

Doris Fischer*

Wettbewerb und Regulierung im chinesischen Telekommunikationssektor: Herausforderung für ausländische Investoren

1 Einleitung

Seit kurzem kann sich die Volksrepublik China rühmen, der weltweit größte Markt für Telekommunikation – gemessen an der absoluten Zahl der Nutzer – zu sein. Diese Tatsache allein kann begründen, warum es sinnvoll ist, sich mit der Entwicklung des Marktes in China auseinander zu setzen. Tatsächlich gibt es bereits heute ein großes Interesse am chinesischen Telekommunikationsmarkt im Ausland. Da aber die Erfahrung mit der Entwicklung anderer Branchen in China lehrt, dass die absolute Größe des Binnenmarktes noch keine Garantie für ein erfolgreiches Engagement ausländischer Unternehmen ist, erscheint es notwendig, die Entwicklungen der Branche genauer zu beleuchten.

Tabelle 1: Entwicklung ausgewählter Telefonservicebereiche

	Yuan	1990	1995	2000	2001	2002	3.Q. 2003
Umsatz Telekommunikation	Mrd.	10,96	87,55	455,99	409,88	520,11	
Ferngesprächsverbindungen	Mrd.	1,06	9,7	21,08	22	19,28	
Lokale Festanschlüsse	Mio.	6,85	40,96	144,83	180,37	214,22	250,47
Mobilnetzabonnenten	Mio.	0,02	3,63	84,53	145,22	206,01	249,97
Paging-Abonnenten	Mio.	0,44	17,43	48,84	36,06	18,72	
Festnetzanschlüsse je 100 Einw.		1,1	4,66	20,1	25,9	33,6	
Mobiltelefone je 100 Einwohner				6,77	11,2	16,1	

Anmerkung: Die Angaben zum Branchenumsatz bis zum Jahr 2000 und ab dem Jahr 2001 sind nicht vergleichbar. Der Umsatz bis 2000 wird in „vergleichbaren Preisen des Jahres 1990“ angegeben, die Daten ab 2001 in „vergleichbaren Preisen des Jahres 2000“.

Quelle: *China Statistical Yearbook*, verschiedene Jahrgänge; Ministry of Information Industry, „2003 nian 1-9 yue tongxin hangye zhuyao zhibiao wancheng qingkuang“ („Wichtige Daten der Informationsindustrie für die Monate Januar bis September 2003“), in: www.mii.gov.cn, 24.10.2003.

Der vorliegende Beitrag tut dies, indem er zunächst die Faktoren analysiert, welche die aktuelle Faszination des Marktes ausmachen. Danach wird ein analytischer Rahmen für die Erfassung und Bewertung von Wirtschaftspolitik im Telekommunikationssektor eingeführt, der anschließend auf die chinesische Wirtschaftspolitik im Bereich Telekommunikation angewendet wird. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den bisherigen Ansätzen zu Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung. Ab-

schließend wird diskutiert, welche besonderen Herausforderungen der WTO-Beitritt Chinas für die chinesische Wirtschaftspolitik im Bereich Telekommunikation hervorbringt und wie vor diesem Hintergrund die gegenwärtige und zukünftige Wettbewerbssituation im chinesischen Telekommunikationssektor einzuschätzen ist.

2 Wachsende Bedeutung des chinesischen Telekommunikationsmarktes

Das wachsende internationale Interesse am chinesischen Telekommunikationsmarkt wird durch verschiedene Einflüsse genährt, die zum Teil in der Entwicklung und den Besonderheiten des chinesischen Marktes selbst liegen (Pull-Faktoren), zum Teil in Faktoren, die von außen auf den Markt einwirken (Push-Faktoren).

2.1 Pull-Faktoren der Bedeutung des chinesischen Telekommunikationsmarktes

Aufmerksamkeit wird der chinesischen Telekommunikationsbranche vor allem wegen der hohen **Wachstumsraten** während der neunziger Jahre zuteil (siehe Tabelle 1). Während die Telekommunikationsversorgung in China zu Beginn der neunziger Jahre mit nur 1,1 Festanschlüssen pro 100 Einwohner noch auf sehr niedrigem Niveau lag, hat sich seither die Versorgung der Bevölkerung mit Telekommunikation dramatisch verbessert. Insbesondere in den Städten wird ein beachtlicher Versorgungsgrad erreicht. Aber auch in ländlichen Regionen konnte das Festnetz ausgedehnt werden. Ende 2002 waren 87,90 Prozent

aller Dörfer an das Festnetz angeschlossen.

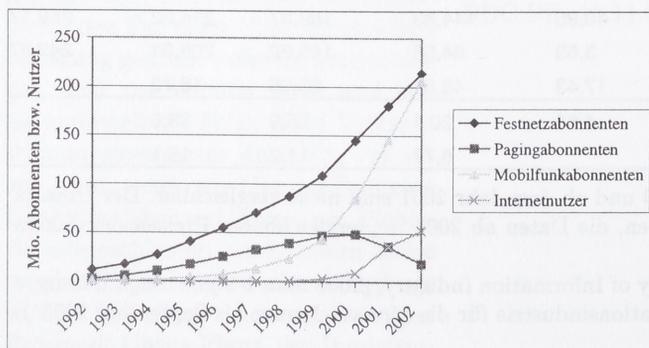
Das Geschäftsvolumen der Branche stieg in den neunziger Jahren um durchschnittlich mehr als 40 Prozent pro Jahr, also deutlich stärker als das Bruttoinlandsprodukt. Für das Jahr 2001 ergibt sich anhand der Daten des *Statistischen Jahrbuches* zwar eine negative Wachstumsrate, diese ist aber auf eine Umstellung des zugrunde gelegten Basisjahres für die Preise zurückzuführen. Würden die Angaben zum Geschäftsvolumen bis zum Jahr 2000

„in Preisen von 1990“ gemacht, wurde im Jahr 2001 auf der Basis der Preise von 2000 kalkuliert.

Die Entwicklung des chinesischen Telekommunikationsmarktes würde international nicht so viel Aufsehen erregen, wenn nicht das **Wachstumspotenzial** des Marktes als außerordentlich groß angesehen würde. Trotz der raschen Entwicklung der letzten Jahre ist der Ausbau der Telekommunikation in China in vielen Regionen noch auf Entwicklungslandniveau und auch in den Zentren Beijing, Shanghai und Guangzhou ist die Versorgungsdichte noch deutlich unter dem Niveau der Industrieländer. In der Vergangenheit wurden die offiziell formulierten Zeithorizonte für den Ausbau der Telekommunikation regelmäßig unterschritten,¹ und auch die Ziele, die das Ministry of Information Industry (MII) bezüglich der Entwicklung der Abonnenten von Telekommunikationsdienstleistungen im Rahmen des 10. Fünfjahresplanes formuliert hat, sind großen Teils bereits vorzeitig im Jahr 2003 Wirklichkeit geworden. Aktuelle Prognosen gehen weiter von einem Wachstum der Telekommunikationsbranche in China von deutlich über 10 Prozent aus.²

Ein genauerer Blick auf die Entwicklung zeigt, dass das rasche Wachstum des Marktes zugleich von einem kontinuierlichen **Strukturwandel** begleitet wurde. Lag der Schwerpunkt des Wachstums in der ersten Phase der neunziger Jahre vor allem in der Ausdehnung des Festnetzes und der Zahl der Festnetzanschlüsse (siehe Abbildung 1), so weitete sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre vor allem die Zahl der Paging-Abonnenten aus. Seit dem Jahr 2000 wird die Marktentwicklung in erster Linie durch die rasche Zunahme der Mobilfunkabonnenten getragen. Gleichzeitig konnte die Zahl der Festnetzabonnenten weiter ansteigen. Letzteres ist u.a. auf die wachsende Verbreitung des Internets zurückzuführen. Die Zahl der Paging-Nutzer nimmt dagegen seit dem Jahr 2001 absolut ab.

Abbildung 1: Abonnenten- bzw. Nutzerentwicklung ausgewählter Telekommunikationsdienstleistungen



Quelle: *China Statistical Yearbook*, verschiedene Jahrgänge.

Ursachen für diesen Strukturwandel sind in erster Linie Veränderungen in den absoluten und relativen Preisen und ein daraus resultierender Wandel in den Konsumge-

wohnheiten. So waren die Bereitstellungskosten und die Wartezeiten für Festnetzanschlüsse zu Beginn der neunziger Jahre noch sehr hoch. In den frühen neunziger Jahren lagen die Installationskosten für einen Festnetzanschluss bei 2.000 bis 5.000 RMB und damit etwa gleich bzw. mehr als doppelt so hoch wie der Durchschnittslohn.³ Demzufolge waren private Festnetzanschlüsse noch nicht sehr verbreitet. 1992 waren nur 45 Prozent der städtischen und ca. 35 Prozent der ländlichen Anschlüsse in privaten Haushalten.⁴ Die Attraktivität des Paging bestand in dieser Situation darin, dass der Nutzer leicht zu kontaktieren war, und dann z.B. von einem öffentlichen Telefon oder einem Telefon seiner Arbeitsstätte zurückrufen konnte. Obwohl Mobiltelefone eine noch flexiblere Nutzung als Pager ermöglichen, waren sie in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre preislich häufig keine Alternative.⁵ Die vergleichsweise hohen Bereitstellungskosten und vor allem das Anfallen von Gebühren bei Anrufer und Angerufenem machten die Nutzung des Pager selbst noch für Mobilfunkabonnenten interessant.

Nachdem ab 1999 die Bereitstellungsgebühren für einen Festnetzanschluss deutlich gesenkt und ab Juli 2001 abgeschafft wurden, entfiel ein wichtiges Argument zugunsten des Paging im Vergleich zu Festnetzanschlüssen.⁶ Zugleich ist der Anteil der privaten Anschlüsse an allen Festnetzanschlüssen bis Ende 2002 auf 75 Prozent in der Stadt und 92 Prozent auf dem Land gestiegen. Aufgrund gesunkener Gerätepreise und eines heftigen, zum Teil illegalen Preiswettbewerbs zwischen den Mobilfunkanbietern⁷ ist Paging auch gegenüber der Mobiltelefonnutzung nur noch bedingt wettbewerbsfähig. Einen stärkeren Druck auf die Preise der Mobiltelefonie übt gegenwärtig die Einführung von *xiaolingtong*-Telephonie (PHP, personal access phone system) aus.⁸ Diese Technik, mit der es möglich ist, über mobile Endgeräte mit Hilfe des Festnetzes innerhalb einer Stadt/Region mobil zu Festnetzgebühren zu telefonieren, wird seit kurzem in einer rasch zunehmenden Zahl von chinesischen Städten angeboten und als Konkurrenz zu den Mobilfunkanbietern geduldet.

Ein weiterer wichtiger Aspekt stellt der **Technologiewandel** dar, der sich innerhalb des chinesischen Mo-

³Vgl. Lu Ding (2002), S.340. Für die Höhe der Bereitstellungskosten wurden vom damaligen Staatlichen Preisamt und dem Ministerium für Post und Telekommunikation Leitlinien erlassen. Vgl. Wang Junhao (2002), „Woguo dianxin pubian fuwu mianlin de wenti yu duice“ („Die Herausforderungen für 'universal service' in unserem Land und Gegenmaßnahmen“), in: *Jingji Guanli*, Nr.9, S.72.

⁴*China Statistical Yearbook 2003*, S.606.

⁵Vgl. Fischer, Doris (2000), „Telekommunikationsdienstleistung auf dem Weg in die Globalisierung“, in: *GVC informiert*, Jg.Nr.2, S.12-18.

⁶Vgl. Wang Junhao (2002), S.72.

⁷Offiziell sind die Mobilfunkgebühren mit einer monatlichen Grundgebühr von 50 RMB, Gesprächsgebühren von mind. 0,4 RMB pro Minute für Sprachübertragung und Entrichtung von Gebühren durch Anrufer und Empfänger staatlich vorgegeben. Tatsächlich häufen sich aber Beispiele, in denen die Anbieter in einzelnen Regionen oder Städten von diesen Vorgaben stark abweichen und mit Rabatten, festen Monatspauschalen und sonstigen Lockangeboten um die Gunst der Abonnenten werben. Vgl. z.B. Zhao Lei (2003), „Zhengfu jianguan wunai dianxin zifei xuepin“ („Die staatliche Aufsicht ist machtlos gegen die Verbrüderung bei den Telekommunikationsgebühren“), in: *Gongshang Shibao*, 7.4.2003.

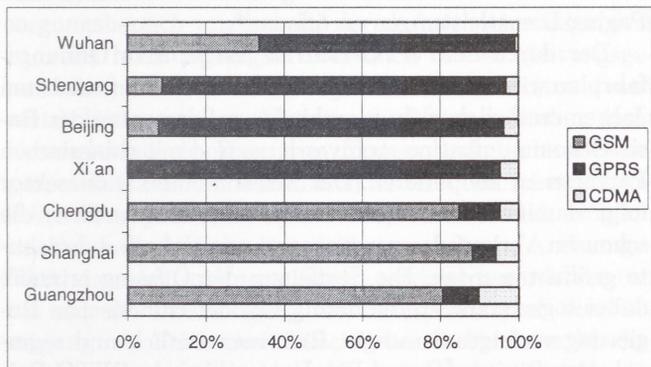
⁸Vgl. Gao Jianwei (2003), „'Xiaolingtong' tiaodou dianxinye shenjing“ („'Xiaolingtong' kitzelt den Nerv der Telekommunikationsbranche“), in: *Zhongguo Qiyejia*, Nr.4, S.86-89.

¹Vgl. Lu Ding (2002), „Building up China's Telecommunications Infrastructure“, in: Wong, John, Lu Ding (Hrsg.), *China's Economy Into the New Century - Structural Issues and Problems*, Singapore: Singapore University Press, S.328.

²Vgl. Skillnet (2003).

bilfunksektors abspielt: Zu Beginn der Entwicklung des Mobilfunknetzes hat China ausschließlich auf die zweite Generation (2G) der GSM-Technologie (Global System for Mobile Communication) gesetzt, die vor allem in Europa als einheitlicher Standard verbreitet ist. Der GSM-Standard wurde zunächst von beiden Mobilfunkanbietern, China Mobile und China Unicom, verwendet. Mit dem Übergang zur 2,5 bzw. 3. Generation der Mobilfunktechnologie hat China Mobile an der GSM-Technologie festgehalten und auf die Nachfolgestandards GPRS (2,5G) und WCDMA (3G) gesetzt.

Abbildung 2: Regionale Nutzung unterschiedlicher Mobilfunkstandards



Quelle: O.V. (2002), 2002-2003 IMI Consumer Behaviours & Life Styles Yearbook, Beijing: Beijing Broadcasting Institute Publishing House, Band 2.

China Unicom dagegen hat sich Anfang des neuen Jahrhunderts dafür entschieden, langfristig auf die CDMA-Technologie (Code Division Multiple Access) und deren Weiterentwicklungen CDMA1X (2,5G) und CDMA 2000 (3G) zu setzen, die in den USA Standard ist.⁹ Damit konkurrieren im chinesischen Markt heute beide Systeme nebeneinander. Zusätzlich existiert seit kurzem mit TD-SCDMA (time division synchronous code division multiple access) eine weitere Technologie der dritten Generation, die durch ein chinesisches Unternehmen entwickelt wurde. Zwar gilt TD-SCDMA noch als weniger ausgereift, trotzdem hat die chinesische Regierung in der jüngeren Vergangenheit mehrfach signalisiert, dass sie TD-SCDMA unterstützen will.¹⁰ Es ist daher gut denkbar, dass zum Beispiel die bisherigen Festnetzanbieter, China Telecom und China Netcom, die den Mobilfunkanbieter bereits mit „xiaolingtong“ Konkurrenzdruck machen, bei Erhalt von Mobilfunklizenzen im Jahr 2004 auf diesen TD-SCDMA setzen könnten. Schätzungen zufolge wird sich der Markt im Jahr 2006 in der Nutzung des 3G-Standards zu 67 Prozent auf WCDMA konzentrieren, während CDMA 2000 20 Prozent und TD-SCDMA 13 Prozent Marktanteil er-

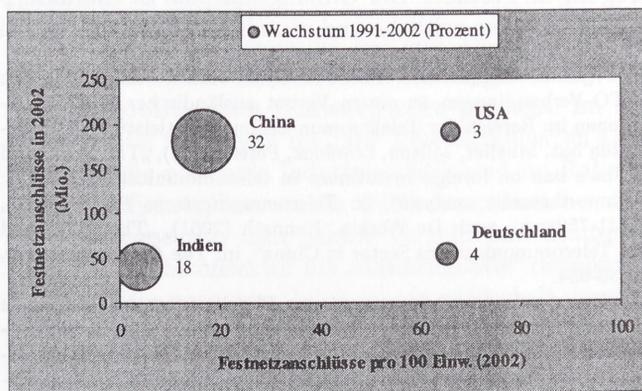
reichen könnten.¹¹

Gegenwärtig dominiert in China noch die GSM-Technologie mit ihrem Nachfolger GPRS. Wie aus Abbildung 2 erkennbar ist, liegt die Nutzung von GPRS und CDMA aber in einigen Regionen bereits auf vergleichbarem Niveau. Aufgrund der bereits erreichten Größe des chinesischen Mobilfunkmarktes und des Wachstumspotenzials, dass mit diesem Markt assoziiert wird, kann es für die weitere weltweite Entwicklung der Mobilfunktechnologie entscheidend sein, welcher dieser Standards sich langfristig in China durchsetzt.

2.2 Push-Faktoren der Bedeutung des chinesischen Telekommunikationsmarktes

Die positive Entwicklung des Telekommunikationssektors in China gewinnt zusätzlich an Attraktivität, wenn diese Entwicklung im weltweiten Vergleich gesehen wird. Dann wird deutlich, dass der Telekommunikationssektor in China nicht nur überdurchschnittlich gemessen an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung in China expandieren konnte, sondern dass China auch zu den am schnellsten wachsenden Telekommunikationsmärkten weltweit gehört. Die Abbildungen 3 und 4 veranschaulichen dies am Beispiel der Festnetz- und der Mobiltelefonie. China übertrifft die Industrieländer USA und Deutschland deutlich in der aktuellen Marktgröße und im Wachstum während des letzten Jahrzehnts. Dessen ungeachtet ist die Pro-Kopf-Versorgung mit Telekommunikation aber noch sehr niedrig, wodurch sich die Hoffnungen auf das Wachstumspotenzial des chinesischen Marktes erklären.

Abbildung 3: Festnetzmärkte im Vergleich



Anmerkung: Wachstum: durchschnittliches Jahreswachstum 1991-2002.

Quelle: International Telecommunication Unit, Weltbank.

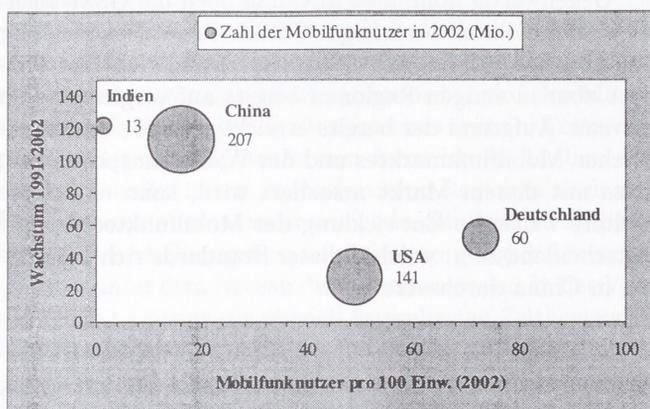
Indien konnte zwar in den letzten Jahren ein leicht höheres jährliches Durchschnittswachstum bei den Mobilfunknutzern erzielen als China, dies aber vor dem Hintergrund einer deutlich geringeren absoluten Zahl der Nutzer und einer deutlich niedrigeren Nutzerdichte.

⁹Vgl. Qian Chunhai, Xiao Yingkui (2003), „Wangluo waibuxing, shichang 'suoding' yu biaoazhun xuanze“ („Netzwerkexternalitäten, Markt 'lock-in' und die Auswahl von Standards“), in: *Zhongguo Gongye Jingji*, Nr.3, S.14-20; Hui Yuk-min, „Unicom sharpens focus on CDMA“, in: *South China Morning Post*, 28.11.2001.

¹⁰Vgl. z.B. *China Daily*, 29.08.2003. TD-SCDMA wurde durch die Firma Datang entwickelt und im Jahr 2000 von der International Telecommunication Unit als 3G-Standard anerkannt. Vgl. Huang Hui (2002), „Zhongguo 3G qidai zuchu miju“ („Chinas 3G wartet noch darauf, enträtselt zu werden“), in: *Liaowang*, 8.7.2002, S.35.

¹¹Vgl. Skillnet (2003), *TIMES in China 2004, Studie zu den TIMES-Märkten in China*, 2. erweit. und aktual. Auflage, Hamburg, S.43.

Abbildung 4: Mobilfunkmärkte im Vergleich



Anmerkung: Wachstum: durchschnittliches Jahreswachstum im angegebenen Zeitraum. Für Indien ist es das durchschnittliche Wachstum 1996-2002.

Quelle: International Telecommunication Unit; *Human Development Report*.

Ausgehend von den zuvor beschriebenen Faktoren des ausländischen Interesses am chinesischen Markt ist es wenig überraschend, dass die Verhandlungen zum Telekommunikationssektor im Rahmen der WTO-Beitrittsverhandlungen von China eine wichtige und schwierige Rolle spielten.¹² Der mit dem **WTO-Beitritt** festgeschriebene **Öffnungsfahrplan** für den chinesischen Telekommunikationsmarkt hat ganz entscheidend die Aufmerksamkeit für den chinesischen Telekommunikationssektor erhöht.¹³

Die Beitrittszusagen Chinas zur Öffnung des Telekommunikationssektors wurden nach unterschiedlichen Telekommunikationsdienstleistungen differenziert, wobei die sog. „Value Added Services“¹⁴ und Paging einem schnelleren Öffnungsfahrplan unterliegen als die mobile Sprach- und Datenübertragung oder die Sprach- und Datenübertragung im Festnetz. Der Öffnungsfahrplan ist charakterisiert durch eine zeitliche und räumliche Staffelung, wobei

¹²Vgl. für eine spieltheoretische Analyse, warum China bis zu den WTO-Verhandlungen an einem Verbot ausländischer Direktinvestitionen im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen festgehalten hat, Mueller, Milton, Lovelock, Peter (2000), „The WTO and China's ban on foreign investment in telecommunication services: a game-theoretic analysis“, in: *Telecommunications Policy*, Jg.24, S.731-759; vgl. auch De Woskin, Kenneth (2001), „The WTO and the Telecommunications Sector in China“, in: *The China Quarterly*, S.630-654.

¹³Das durch den Beitritt und das Beitrittsprotokoll ausgelöste breitere internationale Interesse am chinesischen Telekommunikationsmarkt verschleierte die Tatsache, dass China's Reformen im Bereich Telekommunikation bereits deutlich vor dem Beitritt einsetzen, da die Bedingungen für eine Öffnung des Telekommunikationssektors für Beitrittsländer zur WTO durch das sog. Vierte Protokoll zum General Agreement on Trade in Services, den Anhang zu Telekommunikation und das sog. Referenzpapier zur Telekommunikation vorstrukturiert sind. Vgl. Bronckers, Marco C.E.J., Bronckers, Larouche, Pierre (1997), „Telecommunications Services and the World Trade Organization“, in: *Journal of World Trade*, S.5-48; Zhang Bing (2001), „Assessing the WTO agreements on China's telecommunications regulatory reform and industrial reform“, in: *Telecommunications Policy*, Jg.25, S.465f.

¹⁴Hierzu zählen email, Informationsdienste, EDI, Mehrwert-Faxdienste etc. Für Details der aktuell in China geltenden Strukturierung der Telekommunikationsdienstleistungen in Basistelekommunikation und Mehrwertdienstleistungen siehe Ministry of Information Industry (2003), *Dianxin yewu fenlei mulu (Verzeichnis der Telekommunikationsdienstleistungen)*, 21.2.2003, www.mii.gov.cn.

die Öffnung jeweils mit den Städten Shanghai, Beijing und Guangzhou beginnt, dann auf 14 weitere Städte¹⁵ ausgedehnt wird und schließlich auf ganz China Anwendung findet. Zugleich wird mit jeder Stufe der zugelassene Anteil ausländischen Kapitals an Joint Venture ausgedehnt. Mit der letzten Öffnungsstufe werden in den Mehrwertdienstleistungen und beim Paging (2004) Beteiligungen von 50 Prozent zugelassen sein, in den Mobilfunkdienstleistungen (2007) und im Festnetzservice (2008) jeweils maximal 49 Prozent. Für die Öffnung von Internet- und Satellitendienstleistungen wurden keine schriftlichen Vereinbarungen getroffen, mündlich soll aber in Aussicht gestellt worden sein, Internet Service Bereitstellung und Satellitenservice analog zum Festnetzfahrplan zu öffnen und Internet Content Services analog zu den Value-added- und Paging-Dienstleistungen zu öffnen.¹⁶

Der durch den WTO-Beitritt festgezurrte Öffnungsfahrplan wird es ausländischen Investoren in den nächsten Jahren ermöglichen, in verschiedenen Segmenten der Basistelekommunikation zu investieren und mit chinesischen Partnern zu kooperieren. Der Telekommunikationssektor folgt damit dem Beispiel vieler anderer Branchen, die schon im Verlauf der vergangenen zweieinhalb Jahrzehnte geöffnet wurden. Die Staffelung der Öffnung erinnert dabei sogar stark an die häufig von der chinesischen Regierung verfolgte Strategie, Reformen zeitlich und regional gestuft einzuführen. Ein Unterschied der WTO-Beitrittsbedingungen zur früheren chinesischen Öffnungspolitik liegt darin, dass es sich nicht um eine experimentelle Öffnung handelt, die Öffnung und der damit verbundene Fahrplan also kaum revidiert werden können. Ein weiterer Unterschied liegt in der recht kurz gehaltenen Übergangsphase.

3 Wirtschaftspolitische Hintergründe der Telekommunikationsentwicklung in China

Die quantitativen und strukturellen Argumente, welche derzeit das Interesse des Auslands am chinesischen Telekommunikationssektor auslösen, geben allerdings kein vollständiges Bild des zu beobachtenden Wandels. Im Hintergrund sowohl der Ausdehnung der Telekommunikationsnetzwerke, der Zulassung von Standards sowie der Preispolitik, die heute Telekommunikation zu einem erschwinglichen Konsumgut macht, steht der Staat, bzw. die verschiedenen staatlichen Akteure, welche einzelne Aspekte der Wirtschaftspolitik im Bereich Telekommunikation aushandeln und durchsetzen.

¹⁵Chengdu, Chongqing, Dalian, Fuzhou, Hangzhou, Nanjing, Ningbo, Qingdao, Shenyang, Shenzhen, Xiamen, Xi'an, Taiyuan, Wuhan.

¹⁶Vgl. Sautédé, Eric (2002), „Telecoms in China: Towards a Post-WTO Shock Therapy?“, in: *China Perspectives*, Nr.41, Mai/Juni, S.36.

3.1 Reformen im Telekommunikationssektor als Aufgabe der Wirtschaftspolitik

Die Volksrepublik China ist bei weitem nicht das einzige Land, das sich mit der Aufgabe konfrontiert sieht, eine Netzwerkindustrie, von der lange Zeit angenommen wurde, sie müsse als staatliches Monopol organisiert sein, in eine Branche umzuwandeln, die offen für den nationalen und internationalen Wettbewerb ist. Auf internationaler Ebene hat sich erst in den achtziger Jahren die Meinung durchgesetzt, dass ein auf Wettbewerb zielender Ansatz der Wirtschaftspolitik für die Telekommunikationsindustrie angemessen sei. Früher wurde Telekommunikation, insbesondere Basistelekommunikation, als ein Versorgungsbereich angesehen, der dadurch charakterisiert ist, dass hohe Anfangsinvestitionen für ein (leitungsgebundenes) Netz anfallen, sog. irreversible Kosten (*sunk costs*). In der weiteren Nutzung der Netze entstehen dann Kostenvorteile in Form von Skalen- und Verbunderträgen, sodass Telekommunikation als ein klassisches „natürliches Monopol“ galt, in dem kein Wettbewerb möglich ist. Neuere technische Entwicklungen haben u.a. dazu geführt, dass der Anfangsaufwand verringert wurde, und so hat sich die Überzeugung verbreitet, dass auch die Versorgung mit Telekommunikation besser über den Marktwettbewerb organisiert werden kann.¹⁷ Auslöser für die Entwicklung war Großbritannien, das Anfang der achtziger Jahre grundlegende Reformen in der Telekommunikation einleitete. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurden die genannten Ideen von den Vertragsstaaten des GATT aufgegriffen und zum Bestandteil der Verhandlungen der Uruguay-Runde.¹⁸ Heute ist Telekommunikation expliziter Bestandteil des GATT-Vertragswerkes (siehe Fußnote 12).

Seit dem Einsetzen dieser Entwicklungen wurden Telekommunikationssektorreformen in zahlreichen Ländern eingeleitet. Diese sektoralen Reformen lassen sich anhand von drei Aspekten betrachten und vergleichen: Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung. Privatisierung bezeichnet den Abbau von staatlichen Eigentumsanteilen, Liberalisierung steht für eine größere Offenheit für Wettbewerb und einen Anstieg der Wettbewerbsintensität. Deregulierung bezieht sich auf das Ausmaß, in dem der Staat die Kontrolle bzw. direkte Lenkung des Sektors verringert (z.B. durch Abschaffung oder Vereinfachung von Genehmigungspflichten, Abbau von Preisvorgaben etc.).¹⁹

Vergleichende Studien der letzten Jahre zeigen, dass das Vorschreiten der Reformen in verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich ausfällt. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass die politischen und sozialen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern, die sich zum Bei-

spiel darin manifestieren, in welchem Umfang spezielle Interessengruppen auf die Telekommunikationspolitik wirken, Auswirkungen auf den Entschluss zu und den Umfang von Reformen haben.²⁰ Die Einführung von Wettbewerb, potenziell wie tatsächlichem, scheint stärkeren Einfluss auf die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Telekommunikation zu haben, als Privatisierung.²¹ Zudem wird von einigen Autoren inzwischen warnend darauf hingewiesen, dass in Abhängigkeit von den institutionellen Rahmenbedingungen, insbesondere den Besonderheiten der politischen Ordnung und der Rechtsordnung, es vereinzelt durchaus ökonomisch sinnvoll sein kann, auf weitgehende Privatisierung oder Deregulierung zu verzichten.²²

Im Umkehrschluss lässt sich aus den Ergebnissen derartiger Vergleichsstudien die Erkenntnis ziehen, dass es für die Analyse und Einschätzung von Entwicklungspotenzialen für Telekommunikation in China wichtig ist, die institutionellen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen mit einzubeziehen.²³ Nur auf dieser Basis können Aussagen darüber getroffen werden, mit welcher Wettbewerbssituation in der Telekommunikation in der näheren Zukunft zu rechnen ist, und ob sich das numerisch errechenbare Potenzial auch in ein tatsächliches Marktpotenzial für ausländische Interessenten umsetzen lassen wird.

3.2 Wirtschaftspolitik für den chinesischen Telekommunikationssektor

Die chinesische Wirtschaftspolitik im Bereich Telekommunikation zeichnet sich durch einen gewissen Konflikt aus: Der Ausbau der Telekommunikation wird grundsätzlich befürwortet und ist durch verschiedene wirtschaftspolitische Strategien in der Vergangenheit auch aktiv gefördert worden. Zugleich stehen die Entwicklungsstrategien für die Telekommunikation in einem Zielkonflikt zu anderen Politikfeldern und -zielen.

Die chinesische Regierung hat den Ausbau der Telekommunikation bereits Mitte der neunziger Jahre zum **industriepolitischen Schwerpunkt** gemacht. Im Zusammenhang mit einem im Jahr 1994 formulierten Leitfaden für die nationale Industriepolitik und im Rahmen des 9. Fünfjahresplans wurde Telekommunikation neben dem Energiesektor, dem Sektor Verkehr und Transport sowie dem Rohstoffsektor als „Basisindustrie“ definiert.²⁴ Seit Ende der neunziger Jahre wurde wiederholt deutlich formuliert, wie wichtig es für China ist, sich für das „Informationszeitalter“ und postindustrielle Entwicklungspfade

²⁰Vgl. Li Wei, Xu, Lixin Colin (2002), „The Political Economy of Privatization and Competition: Cross-Country Evidence from the Telecommunications Sector“, in: *Journal of Comparative Economics*, Vol.30, S.439-462.

²¹Vgl. Boylaud/Nicoletti (2000), S.21ff.

²²Vgl. Levy, Brian, Spiller, Pablo T. (1996), „A framework for resolving the regulatory problem“, in: dies. (Hrsg.), *Regulations, Institutions, and Commitment – Comparative Studies in Telecommunications*, Cambridge: Cambridge University Press, S.1-35.

²³Vgl. ähnlich Zhang Bing (2001), S.463f.

²⁴Für einen Überblick über die industriepolitischen Schwerpunkte der neunziger Jahre vgl. Fischer, Doris (2000b), *Aufbau einer Wettbewerbsordnung im Transformationsprozeß – Problematisierung am Beispiel der wettbewerbstheoretischen Diskussion und der Wettbewerbspolitik in der VR China*, Baden-Baden: Nomos 2000, S.414f.

¹⁷Vgl. z.B. Kurth, Matthias (2003), „Privatisierung/Deregulierung/Marktverfassung: Die Sicht der Regulierungsbehörde“, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg.4, Nr.3, S.343.

¹⁸Vgl. Bronckers/Larouche, S.5ff.

¹⁹Vgl. z.B. ders., S.344; Vogelsang, Ingo (2003), „The German Telecommunications Reform – Where did it come from, Where is it, and Where is it Going?“, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg.4, Nr.3, S.313f.; für die Umsetzung dieser drei Aspekte in vergleichbare Indikatoren, vgl. Boylaud, Olivier, Nicoletti, Guiseppa (2000), *Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications* (*Economic Department Working Papers, Nr.237*), Paris: OECD.

zu rüsten.²⁵ Im Rahmen der „Informatisierung“ (*xinxi-hua*) Chinas wird dem Ausbau der Telekommunikation eine zentrale und langfristige Rolle beigemessen.²⁶ Direkte Auswirkung der industriepolitischen Schwerpunktsetzung waren verstärkte Investitionen in die Telekommunikationsnetze und Bemühungen, ausländische Technologie einzukaufen, um technisch an internationale Entwicklungen anknüpfen zu können. Zur Beschleunigung des Netzwerkausbaus und zur Verbesserung der Qualität wurde außerdem ab Mitte der neunziger Jahre schrittweise mehr Wettbewerb zwischen nationalen Netzbetreibern zugelassen (siehe unten). Seit sich der Beitritt Chinas zur WTO abgezeichnet hat, konzentrieren sich die industriepolitischen Bemühungen darauf, die Branche international wettbewerbsfähig zu machen.

Ein **Zielkonflikt** zur industriepolitischen Schwerpunktsetzung entsteht durch den immer noch weitgehenden Anspruch der staatlichen Informationskontrolle und aus Ängsten um die nationale Sicherheit. Zwar gibt es inzwischen in China weitgehende Freiheiten in der privaten „bilateralen“ und der geschäftlichen Kommunikation. Die Möglichkeit aber, über moderne Telekommunikationsdienste in kurzer Zeit Informationen in größerem Umfang zu streuen, und die Gefahr, dass derartige Möglichkeiten politisch genutzt werden, veranlasst die chinesische Regierung in verschiedenen Bereichen immer wieder zum Aufbau von Restriktionen, welche die Nutzungsmöglichkeiten der Telekommunikation einschränken und bei potenziellen Investoren für Verunsicherung sorgen. Das Argument, dass die nationale Sicherheit gewahrt werden muss, geht über Fragen der Kommunikationsinhalte hinaus. Die chinesische Regierung ist auch daran interessiert, dass China in der Telekommunikation technologisch unabhängig vom Ausland ist und militärisch nicht durch unterentwickelte Telekommunikation ins Hintertreffen gerät.²⁷ Aufgrund derartiger Vorbehalte hat die chinesische Regierung in der Vergangenheit die Beteiligung von ausländischen Unternehmen an Telekommunikationsbetreibern untersagt und Versuche von Unicom in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, über rechtlich unklare Konstruktionen ausländisches Kapital anzuziehen, nach einer Weile rigoros unterbunden.²⁸

Ein weiterer Aspekt, der zum Teil in einen Konflikt mit den Bemühungen um den Ausbau und die Reform des Telekommunikationssektors tritt, ist das Dilemma zwischen Marktorientierung einerseits und dem politischen Ziel, Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen abzubauen, oder doch zumindest nicht größer werden zu lassen, andererseits. Bereits heute gibt es ein erhebliches Gefälle zwischen Regionen in der Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen. Die regional gestaffelte

Öffnung des Telekommunikationssektors im Rahmen des WTO-Beitritts (siehe oben) stellte aus der Sicht ausländischer Investoren kein größeres Problem dar, da neben den drei Metropolen und den 14 weiteren ausgewählten Städten für die zweite Öffnungsstufe bisher kaum weitere lukrative Märkte vorhanden sind. Gleichzeitig bedeutet die vermehrte Zulassung von nationalem und internationalem Wettbewerb eine Stärkung marktwirtschaftlicher Erwägungen bei den Netzbetreibern. Hierdurch droht eine weitere Vernachlässigung der eher unterentwickelten Regionen Chinas und damit eine Verstärkung des wirtschaftlichen Entwicklungsgefälles aufgrund eines Gefälles in der Ausstattung mit Telekommunikation (*digital divide*). In jüngerer Zeit wird daher in chinesischen Fachkreisen diskutiert, ob die durch den WTO-Beitritt eingeleiteten Veränderungen das Ziel des „universal service“ gefährden.²⁹

Ein zusätzlich erschwerendes Moment für die Durchsetzung branchenpolitischer Zielsetzungen entsteht im Bereich der Telekommunikation durch die Vielfalt der involvierten Interessengruppen bzw. Behörden. So konkurrieren und konkurrieren häufig nicht die Unternehmen als Netzbetreiber miteinander, sondern die dahinter stehenden Ministerien, welche die Netzwerke ursprünglich aufgebaut haben.³⁰ So weit es die Preis- und Investitionspolitik betrifft, sind neben dem Ministerium für die Informationsindustrie auch das Staatliche Preisamt und das Ministerium für Handel involviert. Fragen der Kontrolle von Inhalten, zum Beispiel im Internet, betreffen die Medienaufsichtsorgane. Diese Vielfalt von Zuständigkeiten bedingt unterschiedliche Interessen mit Blick auf die Entwicklung des Telekommunikationssektors. Ausgewirkt haben sich diese Interessenunterschiede insbesondere in den verschiedenen Restrukturierungsphasen in den vergangenen Jahren.

3.3 Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung

Von den drei Reformaspekten Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung ist in der Vergangenheit vor allem die **Liberalisierung** in Angriff genommen worden. Sichtbare Anstrengungen für die Zulassung von Wettbewerb setzten bereits 1994 ein. In diesem Jahr wurde dem chinesischen Telekom-Monopol, China Telecom, das noch wenig mehr als eine Abteilung des damaligen Ministeriums für Post und Telekommunikation (MPT) war, Konkurrenz durch die Gründung von China Unicom geschaffen. China Unicom gehörte dem Ministerium für Elektronikindustrie (MIE), dem Eisenbahnministerium, dem Stromministerium sowie weiteren 15 Staatsunternehmen (siehe Abbildung 5). Dem MIE unterstand außerdem mit Jitong ein neu gegründetes Unternehmen, das verantwortlich für die Entwicklung der ersten sog. „Goldenen Projekte“ war.³¹

²⁵Ziele und Instrumente der „Informatisierung“ wurden ausführlich in den 10. Fünfjahresplan integriert. Die entsprechenden Auszüge aus dem Fünfjahresplan sind zu finden in: Guojia xinxi zhongxin et al. (2002), *Zhongguo Xinxi Nianjian (China Information Almanac)*, Beijing: Zhongguo Xinxi Nianjian Qikanshe, S.533-538.

²⁶Vgl. Lü Xinjia et al. (2002), *Zhongguo Xinxihua (Chinas Informatisierung)*, Beijing: Dianzi Gongye Chubanshe, S.54.

²⁷Vgl. Wang Xueqing, Yin Wenquan (2002), „Woguo dianxinye gaige de mudi, mubiao, duixiang ji duice“ („Ziele, Gegenstand und Maßnahmen der Telekommunikationsreformen in unserem Land“), in: *Gaige*, Nr.3, S.36.

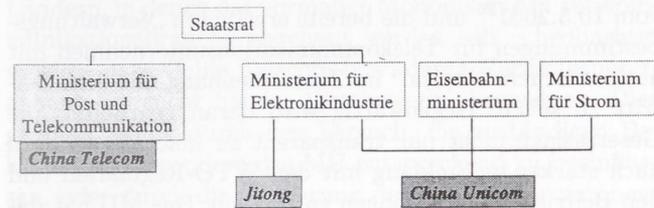
²⁸Vgl. Sautédé (2002), S.36f.

²⁹Vgl. z.B. Wang (2002). Hier zeigt sich, dass die WTO-Regulieren für ein Land, dessen Telefonnetz noch erhebliche Lücken aufweist, durchaus problematisch sein können.

³⁰Vgl. De Woskin, Kenneth (2001).

³¹Als „Goldene Projekte“ werden eine Reihe von nationalen Projekten bezeichnet, welche die „Informatisierung“ traditioneller Branchen, Behörden oder Funktionen zum Ziel haben.

Abbildung 5: Chinas Telekommunikationssektor – Struktur 1994

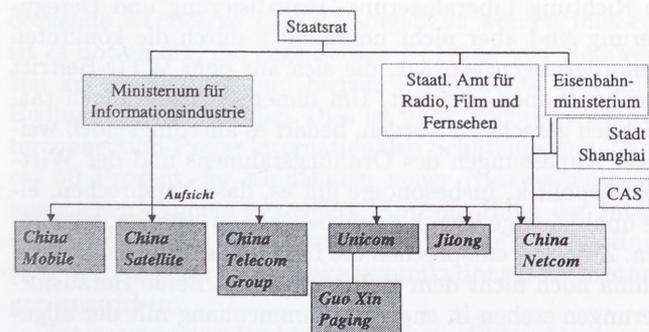


Quelle: Eigene Darstellung.

Der Wettbewerb zwischen China Telecom und Unicom war zu Anfang alles andere als fair. Zum einen war der interne Interessenkonflikt des MPT als zuständiger Behörde einerseits und Netzwerkbetreiber andererseits zu offensichtlich, zum anderen hatte Unicom zwar eine „Lizenz“ zum Wettbewerb, aber keine konkurrenzfähige finanzielle Ausstattung. Die Chancen von Unicom, dem ehemaligen Monopolisten ernsthafte Konkurrenz zu machen, waren dadurch begrenzt.³²

Ende der neunziger Jahre folgte daher eine Reihe von weiteren Schritten zur Restrukturierung des Sektors (siehe Abbildung 6). Im Zuge der Regierungsumbildung im Jahr 1998 wurde das Ministerium für die Informationsindustrie (MII) geschaffen, in dem das MPT und das MEI zusammenflossen. Ferner sollte, wie in anderen Branchen, eine deutlichere Trennung zwischen Unternehmen und Regierung durchgesetzt und das MII weitgehend auf die Funktionen einer Aufsichts- und Regulierungsbehörde beschränkt werden. Durch die Aufspaltung der China Telecom in vier Unternehmen (China Mobile, China Satellite, China Telecom Group, GuoXin (Paging)) wurde das ehemalige Monopol zerlegt. In einem weiteren Reformschritt wurde GuoXin Paging dem Unternehmen Unicom zugeschlagen, das dadurch finanziell gestärkt werden sollte.

Abbildung 6: Chinas Telekommunikationssektor – Struktur 1999/2000



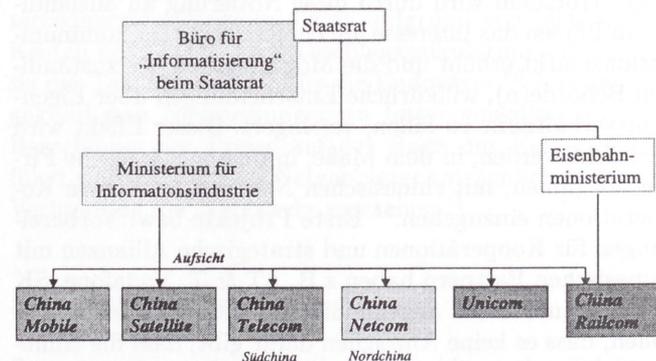
Anmerkung: CAS: Chinese Academy of Science.
Quelle: Fischer (2000).

³²Die mangelhafte finanzielle Ausstattung von Unicom begründet die Bereitschaft des Unternehmens, nach chinesischem Recht zumindest fragwürdige Konstruktionen über Tochterfirmen (Chinese-Chinese-Foreign) zur Anziehung von ausländischem Kapital zu kreieren.

Eine weitere Neuerung im Markt war 1999 die Genehmigung eines zusätzlichen Netzwerkbetreibers, der „China Network Communication Corp.“. Dieses Unternehmen war eine Kooperation zwischen dem Staatlichen Amt für Radio, Film und Fernsehen (SARFT), der chinesischen Akademie der Wissenschaften, dem Eisenbahnministerium und der Regierung der Stadt Shanghai (je 25 Prozent Eigentumsanteil). Es konnte auf die Glasfasernetzwerke des Eisenbahnministeriums und das Kabelnetzwerk der SARFT zurückgreifen.

Bis zum Jahr 2003 hat sich die Struktur im Telekommunikationssektor nochmals verändert (Abbildung 7). Im Jahr 2001 wurde die Aufspaltung der China Telecom Group in zwei Anbieter beschlossen. China Telecom erhielt im Jahr 2002 das Netzwerk von 21 Provinzen in Süd- und Westchina. China Netcom wurde neu geschaffen aus dem Zusammenschluss von zehn Provinz-Netzwerken der ehemaligen China Telecom im Norden Chinas, Jitong und dem zuvor existierenden China Netcom. China Unicom unterlag keinen Veränderungen, aber mit China Railcom hat sich ein weiterer Netzwerkbetreiber, hinter dem erneut das Eisenbahnministerium steht, etabliert.

Abbildung 7: Chinas Telekommunikationssektor – Struktur 2003



Quelle: Eigene Darstellung.

Als Ergebnis dieser mehrfachen Restrukturierung existieren heute insgesamt sechs nationale Betreiber von Telekommunikationsnetzwerken. Da nicht alle Betreiber Lizenzen für alle Geschäftsfelder haben, konkurrieren nur jeweils drei bis vier Betreiber in den Geschäftsfeldern Festnetz, Mobilfunk und Satellitenkommunikation.

- Festnetz:** China Telecom, China Netcom, Unicom, China Railcom
- Mobilfunk:** China Mobile, Unicom, eingeschränkt China Telecom und China Netcom (über *xiaolingtong*)
- Satellit:** China Satellite, Unicom, China Railcom

Die Verteilung der Marktanteile im Jahr 2002 zeigt, dass die Monopolstellung der ehemaligen China Telecom noch nachwirkt: Ihre Nachfolgeunternehmen China Mobile (36,7 Prozent Marktanteil) und China Telecom (33,1 Prozent) dominieren jeweils den Mobil- bzw. den Festnetzmarkt. China Netcom erreicht einen Marktanteil von 16,4 Prozent vor Unicom (12,4 Prozent) und den kleine-

ren Unternehmen China Satellite und Railcom, die gemeinsam weniger als 2,4 Prozent des Marktes auf sich vereinigen.³³

Während die Schaffung von mehreren Netzbetreibern sicher dazu beigetragen hat, Wettbewerb zu stimulieren, die Qualität der Netzwerkleistungen zu erhöhen, die Netzwerke zu vergrößern und den Preisdruck zu verschärfen, verdeutlicht die Geschichte der verschiedenen Restrukturierungen auch, dass im chinesischen Telekommunikationsmarkt noch nicht der (ökonomische) Wettbewerb über Existenz und Schicksal einzelner Unternehmen entscheidet. Bestenfalls lässt sich von einem staatlich gelenkten Wettbewerb sprechen, dessen Bedingungen durch die mehrfache Neuordnung der Eigentumsverhältnisse staatlich verändert wurden. Anschaulich werden die Unwegsamkeiten am Beispiel des Eisenbahnministeriums, dass in mehrfachen Anläufen versucht hat, einen eigenen Netzbetreiber aufzubauen.

Die praktischen Möglichkeiten für die chinesische Regierung hoheitlich in die Unternehmensstrukturen in der Telekommunikation einzugreifen sind allerdings bereits zurückgegangen, seit die größeren der Telekommunikationsbetreiber international IPOs (*initial public offerings*) anbieten konnten. Durch die Börsengänge im Ausland ist zwar noch keine wirkliche **Privatisierung** eingeleitet, da der größere Anteil des Eigentums weiterhin beim Staat liegt. Trotzdem wird durch diese Notierung an ausländischen Börsen das Interesse am chinesischen Telekommunikationsmarkt erhöht und die Möglichkeiten der zuständigen Behörde(n), willkürliche Entscheidungen über Eigentumsverhältnisse zu fällen, verringert. Dieser Effekt wird verstärkt werden, in dem Maße, in dem ausländische Firmen beginnen, mit chinesischen Netzbetreibern Kooperationen einzugehen.³⁴ Erste Projekte bzw. Vorbereitungen für Kooperationen und strategische Allianzen mit chinesischen Partnern haben z.B. AT & T, Vodafone, SK Telecom und Cisco angekündigt. Andererseits ist zu betonen, dass es keine Anzeichen dafür gibt, dass die chinesische Regierung die staatlichen Anteile an den Telekommunikationsanbietern in absehbarer Zeit unter 50 Prozent sinken lassen will.

Deregulierung konnte in China in der Vergangenheit nur eingeschränkt beobachtet werden. Die bisherigen Anstrengungen im Bereich Regulierung haben sich darauf konzentriert, die Netzbetreiber als Unternehmen zu schaffen, sie also aus dem Verwaltungsapparat der Unternehmen herauszulösen und selbstständig zu machen. Im zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit dem WTO-Beitritt hat die chinesische Regierung zudem versucht, mehr Transparenz in die Regulierung des Telekommunikationssektors zu bringen. So sind die Verab-

schiedung der „Telekommunikationsregeln der VR China“ vom 25.9.2000,³⁵ der „Verwaltungsbestimmungen zu Interconnection im öffentlichen Telekommunikationsnetz“ vom 10.5.2001³⁶ und die bereits erwähnten „Verwaltungsbestimmungen für Telekommunikationsunternehmen mit ausländischem Kapital“ im Zusammenhang mit dem Beitritt zu sehen. Gegenwärtig wird daran gearbeitet, die Gesetzeslage nicht nur transparent zu machen, sondern auch stärker in Einklang mit den WTO-Regularien und den Beitrittsversprechungen zu bringen. Das MII hat daher für den Winter 2003/2004 die Bekanntmachung eines Telekommunikationsgesetzes und eine Revision der Interconnection Regeln (siehe unten) angekündigt.³⁷

Die Zulassung von Unternehmen zur Basistelekommunikation erfolgt mittels einer Lizenzvergabe durch die „kompetenten Instanzen des Staatsrates für die Informationsindustrie“. Die Preise für Basistelekommunikation können gemäß den Telekommunikationsregeln staatlich vorgegeben, staatlich gelenkt oder über den Markt geregelt werden. Beklagt wird seit längerem, dass die unterschiedlichen Anbieter preispolitisch unterschiedlich behandelt werden. So setzen die Behörden für den „dominanten Anbieter“ in der Festnetz- und Mobiltelefonie die Preise fest, und erlauben kleineren Marktkonkurrenten Preisabschläge von den Preisen des dominanten Anbieters von bis zu 10 Prozent. Bei einer Betrachtung der preispolitischen Realität zeigt sich allerdings, dass das Hauptproblem nicht in der Deregulierung liegt, sondern in der Rechtsumsetzung. Abweichungen und Verstöße gegen das geltende Recht sind offensichtlich weit verbreitet. Es kann nur spekuliert werden, inwieweit die zuständigen Behörden nicht willens oder nicht fähig sind, derartige Rechtsverstöße zu unterbinden.

4 Herausforderung WTO

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich wurde, sind die Veränderungen im chinesischen Telekommunikationssektor zwar durchaus aus wachstumsstrategischen und versorgungspolitischen Überlegungen heraus erklärbar. Die konkreten wirtschaftspolitischen Schritte in Richtung Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung sind aber nicht unerheblich durch die konkreten Anforderungen geprägt, die sich aus dem WTO-Beitritt ergeben haben, geprägt. Um diesen Anforderungen tatsächlich gerecht zu werden, bedarf es allerdings noch weiterer Anpassungen des Ordnungsrahmens und der Wirtschaftspolitik. Insbesondere gilt es, dass Versprechen, eine unabhängige Regulierungsbehörde zu schaffen, einzulösen. Zweitens entsprechen die Interconnection-Usancen in China noch nicht dem WTO-Standard. Beide Herausforderungen stehen in engem Zusammenhang mit der allgemeineren Forderung, einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen und unlautere Wettbewerbspraktiken zu unterbinden.

³³Vgl. Skillnet (2003), Ministerium für Informationsindustrie (2002b), „2002 nian tongxin fazhan tongji gongbao“ („Statistisches Kommuniqué zur Entwicklung der Telekommunikation“), in: <http://www.mii.gov.cn>, 1.4.2003.

³⁴Die rechtliche Grundlage für Investitionen wurde zeitlich parallel zum Beitritt der VR China zur WTO geschaffen. In den „Verwaltungsbestimmungen für Telekommunikationsunternehmen mit ausländischem Kapital“, die im Januar 2002 in Kraft getreten sind, werden die Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen für ausländische Investitionen analog zu den Beitrittsabmachungen geregelt. Vgl. Ministry of Information Industry (2002), „Waishang touzi dianxin qiye guanli guiding“, in: *Guowuyuan Gongbao*, Nr.2, S.26-28. Englische Übersetzung in: *China Economic News*, Jg.2002, Nr.15, S.12-14.

³⁵Staatsrat der VR China (2000), „Zhonghua Renmin Gongheguo Dianxin tiaoli“ („Telekommunikationsregeln der VR China“), in: *Guowuyuan Gongbao*, Nr.33, S.11-21.

³⁶Ministerium für Informationsindustrie (2001), „Gongyong dianxin wangjian hulian guanli guiding“ („Verwaltungsbestimmungen zu Interconnection im öffentlichen Telekommunikationsnetz“), unter: <http://www.mii.gov.cn/mii/zcfg/05-29-01.htm>.

³⁷*China Daily*, 17.8.2003.

4.1 Unabhängige Regulierungsbehörde

In China konnte in den vergangenen Jahren – wie in vielen Ländern, in denen das vormalige Monopol in der Telekommunikationsbranche abgebaut werden soll – beobachtet werden, dass China Telecom bzw. deren Nachfolgeunternehmen versucht haben, Wettbewerb abzuwehren. Dies geschah häufig durch den Versuch, die zuständigen Behörden, insbesondere das MII entsprechend zu beeinflussen, oder durch die Weigerung der Umsetzung von neuen Regeln. Dem Unternehmen und dem MII wurde dabei immer wieder vorgeworfen, die alte Monopolstellung und die engen Verbindungen zur Politik zu missbrauchen. In jüngerer Zeit bezog sich dieser Vorwurf zum Beispiel darauf, dass die Behörden die Nutzung der PHP-Technologie (*xiaolingtong*) durch China Telecom und China Netcom als Konkurrenzprodukt zur Mobiltelefonie dulden, obwohl diese beiden Unternehmen keine Mobilfunklizenz besitzen. Gegenteilige Vorwürfe, dass gerade die neuen Konkurrenten durch das MII im Wettbewerb begünstigt würden, gibt es allerdings auch. Ursächlich für die Vorwürfe aus beiden Lagern dürfte sein, dass dem MII keine Neutralität unterstellt wird, da es ursprünglich Eigentümer der Telecom war und gleichzeitig für den Ausbau der Telekommunikation in China als Fachministerium verantwortlich ist.

Konkrete Pläne für die Neuregelung der Aufsicht über den Telekommunikationssektor sind allerdings bisher nicht bekannt. Gerüchten zufolge soll diese Aufgabe eher bei der „Staatlichen Führungsgruppe für Information“ beim Staatsrat angesiedelt werden, dessen ständiges Arbeitsgremium das Büro für Informatisierung beim Staatsrat ist (siehe Abbildung 7).³⁸ Denkbar ist auch, dass ähnlich wie für das Banken-, Wertpapier- und Versicherungswesen eine spezielle Regulierungskommission unterhalb des Staatsrates eingerichtet werden wird.

4.2 Interconnection

Interconnection-Regeln sind die wichtigste Voraussetzung für erfolgreiche Liberalisierung und Deregulierung. Um Wettbewerb zu ermöglichen, ohne dass mehrere flächendeckende Netzwerke parallel aufgebaut werden müssen, ist es notwendig, die gegenseitige Nutzung von Netzwerken zu ermöglichen und hierfür transparente und faire Bedingungen zu schaffen. Dies ist umso wichtiger, als Interconnection-Preise internationalen Schätzungen zufolge ca. 50 Prozent der Einnahmen neuer Netzwerkanbieter ausmachen. Anders formuliert kann die Höhe der Interconnection-Preise sich entscheidend auf die Ertragssituation der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen auswirken.

Interconnection-Probleme waren in China bisher nur für die nationalen Wettbewerber relevant. Tatsächlich ist bekannt, dass es in der Vergangenheit immer wieder Konflikte sowohl um die Interconnection per se, um die Festlegung von Interconnection-Punkten und die Festlegung

der Interconnection-Preise gab.³⁹ Mit den Interconnection-Regeln aus dem Jahr 2001 sind erste Standards gesetzt worden. Die Regeln unterscheiden zwischen dem dominanten Anbieter (*dominant operator*) in einer Region, der sich dadurch auszeichnet, dass er die notwendigen Anlagen für die Basistelekommunikation kontrolliert, einen Marktanteil von über 50 Prozent an der lokalen Festnetztelefonie hält und dazu in der Lage ist, den Zutritt von Konkurrenten in den lokalen Telekommunikationsmarkt tatsächlich zu beeinträchtigen (§ 5(3)). Alle anderen Anbieter gelten als nicht dominant. Dominante Netzbetreiber sind verpflichtet, die Bedingungen für Interconnection mit ihrem Netzwerk transparent zu machen, und sie dürfen anderen Anbietern die Verbindung nicht verwehren. Insgesamt gilt, dass es für die Interconnection-Bedingungen der dominanten Netzbetreiber meistens Vorgaben durch die zuständigen Behörden gibt, während die nicht dominanten Netzbetreiber die Bedingungen bilateral aushandeln dürfen bzw. müssen. Für die Interconnection-Preise gibt es gesonderte Bestimmungen des MII, von denen nicht abgewichen werden darf. Gegenwärtig ist Interconnection zwischen Mobilfunknetzen kostenlos und die Verbindung von Mobilfunkgesprächen mit Festnetzleitungen kosten 0,06 RMB, wobei die Festnetzanbieter China Telecom und China Netcom diese Preise für deutlich zu niedrig ansehen. Bisher erfolgt die Berechnung der Interconnection-Preise in China aufgrund von historischen Kosten bzw. durch eine Abschlagskalkulation auf der Basis der Telefongebühren für die Endnutzer.⁴⁰ Mit den angekündigten Neuregelungen zu Interconnection soll eine Berechnung der Preise auf der Basis der Kosten eingeführt werden, die dem Netzanbieter tatsächlich durch die Verbindung der Netzwerke entstehen.⁴¹

5 Ausblick

Zusammenfassend präsentiert der chinesische Telekommunikationssektor momentan ein zwiespältiges Bild: Der großen Entwicklungsdynamik und der Einführung von Wettbewerb durch die Zulassung von konkurrierenden Netzbetreibern stehen eine recht unklare wirtschaftspolitische Linie und Mängel in der Regulierungspolitik gegenüber. Aus der Sicht potenzieller ausländischer Investoren ist der Markt aufgrund der Wachstumsdynamik sicher interessant und durch die Politik der letzten Jahre, insbesondere die Folgen des WTO-Beitritts, auch zugänglicher geworden. Diese Entwicklung könnte leicht zu einer Überschätzung des Marktpotenzials in der kurzen Frist führen, sofern nicht bedacht wird, dass die gewachsene Attraktivität und Öffnung des Marktes zeitgleich alle Weltmarkt Konkurrenten „in die Startlöcher“ lockt. Mit Blick auf die tatsächlichen Wettbewerbsbedingungen ist ferner zu berücksichtigen, dass die Umstrukturierungen im chi-

³⁹Vgl. Xu Yan (2001), „The impact of the regulatory framework on fixed-mobile interconnection settlements: the case of China and Hong Kong“, in: *Telecommunications Policy*, Nr.25, S.516ff.

⁴⁰Vgl. Chen Xiaohong, Ma Jun (2002), „Guanyu Zhongguo dianxin zifei tixi gaige de jiben kanfa“ („Grundgedanken zur Reform des Gebührensystems in Chinas Telekommunikation“), in: Guojia xinxi zhongxin et al. (Hrsg), *Zhongguo Xinxi Nianjian (China Information Almanac)*, Beijing: Zhongguo Xinxi Nianjian Qikan she, S.529.

⁴¹Vgl. *China Daily*, 17.8.2003.

³⁸Die Staatliche Führungsgruppe für Information gilt als die mächtigste Instanz in der Bestimmung der Telekommunikationspolitik. Der gegenwärtige Vorsitzende der Führungsgruppe ist der Minister für die Informationsindustrie. Siehe <http://www.chinanex.com/company/agency/inforgroup.htm>, Aufruf am 18.10.2003.

nesischen Telekommunikationssektor bisher ausschließlich aufgrund staatlicher Politik und nicht entlang Marktkriterien erfolgten. Nach wie vor sind die chinesischen Netzbetreiber nicht staatlich unabhängig.

Das chinesische Beispiel bestätigt in gewisser Hinsicht andere Studien, dass die Einführung von Wettbewerb und die Drohung zukünftigen Wettbewerbs (Jahre bis zur Marktöffnung) bereits ausreichen, um zu nachhaltigen Umstrukturierungen des Sektors, zum Abbau von Monopolpreisen und höherer Kundenzufriedenheit zu führen. Dessen ungeachtet sind die Chancen für ausländisches Engagement in diesem Sektor bisher nur schwer abzuschätzen und trotz der Wirkungen des WTO-Beitritts auf die Rahmenbedingungen möglicher Investitionen aufgrund der gegenwärtigen Umbruchsituation noch risikoreich.

Literaturverzeichnis

- Bronckers, Marco C.E.J., Bronckers, Larouche, Pierre (1997), „Telecommunications Services and the World Trade Organization“, in: *Journal of World Trade*, S.5-48
- Boylaud, Olivier, Nicoletti, Guiseppa (2000), *Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications*, (Economic Department Working Papers, Nr.237), Paris: OECD
- De Woskin, Kenneth (2001), „The WTO and the Telecommunications Sector in China“, in: *The China Quarterly*, S.630-654
- Fischer, Doris (2000a), „Telekommunikationsdienstleistung auf dem Weg in die Globalisierung“, in: *GVC informiert*, Nr.2, S.12-18
- Fischer, Doris (2000b), *Aufbau einer Wettbewerbsordnung im Transformationsprozess – Problematisierung am Beispiel der wettbewerbstheoretischen Diskussion und der Wettbewerbspolitik in der VR China*, Baden-Baden: Nomos
- Gao Jianwei (2003), „'Xiaolingtong' tiaodou dianxinye shenjing“ („'Xiaolingtong' kitzelt den Nerv der Telekommunikationsbranche“), in: *Zhongguo Qiyejia*, Nr.4, S.86-89
- Guojia xinxi zhongxin et al. (2002), *Zhongguo Xinxi Nianjian (China Information Almanac)*, Beijing: Zhongguo Xinxi Nianjian Qikanshe, S.533-538
- Huang Hui (2002), „Zhongguo 3G qidai zuchu miju“ („Chinas 3G wartet noch darauf, enträtselt zu werden“), in: *Liaowang*, 8.7.2002, S.35-37
- Kurth, Matthias (2003), „Privatisierung/Deregulierung/Marktverfassung: Die Sicht der Regulierungsbehörde“, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg.4, Nr.3, S.341-358
- Levy, Brian, Spiller, Pablo T. (1996), „A framework for resolving the regulatory problem“, in: dies. (Hrsg.), *Regulations, Institutions, and Commitment – Comparative Studies in Telecommunications*, Cambridge: Cambridge University Press, S.1-35
- Li Wei, Xu Lixin Colin (2002), „The Political Economy of Privatization and Competition: Cross-Country Evidence from the Telecommunications Sector“, in: *Journal of Comparative Economics*, Vol.30, S.439-462
- Lu Ding (2002), „Building up China's Telecommunications Infrastructure“, in: Wong, John, Lu Ding (Hrsg.), *China's Economy Into the New Century – Structural Issues and Problems*, Singapore: Singapore University Press, S.325-372
- Lü Xinxia et al. (2002), *Zhongguo Xinxihua (Chinas Informatisierung)*, Beijing: Dianxi Gongye Chubanshe
- Ministerium für Informationsindustrie (2003), *Dianxin yewu fenlei mulu (Verzeichnis der Telekommunikationsdienstleistungen)*, 21.2.2003, www.mii.gov.cn
- Ministerium für Informationsindustrie (2002a), „Waishang touzi dianxin qiye guanli guiding“, in: *Guowuyuan Gongbao*, Nr.2, S.26-28. Englische Übersetzung in: *China Economic News*, Jg. 2002, Nr.15, S.12-14
- Ministerium für Informationsindustrie (2002b), „2002 nian tongxin fazhan tongji gongbao“ („Statistisches Kommuniqué zur Entwicklung der Telekommunikation“), in: <http://www.mii.gov.cn>, 1.4.2003
- Mueller, Milton, Lovelock, Peter (2000), „The WTO and China's ban on foreign investment in telecommunication services: a game-theoretic analysis“, in: *Telecommunications Policy*, Jg.24, S.731-759
- O.V. (2002), *2002-2003 IMI Consumer Behaviours & Life Styles Yearbook*, Beijing: Beijing Broadcasting Institute Publishing House
- Qian Chunhai, Xiao Yingkui, „Wangluo waibuxing, shichang 'suoding' yu biao zhun xuanze“ („Netzwerk-externalitäten, Markt 'lock-in' und die Auswahl von Standards“), in: *Zhongguo gongye jingji*, Jg.2003, Nr.3, S.14-20
- Sautédé, Eric (2002), „Telecoms in China: Towards a Post-WTO Shock Therapy?“, in: *China Perspectives*, Nr.41, Mai/Juni, S.33-45
- Skillnet, *TIMES in China 2004, Studie zu den TIMES-Märkten in China*, 2. erweit. und aktual. Auflage, Hamburg 2003
- Vogelsang, Ingo (2003), „The German Telecommunications Reform – Where did it come from, Where is it, and Where is it Going?“, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg.4, Nr.3, S.313-340
- Wang Junhao (2002), „Woguo dianxin pubian fuwu mianlin de wenti yu duice“ („Die Herausforderungen für 'universal service' in unserem Land und Gegenmaßnahmen“), in: *Jingji Guanli*, Nr.9, S.72-74
- Wang Xueqing, Yin Wenquan (2002), „Woguo dianxinye gaige de mudi, mubiao, duixiang ji duice“ („Ziele, Gegenstand und Maßnahmen der Telekommunikationsreformen in unserem Land“), in: *Gaige*, Nr.3, S.35-41
- Xu Yan (2001), „The impact of the regulatory framework on fixed-mobile interconnection settlements: the case of China and Hong Kong“, in: *Telecommunications Policy*, Nr.25, S.515-532
- Zhang Bing (2001), „Assessing the WTO agreements on China's telecommunications regulatory reform and industrial reform“, in: *Telecommunications Policy*, Jg.25,

S.461-483

Zhao Lei (2003), „Zhengfu jianguan wunai dianxin zifei xuepin“ („Die staatliche Aufsicht ist machtlos gegen die Verbrüderung bei den Telekommunikationsgebühren“), in: *Gongshang Shibao*, 7.4.2003

* Frau Dr. Doris Fischer ist Hochschulassistentin im Fachgebiet Ostasienwirtschaft/China an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft und am Institut für Ostasienwissenschaften der Universität Duisburg-Essen. Der Beitrag basiert auf einem Vortrag der Verfasserin im Rahmen der Veranstaltung „IT, Medien und Telekommunikation in China: Potenziale in neuen Märkten“ in der Handelskammer Hamburg am 21.10.2003.

