

BERND HOLZNAGEL/KANG YANRONG/THORSTEN RICKE/PASCAL SCHUMACHER

## Der lange Marsch der TK-Regulierung in China

*China ist auf dem Vormarsch. Angetrieben wird die Wirtschaft u.a. auch vom TK-Markt. In der sog. Fortune-Liste der 500 umsatzstärksten Unternehmen der Welt sind auch zwei chinesische TK-Unternehmen vertreten. China Mobile ist demnach mit einem Umsatz von über US-\$ 47 Mrd. und einem Gewinn von ca. US-\$ 8,5 Mrd. im Geschäftsjahr 2007 das fünftgrößte Unternehmen Chinas und weltweit auf Rang 148. Mit einem Umsatz von ca.*

*US-\$ 28 Mrd. und über US-\$ 2,2 Mrd. Gewinn im Geschäftsjahr 2007 liegt China Telecom immerhin noch auf Rang 14 der größten Unternehmen Chinas und weltweit auf Platz 288 der Fortune-Liste. Der folgende Beitrag zeigt auf, wie China es geschafft hat, seine TK-Unternehmen derart zu positionieren, und analysiert die neuen Herausforderungen und Bemühungen Chinas, die eigene TK-Industrie zukunftstauglich zu gestalten.*

### I. Einleitung

Von der ersten Telegrafenleitung (1871 in Shanghai) bis heute hat der chinesische TK-Sektor einen langen Weg hinter sich, der erst in den letzten Jahren richtig Fahrt aufgenommen hat. Heute gilt China zwar als weltweit größter Mobilfunkmarkt.<sup>1</sup> Trotz des großen Sprungs nach vorn besteht im chinesischen TK-System aber immer noch eine deutliche Kluft zwischen den Städten und dem Land, zwischen den östlichen Küstengebieten und dem mittelwestlichen Hinterland. Wirft man einen Blick auf die Entwicklung der Telekommunikation in den vergangenen Jahrzehnten, so ist festzustellen, dass ein schwieriger Reformprozess im chinesischen TK-Sektor in Gang gesetzt wurde, der bis heute noch nicht abgeschlossen ist. Seine politische Zielsetzung aber ist klar erkennbar: China versteht die TK-Branche als Schlüsselindustrie für den gesamten wirtschaftlichen Fortschritt. Eine entsprechend große Bedeutung misst sie der Entwicklung des Sektors bei, ohne

dabei die gesamtgesellschaftlichen Implikationen aus den Augen zu verlieren.

Der vorliegende Beitrag stellt zunächst die Ursprünge (II.) und den Reformprozess (III.) der chinesischen TK-Branche bis 2007 unter besonderer Berücksichtigung der TK-Regulierung dar. Sodann werden die gegenwärtigen Herausforderungen seit der neusten „2008-Reform“ aufgezeigt und Defizite analysiert (IV.), um schließlich ein vergleichendes Fazit aus dem Blickwinkel westlicher Konzepte zu ziehen (V.).

### II. Herausbildung eines zentralisierten staatlichen TK-Monopols (1882–1970)

In der Spätphase der Qing-Dynastie stand die chinesische Telekommunikation unter der Kontrolle ausländischer Firmen.<sup>2</sup> Die Branche florierte, Land- und Seekabel wurden verlegt. Bereits im Februar 1882 gelang es GNTC, in Shanghai Ortsgespräche zu vermitteln.<sup>3</sup> Dabei unterlagen die Marktteilnehmer zunächst keiner staatlichen TK-Aufsicht. Im November 1901 gründete die *chinesische Regierung* dann das *Ministerium für Post und Verkehr* als erste staatliche TK-Behörde. Das Ministerium begann ab 1908, die privaten lokalen TK-Anbieter zu verstaatlichen. Innerhalb eines Jahres wurden alle kommerziellen Betreiber vom Staat aufgekauft.<sup>4</sup>

Im Zuge der Machtübernahme durch die *Kommunistische Partei Chinas (KPCh)* und der Gründung der VR China 1949 diente die Telekommunikation vorrangig staatlichen und militärischen Zwecken.<sup>5</sup> In staatlicher Hinsicht galt es, das Land, das nach dem Bürgerkrieg in unterschied-

1) Bing, Vergleichende Analyse der Telekommunikationsreformen in der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China. Eine soziologisch-systemtheoretische Beobachtung funktionaler Differenzierung in Gesellschaft und Organisation, 2007, S. 106.

2) Etwa die dänische Firma Great Northern Telegraph Company (GNTC), Yan/Pitt, Chinese Telecommunications Policy, 2002, S. 9 f.; He, A history of telecommunications in China: Development and policy implications, in: Lee (Hrsg.), Telecommunications and development in China, 1997, S. 58.

3) Zwei Monate später fing auch die britische Firma Shanghai Mutual Telephone Association damit an. 1883 übernahm eine weitere britische Firma China and Japan Telephone Company die Netze von GNTC und fusionierte diese mit der von der Shanghai Mutual Telephone Association. 18 Jahre lang bot diese Firma in Shanghai ihren Telefonservice an; vgl. He(o. Fußn. 2), S. 58.

4) Yan/Pitt (o. Fußn. 2), S. 11.

5) Yan/Pitt (o. Fußn. 2), S. 15.

liche Gebiete mit rivalisierenden Warlords zerfallen war, unter der Führung der KPCh wieder zu einen. Militärisch sollte eine landesweite Armee aufgebaut werden, die gegen Japan und Maos Rivalen Chiang Kai-shek in Taiwan Widerstand leisten konnte. Vor diesem Hintergrund wurde das *Ministry of Posts and Telecommunications (MPT)* am 1.11.1949 gegründet. Seine Aufgabe lag in der vollumfänglichen strategischen und konzeptionellen Planung und Gestaltung der Sektoren Telekommunikation und Post. Im TK-Bereich lag der Schwerpunkt im Aufbau eines landesweiten Telefonnetzes.<sup>6</sup> Neben dem *MPT* waren nur Bahn und Armee jeweils für eigene (sog. „private“) TK-Netze zuständig. Zugleich wurde ausländischen Firmen die Marktteilnahme im TK- und Postsektor versagt. In den Wirren der Kulturrevolution wurde das *MPT* im Juni 1969 zunächst aufgelöst. Telekommunikation und Post wurden in die Hände zweier separater Behörden gegeben: Das *Directorate General of Telecommunications (D&T)*, das unter Kontrolle der Volksarmee<sup>7</sup> stand, und das *Directorate General of Posts (D&P)*, das zum Bahn- und Verkehrsministerium gehörte.<sup>8</sup> *DGT* und *DGP* wurden aber bereits drei Jahre später, am 1.6.1973, wieder zum *MPT* vereinigt.<sup>9</sup> Das *MPT* verfügte über Zweigstellen in allen 31 chinesischen Provinzen (sog. *Posts and Telecommunications Administrations, PTA*), die an die entsprechenden Headquarters beim *MPT* berichteten. Auch auf lokaler Ebene gab es hierarchisch nachgelagerte Zweigstellen.

### **III. Entwicklung von Regulierungsstrukturen (1970–2008)**

Ein TK-Sektor im eigentlichen Sinne hat sich in China seit den 1970er Jahren herausgebildet. Ausgangspunkt war die Reform- und Öffnungspolitik Deng Xiaopings. Kennzeichnend für seine Entwicklung war immer ein Spagat zwischen sozialistisch geprägtem Marktverständnis und dem Bestreben nach wirtschaftlicher Öffnung. Auf ihrem langen Marsch hat die chinesische TK-Regulierung bislang drei Etappenziele durchlaufen, die im Folgenden dargestellt werden. Im Anschluss daran werden die aktuelle Marktsituation und die sich daraus ergebenden Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten für die Aufsicht vorgestellt.

#### **1. Paradigmenwechsel: Telekommunikation als Instrument des Aufbaus der Volkswirtschaft**

Mit der Einführung der Reform- und Öffnungspolitik durch Deng Xiaoping wurde 1978 beschlossen, dass Post und Telekommunikation sich vom politischen und militärischen Zweck weg hin zur Daseinsvorsorge für die Entwicklung der Volkswirtschaft ändern sollten. Damit wurde die TK-Wirtschaft als Industriebranche, die für die Entwicklung der gesamten Wirtschaft eine relevante Rolle spielte, anerkannt. Die Staatsführung erkannte, dass die rückständige TK-Infrastruktur den Fortschritten der Wirtschaft und der Gewinnung ausländischer Investoren im Weg stand.<sup>10</sup> Die Entwicklung des TK-Sektors galt fortan als bedeutende Strategie zum wirtschaftlichen Aufschwung Chinas.

Dabei wurde der Aufbau eines selbstständigen und marktorientierten Unternehmensmanagements mit klaren Rechten und Verpflichtungen in den Vordergrund der Reform gerückt. Zwar lag die Aufgabe der TK-Bereitstellung nach wie vor allein in der Hand des *MPT* und der nachgelagerten *PTAs*, die die Verwaltung von Netzen und Diensten in den Provinzen als Staatsbetriebe ausführten. Allerdings griffen seit 1979 Maßnahmen zur Umstrukturierung von

Staatsbetrieben zu selbstständigen Wirtschaftseinheiten mit erweiterten Handlungsbefugnissen. So wurde 1984 im vom *Staatsrat* veröffentlichten Dokument „Chinas Economic Institutional Structure Reform“ festgelegt, dass die Staatsbetriebe selbstständig die Verantwortung für ihren eigenen Gewinn und Verlust tragen und selbst zu juristischen Personen mit Rechten und Verpflichtungen werden sollten.<sup>11</sup> Dies wurde zuvorderst mittels einer Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen der Regierung und den eigentlichen operativen TK-Behörden implementiert. Anstelle der globalen Gewinn- bzw. Verlustabführung an den Staat, die in der zentralen Planwirtschaft üblich war, wurde eine Art von Steuersystem ausprobiert.

Das Verhältnis zwischen Staat und ausführendem Betrieb sollte sich auf diese Weise zu einem wechselseitigen Pflichtenverhältnis entwickeln. Bereits ab 1978 wurden Gewinnverträge eingeführt und ab 1979 offizielle Vorschriften zur Gewinnaufteilung für industrielle Staatsbetriebe erlassen.<sup>12</sup> Neben den Proportionen zur Gewinnaufteilung wurde die betriebliche Verwendung des einbehaltenen Gewinnanteils festgelegt, der z.B. zur Produktionsentwicklung und zur Erhöhung sozialer Vergütung sowie von Gehältern eingesetzt werden konnte. Die Beziehungen zwischen staatlichen Stellen und Betrieben wurden so auf eine rechtliche Grundlage gestellt. Die Staatsbetriebe behielten nach der Besteuerung ihre Gewinne und trugen ihre eigenen Verluste.

#### **2. Effizienzerhöhung des TK-Sektors durch Ausgliederung von China Telecom aus dem MPT**

Die eingeleiteten Reformmaßnahmen verfehlten ihre Wirkung nicht. Die jährliche Wachstumsrate von Telefonanschlusskunden stieg von 7,83% im Zeitraum 1980–1985 auf 17% im Zeitraum 1986–1990.<sup>13</sup> Das Wachstum des TK-Sektors war damit so hoch wie das des Bruttoinlandsprodukts im gleichen Zeitraum. Die Branche nutzte den Aufschwung, um die Infrastruktur auszuweiten und zu modernisieren. Dennoch beeinträchtigte die enge Verflechtung zwischen Regierung und Staatsbetrieben nach wie vor die Leistungsfähigkeit der TK-Betriebe und die gesamte Weiterentwicklung des Sektors. Die Reorganisation der staatlichen Betriebe zu unternehmerisch handelnden Organisationen und die Öffnung des Markts für Endgeräte, Netze und TK-Dienstleistungen standen daher im Fokus weiterer Reformen.

1988 wurden drei Verwaltungsbüros (*Industriebüro, Materialbüro* und *Maschinenbüro*), die bisher interne Abteilungen innerhalb des *MPT* waren, ausgegliedert. Dadurch entstanden drei Unternehmen für Post und Telekommunikation: *P&T Industry Corporation*, *P&T Equipment Corporation* und *P&T Construction Corporation*. Weiterhin wurde eine erste Trennung von Unternehmens- und Regierungsverwaltungsfunktion in den Unternehmen realisiert. Das *Ministerium* sollte hauptsächlich für Leitlinien, Regulierung und strategische Planung des Post- und TK-Sektors zuständig sein. Die unternehmerischen Aufgaben wurden hingegen nicht mehr vom *MPT* wahrgenommen. Im Jahr

6) Vgl. He (o. Fußn. 2), S. 67; Yan/Pitt (o. Fußn. 2), S. 13.

7) General Strategy Bureau of the People's Liberation Army (PLA).

8) Wan, Sector Reform, in: Lin/Liang/Wan (Hrsg.), Telecommunications in China: Development and Prospects, S. 161.

9) Yan/Pitt (o. Fußn. 2), S. 14.

10) Vgl. Yearbook of China Telecommunications 2003, S. 47.

11) Vgl. Liu, Der Grundstein – Wirtschaft des neuen Chinas – 50 Jahre, 1999, S. 365.

12) Liu (o. Fußn. 11), S. 312.

13) Bing (o. Fußn. 1), S. 133.

1993 wurde ein neues Gesellschaftsgesetz<sup>14</sup> verabschiedet, das einen größeren Handlungsspielraum für die Umstrukturierung von Staatsbetrieben ermöglichte. Staatsbetriebe konnten fortan in eine „GmbH“ oder vergleichbare Rechtsformen überführt werden. Für die funktionale Trennung betrieblicher von staatlichen Aufgaben war die Umsetzung des Gesetzes von größter Bedeutung. Im April 1995 gründete das MPT den ihm untergeordneten TK-Betrieb als *China Directorate General of Telecommunications* (*China Telecom*) aus. Zwar behielt das Ministerium die Gesamtheit der Anteile, dennoch war dies die Geburtsstunde des ersten in Privatrechtsform organisierten TK-Anbieters in China.

Trotz dieser strukturellen Reform blieb der Einfluss des MPT auf die Betriebe beträchtlich. Dies galt insbesondere für die lokalen PTAs, die formal als Tochtergesellschaften von *China Telecom* für die lokalen Netze zuständig waren. Praktisch blieben sie indes im Wirk- und Einflussbereich des Ministeriums. Sie kommunizierten direkt mit den verschiedenen Abteilungen des MPT. Zudem wurden alle finanziellen und Planungsangelegenheiten von *China Telecom* nach wie vor vom MPT zentral verwaltet. Insofern war die Abtrennung von *China Telecom* aus dem MPT in Wirklichkeit mehr eine formale als eine tatsächlich funktionierende Differenzierung. Das MPT spielte zwischen den Aufgabenbereichen des Betreibers und Regulierers immer noch eine Doppelrolle.<sup>15</sup>

### 3. Ausdifferenzierung der TK-Anbieter und Neugestaltung des Regulierungssystems

#### a) Einführung von Wettbewerb „à la chinoise“

Bislang war in den Bereichen der Sprachtelefonie und des Netzbetriebs mit *China Telecom* ausschließlich ein einziger staatlich dominierter Betrieb tätig. Angesichts der Weiterentwicklung der Marktwirtschaft und des Vorantreibens des WTO-Beitrittsantrags musste China den TK-Markt aber weiter öffnen.

Am 14.7.1994 wurde deswegen mit der Gründung von *China United Communications Corporation (Unicom)* – als zweitem Netzbetreiber und Sprachtelefonieanbieter – die Bastion von *China Telecom* gestürmt.<sup>16</sup> An *Unicom* waren drei Ministerien<sup>17</sup> und 13 weitere große Staatsbetriebe beteiligt. Die Ministerien stellten *Unicom* teilweise ihre eigenen TK-Netze zur Verfügung, die bisher ausschließlich zum eigenen Branchenzweck (z.B. für Bahn- oder Energienetze) verwendet wurden. *Unicom* gründete in allen Provinzen mehr als 300 Niederlassungen und Tochterfirmen und stand *China Telecom* damit als erster Konkurrent gegenüber. Die Gründung von *Unicom* kann auch als politische Machtbalancierung zwischen MPT und anderen Ministerien verstanden werden. Erstmals war

Rivalität zwischen zwei Konkurrenten in zwei zentralen Bereichen der TK-Wirtschaft hergestellt.

Diese grundlegende Veränderung stellte das MPT vor große Herausforderungen. Das Ministerium sollte nun als Schiedsrichter fungieren und musste Regulierungsfunktionen übernehmen. Diese Aufgabe hat es aber nur bedingt gemeistert. Faktisch konnte die marktbeherrschende Stellung von *China Telecom* nicht abgebaut werden. *Unicom* fiel es dementsprechend schwer, sich angemessen ökonomisch zu entwickeln. So verfügte *China Telecom* in fast allen Städten über ein Festnetz, während *Unicom* lediglich in drei Städten (Tianjin, Chengdu und Chongqing) ein solches aufbauen konnte. Eine Zugangsregulierung zu den Netzen von *China Telecom*, wie wir sie aus Europa für die ehemaligen Monopolisten kennen, gab es nicht. Im Mobilfunkbereich verhielt es sich ähnlich. *China Telecom* verfügte hier bis Ende 1998 über einen Marktanteil von 96,9%.

#### b) Reform der TK-Regulierung

Im März 1998 wurde daher vom 19. Nationalen Volkskongress beschlossen, das MPT zu restrukturieren und eine neue staatliche Regulierungsbehörde zu gründen.<sup>18</sup> Im April 1998 wurde daher das *Ministry of Information Industry (MII)* ins Leben gerufen, das sich aus dem ursprünglichen MPT und dem *Ministry of Electronic Industry (MEI)* sowie Teilen anderer verwandter Ministerien zusammensetzte. Mit dem MII wurde zudem die Trennung von Post und Telekommunikation, die Ende der 1980er Jahre bereits in den unternehmerischen Geschäftsbereichen eingeleitet worden war, nun auch in behördlicher Hinsicht vollzogen.

Die Hauptaufgabe des MII bestand darin, den Wettbewerb zu fördern und Leitlinien für die Regulierung zu erstellen. Im Jahr 2000 wurde mit den „Telecommunications Regulations (TReg)<sup>19</sup>“ eine untergesetzliche Rechtsgrundlage erlassen, die bis heute alle wesentlichen Instrumente der chinesischen TK-Regulierung enthält. Ein Telekommunikationsgesetz gibt es nach wie vor nicht. Der Schwerpunkt der TReg liegt auf den Zusammenschaltungspflichten (Art. 17 ff. TReg) und der darauf bezogenen Preiskontrolle (Art. 22 TReg). Allerdings enthält die TReg in ihren Art. 23 ff. auch detaillierte Vorgaben zur Endkundenpreisregulierung. Zudem sehen die Art. 31 ff. TReg deutlich formulierte Verbraucherschutzrechte vor. Gem. Art. 33 TReg muss der TK-Dienstanbieter beispielsweise dem Endkunden dessen Monatsbeiträge zurückstatten, wenn er eine gemeldete Störung nicht innerhalb von 48 Stunden behebt. Schließlich räumt Art. 44 Abs. 2 TReg dem MII die Möglichkeit ein, bestimmten Anbietern Universalienverpflichtungen aufzuerlegen. Eine Regulierung von Vorprodukten (Teilnehmeranschlussleitung, Mietleitungen etc.) sieht die TReg demgegenüber nicht vor.

Zudem wurden die Gerichte eingeschaltet, um die Durchsetzung der Regulierung zu unterstützen. Der *Supreme People's Court* in Peking hat z.B. 2005 Auslegungsgrundsätze (sog. Interpretationen<sup>20</sup>) zu den Regulierungsleitlinien verabschiedet, die darauf hinausliefen, dass eine Verweigerung bzw. Unterbrechung einer Netzzusammenschaltung mit Strafe bedroht war.<sup>21</sup>

Regulierungsfunktionen wurden aber im TK-Sektor nicht allein vom MII wahrgenommen. Wichtiger Mitspieler war die staatliche *Entwicklungs- und Reformkommission (National Development and Reform Commission, NDRC)*. Die NDRC ist federführend bei der gesamten wirtschaftspolitischen Gestaltung und der gesellschaftlichen Koordi-

<sup>14</sup> Gesellschaftsgesetz der Volksrepublik China v. 29.12.1993 (5. Sitzung des Ständigen Ausschusses des VIII. Nationalen Volkskongresses).

<sup>15</sup> Vgl. Guan, China's Telecommunications reforms: from monopoly towards competition, 2003, S. 22.

<sup>16</sup> Grundlage ist das Dokument Nr. 178, vom Staatsrat verabschiedet am 14.12.1993.

<sup>17</sup> Ministry of Electronics, Ministry of Railway und Ministry of Electrical Power.

<sup>18</sup> Harwit, China's Telecommunications Revolution, 2008, S. 62 ff.

<sup>19</sup> Telecommunications Regulations of People's Republic of China v. 25.9.2000.

<sup>20</sup> Hierzu vgl. Art. 5 der Gerichtsleitlinien (Various Provisions of the SPC concerning the Work of Judicial Interpretation, v. 23.6.1997).

<sup>21</sup> Schumacher/Kang, Telecommunication Regulation Policy, in: Holznagel/Xu/Hart (Hrsg.), Regulating Telecommunications in the EU and China, 2009 (i.E.), S. 21 f.

nation. Im TK-Bereich ist sie mit ihren Dependances in allen Provinzen u.a. bei Preisregulierung, Überprüfung und Genehmigung ausländischer Investitionsprojekte und Zulassung von technischen Standards beteiligt. Sie hat in der Entscheidungsfindung bedeutenden Einfluss.

Ferner bestanden und bestehen im Bereich der Übertragung audiovisueller Inhalte immer noch Überschneidungen zur *State Administration of Radio, Film and Television (SARFT)*.<sup>22</sup> Diese ist zuständig für die Aufsicht und Verwaltung aller audiovisuellen Programme.<sup>23</sup> Dies beinhaltet nach SARFTs selbstgesetzter Definition<sup>24</sup> über den klassischen Film und Rundfunkbereich hinaus alle gestalteten Programme mit bewegten Bildern oder kontinuierlichen Lauten, die mittels Videokamera, Tonbandgerät oder ähnlichen Geräten aufgenommen wurden. SARFTs Zuständigkeit erstreckt sich auch auf die netztechnische Übermittlung dieser Inhalte. Konflikte mit dem *MII* treten vor allem im Zusammenhang mit der fortschreitenden Triple-Play- und Konvergenzsentwicklung im Netzbereich auf.<sup>25</sup> Deutlich wird dies etwa bei den auch in China aufkommenden Diskussionen um das zukunftsträchtige IPTV, das angesichts der Übertragung rundfunkähnlicher Inhalte über TK-Netze auf der Schnittstelle der Zuständigkeiten von *MII* und *SARFT* liegt. Eine klare Zuweisung existiert nicht. Beide Behörden reklamieren die Zuständigkeit gegenwärtig für sich.<sup>26</sup>

Da die großen Marktteilnehmer unter staatlicher Mehrheitsbeteiligung stehen, nimmt ferner auch der *Staatsrat* als Eigentümer an der Regulierung teil. Die *Überwachungs- und Verwaltungskommission für Staatsvermögen (State-owned Assets Supervision and Administration Commission, SASAC)* wurde im März 2003 gegründet. Sie nimmt eine Reihe von Aufgaben anderer ehemaliger Behörden bzw. Ministerien, insbesondere aus den Bereichen Finanzen und Arbeitsmarkt wahr. Die unmittelbar dem *Staatsrat* untergeordnete *Kommission* fungiert als Kapitalanleger für das Staatsvermögen.

### c) Zulassung weiterer Wettbewerber

Der Markt litt aber nach wie vor an der Dominanz von *China Telecom*. Während *China Telecom* seine Infrastruktur 1998 um 15,1 Mio. neue Festnetzanschlüsse aufstockte, konnte der Konkurrent *Unicom* erst im Juli 1998 das erste eigene Festnetz in Betrieb nehmen.<sup>27</sup> Angesichts der großen Diskrepanz beim Kapital und bei den Marktanteilen lagen beide Unternehmen keineswegs auf dem gleichen Wettbewerbsniveau. Um diese Situation grundlegend zu ändern, wurden im Februar 1999 die Aufgaben von *China Telecom* auf vier neu gegründete Unternehmen mit spezialisierten Geschäftsbereichen (Festnetzdienst, Mobilfunkdienst, Paging und Satellitenkommunikation) umverteilt. Sie wurden entsprechend *China Telecom*, *China Mobile*, *Guoxin Paging* und *China Satellite* getauft. *China Telecom* blieb allerdings Anbieter für ein relativ breites Servicespektrum, übernahm alle Festnetzanschlüsse und konnte Dienstleistungen im Bereich Orts- und Ferngespräche sowie Datenübertragung anbieten. *Guoxin Paging* überlebte nur kurze Zeit. Im Mai 1999 wurde es von *Unicom* übernommen. *China Satellite* stammte aus der Fusion zweier früherer Satellitenfirmen,<sup>28</sup> die unter der Kontrolle des *MII* standen. Des Weiteren wurden noch zwei Newcomer auf dem TK-Markt zugelassen. Einer davon war die im Jahr 1999 gegründete *China Network Communication Corporation (Netcom)*. An diesem Unternehmen waren die *Chinese Academy of Sciences (CAS)*, das *Ministry of Broadcasting, Film and Television*, das *Mi-*

*nistry of Railways (MOR)* und die Lokalregierung von Shanghai beteiligt. *Netcom* bot hauptsächlich IP-Technologie und Mehrwertdienste an und sollte in Zukunft in allen Basisdiensten mit *China Telecom* und *Unicom* konkurrieren können.<sup>29</sup> Der andere Neuling wurde im Jahr 2000 als *China Railway Telecommunications Corporation (Railcom)* gegründet, dessen Haupteigentümer das *MOR* war. Die lizenzierten Geschäftsbereiche der *Railcom* waren Festnetz, Datenübertragung und Internetdienstleistungen.

Am 10.12.2001 erfolgte der Beitritt Chinas in die *WTO*. China verpflichtete sich, den TK-Markt, insbesondere den Servicebereich, der bisher nur von staatlichen Unternehmen betrieben wurde, schrittweise für ausländische Anbieter zu öffnen. China trat auch dem „*WTO Basic Telecommunications Agreement*“ bei. Zu den wichtigsten Verpflichtungen gehört eine transparente Regulierung des TK-Markts, die Einführung fairer Lizenzierungsverfahren für den Zugang zu den Kabelnetzen, Zollsenkungen und die Einführung von unabhängigen Regulierungsbehörden.

Am Tag nach Chinas *WTO*-Beitritt gab der *Staatsrat* mit dem „*Konzept zur Reform des TK-Systems*“ die zweite tiefgreifende Reorganisationsrunde der TK-Unternehmen bekannt. Zunächst wurde *China Telecom* in einen Nord- und Südteil getrennt. Lokale TK-Netze der ehemaligen *China Telecom* in den Provinzen Nordchinas gehörten *China Telecom Nord*. Anschließend wurde *China Telecom Nord* mit zwei anderen vorhandenen TK-Unternehmen (*Netcom* und *Jitong*) zu der neuen *China Network Communications Group Company (Netcom Group)* fusioniert. Die Provinzen im Süden und Westen Chinas wurden im Mai 2002 zur *China Telecommunications Group Corporation (China Telecom Group)* zusammengefasst. Somit wurden 30% der nationalen Langstrecken-Netzwerke der *China Telecom* auf die *Netcom Group* übertragen. Später wurden die regionalen Beschränkungen aufgehoben, sodass die *Netcom Group* Geschäfte in Südkorea tätigen, lokale Festnetze bauen und betreiben konnte. Umgekehrt durfte die *China Telecom Group* auch in Nordchina Kunden gewinnen und geschäftlich tätig sein. Die Wettbewerbsvorteile der ursprünglichen *China Telecom* wurden mit deren Aufteilung gegenüber anderen Firmen erheblich abgeschwächt.

## IV. Ausrichtung auf den globalen Wettbewerb: Reintegration der TK-Wirtschaft

Die neuen Herausforderungen im chinesischen TK-Sektor stehen im Spannungsfeld von wirtschaftspolitischen Stra-

22) Vgl. hierzu <http://www.sarft.gov.cn>.

23) Ausführl. zur Rundfunkregulierung Schaping, Administration, Control and Censorship in the Chinese Media, 2007; Guo, Television Regulation and China's Entry into the WTO, 2003; Ollig, Rahmenbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten ausländischer Fernsehprogrammabnehmer in der VR China, 2002, S. 15 ff.; Kops, Die deutsche Rundfunkordnung. Ein Modell für China, 2007, S. 25 ff.

24) SARFT, The Regulating Measures for Dissemination of Audio-Visual Programs on Information Networks, 2004.

25) Vgl. zum Begriff der Konvergenz zuletzt Hain, K&R 2006, 325 ff. m.v.Nw. Zur Konvergenzsentwicklung in China Ricke/Rong, Regulation on New Services, in: Holznagel/Xu/Hart (o. Fußn. 21), S. 130 ff.

26) Yuhong, IPTV Regulation and Triple-play convergence in China, 2005, S. 4.

27) Kerschner, China öffnet sich, in: „Funkschau“ 99/10, 1999.

28) China International Broadcasting Satellite Company (CIBSC) und China Eastern Communications Satellite Company (CECSC). CIBSC wurde 1985 gegründet und 1995 von *China Telecom* übernommen. CECSC wurde 1995 gegründet.

29) Yan/Pitt (o. Fußn. 2), S. 107.

tegionentscheidungen im Lichte internationaler Wettbewerbsfähigkeit und technischen Konvergenzentswicklungen.<sup>30</sup>

## 1. Ausgangslage

Trotz der Reformen waren die chinesischen TK-Märkte auch in den Jahren 2003 bis 2007 durch strukturelles Ungleichgewicht gekennzeichnet. Der neue Marktbeherrschter hieß nun nicht mehr *China Telecom*, sondern *China Mobile*. Letzterer hatte massive Wachstumsraten zu verzeichnen, während alle anderen Anbieter stagnierten. 2006 betrug *China Mobiles* Marktanteil im gesamten TK-Markt 42%, 2007 waren es 48%. Demgegenüber verringerte sich der von *China Telecom* auf 24%, *Unicom* und *Netcom* auf 13%.<sup>31</sup> Die verlorenen Marktanteile wuchsen *China Mobile* zu. Als Grund hierfür wird die steigende Bedeutung von Mobiltelefonie gegenüber dem Festnetz ausgemacht. Dies gilt umso mehr, als einige Festnetzbetreiber (*China Telecom* und *Netcom*) mangels Mobilfunklizenzen nicht am Aufschwung partizipieren konnten.

## 2. Erneute Restrukturierung des TK-Markts („2008-Reform“)

### a) Unternehmenskonzentration

Am 23.5.2008 leiteten das *MII* und *NDRC* eine weitere Runde unternehmerischer Umstrukturierung ein, um die Ungleichgewichte im Markt und die schwächernde Festnetzentwicklung in den Griff zu bekommen: Teile des Geschäfts von *Unicom* (Infrastruktur und Kunden) wurden ebenso wie die Universalienangebote von *Satcom* auf *China Telecom* übertragen. *China Netcom* wurde von *Unicom* übernommen und der kleinere Anbieter *China Tie Tong* wurde mit *China Mobile* fusioniert. Damit wurde der Markt auf drei Full-Service-Anbieter (*China Mobile*, *China Telecom* und *China Netcom*) konzentriert, die sich nunmehr in Netzressourcen, Kundenzahl und Finanzkraft relativ ebenbürtig gegenüberstehen. Vor dem Hintergrund dieses „levelling the playing field“ wurden den drei Konkurrenten zudem jeweils UMTS-Lizenzen erteilt.

### b) Neuausrichtung der Aufsicht

Um den neuen Full-Service-Anbietern auch in der Praxis gleiche Markttchancen zu bieten, musste auch die aufsichtsbehördliche Regulierungsstruktur weiterentwickelt werden. Dazu wurde im März 2008 das *Ministry of Industry and Information Technology (MIIT)* gegründet. Dessen Hauptaufgabe besteht in der Modernisierung von Chinas IT-Infrastruktur, was vom XVII. Nationalen Volkskongress 2007 als Schlüssel zur Weiterentwicklung der Industrie mit dem Ziel globaler Wettbewerbsfähigkeit und Innovation identifiziert wurde. Das *MIIT* integriert die Zuständigkeiten des vormaligen *Industrieministeriums*, der *NDRC*, der *Verwaltungskommission für Wissenschaft, Technik und Verteidigungsindustrie* (mit Ausnahme der Atomaufsicht) sowie die Aufgaben des *MII* und des bislang dem *Staatsrat* angegliederten *Informatization Office*. Mit dem *MIIT* wurde ein Superministerium mit dem Ziel geschaffen, die chinesische Wirtschaft insgesamt zu stärken. Es besteht aus 24 Abteilungen. Neben solchen, die mit allgemeinen Aufgaben und der Industriee Entwicklung befasst sind, sind 8 Abteilungen für die IT-Branche und die Förderung der Informationsgesellschaft zuständig. Hierzu gehö-

ren u.a. die *Abteilung für Kommunikationsentwicklung*, das *Verwaltungsamt für Telekommunikation*, das *Amt für Rundfunkregulierung* und die *Abteilung für die Koordination der Informationssicherheit*.

Die tk-spezifischen Befugnisse des *MIIT* umfassen zunächst die Erarbeitung von Richtlinien zur zukünftigen Strategie der Weiterentwicklung der TK-Industrie, der Konvergenzentswicklung von Industrie und Informationsgesellschaft. Hierzu soll das *MIIT* auch entsprechende Regulierungsgrundlagen erlassen können. Weiterhin ist das *Ministerium* zuständig für die gesamte Regulierung der TK-Branche sowie von technischen Informationsdiensten. Dies umfasst auch die Zuteilung und das Management entsprechender Ressourcen (z.B. Frequenzen). Etwas diffus wirkt schließlich die Aufgabenzuweisung der Gewährleistung „nationaler Informationssicherheit“ einschließlich der Aufsicht und Beratung anderer Ministerien und der Industrie.

Mit der Schaffung des *MIIT* und der zeitgleichen Neustrukturierung des Anbietermarkts nimmt die Entwicklung der chinesischen TK-Branche eine interessante Kurskorrektur vor. In der Vergangenheit war viel Reformeifer investiert worden, um den Sektor weg vom staatlich verwalteten Monopol hin zu einer ausdifferenzierten und spezialisierten Struktur sowohl auf Anbieter- als auch auf behördlicher Seite zu bewegen. Heute hat sich der Trend in gewissem Maße umgekehrt: Die zersplitterten Unternehmen werden zu Oligopolisten reintegriert; die Aufsicht wird von einem mächtigen Ministerium ausgeführt. Dort ist die Telekommunikation allerdings nur eine von vielen betreuten Industrien. Der Charakter des *Ministeriums* hat sich weg von einem IT-spezifischen hin zu einem umfassenden Industrieministerium gewandelt. Ob damit ein Verlust an politischer Aufmerksamkeit für den TK-Sektor einhergeht, bleibt abzuwarten. Augenfällig ist allerdings, dass trotz der umfassenden Neustrukturierung der Aufsicht kein unabhängiger Regulierer geschaffen wurde, um Zugangsverpflichtungen der Incumbents wirksam umzusetzen. Die politische Herangehensweise ist hier eine andere. Durch die Schaffung drei gleichstarker Full-Service-Unternehmen soll das Erfordernis einer effektiven Zugangsregulierung entfallen.

## V. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die ersten der dargestellten Phasen der chinesischen TK-Branche und ihrer Regulierung weisen in Teilen Parallelen zu westlichen Volkswirtschaften auf. Mit den Postreformen I-III hat sich z.B. in Deutschland eine ähnliche Entwicklung vom staatlich verwalteten Monopol über die Trennung der TK-Abteilung von den übrigen Geschäftsbe reichen hin zur Ausgründung als privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen und die Zulassung von Wettbewerb abgespielt.

Anders als im Okzident hat es indes niemals Grundlagen für eine effektive Zugangsregulierung gegeben, sodass es auch praktisch kein Erfordernis für eine unabhängige Regulierungsbehörde gab. Die chinesische Aufsichtsstruktur folgt vielmehr einer staatlich gelenkten Industriepolitik, die mit der 2008-Reform einen vorläufigen Höhepunkt erreicht hat. Ziel der oktroyierten Reorganisation des Markts ist es, das Erfordernis einer Zugangsregulierung auch zukünftig zu vermeiden und die TK-Branche dennoch mit ausreichender Innovationskraft für den globalen Wettbewerb auszustatten.

<sup>30</sup> Zu den Herausforderungen der Konvergenz *Ricke/Rong* (o. Fußn. 25), S. 130 ff.

<sup>31</sup> *Schumacher/Kang* (o. Fußn. 21), S. 1 ff.

Ob die Aufstellung für den globalen Wettbewerb auch als ein Zeichen der Offnung des chinesischen TK-Sektors für den internationalen Markt zu sehen ist, kann indes bezweifelt werden. Mit dem Fehlen einer unabhängigen Regulierungsbehörde und robuster Rechtsgrundlagen geht kalkulatorischermaßen eine fehlende Rechtssicherheit für Auslandsinvestitionen einher. Insgesamt geht es mit der Reform weniger darum, die Branche zu liberalisieren, als die chinesische Industriegesellschaft gegenüber anderen Staaten zu stärken.

China verfolgt damit in der TK-Industrie einen deutlich anderen Ansatz als westliche Staaten, die in einem liberalisierten Markt v.a. auf eine Kombination von Anreizen für Newcomer und Geboten für Marktbeherrschter nach dem Schema der Ladder of Investment setzen.<sup>32</sup> Der sprichwörtliche „Wettbewerb der Systeme“ wird damit auch in der TK-Branche virulent. Dennoch sollte bei allen Unterschieden nicht ausgeblendet werden, dass solche Überlegungen hierzulande nicht fremd sind, wie ein Blick auf die Energiebranche zeigt (Stichwort: Ownership Unbundling). Mit einer oligopolistischen Anbieterstruktur wäre China in einem derart finanzintensiven Sektor wie der TK-Branche jedenfalls gut gerüstet, um Innovationen und technischen Fortschritt zu stemmen und zu exportieren. Voraussetzung ist allerdings, dass es auf Dauer gelingt, drei in etwa gleichstarke Wettbewerber zu etablieren. Die bisherigen Reformen haben dieses Ziel trotz massiver Umstrukturierungen nicht erreichen können. Ob es mit der 2008-Reform gelingt, wird sich erweisen. Es gilt Deng's bekannter Satz: „Es spielt keine Rolle, ob die Katze schwarz oder weiß ist; so lange sie Mäuse fängt, ist sie eine gute Katze.“

#### **Bernd Holznagel**

Prof. Dr. Bernd Holznagel ist Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM), öffentlich-rechtliche Abteilung, an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Der Beitrag geht zurück auf ein mehrjähriges gemeinsames Forschungsprojekt im Rahmen des EU-China Information Society-Projekts.



#### **Kang Yanrong**

Kang Yanrong ist Mitarbeiterin an der Chinese Academy for Telecommunications Research (CATR) in Peking.



#### **Thorsten Ricke**

Thorsten Ricke ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am ITM, öffentlich-rechtliche Abteilung.



#### **Pascal Schumacher**

Pascal Schumacher ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am ITM, öffentlich-rechtliche Abteilung.



<sup>32)</sup> Vgl. ausführl. hierzu Cave, Remedies for Broadband Services, Study for the Commission, 2003, S. 20.