

Gao Bai (Hg.)

## **Die chinesisch-europäischen Frachtzüge**

Wirtschaftssoziologische Analysen zur Projektentwicklung durch  
Staat und Wirtschaft

Übersetzt von Hans-Christian Schnack

# Chinesische Perspektiven

---

Ökonomie

---

Herausgegeben von Ole Döring

**Band 5**

Gao Bai (Hg.)

**DIE CHINESISCH-EUROPÄISCHEN  
FRACHTZÜGE**

Wirtschaftssoziologische Analysen zur Projektentwicklung durch  
Staat und Wirtschaft

Übersetzt von Hans-Christian Schnack

## Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Translation Coordination: Moon Trans

This edition is an authorized translation from the Chinese language edition

Published by arrangement with SSAP

All rights reserved



ISBN-13: 978-3-8382-1664-5

© *ibidem*-Verlag, Stuttgart 2023

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Printed in the EU

# Inhaltsverzeichnis

*Gao Bai*

## **Vorwort**

<b>Aufbau durch den Staat und durch den Markt: Die chinesisch-europäischen Frachtzüge in wirtschaftssoziologischer Perspektive .....</b>	<b>9</b>
Die chinesisch-europäischen Frachtzüge: Ein beispielloser Marktaufbau.....	9
Aufbau durch den Staat und durch den Markt.....	11
Die Regierung als Akteur – eine industriepolitische Perspektive .....	13
Chinesische Besonderheiten der Industriepolitik.....	15
Regierungen als strukturelle Bedingung.....	16
Struktur des Buches.....	18

*Zuo Dajie*

## **Kapitel 1.**

<b>China Railway Corporation und China Railway Express: Praxis und Perspektiven.....</b>	<b>21</b>
1. China Railway Corporation und China Railway Express.....	21
2. Das Vorgehen von China Railway Express während der Erkundungsphase (2011 bis 2013) .....	25
3. Das Vorgehen von China Railway Express während der Entwicklungsphase (2013 bis 2016).....	28
4. Aussichten für China Railway Express während der Phase der Standardisierung und Erweiterung (2016 bis 2020).....	35
5. Fazit des Kapitels.....	43

*Xiao Jianmei und Wang Haoyu*

## **Kapitel 2.**

<b>Der Chongqing-CRE: Vom Chongqing-Xinjiang-Europa-Express zum Asien-Xinjiang-Europa-Express.....</b>	<b>45</b>
1. Einleitung.....	45
2. Vom Chongqing-Xinjiang-Europa-Express zum Asien-Xinjiang-Europa-Express.....	47
3. Industrielle Aufwertung durch Logistik.....	48
4. Aufbau der Interessensgemeinschaft Yuxinou.....	51
5. Die Gründung der Belt and Road Initiative und die Konkurrenz durch andere chinesisch-europäische Züge .....	54

6. Die Suche nach nationaler Unterstützung aufgrund des Pionierstatus ...	60
7. Vom Westen nach Asien .....	62
8. Vom Schienenverkehr zur mehrdimensionalen „Interkonnektivität“ .....	66

*Zhen Zhihong, Ma Ying und Han Shuxing*

### **Kapitel 3.**

#### **Der Yiwu-CRE: Der Wandel des Geschäftsmodells des internationalen Yiwu-Xinjiang-Europa-Zuges..... 71**

1. Entwicklungsgeschichte der internationalen Frachtzüge von Yiwu.....	72
2. Entwicklungsstrategie: Von der Handels- und Gewerbestadt zu einer strategischen Drehscheibe .....	76
3. Die Förderung des Yixinou durch die staatliche Gesamtproduktionskette.....	87
4. Fazit.....	95

*Wang Lihua*

### **Kapitel 4.**

#### **Der Chengdu-CRE: Änderungen im Betriebsmodell des „Rongou“ ..... 99**

1. Wechsel des Betriebsmodells des Rongou-Zuges .....	100
2. Die Positionierung der Stadt Chengdu und die Entwicklung des Rongou in der frühen Phase.....	110
3. Der Aufbau zur nationalen Zentralstadt und die Neupositionierung des Rongou.....	114
4. Fazit.....	120

*Feng Huihui*

### **Kapitel 5.**

#### **Der Zhengzhou-CRE: Betriebsmechanismen im Kontext nationaler Strategien..... 121**

1. Einleitung.....	121
2. Die Aufholjagd des Zhengxinou .....	122
3. Der Aufbau einer Plattform zur Integration von Logistik und Handel..	124
4. Die Organisation moderner Logistik rund um die Standort- und Verkehrsvorteile .....	126
5. Organisation einer modernen Logistik rund um die chinesisch-europäischen Frachtzüge .....	130
6. Fazit und Diskussion .....	135

*Wang Bin*

### **Kapitel 6.**

<b>Der Wuhan-CRE: Untersuchung der Mechanismen der Betriebsnormalisierung.....</b>	<b>141</b>
1. Drei Charakteristika des Betriebs des CRE (Wuhan) .....	142
2. Der analytische Rahmen: Das Verhalten der Lokalregierung aus einer institutionellen Perspektive.....	148
3. Die Staffelung der Betriebsphasen der CRE (Wuhan) und ihre Ursachen.....	152
4. Merkmale und Analyse des Regelbetriebs des CRE (Wuhan).....	159
5. Fazit und Diskussion .....	165
<i>Gao Bai</i>	
<b>Fazit</b>	
<b>Vergleichende Analyse der chinesisch-europäischen Frachtzüge .....</b>	<b>169</b>
Die politische Bedeutung industriepolitischer Maßnahmen.....	170
Nationale Politik und lokale Entwicklungsrichtungen.....	170
Lokalregierungen und Marktaufbau .....	171
Industriepolitik und Skaleneffekte .....	172
Industriepolitik und Marktakteure .....	173
Industriepolitik und Marktentwicklung.....	173
Staatlicher Aufbau und der Aufbau des eurasischen Marktes .....	175
Renditen jenseits des Marktes.....	176
Die Organisationsstruktur der Lokalregierungen und der Betriebsmodus der CRE-Logistikzentren .....	177
Die Beziehungen zwischen Regierung und Unternehmen und der Betriebsmodus der CRE-Züge.....	178
Herausforderungen für die CREs.....	179
<i>Tang Man und Yang Ying</i>	
<b>Anhang</b>	
<b>Meilensteine der chinesisch-europäischen Frachtzüge .....</b>	<b>183</b>
1. Meilensteine der chinesisch-europäischen Frachtzüge .....	183
2. Chronologie der einzelnen Zuglinien .....	184
<b>Dank .....</b>	<b>207</b>



## Vorwort

# Aufbau durch den Staat und durch den Markt: Die chinesisch-europäischen Frachtzüge in wirtschaftssoziologischer Perspektive

*Von Gao Bai\**

## Die chinesisch-europäischen Frachtzüge: Ein beispielloser Marktaufbau

Im Jahr 2013 rief die chinesische Regierung die Belt and Road Initiative (BRI)<sup>1</sup> ins Leben. Die Initiative umfasst mehr als 60 Länder mit einer Bevölkerung von 3,2 Milliarden Menschen, was 43 Prozent der Weltbevölkerung entspricht. Das Gesamtvolumen der Volkswirtschaften dieser Länder beträgt 12 Billionen US-Dollar oder 16 Prozent des weltweiten wirtschaftlichen Gesamtvolumens. Das Gesamthandelsvolumen liegt bei 7185,55 Milliarden US-Dollar oder 21,7 Prozent des globalen Handelsvolumens. Im Jahr 2016 lag das Gesamthandelsvolumen zwischen China und den Ländern der BRI bei 953,59 Milliarden US-Dollar und machte damit 25,7 Prozent des chinesischen Handels mit der Welt aus. Auch die Bedeutung der Exporte aus China in diese Länder nimmt täglich zu. Der Anteil der Exporte in die Länder der BRI am chinesischen Gesamtexport stieg von 23 Prozent im Jahr 2011 auf 27,8 Prozent im Jahr 2016. Der chinesische Importmarkt belegt den ersten Platz für die wichtigsten Handelspartner entlang der BRI.<sup>2</sup>

Die BRI ist ein nie dagewesenes Projekt zum Aufbau von Märkten. Der „Gürtel“ im Begriff „Belt and Road Initiative“ bezieht sich auf den „Wirtschaftsgürtel der Seidenstraßen“, dessen Hauptidee es ist, die wirtschaftliche Integration des eurasischen Kontinents durch den Aufbau einer Verkehrsinfrastruktur entlang der historischen Seidenstraßen zu fördern und damit den größten Wirtschaftsgürtel des 21. Jahrhunderts zu errichten. Die Essenz dieses Wirtschaftsgürtels liegt in der Verwirklichung der Wirtschaftsintegration Eurasiens. Die Vision dazu beinhaltet eine massive Steigerung des Handels zwischen den Ländern Asiens und Europas, einen deutlichen Abbau von Handelshemmnissen, den Abschluss von mehr bilateralen, multilateralen und sogar ganz Eurasien umfassenden Freihandelsabkommen und eine Steigerung

---

\* Gao Bai ist Direktor des Forschungszentrums Entwicklungsstrategien der chinesischen Hochgeschwindigkeitsbahnen an der Southwest Jiaotong University, China, und Professor für Soziologie an der Duke University, USA.

<sup>1</sup> Die Belt and Road Initiative (BRI), chinesisch Yidai Yilu, ist im Deutschen auch unter dem Begriff „Neue Seidenstraßen-Initiative“ bekannt. In dieser Übersetzung wird der auch in deutschen Texten übliche englische Begriff verwendet (Anmerkung des Übersetzers).

<sup>2</sup> Cao Jianing: Big Data verstehen: Die Belt and Road Initiative wird zu einem neuen Motor für den internationalen Handel, 4. Oktober 2017, in: China Belt and Road Network, URL: <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/10787.htm>. (Anmerkung des Übersetzers: Die Titel aller chinesischen Literaturangaben wurden für dieses Buch aus dem Chinesischen ins Deutsche übersetzt).

des grenzüberschreitenden Verkehrs von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Technologien. Bisher wenig im eurasischen Kontinent integrierte Länder Zentral- und Südasiens, des Nahen Ostens und Osteuropas werden in das globale Produktionssystem integriert und gelangen damit in den Genuss beispielloser Entwicklungsmöglichkeiten. Ein hochintegriertes Logistiksystem der Schienen-, Straßen-, Seefahrt- und Luftverkehrswege wird ganz Eurasien abdecken. Auch der elektronische Handel wird im Rahmen der Komplettierung der Verkehrsinfrastruktur und der Einrichtung verschiedener unterstützender Mechanismen zukünftig kleinen und mittleren Unternehmen aller Länder enorme Entwicklungschancen ermöglichen.

Die chinesisch-europäischen Frachtzüge China Railway Express (CRE) sind ein wichtiges Instrument beim Aufbau der Märkte entlang des Seidenstraßenwirtschaftsgürtels. Auch die um diese Frachtzüge herum entstandene Logistikbranche unterstützt den Aufbau des eurasischen Markts sehr. Das Projekt der Frachtzüge begann vor sieben Jahren beim Punkt Null und hat sich seitdem mit großer Geschwindigkeit entwickelt. Nach Angaben der China Railway Corporation (CRC) wurden mit Stand vom 13. Mai 2017 seit 2011 insgesamt 5046 Frachtzugfahrten für China Railway Express durchgeführt, davon 1702 Fahrten im Jahr 2016. Im ersten Quartal 2017 betrug die Zahl der Fahrten 593, was eine Steigerung gegenüber dem Vorjahreszeitraum von 175 Prozent bedeutet. Es wurden 198 Rückfahrten durchgeführt, was ein Plus von 187 Prozent gegenüber dem Vorjahreszeitraum darstellt. Derzeit bindet der China Railway Express 27 chinesische Städte an, deckt 21 Provinzen, autonome Regionen und regierungsunmittelbaren Städte Chinas ab und erreicht 28 Städte in elf europäischen Ländern.<sup>3</sup> Nach Plänen der CRC sollen spätestens ab dem Jahr 2020 jährlich 5000 Frachtzugfahrten zwischen China und Europa durchgeführt werden.

Die Entwicklung der chinesisch-europäischen Frachtzüge der einzelnen Städte weist große Unterschiede auf. So ist Chongqing, das mit dem „Chongqing-Xinjiang-Europa“-Zug als erste Stadt Chinas einen chinesisch-europäischen Frachtzug betrieben hat, in Bezug auf die internationale Zusammenarbeit einzigartig. Chongqing hat nicht nur als einzige Stadt unter allen Städten, die einen CRE betreiben, eine internationale Logistikplattform als ein Joint Venture eingerichtet, sondern ermöglicht auch als einzige dieser Städte direkte Transfers nach Europa mit nur einer einzigen Zollabfertigung und ohne weitere Verzollungen entlang der Strecke. Die Stadt Chengdu hingegen zeichnet sich dadurch aus, dass die Zahl der von hier nach Europa abfahrenden Züge schnell anstieg und inzwischen die Zahl der von Chongqing abfahrenden Züge übertrifft, wofür auch eine zunächst von drei privaten und ab April 2016 dann durch ein staatliches Unternehmen unterhaltene Logistikplattform gesorgt hat. Yiwu hingegen weist folgende Besonderheit auf: Hier wird der Zug durch ein privates Unternehmen – Tianmeng – betrieben, welches die Verbindungen des Yiwu-Xinjiang-Europa-Zuges bis nach Spanien, England, Weißrussland und sogar bis nach Afghanistan und in den Iran und den Irak ausdehnte. Die Stadt Zhengzhou wiederum verfügt im Gegensatz zu den anderen in diesem Buch untersuchten Städten über kein eigenes

---

<sup>3</sup> Punch News Network. Bahnunternehmen aus sieben Ländern unterzeichnen Abkommen zu verstärkter Zusammenarbeit bei China Express Railway, 23. April 2017, URL: [https://www.sohu.com/a/135866635\\_260616](https://www.sohu.com/a/135866635_260616).

starkes Rückgrat in der verarbeitenden Industrie. Sie schafft die Entwicklung ihres CRE allein auf Basis ihrer zentralen Stellung als Logistikkreuz, indem sie sich nicht nur auf die Schienenwege beschränkt, sondern diese mit Luft- und Landtransportsystemen verknüpft. Die Stadt Wuhan schließlich folgt trotz ihrer äußerst günstigen geografischen Lage einer ganz anderen Auffassung der CRE-Entwicklung als die anderen Städte. Im Gegensatz zu Städten, die sich auf staatliche Subventionen zur Steigerung des Frachtaufkommens verlassen, setzt Wuhan ganz auf Qualität und strebt danach, den Warenwert pro Containereinheit zu steigern. Während sich andere Städte auf eine vertikale Integration zur Amortisation der eigenen Logistikplattform konzentrieren, betont Wuhan die Offenheit ihrer Logistikplattform und ermutigt Unternehmen aller Art, diese auch in Konkurrenz zueinander zu nutzen.

Die Entwicklung der CRE-Züge stellt aus einer wirtschaftlichen Perspektive in zweierlei Hinsicht eine große Herausforderung dar. Erstens ist der Betrieb dieser Züge durchaus nicht günstig. Seit dem ersten chinesisch-europäischen Zug sind alle CRE-Züge auf beträchtliche Zuschüsse seitens der lokalen Regierungen angewiesen. Es wurde argumentiert, dass die CRE-Züge nicht aus einer wirtschaftlichen Perspektive zu betrachten, sondern vielmehr als ein politisches Instrument der Lokalregierungen anzusehen seien, da sie ohne staatliche Subventionen nicht tragfähig wären. Zweitens gehören die CRE-Züge selbst aus einer Perspektive der neuen Strukturökonomie, welche dem Staat eine relativ starke Rolle zuweist, nicht zu denjenigen Branchen, die der Staat fördern sollte. Die neue Strukturökonomie betont, dass staatliche Eingriffe in die Wirtschaft nur dann erfolgreich sind, wenn sie auf komparativen Vorteilen beruhen, doch verfügen die CRE-Züge kaum über solche Vorteile. Die CRE-Züge sind viel langsamer als der Luftverkehr und teurer als der Seeverkehr.

Warum konnten sich die CRE-Züge aber trotzdem so schnell entwickeln? Warum unterscheiden sich die Städte in der Entwicklung ihrer CRE-Verbindungen so stark voneinander? Die vorhandene sozialwissenschaftliche Literatur kann dazu nützliche Erkenntnisse liefern.

## **Aufbau durch den Staat und durch den Markt**

Die sozioökonomische Sichtweise, dass der Prozess der Marktbildung auch ein Prozess der Staatsbildung ist, bietet einen äußerst nützlichen Analyserahmen für das Verständnis der Entwicklung der CRE-Züge, während die Entwicklung gleichzeitig auch eine wichtige empirische Fallstudie zur Bereicherung des wirtschaftssoziologischen Verständnisses der Beziehung zwischen dem Staat und dem Markt darstellt.

In der wirtschaftssoziologischen Literatur gibt es zwei unterschiedliche Auffassungen zur Beziehung zwischen Staat und Markt. Die eine, vertreten durch Max Weber, argumentiert, dass in der rationalen kapitalistischen Wirtschaft, wie sie in Westeuropa zu finden ist, der Markt auf einer spezifischen rechtlichen und politischen Struktur beruht. Voraussetzung für das effiziente Funktionieren solcher kapitalistischen Märkte sei, dass ein Rechtssystem, das Eigentumsrechte und Verträge schützt, wirksam sicherstellen kann, dass Gewinne durch produktive Tätigkeit und nicht durch parasitäre Ausbeutung erzielt werden. Dieser Punkt wurde später auch von der Institutionenökonomik übernommen und ist eine Grundlage für die Analysen

von Douglass North. Nach dieser Auffassung sind Staat und Markt zwei unterschiedliche Objekte, die einander zwar beeinflussen, in der Analyse aber klar voneinander getrennt werden können. Der Staat spielt beim Aufbau von Märkten eine Reihe wichtiger Rollen. Märkte können sich nicht ohne die Definition von Eigentumsrechten, die Schaffung von Strukturen zur Steuerung der Industrie und die Festlegung von Regeln für den Austausch und die Mechanismen der Marktüberwachung entwickeln.<sup>4</sup>

Die andere Seite, vertreten durch Karl Polanyi, sieht diese Beziehung aus einer völlig anderen Perspektive. Polanyi versteht den Aufbau des Marktes und den Aufbau des Staates als zwei Prozesse, die sich gegenseitig ergänzen und verstärken. Er wies darauf hin, dass Boden, Arbeit und Kapital im Gegensatz zu anderen für den freien Austausch auf dem Markt produzierten Waren „fiktive Waren“ sind, die nicht unabhängig vom Marktgeschehen produziert werden können. Arbeit ist eine menschliche Tätigkeit, Land wird künstlich aus seinem natürlichen Zustand herausgeschnitten, und das Geld, das in der Wirtschaft eines Landes zirkuliert, ist immer abhängig von ausreichend Vertrauen in die Regierung und deren Kredite. In einer Marktwirtschaft ist es stets Aufgabe des Staates, das Angebot dieser drei so wichtigen Güter zu regulieren.<sup>5</sup> Es ist daher unmöglich, den Marktaufbau unabhängig vom Staatsaufbau zu betrachten. Das Entstehen von Marktfunktionen ist selbst ein Ergebnis der Staatsbildung. Die Schaffung und Entwicklung von Märkten setzt die Schaffung staatlicher Funktionen voraus.

Unter der Prämisse der Anerkennung der Bedeutung des Staatsaufbaus für den Prozess der Marktkonstruktion unterteilt die Wirtschaftssoziologie ihre Analysen in zwei Perspektiven: den Staat als Akteur und den Staat als strukturelle Bedingung. Im ersten Fall setzt die Regierung, welche sich aus vielen Akteuren zusammensetzt, aktiv und bewusst aus unterschiedlichen Motivationen heraus verschiedene öffentliche Maßnahmen durch. Diese Maßnahmen können beabsichtigte oder unbeabsichtigte, positive oder negative Auswirkungen auf die Marktbildung und die Marktentwicklung haben. Im zweiten Szenario verhält sich die Regierung passiv, wenn es darum geht, den Aufbau und die Entwicklung des Marktes zu beeinflussen. Die Regierung bietet in diesem Fall lediglich eine politische Arena für eine Vielzahl von Akteuren, die ihre eigenen Interessen verfolgen und deren Nähe zur Regierung ihren Einfluss auf den öffentlichen politischen Entscheidungsprozess beeinflusst. Die Regierung wird hier als eine Organisationsstruktur betrachtet, in der die Verteilung der Macht und die Aufteilung von Funktionen zwischen den verschiedenen Bereichen einen starken Einfluss auf die öffentliche Politik und die Richtung der Marktentwicklung haben. Sie wird als eine wichtige Variable gesehen, die bestimmt, wo Wirtschaftstätigkeiten stattfinden.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Neil Fligstein: *The Architecture of the Market*, Princeton: Princeton University Press.

<sup>5</sup> Fred Block und Peters Evans: *The State and the economy*, in: Neil J. Smelser und Richard Swedberg (Hrsg.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, 2005, S. 505 – 506.

<sup>6</sup> Leon N. Lindberg und John L. Campbell: *The State and the Organization of Economic Activity*, in: John L. Campbell, J. Rogers Hollingsworth und Leon N. Lindberg (Hrsg.): *Governance of the American Economy*, New York: Cambridge University Press, 1991, S. 357 – 358.

## **Die Regierung als Akteur – eine industriepolitische Perspektive**

Zur Frage der Rolle von Regierungen als Akteuren im Marktbildungsprozess bietet die Literatur über die entwicklungspolitische Industriepolitik einen einfachen Rahmen, welcher auch zur Analyse der treibenden Kräfte hinter der schnellen Entwicklung der chinesisch-europäischen Frachtzüge genutzt werden kann.

Erstens weist die klassische entwicklungspolitische Literatur, die sich auf Japan und Korea konzentriert, darauf hin, dass der Developmentalismus zwar private Eigentumsrechte und eine Marktwirtschaft als grundlegenden Rahmen annimmt, sein Hauptziel jedoch darin besteht, Industrialisierung und ein nachhaltiges Wachstum des Pro-Kopf-BIP zu erreichen, für welches er auch langfristige staatliche Eingriffe in den Markt erlaubt. Gegenstand des Developmentalismus ist nicht nur das Wirtschaftssystem allein, sondern das gesamte politisch-ökonomische System. Die Bedeutung eines solchen Untersuchungsgegenstandes liegt darin, dass der Developmentalismus von der Existenz eines Nationalstaates ausgeht. Der klassische Wirtschaftsliberalismus vertritt die Auffassung, dass die Wirtschaft unabhängig von Politik und Nationalismus funktionieren muss. Im Gegensatz dazu ist der Developmentalismus im Wesentlichen eine Theorie und Praxis der Industrialisierung aus der Perspektive des Nationalstaates, bei der die Interaktion zwischen Politik und Wirtschaft eine sehr wichtige Rolle spielt. Nach entwicklungspolitischer Auffassung kann ohne das Zusammenspiel von Politik und Wirtschaft keine Industrialisierung stattfinden.<sup>7</sup>

Zweitens besteht das Ziel der staatlichen Industriepolitik darin, die Entwicklung derjenigen Industrien zu fördern, die eine hohe Wertschöpfung aufweisen und den größten Nutzen aus dem internationalen Handel eines Landes ziehen können. Die vergleichende wirtschaftspolitische Literatur zum Thema Entwicklungspolitik begann mit der Analyse des japanischen Wirtschaftswunders der frühen 1980er Jahre. Chalmers Johnson argumentiert in seinem Buch „MITI and the Japanese Miracle“, dass zwar alle kapitalistischen Länder Marktwirtschaften sind, sich aber stark bezüglich der Rolle ihrer Regierungen im Wirtschaftsleben unterscheiden. Johnson differenziert zwischen Regulierungsbehörden und Entwicklungsregierungen. Erstere, beispielhaft zu finden in den USA, befassen sich nur mit der Festlegung und Regulierung von Spielregeln und überlassen den Aufstieg und Fall bestimmter Branchen dem Markt. Letztere hingegen, beispielhaft zu finden in Japan, befassen sich stark mit der Frage, welche Industriestruktur ein Land haben muss, um seine eigenen Vorteile im internationalen Handel zu maximieren. Eine Entwicklungsregierung ist der Ansicht, dass die strategische Bedeutung einer Branche für ein Land umso höher ist, je größer ihre Wertschöpfung im internationalen Handel ist. Dieser Perspektive zufolge sollten Regierungen die ihnen zur Verfügung stehenden politischen Instrumente nutzen, um strategisch wichtige Industrien zu fördern.

Im Gegensatz zur individualistischen Methodik der neoklassischen Ökonomie betrachtet eine solche industriepolitische Analyse nicht einzelne Unternehmen, sondern konzentriert sich auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen eines Nationalstaates oder eines Ortes. „Die westliche Wirtschaftswissenschaft hat die Rolle des Staates

---

<sup>7</sup> Yasusuke Murakami: *An Anticlassical Political-Economic Analysis: A Vision for the Next Century*. Stanford: Stanford University Press, 1996: S. 145 – 146.

immer wieder abgewertet und es versäumt, den sich mit der Wirtschaft befassenden kollektiven Akteur als eine Einheit zu sehen, die konzeptuell mit dem individuellen Akteur vergleichbar ist.“<sup>8</sup> Ein japanischer Beamter des Ministeriums für internationalen Handel und Industrie wies darauf, dass „Industriepolitik nur aus Sicht des souveränen Staates und auf Grundlage der verfügbaren Ressourcen betrachtet werden kann. Industriepolitische Fragen wie die nationale Sicherheit und die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit können nicht losgelöst von den Voraussetzungen der Koexistenz souveräner Staaten betrachtet werden.“<sup>9</sup> Mit anderen Worten: Der Schwerpunkt der Industriepolitik liegt auf dem allgemeinen öffentlichen Interesse und nicht auf der Rentabilität einzelner Unternehmen.

Ein wesentlicher Grund dafür, dass die Regierungen von Entwicklungsländern industriepolitische Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung strategischer Industrien ergreifen, besteht darin, dass der Markt selbst nicht in der Lage ist, eine solche industrielle Entwicklung in einem Post-Entwicklungsland zu gewährleisten. Stattdessen ist die wirtschaftliche Entwicklung eines Post-Entwicklungslandes mit einer Reihe interner Widersprüche konfrontiert. Die niedrige Produktivität erfordert niedrige Zinssätze, um Investitionen zu fördern, aber auch hohe Zinssätze, um Ersparnisse anzuziehen. Gleichfalls erfordert sie niedrige Wechselkurse, um die Exporte zu fördern, aber auch hohe Wechselkurse, um die Last der Bedienung der Auslandsschulden und der Importe zu erleichtern. Post-Entwicklungsländer müssen ihre jungen Industrien im internationalen Wettbewerb schützen, müssen aber gleichzeitig den Freihandel fördern, um ihren eigenen Importbedarf zu decken. Aufgrund dieses Ungleichgewichts müssen die Regierungen von Post-Entwicklungsländern häufig in den Markt eingreifen und dabei die widersprüchlichen Bedürfnisse aller Beteiligten berücksichtigen. Selbst auf ein und demselben Markt sehen sich Kapitalnutzer und Kapitalsparer, Importeure und Exporteure infolge staatlicher Eingriffe oft mit unterschiedlichen Marktpreisen konfrontiert. Mit anderen Worten: Auf den Märkten der spät-entwickelenden Länder findet der Staat nicht nur keine Preise, die den Markt korrekt widerspiegeln, sondern er muss die Preise oft absichtlich falsch ausrichten, um profitable Investitionsmöglichkeiten zu schaffen.<sup>10</sup>

Es gibt eine wirtschaftliche Begründung für eine solche staatliche Industriepolitik, die die Preise absichtlich verschiebt, um den Unternehmen ein bestimmtes Rentabilitätsniveau zu sichern und sie so zu motivieren, sich an jungen Industrien zu beteiligen. Im Gegensatz zur westlichen neoklassischen Ökonomie, die die kapitalistische Marktwirtschaft in völlig abstrakter Form studiert, legt die entwicklungspolitische Ökonomie den Schwerpunkt auf die Untersuchung der konkreten historischen Prozesse der Produktion, der Verteilung, des Austauschs und des Konsums im Prozess der Industrialisierung.<sup>11</sup> Yasusuke Murakami wies darauf hin, dass die allgemeine Tendenz im Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung darin besteht, dass in

---

<sup>8</sup> Gao Bai: *Wirtschaftsideologie und die japanische Industriepolitik: Der Developmentalismus zwischen 1931 und 1965*, Shanghai: Shanghai People's Press, 2008 (1997), S. 32.

<sup>9</sup> Ebd., S. 32 – 33.

<sup>10</sup> Alice H. Amsden: *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press, 1989, S. 13.

<sup>11</sup> Yasusuke Murakami: *An Anticlassical Political-Economic Analysis: A Vision for the Next Century*. Stanford: Stanford University Press, 1996.

Branchen wie der Landwirtschaft, die stark von der Natur beeinflusst werden, tendenziell ein Rückgang der Grenzerträge oder ein Anstieg der Grenzkosten zu beobachten ist, während in Branchen, in denen der Mensch eine größere Rolle spielt, häufig ein Anstieg der Grenzerträge oder ein Rückgang der Grenzkosten zu beobachten ist. Wenn also eine Erhöhung des Produktionsniveaus in einem jungen Wirtschaftszweig zu einem Rückgang der Grenzkosten und einem Anstieg der Grenzerträge führt, werden die Unternehmen dieses Wirtschaftszweigs schließlich in der Lage sein, international wettbewerbsfähig zu werden.<sup>12</sup>

In der klassischen entwicklungsorientierten Industriepolitik Ostasiens, wie sie von Japan und Korea vertreten wird, besteht die Industriepolitik der Entwicklungsregierung nicht darin, einen „Champion“ unter vielen Unternehmen auszuwählen und die Ressourcen auf ihn zu konzentrieren, sondern vielmehr darin, den oligopolistischen Wettbewerb zu fördern, in dem einige wenige starke Unternehmen in einer Branche im Sinne der Entwicklung einer internationalen Wettbewerbsfähigkeit miteinander konkurrieren können. Entwicklungspolitische Regierungen lehnen einen übermäßigen Wettbewerb mit dem Argument ab, dass angesichts der begrenzten Ressourcen eines Landes diese Ressourcen stark konzentriert werden müssen, damit die einheimischen Unternehmen gegenüber ausländischen Unternehmen wettbewerbsfähig werden können. Übermäßiger Wettbewerb bedeutet, dass die begrenzten Ressourcen einer Branche verwässert werden und letztlich keine Skalenvorteile entstehen.<sup>13</sup> „Die Industriepolitik versucht, die Vorteile niedrigerer Grenzkosten zu realisieren. Ziel ist die Aufrechterhaltung eines angemessenen Wettbewerbs in Branchen, in denen die Grenzkosten gesunken sind. Ohne eine solche Politik werden diese Industrien ihr Wachstumspotenzial nicht entfalten können“.<sup>14</sup>

## Chinesische Besonderheiten der Industriepolitik

Der größte Unterschied zwischen der Umsetzung der Industriepolitik in China und der in Japan und Südkorea, den Vertretern des klassischen Developmentalismus, liegt in der Stärke der lokalen Regierungen und der Präsenz von Staatsunternehmen in China.<sup>15</sup>

Bei der Erörterung der Industriepolitik in Japan und Korea genügt es im Allgemeinen, sich auf die Zentralregierung zu konzentrieren. Das funktioniert in China nicht. Die lokalen Regierungen in China sind wichtige Akteure bei der Formulierung und Umsetzung der Industriepolitik. Sie können die Industriepolitik der

---

<sup>12</sup> Yasusuke Murakami: *An Anticlassical Political-Economic Analysis: A Vision for the Next Century*. Stanford: Stanford University Press, 1996: S. 146 – 148.

<sup>13</sup> Gao Bai: *Wirtschaftsideologie und die japanische Industriepolitik: Der Developmentalismus zwischen 1931 und 1965*, Shanghai: Shanghai People's Press, 2008 (1997), S. 41.

<sup>14</sup> Yasusuke Murakami: *An Anticlassical Political-Economic Analysis: A Vision for the Next Century*. Stanford: Stanford University Press, 1996: S. 183.

<sup>15</sup> Zum BIP-Wettbewerb der Lokalregierungen siehe Zhou Li'an: *Studie zur Förderung des Wettbewerbsmodells chinesischer Lokalkader*, in: *Jingji Yanjiu (Economic Studies)*, Nr. 7, 2007, S. 36-50. Zur Rolle der staatlichen Unternehmen in der Industriepolitik siehe Liu Xiaolu: *Reform und Politikanpassung des Kategoriensystems staatseigener Betriebe aus industriepolitischer Perspektive*, verfügbar auf China.com, 24. März 2017, unter: [http://www.china.com.cn/opinion/think/2017-03/24/content\\_40495116.html](http://www.china.com.cn/opinion/think/2017-03/24/content_40495116.html).

Zentralregierung nicht nur selektiv nach ihren eigenen Präferenzen auslegen, sondern in einigen Fällen sogar eine lokale Industriepolitik formulieren, die der Industriepolitik der Zentralregierung widerspricht. Die Bereitstellung von Subventionen für Industrien, die sie entwickeln wollen, ist ein wichtiges Mittel, mit dem die Lokalregierungen in China ihre Industriepolitik betreiben. Dieser harte Wettbewerb zwischen den lokalen Regierungen spielte eine sehr wichtige Rolle bei der Entwicklung des Schienenlogistikmarktes und insbesondere der CRE-Züge. Der Handel zwischen China und Europa war lange Zeit stark vom Seeverkehr abhängig, doch allein im Jahr 2016 wurden inzwischen mehr als 1702 Transporte zwischen China und Europa mit Zügen mit jeweils 41 Standardcontainern durchgeführt. Dies wäre ohne den Wettbewerb der lokalen Regierungen nicht denkbar.

Ein weiterer großer Unterschied zwischen China, Japan und Korea besteht darin, dass chinesische staatseigene Unternehmen oft eine sehr wichtige Rolle bei der Umsetzung und Durchsetzung der Industriepolitik der chinesischen Regierung spielen. Da die chinesische Regierung die Manager staatlicher Unternehmen ernennt, hat sie theoretisch viel mehr Einfluss auf staatliche, als auf private und ausländische Unternehmen. In der Praxis werden industriepolitische Maßnahmen häufig durch Verwaltungsanweisungen umgesetzt. Die für die Umsetzung der industriepolitischen Maßnahmen verantwortlichen staatlichen Unternehmen haben dabei ein Branchenmonopol. Staatliche Unternehmen sind im Allgemeinen die Hauptakteure bei der Umsetzung der Industriepolitik der zentralen und lokalen Regierungen. Obwohl staatliche Unternehmen seit der Reform und Öffnung nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten müssen, sind sie immer noch die Hauptakteure bei der Umsetzung der staatlichen Industriepolitik. Sie werden gebraucht, wenn die Zentralregierung und die lokalen Regierungen Unternehmen benötigen, um in einem bestimmten Bereich tätig zu werden, in dem keine Marktbedingungen herrschen. Das Vorhandensein staatlicher Unternehmen und ihre Bedeutung in der chinesischen Wirtschaft haben auch den Betrieb der chinesisch-europäischen Frachtzüge geprägt.

## **Regierungen als strukturelle Bedingung**

Eine Perspektive, die den Staat als strukturelle Bedingung im Prozess der Marktbildung sieht, kann bei der Erklärung der Unterschiede zwischen den verschiedenen Städten, welche die chinesisch-europäischen Frachtzüge betreiben, helfen. Drei strukturelle Einflüsse des Staates sind für eine Analyse der Entwicklung dieser Frachtzüge besonders wichtig.

Die erste ist die Verteilung der Macht und die Aufteilung der Funktionen innerhalb der Regierung als Organisationsstruktur. Diese Arbeitsteilung wirkt sich auf die Machtspiele aus, die die verschiedenen politischen Abteilungen innerhalb der Regierung bei der Formulierung und Umsetzung von Industriepolitik in ihrem jeweiligen Interesse spielen. An diesen Spielen sind nicht nur die verschiedenen Zweige der Regierung beteiligt, sondern oft auch gesellschaftliche Kräfte, die spezifische Beziehungen zwischen Regierung und Unternehmen bilden. Die Art dieser Beziehungen hat einen erheblichen Einfluss darauf, wie und welche Politik gemacht wird und wie sie

von der Regierung umgesetzt wird.<sup>16</sup> Mit anderen Worten: Die Fähigkeit der Regierungen, zu intervenieren, zu regulieren und zu moderieren, sowie die Beschränkungen, die dem staatlichen Eingreifen durch die gegensätzliche Macht verschiedener gesellschaftlicher Akteure auferlegt werden, haben einen erheblichen Einfluss auf den Aufbau der CRE-Logistikplattformen. Wenn die Hauptverantwortlichen einer Lokalregierung starke politische Präferenzen haben und die Behörden, die die Politik formulieren und umsetzen, eher zentralisiert sind, kann man in der Regel davon ausgehen, dass die Lokalregierung eher dazu neigt, eine kleinere Anzahl von Unternehmen als Akteure bei der Umsetzung und Durchsetzung ihrer Politik einzusetzen, und sich im Allgemeinen eher auf ein einziges staatliches Unternehmen verlässt. Wenn es keine eindeutigen politischen Präferenzen unter den wichtigsten Führungskräften der Lokalregierung gibt, wenn die Befugnis zur Formulierung der Politik an bestimmte Fachabteilungen delegiert wird und wenn diese Befugnis zur Formulierung und Umsetzung der Politik dezentralisiert ist, ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass diese Machtstruktur vielfältigere und stärker integrierte Branchenplattformen hervorbringt. Selbstverständlich gibt es zwischen diesen beiden Polen zahlreiche Zwischenstufen.

Zweitens ist der Staat eine wichtige strukturelle Bedingung für die Verteilung von Ressourcen.<sup>17</sup> Besonders deutlich wird dies in China. Hier beschließt die Regierung spezifische industriepolitische Maßnahmen in der Regel mit ausdrücklichen Anweisungen zur Mittelzuweisung. Diese können ein breites Spektrum umfassen, das von direkten finanziellen Zuwendungen bis zur Bereitstellung von Krediten, Grundstücken und Steuererleichterungen reicht. Für die Unternehmen spielen solche industriepolitischen Maßnahmen eine wichtige Rolle bei der Steuerung der Ressourcenallokation. Wenn sich Unternehmen aktiv an Branchen beteiligen, die durch die Politik der Regierung gefördert werden, haben sie zwangsläufig einen besseren Zugang zu Ressourcen. Gleichzeitig bedeutet diese Mittelzuweisung auch eine Verringerung der staatlichen Mittel in anderen Bereichen. Derartige industriepolitisch bedingte Veränderungen in der Ressourcenallokation können oft einen wichtigen Faktor für die Unternehmensleistung darstellen.

Weitere Aspekte der Regierung als strukturelle Bedingung für die Beeinflussung der Richtung der Marktbildung sind schließlich das politische Paradigma der Regierung, insbesondere das der Zentralregierung, und der Einfluss des jeweiligen politischen Erbes auf die Entwicklung der chinesisch-europäischen Frachtzüge durch einzelne Lokalregierungen. Ein solches politisches Paradigma „besteht aus einem Umsetzungsplan, der in Form einer Politik ausgedrückt wird, und den Mitteln zur Erreichung eines Ziels, die in Form von Grundsätzen für das Regierungshandeln ausgedrückt werden.“<sup>18</sup> In Diskussionen über die Industriepolitik stellt ein politisches Paradigma eine vorherrschende Ansicht, einen politischen Grundsatz oder eine maßgebliche Ansicht dar. Als solches dient es als Rahmen für

---

<sup>16</sup> Leon N. Lindberg und John L. Campbell: *The State and the Organization of Economic Activity*, in John L. Campbell, J. Rogers Hollingworth und Leon N. Lindberg (Hrsg.): *Governance of the American Economy*. New York: Cambridge University Press, 1991, S. 358 – 359.

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> Frank Dobbin: *Forging Industrial Culture*. Princeton: Princeton University Press, 1994, S. 19.

Regierungsbeamte, Unternehmer und die breite Öffentlichkeit, um relevante wirtschaftliche Phänomene zu verstehen, und ist in der Regel die Grundlage für Erwartungen der verschiedenen Wirtschaftsakteure bezüglich der Richtung der industriellen Entwicklung.<sup>19</sup> In Chinas politischem Umfeld, in dem lokale Regierungsbeamte von der Zentralregierung ernannt werden, ist das politische Paradigma der Zentralregierung für die lokalen Regierungen sogar noch wichtiger. Es gibt den lokalen Regierungsbeamten nicht nur eine „Sichtweise“ vor, um wirtschaftliche Phänomene zu verstehen, sondern hindert sie auch daran, einen unabhängigen Standpunkt einzunehmen und denselben Politikbereich aus unterschiedlichen Perspektiven zu betrachten.

## Struktur des Buches

Die oben erörterten Aspekte bieten eine wichtige Perspektive für unsere empirische Analyse.

Fünf Großstädte, die chinesisch-europäische Frachtzuglinien betreiben, wurden als Fallstudien für diese empirische Studie ausgewählt: Chongqing, Yiwu, Chengdu, Zhengzhou und Wuhan. Diese Städte wurden ausgewählt, weil sie zum einen hervorragende Ergebnisse beim Betrieb der Züge erzielt haben und zum anderen repräsentativ sind. Chongqing ist ein Pionier beim Betrieb von CRE-Zügen; Chengdu ist ein Nachzügler; Zhengzhou ist typisch für eine Stadt, die nicht über ein großes und die Züge unterstützendes lokales Produktionscluster verfügt, ist aber trotzdem bei der Entwicklung der Züge erfolgreich; Wuhan hat ein einzigartiges Entwicklungsmodell, das sich durch Inklusion und Ausgewogenheit auszeichnet; und Yiwu ist die einzige Stadt, die eine Logistikplattform entwickelt hat, die hauptsächlich von privaten Unternehmen betrieben wird. Für jede Fallstudie haben wir umfangreiche Literaturrecherchen durchgeführt und die zuständigen Regierungsstellen und Unternehmen der Städte befragt.

In der politischen Ökonomie der chinesisch-europäischen Frachtzuglinien konzentriert sich die Regierung als strukturelle Bedingung, die die Marktkonstruktion beeinflusst, auf zwei Beziehungspaare. Diese beiden Beziehungspaare sind die Hauptlinien unseres Verständnisses der aktuellen Situation des Zugbetriebs. Dazu gehören sowohl die Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den lokalen Behörden als auch die Beziehungen zwischen der China Railway Corporation – die faktisch vom Eisenbahnministerium, dem zuständigen Ministerium, in ein zentrales Unternehmen umgewandelt wurde – und den lokalen Behörden bei der Umsetzung der Entwicklung der Bahnlinien. Ein Kapitel in diesem Buch ist daher der Position der China Railway Corporation bei der Entwicklung der Bahnlinien gewidmet. Das andere Paar sind die Beziehungen zwischen staatlichen Unternehmen und privaten Unternehmen. Die Spannung in diesem Verhältnis zeigt sich in der Toleranz der Städte gegenüber den Logistikplattformen, welche die Züge bedienen.

Aus dieser Perspektive sind die chinesisch-europäischen Frachtzüge innerhalb der Logistikindustrie in der Tat eine tragende Industrie zur Förderung der BRI, zur

---

<sup>19</sup> Gao Bai: Wirtschaftsideologie und die japanische Industriepolitik: Der Developmentalismus zwischen 1931 und 1965, Shanghai: Shanghai People's Press, 2008 (1997), S. 17.

Öffnung Chinas in Richtung Westen und zur wirtschaftlichen Integration des eurasischen Kontinents. Die energische Förderung der Logistikwege auf dem Landweg in Form des Bahnverkehrs durch die Regierung ist ein Mittel zur Entwicklung des internationalen Handels zwischen China und den Ländern entlang der Strecke.

Wir können die staatliche Industriepolitik jedoch nicht mit denselben Kriterien messen, mit denen die Erfolge von Unternehmen normalerweise gemessen werden. In der Literatur zum klassischen Developmentalismus steht die Industriepolitik der Entwicklungsregierungen in direktem Gegensatz zu den Prinzipien des Marktes und des Gewinnprinzips. In der freien Marktwirtschaft, wie sie in Großbritannien und in den USA vorherrscht, wird die Wirtschaft als ein Instrument betrachtet, das von den Aktionären zur Gewinnerzielung eingesetzt wird. Die Regierungen von Entwicklungsländern hingegen wählen keine nationalen „Champions“ aus, sondern setzen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auf oligopolistischen Wettbewerb, unter dem einige wenige führende Unternehmen auf den heimischen Märkten konkurrieren.