

Das Hainanprojekt und die Grenzen zentralstaatlicher Reformpolitik in der Volksrepublik China

Jörn-Carsten Gottwald

In 1988, the Chinese leadership established Hainan Island as a new province, declaring the whole island a special economic zone with a high degree of autonomy. Hainan was supposed to give new impetus to China's economic reforms by creating basic "Pillars of a Socialist Market Economy" and by realizing the concept "Small Government and Big Society". While previous research concentrated on Hainan's economic and political development after 1988, the complex interactions among local, regional and central authorities before 1988 have been widely ignored. This paper argues that structural deficits in decision-making and divisions among China's leadership prior to 1988 were key determinants of the Hainan development strategy. Persistent rivalry in the central leadership left unresolved crucial issues such as the assignment of property rights and administrative competences among national, provincial and local government bodies. The central authorities proved incapable of assuring the conception, implementation and revision of a comprehensive regional development strategy in the face of competing interests. Thus, the evolution of the Hainan project between 1980 and 1988 sheds new light on fundamental constraints to reform initiatives that emanate from China's central party and government leadership.

1 Einleitung

Die chinesische Insel Hainan erlebte in den 1980er und 1990er-Jahren einen kometenhaften Aufstieg mit raschem anschließenden Niedergang. Als wirtschaftlich völlig unterentwickelter Teil der Provinz Guangdong wurde Hainan zum Schauplatz des wichtigsten Experiments einer politisch-administrativen und wirtschaftlichen Strukturreform innerhalb der Volksrepublik China. In einem ehrgeizigen Reformentwurf ernannte die chinesische Staatsführung Hainan 1988 gleichzeitig zu einer Provinz und Sonderwirtschaftszone mit einer offenen, an internationalen Standards orientierten Marktwirtschaft und einer effizienten, in Aufgaben wie Umfang reduzierten Verwaltung. Individuelle Freiheiten, soziale Verantwortung von regierungsunabhängigen Organisationen, Rechtssicherheit, Transparenz und eine kritische Presse bildeten den Kern dieser Konzeption. Der Aufbau der "Grundpfeiler einer Sozialistischen Marktwirtschaft" (Chen/Luo/Cheng 1996) und einer "Kleinen Regierung, Großen Gesellschaft" (Liao Xun 1991) sollten die autoritäre Herrschaft der Kommunistischen Partei (KPCh) mit den Anforderungen einer modernen Marktwirtschaft in Einklang bringen. Dies führte jedoch weder ökonomisch noch politisch zu den gewünschten Resultaten (Cadario 1992; Feng/Goodman 1995, 1997, 1998).

Bisherige Analysen dieses Hainanprojekts der chinesischen Zentralregierung konzentrierten sich auf politische (Brødsgaard 1997, 1998; Ru Xin 1998) und wirtschaftliche Inhalte (Wang Luolin 1997; Xing Yikong 1997) der regionalpolitischen Konzeption, die als Suche nach einer wirtschaftspolitischen Strategie (etwa bei Daigneault 1992; Ptak 1990a, 1990b, Schäfer 1992, Vogel 1989) oder als Streben Hainans nach Unabhängigkeit interpretiert wird (Feng/Goodman 1997). Weniger Berücksichtigung fanden die komplexen Interaktionen zwischen zentralstaatlichen, lokalen und regionalen Akteuren bei der Entwicklung einer regionalpolitischen Konzeption für Hainan. Die Spaltung der Staatsführung führte letztlich zu einem Kompromiss zwischen gegensätzlichen Interessen, der in seinem Anspruch radikal, in seinem Inhalt jedoch unvollständig und widersprüchlich geriet.

Die hier vorliegende Untersuchung der Konzipierung einer zentralstaatlichen Hainanpolitik folgt der Sicht der Staatsführung, die zwischen 1980 und 1990 versuchte, eine Regionalpolitik zu formulieren, die einerseits die sozioökonomische Entwicklung Hainans fördern und andererseits ein Modell für die weitere Transformationspolitik der Volksrepublik bieten sollte. Sie zielt auf eine Einschätzung der Fähigkeit der chinesischen Staatsführung, regionale Entwicklungsprozesse in ihrem Sinne zu gestalten. Die Untersuchung konzentriert sich auf die Interaktionen der in diesem Fall wichtigsten Akteure der drei administrativen Ebenen Volksrepublik (Zentralregierung), Guangdong (Provinzregierung) und Hainan (lokale Kader, Inselregierung). Der Einfluss weiterer Akteure wie etwa anderer Provinzen oder gesellschaftlicher Gruppen kann hier nur am Rande berücksichtigt werden (vgl. hierzu Feng/Goodman 1997, Gottwald 2001).

2 Regionalpolitik und institutioneller Wandel

Das Hainanprojekt der Zentralregierung stellt aus sozialwissenschaftlicher Perspektive eine extreme Form der Regionalpolitik dar, deren Aufgabe als Gestaltung des Raumes entsprechend spezifischer Kriterien definiert werden kann (Fürst 1996: 69). Regionalpolitik in ihrer allgemeinen Bedeutung umfasst alle Politikbereiche, die sich zielorientiert, direkt oder indirekt auf die Veränderungen regionaler Ordnungen und regionaler Entwicklungen beziehen (Scherer 1997: 36). Die Abkehr von einem streng am realräumlichen Bezug orientierten Regionalbegriff ermöglicht es, die unterschiedlichen Dimensionen von ökonomischen, politischen, kulturellen und geographischen Räumen in die jeweilige sozialwissenschaftliche Perspektive zu integrieren, indem Region als Raum definiert wird, "der im Sinne eines sozialen Kontextes zu verstehen ist und dessen Ausbau nur mit Bezug auf seine Funktionen und deshalb immer wieder neu zu bestimmen ist" (Benz et al. 1999: 11). Im Sinne der modernen Regionalplanung in etablierten Marktwirtschaften versucht sie, die Interessen unterschiedlicher Akteure in einem diskursiven Prozess auszugleichen und so Lernprozesse zu gestalten (Poppe 1994). Dies setzt jedoch die Existenz klar definierter Verfügungsrechte unter Einschluss von Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten voraus. Im Falle von Staaten, die einen grundlegenden Wandel ihrer politischen und wirtschaftlichen Ordnung durchlaufen, erfolgt Regionalpolitik jedoch nicht innerhalb einer bestehenden Ordnung, sondern wird vielmehr zu einer Suche nach geeigneten institutionellen Innovationen im Sinne lokaler Transformations-

pfade. Institutioneller Wandel kann dabei gleichzeitig Auslöser, Inhalt und Maßnahme von Regionalpolitik sein (Gottwald 2001). Als Anpassung der "Spielregeln einer Gesellschaft" an veränderte Rahmenbedingungen ist institutioneller Wandel gleichzeitig Resultat und Antriebskraft der Interaktionen individueller und kollektiver Akteure, die danach streben, ihren Zugriff auf Ressourcen "durch eine für sie günstigere Verteilung von Verfügungsrechten" (Heilmann 2000: 34) zu verbessern "und/oder eine größere Erwartungssicherheit" (ebd.) zu erzielen.

Die konkrete Durchsetzung einer institutionellen Anpassung an partikulare Interessen ergibt sich aus der Verhandlungsmacht der beteiligten Akteure (North 1990: 16) sowie ihrer Fähigkeit zur strategischen Interaktion entsprechend unterschiedlicher Handlungssituationen und Akteurskonstellationen (Mayntz/Scharpf 1995: 58ff). Akzeptiert man Institutionen als Rahmen, der die Handlungen von Akteuren prägt und umgekehrt seinerseits von den Handlungen der Akteure geprägt wird, ohne deren Handlungen zu determinieren, dann bestimmen nicht erst die einzelnen Entscheidungen während des Transformationsprozesses über dessen weiteren Verlauf. Vielmehr schafft bereits die Auslösung der Transformation eine erste "Pfadabhängigkeit" (Stark 1992). Das Zusammenspiel aus informellen und formellen Institutionen beeinflusst nicht nur die Funktionsfähigkeit der entstehenden Ordnung (Merkel/Croissant 2000: 19ff; Segbers 1997: 9), sondern führt zu regional unterschiedlichen Transformationsverläufen (Agilica 1997).

Die Zentralregierung der Volksrepublik China verfügte in den 1980er-Jahren nicht über die notwendigen Mechanismen, um auf zentraler Ebene zu einer geschlossenen Haltung gegenüber lokalen und regionalen Reforminitiativen zu finden und damit eine Integration regionaler Sonderwege in den nationalen Reformprozess durchzusetzen. Die verschiedenen Interessen multipler Prinzipale auf nationaler und regionaler Ebene bewirkten eine Vielzahl sich widersprechender Vertragsbeziehungen und konkurrierender Anreizsysteme. Dies erhöhte die Unsicherheit für die beteiligten Akteure und damit die Transaktionskosten der Konzeption, Implementierung und Revision der politischen Regelungen. Asymmetrische Informationen und mangelnde Kontrollmöglichkeiten, negative Sanktionsmöglichkeiten und die fehlende Geschlossenheit der Zentralregierung eröffneten lokalen Akteuren breite Möglichkeiten zur Verfolgung partikulärer Interessen. Kontrolle, Revision und Sanktion seitens der Staatsführung blieben ohne den Nachdruck einer geschlossenen Führung in einem komplizierten Beziehungsgeflecht zwischen lokaler, regionaler und nationaler Ebene weitgehend unwirksam. Eine einheitliche Umsetzung regionalpolitischer Ziele erforderte deshalb weniger umfangreiche materielle Ressourcen, als vielmehr klare Mechanismen des Interessenausgleichs.

3 Die Entwicklung einer regionalpolitischen Konzeption für Hainan im Spannungsfeld verschiedener Interessen

Hainan, eine Insel im südchinesischen Meer, büßte in den Jahren zwischen 1950 und 1976 seine traditionelle Rolle als Handelszentrum ein. Die exponierte Lage der Insel führte zu einer quasi-kolonialen Ausbeutung ihrer Rohstoffe, v.a. durch die Volksbefreiungsarmee, bei gleichzeitiger systematischer Vernachlässigung im Rahmen

der staatlichen Wirtschaftsplanung. Erst der grundlegende Wechsel der chinesischen Wirtschafts- und Regionalpolitik Ende der 1970er-Jahre schuf die Voraussetzung für eine aktive Hainanpolitik der Zentralregierung in Beijing. Die frappierende Rückständigkeit der tropischen Insel, der Wunsch nach einer Verbesserung der lokalen Lebensbedingungen und ehrgeizige außen- und innenpolitische Interessen von Vertretern der Zentralregierung leiteten nach 1978 die Suche nach einer spezifischen regionalpolitischen Strategie für Hainan ein.

Die wichtigsten Interessengegensätze der an der Entwicklung der Regionalpolitik beteiligten Akteuren zeigten sich entlang zweier Konfliktlinien: zum einen entlang der verschiedenen administrativen Ebenen, entsprechend den in der Forschung intensiv erforschten Gegensätzen zwischen lokalen, regionalen und zentralen Interessen (etwa Goodmann/Segal 1994, Goodman 1997, Cheung/Chung/Lin 1998, Hendrichske/Feng 1999, Linda Chelan Li 1998), zum anderen entlang der Positionen in der innerparteilichen Auseinandersetzung über den Kurs der chinesischen Reformpolitik (Shirk 1993; Fewsmith 1994). Im Sinne der strategischen Interaktion verliefen diese Konfliktlinien keineswegs konstant, sondern wiesen zu verschiedenen Zeitpunkten in unterschiedlichen Kontexten starke Variationen auf. Die internen Konflikte und das Fehlen eines transparenten und effektiven Mechanismus, der eine klare Abstimmung der nationalen Interessen in Bezug auf Hainan gewährleisten konnte, sollte sich zwischen 1988 und 1990 als fatales Defizit des Hainanprojekts erweisen.

Die Konzeption der Hainanpolitik vollzog sich in einer ersten Phase zwischen 1978 und 1984 vor allem als Koordination lokaler und nationaler Interessen. Das Engagement der Zentralregierung war zurückhaltend und geprägt von Interessengegensätzen und Koordinationsschwierigkeiten nationaler Behörden, ohne dass die Frage nach einer Politik für Hainan einen besonders hohen Stellenwert besaß. Der politischen Rhetorik folgten nur selten entsprechende Maßnahmen. Bei der Realisierung der Regionalpolitik zeigte sich die Zentralregierung als gespaltener Prinzipal mit wenig Durchsetzungskraft. Eine erste Veränderung der politisch-administrativen Ordnung Hainans führte in einer zweiten Phase zwischen 1984 und 1986 zu einem massiven Kontroll- und Sanktionsproblem der Zentralregierung. Von 1986 bis 1988 wurde die Hainanpolitik schließlich ein Teilaspekt der innerparteilichen Auseinandersetzung vor allem auf nationaler Ebene über die Reformpolitik insgesamt. Mit der Konzeption des Hainanprojekts fand 1988 der Interessenausgleich zwischen lokaler und nationaler Ebene und zwischen verschiedenen Strömungen innerhalb der Staatsführung nur ein vorläufiges Ende: Elementare Defizite, die bereits den Prozess der Konzeption erschwerten, blieben ungelöst, so dass massive Revisionen 1989/1990 das ursprüngliche Modell entwerteten.

3.1 Die Abstimmung lokaler und zentraler Interessen zwischen 1978 und 1984

Die Suche nach einer speziellen Entwicklungsstrategie für Hainan, das 1980 als Verwaltungsbezirk der Provinz Guangdong praktisch zweigeteilt war,¹ beruhte zunächst auf der Förderung Hainans im Rahmen der allgemeinen Sonderpolitik für Guangdong. Unterschiedliche Auffassungen zeigten sich zwischen Vertretern der Zentral- und der Provinzregierung vor allem bei der Frage nach Tempo und Umfang der außenwirtschaftlichen Öffnung sowie bei der Konkretisierung der Agrarreformen.

Die gegensätzlichen Interessen, die mit der Formulierung einer Entwicklungsstrategie für Hainan verbunden waren, zeigten sich auf Konferenzen, die 1980 und 1981 in Beijing und Guangdong stattfanden. Zum Abschluss der vom Staatsrat einberufenen Konferenz vom 30. Juni bis zum 11. Juli 1980 in Beijing verabschiedeten Vertreter Guangdongs und Hainans sowie von elf nationalen Ministerien und Kommissionen² das "Memorandum der Tagung zu den Problemen der Insel Hainan" (*Hainandao wenti zuotanhui jiyao*). Neben einer Reihe konkreter wirtschaftspolitischer Maßnahmen vor allem in der Landwirtschaft beinhaltete das Dokument auch die implizite Anerkennung, dass eine Koordination der unterschiedlichen Interessen in die regionalpolitische Konzeption eingehen musste. Die nationale Regierung gewährte außenwirtschaftliche Privilegien. Ein Teil der Profite, die staatseigene Unternehmen unter der Zuständigkeit der Provinz oder der Zentralregierung erzielten, sollte künftig direkt in Hainan verbleiben (State Council 1980: 71ff). Sowohl die Provinzregierung als auch die nationale Regierung sagten außerdem eine Erhöhung der Investitionen auf Hainan zu. Bei Infrastrukturprojekten, die innerhalb der Investitionspläne Guangdongs nur schwer verwirklicht werden konnten, versprach die Zentralregierung eine zusätzliche Unterstützung (Huang/Wang 1993: 135ff).

Auf der Konferenz in Guangzhou vom 12. bis 18. August 1980, einberufen vom Ständigen Ausschuss des Parteikomitees der Provinz Guangdong, berieten Vertreter der Zentralregierung, der Provinzregierung, des Parteikomitees der Region Hainan sowie der Autonomen Gebiete der Li und Miao über die Konkretisierung der Entwicklungsstrategie. Im Vordergrund standen die Klärung der Verfügungsrechte an den Staatsfarmen und Kollektiven sowie Maßnahmen zur Förderung der Landwirt-

¹ Der Verwaltungsbezirk Hainan (*Hainan xingzheng qu*) bestand aus 17 Kreisen und 3 Städten (Haikou, Sanya Tongzha). Haikou und die neun nördlichen Kreise unterstanden der lokalen Regierung Hainans, Tongzha, Sanya und acht südliche Kreise der Regierung der Autonomen Präfektur der Li- und Miao-Minderheiten, die zwar offiziell dem Distrikt untergeordnet war, aber weitreichende Autonomie besaß. Fan Gaofan spricht deshalb von fünf rivalisierenden Verwaltungen: Das Gebiet der Han (*Hanqu*), die Autonomen Gebiete (*Zizhiqu*), die Stadt Haikou (*Haikoushi*), das System der Staatsfarmen (*nongken xitong*) sowie die der Zentralregierung bzw. der Provinz unterstellten Unternehmen (*zhongyang sheng zhu qiye*) (Fan Gaofan 1989: 28).

² Agrarkommission; Kommission für Zivilangelegenheiten; Landwirtschaftsministerium; Forstministerium; Ministerium für Wassernutzung; Zivilverwaltungsministerium (*Minzhengbu*); Finanzministerium; Verkehrsministerium; Staatliche Hauptverwaltung für Wasserprodukte (*Guojia shuichan zongju*); Büro für die Angelegenheiten von Chinesen im Ausland; die VBA-Hauptabteilung für Logistik (*jiefangjun zong houqinbu*) sowie acht weitere, nicht näher benannte Führungskader (Huang/Wang, o.a.A.)

schaft im Zuge der nationalen Reformpolitik. Unterschiedliche Interessen zeigten sich bei der Frage, ob eine Ausdehnung der Agrarproduktion eher auf den nationalen Markt zugeschnitten werden sollte oder mit einer frühen Liberalisierung der Außenwirtschaft kombiniert werden müsse (Daigneault 1992: 24ff). Während die Staatsführung noch nicht zu einer außenwirtschaftlichen Privilegierung Hainans bereit war, erklärte die Provinzregierung in Guangdong schon 1981, in Bezug auf Hainan die Politik einer "Offenen Tür" verfolgen zu wollen (JPRS 21.12.1981: 20).

Im Herbst 1981 entsandte die Zentralregierung eine erste Delegation aus Wissenschaftlern, um konkrete Vorschläge für eine spezielle Hainanpolitik der Zentralregierung zu erarbeiten (NFRB, 8.9.1981: 1). Auf Provinzebene folgte eine Konferenz mit lokalen Kadern, die im September 1981 ein eigenes Entwicklungsprogramm für Hainan vorlegte. Die von der Regierung und der Parteiführung Guangdongs publizierten "Beschlüsse zu einigen Problemen des beschleunigten Aufbaus und der beschleunigten Entwicklung der Insel Hainan" wiesen klar die Vorstellungen der Provinz aus: Die Öffnung der Insel für ausländisches Kapital zugunsten der Landwirtschaft, den Aufbau einer die Agrarprodukte Hainans verarbeitenden Industrie, die Herstellung von Konsumgütern sowie den Ausbau der Infrastruktur. Dazu wurden für Hainan steuerliche Regelungen vorgesehen, die sich an denen anderer Sonderwirtschaftszonen (SWZ) orientierten. Weiterhin sollten Tourismus, Infrastruktur und eine effektivere Nutzung der Wald- und Wasserressourcen durch eine moderne Unternehmensorganisation gefördert und regelmäßige Verkehrsverbindungen mit Hongkong und Macau eingerichtet werden (Qian Yue 1997: 10ff).

Diese Beschlüsse von Guangzhou zielten insgesamt auf eine umfassendere Flexibilisierung der Wirtschaftspolitik als die ursprünglichen Vorstellungen der Zentralregierung. Wichtige Bereiche wie die Verlagerung von Kompetenzen in die Unternehmen, Freiheiten für außenwirtschaftliche Aktivitäten und die Anbindung an die südchinesischen Zentren sprechen für eine konkretere Ausrichtung an den lokalen Erfordernissen. Wichtig ist zudem die explizite Berücksichtigung des Tourismus. Offen blieb jedoch die Frage, wie die entsprechenden Maßnahmen finanziert werden sollten: Regelungen über die Zuteilung von Investitionen und die Aufteilung von Einnahmen blieben weiterer Klärung vorbehalten (Daigneault 1992: 27ff). Die Konzepte von Beijing und Guangzhou ähnelten damit Wunschlisten, die klar die jeweiligen Präferenzen zeigten, ohne jedoch die für eine regionalpolitische Konzeption nötige Organisation und Umsetzung zu thematisieren.

Mit ihren Beschlüssen forderte die Provinzregierung noch vor Abschluss der Arbeit der von der Staatsführung eingesetzten Kommission eine stärkere Privilegierung und zentralstaatliche Unterstützung Hainans ein. Sie versuchte, Hainan auf eine Stufe mit den SWZ zu stellen, deren Ausbau von der Zentralregierung finanziell gefördert wurde. Die Ankündigungen der lokalen Kader, bereits eine Form der "Offenen Tür" zu praktizieren (Liang et al. 1982: 28f), setzte die Staatsführung durch – vermeintlich – bereits geschaffene Tatsachen unter erheblichen Druck, ihre Regionalpolitik an die lokalen Interessen anzupassen. Je länger die Zentralregierung die Provinzregierung gewähren ließ, umso kostspieliger und schwieriger gestaltete sich eine Änderung der Entwicklungsstrategie.

Mit Ren Zhongyi stand an der Spitze Guangdongs ein enger politischer Weggefährte des damaligen Ministerpräsidenten der VR China, Zhao Ziyang. Es erscheint deshalb unwahrscheinlich, dass der Kurs der Provinzregierung ohne Abstimmung zumindest mit Teilen der Staatsführung erfolgt ist. Guangdong besaß zu dieser Zeit jedoch weder die rechtlichen Kompetenzen noch die nötigen finanziellen Ressourcen, um Hainan den SWZ gleichzustellen.³

Die Abstimmung der politischen Interessen und die Verwirklichung der Agrarreformen erwiesen sich als überaus schwierig. Die politisch-administrative Ordnung mit ihrer Aufsplitterung der Kompetenzen zwischen Regierungsstellen auf Hainan, in Guangzhou und in Beijing führte zu langwierigen Abstimmungsprozessen. Es fehlte eine klare Definition der Verfügungsrechte, die auch durch das Bemühen um konsensuale Beschlussfindung nicht ersetzt werden konnte. Die Schwächen der Parteiorganisation, die sich nach den heftigen Kämpfen während der Kulturrevolution zu Beginn der 1980er-Jahre auf Hainan zeigten, erschwerten zusätzlich eine effektive Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. Die Forderung nach einer stärkeren Betonung von Marktmechanismen diente deswegen nicht nur der Förderung ökonomischer Effizienz, sondern auch der Beschneidung der Macht lokaler Kader.

Die Haltung der Zentralregierung in Beijing beschränkte sich in dieser ersten Phase also weitgehend auf den Versuch, die Provinz Guangdong zu einer offensiveren Politik in Hainan zu veranlassen und sie bei deren Umsetzung zu unterstützen. Ein energisches Durchgreifen der Zentralregierung gegen regionale Interessen zeichnete sich nur in Ansätzen ab. Der Staatsführung gelang es mit diesem vergleichsweise geringen Einsatz nicht, die Zuständigkeiten für die einzelnen Bereiche der Insel zu klären und die Kooperation der einzelnen Behörden in einem einheitlichen Entwicklungsplan zu sichern (Daigneault 1992: 24ff).

Erst nach 1983 verfolgte die Staatsführung die Entwicklung einer Hainanpolitik mit größerem Nachdruck. Zu Beginn des Jahres beurteilte Zhao Ziyang Hainans Entwicklungsniveau als ausgesprochen armselig und initiierte ein erneutes Forum über die künftige Entwicklungsstrategie (Chao Yü-sun 1987: 8). Nationale Spitzenpolitiker wie Hu Yaobang, Wang Zhen und Gu Mu nahmen an den Beratungen in Haikou Teil und unterstrichen damit die Bedeutung, die die Zentralregierung der Neukonzeption der Regionalpolitik für Hainan beimaß. Die Ergebnisse der Beratungen mündeten in den "Beschlüssen über die rasche Errichtung eines offenen Hainan", die der Staatsrat noch 1983 verabschiedete (Huang/Wang 1993: 143f). Hainan wurde in die Liste der "geöffneten Küstenstädte" aufgenommen und erhielt so einen den SWZ vergleichbaren außenwirtschaftlichen Status (Han Xi 1987). Außerdem ließ das ZK der KPCh zusammen mit dem Staatsrat zum 1. April 1983 ein Dokument⁴ (CCP

³ Daigneault 1992, Ptak 1990 setzen hier m.E. zwei Jahre zu früh an. Erst mit der Aufnahme Hainans in das politische Projekt der „Goldenen Küste“ Zhao Ziyangs und der administrativen Zusammenfassung der verschiedenen Präfekturen 1984, vor allem mit der Aufwertung zu einer Planungseinheit im Range von Provinzen durch die Staatliche Planungskommission 1986/7 erreichte Hainan einen Status, der den SWZs vergleichbar ist.

⁴ Circular Promulgating the „Discussion Summary on the Problem of Accelerating Hainan Island's Development and Construction“.

Central Committee/State Council 1983) zirkulieren, das auf dem 1982 veröffentlichten Abschlussbericht der 1981 entsandten Kommission beruhte und sich als Kompromiss zwischen lokalen und staatlichen Interessen erwies. Dieses nahm zwar die lokalen Forderungen nach einer Intensivierung der außenwirtschaftlichen Öffnung auf, lehnte jedoch eine Ernennung Hainans zur SWZ ab. Es forderte zwar eine administrative Anpassung, eine "Readjustierung" der Beziehungen zwischen Hainan, Guangdong und der Volksrepublik und verband die Gewährung von Privilegien nach dem Vorbild der SWZ mit dem Transfer einiger Verfügungsrechte an lokale Behörden sowie einer Klärung der staatlichen Kompetenzen; eine umfassende Reform des administrativen Status, also die Aufwertung Hainans zur Provinz, forderte der Bericht nicht. Doch erst durch diese Erhebung würden die Spitzen der Verwaltung Hainans eine den nationalen Ministerien gleichrangige Position erreichen und hätte die Provinzregierung in Guangdong als zusätzliche Prinzipal ausgeschlossen werden können (Liang et al. 1982: 33).

Mit der nachträglichen Sanktionierung der von der Provinzregierung bereits 1981 angekündigten Politik der offenen Tür für Hainan durch die Zentralregierung zwei Jahre später traten die wirtschaftspolitischen Aspekte gegenüber der politischen Reform in den Hintergrund. Trotz eines verstärkten Engagements nationaler Ministerien litt die direkte Förderung Hainans weiterhin unter den geringen finanziellen Mitteln und einer mangelhafter Koordination der Einzelmaßnahmen. Zentrale Interessengegensätze wie die Zuständigkeit für die Staatsfarmen und wichtige staatseigene Unternehmen blieben ungeklärt. Defizite in der politisch-administrativen Struktur behinderten so die regionalpolitische Entwicklung. Insgesamt lässt sich für 1983 festhalten, dass es der regionalen Führung gelang, ein verstärktes Engagement der Zentralregierung zu erreichen. Der Einfluss lokaler Kader auf die einzelnen Investitionsentscheidungen blieb gering.

Um die Entwicklung Hainans auf lokaler Ebene besser zu koordinieren, wurde 1983 die "Hainan-Entwicklungsgesellschaft" unter der Leitung von Parteisekretär Yao Wenxu und von Lei Yu, "Direktor des Büros des Bevollmächtigten für Hainan" und später Vorsitzender der Regierung der Region Hainan, gegründet. Sie sollte die verschiedenen Projekte zum Ausbau der Infrastruktur sowie den Import und die Anwendung ausländischer Technologien koordinieren und die Führung bei der künftigen Erschließung der Rohstoffvorkommen Hainans übernehmen (Daigneault 1992: 50). Damit griffen auch bei der politisch-administrativen Reform lokale Initiativen einer Regelung durch die Zentralregierung vor. Lei Yu, ein enger Vertrauter des Gouverneurs von Guangdong, Ren Zhongyi, bereitete 1984 eine Einteilung Hainans in sechs Subregionen⁵ mit jeweils spezieller Wirtschaftsplanung vor (JPRS, 10.2.1984: 75f), um durch solche Wachstumszentren die Entwicklung der umliegenden Gebiete zu beschleunigen (Huang/Wang 1993: 149f), ohne dass bereits ein entsprechender Beschluss der Zentralregierung, in deren Zuständigkeit eine derartige Reform fiel, vorgelegen hätte.

Die Entwicklungsgesellschaft bildete den Vorläufer der 1984 von der Zentralregierung in Abstimmung mit Guangdong ins Leben gerufenen Inselregierung Hainans.

⁵ Haikou, Sanya, Yangpu, Basuo, Wenchang/Qinglan und Tongzha.

Hainan blieb Teil der Provinz Guangdong, nun jedoch mit einer Regierung, die für die gesamte Insel zuständig war und über direkten Zugang zu den Regierungsbehörden auf nationaler Ebene unter Auslassung der Provinzebene verfügte.

Diese Regelung stellte einen Kompromiss zwischen regionalen und nationalen Interessen dar: Hainan blieb formal unter der Zuständigkeit der Provinzregierung Guangdong, bürdete der Zentralregierung jedoch im Gegenzug für bessere Kontrollmöglichkeiten durch die Vereinheitlichung der Verwaltung auf Hainan mehr Verantwortung auf. Die neue administrative Ordnung Hainans reduzierte zwar den direkten Zugriff der Provinzbehörden in Guangzhou, schuf jedoch keine klare Abgrenzung der Verfügungsrechte der jeweiligen administrativen Ebene. Das stärkere Engagement der Zentralregierung in wirtschaftlicher und politisch-administrativer Hinsicht setzte negative Anreize für die Provinzregierung, die Regionalpolitik gegenüber Hainan zu unterstützen (Fan Gaofan 1989: 27). Zudem gingen die besseren Zugriffsmöglichkeiten der Staatsführung auf Kosten der Kohärenz der Maßnahmen regionaler und lokaler Akteure. Im Ergebnis vermehrten sich die Zuständigkeiten, ohne feste Regelungen für Investitionen, Gewinntransfers oder Regulierungskompetenzen zu schaffen, die angesichts der Sonderstellung der Regierung der Region Hainan zur Verhandlungssache zwischen den betroffenen Akteuren wurden. Die Auseinandersetzungen über die Verteilung von Einnahmen und Investitionen wurden zu einem zentralen Punkt der Auseinandersetzungen zwischen Zentrale, Provinz und Inselregierung.

Die Umsetzung einer klaren regionalpolitischen Konzeption im Sinne der Zentralregierung ist damit trotz des punktuellen Einsatzes von Mitgliedern der höchsten Führungsspitze nicht zu erkennen. Insgesamt erfuhren die Interessengegensätze zwischen lokalen, regionalen und zentralen Akteuren zwischen 1980 und 1984 keine Klärung.

3.2 Zentralstaatliche Kontrolle und Sanktion auf lokaler Ebene: der Hainaner "Fahrzeug-Skandal"

Mit der administrativen Reform und der Einigung auf eine außen- und agrarwirtschaftlich orientierte Entwicklungsstrategie stand zwischen 1984 und 1986 aus Sicht der Staatsführung das Problem der Kontrolle der lokalen und regionalen Akteure im Zentrum ihrer Hainanpolitik. Dabei erwies sich die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Regierungsbehörden auf regionaler Ebene (Guangdong) und auf nationaler Ebene als schwer zu überwindende Hürde. Die vergrößerte wirtschaftspolitische Autonomie schuf neue Anreize für lokale Kader zu opportunistischem Verhalten im Sinne einer Ausnutzung der relativen, auf Sonderregelungen basierenden Vorteile Hainans zum eigenen Vorteil.

Im Oktober 1984 nahm die neu eingerichtete Regionalregierung ihre Arbeit auf. Als offene Insel besaß Hainan weit reichende Importvergünstigungen. Gleichzeitig wurden die wirtschaftspolitischen Kompetenzen Haikous und auch der Provinzregierung in Guangdong ausgeweitet. Schnell stellte sich heraus, dass sich die Deviseneinnahmen vortrefflich steigern ließen, wenn Hainan aus dem Ausland Fahrzeuge und hochwertige Konsumgüter zu den günstigen Importzöllen der Insel einfuhrte und sie

mit einem gehörigen Aufschlag auf das chinesische Festland weiterverkaufte. Dies widersprach zwar formellem chinesischem Recht, folgte aber dem Vorbild anderer Städte wie Foshan und Shenzhen. Deren Verhalten schien inoffiziell akzeptiert zu werden (Vogel 1989: 291).

In der Folge billigte die Regierung Hainans den Ankauf von 89.000 Motorfahrzeugen, von über 2,8 Millionen Fernseh- und 252.000 Videogeräten sowie von mehr als 120.000 Motorrädern (Daigneault 1992: 59f). Durch Abstimmungsprobleme zwischen den verschiedenen Stellen in Haikou, Guangzhou und Beijing dauerte es relativ lange, ehe die Zentralregierung gegen dieses Verhalten intervenierte. Erste Warnungen und Beschwerden seitens der nationalen Administration führten zu keinem Einlenken der betroffenen Kader. Angesichts der engen persönlichen Verbindungen zwischen Lei Yu, dem Leiter der Volksregierung Hainans, Ren Zhongyi, dem Gouverneur Guangdongs und Zhao Ziyang ist es schwer vorstellbar, dass dieses persönliche Netzwerk hier erst ganz zum Schluss, nämlich bei der Festlegung des Strafmaßes für Lei Yu, eine Rolle gespielt haben soll. Letztlich führten Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den einzelnen administrativen Ebenen und Ungewissheit über den tatsächlichen Spielraum der betroffenen Akteure zu einer langwierigen Untersuchung.

Erst im Sommer 1985, mehrere Monate nach den ersten Aufforderungen, den Handel zu unterlassen, entsandte die Zentralregierung eine Untersuchungskommission, die auf verschiedenen Sitzungen mit lokalen Kadern die Angelegenheit beriet, ehe sie die Ergebnisse offiziell nach Beijing übermittelte (Chang Chen-pang 1987: 7f). Im Zentrum der Beratungen zwischen Vertretern der betroffenen Behörden stand die Frage, wer für die Politik Hainans die politische Verantwortung zu tragen hatte: Zum einen konnte Lei Yu keine persönliche Vorteilsnahme nachgewiesen werden, zum anderen führen Küstenstädte wie Shenzhen und Foshan mit dem lukrativen Handel fort. Die formale Zuständigkeit für die Festlegung des Strafmaßes lag bei der Provinzregierung in Guangdong, die frühzeitig über den Handel informiert gewesen war und ihn weder auf Hainan, noch in Foshan oder Shenzhen auch nur ansatzweise unterbunden hatte.

Der Fahrzeugskandal endete schließlich mit einem Kompromiss: Lei Yu verlor sein Amt, die lokalen Außenhandelsgesellschaften, die eine tragende Rolle gespielt hatten, büßten Kompetenzen bei der eigenständigen Durchführung von Devisengeschäften ein. An der grundsätzlichen Entwicklungsstrategie einschließlich der generellen Sonderrechte für Hainan wurde jedoch nichts geändert. Die Abberufung Lei Yus verstärkte auf Hainan das Gefühl der ungerechten Behandlung durch die ferne Zentralregierung, die mit Lei Yu einen überaus populären und tatkräftigen Lokalpolitiker aus dem Amt entfernte, während andere Städte mit dem profitablen Geschäft fortfahren konnten.⁶

Mit dem Fahrzeug-Skandal wuchs auf nationaler Ebene die Unzufriedenheit mit der Rolle Guangdongs: Die Unfähigkeit und der Unwille der zuständigen Kader in Hai-

⁶ In verschiedenen Interviews 1997, 1998 und 1999 betonten chinesische Gesprächspartner, dass nach dem Abschluss der Untersuchung der Weiterverkauf zollbefreiter Konsumgüter von Hainan auf das Festland fortgesetzt wurde.

kou und Guangzhou, den Handel mit Fahrzeugen und Konsumgütern entsprechend den Vorgaben aus Beijing frühzeitig zu unterbinden, entfachte auf nationaler Ebene eine Diskussion über effektivere Konzentration der Aufsicht über Behörden und Unternehmen auf Hainan. Der Fahrzeugskandal unterstützte zudem die Argumentation gegen eine zu weit reichende Dezentralisierung und Liberalisierung wirtschaftspolitischer Kompetenzen. Die Provinzregierung Guangdong, selbst eine der wichtigsten Nutznießerinnen der Regionalpolitik Zhaos, zeigte wenig Engagement, ihre Zuständigkeit für Hainan zu bewahren, um die innerparteiliche Stellung Zhao Ziyangs nicht zu gefährden. Zudem befand sich die Provinzregierung Guangdong in einer ungünstigen Position, da ihre Toleranz und Nachsichtigkeit gegenüber dem Fehlverhalten lokaler Akteure ihre Verhandlungsmacht deutlich schwächte.

Die offen zutage tretenden Schwierigkeiten der Zentralregierung, innerhalb der bestehenden politisch-administrativen Ordnung opportunistisches Verhalten auf lokaler Ebene zu unterbinden und zu sanktionieren, führten zu einer Politisierung des Konfliktes und zu einer Verlagerung der regionalpolitischen Auseinandersetzung auf die nationale Ebene: Die dominierenden Interessengegensätze verliefen nun nicht mehr entlang der administrativen Ebenen, sondern folgten den Konfliktlinien in der innerparteilichen Auseinandersetzung über die Reformpolitik Zhao Ziyangs. Die wichtigsten Entscheidungen zu Hainan wurden fortan vor allem zwischen Akteuren der nationalen Ebene ausgehandelt. Die regionalen und lokalen Akteure verloren zwar an Einfluss, zeigten sich über die Einbindung in nationale politische Netzwerke jedoch weiterhin in der Lage, ihre Interessen in die Konzeption der Regionalpolitik einzubringen. Inhaltlich belegte der Fahrzeugskandal die Notwendigkeit, die Regionalpolitik für Hainan um den Aspekt einer Reorganisation der politisch-administrativen Zuständigkeiten zu erweitern, da weder auf lokaler noch zwischen der lokalen, regionalen und nationalen Ebene effektive Verfahren zur Durchsetzung der Interessen der Staatsregierung bestanden hatten.

3.3 Die Formulierung des Hainanprojekts als Kompromiss divergierender Interessen auf nationaler Ebene

Die Suche nach einer Lösung aus diesem regionalpolitischen Dilemma war eng verbunden mit dem politischen Weg Zhao Ziyangs, dessen Position innerhalb der Parteihierarchie nach der Absetzung des KP-Generalsekretärs Hu Yaobang 1987 erheblich geschwächt worden war. Zhao Ziyang benötigte deshalb sowohl eine Intensivierung der Reformen, um die grundsätzliche Ausrichtung seiner Politik nicht zu gefährden, als auch neue Instrumente, um innerhalb der chinesischen Führung die notwendige Zustimmung für seine Pläne einer wirtschaftlich offenen "Goldenen Küste" zu erreichen, die auf starke Ablehnung bei Vertretern der Binnenprovinzen und Teilen der Zentralregierung stießen (Dali Yang 1997: 86ff).

In dieser Phase schwerer innerparteilicher Konflikte schlug Zhao Ziyang am 28. August 1987 auf der 22. Versammlung der Mitglieder des Ständigen Ausschusses des 6. Nationalen Volkskongresses die Erhebung Hainans in den Rang einer Provinz vor (RMRB, 29.08.1987: ·1). Er besaß offensichtlich die Unterstützung Deng Xiaopings, der im Juni 1987 bei einem Empfang für jugoslawische Gäste die Überlegung

erwähnt hatte, eine weitere SWZ ins Leben zu rufen: "Wir errichten gerade eine noch größere Sonderwirtschaftszone, nämlich die Sonderwirtschaftszone Insel (sic!) Hainan." (Li Zhuanhua 1996: 258).⁷ Zhaos Initiative führte zu einem offenen Konflikt mit dem neuen Ministerpräsidenten Li Peng, der eine stärkere Berücksichtigung der Binnenprovinzen als Grundlage für Chinas wirtschaftliche Modernisierung forderte und eine getrennte Wirtschaftspolitik für Küsten und Hinterland strikt ablehnte (Tung 1988: 109ff).

Angesichts der schweren Differenzen innerhalb der Staatsführung überrascht auf den ersten Blick ein Beschluss, der die Reformpolitik nicht nur fortsetzte, sondern sie explizit auf eine neue Stufe heben sollte. Zhao Ziyang schlug nämlich die Abschaffung des Verwaltungsbezirks Hainan und die Gründung einer neuen Provinz gleichzeitig mit der Ernennung der gesamten Insel zur SWZ vor. Er folgt damit früheren Erklärungen, wonach für die Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategie Hainans eine erfolgreiche Koordination der unterschiedlichen Zuständigkeiten für Hainan notwendig wäre (RMRB, 20.02.1986: 1). Mit der Forderung nach einer stärkeren Einheit der ethnischen Gruppen und der verschiedenen administrativen Ebenen kritisierte er zugleich die bisherige Politik, da die Errichtung der regionalen Regierung Hainans noch keine zwei Jahre zurück lag. Während sich der scheidende Ministerpräsident auf ökonomische Überlegungen berief, befürwortete Cui Naiwai, Minister für Zivilverwaltung, Hainan in Form einer eigenständigen Provinz direkt der Kontrolle der Zentralregierung zu unterstellen, da dies eine effektivere Koordination der regionalpolitischen Maßnahmen in den Händen der nationalen Regierung ermöglichen würde (Daigneault 1992: 62ff). Eigenmächtiges Verhalten der Verantwortlichen in Haikou jenseits des für Beijing Tolerierbaren könnte so frühzeitig unterbunden werden. Wäre das Konzept erfolgreich, konnte es die Realisierungschancen einer umfassenden Reformpolitik für die Volksrepublik insgesamt verbessern, scheiterte es, wäre Hainan zu unbedeutend, als dass ein Misserfolg dort die Entwicklung Chinas insgesamt gefährden würde. So gelang es den Reformpolitikern um Zhao schließlich, eine Intensivierung der Öffnungspolitik auch für den konservativeren Flügel der KPCh attraktiv zu machen.

Die übereinstimmende Bewertung politischer Fehler (vgl. Lin Youzhao 1988: 354ff; Fan Gaofan 1989: 29ff) als Hauptursache für die Rückständigkeit bedeutete zweierlei: Zunächst unterstrich sie die Notwendigkeit, Hainan aus der Verantwortung Guangdongs zu lösen und der Zentralregierung direkt zu unterstellen. Sowohl der Wunsch nach einer schnelleren wirtschaftlichen Entwicklung als auch die Notwendigkeit, Ansätze für eine Reform der politischen Ordnung zu finden, um den ökonomischen Anforderungen besser gerecht zu werden, rückten damit politisch-administrative Reformen ins Zentrum der regionalpolitischen Konzeption für Hainan.

Im politischen Richtungskampf innerhalb der Staatsspitze kam die Ernennung Hainans zur Provinz den Interessen beider Gruppierungen entgegen, da sie die Gewäh-

⁷ Li Zhuanhua zitiert Deng mit den Worten: "Women zhengzai gao yige geng da de tequ, zhe jiu shi Hainandao jingji tequ." Deng spricht hier wohlgernekt noch von einer neuen Sonderwirtschaftszone auf der Insel Hainan, nicht von einer neu zu gründenden Provinz Hainan. Es scheint also zu diesem frühen Zeitpunkt noch keine Entscheidung über den administrativen Rang des neuen Gebietes getroffen worden zu sein.

zung politischer Privilegien mit verbesserten Kontrollmöglichkeiten bei nur geringer direkter finanzieller Förderung bedeutete (FEER, 26.5.1988: 96). Eine klare rechtliche Absicherung der Reformen in der neuen regionalpolitischen Konzeption scheiterte an den gegensätzlichen Interessen: Für die lokalen Akteure schuf die Zentralregierung konkurrierende Anreizsysteme, die trotz der umfassenden institutionellen Veränderungen die Unsicherheit eher erhöhte, anstatt sie zu reduzieren. Dieser Zwiespalt zwischen Reformauftrag und schärferer Kontrolle erwies sich als schwere Hypothek für die Umsetzung des Hainanprojekts nach 1988 (ausführlich hierzu Gottwald 2001).

4 Interessengegensätze und der Inhalt des Hainanprojekts

Die Interaktionen der Akteure auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene prägten also die Entwicklung der regionalpolitischen Konzeption in dreifacher Hinsicht: Sie schufen einen Freiraum für lokale Akteure, im Vorgriff auf zentralstaatliche Gesetzgebung wichtige Maßnahmen einzuleiten, wodurch komplizierte und langwierige Prozesse des Interessenausgleichs notwendig wurden; diese wiederum erschwerten die Kontrolle und die Sanktionierung des Verhaltens lokaler und regionaler Akteure durch die Zentralregierung und bewirkten, dass die regionalpolitische Konzeption zu einem Gegenstand innerparteilicher Richtungskämpfe wurde. Die Notwendigkeit, einen Ausgleich der gegensätzlichen Interessen auf nationaler Ebene zu finden, reduzierte den Einfluss lokaler Akteure. Der Versuch, ein umfassendes Reformkonzept zu formulieren, musste deshalb auch jene Positionen berücksichtigen, denen weniger an politisch-administrativen Neuerungen, sondern vor allem an einer Verbesserung der zentralen Kontrolle gelegen war. Die unterschiedlichen Positionen in der Staatsführung bedeuteten für die lokalen Kader angesichts fehlender institutioneller Sicherheit eine Konkurrenz gegenteiliger Anreizsysteme: Die kreative Suche nach politisch-administrativen Innovationen sicherte die Zustimmung der einen, die strikte Einhaltung bestehender Regelungen die Unterstützung der anderen Gruppe innerhalb der Staatsführung. Die Abhängigkeit der Erwartungssicherheit von der Machtkonstellation in der Zentralregierung erhöhte den Aufwand für lokale Kader, sich bei der Umsetzung der Reformpolitik gegenüber der nationalen Ebene abzuschern.

Als Reaktion auf diese strukturellen Defizite erhielt Hainan 1988 den Rang einer Provinz, den Status einer SWZ und ein wissenschaftlich erarbeitetes Reformprogramm: Die weitreichende *formale* Autonomie mit dem Recht auf eine eigene Wirtschaftsgesetzgebung sollte die Intervention unterschiedlicher Akteure, vor allem der Provinzregierung in Guangdong, aber auch nationaler Ministerien, reduzieren und eine effektive Verwaltung der Insel ermöglichen. Ziel war der Aufbau der "Grundpfeiler einer Sozialistischen Marktwirtschaft" (Wang Luolin 1997, Chen/Luo/Cheng 1996). Der unvermeidbare Transfer von Aufgaben und Kompetenzen an Akteure außerhalb von Staat und Partei sollte durch eine Reihe von Reformen erreicht werden, die unter dem Begriff "Kleine Regierung, Große Gesellschaft" zusammengefasst wurden (Liao Xun 1991).

Die unterschiedlichen Interessen, die zu der Entstehung dieses Programms beitragen, verhinderten nicht nur die Aufnahme klarer Regelungen für das Verhältnis zwischen der Provinzregierung in Haikou und der Zentralregierung, sondern auch eine einheitliche Unterstützung Hainans durch die nationalen Ministerien. Die neue Provinzregierung erhielt vor allem politische Privilegien, aber nur geringe zusätzliche Finanzmittel.

Die weitreichende Autonomie erwies sich als wenig verlässlich, da die Zentralregierung über vier Kanäle de facto maßgeblichen Einfluss behielt: Erstens über die Kaderpolitik; zweitens über die Möglichkeit, Gesetze Hainans durch den NVK für ungültig zu erklären; drittens über die Gewährung bzw. Aberkennung von Privilegien und materieller Unterstützung sowie viertens über informelle Beeinflussung aufgrund der Druckmittel, die sich aus den ersten drei Vorgehensmöglichkeiten ergeben.

"Politische Abhängigkeit und wirtschaftliche Interdependenz" (Feng/Goodman 1998) verhinderten eine wirklich eigenständige Entwicklung. Pläne, Hainan als Freihandelszone noch stärker aus der chinesischen Wirtschaftsordnung zu lösen, fanden weder auf lokaler noch auf nationaler Ebene ausreichende Unterstützung. Die Hoffnung auf eine bessere finanzielle Förderung durch nationale Ministerien und der Wunsch nach einer effektiveren Kontrolle, der bereits die Entstehungsgeschichte des Hainanprojekts prägte, schwächte die beiden wichtigsten Pfeiler der neuen Konzeption (Gottwald 2001a)

Somit blieb die Ausgestaltung der Regionalpolitik weiterhin Verhandlungssache zwischen den Akteuren der Provinzregierung in Haikou und der Staatsführung. Die Aufspaltung der Bevölkerung in fünf politisch relevante Gruppen (Feng/Goodman 1997) erschwerte zusätzlich die Definition kohärenter lokaler Interessen.

Autonomie und Sonderrechte erwiesen sich als ungenügend, um den geplanten institutionellen Reformen die nötige Sicherheit für eine erfolgreiche Realisierung zu gewährleisten: Die Kommunistische Partei, deren Rolle den Erfordernissen einer Marktwirtschaft durch ihren Rückzug aus Behörden und Unternehmen angepasst werden sollte (He Yunxia 1993:176), ließ in keiner Weise von ihrem absoluten Führungsanspruch ab und behielt die umfassende Kontrolle des politisch-administrativen Apparates sowie des Polizei- und Justizapparates bei. Die Idee, durch mehr gesellschaftliche Liberalisierung und individuelle Verantwortung den Aufbau einer effektiven Regierung und einer funktionierenden Marktwirtschaft zu erreichen, wurde dadurch im Kern entwertet (Brødsgaard 1998, Gottwald 1998).

Die Konflikte auf nationaler Ebene, die die Konzeption des Hainanprojekts prägten, schlugen sich also in einer Fortsetzung der Abhängigkeit der Provinzregierung von nationalen Organisationen und von Netzwerken nationaler Politiker nieder (Feng/Goodman 1998). Die Regionalpolitik blieb Verhandlungssache der unterschiedlichen Akteure mit der Konsequenz, dass sich inhaltliche wie personelle Veränderungen auf nationaler Ebene in neuen Personen und Inhalten der Entwicklungsstrategie Hainans niederschlugen. Gleichzeitig verstärkte die formale Dezentralisierung von Kompetenzen die Möglichkeiten von Akteuren auf Hainan, die politischen Vorgaben Beijings zu unterlaufen und abzuändern.

Somit bot die Konzeption 1988 keine Lösungen für eben jene Probleme, zu deren Behebung das Hainanprojekt eigentlich aus der Taufe gehoben wurde. Die gegensätzlichen Interessen bewirkten einen konzeptionellen Widerspruch zwischen formaler Autonomie und praktischer Abhängigkeit, der eine erfolgreiche Realisierung der politisch- administrativen Reformvorgaben praktisch unmöglich machte.

5 Die Grenzen regionaler Reformpolitik

Mit der Niederschlagung der Demonstrationen im Sommer 1989 und der Absetzung wichtiger Kader, allen voran Zhao Ziyang, verlor das Hainanprojekt seine wichtigsten Befürworter. Zwar erfuhr die grundsätzliche Ausrichtung der regionalpolitischen Konzeption formal keine Änderung, doch traten nun wirtschaftliche Aspekte in den Vordergrund. Die Einigung innerhalb der Staatsführung über die chinesische Reformpolitik nach 1992 und ihr erlahmendes Interesse am Hainanprojekt bedeuteten nur oberflächlich eine Klärung der Kompetenzen: Die Existenz multipler Prinzipale für die Akteure auf der lokalen Ebene zeigte sich nun nicht mehr im Hinblick auf die grundsätzliche administrative Organisation, sondern bei der konkreten Ausgestaltung Entwicklungsstrategie.

Die relative Ruhe, die in Hainans Politik nach den turbulenten Jahren zwischen 1987 und 1993 allmählich einzog, stärkte die Position lokaler Kader bei der Gestaltung der sozio-ökonomischen Entwicklung. Die chinesische Regionalpolitik, die aufgrund der mangelnden Geschlossenheit der Staatsführung weder einen Rahmen für die weitgehend autonome Entwicklung auf lokaler Ebene noch eine kohärente Entwicklungsstrategie hervorgebracht hatte, erwies sich weiterhin nicht in der Lage, positiv gestaltend einzugreifen, sondern beschränkte sich auf die Forderung nach einer besseren Koordination der beteiligten Akteure oder auf die negative Sanktion von Fehlentwicklungen durch Abberufen der Provinzführung. Trotz aller Veränderungen im politischen Umfeld auf nationaler wie internationaler Ebene gelang es ihr bis in die Gegenwart hinein nicht, die notwendige Verlässlichkeit politischer Initiativen zu gewährleisten: Häufige Abänderungen der wirtschaftspolitischen Schwerpunkte und die fortwährende Konkurrenz zwischen Hainan und anderen chinesischen Provinzen bzw. zwischen verschiedenen Städten und Kreisen auf Hainan um politische Privilegien verdeutlichen die Grenzen, die für die regionale Reformpolitik der chinesischen Staatsführung weiterhin bestehen.

Literaturverzeichnis

- Agjlica, Paul 1997: "The Institutionalists' Take on Transition", in: *Transition*, 4/3, S.46-49.
- Berger, Stefan 1999: *Die Dezentralisierung und Regionalisierung der Regionalpolitik als wesentliche Implikation der neuen Wachstumstheorie*, Aachen.
- Benz, Arthur/Dietrich Fürst/Heiderose Kilper/Dieter Rehfeld 1999: *Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven*, Opladen.
- Brødsgaard, Kjetil Erik 1997: "Central-Regional Relations in Mainland China: The Case of Hainan", in: Robert F. Ash/ Richard Luis Edmonds /Yu-ming Shaw (Hrsg.), *Perspectives on Contemporary China in Transition*.
- Brødsgaard, Kjetil Erik 1998: "State and Society in Hainan: Liao Xun's Ideas on „Small Government, Big Society“", in: Kjetil Erik Brødsgaard / David Strand (Hrsg.), *Reconstructing twentieth – century China. State, Civil Society, and National Identity*. Oxford.

- Cadario, Paul M (Hrsg.) 1992: *A Chinese province as a reform experiment: The case of Hainan*. World Bank Discussion Papers, Washington, D.C.
- CCP Central Committee/State Council 1983: "Circular Promulgating the 'Discussion on Accelerating Hainan Island's development and Construction' (Excerpts)", in: *Chinese Law and Government*, 27/4, S.83ff.
- Chao Yü-sun 1987: "Why the establishment of Hainan as a province?", in: *Issues & Studies* 10/1987, S.7-10.
- Chang Chen-pang 1985: "The Hainan Vehicle Trafficking Scandal", in: *Issues & Studies* 9/21, S.7-9.
- Chen Quanyi/Luo Shixiang/Cheng Guolin (Hrsg.) 1996: *Hainan shehuizhuyi shichang jingji tizhi jiben kuangjia. Jiji tansuo.Xianxing yibu*, Haikou.
- Cheung, Peter T.Y./Jae Ho Chung/Lin Zhimin (Hrsg.) 1998: *Provincial Strategies of Economic Reform in Post-Mao China. Leadership, Politics, and Implementation*, New York.
- Daigneault, Pierre 1992: *Regional Development Strategy in the P.R.C. The Case of Hainan Island*. A Thesis Submitted to The Graduate School, Faculty of Sciences, Division of Government and Public Administration, The Chinese University of Hong Kong
- Fan Gaofan 1989: "Jianguo yilai Hainan jingji fazhan de huigu yu fansi", in: Huang Jiaju (Hrsg.), *Hainan tequ fazhan zhanlue yanjiu*, Haikou. S.19-32.
- Fan Xiaojuan 1997: "Hainan tuixing ,Xiao zhengfu, da shehui' guanli tizhi de tansuo he chengxiao", in: Ru Xin (Hrsg.): *Xiao zhengfu da shehui' de lilun yu shijian. Hainan zhengzhi tizhi yu shehui tizhi gaige yanjiu*, Haikou. S.52-79.
- Fang Hsueh-ch'un 1989: "The Leadership of the new province of Hainan", in: *Issues & Studies* 1 / 1989, S.128-137.
- Feng Chongyi/David S.G. Goodman 1995: *China's Hainan Province: Economic Development and Investment Environment*, Asia Papers No. 5. Murdoch/Australia.
- Feng Chongyi/David S.G. Goodman 1997: "Hainan: Communal Politics and the Struggle for Identity", in: David S.G. Goodman (Hrsg.): *China's Provinces in Reform. Class, Community, and Political Struggle*, London, New York.
- Feng Chongyi/David S.G. Goodman 1998: "Hainan Province in Reform. Political Dependence and Economic Interdependence", in: Peter T.Y. Cheung/Jae Ho Chung/Lin Zhimin (Hrsg.): *Provincial Strategies of Economic Reform in Post-Mao China: Leadership, politics, and implementation*. New York. S. 342-371.
- Fewsmith, Joseph 1994: *Dilemmas of Reform in China. Political Conflict and Economic Debate*. Armonk, London.
- Fürst, Dietrich 1996: "Region in der Regionalpolitik – eine wirtschaftspolitische Sicht", in: Gerhard Brunn (Hrsg.): *Region und Regionsbildung in Europa. Konzeption der Forschung und empirische Befunde*, Baden-Baden, S.69-81.
- Goodman, David S.G. (Hrsg.) 1997: *China's Provinces in Reform. Class, Community and Political Structure*, London.
- Goodman, David S.G./Gerald Segal (Hrsg.) 1994: *China Deconstructs. Politics, Trade and Regionalism*, London, New York.
- Gottwald, Jörn-Carsten 1998: "Democratizing Hainan: "Kleine Regierung, Große Gesellschaft", in: *Welt-trends*, 20/1998, S.89-104.
- Gottwald, Jörn-Carsten 2001: *Regionalpolitik und institutioneller Wandel in der chinesischen Provinz und Sonderwirtschaftszone Hainan*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg (im Erscheinen).
- Gottwald, Jörn-Carsten 2001a: "Modellfall Hainan: "Kleine Regierung, Große Gesellschaft" als Vorbild für politisch-administrative Reformen in der Volksrepublik China?" Center for East Asian and Pacific Studies, Trier University, *China Analysis* No 7, July 2001.
- Han Xi 1987: *14 geöffnete Küstenstädte und Hainan*, Beijing.
- He Yunxia 1993: "Jian sheng ban quan guo zui da de jingji tequ", in: Xu Shijie e.a., *Dangdai Zhongguo de Hainan*, Bd 1., S.160-194.
- Heilmann, Sebastian 2000: *Die Politik der Wirtschaftsreformen in China und Rußland*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Hamburg 317.
- Heilmann, Sebastian 2001: *Die Errichtung von Marktinstitutionen mit leninistischen Mitteln: Staatliche Aktienmarktregulierung in der VR China*, Manuskript für die Tagung des Arbeitskreises für Sozialwissenschaftliche Chinaforschung (ASC) der deutschen Gesellschaft für Asienkunde am 19. Mai 2001 in Berlin.
- Hendrichske Hans/Feng Chongyi (Hrsg.): *The Political Economy of China's Provinces*, London 1999.
- Huang Deming/Wang Fengpin 1993: "Zai gaige kaifang zhong mosuo qianjin", in: Xu Shijie u.a. (Hrsg.): *Dangdai Zhongguo de Hainan*, Bd.1. S.129-159.

- Huang Jiaju/Zhang Qi 1989: "Hainan zhengzhi tizhi gaige de gouxiang", in: Huang Jiaju (Hrsg.): *Hainan tequ fazhan zhanlüe yanjiu*, Beijing, S.220-238.
- Li Ji 1998: "Yangpu jingji kaifaqu", in: Wang Zhigang/Liao Xun (Hrsg.): *Kaifang de Hainan. Hainan jian sheng ban tequ shi zhou nian xianli shumu*, Bd.12, Beijing.
- Li, Linda Chelan 1997: "Provincial Discretion and National Power: Investment Policy in Guangdong and Shanghai, 1978 – 1993", in: *The China Quarterly*, 152/1997, S.778 – 804.
- Li, Linda Chelan 1998: *Centre and Provinces: China 1978-1993. Power as Non-Zero Sum*, Oxford.
- Li Zhuanhua (Hrsg.) 1996: *Zhongguo jingji tequ de jianli yu fazhan*, Beijing.
- Liang Wensen/Shen Liren/Tian Jianghai 1982: "Promote Development by Means of Open Door: An Economic Investigation of Hainan Island", in: *JPRS*, 7.12.1982, S.24-36.
- Liao Xun 1991: *Xiao zhengfu da shehui. Hainan xin tizhi de lilun yu shijian*, Haikou.
- Lin Youzhaoh 1988: "Jianshe cuoshi", in: Xu Shijie (Hrsg.): *Hainan sheng — ziran, lishi, xianzhuang yu weilai*, S.377-413.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995: "Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus", in: Dies. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*.
- Merkel, Wolfgang/Aurel Croissant 2000: "Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien", in: *Politische Vierteljahresschrift*, 1/41, S.3-30.
- Müller, Dietmar 1997: *Regionalisierung des post-sowjetischen Raumes*, Arbeitspapiere des Osteuropainstituts der Freien Universität Berlin 6.
- North, Douglass C. 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge/Mass.
- Poppe, Manfred 1994: *Handlungsformen dezentraler Entwicklungsplanung – dargestellt am Beispiel Indonesiens*, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 67, Dortmund.
- Ptak, Roderich 1990a: "Zur Entwicklung der Industrie auf Hainan 1980-1987. Ein Überblick", in: *Asien*, 1/1990, S.5-21.
- Ptak, Roderich 1990b: "Hainans Exportwirtschaft, 1978 – 1987", in: *Internationales Asienforum*, 21/1990, S.319-339.
- Qian Yue 1997: "Hainan jingji tequ de chuchuan", in: Xing Yikong (Hrsg.): *Zhongguo jingji tequ de jianli yu fazhan. Hainan jian*, Beijing, S.9-77.
- Reeves, Mavis Mann 1982: "Look Again at State Capacity: The Old Gray Mare", in: *American Review of Public Administration*, 16/1, S.74-89.
- Schäfer, Bernhard 1992: *Die Provinz Hainan: Ein Beispiel für den raumstrukturellen Wandel in der VR China seit Beginn der 80er-Jahre*, ifo-Forschungsberichte der Abteilung für Entwicklungsländer Nr.77. Köln.
- Scherer, Burkhard 1997: *Regionale Entwicklungspolitik. Konzeption einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik*, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften Band 24, Frankfurt am Main u.a.
- Shirk, Susan L. 1993: *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkely.
- Segbers, Klaus 1997: *Transformations in Russia: A Neoinstitutionalist Interpretation*, Arbeitspapiere des Osteuropainstituts der Freien Universität Berlin 11.
- Solnick, Steven L. 1996: "The Breakdown of Hierarchies in the Soviet Union and China. A Neoinstitutionalist perspective", in: *World Politics* 48, S.209-238.
- Stack, Graham 1999: *Neoinstitutionalist Perspectives on Regionalisation in Russia*, Arbeitspapiere des Osteuropainstituts der Freien Universität Berlin 21.
- Stark, David 1997: "Recombinant Property in East European Capitalism", in: Gernot Grabher/David Stark (Hrsg.): *Restructuring Networks in Post-Socialism: Legacies, Linkages, and Localities*, Oxford, S.35-69.
- State Council 1980: "The Approval and Transmittal of the „Summary of the Conference on the Hainan Island Problem“ (July 24, 1980)", in: *Chinese Law and Government*, 2/74, S.67-82.
- Tung, Ricky 1988: "Obstacles to the development of the Hainan Special Economic Zone", in: *Issues & Studies*, 4/24, S.105-127.
- Vogel, Ezra 1989: *One Step Ahead in China. Guangdong under Reform*, Cambridge/Mass., London.
- Wang Shaogunag/Hu Angang 1995: "The Wang Shaoguang Proposal", in: *Chinese Economic Studies*, 28/3&4.
- World Bank 1997: *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington D.C.
- Yang, Dali L. 1997: *Beyond Beijing. Liberalization and the Regions in China*, London.
- Zhang Shanke 1998: *Jingji fazhan zhanlüe. Kaifang de Hainan. Hainan jian sheng ban tequ shi zhou nian xianli shumu*, Bd. 2, Haikou.