¹ Die Gründe dafür sind vielfältig und wurden in Kapitel IV bereits ausgeführt. In den diversen Interviews wurden zwei Argumente häufig vorgebracht: Erstens Fujians politische Exposition als potenzielles Schlachtfeld im Falle eines Krieges in der Taiwanstraße und zweitens die konservative Denkweise seiner Kaderbürokratie, die die Provinz während der ersten Jahrzehnte von Reform und Öffnung vergleichsweise wirtschaftlich rückständig in China gemacht hätten. Insgesamt fehle es an administrativem Geschick und an Pull-Effekten, um an Orten wie z.B. Kunshan in der Provinz Jiangsu die für taiwanische Unternehmen so typischen Industriecluster aufzubauen.

¹⁷² Wiederkehrende Aussage aus Interviews mit lokalen Kadern in Fuzhou, Xiamen, Pingtan im März und September 2017.

¹⁷³ Wiederkehrende Aussage aus Interviews mit Taishang verschiedener Generationen zur persönlichen Motivation ihrer Investition im März und September 2017.

Unternehmer gelegt, indem verschiedene Richtlinien zur Unterstützung und Erleichterung ihrer Geschäftstätigkeit in der PFHZ Fujian angekündigt wurden. Gleichzeitig verabschiedete die Provinzregierung eine Reihe von Vorzugsregelungen für ankommende Taishang oder junge Taiwaner, die beabsichtigen, sich auf den chinesischen Markt zu begeben. Um junge Taiwaner nach Fujian zu locken, wurden in allen drei Subzonen unter anderem eine beträchtliche Anzahl von „Inkubationszentren“ (*fuhuaqi jidi* oder *chuangye jidi*) eingerichtet, viele taiwanische Bildungsabschlüsse seitens Festland-Chinas anerkannt und diverse Anwerbeprogramme initiiert. Zu diesen Anreiz-Maßnahmen im engeren Sinne kommt – im Lichte der Blockade offizieller Beziehungen – der Auftrag an die PFHZ, einen (niederschweligen) Beitrag zur gesellschaftlichen Integration über die Taiwanstraße mit einem Schwerpunkt auf *People-to-People Relations* zu legen, was langfristig den Weg zur angestrebten friedlichen Wiedervereinigung ebnen soll. In diesem Sinne ist die PFHZ Fujian klassische *tongzhan*-Politik (deutsch Krieg oder Taktik der Einheit) unter neuen beidseitigen Vorzeichen. Dabei gibt es eine Art Arbeitsteilung für alle wirtschaftsbezogenen Maßnahmen durch das PFHZ-Büro, während für die gesellschaftliche Integration das lokale *Büro für Taiwan-Angelegenheiten* (*Taiwan shiwu bangongshi*) zuständig ist.¹⁷⁴ Diese institutionelle Aufteilung hat einige Konsequenzen, die in der Folge dargestellt werden. Zunächst wird jedoch die Entwicklung der taiwanischen Investitionszahlen in Fujian dargestellt und eingeordnet.

Hinsichtlich der reinen Anziehung von Investitionskapital in Fujian sieht das Bild auf den ersten Blick numerisch recht positiv aus: Nach offiziellen Zahlen hatten sich seit ihrer Gründung im April 2015 bis Juni 2019 rund 4000 ausländisch investierte Unternehmen mit einem Gesamtkapital von 28,8 Mrd. USD in der PFHZ Fujian registriert, das sind 42,7 Prozent aller Neuzulassungen bzw. 45,3 Prozent neuen Kapitals ausländischer Unternehmen in der Provinz Fujian zur gleichen Zeit. Darüber hinaus investierten 2.368 taiwanische Unternehmen mit einem Investitionskapital von 6,46 Milliarden US-Dollar in der PFHZ, was 45,9 Prozent aller neu angeworbenen taiwanischen Unternehmen und 46 Prozent aller

¹⁷⁴ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Fuzhou am 9. September 2017.

taiwanischen Investitionen in der Provinz Fujian im gleichen Zeitraum entspricht (Fujian PFHZ ZFG Exekutivbüro 2019c). Fujian kann also taiwanische Investitionen anziehen.

In Relation betrachtet sind diese Zahlen jedoch weniger beeindruckend als sie zunächst erscheinen mögen. Die meisten neu investierenden taiwanischen Unternehmer seien dem Klein- und Mittelstand und Gründern zuzuordnen.¹⁷⁵ Wie die Abbildungen 19 und 20 zeigen, hat die Gesamtzahl der neuen inländischen Unternehmen pro Jahr sowie der Anteil der aus dem Ausland finanzierten Unternehmen innerhalb der PFHZ nach einem Hoch um den Gründungszeitraum herum mittlerweile stark abgenommen. Trotz der Einrichtung der PFHZ ist das gesamte Handelsvolumen zwischen Fujian und Taiwan zwischen 2014 und 2019 von sieben auf sechs Prozent des Gesamthandelsvolumens der Provinz zurückgegangen. Es konnte also bislang keine in Zahlen nachweisbare Trendwende taiwanischer Kapitalströme nach Fujian, auch nicht gegenüber anderen Provinzen, eingeläutet werden (Zhou/Pan 2020: 57). Die nach Fujian eingehenden Investitionsströme werden scheinbar vor allem in die PFHZ umgeleitet. Die Hauptquelle der Investitionen und Ansiedlungen in die PFHZ Fujian stammen indes von festlandchinesischen Unternehmen, welche ebenfalls von den Vorzugsregelungen der Zone profitieren wollen.¹⁷⁶ Wie bereits dargestellt sind solche harten Investitions-Kennziffern wichtige Grundlage für die Evaluierungen der Leistung der lokalen Beamten in der Zonenpolitik (mehr zu den Folgen hiervon im Folgekapitel).

¹⁷⁵ Das Blaubuch führt aus, dass Kapital und Investitionshöhen taiwanischer Unternehmen im Schnitt nicht sehr hoch seien und Agglomerationseffekte bislang nur schwach ausfielen. Die Modernisierung des Dienstleistungssektors gehe zu langsam voran, insbesondere bei hochwertigen Dienstleistungen (Huang et al. 2019: 8).

¹⁷⁶ Einschließlich inländischer und weiterer Unternehmen haben sich bis September 2018 75.000 Unternehmen mit einem Investitionskapital von 1,7 Mrd. Yuan in der PFHZ Fujian angesiedelt (Huang et. al 2019: 2).

Abbildung 19: Neue Unternehmen und ihr registriertes Kapital in der Pilotfreihandelszone Fujian, 2015-2018

Zeit	PFHZ Fujian		Subzone Fuzhou		Subzone Xiamen		Subzone Pingtan	
	Neue Unternehmen (Anzahl)	Registriertes Kapital (Mio. Yuan)	Neue Unternehmen (Anzahl)	Registriertes Kapital (Mio. Yuan)	Neue Unternehmen (Anzahl)	Registriertes Kapital (Mio. Yuan)	Neue Unternehmen (Anzahl)	Registriertes Kapital (Mio. Yuan)
04/2015– 04/2016	32200	4802	15163	1687	13749	1961	3558	1961
04/2016– 04/2017	26795	6580	13680	2372	11142	2811	2153	590
04/2017– 04/2018	11137	3774	716	1247	9644	1578	777	949
04/2018– 04/2019	9910	2789	1919	1168	7173	1280	818	340

(basiert auf Zhou/Pan 2020: 65)

Abbildung 20: Neue ausländische Unternehmen in der Pilotfreihandelszone Fujian, 2015-2018

Time	Neu investierende Unternehmen in der PFHZ (Anzahl)	New investierende ausländische Unternehmen in der PFHZ (Anzahl)	Anteil neuer ausländischer Unternehmen an allen neuen Unternehmen der PFHZ (Prozent)	Anteil neuer ausländischer Unternehmen in der PFHZ Fujian vis-à-vis der Provinz Fujian
04/2015– 11/2015	13566	921	6.79%	n.a.
2016	24984	1631	4.66%	69.26%
2017	18202	840	4.61%	41.16%
2018	8618	694	8.05%	28.69%

(ebd.: 66)

Die PFHZ Fujian als Tongzhan-Politik

Die Auswahl der jeweiligen PFHZ-Schwerpunkte erfolgt aufgrund regionaler Besonderheiten. Meist sind die ökonomische Strukturpolitik (etwa bei der Revitalisierung der Schwerindustrie in der PFHZ Liaoning, BRI-Projekte in diversen PFHZ) oder regionale Entwicklungspotentiale (Integration mit Hongkong in der Guangdong PFHZ oder mit Südostasien in diversen anderen PFHZ) ausschlaggebend (siehe Kapitel III). Im Falle Fujians kann aufgrund der kulturellen und räumlichen Nähe zu Taiwan zwar ebenfalls so ein Schwerpunkt ausgemacht werden; doch sind politische Konflikte hier ein wesentlich prägender Faktor.

Die jetzige politische Eiszeit zwischen beiden Seiten der Taiwanstraße bestand zum Zeitpunkt der Gründung der PFHZ Fujian 2015 und in ihrer Vorbereitungsphase davor *noch nicht*. Auf festländischer Seite bestand (wie dargestellt) schon länger der Plan, Fujians Vorteile für Taiwan gewinnbringender zu nutzen. Die Planungsphase der PFHZ war dabei noch geprägt von der starken wirtschaftlichen Integrationsdynamik zwischen beiden Seiten der Taiwanstraße unter Ma Ying-jeou seit 2008 (siehe auch Kapitel IV). Besonderen Symbolcharakter hatte hierbei das *Economic Cooperation Framework Agreement* (ECFA) aus dem Jahre 2010, welches viele gegenseitige Handelsbarrieren abbaute und Taiwan sogar übermäßig begünstigte (Hsieh 2011). Doch wuchs der Widerstand gegen eine noch engere ökonomische Anbindung an China in Taiwan in der Folge so stark, dass Massenproteste im Zuge der sogenannten *Sonnenblumenbewegung* in Taiwan aufkamen, welche dazu führten, dass die beiden geplanten Folgeabkommen *Cross-Strait Service Trade Agreement* (CSSTA) und das *Cross-Strait Goods Trade Agreement* (CSGTA) nie in Kraft treten konnten.¹⁷⁷ Dies ist deshalb relevant, weil ein entscheidender Schwerpunkt der PFHZ Fujian gerade im Dienstleistungsbereich liegt und sie somit nicht von den vorgesehenen Vorzugsregelungen in diesen Verträgen profitieren kann. Speziell die Provinz Fujian sollte im CSSTA einen speziellen Abschnitt zur weiteren Öffnung für taiwanische Investitionen erhalten.

Da das „große Tor“ quasi-bilateraler Integration nun jedoch verschlossen sei, müsse man stattdessen das „kleine Tor“ in Fujian aufmachen, so ein Kader im Gespräch.¹⁷⁸ Ursprünglich

¹⁷⁷ Für eine ausführliche Diskussion der Gründe für die Sonnenblumenbewegung in Taiwan siehe zum Beispiel Beckershoff 2017.

¹⁷⁸ Interview mit einem leitenden Beamten der Handelskammer in Fuzhou am 21. März 2017.

sollte die PFHZ Fujian also ein Vorzeigeprojekt einer umfassenden gegenseitigen Öffnung werden.¹⁷⁹ Weil dies nun nicht mehr möglich ist, soll die gegenseitige „Verschmelzung“ (*ronghe*) zunächst auf der lokalen Ebene so gut es irgendwie geht vorangetrieben werden.¹⁸⁰ Das Vorantreiben der in der Folge noch zu beschreibenden Taiwan-Maßnahmen der PFHZ ist die konkrete Ausprägung der bereits beschriebenen *Internalisierung* von Außenpolitik. Tatsächlich ist das auch explizite politische Mandat der PFHZ gegenüber Taiwan in der Tat gar nicht so neu, wurden doch auch schon die 1980 gegründete SWZ in Xiamen in einer örtlichen Lokalzeitung als Vereinigungsprojekt betitelt: „Making the SEZ a success, will not only be beneficial to the promotion of the construction of our socialist modernization, but also has an important meaning for the reunification of Taiwan with the motherland” (zitiert nach Howell 1999: 150).

Die Kader aller drei Subzonen in Fujian kritisierten in den Gesprächen wiederholt eine nicht kooperative und „engstirnige“ politische Führung der taiwanischen Seite. Sie beklagten, dass bestimmte für Wirtschaftsaktivitäten wichtige Angleichungen von Standards beispielsweise im Zollbereich oder bei Finanzen nur in Zusammenarbeit geschehen könnten.¹⁸¹ Trotzdem legten lokale Kader sowohl auf Provinz- wie Stadtebene überwiegend eine überraschend entspannte und pragmatische Haltung an den Tag: Freundlich zueinander zu sein und gute Bedingungen für Investitionen zu bieten sowie Sorge für mehr zwischenmenschliche Kontakte, und nur diese können langfristig zu besseren Beziehungen über die Taiwanstraße führen.¹⁸² Dies müsse eine ehrliche und mit guten Absichten verfolgte Politik sein.¹⁸³

Die Lokalregierung und PFHZ-Verwaltungen betonten entsprechend, dass selbst unter den gegenwärtigen Bedingungen einer politischen Pattsituation in der Taiwanstraße, die Bemühungen um Taiwan keinesfalls eingestellt werden:

„Im Moment öffnen wir uns einseitig gegenüber Taiwan. Beispielsweise erkennen wir ihre Inspektionsstandards für importierte Waren an, obwohl Taiwan unsere nicht anerkennt. Wir denken, dass

¹⁷⁹ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Fuzhou am 9. September 2017.

¹⁸⁰ Interview mit einer Gruppe leitender Beamter der Subzone Fuzhou am 22. März 2017.

¹⁸¹ Wiederkehrende Aussage aus den Kaderinterviews in Fuzhou, Xiamen und Pingtan im März und September 2017.

¹⁸² Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Fuzhou am 9. September 2017.

¹⁸³ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Xiamen am 18. September 2017.

ein solches einseitiges Vorgehen immer noch gut ist, da es mit der Zeit ihren Respekt gewinnen wird – zumindest den Respekt taiwanischer Unternehmer und junger Taiwaner.“¹⁸⁴

Die Gesprächspartner der Kaderbürokratie stellten beispielsweise auch die einseitige Anerkennung vieler taiwanischer Ausbildungsstandards und Berufszertifikate immer wieder heraus. In einem Bericht wurde festgestellt, dass 2019 19.000 taiwanische Auszubildende, Angestellte oder Existenzgründer in Fujian arbeiteten.¹⁸⁵ Somit soll die PFHZ nicht nur für junge Unternehmer, sondern auch für taiwanische Studierende und Arbeitnehmer mit Karriereaussichten auf dem Festland attraktiv gemacht werden.¹⁸⁶ Die PFHZ Fujian rühmt sich hierbei insbesondere in ihrer Vorreiterrolle der Entwicklung der sogenannten *31 Maßnahmen* (*sanshiyi tiao*), welche 2018 landesweit in ganz China Vereinfachungen und Erleichterungen für taiwanische Unternehmer und Bewohner auf dem Festland ausrollten.¹⁸⁷ Diese Policies sind breit gefächert und gehen weit über die Taishang hinaus, denn auch Studierende sowie die in Fujian dringend benötigten Fachkräfte und ihr Humankapital (Young Professionals) sollen angezogen werden. In den geführten Gesprächen wurde deutlich, dass Xi Jinpings enge Verbindungen als ehemaliger Parteisekretär der Provinz eine wohl nicht unerhebliche Rolle gespielt haben, dass Fujian die Federführung bei der Entwicklung der 31 Maßnahmen erhielt. 12 der Artikel sollten festländischen und taiwanischen Unternehmen die gleiche Behandlung garantieren, während 19 Artikel die Sesshaftigkeit und den Status taiwanischer ‚Landsleute‘ auf dem Festland betreffen.¹⁸⁸ Bei vielen (aber nicht allen) dieser national ausgeweiteten 31 Maßnahmen ist die Pionierrolle Fujians und der PFHZ zum Erhebungszeitpunkt klar

¹⁸⁴ Interview mit Beamten des Verwaltungskomitees der PFHZ-Subzone von Fuzhou am 27. September 2018.

¹⁸⁵ Siehe „Fahui Fujian youshi, dazao Taiwan rencai denglu diyi jiayuan“ (Fujians Wettbewerbsvorteil entwickeln, das erste Zuhause für taiwanische Talente schaffen, die auf das Festland kommen). In: Guangming ribao. Online am 4. Juli 2019, unter http://share.gmw.cn/news/2019-07/04/content_32971241.htm (abgerufen am: 18. März 2022).

¹⁸⁶ Einige der interviewten Gründer verwiesen auf ihre Vorerfahrung aus großen Konzernen im Chinageschäft. Taiwanische Interviewpartner im Arbeitnehmersektor konnten jedoch im Rahmen der Feldforschung nicht gewonnen werden. Für zukünftige Projekte kann interessant sein, wie sich speziell taiwanische Arbeitnehmer und Studierende von den klassischen Geschäftsleuten in Fujian und anderswo zahlenmäßig entwickeln und wie sie sich möglicherweise in ihren Ansichten von den taiwanischen Geschäftsleuten unterscheiden. Das Interview-Material enthielt jedoch vielfältige Aussagen zu Zukunftsperspektiven von Taiwanern in China allgemein, die das Kapitel später darstellt.

¹⁸⁷ Büro für Taiwan-Angelegenheiten, NDRC: Nachricht über die Verbreitung diverser Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen und kulturellen Austauschs über die Taiwan-Straße (Guanyu Yinfa ‘Guanyu Cujin Liangan Jingji Wenhua Jiaoliu Hezuo De Ruogan Cuoshi’ De Tongzhi). Online am 28. February 2018, unter: http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201802/t20180228_11928139.htm (abgerufen am 05. September 2022).

¹⁸⁸ So werden bspw. viele Ausbildungsstandards aus Taiwan im Bauingenieurwesen, in der Medizin, in den Ingenieurwissenschaften etc. auf dem Festland anerkannt, aber auch „lebenspraktische“ Dinge wie ein taiwanischer Führerschein (Huang et al. 2019: 6).

nachzuvollziehen. Die Provinz war speziell dafür mandatiert diese Richtlinien zu entwickeln, zu testen und sie konnte in diesem Bereich so tatsächlich ein Pilotprojekt werden (He 2020).¹⁸⁹

Diese Taktik niederschwelliger Integration kann als neue und veränderte Ausprägung der jahrzehntelangen vom Festland praktizierten Politik der Einheitsfront mit Taiwan gesehen werden. Kader betonten in den Interviews, man hänge den politischen Souveränitätskonflikt in Gesprächen mit Investoren nicht zu hoch, da diese zuallererst in Ruhe Geschäfte machen wollten. Solange ein Investor nicht offen eine Zweistaatentheorie vertrete, würden diese keine Nachteile erleiden.¹⁹⁰ Interessante unterschiedliche Sichtweisen traten zu Tage, wenn es um die Frage ging, ob zunächst eine gesellschaftliche oder ökonomische Integration notwendig sei, damit sich beide Seiten messbar annähern könnten: Ein Regierungsvertreter in Pingtan lobte das starke gesellschaftliche Engagement taiwanischer Geschäftsleute im wichtigen Zentrum taiwanischer Investitionen Kunshan als Vorbild für Fujian.¹⁹¹ In Kunshan hatten Taishang eine Reihe von religiöser und freizeitorientierter Infrastruktur in Kooperation mit den Behörden errichtet, was die ‚weichen Faktoren‘ eines Investment rund um den Standort nachhaltig gestärkt habe und eine Verbundenheit mit dem Ort schaffe (zum Beispiel Chien/Chao 2008, Zhou 2022). Ähnlich argumentierte ein Kader aus Xiamen, der in den sino-taiwanischen Beziehungen an keinen automatischen *Spillover* wirtschaftlicher auf politische Integration wie in Europa glaubt. In Europa wäre eine solche politische Integration ohne die Kriegsniederlage Deutschlands und die zuerst erfolgte Etablierung ähnlicher (später „westlich“ genannter) Ideologien durch die Siegermächte nicht möglich gewesen.¹⁹² Zunächst müsse auch zwischen Festland-China und Taiwan eine gesellschaftliche Annäherung herbeigeführt werden. Doch andere Kader bemerkten, dass ohne eine attraktive ökonomische Basis und Rahmenbedingungen in Fujian keine Ansiedelung taiwanischer „Landsleute“ geschehen würde, womit wiederum auch keine gesellschaftliche Integration entstehen könne.¹⁹³

¹⁸⁹ Es werden jedoch auch noch Verbesserungen für eine „echte“ Gleichbehandlung festländischer und taiwanischer Aufenthaltsberechtigter angemahnt. Dies betreffe zum Beispiel Mieten und Wohneigentum, Krankenversicherung, Bankangelegenheiten und anderen Themen (Huang et al. 2019: 9). An anderer Stelle später wird geschrieben, dass weitere nationale Gesetzgebung hierzu mitunter nötig sei (ebd.: 51). Mechanismen zur Talentanziehung müssten in Fujian noch verbessert und die Regierungsstellen dienstleistungsorientierter arbeiten (ebd.: 9f.).

¹⁹⁰ Interview mit einer Gruppe leitender Beamter der Subzone Xiamen am 23. März 2017.

¹⁹¹ Interview mit einer Gruppe leitender Beamte der Subzone Pingtan am 22. März 2017.

¹⁹² Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Xiamen am 18. September 2017.

¹⁹³ Interview mit einer Gruppe leitender Beamte der Subzone Pingtan am 22. März 2017.

Das beste Beispiel zur Illustration der Potenziale und Probleme dieser Frage ist die PFHZ-Subzone Pingtan. Etwa 100 km südöstlich von Fuzhou gelegen, ist Pingtan als PFHZ-Gebiet vornehmlich aus einem Grund ausgewählt worden: Pingtan besitzt den der Hauptinsel Taiwan am nächsten gelegenen festländischen Hafen und Schiffe haben von hier die geringste Reisezeit über die Meerenge. Die Zentralregierung hatte wie erwähnt bereits 2009, also weit vor Gründung der PFHZ, Pingtan als einen Schwerpunkt von groß angelegten Investitionen festgelegt. Dies fällt selbstredend noch unter die Blütezeit der sino-taiwanischen Annäherung.¹⁹⁴ Seither fließen hohe finanzielle Mittel in den infrastrukturellen Aufbau der Halbinsel, welcher bei den Feldforschungsbesuchen 2017 anhand extensiver Bauarbeiten auch klar zu beobachten war. Aufgrund der schwächeren wirtschaftlichen Basis im Vergleich zu Fuzhou oder gar Xiamen entschied man sich in Pingtan, vor allem den Tourismussektor und den lokalen Handel mit Taiwan zu fördern. Auch Unternehmenssteuererleichterungen in Höhe von 15%, als Subvention eigentlich gerade nicht erklärter Kern der PFHZ-Politik, wendete man hier aufgrund des geringeren Entwicklungsgrades von Pingtan an (He 2020: 151). Trotzdem sei nach Aussage eines lokalen Kader vor Ort die „kulturelle und soziale Integration“ mit Taiwan stets wichtiger als die wirtschaftliche Integration, so auch in Pingtan.¹⁹⁵

Einige Gesprächspartner und Einwohner in Pingtan zogen immer wieder das leuchtende Beispiel Shenzhens heran, welches sich aufgrund der Lage gegenüber Hongkong derart rasant entwickeln habe können und sie sahen dieses Szenario ebenfalls für Pingtan voraus. Dass die Erwartungen in der Tat zu Beginn der PFHZ für Pingtan groß waren, ließ sich baulich beim Feldforschungsbesuch an einem Beispiel besonders gut nachvollziehen: Ein ausladendes Hafengelände mit Anlegestellen für Fähren aus Taipei und Matsu wurde errichtet – samt einer enorm großen Abfertigungshalle für Einreise- und Einfuhrmodalitäten. Es gibt, sicherlich dem in Pingtan angestrebten Wachstum der Tourismus-Industrie insbesondere durch taiwanische Gäste dienlich, sogar eine an einen typischen taiwanischen Küstenstreifen angelehnte Kulisse beim Anlegen mit dem Boot. Präsident Xi Jinping, früher Parteisekretär Fujians, weihte das Areal persönlich ein.

¹⁹⁴ Ebd.

¹⁹⁵ Ebd.

Diese anfängliche Euphorie in Pingtan hatte jedoch mit der späteren Realität zumindest seit Beginn der politischen Eiszeit mit Taiwan 2016 wenig zu tun: Das Hafengelände war bei dem Forschungsaufenthalt verwaist, die wenigen Boote (nach Darstellung vieler Taishang) leer und die lokal eingerichteten Start Up-Zentren in Pingtan hatten große Probleme, taiwanische Investitionen anzuziehen. Ein Vertreter eines festlandchinesischen Staatskonzerns in Pingtan erklärte dies pointiert so:

„Pingtan ist in einer vorteilhaften Position gegenüber Taiwan, aber bis zu einem gewissen Grad hat sich dieser Vorteil nicht zu einer echten Tatsache manifestiert, sondern ist zu einem Nachteil geworden. Zum Beispiel: Vor dem 20. Mai 2016 [Anmerkung: Tag der Amtseinführung Tsai Ing-wens] waren viele Menschen optimistisch in Bezug auf die Schifffahrt zwischen Pingtan und Taiwan: Viele Unternehmen kauften Schiffe und bereiteten den Start von Schifffahrtsrouten nach Taipeh und Tainan vor und [wollten] Transitgeschäfte zwischen Taiwan und dem Festland machen. Aber als die Boote angekommen waren, wurde die Route nach dem 20. Mai vom Verkehrsministerium nicht genehmigt. (...) Schiffe, die für Hunderte Millionen Yuan gekauft wurden, können nicht fahren. (...) Die Fahrten wurden nicht genehmigt und die gekauften Schiffe waren im Leerlauf. Dieser Bereich des Handels unterliegt noch immer relativ großem Einfluss durch das politische System. Gelingt in diesem Bereich kein Durchbruch, wird der ursprüngliche Vorteil von Pingtan gegenüber Taiwan zum Nachteil und kann sich nicht durchsetzen.“¹⁹⁶

In anderen Reformbereichen stockt aufgrund der unterschiedlichen Warenklassifizierungen beider Seiten die Einfuhr – über Pingtan zu importieren sei dann keinesfalls eine so große Zeitersparnis wie erhofft. Die seit 2008 geltenden „drei Verbindungen“ (*santong*) in Postverkehr, Transport und Handel oder das ECFA seien zwar nie ausgesetzt worden, aber in der Praxis gebe es viele Probleme im Importregime (wie bereits in Vorkapiteln dargestellt).¹⁹⁷

Entsprechend wenig angetan äußerten sich in den Gesprächen zahlreiche taiwanische Investoren über Pingtan. „Selbstverständlich“ sei Pingtan *Tongzhan*-Politik, es habe nur Ressourcen aus diesem einen Grund bekommen und der Ort besitze keine eigenen.¹⁹⁸ Doch Pingtan könne unter einer DFP-Regierung seinen Standort nicht als Vorteil ausspielen.¹⁹⁹ Selbst unter besseren Rahmenbedingungen zweifelte ein erfahrener Taishang trotz eigenen Importgeschäfts vor Ort an einem allzu großen Potential Pingtans. Das politische Zentrum der Provinz sei in Fuzhou und das wirtschaftliche Kraftzentrum in Xiamen befinde sich weit entfernt.²⁰⁰ Taiwanische Investoren bevorzugten ohnehin andere Standorte als Fujian, also

¹⁹⁶ Interview mit einem Staatskonzernvertreter in Pingtan am 22. März 2017.

¹⁹⁷ Interview mit einem Start Up-Inkubator in Fuzhou am 10. September 2017.

¹⁹⁸ Interview mit einem erfahrenen taiwanischen Investor und ehemaligen Vorsitzenden des Taiwanischen Unternehmervereins in Fuzhou am 17. September 2017.

¹⁹⁹ Ebd.

²⁰⁰ Interview mit einem erfahrenen taiwanischen Investor in Xiamen am 21. September 2017.

könne das wenige taiwanische Kapital, was absehbar nach Pingtan fließe, nur wenig Entwicklung dort auslösen.²⁰¹ Andere Unternehmer sagten, das viele Geld der Zentralregierung würde Pingtan Entwicklungspotential geben, dass es (und andere vergleichbare Orte) sonst nicht hätte.²⁰² Ein Beamter warnte jedoch, dass Fehlallokationen von Mitteln zum Beispiel im Bauwesen gerade in Pingtan geschehen können und nicht alle der weitergehenden Liberalisierungsmaßnahmen der PFHZ in einer wenig entwickelten Lokalität wie Pingtan sinnvoll wären.²⁰³ Die Politik einer dortigen Duty Free-Zone sei ohne Kunden, so ein Investor, nicht erfolgreich, weshalb der in Fuzhou interviewte Unternehmer Pingtan schnell wieder verlassen hat.²⁰⁴ Zurückkommend auf die Diskussion, ob zunächst soziale oder ökonomische Integration zwischen beiden Seiten der Taiwanstraße stattfinden müsse, ist dies schwierig abschließend zu beantworten. Jedenfalls bleibt festzuhalten, dass eine derart geringe wirtschaftliche Basis wie in Pingtan auch nicht ausreichend ist für spürbare Fortschritte in Chinas Mission, die Herzen der Taiwaner für sich zu gewinnen.

Seitens eines Behördenvertreters wurde unumwunden zugegeben, dass er überhaupt kein Problem damit habe, dass die Anwerbspolitik für taiwanische Unternehmer, Arbeitnehmer und Studierende letztlich eine neue Form der *Tongzhan*-Politik sei. Zumindest die auf Taiwan abzielenden Maßnahmen der PFHZ Fujian hätten immer zunächst politische und erst sekundär ökonomische Ziele. Doch bemerkte ein leitender Wissenschaftler des PFHZ-Forschungsinstituts im gleichen Gespräch, dass man von allzu ideologischen Slogans beispielsweise in den Start Up-Zentren Abstand nehmen solle. „*Tongzhan*“ wie es seit Jahrzehnten in abschreckender und anwerbender Ausprägung betrieben wird, sei zu ideologisch aufgeladen und sei veraltet für die heutige Realität. Warten solle man in Fujian auf Taiwan keinesfalls. Vorerst müssten Fujian und Taiwan, da die offiziellen Beziehungen zu Taipeh „eingefroren“ sind, aber enge wirtschaftliche und soziale zwischenmenschliche Beziehungen aufrechterhalten. Anders ausgedrückt: Ideologie ist wichtig, aber Pragmatismus muss noch wichtiger sein, wie er illustrierte:

„Der beste Weg, das Problem der Taiwanstraße zu lösen und die PFHZ-Politik zum Erfolg zu führen, besteht darin, sich Taiwan vollständig zu öffnen (*quanmian dui Taiwan kaifang*), freundschaftliche

²⁰¹ Interview mit einem Start Up-Inkubator in Fuzhou am 10. September 2017.

²⁰² Interview mit einem Investor aus Xiamen am 24. März 2017.

²⁰³ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Fuzhou am 9. September 2017.

²⁰⁴ Interview mit einem Start Up-Gründer in Fuzhou am 12. September 2017.

Beziehungen zwischen den Menschen beider Seiten zu pflegen und selbstbewusst zu sein: Es ist nicht nötig zu hetzen, die Zeit ist auf Chinas Seite.“²⁰⁵

Die Kader in Fujian schätzen die vielfältigen Probleme bei der Anziehung taiwanischer Investitionen und Humankapitals nach Fujian also ziemlich realistisch ein und sind sich der Skepsis, wenn nicht sogar der völligen Ablehnung von Taiwans Eingliederung in den chinesischen Wirtschaftsorbit, bei nicht unerheblichen Teilen der Bevölkerung auf der anderen Seite bewusst. Insgesamt sprechen sie dennoch optimistisch, wenn nicht opportunistisch, von den langfristigen Perspektiven der „Taiwan-Mission“ und der Arbeit der „Einheitsfront“ der PFHZ.

Zumindest bei den in Fujian investierenden Taishang gab es interessanterweise ein ebenso starkes Plädoyer dafür, dass sich junge Taiwaner die ökonomischen Potentiale in China auch in der jetzigen politischen Blockadesituation genau ansehen sollten. Insbesondere die nun aufwachsende junge taiwanische Generation komme mit dem „wahren“ China nicht mehr wirklich in Kontakt und kenne es vor allem aus der Zeitung und dem Bildungssystem. Dies sei bei den früheren Investorengenerationen, die noch enge Verbindungen zu ihrem „Mutterland“ gehabt haben, anders gewesen.²⁰⁶ Ein taiwanischer Betreiber eines Start-Up-Zentrums mittleren Alters beobachtet bei seinen Rekrutierungsversuchen viele „Vorurteile“ gegenüber China in Taiwan. Die jungen Menschen sollten den Rucksack packen und sich selbst ein Bild machen, denn die ökonomischen Perspektiven des Festlandes seien nach wie vor attraktiv.²⁰⁷ Die Sonnenblumenbewegung 2014 auf Taiwan habe hier allerdings eine Zäsur bedeutet, seither lasse das Interesse an China spürbar nach.²⁰⁸ Die PFHZ möge in der Praxis einige Probleme haben, aber sie sei prominent herausgehoben in ihrer Bedeutung für die chinesische Politik, entsprechend bedeute das Ansiedeln in die Zone erst einmal größere Investitionssicherheit als anderenorts im Land.²⁰⁹ Trotzdem sei heutzutage bis zu 1 Million Yuan nötig, um ein Geschäft in China aufzubauen – Kapital, das junge Menschen in Taiwan meist schlicht nicht besitzen würden.²¹⁰ Viele ältere Investoren raten daher jungen Taiwanern

²⁰⁵ Interview in Fuzhou am 2. September 2019 (zitiert und übersetzt nach Schubert/Zhivkov 2022).

²⁰⁶ Beispielsweise in einem Interview mit einem taiwanischen Investor erster Generation in Fuzhou am 7. September 2017. Mehrfach auch von anderen Taishang geäußert.

²⁰⁷ Interview mit einem Inkubator eines Start-Up Zentrums in Fuzhou am 30. März 2017.

²⁰⁸ Interview mit einem Taishang und Vertreter des Taiwanischen Wirtschaftsverbands in Fuzhou am 7. September 2017.

²⁰⁹ Interview mit einem Taishang-Gründer in Fuzhou am 10. September 2017.

²¹⁰ Interview mit dem Inkubator eines Start-Up Zentrums und Jungunternehmern in Fuzhou am 12. September 2017.

zunächst Erfahrung als Arbeitnehmer zu sammeln, und in der Tat sei das Talentanwerbungsprogramm der PFHZ für „Young Professionals“ deswegen mindestens so wichtig wie das Anwerben neuer Unternehmen.²¹¹

Die Perspektiven für einen jungen Menschen seien in Taiwan selbst heute ebenfalls nicht rosig,²¹² insbesondere die Einstiegsgehälter stagnieren in der Tat seit Jahrzehnten.²¹³ Träume junger Menschen und Familiengründer wie Immobilienbesitz seien aber auch in China kaum zu realisieren, weshalb ein Taishang sagte, bei der Wahl zwischen China, den USA und den Westen, werden sich die meisten jungen Talente für die letzteren Optionen entscheiden.²¹⁴ Es gebe 146 visumsfreie Länder für junge Taiwaner zur Auswahl.²¹⁵ Insgesamt bleibt festzuhalten, dass taiwanische Geschäftsleute zu einer realistischen Einschätzung der Chancen und Risiken in China raten, die auf eigenen Erfahrungen beruht. Ein Teil der jungen Taiwaner ergreift diese Möglichkeit, während ein anderer Teil dies kategorisch für ihre Lebensplanung ausschließt.²¹⁶ Zudem sei es in Taiwan heute sehr populär sein „kleines Glück“ zu verfolgen anstatt riskante Geschäftsmodelle aufzubauen; dieser Lebensweg sei in China mit seiner Schnelllebigkeit nicht möglich.²¹⁷

Die Inkubationszentren für taiwanische Gründer und ihre Subventionspolitik

Eine zentrale Maßnahme, mit denen der chinesische Staat versucht, jungen Taiwanern China-Geschäftserfahrungen „am eigenen Leib“ zu ermöglichen, besteht in der interessanten Rolle der in der PFHZ geförderten Start-Up Zentren. Ebenso bringen sich erfahrenere Taishang älterer Generation mittels der taiwanischen Wirtschaftsverbände oder als Individuen als Betreiber

²¹¹ Interview mit einem Taishang in Xiamen am 20. September 2017.

²¹² Interview mit dem Inkubator eines Start-Up Zentrums und Jungunternehmern in Fuzhou am 12. September 2017.

²¹³ 2021 lagen die Einstiegsgehälter für Akademiker im Schnitt lediglich bei 30.000 TWD (etwa 974 EUR, abgerufen am: 08. September 2022). Die Dauer bis zur ersten Beschäftigung nach dem Abschluss nahm auf 2,8 Monate zu. Siehe Taiwan News (2021): Taiwan graduates face tough start to working lives. Online am 22. Oktober 2021. Unter: <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4322652> (abgerufen am: 08. September 2022).

²¹⁴ Interview mit einem erfahrenen Taishang in Xiamen am 21. September 2017.

²¹⁵ Interview mit einem Taishang und Vertreter des Taiwanischen Wirtschaftsverbandes in Fuzhou am 7. September 2017.

²¹⁶ Es wäre durchaus spannend, die Größe dieser Gruppen durch Tiefeninterviews mit jungen taiwanischen Studierenden und Absolventen zu bestimmen, was jedoch jenseits der Grenzen dieses Forschungsprojekts liegt.

²¹⁷ Interview mit einem Taishang in Xiamen am 20. September 2017.

solcher Zentren ein. Die Start Up-Zentren bieten geteilte Büroräume, kreative Gemeinschaftsbereiche, eine ganze Reihe von Subventionsprogrammen und Dienstleistungen und sie sind heute in ähnlicher Form in ganz China zu finden. Tatsächlich gibt es einen harten Wettbewerb zwischen und innerhalb der chinesischen Provinzen, um junge Unternehmer anzuwerben, die den lokalen chinesischen Regierungen dabei helfen, den Industriesektor in ihren Jurisdiktionen zu modernisieren und die Entwicklung einer Dienstleistungsgesellschaft mit neuen Geschäftsmodellen voranzutreiben. Nicht alle Inkubationszentren auch in Fujian befinden sich in den PFHZs, da die für Gründerzentren konzipierte Präferenzpolitik über die PFHZ-Politik hinausgeht. In diesem Abschnitt konzentriert sich die Darstellung jedoch auf die Zentren innerhalb der PFHZ Fujian. Laut einem Medienbericht²¹⁸ gab es Ende 2018 in der gesamten Provinz Fujian 73 Inkubationszentren, von denen 12 von der Zentralregierung und 23 von den Provinzbehörden offiziell registriert wurden.²¹⁹ Dieser Status ermöglicht ihnen den Bezug von staatlichen Hilfen (siehe unten).

Die Inkubationszentren bieten unterstützende Dienstleistungen bei der Niederlassung als Unternehmer an und helfen ankommenden Taiwanern bei der Beantragung von staatlichen Subventionen. Interessanterweise wurden die Zentren nicht nur von Regierungsbehörden eingerichtet, sondern werden meist durch Verträge mit erfahrenen taiwanischen Unternehmern, die in Fujian ansässig sind, als Mittelsmänner ausgelagert.²²⁰ Die seriösen Zentren unter ihnen nehmen dabei (wie bereits angesprochen) nur Investoren auf, die bereits Erfahrungen im chinesischen Markt und eine solide Marktstrategie vorweisen können. Mitunter investieren die älteren Taishang auch selbst Kapital in erfolgsversprechende Start-Ups. Etwa 170 Anwerbefirmen für taiwanische Investitionen existierten 2017 in Fujian.²²¹ Man veranstalte seitens der Zentren in Taiwan Rekrutierungsveranstaltungen und sei an dortigen Partner-Universitäten präsent. Die eigentlich sonst für die Anwerbung zuständigen Abteilungen für Investitionen des *Büros für Taiwanangelegenheiten*²²² in der Regierung nutzen in Ermangelung

²¹⁸ Guangming Ribao (2019): “Fahui Fujian youshi, dazao taiwan rencai denglu diyi jiayuan” (Entfaltung des Vorteils Fujians und es zur ersten Heimat für taiwanische Talente machen). Online am 4 Juli 2019. Unter: https://share.gmw.cn/news/2019-07/04/content_32971241.htm (abgerufen am: 20. Oktober 2022).

²¹⁹ Dem Blaubuch zufolge waren es zum Erscheinungspunkt des Buches allein in der PFHZ acht Start Up-Zentren, in denen mehr als 4.000 junge Taiwaner angesiedelt seien (Huang et al. 2019: 6).

²²⁰ Darüber hinaus gab es in der Xiamen PFHZ ein chinesisches Unternehmen, das ein Gründerzentrum betrieb, und es gibt auch mehrere kleinere branchenspezifische Gründerzentren, die von festlandchinesischen oder taiwanischen Unternehmern betrieben wurden.

²²¹ Interview mit einem Inkubator eines Start-Up Zentrums in Fuzhou am 12. September 2017.

²²² Ebd.

semi-offizieller bilateraler Kanäle nach Taiwan so pragmatisch diesen niederschweligen Weg, um junge Taiwaner trotzdem weiterhin zu erreichen und anwerben zu können.

Wenn der gründungswillige Unternehmer in ein Start Up-Zentrum aufgenommen wird, kann er oder sie die Büroräumlichkeiten für wenig bis keine Miete während eines begrenzten Zeitraums (meist bis zu zwei Jahren) nutzen, verschiedene Subventionen beantragen, um das Geschäft auf Kurs zu bringen, und von Chinas anderen Vergünstigungen sowie von Politiken und Dienstleistungen wie einem Aufenthaltsrecht und dem Zugang zu Bildungs- und Sozialhilfeprogrammen profitieren. Beispielsweise sehen die Vorschriften der Stadtverwaltung von Fuzhou zur Unterstützung ankommender junger taiwanischer Arbeitnehmer oder Existenzgründer Maßnahmen zur Unterstützung und Unternehmensberatung, vergünstigte Bankkredite (von 100-300.000 RMB für jeden Haushalt), Subventionen für die Niederlassung in China (300.000 RMB), Startgeld von bis zu 250.000 RMB und Zuschüsse für die Anmietung von Büroräumen (von 800 RMB pro Quadratmeter bis zu einer maximalen Größe von 100 Quadratmetern, wenn das Start-up-Unternehmen seit mehr als sechs Monaten Steuern zahlt), einen erleichterten Zugang zu festlandchinesischen Schulen für Kinder von ankommenden Taiwanern, und Zuschüsse für taiwanische Auszubildende und Praktikanten (monatliche Stipendien von 3.000 RMB für Doktoranden und 2.000 RMB für Master-Absolventen für eine Dauer von bis zu 6 Monaten) vor (Fuzhou Stadt, Büro für Taiwan-Angelegenheiten 2017).

Zum Zeitpunkt der Feldforschung konzentrierte sich nur eines der untersuchten Zentren ausschließlich darauf, junge Unternehmer aus Taiwan anzuziehen, während die anderen auch festlandchinesische Start-Ups willkommen hießen. Neben der Umsetzung von Reformrichtlinien auf oberster Ebene und der Gestaltung neuer Reformmaßnahmen ist es für die positive Leistungsbewertung der lokalen Beamten entscheidend, dass diese Gründerzentren erfolgreich arbeiten, d.h. dass sie möglichst viele taiwanische Unternehmen anziehen. Dies erzeugt zusätzlichen Druck auf die PFHZ-Kaderbürokratie und hat neben einigen Problemen mit den Subventionen zu dysfunktionalen Ergebnissen geführt, wie im Folgekapitel ausführlicher erörtert wird – jeweils für die Taiwan-Mission allgemein, für die Zusammenarbeit der Regierung mit taiwanischen Mittelsmännern sowie für die Inkubationszentren.

5.3.4 Implementierung und Implementierungsprobleme von auf Taiwan abzielende Maßnahmen

Bezüglich der „Mission“ Fujians, die Integration mit Taiwan politisch voranzutreiben, zeigten die Kader in Fujian in den Gesprächen wie dargestellt eine ziemlich realistische Haltung. Diese sei nicht nur in den PFHZ-Verwaltungskomitees so. Auch die Zentralregierung in Peking wisse, dass die Aufgaben Fujians unter erschwerten Bedingungen vorangetrieben werden müssen.²²³ Der Einfluss der politischen Eiszeit zwischen Peking und Taipei schlage sich laut einem Kader, wenn auch nicht näher quantifiziert, selbstredend in den Handelsstatistiken nieder.²²⁴ Diese Aussagen lassen zumindest vermuten, dass dies auch in der Leistungsbewertung der PFHZ-Zonen (einem *Steuerungsinstrument*) berücksichtigt wird. Ein gewisses Problem sah man vor Ort darin, dass die Ein-China-Politik eigentlich nationale Aufgabe sei, die im Vorkapitel dargestellten regionalen Maßnahmen der Einheitsfront aber eher wenig koordiniert stattfinden und die finanziellen Mittel insgesamt zu gering bemessen seien.²²⁵ Dies deutet darauf hin, dass dieses wichtige *Steuerungsinstrument* vor Ort nicht zielgerichtet genug eingesetzt werden kann. Man setzt seine Taiwan-Agenda unter schwierigen Voraussetzungen jedoch unbeirrt fort, sehr wohl wissend um die Herausforderungen in Fujian.

Dass die *tongzhan*-Politik dazu geführt hätte, dass die Taishang zu Agenten einer Wiedervereinigung mit dem Festland geworden wären, wie immer wieder in taiwanischen Medien unterstellt, lässt sich hingegen weder für die Taishang älterer Generation (Schubert/Lin/Tseng 2017, Schubert 2010) noch für die in diesem Projekt angetroffenen jüngeren taiwanischen Gesprächspartner feststellen. Die Taishang in den Interviews stellen zwar definitiv in ihrer großen Mehrzahl Stimmen dar, welche für einen weiteren pragmatischen und nicht-ideologisierten Austausch zwischen dem Festland und Taiwan plädieren und sich nach wie vor einen stärker integrierten Binnenmarkt wünschen. Trotz aller bestehender Fallstricke könne China Perspektiven und Lebenschancen gerade für junger Taiwaner bieten, sind sie überzeugt. Aber sie beschreiben die Probleme und Herausforderungen des Lebens und Arbeitens in China ebenso klar und deutlich. Die lokalen Behörden als *Steuerungssubjekte* in

²²³ Mehrfach getroffene Aussage aus den Gesprächen mit für die PFHZ zuständigen Kadern der Provinzebene und aller Subzonen in Fujian.

²²⁴ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Fuzhou am 9. September 2017.

²²⁵ Basiert auf diversen Aussagen aus Interviews mit Kadern in Fuzhou und Xiamen im März und September 2017.

den PFHZ-Subzonen verlangen auch keine solchen Bekenntnisse zur Souveränitätsfragen, sodass ihr niederschwelliger Ansatz hier zielgerichtet und pragmatisch erscheint.

Es gibt in der Tat trotz aller politischen Spannungen weiterhin jeden Tag eine Reihe von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und suboffiziellen Beziehungen über die Meerenge – und es ist wichtig, diese Dimension in dieser Arbeit zu analysieren. Sie wurde in einer kürzlichen Publikation bezeichnet als *kua'an*. Dies geht über eine Betrachtungsweise, welche Cross-Strait Beziehungen allein maßgeblich am Stadium der offiziellen politischen Beziehungen, oder *liang'an*, misst, hinaus – und kommt möglicherweise zu anderen Ergebnissen (Schubert/Lin/Tseng 2021). Eine besondere Rolle spielt – zwischen den Phasen des immer wieder aufflammenden Souveränitätskonflikts einerseits und anderen Phasen von stärkerer Integration – dabei immer wieder das *Verhältnis chinesischer Lokalregierungen (der Steuerungssubjekte) und taiwanischer Investoren (der Steuerungsobjekte)*. In den 1990er Jahren konnten beide Seiten, wie in den Vorkapiteln dargestellt, beiderseitig sehr gewinnbringende Arrangements schließen, die chinesischen Regionen große Entwicklungspotentiale und Investoren hohe Geschäftsgewinne brachten. Wie gestaltet sich für die PFHZ Fujian heute dieses so wichtige Verhältnis in ihren Interaktionsmustern?

Die Interviews zeigen, dass die in der früheren Literatur als „Taiwan-Rausch“ bezeichneten engen Beziehungen lokaler Regierungen und taiwanischer Unternehmer in den 1990er und 2000er Jahren (Keng 2010; Lee 2012; Schubert/Lin/Tseng 2016) sich heute merklich verändert hat. Der Austausch mit taiwanischen Unternehmern wird als eine der wenigen verbleibenden direkten Verbindungslinien der chinesischen Politik zu Taiwan weiter gepflegt, aber hofiert wie früher werden die Taishang aufgrund ihrer insgesamt relativ abnehmenden wirtschaftlichen Bedeutung in China nicht mehr.²²⁶ Zwar könne man mit guten Kontakten immer noch viele Probleme lösen,²²⁷ und die Behörden betonen, dass jedes Problem grundsätzlich mit dem Anspruch der Lösung angegangen werde.²²⁸ Von offizieller Seite wurde angemerkt, dass die Meinungen der taiwanischen Unternehmen zu geplanten Maßnahmen der PFHZ vor der

²²⁶ Wiederholt getroffene Aussage mit Interviews diverser Taishang erster Generation im März und September 2017.

²²⁷ Siehe Fußnote 125

²²⁸ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Fuzhou am 9. September 2017.

Planerstellung eingeholt werden. Gleichzeitig wurde den Investoren gegenüber aber auf die häufig begrenzte Entscheidungskompetenz vor Ort verwiesen, die unternehmerischen Forderungen auch umzusetzen (siehe Vorkapitel).²²⁹ Jedoch passten nach Aussagen der Taishang warme Worte und dann ausbleibende Taten zu häufig einfach nicht zusammen – auch bei den Maßnahmen, die schließlich ergriffen wurden und in der Zuständigkeit Fujians liegen (siehe unten).²³⁰ Ein Gründer warnte, dass sich unter potenziellen Investoren schnell herumspreche, wenn die Missstände in den PFHZ nicht behoben würden und dies langfristig negativ auf den Investitionsstandort Fujian nachwirken würde.²³¹ Es bestehe Verbesserungspotential bei der transparenten und klaren Kommunikation von sich schnell ändernden Regeln und Verfahren. Gerade in Fujian hätten die Taishang insgesamt zu wenig politisches Kapital, um Veränderungen in ihrem Sinne zu beeinflussen.²³² So berichtete eine Investorin im Tourismus sowie Wellness- und Gesundheitsbereich über lange Verzögerungen bei der Genehmigung Ihrer Geschäftspläne, da die ihr zur Verfügung stehenden ausgedehnten Flächen stattdessen auch leicht als Bauland umgewidmet und gewinnbringend für die Lokalregierung verkauft werden könnten. Am Ende gelang es ihr den Aus- und Umbau doch durchzusetzen – vermutlich vor allem wegen des langen Investments und den guten Beziehungen der Familie, eines Taishang erster Generation, zu den Entscheidungsträgern vor Ort.²³³ Die Taishang als *Steuerungsobjekte* können mit den politischen Maßnahmen von den lokalen Behörden nur begrenzt angesprochen und auch *diskursiv* nur teilweise erreicht werden.

Eine weitere relevante Beziehungslinie besteht *zwischen der Lokalregierung in Fujian und den Taiwanischen Wirtschaftsverbänden* im Rahmen der PFHZ. Eine ganze Reihe der genannten Gründerzentren sind von den Taishang gegründet oder unterstützt. Dies geschah beispielsweise in Fuzhou aus Kontaktaufnahme des lokalen *Büros für Taiwan-Angelegenheiten* beim örtlichen Taishang-Wirtschaftsverband.²³⁴ Wie indirekt geäußert wurde, unterstützen die lokalen Taiwanischen Wirtschaftsverbände die PFHZ-Delegationen dabei bei offiziellen Inspektionen durch hochrangige Partei-Vorgesetzte den roten Teppich auszurollen, sie loben den Erfolg der Gründerzentren und erzeugen „schöne“ Präsentationen von dort registrierten taiwanischen

²²⁹ Ebd.

²³⁰ Beispielsweise geäußert in einem Interview mit einem erfahrenen Taishang und ehemaligen Vorsitzenden des Taiwanischen Wirtschaftsverbands in Fuzhou am 27. März 2017.

²³¹ Interview mit einem Taishang-Gründer der Automobilindustrie in Fuzhou am 29. März 2017.

²³² Interview mit einem erfahrenen Taishang in Xiamen am 24. März 2017.

²³³ Interview mit einer Taishang am 17. September 2017.

²³⁴ Interview mit einem Taishang-Inkubator in Fuzhou am 12. September 2017.

Unternehmen, um die vorgesetzten Behörden zu beeindrucken. Hier gibt es sich überschneidende Ziele zwischen *Steuerungssubjekten* und *-objekten*, damit diese Programme weitergehen können.

Der reale Betrieb der genannten Inkubationszentren in den drei Subzonen der PFHZ Fujian bietet hingegen insgesamt ein gemischtes Bild. Obwohl sie in der Lage waren, eine beträchtliche Anzahl junger Unternehmer anzuziehen,²³⁵ berichteten die Interview-Befragten aus diesem Kreis über viele Probleme in Bezug auf ihre internen Abläufe und beklagten mangelnde politische Unterstützung. Zum Beispiel können ankommende Taishang Subventionen erst beantragen, nachdem ihre Unternehmen registriert und für eine bestimmte Zeit (normalerweise sechs Monate oder ein Jahr) betrieben wurden. Das Antragsverfahren für Subventionen wird oft durch zahlreiche formelle – und teilweise widersprüchliche – Anforderungen der lokalen Regierungen verzögert. Für die Zwischenzeit muss ein Gründer die Finanzierung selbst aufbringen. Allerdings benötigen Start-ups die meisten dieser Zuschüsse in der Anfangsphase ihres Bestehens und können scheitern, bevor sie sich für eine finanzielle Unterstützung qualifizieren. Die jungen Taishang machen trotzdem das Beste daraus und nutzen Strategien der Bewältigung (*coping*) für ihre geschäftlichen Herausforderungen auch ohne die von ihnen geforderte politische Unterstützung.

Einige der Befragten aus den Reihen der Taishang haben nahegelegt, dass lokale Behörden – im Fall von Fuzhou und Xiamen vor allem das *Büro für Taiwan-Angelegenheiten* auf Stadtebene – von den oberen Ebenen knapp bei Kasse gehalten werden und daher versuchen, den Prozess der Subventionszuweisung so lange wie möglich zu verzögern, um Zeit zu gewinnen. Tatsächlich sind die lokalen *Büros für Taiwan-Angelegenheiten* eher schwache Einheiten in der Regierungsstruktur und können die Finanzbehörden kaum zwingen, ihnen das benötigte Geld für die verschiedenen Förderprogramme zuzuweisen. Dies greift die vorherigen

²³⁵ Der taiwanische Direktor der „Innovations- und Start-up-Basis für junge Unternehmer in Taiwan“ (*Taiwan qingnian sanchuang zhongxin qingchuang jidi*) im Mawei-Distrikt von Fuzhou, der Teil der PFHZ-Subzone von Fuzhou ist, sagte, dass sich seit der Gründung des Zentrums im Oktober 2015 rund 80 Unternehmen angesiedelt haben, damit belegten sie den größten Teil der verfügbaren Büroflächen (Interview in Fuzhou, 12. September 2017). Das Inkubationszentrum im Distrikt Cangshan hatte im März desselben Jahres noch viele leere Büros, war aber im September 2017 fast voll besetzt. Die meisten anderen besuchten Inkubationszentren in Fuzhou, Xiamen und Pingtan machten 2017 aber einen eher verlassenen Eindruck. Bei Folgebesuchen von Mitgliedern des Forschungsteams in den Jahren 2018 und 2019 wirkten sie voller.

Ausführungen zum TLD und *Tiao-Kuai* und seine negativen Auswirkungen wieder auf. Da die Provinzregierung in Fujian über ein knappes Budget für die gesamten Provinz verfügt, können Gelder auf Provinz- oder Stadtebene, die für die Präferenzpolitik bereitgestellt werden, tatsächlich vorübergehend für dringendere Zwecke umgeleitet werden. So siedelte sich zeitgleich zum Aufbau der taiwanischen Start-Up Zentren im Mawei-PFHZ-Gebiet Fuzhou die Firma Huawei mit einer Großinvestition an. Das örtliche Start-Up Zentrum brachte dies in einen direkten Zusammenhang damit, dass 18 Monate nach Gründung immer noch keine Subventionen ausgezahlt worden waren.²³⁶ Als dieses Thema jedoch vor lokalen Kadern zur Sprache gebracht wurde, bestritten sie eine solche Annahme und verwiesen auf die drakonischen Sanktionen im Falle eines unsachgemäßen Umgangs mit dem Haushalt.

Die Befragten der für die PFHZ zuständigen Kaderbürokratie gestanden jedoch durchaus zu, dass Subventionen in der Tat mitunter zurückgehalten werden, bis ein ankommender Taishang „bewiesen“ habe, dass die Mittel nicht nur einkassiert werden, bevor er oder sie schnell wieder auszieht und verschwindet. Zunächst müsse überzeugend dargelegt werden, langfristig ein Unternehmen in Fujian aufbauen zu wollen.²³⁷ Für die Auszahlung ist darüber hinaus Voraussetzung, dass ein Gründerzentrum sich zunächst offiziell beim chinesischen Staat registriert²³⁸ – was im Falle einer besuchten Basis in Fuzhou jedoch von März 2016 bis Juli 2017 gedauert und alle weiteren Antragsprozesse massiv verzögert habe.²³⁹ Immerhin mussten nach übereinstimmenden Aussagen die meisten der Gründer (wenn auch nicht alle) zunächst keine Miete zahlen.²⁴⁰ Bürokosten können in China exorbitant hoch sein und seien nach den Aussagen diverser Investoren entscheidender als die restlichen finanziellen Zuweisungen gerade zu Beginn der Firmenexistenz, da die übrigen Subventionen alleine kaum einen Monat Betriebskosten decken würden.²⁴¹ Am Allerwichtigsten sei hingegen ohnehin die richtige Geschäftsidee.²⁴² Trotzdem herrschte insgesamt großer Unmut über die Verzögerungen bei den übrigen nicht ausgezahlten Zuschüssen. Investoren fühlten sich getäuscht von der offiziellen

²³⁶ Interview mit dem Inkubator eines Start-Up Zentrums und Jungunternehmern in Fuzhou am 12. September 2017. Weitere ähnliche Aussagen über Verzögerungen bei der Auszahlung von Subventionen in diversen Interviews im März und September 2017 in Fuzhou und Xiamen.

²³⁷ Wiederholte Aussage aus Kaderinterviews aller PFHZ-Subzonen im März und September 2017.

²³⁸ Diverse Interviews, beispielsweise mit einem Gründer am 12. September 2017 in Fuzhou.

²³⁹ Interview mit einem Inkubator einer Start-Up Basis in Fuzhou am 12. September 2017.

²⁴⁰ Wiederholte Aussage auf Basis von Interviews mit Gründern in Fuzhou und Xiamen im März und September 2017.

²⁴¹ Interviews mit einem Inkubator einer Start-Up Basis in Fuzhou am 30. März und 12. September 2017.

²⁴² Wiederholte Aussage aus den Interviews mit Taishang im März und September 2017.

Bewerbung der PFHZ als schnell, unbürokratisch und praktisch (Slogan „Dinge in Mawei: Besondere Anliegen, besondere Erledigung“; *Mawei de shi, te shi te ban*) (siehe Abbildung 21).²⁴³ In Kombination mit den in Vorkapiteln beschriebenen Problemen bei der Marktzulassung und Produktregistrierung schafft dies ein Umfeld, in dem die taiwanischen Start-Ups insbesondere im Dienstleistungsbereich nur schwer Erfolg haben können.

Abbildung 21: Werbeslogan im Mawei-Distrikt, Subzone Fuzhou der Pilotfreihandelszone Fujian



(eigene Aufnahme)

Die Subventionen als politisches Mittel, so ein leitender Vertreter des PFHZ-Forschungsinstituts, stellen vielleicht auch ein pfadabhängiges Überbleibsel der früher üblichen Praxis der monetären Investitionsanwerbung in den SWZ dar. Sie seien ein Mittel, mit dem Kader die von oben geforderten Neuansiedlungszahlen von Investoren in den Start-Up Zentren erreichen wollen – aber die Subventionen als *Steuerungstaktik* zur Gewinnung der korporativen und gesellschaftlichen Akteure für die PFHZ setzten mitunter falsche Anreize.²⁴⁴ Wenig überraschend beklagten junge Taishang in Interviews daher die Kurzsichtigkeit lokaler Beamter, die sich bei Inspektionstouren nicht für die langfristigen Geschäftsperspektiven eines angehenden Unternehmens interessierten, sondern nur für quantitative Indikatoren, die den

²⁴³ Interview mit einer Gruppe Gründer in einer Basis in Fuzhou am 29. März 2017.

²⁴⁴ Interview mit einem leitenden Beamten der Subzone Xiamen sowie eines PFHZ-Forschungsinstitutsvertreters am 18. September 2017.

unmittelbaren Erfolg der Anwerbepolitik messen – meistens insbesondere die Zahl der neu registrierten taiwanischen Unternehmen.²⁴⁵

Dies zeigt einen wichtigen Erklärungsfaktor für politisches Handeln der Akteure in China in den PFHZ und anderswo auf: Der Druck im *Kaderevaluierungssystem* als *Steuerungsinstrument* mit seinen spezifisch gesetzten Anreizsystemen sowie das ständige Streben nach Beförderung sind schon lange Gegenstand der Literatur.²⁴⁶ In der Tat stellten im Grunde alle internen Arbeitsberichte und das *Blaubuch* stets die hohe Zahl neuer Unternehmen in der PFHZ Fujian prominent heraus. Die dem Autor vorliegenden Teilzonen-Berichte an höhere Ebenen enthalten im Wesentlichen eine „Verkaufsliste“ erfolgreicher Aufgabenerledigungen ohne ausdrücklichen Hinweis auf Implementierungsprobleme oder gesellschaftlich-unternehmerische Feedbackschleifen. Es gibt wenig bis keine Ausführungen zur Geschäftstätigkeit und Maßnahmen zur Sicherung der langfristigen Perspektiven der angeworbenen Taishang.²⁴⁷ Dies ist eine Bewältigungsstrategie (*coping*) der lokalen Kader, um eine insgesamt erfolgreiche politische Steuerung der PFHZ-Politik zu verkaufen. Aber es gibt auch ein systemisches Problem des *Steuerungsinstruments* der Kaderevaluierung an sich: In der Tat hat auch eine vergleichend angelegte chinesische Studie zu 11 PFHZ kritisiert, dass die Erhöhung der Zahl der Unternehmen und Investitionen immer noch viel zu prominente Bewertungskriterien der lokalen Beamten darstellten und daher nicht im Einklang mit der „Mission“ der PFHZ nach qualitativen Verbesserungen stehen (Zheng et. al 2019: 56). Auch die bereits zuvor angeführten personellen Engpässe spielen hierbei eine Rolle. So scheint es, dass die PFHZ ähnlich den älteren HTDZ zu viel Personal für die Rekrutierung neuen Investments und zu wenig für Innovationen und das Ziel der industriellen Aufwertung abgestellt haben, was die Leistung der HTDZ schwächte (Fuller 2016). Für Fujian spezifisch kommt hinzu, wie taiwanischen Befragte wiederholt sagten, dass viele neue Unternehmen vor Ort eher klein in Bezug auf Anschubinvestitionen, Arbeitskräfte und Steueraufkommen sind, was sie für lokale Beamte uninteressant mache.²⁴⁸

²⁴⁵ Wiederkehrende Aussage aus Interviews mit Gründern und Inkubatoren in Fuzhou, Xiamen und Pingtan im März und September 2017.

²⁴⁶ Siehe noch einmal Fußnote 32

²⁴⁷ Entsprechende Ausführungen sind – allgemein gehalten – immerhin Teil des später erschienen Blaubuchs in den Kapiteln zum Geschäftsumfeld.

²⁴⁸ Ebd.

Die lokalen Kader in Fujians PFHZ-Subzonen schielen in erster Linie auf Erfolg beim Anwerben hoher Investitionen und auf die Aussicht zukünftiger Steuereinnahmen, um so die lokale wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Die neuen Unternehmen sollten idealerweise hochtechnologie- und/oder dienstleistungsorientiert sein, um ihren Beitrag zum Aufstieg einer modernen und innovativen Wirtschaft in Fujian zu leisten, hochqualifizierte Talente einladen und dabei helfen, nach und nach eine Clusterstruktur aufzubauen, um die Provinz mit Taiwan wirtschaftlich und sozial zu verbinden. Ein Regierungsvertreter beklagte einem Inkubator gegenüber sehr offen, dass die vielen neuen Unternehmen im e-Commerce nicht das sein, was die Kader sehen wollten.²⁴⁹ Ein anderer Inkubator sieht hierin eine gänzlich andere und fehlgeleitete Sichtweise in China, weil im Denken der Kader staatlich verordnete „Masseninnovation“ in gewünschten und geförderten Wirtschaftszweigen anstatt das Geschäftsglück des Einzelnen zu starke Richtschnur der offiziellen Politik sei.²⁵⁰ Der heute in China investierende Taishang mag eine gute oder gar innovative Geschäftsidee haben, aber er möchte zunächst vor allem als Einzelner vom großen chinesischen Markt profitieren und ihn interessiert nicht unbedingt, Teil einer großen „historischen Mission“ zur Verwirklichung makroökonomischer Ziele Chinas zu werden. Dies schafft Widersprüche, welche mit den gegenwärtig gegebenen Leistungsbewertungskriterien der PFHZ und Kader als Steuerungsinstrument nicht vereinbar scheint.

Für die jungen Risikofreudigen, die es in die PFHZ geschafft und die anfänglichen Schwierigkeiten bei der Gründung ihres Unternehmens überstanden haben, besteht das dringendste Problem darin, auf dem chinesischen Markt Fuß zu fassen. Die PFHZ-Verwaltung, wie diese Taishang immer wieder sagten, hilft in dieser Hinsicht nicht viel, und wie bereits in Vorkapiteln ausgeführt können dies auch die lokalen taiwanischen Wirtschaftsverbände (TBAs) meist nicht.²⁵¹ Eigene Vorerfahrungen im chinesischen Markt, gute Wirtschaftskontakte und das Finden der richtigen Marktnische sind und bleiben trotz aller beschriebenen Hürden die entscheidenden Komponenten für Erfolg.

²⁴⁹ Interview mit einem taiwanischen Investor und Inkubator aus Fuzhou am 30. März 2017.

²⁵⁰ Interview mit taiwanischem Investor und Inkubator aus Xiamen am 24. März 2017.

²⁵¹ TBAs werden von Taishang gegründet und existieren in ganz China. Sie sind autonom, arbeiten aber eng mit den örtlichen Behörden zusammen, insbesondere mit den örtlichen Büros für Taiwan-Angelegenheiten.

VI. Ergebnisse der Pilotfreihandelszonenpolitik Fujians und ihre Implikationen

Ziel dieser Arbeit war es erstens, Design und Philosophie der PFHZ-Politik am Beispiel Fujians zu verstehen. Zweitens sollten Mechanismen der PFHZ-Politikimplementierung offengelegt und dabei Stärken und Schwächen dieses Politikprozesses herausgearbeitet werden. Drittens ging es darum, die Ergebnisse ihrer Politik in ihren beiden Kernaspekten, den Umbau der chinesischen Wirtschaftsstruktur sowie die Förderung der sino-taiwanischen Wirtschaftsintegration einzuordnen und zu erklären. Zu allen Punkten sollten Dokumentenanalyse sowie die empirischen Interviews mit Kadern und Investoren in Bezug zueinander gesetzt werden. Dieses Kapitel fasst die Ergebnisse zusammen, um anschließend Potenziale zukünftiger Forschung zu diskutieren.

6.1 Zusammenfassung der empirischen Erhebung und ihre Bewertung

Der *PFHZ-Politikprozess* in Fujian, wie auch anderswo, bestätigt die vielen wissenschaftlichen Beobachtungen, dass Politikformulierung und -umsetzung unter Xi Jinping im Vergleich zur Hu/Wen-Ära wesentlich stärker zentralisiert wurde. Lokale PFHZ-Behörden werden streng von höheren Ebenen überwacht und unter enormen Druck gesetzt, „innovativ“ zu sein, um Reformen hervorzubringen, welche sich für die Ausweitung auf lokale, provinzwweite und nationale Ebene eignen. Die Analyse hat gezeigt, dass es zwar viele politische Maßnahmen gibt, diese den transformativen Anspruch der PFHZ jedoch meist nicht erfüllt können.

Zwar liegen die Schwerpunkte der PFHZ mit der Finanzliberalisierung, der Entwicklung einer Dienstleistungsgesellschaft sowie einer Hochtechnologie- und Digitalökonomie exakt in jenen Bereichen (z.B. bei Heep 2015), welche als entscheidend für die erfolgreiche Transformation der chinesischen Ökonomie identifiziert wurden. Politische Experimente und sinnvolle politische Innovationen in Fujian in diesen Politikfeldern werden jedoch zu häufig durch höhere Stellen in Ministerien und Verwaltungen behindert und blockiert. Stattdessen hat politisches Handeln unter dem TLD zu einem *Biaotai* geführt, d.h. dem Abfassen übereifriger Berichte, die quantitativ große Erfolge „hunderter Innovationen“ feiern und das Reformengagement lokaler Kader über das geforderte Maß hinaus an die übergeordneten Ebenen demonstrieren sollen. Doch waren diese „Innovationen“ zum Erhebungszeitpunkt vornehmlich nur bei der

Straffung der Verwaltungsprozesse festzustellen – insbesondere bei Registrierungs- und Steuerverfahren sowie bei der Bereitstellung technischer und elektronischer Dienstleistungen für neue Investoren. Zudem sind durch die in der PFHZ vorangetriebene Einführung der Negativliste nun viele neue Wirtschaftssektoren für ausländische Investitionen geöffnet. Aber die Reformen im Handels- und Dienstleistungsbereich, beim Zollregime sowie insbesondere im Finanzsektor bleiben unzureichend für die selbst gesteckten hohen Ziele aus den Entwicklungsplänen. Handels- und Finanz“erleichterungen“ (*bianlihua*) sind nicht gleichbedeutend mit nachhaltiger Handels- und Finanz„liberalisierung“ (*ziyouhua*)! Insgesamt sind im gegenwärtigen Stadium politische Reformen und „Innovationen“, die durch die PFHZ von Fujian implementiert wurden und die die notwendige Umstrukturierung der chinesischen Wirtschaft beeinflussen und beeinflussen könnten, nicht überzeugend. Diese Einschätzung wird von taiwanischen Unternehmern innerhalb oder in der Nähe der PFHZ, die eine wichtige Zielgruppe der PFHZ-Präferenzpolitik sind, in den Interviews bestätigt (siehe unten). In diesem Sinne bilden PFHZ-Reformen keine Ausnahme von anderen Segmenten der chinesischen Wirtschaft, die weiterhin hinter den weitreichenden Zielen für weitere Marktreformen zurückbleiben, welche auf dem Dritten Plenum im Jahr 2013 formuliert wurden (Naughton 2021).

Die Gründe für diese ernüchternde Einschätzung sind zweierlei: Erstens wird echte „politische Innovation“ der PFHZ in Fujian durch den Mangel an lokalen Befugnissen behindert, mit substanziellen Handels- und Finanzreformen vor Ort zu experimentieren, da diese als äußerst empfindlich für die Stabilität der chinesischen Wirtschaft angesehen werden.²⁵² Wie die Gesprächspartner in der Provinzregierung von Fujian sagten, müssten solche Vorhaben zuerst in den PFHZs in Shanghai und Hainan untersucht werden, bevor sie anderswo implementiert werden können. Zweitens leidet die Politikkoordinierung erheblich unter konkurrierenden Interessen der Linienbüros (*tiao*) und Regierungsbüros (*kuai*), die bis hinunter zu den PFHZ-Verwaltungsausschüssen reichen und nicht leicht zu entschärfen sind, wie unter anderem das

²⁵² 2021 berichtete die chinesische Zentralbank, dass 122 der etwa 1.651 Regionalbanken in China so schlecht aufgestellt sind, dass man sie als stark gefährdend für die Finanzstabilität Chinas einschätzen muss. Siehe Sina (2022): Quanguo 1651 jia cunzhen yinhang, 122 jia wei gao fengxian („Von 1651 landesweiten Regionalbanken sind 122 von hohem Risiko“). Online am 21. Juni 2022. Unter: https://finance.sina.com.cn/money/bank/bank_hydt/2022-06-21/doc-imizirau9777253.shtml (abgerufen am: 6. September 2022). Berichte über nicht eingehaltene Versprechen der Einlagensicherung an Verbraucher in Henan und Anhui und die daraus folgenden Proteste sowie Kreditblasen bei Immobilienfirmen zeigen die politische Sensibilität dieses Themas.

im empirischen Kapitel angeführte Beispiel zu Reformen des Zollwesens gezeigt hat. Begrenzte lokale Ressourcen, unzureichende Personalausstattung bei einer nach wie vor zu großen Fokussierung auf quantitative Wirtschaftszahlen als Indikatoren in den Kaderevaluierungssystemen wirken sich ebenfalls negativ auf die politischen Ergebnisse der PFHZ aus. Ohne „grünes Licht“ vom Zentrum, dass die PFHZs mit weitreichenden Reformen im Bereich der Handels- und Finanzliberalisierung experimentieren dürfen, und ohne die Bereitstellung von ausreichend qualifiziertem Personal, ist die Bedeutung der Zonen wesentlich geringer als von den lokalen Behörden in Pressemitteilungen und in Teilen der deskriptiv-affirmativen chinesischen Literatur behauptet. Mehr lokale Autonomie forderte auch die Parteischule Fujian in einer kürzlich erschienenen eigenen Veröffentlichung über die PFHZ (Zhou/Pan 2020). Die vorliegende Analyse stimmt hingegen mit einigen kritischen Beiträgen aus der chinesischen Wissenschaft (Zheng/Cao/Liu 2019, Xu/Wang 2018) darin überein, dass TLD die Hauptverantwortung für die begrenzten Fortschritte bei den PFHZ-Reformen und Innovationen trägt.

Die Steuerungstheorie erweist sich zur Erklärung dieser politischen Blockaden als hilfreich. Grundsätzlich sind die PFHZ dem *Steuerungsmodus Verhandlung* zuzuordnen, wobei ein gemeinsames Ziel (die Umstellung des Wachstumsmodells) durch neue Maßnahmen an der Basis getestet, vorangetrieben und bei Erfolg ausgeweitet werden sollen. Dabei sollen die PFHZ durchaus miteinander in Konkurrenz treten, allerdings nicht rein zu ihrem lokalen Vorteil, sondern orientiert an der „Gesamtmission“. Doch können die PFHZ in der Praxis diese Funktion *nicht* ausfüllen, weil in ihren vielen disparaten Politikfeldern der Steuer-, Handels-, Zoll- oder Finanzpolitik jeweils andere und mächtige Akteure des Zentral- und Lokalstaats mit am Tisch sitzen. Hier muss jeweils auf Konsensfindung mit oberen Ebenen gesetzt werden, was sich (jedenfalls bisher) aufgrund zu unterschiedlicher Interessen der beteiligten Institutionen meist nicht realisieren lässt. Die Interviews und Fachliteratur lassen den Schluss zu, dass eine Lösung mitunter an *widersprüchlichen Anreizen im Kaderevaluierungssystem* zwischen jeweiligen Behörden scheiterten und an anderen Stellen *keine fiskalischen Abhängigkeiten* voneinander bestanden, die als Verhandlungsmasse von den lokalstaatlichen PFHZ-Verantwortlichen hätten genutzt werden könnten. Diese *Steuerungsinstrumente* sind in der PFHZ Fujian nicht fein genug justiert. Da trotzdem enormer Druck von oberen Ebenen zu möglichst vielen Innovationen ausgeübt wird, wichen die PFHZ-Verantwortlichen in den Subzonen stattdessen auf Bereiche wie Administration und e-Governance aus, die weniger Konflikte und institutionelle Kosten

produzierten und trotzdem Reformeifer zeigen sollten. Hätten die PFHZ hingegen eine ausreichende institutionelle Autonomie, fiskalische und personelle Ausstattung, so wären – unter Akzeptanz einiger möglicher Fehlschläge – weitergehende Reforminnovationen *im Steuerungsmodus Wettbewerb* zu anderen PFHZ in trotzdem kontrollierten Experimenten aufgrund der räumlichen Begrenzung möglich gewesen, welche dann bei Erfolg ausgeweitet hätten werden können. Wenn ein Thema „von oben“ mittels *Signalpolitik* politische Priorität erreichte und als *Steuerungsinstrument* genutzt wurde, fiel es hingegen leichter in den PFHZ Durchbrüche zu erzielen. Bei den 31 taiwanbezogenen Maßnahmen hatte Fujian zum Beispiel ein exklusives Vorrecht, *Modellprojekt* für möglicherweise ganz China zu werden und konnte später bei der Ausweitung der Maßnahmen auf die nationale Ebene einen wichtigen Erfolg für sich verbuchen. Insgesamt scheint jedoch das einst weithin praktizierte Reformprinzip „vom Punkt in die Fläche“ (Heilmann 2008, Heilmann/Melton 2013) unter dem TLD zumindest in der Wirtschaftsreformpolitik nur noch eingeschränkt und bei expliziter vorher erteilter Mandatierung einer Aufgabe möglich zu sein. Die PFHZ stehen zudem nicht alleine in China und ihre unzureichenden Fortschritte machen sie zwischen den verschiedenen innerchinesischen Zonenmodellen und (süd-)ostasiatischen Investitionsregimen im Wettbewerb oft nicht attraktiv genug.

Bezüglich der *Taiwan-Mission* der PFHZ wurde festgestellt, dass die Lokalregierung Fujian in ihren Anstrengungen durch den sich verschlechternden Zustand der Beziehungen über die Taiwanstraße behindert wird. Für viele wichtige Projekte der PFHZ, zum Beispiel bei Kategorisierung importierter Waren (zur Besteuerung und Qualitätskontrolle), bräuchte es offizielle Vereinbarungen mit Taipeh, da das chinesische Standardisierungssystem nicht mit dem taiwanischen übereinstimmt. In anderen Bereichen, zum Beispiel der Talentanwerbung, würde die Aufgabe Fujians durch eine Zusammenarbeit mit Taipei erheblich erleichtert. Dies trägt zu der nur begrenzten politischen Innovation in Bezug auf Reformen zur Öffnung gegenüber Taiwan bei. In Ermangelung von Regierungskontakten auf nationaler Ebene treibt Fujian stattdessen unilateral Maßnahmen voran, die keine „Ersatz-Außenpolitik“ darstellen, aber einer *Internalisierung* einer auf externe Akteure ausgerichteten Taiwan-Politik gleichkommen (He 2020). Der Zentralregierung sind die Grenzen der in Fujian erzielbaren Ergebnisse politischer Steuerung bewusst. Ob die im Rahmen der 31 Maßnahmen bis 2019 einigen zehntausend angeworbenen Talente (Huang et al. 2019: 5) dabei als Erfolg oder Misserfolg einzuordnen sind, ist eine schwierige Frage. Interessanterweise zeigten die lokalen

Kader in Fujian sich jedenfalls optimistisch, dass sich ihre Bemühungen um Taiwan langfristig auszahlen werden. In den Gesprächen mit den Taishang mit einiger Geschäftserfahrung plädierten diese ebenfalls dafür, junge Menschen sollten sich den Gelegenheiten zur persönlichen und beruflichen Entfaltung in China ohne Vorurteile öffnen, denn der taiwanische Markt sei für Unternehmer einfach zu begrenzt und biete zu wenige Zukunftsaussichten. Allerdings könnte dieses Forschungsergebnis aus dem Jahr 2017 angesichts des zuletzt neu eskalierten Souveränitätskonflikts möglicherweise heute wieder neu zu bewerten sein (siehe unten).

In Bezug auf die *Investoren* kann die zu Beginn der Dissertation festgestellte Unzufriedenheit über das langsame Reformtempo der PFHZ in Shanghai nun in ähnlichen Maße auch für die PFHZ Fujian festgestellt werden. Selbst wenn Kader immer wieder betonen, dass ein Verständnis von der PFHZ mit Priorität auf dem Aspekt einer reinen „Freihandelszone“ nicht zutreffend sei, entspricht letztere doch der weithin auch in Fujian geäußerten Erwartung der ausländischen Investoren in dieser recht fortgeschrittenen Phase des chinesischen Wirtschaftsreformprozesses. Insbesondere die enge räumliche Begrenzung der Zonen, die fehlenden Finanzreformen und weiter bestehenden Kapitalverkehrskontrollen bilden Hauptkritikpunkte an der PFHZ-Zonenpolitik in China, welche nun schon viele Jahre fortbestehen. Ungeachtet dessen, welcher Grad der weiteren „Öffnung“ Chinas richtig ist, zeigt dies vor allem eins: Die Interessen der (Lokal-)Regierung und ausländischer Investoren stehen offensichtlich nicht mehr in einem vergleichbaren beidseitig empfundenen win win-Verhältnis wie in der Hochwachstumsphase (Heilmann/Melton 2013). In Fujian führt dies dazu, dass die Steuerung der politischen Maßnahmen bei den angeworbenen Taishang (die *Steuerungsobjekte*) nicht ihre angedachte Wirkung erzielt.

Taiwanischen Investoren der „ersten Generation“, die in einigen Fällen bereits in den 1980er Jahren nach Fujian kamen, reagierten auf die Bemühungen der Provinz- und Stadtregierungen, mehr taiwanisches Kapital in die PFHZ Fujian anzuziehen, indem sie spezifische Dienstleistungen und Vorzugsregelungen anboten, bestenfalls zurückhaltend, meist desinteressiert und in einigen Fällen sehr negativ. Da die Unternehmen dieser Gruppe im Allgemeinen zum verarbeitenden Sektor gehören und großen Bedarf an Landfläche haben, kann die PFHZ-Politik mit Fokus auf Hochtechnologie und Dienstleistungen ihnen nur wenige

Vorteile bieten. Allenfalls gründete diese Unternehmergruppe neue Nebengeschäfte zu ihren Hauptbetrieben oder Tochtergesellschaften für Zwecke des Imports.²⁵³ Ältere Taishang sind außerdem nachweisbar auch beteiligt an den Gründerzentren für jüngere Unternehmer. Investoren dieser Kohorte, die trotzdem in der Zone registriert sind, hoffen auf zukünftige Finanzreformen und verringerte Kapitalverkehrskontrollen und wollen dann schnell agieren können – doch diese Fortschritte sind derzeit in Fujian nicht in Sicht. Für manche in der traditionellen verarbeitenden Industrie stellt sich aufgrund gestiegener Produktionskosten sogar zunehmend eher die Frage nach Umsiedlung nach Südostasien oder Zentral- und Westchina.

Die *Taishang mittleren Alters* zeigten eine positivere Haltung zur PFHZ Fujian. Ein größerer Teil dieser Gruppe gründete neue Internetfirmen mit zusätzlichen Offline-Diensten, beispielsweise in der Nahrungsmittel-, Medizin- oder Tourismusbranche, was besser zum PFHZ-Fokus auf die Entwicklung des tertiären Sektors passt. Sie waren von der Möglichkeit überzeugt, die ihnen die neue Politik bietet, um auf dem Festlandmarkt Fuß zu fassen – was jedoch, wie alle betonten, für jeden Neankömmling eine große Herausforderung darstellt und eine intensive Marktkennntnis und -analyse voraussetzt. Wirtschaftliches Überleben in China erfordert den Aufbau von viel *Guanxi*-Kapitals, d.h. enge persönliche Beziehungen zu anderen Taishang, lokalen Beamten und festländischen Unternehmen, um Zugang zu Marktinformationen, Vertriebskanälen und vor allem Kunden zu erhalten. Für risikofreudige, neu ankommende Taishang kann die PFHZ Fujian daher allenfalls nur ein Sprungbrett in den Festlandmarkt sein. Allerdings sehen sich die ankommenden Taishang einem harten Wettbewerb im Inland auch mit festlandchinesischen Firmen, einem angespannten Geschäftsumfeld mit steigenden Kapital- und Arbeitskosten und einem zunehmend anspruchsvollen Regulierungsstaat gegenüber. Die neue PFHZ-Politik kann den Taishang wenig dabei helfen, diese strukturellen Hindernisse im Markt zu überwinden. In vielerlei Hinsicht fühlten sie sich sogar behindert beim Geschäftsaufbau, insbesondere bei der Lizenzierung ihrer Produkte und Dienstleistungen, der tatsächlichen Gleichbehandlung mit chinesischen Firmen sowie bei der angestrebten Ausweitung ihrer Geschäfte außerhalb der Zonengrenzen.

²⁵³ Unternehmen können die steuerlichen Vorzugsregelungen der PFHZ nutzen, indem sie sich einfach dort registrieren. Der einzige Vorteil der PFHZ, wie diese Befragten sagten, bestehe darin, dass Zölle auf legal importierte Materialien und Waren, die derzeit in der PFHZ gelagert werden, erst beim Verlassen der Zone gezahlt werden müssten, also nicht sofort fällig würden

Junge taiwanische Unternehmer anzuwerben ist neben der Erprobung neuer Reformpolitiken wichtiges Hauptziel der PFHZ Fujian. Die PFHZ-Präferenzpolitik richtete insbesondere Gründerzentren ein, die während der Feldforschungsbesuche in Fuzhou und Xiamen zunehmend besser gefüllt wurden, während in Pingtan aufgrund seines begrenzten Marktes spürbare Leerstände zu beobachten waren. Die Subventionspolitik der Zentren wurde in Gesprächen mit den Taishang häufig kritisiert, das *Büro für Taiwan-Angelegenheiten* und die Behörden insgesamt als wenig kooperativ beschrieben. Die Investoren warfen den Kadern vor, vornehmlich an quantitative Indikatoren wie die Zahl neu registrierter Unternehmen und die Höhe des investierten Kapitals für ihre Kaderevaluierungen interessiert zu sein. Registrierungen wurden verzögert und Subventionen in mehreren der Zentren nur sehr spät ausgezahlt – auch wenn dies von offizieller Seite bestritten wurde. Die mietfreien Büroräume als sonst anfallender großer Kostenfaktor beim Geschäftsaufbau und der Austausch untereinander half den jungen Start-Ups hingegen. Auch für die jungen Taishang ist laut den Inkubatoren ähnlich den Taishang mittleren Alters ein gewisser Grad an Vertrautheit mit dem chinesischen Wirtschaftsorbit entscheidend, um Erfolg haben zu können. Wirtschaftsförderung mit speziell hierfür abgestelltem und geschultem Personal, zum Beispiel für Gründer, vergleichbar mit erfolgreichen Beispielen in Hsinchu, Taiwan oder mit dem Silicon Valley, fehlten nicht nur in den HTDZ (Fuller 2016), sondern als Ergebnis dieser Untersuchung auch in der PFHZ Fujian.

Für den *Investitionsstandort Fujian* insgesamt konnte trotz der Prominenz taiwanbezogener Maßnahmen in der PFHZ keine nennenswerte Veränderung der Investitionsströme aus anderen Provinzen und Orten an der Südostküste Chinas nach Fujian, zum Beispiel im Hochtechnologiebereich, erkannt werden. Die meisten angetroffenen neuen taiwanischen Unternehmen waren klein- und mittelständisch und die Zahl der Neuinvestitionen nahm einige Jahre nach der Gründung der PFHZ rapide ab. Das Blaubuch verweist auf einen fortgesetzten Mangel an Hochtechnologiefirmen, global führenden Konzernen und Talenten in Fujian (Huang et al. 2019). Fujians historischer Rückstand in dieser Hinsicht im Vergleich zu anderen Provinzen und Orten an der Südostküste spielte hierbei sicherlich eine Rolle, doch ebenso die systematischen Probleme des chinesischen Politikprozesses und die eingefrorenen Beziehungen über die Taiwan-Straße.

6.2 Ausblick und zukünftige Forschungsfragen

Die PFHZ konnten mit dieser Arbeit durchaus als typisches Beispiel eines „*neuen Typs*“ von *globalen SWZ* für Wirtschaftsreformen eines Landes mit mittleren beziehungsweise mittleren-hohen Einkommens ausgewiesen werden (Narula/Zhan 2019). Das Beispiel Fujian hat gezeigt, dass in der Tat politisch-institutionelle Steuerung von Zonenpolitik einen wichtigen Einflussfaktor darauf nimmt, ob die selbst gesetzten Ziele erreicht werden können. Doch muss weitere Forschung klären, wie die multifaktoriellen dynamischen Ziele (Hachmeier/Mösle 2019) solcher neuen Zonen anhand der PFHZ bestmöglich gemessen werden könnten. Diese qualitative Studie hat herausgearbeitet, dass alleine Zahlen über neue Unternehmensansiedlungen und Investitionshöhen heranzuziehen, aber auch nur eine rein numerische Auflistung von „Innovationen“ zu betrachten, keineswegs ausreichend ist und gar zu falschen Schlüssen führen würde. Während die Arbeit einige Einblicke in die dynamischen Ziele der PFHZ wie die Transformation der Wirtschaftsstruktur Fujians, das Testen von Reformen sowie die Reputationseffekte erbracht hat, sollte zukünftige Forschung noch stärker die Spillover-Effekte der PFHZ auf die umliegende regionale Wirtschaft und den Arbeitsmarkt messen (siehe noch einmal Abbildung 7). Möglicherweise sind hier interdisziplinäre innovative Forschungsansätze, welche quantitative und qualitative Ansätze über Zonenpolitik verbinden, nötig.

Um die *Dynamiken und Erfolg von politischer Steuerung* noch besser zu verstehen, wäre es wünschenswert, politischen Autoritätsbeziehungen zwischen zentralstaatlicher Ebene und den Verantwortlichen lokaler Zonenpolitik in vergleichender Perspektive, länderintern wie länderübergreifend, zu analysieren. In China selbst scheint man den vorsichtigen graduellen Reformweg pfadabhängig weiterzugehen. Viele Aspekte der PFHZ-Politik bleiben jedoch noch zu klären: Wie sollen Chinas PFHZ in weniger entwickelten Gebieten Zentral- und Westchinas zum Gesamt-Reformprozess beitragen? Immer wieder betonten die Kader in Fujian, dass das wenig entwickelte Pingtan nicht gleich große Liberalisierungsschritte wie Fuzhou und Xiamen machen könne; Fuzhou und Xiamen selbst aber beispielsweise im Finanzwesen auch keine mit Shanghai oder Hainan vergleichbaren Reformen durchführen können. Begründet wurde dies mit der unzureichenden lokalen „Reife“ und fehlender Nachfrage des Marktes. Könnten die neuen, eher peripher gelegenen, PFHZ also in Zukunft stattdessen einen Beitrag dazu leisten, die innerchinesischen Disparitäten zu verkleinern, indem sie für den jeweiligen

Entwicklungsstand angepasste geeignete Reformen produzieren, während weit entwickelte Provinzen weiter Richtung Hochtechnologie, Dienstleistungsgesellschaft etc. streben? Oder vergrößert dies die Gegensätze lediglich? Weitere komparative Forschung ist hier nötig.

Grundsätzlich wäre wünschenswert gewesen, die Ergebnisse der Forschung durch eine letzte Runde Interviews vor Ort noch einmal zu überprüfen bzw. abzusichern. Durch die Corona-Pandemie und Restriktionen der Einreisepolitik der VR China nach 2020 war dies nicht mehr möglich. Nach dem Erscheinen des Blaubuchs wurde die Datenlage aus Fujian schlechter, wobei wirtschaftliche Verwerfungen und möglicherweise verzerrte, schwierig zu interpretierende wirtschaftliche Kennzahlen ab dem Frühjahr 2020 auch in der PFHZ zu finden sind. Jedoch ändert dies wenig an den ausgearbeiteten systematischen Befunden über Probleme des chinesischen Politikprozesses bei Wirtschaftsreformen in der PFHZ. Für die Situation mit Taiwan gibt es jedoch neue aktuelle Entwicklungen für Fujian zu berücksichtigen (siehe unten).

Insgesamt bleibt abzuwarten, *welche Bedeutung die chinesische Staatsführung nicht nur der PFHZ-Politik an sich, sondern vor allem den wichtigen Kernaspekten der PFHZ-Politik weiter beimessen wird.* Dies betrifft insbesondere die Zukunft des Wirtschaftsmodells Chinas, die Offenheit gegenüber ausländischem Investment sowie – speziell bedeutsam für Fujian – die Fortentwicklung der Beziehungen über die Taiwanstraße.

Die ersten staatlichen PFHZ-Dokumente der 2010er-Jahre enthielten ein starkes Plädoyer für ein immer weitergehendes *Zurückziehen des Parteistaates* und *stärkere marktwirtschaftliche Elemente* in der Allokation der ökonomischen Ressourcen. Jedoch scheint sich die Sichtweise der chinesischen Führung über ihren Einfluss im Wirtschaftsleben seit einiger Zeit wieder in die gegenteilige Richtung zu entwickeln. Privatkonzerne, welche seit langer Zeit in China wesentlich profitabler agieren als Staatskonzerne, kommen unter zunehmend strenger Aufsicht staatlicher Regulierung (The Guardian 2019). Parteizellen wurden heute anders als zu Beginn der PFHZ auch in allen sozialen und wirtschaftlichen Organisationen, einschließlich ausländischer, in China gegründet und die Unternehmen sind immer stärkerem staatlichen Einfluss ausgesetzt. Dirigistische Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen nehmen zu. Weitere

Forschung muss zeigen, wie sich die Situation von Privatkonzernen in China in Zukunft gestalten wird. Dies ist auch für ausländische (private) Konzerne hoch relevant. Die einst formulierten Ziele der PFHZ-Politik scheinen in Hinblick auf diese Entwicklung in Zukunft eher schwierig zu erreichen.

Ebenso wirkt der *Wandel der Globalisierung* zwischen den zwei Polen Freihandel und Protektionismus schon seit geraumer Zeit auf die PFHZ-Politik und wird dies absehbar – mit unklaren Folgen – weiter tun. Die Lektüre der kaderinternen Handlungsanweisungen zu Beginn der PFHZ-Politik (Chen/Lin 2015) wenden großen Raum dafür auf, die PFHZ als Reaktion auf die damals geplanten oder verhandelten regionalen Freihandelsabkommen um die VR China herum herauszustellen.²⁵⁴ Nachdem die USA jedoch unilateral den Ausstieg aus dem TPP unter Präsident Donald Trump Ende 2016 verkündeten, verschob sich der Handlungsdruck der chinesischen Regierung im Inneren. Denn Trump verband seine Kritik am Freihandel explizit mit dem Handelsdefizit der USA zu vielen anderen Staaten (einschließlich Chinas), welche das Ergebnis „unfairer“ Deals und „gestohlener“ Arbeitsplätze seien. Die in der Folge einsetzende Welle des *Handelsprotektionismus* betraf insbesondere das bilaterale Verhältnis der USA und der VR China und mündete in einen bis heute andauernden *Handelskrieg*. Das Blaubuch (Huang et al. 2019: 226-265) widmet dessen Einfluss ein ganzes Kapitel. Seit 2018 werden, in mehreren Wellen, gegenseitige Strafzölle zwischen den USA und China insbesondere auf Importe erhoben. Der Konflikt ist auch unter der neuen Biden-Regierung ungelöst. Insbesondere geistiges Eigentum und Hochtechnologiebereiche werden von den USA als Bereiche genannt, welche von chinesischem Einfluss fernzuhalten seien. Präsident Joe Biden verkündete zuletzt Pläne, China zum Beispiel bei der Entwicklung von Hochleistungsmikrochips vom Fortschritt abzuschneiden.²⁵⁵

²⁵⁴ In dem China geplant auszuschließenden TPP waren damals ein bis zu 99%-iger Zollabbau, Liberalisierungen in Landwirtschaft und dem Dienstleistungssektor, mehr Wettbewerb bei staatlichen Ausschreibungen, ein hohes Schutzniveau geistigen Eigentums und hohe Arbeitnehmer- sowie Umweltstandards vorgesehen. Zwar befand sich China zeitgleich in Verhandlungen um das parallel von der ASEAN angestoßenen RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), doch war dessen Umfang und Tiefe begrenzter. Das RCEP trat 2022 schließlich in Kraft.

²⁵⁵ Neue Züricher Zeitung (2022): «Keine Chance auf Versöhnung» – Chinas Chipindustrie wird durch die neuen US-Exportverbote um Jahre zurückgeworfen. Online am 11. Oktober 2022. Unter: <https://www.nzz.ch/technologie/keine-chance-auf-versoehnung-chinas-chip-industrie-wird-durch-die-neuen-us-exportverbote-um-jahre-zurueckgeworfen-ld.1706628> (abgerufen am: 3. November 2022).

Seit dem russischen Überfall auf die Ukraine nimmt zudem der politische Druck in westlichen Gesellschaften zu, „Abhängigkeiten“ von autokratischen Regimen generell und gerade von China – insbesondere bei Rohstoffen und Vorprodukten – möglichst schnell abzubauen (Fremerey/Obst 2022). Viele westliche Konzerne werben hingegen für fortgesetzte Beziehungen zu China und möchten ihr Geschäft dort trotz aller politischen Konflikte erhalten oder ausbauen.²⁵⁶ Die chinesische Mittelschicht umfasst heute mindestens 400 Millionen Menschen²⁵⁷ und soll weiterhin wachsen, während ihre Größe in den Industrieländern eher schrumpft. Diese Konsumentenschichten wollen insbesondere die großen und multinationalen Konzerne (aber auch die hier untersuchten Start-Ups) weiter und noch vermehrt erreichen. Zukünftige Forschung muss klären, wie der Fortgang protektionistischer Tendenzen der Weltwirtschaft die PFHZ-Politik und den Umgang mit ausländischen Konzernen in China generell weiter beeinflusst.

Allerdings bleibt ein offenes wirtschaftliches Umfeld mit hohen internationalen Normen und Standards wie von den PFHZ angestrebt auch für die VR China durchaus wichtig: Das Land beantragte 2021 offiziell die Aufnahme in das Nachfolgeabkommen des TPP, das CPTPP.²⁵⁸ Trotz lukrativen Perspektiven für die Steigerung des BIP und der Exporte bestehen hohe Hürden zum Beitritt der VR China: Einem Bericht zufolge liegen diese insbesondere beim unzureichenden Schutz geistigen Eigentums, einem zu niedrigen Niveau an Datenschutz, dem umstrittenen Cybersicherheitsgesetz und der nach wie vor privilegierten Rolle des Staatssektors in China.²⁵⁹ Dies sind Bereiche, die im Blaubuch der PFHZ immer wieder Erwähnung fanden – wobei dort weitere Reformen für die Zukunft angemahnt werden (Huang et al. 2019). Vor einer Aufnahme in das CPTPP-Abkommen müssten derartige Reformen jedoch sogar landesweit erfolgen. Welche Rolle die räumlich begrenzten PFHZ für die Erprobung und

²⁵⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung (2022): Deutscher Handel mit China: „Wir können uns nicht erpressen lassen“. Online am 15. September 2022. Unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/deutsche-wirtschaft-warnt-habeck-china-geschaefte-muss-erhalten-bleiben-18317754.html> (abgerufen am: 1. November 2022). Es gibt viele weitere Beispiele.

²⁵⁷ Die chinesische Regierung definiert hierfür ein Jahreseinkommen pro Kopf von 100.000 Yuan bis 500.000 Yuan. Siehe South China Morning Post (2020): China Looks to Boost Middle Class as it Wraps up Xi Jinping’s Anti-Poverty Drive. Online am 30. November 2020. Unter: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3111929/china-looks-boost-middle-class-it-wraps-xi-jinpings-anti> (abgerufen am: 1. November 2022).

²⁵⁸ Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, unterzeichnet am 8. März 2018, in Kraft seit 30. Dezember 2018. Die Mitglieder des Folgeabkommens CPTPP entsprechen im Wesentlichen denen des TPP, jedoch ohne die ausgeschiedenen Vereinigten Staaten von Amerika.

²⁵⁹ South China Morning Post (2022): What is the CPTPP and Why is China Eager to Join? Online am 5. Mai 2022. Unter: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3176487/what-cptpp-and-why-china-eager-join> (abgerufen am: 06. September 2022).

Ausweitung solch geforderter Normen und Standards noch spielen können, ist unklar, da die Verhandlungen bereits laufen. Es zeigt jedoch auch, dass die PFHZ diese entscheidenden Reformbereiche abdecken und die nötigen Reformen teils ausgeblieben sind.

Zuletzt wirft der sich jüngst weiter zuspitzende *taiwanische Souveränitätskonflikt* für die zukünftige Wirtschaftsintegration der Insel mit Fujian und für die PFHZ viele Fragen auf. Infolge des Besuchs von der Sprecherin des US-Repräsentantenhauses Nancy Pelosi in Taiwan im August 2022 und den folgenden festlandchinesischen Militärübungen führte die *Amerikanische Handelskammer* in Taiwan eine Umfrage unter 126 im Ausland operierenden Taishang im selben Monat durch. Sie ergab, dass 43% der Unternehmer sich gezwungen sehen, ihre Strategien und Notfallpläne für den Fall einer eskalierenden Krise zu überarbeiten. Allerdings hätten 77% der Investoren noch keine Auswirkungen auf ihr Geschäft gespürt und stuften ihre derzeitigen unternehmerischen Sorgen auf einer Skala von 1-5 mit 2,8 eher moderat ein. Trotzdem zitiert der Bericht anonym zahlreiche sorgenvolle Stimmen.²⁶⁰

Die in der Folge des Besuchs bisher erlassenen wirtschaftlichen Strafmaßnahmen der VR China gegenüber Taiwan beschränkten sich auf den Import von Nahrungsmitteln sowie den Export von Sand. Es seien 2.000 von 3.200 Nahrungsprodukten landesweit betroffen.²⁶¹ Nicht mehr exakt nachzuvollziehen waren für den Autor die genauen Auswirkungen auf die PFHZ Fujian. Allerdings warb die Zone zum Beispiel in Pingtan stets mit den morgens frisch auf Taiwan geernteten und bereits nachmittags auf den lokalen Märkten angebotenen Früchten, welche erst durch die Zollvereinfachungen und Quarantäneausnahmen der Zone so möglich seien. Es ist davon auszugehen, dass Unternehmen im Nahrungsmittelimport und -vertrieb in Fujian also tatsächlich betroffen sind. Allerdings machten die sanktionierten Bereiche 2021 nur 0,6% des bilateralen Handels zwischen Festland und Taiwan aus und sind daher eher als symbolisch zu sehen.²⁶²

²⁶⁰ Aljazeera (2022): Taiwan's foreign firms weigh future amid China risk, COVID curbs. Online am 19. August 2022. Unter: <https://www.aljazeera.com/economy/2022/8/19/taiwans-foreign-firms-weigh-future-as-china-threatens-border> (abgerufen am: 08. September 2022).

²⁶¹ Bloomberg (2022): China Hits Taiwan With Trade Curbs Amid Tensions Over Pelosi. Online am 3. August 2022. Unter: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-03/china-halts-natural-sand-exports-to-taiwan-after-pelosi-visit-l6cv09k3?leadSource=verify%20wall> (abgerufen am: 08. September 2022).

²⁶² Ebd.

Zu beobachten bleibt, wie sich die maßgeblich in Fujian entwickelte unilaterale chinesische Öffnungspolitik der „31 Maßnahmen“ gegenüber taiwanischen Unternehmen und Bürgern fortentwickelt. Wird es in konfliktreichen Zeiten mit Taipeh bei einer gleichen Behandlung der Taiwaner in China bleiben und wird weiter komplett geöffnet? 2019 hatten bis zu 80.000 Taiwaner eine Daueraufenthaltsgenehmigung in ganz China beantragt.²⁶³ Wie entwickelt sich dies weiterhin? Die taiwanische Regierung, solange sie unter der DFP-Führung steht, strebt indes weiter nach engen Verbindungen zu Südostasien über die *Neue Südpolitik* und zu den westlichen Demokratien. Eine Annäherung an China, welcher der Lokalregierung in Fujian das Vorantreiben ihrer taiwanbezogenen PFHZ-Maßnahmen erleichtern würde, ist in dieser politischen Konstellation nicht zu erwarten.

Wie wiederum verändern junge Menschen in Taiwan, welche von den PFHZ angezogen werden sollen, zukünftig angesichts der aktuellen Entwicklungen ihren Blick auf China? Trotz der Aussage vieler Taishang in den Interviews, dass es seit der Sonnenblumenbewegung 2014 einen Paradigmenwechsel gegeben habe, nach dem für viele junge Taiwaner ein Leben in China keine Option mehr darstelle, geben einige Umfragen in Taiwan ein eher gemischtes Bild ab: Umfragen der 1111 Online-Bank zufolge waren 2010, also noch unter Ma Ying-jeou, 73% der jungen Taiwaner bereit in China zu arbeiten.²⁶⁴ 2015 nach der Sonnenblumenbewegung waren es nur noch 61% (ein Fünfjahrestief),²⁶⁵ 2018 wieder 76%.²⁶⁶ Absolventen äußerten 2014, dass sie zu 52% am liebsten in China, Hongkong oder Macau arbeiten würden.²⁶⁷ Kulturelle und sprachliche Nähe trotz aller Differenzen bei politischen Werten blieben die meistgenannten Gründe, wofür die Provinz Fujian nach wie vor ein großes theoretisches Potenzial zur Anwerbung aus Taiwan besitzt. Eine Langzeit-Studie unter angehenden Hochschulabsolventen in Taiwan zu ihren tieferliegenden Motiven und Gründen für Ihre Karrierewahl könnte hier

²⁶³ Zahl nach The China Project (2019): Young Taiwanese are dreaming of careers in China — but unification is still a nightmare. Online 26. Februar 2019. Unter: <https://thechinaproject.com/2019/02/26/young-taiwanese-are-dreaming-of-careers-in-china-but-not-unification/> (abgerufen am: 8. September 2022).

²⁶⁴ BBC (2014): Why China is land of opportunity for young Taiwanese. Online am 26. Juni 2014. Unter: <https://www.bbc.com/news/world-asia-27864814> (abgerufen am: 8. September 2022).

²⁶⁵ Focus Taiwan (2015): Willingness to work in China drops to 6-year low: survey. Online am 27. Februar 2015. Unter: <https://focustaiwan.tw/business/201502270017> (abgerufen am: 08. September 2022).

²⁶⁶ The China Project (2019): Young Taiwanese are dreaming of careers in China — but unification is still a nightmare. Online am 26. Februar 2019. Unter: <https://thechinaproject.com/2019/02/26/young-taiwanese-are-dreaming-of-careers-in-china-but-not-unification/> (abgerufen am: 08. September 2022).

²⁶⁷ Siehe Fußnote 267

aufschlussreich sein, um die tatsächlichen zukünftigen Potenziale von Talent- und Kapitalanwerbung aus China, wie in Fujian praktiziert, noch besser zu verstehen.

Insgesamt bleiben somit die Themenbereiche der PFHZ Fujian, also die Fähigkeit Chinas zur Umstellung des chinesischen Wachstumsmodells sowie die Entwicklung der sino-taiwanischen Beziehungen, für Politik und Wirtschaft sowie für die Lebensrealitäten der Menschen in Fujian und Taiwan in Zukunft hoch relevant.

Literaturverzeichnis

Ahlers, Anna L. (2018): Introduction: Chinese Governance in the Era of ‘Top-Level Design’. In: *Journal of Chinese Governance* 3(3): 263-267.

Ahlers, Anna L. / Schubert, Gunter (2015): Effective Policy Implementation in China’s Local State. In: *Modern China* 41(4): 372-405.

Ahlers, Anna L. / Schubert, Gunter (2022): Nothing New Under “Top-Level Design”? A Review of the Conceptual Literature on Local Policymaking in China. In: *Issues & Studies* 58(01): 1-34.

Alpermann, Björn / Zhan Shaohua (2019): Population Planning after the One-Child Policy: Shifting Modes of Political Steering in China. In: *Journal of Contemporary China* 28(117): 348-366.

Anderson, James E. (2014): *Public Policymaking: An Introduction*, 8th Edition, Cengage Learning, Stamford, Connecticut.

Bache, Ian (2012): Multi-Level Governance in the European Union. In: Levi-Faur, David (Hg.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press: 628–641.

Balla, Steven J. (2012): Information Technology, Political Participation, and the Evolution of Chinese Policymaking. In: *Journal of Contemporary China* 21(76): 655-673.

Bao Te / Dai Yun / Feng Yanxiang / Liu Shuai / Wang Ruixin (2020): Trade Liberalization and Trade and Capital Flows: Evidence from China Pilot Free Trade Zones. SSRN. Unter: <https://ssrn.com/abstract=3534587> (abgerufen am: 2. November 2022).

Barker, Chris (2002). *Making Sense of Cultural Studies: Central Problems and Critical Debates*. Sage.

Beckershoff, André (2017): The Sunflower Movement: Origins, Structures, and Strategies of Taiwan’s Resistance against the ‘Black Box’. In: Fell, Dafydd (Hg.): *Taiwan’s Social Movements under Ma Ying-Jeou*. Routledge: 113-133.

Benz, Arthur (2004): Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: ders. (Hg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: 11-28.

Berlemann, Michael / Tilgner, Jane (2006): Determinanten der Standortwahl von Unternehmen – ein Literaturüberblick. In: *ifo Dresden berichtet* 6: 14–24.

Beyer, Jürgen (2015): Steuerungstheoretischer Ansatz. In: Kollmorgen, Raj / Merkel, Wolfgang / Wagener, Hans-Jürgen (Hg.): *Handbuch Transformationsforschung*. Springer VS, Wiesbaden: 173-182.

Blum, Sonka / Schubert, Klaus (2018): *Politikfeldanalyse*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Blumenthal, Julia von (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 15: 1149-1180.

Brehm, John O. / Gates, Shaun (1999): *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. University of Michigan Press.

Brødsgaard, Kjeld Erik (2017) (Hg.): *Chinese Politics as Fragmented Authoritarianism: Earthquakes, Energy, and Environment*. New York, NY: Routledge.

Busch, Berthold (1992): *Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Systemtransformation*. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 198. Köln.

Cabestan, Jean-Pierre (2009): China's Foreign-and Security-Policy Decision-Making Processes under Hu Jintao. In: *Journal of Current Chinese Affairs* 38(3): 63-97.

Cai, Fang (2012): Is there a “Middle-income Trap”? Theories, Experiences and Relevance to China. In: *China & World Economy* 20(1): 49-61.

Chen Dean (2011): Liberal Peace across the Taiwan Strait? The US Strategic Ambiguity Policy in the Era of Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA). APSA 2011 Annual Meeting Paper.

Chen Ling (2017): Grounded Globalization: Foreign Capital and Local Bureaucrats in China's Economic Transformation. In: *World Development* 98: 381-399.

Chen Teh-sheng (2009): Kunshan yu Dongguan taishang touzi. Jingyan, zhili yu zhuanxing (Taiwanisches Investment in Kunshan und Dongguan: Erfahrungen, Governance und Wandel). Taipei: INK.

Chen Xuelian (2018): Remaking the Loyal Cadres: The Ideological Responsibility System in China's New Era. In: *Journal of Chinese Governance* 3(3): 292-306.

Chen Zhimin (2005): Coastal Provinces and China's Foreign Policy Making. In: Lin Su / Hao Yufan (Hg.): *China's Foreign Policy Making. Societal Force and Chinese American Policy*. London: Routledge: 201-222.

Chen Zongsheng / Wu Zhiqiang (2016): Lun Zhongguo zimao shiyanqu jianshe de yiyi, mubiao ji nandian (Diskussion über Aufbau, Ziele und Schwierigkeiten der chinesischen Pilofreihandelszonen). In: *Globalisation (Quanqiuohua)* 3: 64-79.

Chien Shiuh-Shen / Zhao Litao (2008): The Kunshan Model: Learning from Taiwanese Investors. In: *Built Environment* 34(4): 427-443.

China Briefing (2012): Fujian Province, Increasing Trade Ties with Taiwan. Online am 24. Oktober 2012. Unter: <https://www.china-briefing.com/news/fujian-province-increasing-trade-ties-with-taiwan/> (abgerufen am: 9. Oktober 2022).

Chu Yun-han (1997): The Political Economy of Taiwan's Mainland Policy. In: *Journal of Contemporary China* 6(15): 229-257.

CIIP (2017): Special Economic Zones: An Operational Review of their Impacts. Washington, DC: The World Bank Group.

CSIS (2017): Xi's Signature Governance Innovation: The Rise of Leading Small Groups. Center for Strategic and International Studies. Online am 17.10.2017. Unter: <https://www.csis.org/analysis/xis-signature-governance-innovation-rise-leading-small-groups> (abgerufen am: 21. Mai 2021).

Deng Guosheng / Kennedy, Scott (2010): Big Business and Industry Association Lobbying in China: The Paradox of Contrasting Styles. In: *The China Journal* 63: 101-125.

Dincecco, Mark (2017). State Capacity and Economic Development: Present and Past. Cambridge University Press.

Easton, David (1957): An Approach to the Analysis of Political Systems. In: *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations* (1957): 383-400.

ECFA (2010): Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement. Unterschrieben am 29. Juni 2010. Chongqing.

EUCC (2017): Business Confidence Survey 2017. European Chamber of Commerce in China, Shanghai.

EUCC (2019): Business Confidence Survey 2019. European Chamber of Commerce in China, Shanghai.

Fan, Xiaowen / Xu Jiayi (2019): Report on the Development of Pilot Free Trade Zones in China. In: Tao Yitao and Yuan Yiming (Hg.): *Annual Report on the Development of China's Special Economic Zones* (2018). Heidelberg: Springer: 9-26.

Feick, Jürgen / Jann, Werner (1988): „Nations matter“—Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung? In: Schmidt, Manfred (Hg.): *Staatstätigkeit*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: 196-220.

Felipe, Jesus / Abdon, Arnelyn / Kumar, Utsav (2012): Tracking the Middle-Income Trap: What is it, Who is in it, and Why? Levy Economics Institute, Working Paper 715.

FIAS (2008): Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development. The World Bank: Washington DC, E3.

Fitting, George (1982): Export Processing Zones in Taiwan and the People's Republic of China. In: *Asian Survey* 22(8): 732-744.

Foreign Policy (2021): Taiwan and China Are Locked in Economic Co-Dependence. Online am 14.04.2021. Unter: <https://foreignpolicy.com/2021/04/14/taiwan-china-economic-codependence/> (abgerufen am: 29. September 2021).

Frederickson, H. George (2005): Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. In: Ferlie, Ewan / Lynn, Laurence E. / Pollitt, Christopher (Hg.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press: 282-304.

Fremerey, Melinda / Obst, Thomas (2022): Globalisierungskrise. Welche Abhängigkeiten bestehen bei kritischen Gütern und Rohstoffen aus China? IW-Kurzbericht 48, Berlin.

Fujian PFHZ ZFG Exekutivbüro (2017): Zhongguo (Fujian) ziyou maoyi shiyanqu gongzuo lingdao xiaozu 1 hao wenjian (Dokument Nr. 1 der Zentralen Führungsgruppe der China (Fujian) PFHZ) (internes Material).

Fujian PTHZ LSG Exekutivbüro (2019a): Fujian zimao shiyanqu sizhounian jianshe qude zongda jinzhan (Große Fortschritte in vier Jahren Aufbau der Pilotfreihandelszone Fujian) (internes Material).

Fujian PFHZ ZFG Exekutivbüro (2019b): Fujian zimao shiyanqu jinrong gaige chuanguixin gongzuo chengxiao (Effekte der Finanzreformen in der Fujian PFHZ) (internes Material).

Fujian PFHZ ZFG Exekutivbüro (2019c): Fujian zimao shiyanqu 6 yue jingji yunxing qingkuang (Die Fujian PFHZ: Stadium der wirtschaftlichen Aktivitäten im Juni (internes Material).

Fujian PFHZ ZFG Exekutivbüro (2020): Fujian ziyou shiyan maoyiqu dui Tai xianxing xianshi gongzuo chengjiao (Ergebnisse der 'Go Ahead, Try First'-Arbeit in der Fujian PFHZ (internes Material).

Fukuyama, Francis (1989): The End of History? In: *The National Interest* (16): 3-18.

Fukuyama, Francis (2013): What is Governance? In: *Governance* 26(3): 347-368.

Fuller, Douglas (2016): Paper Tigers, Hidden Dragons: Firms and the Political Economy of China's Technological Development. Oxford: Oxford University Press.

Fuzhou Stadt, Büro für Taiwan-Angelegenheiten (2017): Guli he zhichi Taiwan qingnian chuangye jiuye zhengce yu Taiwan qingnian chuangye jidi (Die Politik der Ermunterung und Unterstützung von Start-Ups, Beschäftigung und von Start-up Zentren für junge Taiwaner). Fuzhou (internes Material).

Fuzhou PFHZ Subzone Verwaltungskomitee (2018): Zhongguo (Fujian) ziyou maoyi shiyanqu Fuzhou pianqu jianshe qingkuang huibao (Bericht über die Bedingungen zum Aufbau der China (Fujian) PFHZ Subzone Fuzhou). September 2018 (internes Material).

Gandhi, Jennifer / Noble, Ben / Svolik, Milan (2020): Legislatures and Legislative Politics Without Democracy. In: *Comparative Political Studies* 53(9): 1359-1379.

Ge Wei (1999): Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization. In: *World Development* 27(7): 1267-1285.

Gibbon, Peter / Jones, Sam / Thomsen, Lotte (2008): An Assessment of the Impact of Export Processing Zones and an Identification of Appropriate Measures to support their development. Danish Institute for International Studies.

Giddens, Anthony (1979): Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis. Berkeley: University of California Press.

Gladius, Marlies (2018): What Authoritarianism is... and is not: A Practice Perspective. In: *International Affairs* 94(3), 515–533.

Glawe, Linda / Wagner, Helmut (2016): The Middle-Income Trap: Definitions, Theories and Countries Concerned—A Literature Survey. In: *Comparative Economic Studies* 58(4), No 2: 507-538.

Göbel, Christian (2011): Uneven Policy Implementation in Rural China. In: *The China Journal* 65: 53–76.

Gomide, Alexandre A. / Pereira, Ana Karine / Machado, Raphael (2018): The Concept of State Capacity and Its Operationalization in Empirical Research. International Workshops on Public Policy, International Public Policy Association: Pittsburgh.

Grabow, Busso / Henckel, Dietrich / Hollbach-Grömig, Beate (1995): Weiche Standortfaktoren. Deutsches Institut für Urbanistik -Difu-: Berlin.

Günther, Sven (2016): Sonderwirtschaftszonen. Antike Konzeptionen und Konstruktionen am Beispiel des athenischen Piräus. In: Droß-Krüpe, Kerstin / Föllinger, Sabine / Ruffing, Kai (Hg.): *Antike Wirtschaft und ihre kulturelle Prägung*: 113-130.

Guo Baoguang (2018): Sino-Western Cognitive Differences and Western Liberal Biases in Chinese Political Studies. In: *Journal of Chinese Political Science* 24(2): 181-198.

Hachmeier, Klaus U. / Möhle, Saskia (2019): Sonderwirtschaftszonen und Industrieparks in Theorie und Praxis-unter besonderer Berücksichtigung Afrikas (No. 23). Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik.

Hanson, Jonathan K. / Sigman, Rachel (2013): Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. APSA 2011 Annual Meeting Paper.

He, Alex (2018): The Emerging Model of Economic Policy Making under Xi Jinping: Literature Review, Theoretical Frameworks and Methodologies. CIGI Paper Series 180. Center for International Governance Innovation.

Heberer, Thomas / Schubert, Gunter (2019): Weapons of the Rich: Strategic Behavior and Collective Action of Private Entrepreneurs in China. In: *Modern China* 45(5): 471-503.

- Heep, Sandra (2015): Marketisation under the Party's Command: An Interim Balance of the Economic Reforms since the Third Plenum. *MERICCS China Monitor* 27.
- Heilmann, Sebastian (2008): Policy Experimentation in China's Economic Rise. In: *Studies in Comparative International Development* 43(1): 1-26.
- Heilmann, Sebastian (2009): Maximum Tinkering under Uncertainty. Unorthodox Lessons from China. In: *Modern China* 35(4): 450-462.
- Heilmann, Sebastian (2011): Making Plans for Markets: Policies for the Long Term in China. In: *Harvard Asia Quarterly* 13(2): 33-40.
- Heilmann, Sebastian (2018): Red Swan. How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Heilmann, Sebastian / Melton, Oliver (2013): The Reinvention of Development Planning in China, 1993-2012. In: *Modern China* 39(6): 580-628.
- Heilmann, Sebastian (2016): Das Politische System der Volksrepublik China. Wiesbaden: Springer VS.
- Heilmann, Sebastian / Shih, Lea / Hofem, Andreas (2013): National Planning and Local Technology Zones: Experimental Governance in China's Torch Programme. In: *The China Quarterly*: 896-919.
- Hillman, Amy J. / Kein, Gerald D. / Schuler, Douglas (2004): Corporate Political Activity: A Review and Research Agenda. In: *Journal of Management* 30(6): 837-857.
- HKTDC (2016-2022): Economic and Trade Information on China. Unter: <https://research.hktdc.com/en/article/MzIwNjcyMDYx> (abgerufen am 23. September 2022).
- HKTDC (2016-2021a): Fujian: Market Profile. Online aktualisiert am 13. Mai 2021. Unter: <https://research.hktdc.com/en/data-and-profiles/mcpc/provinces/fujian> (abgerufen am: 23. September 2022).
- HKTDC (2016-2021b): Fuzhou (Fujian) City Information. Online aktualisiert am 10. März 2021. Unter: <https://research.hktdc.com/en/data-and-profiles/mcpc/provinces/fujian/fuzhou> (abgerufen am: 23. September 2022).
- HKTDC (2019): China (Fujian) Pilot Free Trade Zone. Online aktualisiert zuletzt am 25. September 2019. Unter: <https://research.hktdc.com/en/data-and-profiles/mcpc/freetradezones/fujian-free-trade-zone> (abgerufen am: 23. September 2022).
- Hodgson, Geoffrey M. (1988): Economics and Institutions. In: *Journal of Economic Issues* 1: 1-25.
- Howell, Jude (1999): Development Patterns and Strategies of Xiamen and Fuzhou. In: Chung Jae Ho (Hg.): *Cities in Post-Mao China*. Routledge. 153-194.
- Hou, Jack W. / Zhang, Kevin H. (2001): A Location Analysis of Taiwanese Manufacturing Branch-Plants in Mainland China. In: *International Journal of Business* 6(2): 53-66.
- Hsieh, Pasha L. (2011): The China-Taiwan ECFA, Geopolitical Dimensions and WTO law. In: *Journal of International Economic Law* 14(1): 121-156.
- Hsing You-tien (1996): Blood, Thicker Than Water: Interpersonal Relations and Taiwanese Investment in Southern China. In: *Environment and Planning* 28: 2241-2261.
- Huang Hao / Wei Dennis Yehua (2015): Spatial Inequality of Foreign Direct Investment in China: Institutional Change, Agglomeration Economies, and Market Access. In: *Applied Geography* 69: 99-111.

Huang Maoxing et al. (2019): Zhongguo (Fujian) ziyou maoyi shiyanqu fazhan baogao (2018–2019) (Entwicklungsbericht über die China [Fujian] Pilotfreihandelszone [2018–2019]). Beijing: Social Sciences Academic Press.

Jakobson, Linda / Knox, Dean (2010): New Foreign Policy Actors in China. Stockholm International Peace Research Institute Policy Paper No. 26. Solna: International Peace Research Institute.

Jakobson, Linda / Manuel, Ryan (2016): How are foreign policy decisions made in China? In: *Asia & the Pacific Policy Studies* 3(1): 101-110.

Jann, Werner / Wegrich, Kai (2007): Theories of the Policy Cycle. In: Fischer, Frank / Miller, Gerald J. (Hg.): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press: 43-62.

Johnson, Chalmers (1982): MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford University Press.

Kastner, Scott L. (2009): Political Conflict and Economic Interdependence Across the Taiwan Strait and Beyond. Stanford, CA: Stanford University Press.

Kenis, Patrick / Schneider, Volker (1991): Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: Marin, Bernd / Mayntz, Renate (Hg.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag: 25-59.

Keng Shu (2010): Developing into a Developmental State: Changing Roles of Local Government in the Kunshan Miracle. In: Chu Yun-han and Leng, Tse-kang (Hg.): *Dynamics of Local Government in China during the Reform Era*. Lanham: Rowman & Littlefield: 225-271.

Keng, Shu / Lin, Rui-hua / Shu, Keng-teh / Schubert, Gunter (2011) (Hg.): Taishang yanjiu (Taishang-Studien). Taibei: Wunan.

Kennedy Scott (2009): Comparing Formal and Informal Lobbying Practices in China: The Capital's Ambivalent Embrace of Capitalists. In: *China Information* 23(2): 195-222.

Khandelwal, Amit / Teachout, Matthieu (2016): IGC Policy Note: Special Economic Zones for Myanmar, International Growth Centre. International Growth Center. Unter: <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2016/03/SEZs-in-Myanmar.pdf> (abgerufen am 10. August 2021).

Kingdon, John W. (1995): Agendas, Alternatives and Public Policies. New York: Harper Collins.

Kung, James KS / Xu Chenggang / Zhou Feizhou (2011): From Industrialization to Urbanization: The Social Consequences of Changing Fiscal Incentives on Local Governments' Behavior. In: David Kennedy, Joseph E. Stiglitz (Hg.): *Law and Economics with Chinese Characteristics: Institutions for Promoting Development in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.

Lampton, David M. (2004): China's Foreign and National Security Policy-Making Process: Is It Changing and Does It Matter? In: Ders. (Hg.): *In The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform: 1978–2000*. Stanford, CA: Stanford Univ. Press: 1-38.

Laswell, Harold (1956): The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration. University of Maryland: College Park, Md.

Lee Chun-yi (2012): *Taiwanese Business or Chinese Security Asset? A Changing Pattern of Interaction between Taiwanese Businesses and Chinese Governments*. London, New York: Routledge.

Lee Chun-yi (2010): *Between Dependency and Autonomy–Taiwanese Entrepreneurs and Local Chinese Governments*. In: *Journal of Current Chinese Affairs* 39(1): 37-71.

Li Cheng (2009): *China's New Think Tanks: Where Officials, Entrepreneurs, and Scholars Interact*. In: *China Leadership Monitor* 29: 1-21.

Li Xiaoliang / Yang Xiaojin / Wei Qi / Zhang Bing (2019): *Authoritarian Environmentalism and Environmental Policy Implementation in China*. In: *Resources, Conservation and Recycling* 145: 86-93.

Lieberthal, Kenneth G. / Lampton, David (1992) (Hg.): *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.

Lieberthal, Kenneth G., / Oksenberg, Michel (1988) (Hg.): *Policymaking in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.

Lin Hong / Chen Xin (2015): *Zimao shiyanqu jianshe ganbu duben* („Das Kader-Studierbuch für den Aufbau der Pilotfreihandelszonen“). The Straits Publishing & Distributing Group, Fujian People's Publishing House (internes Material).

Linz, Juan (1964): *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Lynne Rienner Publishers.

Luo Qi (2001): *China's Industrial Reform and Open-door Policy 1980-1997: A Case Study from Xiamen*. Routledge.

Luo Yunjuan (2014): *The Internet and Agenda Setting in China: The Influence of Online Public Opinion on Media Coverage and Government Policy*. In: *International Journal of Communication* 8: 1289-1321.

Lyons, Thomas P. (1997): *Intraprovincial Disparities in Post-Mao China: A Multidimensional Analysis of Fujian Province*. In: *The Journal of Developing Areas* 32(1): 1-28.

Lyons, Thomas P. (1998): *Intraprovincial Disparities in China: Fujian Province, 1978–1995*. In: *Economic Geography* 74(4): 405-432.

Ma Jun / Lin, Muhua (2012): *Policymaking in China: A Review of Chinese scholarship*. In: *China Review* 12(1): 95-121.

Mayntz, Renate (1996): *Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie*. In: Beyme, Klaus von/Offe, Claus (Hg.): *Politische Theorie in der Ära der Transformation*. PVS-Sonderheft 6, Opladen: 148-167.

Mayntz, Renate (2001): *Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive*. In: Hans-Peter Burth /Axel Görlitz (Hg.): *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden: 17–28.

Mayntz, Renate (2006): *Governance-Theorie als Fortentwickelte Steuerungstheorie*. In: Schuppert, Gunnar F. (Hg.): *Governance-Forschung*. 2. Auflage. Nomos: Baden-Baden: 11-20.

Mayntz, Renate (2008): *Von der Steuerungstheorie zu Global Governance*. In: Schuppert G.F., Zürn M. (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden: 43-60.

Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (2005): *Politische Steuerung — Heute?* In: *Zeitschrift für Soziologie* 34: 236–243.

MERICS (2015): *Made in China 2025. The Making of a High-Tech Superpower and Consequences for Industrial Countries*. MERICS Papers on China 2.

MERICS (2021): *Mapping China's Semiconductor Ecosystem in Global Context. Strategic Dimensions and Conclusions*. Policy Brief June 2021.

Mertha, Andrew (2005): *China's Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations*. In: *The China Quarterly* 184: 791-810.

Mertha, Andrew (2009): "Fragmented Authoritarianism 2.0": Political Pluralization in the Chinese Policy Process. In: *The China Quarterly* 200: 995-1012.

Meuser Michael / Nagel Ulrike (2009): *Das Experteninterview — konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage*. In: Pickel S., Pickel G., Lauth HJ., Jahn D. (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Moise, Edward (2014): *Chinese Public Policy. State-Society Relations in Historical Perspective*. In: Guo Sujian (Hg.): *State-Society Relations and Governance in China*. Lexington Books.

Moloney, Kim / Stone, Diane (2019): *Beyond the State: Global Policy and Transnational Administration*. In: *International Review of Public Policy* 2019 1(1): 104-118.

Narula, Rajneesh / Zhan, James (2019): *Using Special Economic Zones to Facilitate Development: Policy Implications*. In: *Transnational Corporations Journal* 26(2): 1-25.

Nathan, Andrew J. / Scobell, Andrew (2013): *Globalization as a Security Strategy: Power and Vulnerability in the "China Model"*. In: *Political Science Quarterly* 128(3): 427-453.

Naughton, Barry (2008): *A Political Economy of China's Economic Transition*. In: ders. (Hg.): *China's Great Economic Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press: 91-135.

Naughton, Barry (2010): *Economic Growth: From High-Speed to High Quality*. In: Fewsmith, Joseph (Hg.): *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy and Society*. Lanham, MY: Rowman and Littlefield: 71-90.

Naughton, Barry (2012): *Leadership Transition and the „Top-Level Design“ of Economic Reform*. In: *China Leadership Monitor* 37.

Naughton Barry (2016): *Supply-Side Structural Reform: Policy-Makers Look for a Way Out*. In: *China Leadership Monitor* 49: 1-13.

Naughton, Barry (2017): *The General Secretary's Extended reach: Xi Jinping Combines Economics and Politics*. In: *China Leadership Monitor* 54: 1-10.

Naughton, Barry (2018). *The Chinese Economy: Adaptation and Growth*. MIT Press.

O'Brien, Kevin J. / Li, Lianjiang (2017): *Selective Policy Implementation in Rural China*. In: Brødsgaard, Kjeld Erik (Hg.): *Critical Readings on the Communist Party of China*. Brill: 437-460.

Oksenberg, Michel (1982): *Economic Policy-Making in China: Summer 1981*. In: *China Quarterly* 90: 165-194.

Olsen, Johan P. (2006): *Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(1): 1-24.

OWZE (2020): *Improving Governance with Policy Evaluation. Lessons From Country Experiences*. Online am 23.06.2020. Unter: <https://www.oecd.org/gov/improving-governance-with-policy-evaluation-89b1577d-en.htm> (abgerufen am: 07. September 2021).

- Painter, Martin / Pierre, Jon (2005): Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In ders. (Hg.): *Challenges to State Policy Capacity*. Palgrave Macmillan, London: 1-18.
- Parsons, Talcott (1937): *The structure of Social Action*. New York: Free Press.
- People's Daily (2014): Xi Jinping Answered Interview Questions by the Russian Television. Ausgabe vom 09. Februar 2014.
- People's Daily (2002): Records of Comrade's Deng Xiaoping Shenzhen Tour. Online am 18.01.2002. Unter: http://en.people.cn/200201/18/eng20020118_88932.shtml (abgerufen am: 16. Mai 2021).
- People's Daily (2002b): Records of Comrade's Deng Xiaoping Shenzhen Tour (II). Online am 18.01.2002. Unter: http://en.people.cn/200201/25/eng20020125_89333.shtml (abgerufen am: 16. Mai 2021).
- Peters, B. Guy (2001): Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making. In: Stephen P. Osborne (Hg.): *Public Management: Critical Perspectives*. Ort: 156-182.
- Pingtang PFHZ Subzone Verwaltungskomitee (2017): Fujian zimao shiyanqu Pingtan pianqu youguan gongzuo huibao (Arbeitsbericht der Fujian PFHZ Subzone). März 2017 (internes Material).
- Pingtang PFHZ Subzone Verwaltungskomitee (2018): Fujian zimao shiyanqu Pingtan pianqu zhuyao gongzuo qingkuabng huibao (Bericht über die wichtige Arbeit der PFHZ Subzone Pingtan). September 2018 (internes Material).
- Putnam, Robert D. (1973): The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report. In: *British Journal of Political Science* 3(3): 257-290.
- Reuters (2019): Bankers' Exits and Zombie Accounts: China's Shanghai Free Trade Zone Sputters. Online am 2. September 2019. Unter: <https://www.reuters.com/article/us-china-shanghai-ftz-idUSKCN1VN01V> (abgerufen am: 7. Oktober 2022).
- Riedel, James / Jin, Jing / Gao Jian (2007): *How China Grows*. Princeton University Press.
- Rigger, Shelley (2021): *The Tiger Leading the Dragon: How Taiwan Propelled China's Economic Rise*. Rowman & Littlefield.
- Scharpf, Fritz W. (1989): Politische Steuerung und Politische Institutionen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30: 10-21.
- Schedler, Andreas (2009): The New Institutionalism in the Study of Authoritarian Regimes. APSA 2009 Toronto Meeting Paper.
- Schubert, Gunter (2010): The Political Thinking of the Mainland Taishang: Some Preliminary Observations from the Field. In: *Journal of Current Chinese Affairs* 39(1): 73-110.
- Schubert, Gunter (2016): Taiwan's Mainland Entrepreneurs. In: ders. (Hg.): *The Routledge Handbook on Contemporary Taiwan*. London-New York: Routledge: 218-232.
- Schubert, Gunter / Alpermann, Björn (2019): Studying the Chinese Policy Process in the Era of 'Top-Level Design': The Contribution of 'Political Steering' Theory. In: *Journal of Chinese Political Science* 24(2): 199-224.
- Schubert, Gunter / Lin Ruihua / Tseng, Jean Yu-chen (2016): Taishang Studies. A Rising or Declining Research Field? In: *China Perspectives* 2016/1: 29-36.
- Schubert, Gunter / Lin Ruihua / Tseng, Jean Yu-chen (2017): Are Taiwanese Entrepreneurs a Strategic Group? Reassessing Taishang Political Agency across the Taiwan Strait. In: *Asian Survey* 57(5): 856-884.

Schubert, Gunter / Lin Ruihua / Tseng, Yu-chen (2021): Liang'an vs. Kua'an: The Two Dimensions of Taiwan-China Relations during the First Tsai Administration. In: Schubert, Gunter / Lee, Chun-Yi (Hg.): *Taiwan During the First Administration of Tsai Ing-wen*. London: Routledge: 70-97.

Schubert, Gunter / Zhivkov, Sascha (2022): Steering China's Economic Reform and Cross-Strait Integration under 'Top-Level Design': The Fujian Pilot Free Trade Zone. In: *The China Review* 22(4): 163-195.

Shen Xiaoxiao / Tsai Kellee (2016): Institutional Adaptability in China: Local Developmental Models under Changing Economic Conditions. In: *World Development* 87: 107-127.

Shimono, Hiroyuki (2010): Taigai Kaihō Jidai No Kyō Mu Kōsaku Nikansuru Ichi Kōsatsu: Fukkeshō Ni Okeru Chihō Seifu No Torikumi (Beobachtungen zur chinesischen Außenpolitik in der Reform-Periode: Politische Initiative der Lokalregierung Fujian). In: *Nanto Shigaku* 75 & 76: 74–86.

Shimono, Hiroyuko (2011): "Fukkeshō No Taigai Kaihō Niokeru Taiwan No Ichizuke: Chihō Kanbu No Shiten Kara (Die Rolle Taiwans in Fujians Austausch Öffnung: Eine Perspektive lokaler Entscheidungsträger). In: *Nanto Shigaku* 77 & 78: 111–126.

Sklair, Leslie (1991): Problems of Socialist Development—The Significance of Shenzhen Special Economic Zone for China Open-Door Development Strategy. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 15(2): 197–215.

Staatliches Amt für Statistik (1987): Zusammenstellung statistischen Materials über Chinas Gesamtwirtschaftliches Einkommen, 1949-1985 (Guomin shouru tongji ziliao huibian 1949-1985). Beijing: Zhongguo tongji.

Staatliches Amt für Statistik (1996): Chinas Statistisches Jahrbuch 1996 (Zhongguo tongji nianjian 1996). Beijing: Zhongguo tongji.

Staatliches Amt für Statistik (2015): Chinas Statistisches Jahrbuch 2015 (Zhongguo tongji nianjian 2015). Beijing: Zhongguo tongji.

Staatsrat (2011): Haixia xian jingji qu fazhan guihua cu liang'an huli gongying (Entwicklungsplan für die Western Taiwan Straits Economic Zone fördert Kooperation und gegenseitigen über die Taiwanstraße). Peking.

Staatsrat (2015): Guanyu 2015 nian shenhua jingji tizhi gaige zhongdian gongzuo de yijian (Stellungnahme über die Arbeitsschwerpunkte zur Vertiefung der Reformen des Wirtschaftssystems 2015). Peking.

Stone, Diana / Porto de Oliveira, Osmany / Pal, Leslie A. (2020): Transnational Policy Transfer: The Circulation of Ideas, Power and Development Models. In: *Policy and Society* 39(1): 1-18.

Stubbs, Richard (2009): What Ever Happened to the East Asian Developmental State? The Unfolding Debate. In: *The Pacific Review* 22(1): 1-22.

Su, Fubing / Tao, Ran (2017): The China Model Withering? Institutional Roots of China's Local Developmentalism. In: *Urban Studies* 54(1): 230-250.

Su Fubing / Tao, Ran / Yang, Dali L. (2018): Rethinking the Institutional Foundations of China's Hypergrowth: Official Incentives, Institutional Constraints, and Local Developmentalism. In: Lancaster Carol / van der Walle, Nicolas (Hg.): *The Oxford Handbook of the Politics of Development*. Oxford: Oxford University Press.

Svolik, Milan W. (2009). Power Sharing and Leadership Dynamics in Authoritarian Regimes. In: *American Journal of Political Science* 53(2): 477-494.

Tang, Lina / Zhao Yang / Yin Kai / Zhao Jingzhu (2013): Xiamen. In: *Cities* 31: 615-624.

ten Brink, Tobias (2014): Strukturelle Dilemmata des Langen Wirtschaftsaufschwungs in China. In: Nölke, Andreas et al. (Hrsg.): *Die großen Schwellenländer*. Wiesbaden: Springer Fachmedien: 119-132.

The Economist (2015): Not So Special. Special Economic Zones. Online am 04.04.2015. Unter: <https://www.economist.com/leaders/2015/04/04/not-so-special> (abgerufen am 16. Mai 2021).

The Guardian (2019): How the State Runs Business in China. Online am 25. Juli 2019. Unter: <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/25/china-business-xi-jinping-communist-party-state-private-enterprise-huawei> (abgerufen am: 1. November 2022).

Thornton, Patricia H. / William Ocasio / Michael Lounsbury (2008): *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford: Oxford University Press.

Tsai Wen-Hsuan / Zhou Wang (2019): Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics. In: *The China Journal* 82: 1-22.

Tung Chen-yuan (2006): Prospects of the Taiwan Strait West Coast Economic Zone. In: Paul Davidson (Hg.): *Trading Arrangements in the Pacific Rim: ASEAN and APEC*. New York: Oceana Publications, Document III. C. 10: 1-8.

UNCTAD (2019): *World Investment Report 2019. Special Economic Zones*. United Nations Conference on Trade and Development. Genf. Online am 06.06.2019. Unter: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2019> (abgerufen am: 16. September 2021).

UNCTAD (2021): *World Investment Report 2021*. United Nations Conference on Trade and Development. Genf.

Verfassung der Kommunistischen Partei Chinas (2003): Peking: Foreign Language Press.

Wang Jin (2013): The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities. In: *Journal of Development Economics* 101: 133–147.

Wei, Shang-Jin / Xie, Zhuan / Zhang Xiaobao (2017): From "Made in China" to "Innovated in China": Necessity, Prospect, and Challenges. In: *Journal of Economic Perspectives* 31(1): 49-70.

Wei, Shen / Vanhullebusch, Matthias (2015): Where is the Alchemy? The Experiment of the Shanghai Free Trade Zone in Freeing the Foreign Investment Regime in China. In: *European Business Organization Law Review* 16: 321-352.

Weltwirtschaftsforum (2018): *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Genf. Unter: <https://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf> (abgerufen am: 28. September 2022).

Weingast, Barry R. / Wittman, Donald (2008): *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford UP.

Wiatr, Jerzy J. (2019): New and old authoritarianism in a comparative perspective. In: ders. (Hg.): *New Authoritarianism* (2019). Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers: 169-181.

Whiting, Susan H. (2004): The Cadre Evaluation System at the Grass Roots: the Paradox of Party Rule. In: Naughton, Barry / Yang, Dali L. (Hg.): *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*. New York, NY: Cambridge University Press.

Wong Joseph (2014): Comparing Beyond Europe and North America. In: Engeli I., Allison C.R. (Hg.): *Comparative Policy Studies. Research Methods Series*. Palgrave Macmillan, London: 163-184.

Wong, Kwan-yiu (1987): China's Special Economic Zone Experiment: An Appraisal. In: *Geografiska Annaler Serices B, Human Geography* 69(1): 27–40.

Wrobel, Ralph M. (2008): Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: Ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? (Nummer 2008-06). Ordnungspolitische Diskurse.

Wu Jieh-min (2001): Strange Bedfellows: Dynamics of Government-business Relations Between Chinese Local Authorities and Taiwanese Investors. In: *Journal of Contemporary China* 6(15): 319-346.

Xi Jinping (2014): Xi Jinping guanyu quanmian shenhua gaige zhaibian (“Xi Jinping über die umfassende Vertiefung von Reformen”). Beijing: Central Party Literature Press.

Xiamen PFHZ Subzone Verwaltungskomitee (2017): Zhongguo (Fujian) ziyou maoyi shiyanqu Xiamen pianqu jianshe chengxiao ji jingyan (Erfolge und Erfahrungen des Aufbaus der China (Fujian) PFHZ Xiamen Subzone). September 2017 (internes Material).

Xu Xing (2017): Fujian zimao shiyanqu qiye zhuangxing de jiyu yu tiaozhan (Chancen und Risiken für Unternehmen in der Transformation der Pilotfreihandelszone Fujian). Fujian shifan daxue xuebao (Journal of Fujian Normal University) 201: 20–26.

Yang Weimin (2010): Fazhan guihua de lilun yu shijian (Die Theorie und Praxis der Entwicklungspläne). Beijing: Qinghua daxue chubanshe.

Yang Xuedong (2020): Ziyou maoyi shiyan qu yu guojia zhili xiandaihua de kongjian lujing (Pilotfreihandelszonen und Raum und Weg für Chinas Modernisierung im Regierungswesen). Renminwang, 22.07.2020. Verfügbar unter: <http://fj.people.com.cn/n2/2020/0722/c181466-34175230.html> (abgerufen am: 19. Januar 2021).

Yang Xuedong / Yan Jian (2018): Top-level Design, Reform Pressures, and Local Adaptations: An Interpretation of the Trajectory of Reform Since the 18th CPC Party Congress. In: *Journal of Chinese Governance* 3(1): 25-48.

Yao Daqing / Whalley, Dennis. (2016) The China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone: Background, Developments and Preliminary Assessment of Initial Impacts. In: *The World Economy* 2016: 1-15.

Yeung Yue-man / Lee, Joanna Lee / Kee, Gordon (2009): China's Special Economic Zones at 30. In: *Eurasian Geography and Economics* 50(2): 222–40.

Yifu Lin Justin / Wang Xiaobing (2021): Dual Circulation: A New Structural Economics View of Development. In: *Journal of Chinese Economic and Business Studies* (2021): 1-20.

Yu Hong (2014): The Ascendancy of State-owned Enterprises in China: Development, Controversy and Problems. In: *Journal of Contemporary China* 23(85): 161-182

Yu Jianxing / Huang Biao (2019): Mapping the Progress of Local Government Innovation in Contemporary China. In: Yu Jianxing and Sujian Guo (Hg.): *The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China*. Singapur: Palgrave Macmillan: 119-138.

Zeng, Douglas Zhihua (2010). Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters. World Bank Publications. Unter: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2010/12/19/building-engines-for-growth-and-competitiveness-in-china-experience-with-special-economic-zones-and-industrial-clusters> (abgerufen am: 20. März 2020).

Zhang Longmei / Chen, Sally (2019): China's Digital Economy: Opportunities and Risks. Internationaler Währungsfonds.

Zhao Jingzhu / Dai Dongbao / Lin Tao / Tang Lina (2010): Rapid Urbanisation, Ecological Effects and Sustainable City Construction in Xiamen. In: *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 17(4): 271-272.

Zheng Zhanpeng / Cao Yuping / Liu Zhibiao (2019): Woguo ziyou maoyi shiyan qu zhidu chuangxin de renshi wuqu ji xianshi kunjing (Missverständnisse und Realistische Dilemma der Institutionellen Innovation in Chinas Pilotfreihandelszonen). In: *Economic System Reform* 6: 53-59.

Zhou Rong / Pan Dezhaohao (2020): Zhidu xing kaifang xia Fujian zimaoshiyan qu de gaige kunjing yu jianyi (Reformdilemmata und Vorschläge bei der Institutionellen Öffnung der Pilotfreihandelszone Fujian). In: *Journal of Fuzhou Party School* 184(3): 63-67.

Zhou Yong (2022): Locality from Hybridization to Integration: Cultural Politics and Space Production of Taiwan Mazu Temples in Mainland China. In: *Religions* 13(9) 836: 1-20.

Zhu Rongji (2011): Zhu Rongji jianghua jilu (di san bao) (Aufzeichnungen der Reden Zhu Rongjis (Band 3)). Peking: People's Press.

Zhu Andong / Kotz, David M. (2011): The Dependence of China's Economic Growth on Exports and Investment. In: *Review of Radical Political Economics* 43(1): 9-32.

Zweig, David (2002): Explaining Internationalization: Channels, Resources, and Fevers. In: ders. (Hg.): *Internationalizing China*. Cornell University Press: 23-48.

Anhang²⁶⁸

a) Interviewliste

1) Gesamt (2017-2019)

Ort	Behörde Anzahl	Taishang Anzahl
Fuzhou	10	23
Pingtang	2	4
Xiamen	3	11
gesamt	15	38

2) März 2017

Ort	Behörde Anzahl	Taishang Anzahl
Fuzhou	2	10
Pingtang	1	4
Xiamen	1	2

Fuzhou

21.03.2017	Leitender Beamter Freihandelsbüro, Handelsministerium der Provinz Fujian	Interview	F_B_1
21.03.2017	Gruppe Leitender Beamter - Freihandelsbüro von Fujian, Handelsministerium der Provinz - China (Fujian) Pilotfreihandelszone, Verwaltungskomitee der Subzone Fuzhou - Forschungsbüro Politikmaßnahmen und Regulierungen - Fuzhou Zollhafen Verwaltungskomitee - Büro für Taiwan-Angelegenheiten, Volksregierung der Provinz Fujian	Interview	F_B_2
21.03.2017	Taiwanischer Unternehmer Schuhindustrie	Behördlich organisierte Führung und Interview	F_U_1

²⁶⁸ Abkürzungen: F = Fuzhou, P = Pingtan, X = Xiamen (geordnet nach Sitz der Behörde bzw. Unternehmenssitz); B = Behörde/Öffentlicher Dienst, U = Unternehmer/Investor (nummeriert, in empirischen Kapiteln nach Datum und Zugehörigkeit/Ebene zitiert). Interviews in Fuzhou betrafen die PFHZ-Subzone Fuzhou sowie die Ebene der Provinzregierung.

21.03.2017	Taiwanischer Unternehmer Hochtechnologie Glas	Behördlich organisierte Führung, kein Interview	
------------	--	---	--

Pingtán

22.03.2017	Gruppe leitender Beamter - China (Fujian) Pilotfreihandelszone, Verwaltungskomitee Subzone Pingtan - Koordinierungsbüro Umfassende Aufgaben	Interview	P_B_1
22.03.2017	Taiwanischer Unternehmer Lichtindustrie/LED	Behördlich organisierte Führung und kurzes Gespräch	P_U_1
22.03.2017	Festländisches privates Unternehmen in der Tourismusindustrie	Behördlich organisierte Führung und Interview	P_U_2
22.03.2017	Staatsunternehmen E-Commerce	Behördlich organisierte Führung und Interview	P_U_3
22.03.2017	Start-Up Zentrum junger taiwanischer Unternehmer	Führung und Interview	P_U_4
	Hafenführung	kein Interview, aber Zitation von Eindrücken	

Xiamen

23.03.2017	Gruppe leitender Beamter und Unternehmer - China (Fujian) Pilotfreihandelszone, Verwaltungskomitee Subzone Xiamen - Abteilung Wirtschaftsrecht - Büro für politische Regulierung - Unternehmer Tourismusindustrie - Gründer Start-Up Basis	Interview	X_B_1
------------	---	-----------	-------

	Führung Zentrum für Handels- und Zollangelegenheiten	kein Interview	
24.03.2017	Taiwanisches Unternehmen in der Gartengestaltung, zweite Generation	Interview, Mitglied Taiwanischer Wirtschaftsverband	X_U_1
24.03.2017	Taiwanischer Unternehmer in der Hotelbranche, erste Generation; Sohn, Nachfolger	Interview, früher Vorsitzender Taiwanischer Wirtschaftsverband	X_U_2

Fuzhou

27.03.2017	Taiwanischer Unternehmer Verarbeitende Industrie, erste Generation	Interview, Vorsitzender Taiwanischer Wirtschaftsverband	F_U_2
27.03.2017	Gruppe Taiwanischer Unternehmer, Abendessen und Individualgespräche	Kontakte geknüpft und weitere Gespräche vereinbart	
28.03.2017	Junger Taiwanischer Unternehmer, Handel mit Nahrungsmitteln	Interview	F_U_3
28.03.2017	Taiwanischer Unternehmer mittlerer Generation, Handel mit landwirtschaftlichen Gütern	Interview	F_U_4
28.03.2017	Taiwanischer Unternehmer mittlerer Generation, Textildruck und Färberei-Sektor (verarbeitende Industrie)	Interview, Vorsitzender taiwanischer Wirtschaftsverband	F_U_5
29.03.2017	Taiwanischer Unternehmer erster Generation, verarbeitende Industrie	Interview	F_U_6
	Besuch Start-Up Zentrum in Mawei, Fuzhou	Kontakte geknüpft mit Taishang-Inkubator, Interview für Herbst vereinbart	

29.03.2017	Junger taiwanischer Unternehmer, Bio-Lebensmittel und Restaurants	Interview, Vorsitzender junger taiwanischer Unternehmer	F_U_7
29.03.2017	Junge taiwanischer Unternehmerin, Medizin/Zahngesundheit	Interview	F_U_8
29.03.2017	Junger taiwanischer Unternehmer, Autoteile und Bremsen	Interview	F_U_9
30.-31.03. 2017	Wissenschaftliche PFHZ-Konferenz, Parteischule Fujian, PFHZ-Forschungsinstitut	Austausch und Kontakte geknüpft, Erlangen zusätzlichen internen Materials, interner Vortrag mit Prof. Gunter Schubert und Diskussion	
30.03.2017	Inkubator Start-Up Zentrum in Cangshan, Fuzhou	Interview	F_U_10

3) September 2017

Ort	Behörde Anzahl	Taishang Anzahl
Fuzhou	3	6
Pingtang	-	-
Xiamen	1	3

Fuzhou

09.09.2017	Leitender Beamter China (Fujian) Freihandelszone, Verwaltungskomitee Subzone Fuzhou, Politik- und Regulierungsforschungsbüro	Interview	F_B_3
------------	---	-----------	-------

07.09.2017	Taiwanischer Unternehmer, Logistikbranche, erste Generation	Interview	F_U_11
08.09.2017	Leitender Angestellter einer taiwanischen Bank, Fuzhou	Interview	F_U_12
10.09.2017	Leitender Beamter Abteilung Wirtschaftsforschung und Lehre, Parteischule Fujian	Interview	F_B_4
10.09.2017	Inkubator taiwanisches Start-Up Zentrum, Fuzhou	Interview	F_U_13
12.09.2017	Inkubator Start-Up Zentrum Cangshan- Distrikt, Fuzhou	Einzelinterview Inkubator, folgendes informelles Gruppeninterview mit weiteren Gründern	F_U_14
12.09.2017	Inkubator und Gründer Start-Up Zentrum Mawei-Distrikt, Fuzhou	Gruppen-Interview	F_U_15
13.09.2017	Leitender Beamter Freihandelsbüro, Handelsministerium der Provinz Fujian	Folge-Interview (aus März 2017)	F_B_5
14.09.2017	Gruppe Taiwanischer Unternehmer, Abendessen und Gespräche	Informationsaustausch, Kontakte geknüpft und Gespräche vereinbart	
16.09.2017	Leitender Beamter, PFHZ-Verwaltungskomitee der Subzone Fuzhou	Interview	F_B_6
17.09.2017	Inkubator Gründerzentrum Cangshan- Distrikt, Fuzhou	Folgeinterview	F_U_16
17.09.2017	Taiwanische Investorin mittlerer Generation (in Nachfolge), Sport-, Gesundheits- und Wellnessindustrie	Interview	F_U_17

Xiamen

18.09.2017	Leitender Beamter China (Fujian) Freihandelszone, Verwaltungskomitee Subzone Xiamen	Interview (durchgeführt in Fuzhou)	X_B_2
20.09.2017	Taiwanischer Investor mittlerer Generation (in Nachfolge), verarbeitende Industrie	Interview	X_U_3

21.09.2017	Taiwanische Investorin mittlerer Generation, Präzisionstechnologie	Interview	X_U_4
21.09.2017	Taiwanischer Unternehmer erster Generation plus Nachfolger, Autoteilezulieferer	Interview	X_U_5
	Besuch Taiwan-Forschungszentrum, Xiamen Universität	Vortrag Prof. Schubert akademischer Austausch	

4) September 2018²⁶⁹

Ort	Behörde Anzahl	Taishang Anzahl
Fuzhou	3	7
Pingtang	1	-
Xiamen	1	6

Xiamen

14.09.2018	Inkubator, Taiwan Talente-Manager (Gründerzentrum in Shanghai, Zweitbasis in Xiamen)	Interview	X_U_6
14.09.2018	Gründungswillige junge Arbeitnehmerin Kultursektor, Gründerzentrum Xiamen	Interview	X_U_7
14.09.2018	Junger Arbeitnehmer Bankenwesen, Gründerzentrum Xiamen	Interview	X_U_8
14.09.2018	Junger taiwanischer Unternehmer, Pflegeprodukte, Xiamen	Interview	X_U_9
15.09.2018	Taiwanischer Unternehmer mittlerer Generation, Agrarsektor	Interview	X_U_10
15.09.2018	Direktor Investitionen, Start-Up Basis Xiamen	Interview	X_U_11
22.09.2018	Leitender Beamter Forschungszentrum zur Entwicklung der Provinzregierung Fujian, PFHZ Xiamen	Interview (durchgeführt in Fuzhou)	X_B_3

²⁶⁹ Erhoben durch Prof. Dr. Gunter Schubert, autorisiert zur Auswertung für den Verfasser (E-Mail 8. April 2022).
Siehe auch Einleitung

Fuzhou

17.09.2018	Inkubator, Start-Up Basis Fuqing, Verwaltungsgebiet Fuzhou	Interview	F_U_18
17.09.2018	Junger taiwanischer Gründer, Start-Up Basis Fuqing, Verwaltungsgebiet Fuzhou	Interview	F_U_19
18.09.2018	Erfahrener taiwanischer Investor und Inkubator, Fuzhou	Interview	F_U_20
18.09.2018	Gründerin Start-Up Basis, Branche Kulturaustausch und Lehre, Fuzhou	Interview	F_U_21
19.09.2018	Dekan an der Technischen Universität Fuzhou, Thema Anziehung und Anstellung taiwanischer Talente	Interview	F_B_7 ²⁷⁰
19.09.2018	Taiwanischer Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fachbereich Ingenieurwissenschaften, Technische Universität Fuzhou	Interview	F_B_8
19.09.2018	Taiwanische Professorin, Fachbereich Mathematik, Technische Universität Fuzhou	Interview	F_B_9
19.09.2018	Taiwanische Postgraduierte Wissenschaftlerin, Fachbereich Informationstechnologie, Technische Universität Fuzhou	Interview	F_B_10
20.09.2018	Junger taiwanischer Investor, Sport- und Fitnessbranche, Start-Up Basis Mawei-Distrikt, Fuzhou	Interview	F_U_22
20.09.2018	Junge taiwanische Investorin, Design, Start-Up Basis Mawei-Distrikt, Fuzhou	Interview	F_U_23
20.09.2018	Erfahrener taiwanischer Investor, Betreiber Innovations-Zentrum, Mawei-Distrikt, Fuzhou	Interview	F_U_24
23.09.2018	Leitender Beamter China (Fujian) Freihandelszone, Verwaltungskomitee Subzone Fuzhou, Politik- und Regulierungsforschungsbüro	Folgeinterview	F_B_11

²⁷⁰ Bei Behörden geführte Interviews, auch betreffend Themen/Maßnahmen des Öffentlichen Dienstes für Arbeitnehmer, werden unter B geführt.

27.09.2018	Gruppe leitender Beamter China (Fujian) Pilotfreihandelszone, Verwaltungskomitee Subzone Fuzhou	Gruppen-Interview	
------------	---	-------------------	--

Pingtán

25.09.2018	Gruppe leitender Beamter China (Fujian) Pilotfreihandelszone, Verwaltungskomitee Subzone Pingtan	Gruppen-Interview (durchgeführt in Fuzhou)	P_B_2
------------	--	--	-------

5) September 2019²⁷¹

Ort	Behörde Anzahl	Taishang Anzahl
Fuzhou	2	-
Pingtán	-	-
Xiamen	-	-

02.09.2019	Leitender Wissenschaftler, PFHZ- Forschungsbüro, Fuzhou	Interview	F_B_12
07.09.2019	Leitender Beamter des Verwaltungskomitees der PFHZ- Subzone Fuzhou	Interview	F_B_13

²⁷¹ Erhoben durch Prof. Dr. Gunter Schubert, autorisiert zur Auswertung für den Verfasser (E-Mail 8. April 2022). Siehe auch Einleitung. Wortlaut der Interviews von 2019 zitiert nach Schubert/Zhivkov 2022

b) Interviewfragebogen²⁷²

福建省经济发展与自贸试验区成立以后的经验 Erfahrungen der wirtschaftlichen Entwicklungen Fujians nach Gründung der PFHZ

这份问卷是由福建省委党校自贸试验区研究院和德国图宾根大学欧洲当代台湾研究中心共同进行之研究，所有的资料将仅会限于学术用途，受访者亦将在学术文章发表过程中受到匿名保护，请您安心。

Dieser Fragebogen ist eine gemeinsam durchgeführte Studie des PFHZ-Forschungsinstituts der Parteischule der Provinz Fujian und des European Research Center on Contemporary Taiwan der Universität Tübingen, Deutschland. Alle Materialien werden nur für akademische Zwecke verwendet. Die Anonymität der Befragten wird auch bei Veröffentlichungen in wissenschaftlichen Artikel gewahrt, bitte fühlen Sie sich wohl.

访问对象

Interviewpartner

姓名: 年龄: 出生地:
Name Alter Geburtsort
日期: 地点:
Datum Ort

单位:

Abteilung

职位:

Position

1. 您在现在的单位服务多久？您之前曾服务于其他的单位吗？(Wie lange arbeiten Sie in Ihrer derzeitigen Abteilung? Haben Sie schon einmal in anderen Abteilungen gearbeitet?)

²⁷² Semi-strukturierte, leitfadengestützte Experteninterviews (siehe Einleitung). Fragebogen ausgefertigt in Kurzzeichen bei festländischen Kadern, in Langzeichen bei taiwanischen Gesprächspartnern.

2. 请您谈谈本单位的主要任务与运作情况,特别是与自贸试验区发展相关的业务。
(Beschreiben Sie uns bitte die wichtigsten Aufgaben und Tätigkeiten Ihrer Abteilung, insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung der PFHZ.)
3. 请您从本部门的观点简短介绍自贸试验区政策。为什么福建政府要建立自贸试验区? 市政府在自贸试验区建设上,具体做了哪些事?在吸引投资方面,做了哪些事?
(Bitte geben Sie eine kurze Einführung in die PFHZ-Politik aus der Sicht Ihrer Abteilung. Warum will die Regierung von Fujian die PFHZ errichten? Was hat die Stadtverwaltung konkret für den Bau der Freihandelszone getan? Was wurde im Hinblick auf die Anziehung von Investitionen getan?)
4. 现在的自贸试验区与 80 或 90 年代的经济特区有哪些差异?(Welche Unterschiede gibt es zwischen der heutigen PFHZ und den SWZ der 1980er und 1990er Jahre?)
5. 福建自贸试验区和上海、天津、广东的自贸试验区,在政策和具体执行上各有哪些差别?目前四个自贸试验区在成效上存在差异,您认为主要原因为何?福建自贸试验区又存在哪些问题?(Welche Unterschiede gibt es zwischen der PFHZ in Fujian und den Freihandelszonen in Shanghai, Tianjin und Guangdong in Bezug auf die Politik und die konkrete Umsetzung? Was sind Ihrer Meinung nach die Hauptgründe für die Unterschiede in den bisherigen Erfolgen der vier PFHZ? Was sind die Probleme der PFHZ Fujian?)
6. 福建自贸试验区肩负对台统战使命,希望吸引台商投资。请问目前有哪些具体的吸引台商政策?成效如何?台商反映的问题主要集中在哪些层面?(Die PFHZ Fujian schultert die Aufgabe der Einheitsfront mit Taiwan und hofft, taiwanische Investitionen anzuziehen. Bitte erläutern Sie: Welche spezifischen Maßnahmen werden derzeit ergriffen, um taiwanische Geschäftsleute anzuziehen? Wie wirksam sind sie? Was sind die Hauptprobleme taiwanesischer Geschäftsleute?)
7. 目前大陆对台青年统战工作十分重要,对此自贸试验区具体出台哪些政策?台湾年轻人反映出的问题主要集中在哪些层面?您认为他们的期待是否合理?官方与台青两方面存在的预期落差主要在哪些方面?(Derzeit ist die Arbeit der Einheitsfrontarbeit des Festlandes insbesondere in Bezug auf [die Anziehung] junge[r] Taiwaner sehr bedeutend. Welche spezifischen Maßnahmen wurden in der PFHZ eingeführt? Wie wirksam sind sie? Welches sind die Hauptprobleme, die von jungen Taiwanern reflektiert werden? Glauben Sie, dass ihre Erwartungen angemessen sind? In welchen Bereichen klafft eine Lücke zwischen den offiziellen [behördlichen] Erwartungen und denen der jungen Taiwaner?)
8. 本单位是否有与台商固定的沟通管道?台商提出需求后,本单位如何处理?可否请您提供一些具体的实例?(Gibt es einen regelmäßigen Kommunikationskanal zwischen den Behörden und taiwanesischen Geschäftsleuten? Wie gehen die Behörden mit den Forderungen der taiwanesischen Geschäftsleute um, wenn sie angesprochen werden? Könnten Sie bitte einige konkrete Beispiele nennen?)

9. 您认为目前的两岸关系对福建自贸试验区是否有影响？尤其对招引台商和台湾青年有哪些影响？(Glauben Sie, dass die derzeitigen [politischen] Beziehungen zwischen beiden Seiten der Taiwan-Straße Auswirkungen auf die PFHZ in Fujian haben? Wie wirkt sich dies insbesondere auf die Anziehungskraft auf taiwanesischen Geschäftsleute und junge Taiwaner aus?)

10. 目前自贸试验区面临的重大问题为何？您认为该如何解决？(Welches sind die größten Probleme, mit denen die PFHZ derzeit konfrontiert ist? Was sollte Ihrer Meinung nach getan werden, um sie zu lösen?)

11. 中国的经济结构正在转变，省际之间竞争激烈。您如何看待福建省未来的发展？(Die Wirtschaftsstruktur Chinas verändert sich und der Wettbewerb zwischen den Provinzen ist hart. Wie sehen Sie die zukünftige Entwicklung der Provinz Fujian?)

台商在福建的經營與新挑戰

Arbeit und Herausforderungen taiwanischer Geschäftsleute in Fujian

我們是德國圖賓根大學歐洲當代台灣研究中心研究團隊，目前正進「福建省成立新自由貿易試驗區以後的經驗」與「台商在中國大陸的經營與挑戰」相關調查，以下有幾個問題希望您請教。本問卷資料將僅限於學術之用，絕不挪為他用，受訪者亦將在學術文章發表過程中受到匿名保護，請您放心回答，非常感謝您的協助與支持！

Wir, das Forschungsteam des European Research Center on Contemporary Taiwan an der Universität Tübingen, führen derzeit eine Erhebung zu den Themen "Erfahrungen seit der Einrichtung der neuen PFHZ in der Provinz Fujian" und "Arbeit und Herausforderungen taiwanischer Unternehmen in Festlandchina" durch. Die Angaben in diesem Fragebogen werden nur für akademische Zwecke und nicht für andere Zwecke verwendet. Die Befragten werden auch während der Veröffentlichung von wissenschaftlichen Artikeln anonym geschützt. Bitte antworten Sie entspannt. Vielen Dank für Ihre Kooperation und Unterstützung!

訪問對象

Interviewpartner

姓名： 年齡： 出生地：

Name Alter Geburtsort

日期： 地点：

Datum Ort

單位/企業：

Abteilung/Unternehmen

職位：

Position

1. 請您談談貴公司在中國大陸的營運概況。您為何會來到福建？您認為新成立的福建自貿試驗區有哪些優勢？對台商是否有更強的吸引力？當地政府提供哪些特定的政策或協助，讓您願意落腳/遷移到這裡？相對於其它地方的自貿區，您覺得福建有什麼特殊性？(Bitte erzählen Sie uns etwas über die Tätigkeit Ihres Unternehmens in Festlandchina. Warum sind Sie nach Fujian gekommen? Was sind Ihrer Meinung nach die Vorteile der neu eingerichteten PFHZ Fujian? Ist sie für taiwanische Geschäftsleute attraktiver? Welche besonderen Maßnahmen oder Hilfen bietet die örtliche Regierung an,

um Sie dazu zu bewegen, sich hier niederzulassen bzw. hierhin umzuziehen? Was ist Ihrer Meinung nach das Besondere an Fujian im Vergleich zu anderen PFHZ an anderen Orten?)

2. 大陸近幾年的外商投資環境有些什麼改變? 對您的公司有哪些影響? 您如何應對這些商業環境的改變? (Wie hat sich das Umfeld für ausländische Investitionen in China in den letzten Jahren verändert? Wie hat sich das auf Ihr Unternehmen ausgewirkt? Wie haben Sie auf diese Veränderungen im Geschäftsumfeld reagiert?)
3. 您認為地方政府對您的公司或工作有多大的影響力? 他們曾協助您突破商業運作上的困難嗎? 您有想過將公司遷移至其他地方嗎? 若有的話, 遷至哪裡? 原因為何? (Wie groß ist Ihrer Meinung nach der Einfluss, den die lokale Regierung auf Ihr Unternehmen oder Ihre Arbeit hat? Haben sie Ihnen geholfen, Schwierigkeiten im Geschäftsbetrieb zu überwinden? Haben Sie schon einmal darüber nachgedacht, Ihr Unternehmen an einen anderen Standort zu verlegen? Wenn ja, wohin? Was sind die Gründe dafür?)
4. 就您所知, 福建自貿區希望招引的產業主要有哪些? 多數台商是否具備這些條件? 你認為新自貿區對台商帶來什麼好處? (Welches sind Ihrer Kenntnis nach die wichtigsten Wirtschaftszweige, die die PFHZ Fujian anziehen will? Erfüllen die meisten taiwanischen Geschäftsleute diese Bedingungen? Welche Vorteile wird die neue PFHZ Ihrer Meinung nach für taiwanische Geschäftsleute bringen?)
5. 在大陸經商, 地方政府的後援可能相當重要, 請問您在工作或生活上是否遇到需要/希望地方政府幫忙解決的問題? 自貿區能提供哪些比非自貿區更好的協助? (Haben Sie Probleme in Ihrer Arbeit oder in Ihrem Leben, bei deren Lösung Sie die Hilfe der Lokalregierung benötigen oder wünschen? Welche Unterstützung kann die PFHZ besser bieten als außerhalb der PFHZ?)
6. 福建自貿區現在非常鼓勵台灣青年到此創業, 就您所知, 目前來此地創業的台灣年輕人有多少? 多屬於哪些產業? 您如何看待他們的前景? (Die PFHZ Fujian ermutigt jetzt junge Taiwanern, hier ihr eigenes Unternehmen zu gründen. Welchen Branchen gehören sie an? Wie sehen Sie deren Perspektiven?)
7. 福建自貿區希望打造適合台商居住與生活的台商创业基地, 請問您是否有感? 能否舉例? (Die PFHZ Fujian möchte Gründer-Zentren für taiwanische Unternehmer schaffen, in dem taiwanische Geschäftsleute leben und arbeiten können. Können Sie uns Beispiele nennen?)
8. 就您所知, 在大陸經商者通常透過哪些管道向地方政府反應他們的需求 (台商協會、私人政商關係、海基會、其他管道等)? 可否請您舉幾個例子說明最近有哪些具體的政策是經由台商反應之後所新增/修改的? (Über welche Kanäle wenden sich nach Ihrem Wissen Geschäftsleute in China normalerweise an die lokale Regierung, um ihre Bedürfnisse zu äußern (taiwanische Wirtschaftsverbände, private politische und geschäftliche Beziehungen, die Strakt Exchange Foundation, andere Kanäle etc.)? Können Sie uns einige Beispiele für spezifische Maßnahmen nennen, die in letzter Zeit aufgrund

der Rückmeldungen taiwanesischer Geschäftsleute hinzugefügt/überarbeitet wurden?

9. 您公司是否有建立固定的台商溝通管道以協調處理事情？若有經濟相關的政策需求或建議，多透過什麼管道反應給地方政府相關單位？若您有生意上的相關問題，請問您的處理策略為何？(Hat Ihr Unternehmen einen regelmäßigen Kommunikationskanal mit taiwanesischen Geschäftsleuten eingerichtet, um [ihre] Angelegenheiten zu koordinieren? Wenn Sie wirtschaftspolitische Bedürfnisse oder Vorschläge haben, über welche Kanäle wenden Sie sich an die lokale Regierung? Wenn Sie ein geschäftliches Problem haben, was ist Ihre Strategie, um damit umzugehen?)
10. 按照您的理解，大陸台商協會或是台灣其他商業團體公會，是否為影響中國地方政府與台灣政府制訂兩岸關係政策的重要管道？(Sind Ihrem Verständnis nach taiwanische Wirtschaftsverbände auf dem Festlande oder andere Wirtschaftsverbände in Taiwan ein wichtiger Kanal, um die lokale chinesische Regierung und die taiwanische Regierung bei der Formulierung der Politik für die Beziehungen zwischen beiden Seiten der Straße zu beeinflussen?)
11. 最近兩岸關係局勢對您的經營或投資有影響嗎？(Hat die jüngste Situation in den Beziehungen zwischen beiden Seiten der Taiwanstraße Auswirkungen auf Ihr Geschäft oder Ihre Investitionen?)
12. 您認為兩岸關係目前最具急迫性、最需要地方政府相關單位元著手因應的議題是什麼？您覺得地方政府在兩岸政策上需要做哪些調整，才最符合台商利益？(Was ist Ihrer Meinung nach das dringendste Problem in den Beziehungen zwischen beiden Seiten der Taiwan-Straße, das von den zuständigen Behörden der lokalen Regierung angegangen werden muss? Welche Anpassungen muss die lokale Regierung Ihrer Meinung nach an der Politik über die Taiwan-Straße vornehmen, um den Interessen der taiwanesischen Geschäftsleute bestmöglich zu dienen?)
13. 中國大陸經濟正面臨大幅度的轉型，您覺得這對台資企業而言主要會造成哪些影響？當地政府對此有什麼應對措施？(Die Wirtschaft in Festlandchina erlebt einen dramatischen Wandel. Was werden Ihrer Meinung nach die Hauptauswirkungen auf taiwanische Unternehmen sein? Welche Maßnahmen kann die örtliche Regierung in diesem Fall zu ergreifen?)
14. 您需要台灣政府採取什麼具體措施，幫助您在大陸經營事業？(Welche konkreten Maßnahmen benötigen Sie von der taiwanischen Regierung, um Ihr Unternehmen in China zu unterstützen?)
15. 您願意與大陸公司/企業家合作嗎？您如何看待大陸市場前景？(Sind Sie bereit, mit Unternehmen/Unternehmern auf dem Festland zusammenzuarbeiten? Wie sehen Sie die Zukunft des Marktes auf dem Festland?)