

Regulierung der japanischen und deutschen Telekommunikationsmärkte im Vergleich - Wettlauf im weltweiten Deregulierungsprozeß*

Georg Lennartz

Inhaltsübersicht

- I. Überblick über die Quellen des japanischen Telekommunikationsrechts
- II. Telekommunikation und Rundfunk
- III. Telekommunikationsordnung Japans bis zur "ersten Infokommunikations-Reform"
- IV. Privatisierung
- V. Liberalisierung
- VI. Regulierung
 - 1. Regulierungsbehörde
 - 2. Verhaltensaufsicht
 - 3. Weitere sektorspezifische Regulierungsaufgaben
- VII. Deregulierung ("Zweite Infokommunikationsreform")
- VIII. Zusammenfassung

Das Recht der Telekommunikation ist eine aus verschiedenen Rechtsgebieten entspringende Spezialmaterie, welche mit fortschreitender Entwicklung von Kommunikations- und Informationstechniken an Bedeutung gewinnt (Stichworte: Digitalisierung, Dienste- und Netzintegration, Globalisierung). Eine vergleichende Übersicht des Telekommunikationsrechts (TKR) bietet sich gegenwärtig an, denn noch bestehende Monopole der Deutschen Telekom AG auf den Gebieten öffentlicher Telekommunikationsnetze und Sprachdienste (§§ 1 Abs. 2, 4 Fernmeldeanlagen-gesetz, im folgenden FAG) werden mit Wirkung vom 1.1.1998 abgeschafft (§ 28 FAG) und mit dem Telekommunikationsgesetz (TKG)¹ wurde jüngst ein kodifiziertes Regulierungswerk für die Zeit schon vor der endgültigen Marktöffnung vorgelegt. Die TK-Industrie Japans wurde bereits vor elf Jahren liberalisiert. Seit 1995 steht, auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen, eine erste Revision des Regulierungsrahmens unter dem Schlagwort "Zweite Info-Kommunikationsreform" auf der politischen Agenda. Diese Reform betrifft die Kernfragen des TKR, wie sie sich auch in Deutschland stellen. Erstens geht es um chancengleiche Einstiegsmöglichkeiten für neue Unternehmen in den rapide wachsenden TK-Markt², zweitens darum, ob und inwieweit zugelassene Anbieter in der Erbringung ihrer Dienstleistungen reguliert werden.

I. ÜBERBLICK ÜBER DIE QUELLEN DES JAPANISCHEN TELEKOMMUNIKATIONSRECHTS

Diese Gesetze werden durch eine Vielzahl an Regierungs- und Ministerialverordnungen (*seirei, shōrei, sōrifurei*) auf der Grundlage von Ermächtigungen in den oben benannten Gesetzen konkretisiert und umgesetzt, ferner durch ministerielle Erlasse, welche die Gesetze amtlich auslegen (*yūseishō-rei*)³. Überdies sind ministerielle Anleitungen zu einzelfallbezogenen Fragen relevant. Sie werden schriftlich oder mündlich an einen bestimmten Adressaten ausgegeben und gehören neben dem Diskussionsprozeß zwischen Ministerium und potentiellen Adressaten (z.B. einer Betriebsgenehmigung) zum Bereich der informellen Verwaltungslenkung (*gyōsei shidō*). Neben weiteren sozial- und privatrechtlichen Regulierungen⁴ ist eine Vielzahl technischer Vorschriften Teil des japanischen TKR.

Die wichtigsten TK-Gesetze lassen sich ihrem Regelungsinhalt gemäß einteilen in:

- 1) Grundlegende Gesetze über den Betrieb von TK- und Radio-Diensten (*Denki tsūshin jigyō-hō, Hōsō-hō*)
- 2) Gesetze über TK-Einrichtungen (*Denpa-hō, Yūsen denki tsūshin-hō*)

- 3) Gesetze über den Betrieb spezieller TK-Dienstleistungen (*Yūsen rajio hōsō gyōmu no unyō-hō*, *Yūsen terebijon hōsō-hō*, *Yūsen hōsō denwa-hō*)
- 4) Gesetze über die Regulierung bestimmter Dienste-Anbieter (NTT-G, KDD-G).

Japanische Gesetze gebräuchliche Kurzbezeichnungen (und ggf. v. Verf. im Text verwendete Abkürzungen)	Nr./Jahr	Deutsche Gesetze
1. Allgemeine Gesetze		
<i>Kenpō</i> [Verfassung] Art. 20	1947	Art. 5 Abs. 1 10 GG
<i>Dokusen kinshi-hō</i> [Antimonopolgesetz]	54/1947	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
<i>Gyōsei tetsuzuki-hō</i> [Verwaltungsverfahrensgesetz]	88/1993	Verwaltungsverfahrensgesetz
2. TK- und Rundfunk-Gesetze		
<i>Yūseishō-setchi-hō</i> (idF des Gesetzes Nr. 77/1995) [<i>Yūseishō</i> -Gründungsgesetz]	244/1948	in bezug auf Aufgaben- und Befugnisnormen: FAG usw./TKG usw.
<i>Denpa-hō</i> (idF des Gesetzes Nr. 83/1995) [Radio-/Funkgesetz]	131/1950	§§ 64, 58-63, 43-48 TKG (bisher FAG), Länder-Mediengesetze (privater Hörfunk)
<i>Hōsō-hō</i> (idF des Gesetzes Nr. 92/1995) [Rundfunk-Gesetz]	132/1950	Länder-Mediengesetze (privater Hörfunk/ Privatfernsehen in bezug auf Programm- inhalte
<i>Yūsen rajio hōsō gyōmū no unyō-hō</i> [Kabelrundfunk-Gesetz] (idF des Ges. Nr. 91/1995)	135/1951	TKG (Anlagen), Länder-Mediengesetze (privater Hörfunk auf Kabelnetzen)
<i>Kokusai Denshin Denwa kabushiki kaisha-hō</i> [KDD-Gesetz] (idF des Ges. Nr. 63/1993)	301/1952	
<i>Yūsen denki tsūshin-hō</i> (idF des Ges. Nr. 89/1993) [Kabeltelekommunikations-Gesetz]	96/1953	TKG, technische Vorschriften
<i>Kōshū denki tsūshin-hō</i> [Gesetz über die öffentl. TK, seit 1985 außer Kraft]	97/1953	
<i>Yūsen hōsō denwa-hō</i> (idF Ges. Nr. 89/1993) [Gesetz über Telefondienste auf Rundfunk-Kabelnetzen]	152/1957	TKG
<i>Saigai taisaku kihon-hō</i> (idF des Ges. 132/1995) §§ 57-79	223/1961	Post- und TK-Sicherstellungsgesetz
<i>Denki tsūshin jigyō-hō</i> (idF des Ges. Nr. 82/1995) § 8 [Vorschriften betr. TK-Notfall-Versorgung]	86/1984	
<i>Yūsen terebijon hōsō-hō</i> (idF des Ges. Nr. 91/1995) [Kabelfernseh-Gesetz]	114/1972	TKG (Anlagen), Länder-Mediengesetze (private TV-Programme auf Verteil- netzen)
<i>Nippon Denshin Denwa kabushiki kaisha-hō</i> [NTT-Gesetz] (idF des Ges. Nr. 63/1995)	85/1984	Postverfass.-G. (Postreform I), PostneuO-G. (Postreform II), TK-Pflichtleistungs-VO
<i>Denki tsūshin jigyō</i> (idF des Ges. Nr. 82/1995) [Gesetz über TK-Unternehmen und -dienste; DTJ-G]	86/1984	TKG (bisher: FAG, TK-RegG, TWG, Fernm-Planvf-Vereinf-G, TKV, TK-Verleih-VO usw.)
<i>NTT-hō oyobi denki tsūshin jigyō-hō no sekō-hō</i> [Durchführungsgesetz zum NTT-Gesetz und um DTJ-G] (unverändert)	31/1985	

II. TELEKOMMUNIKATION UND RUNDFUNK

Das TKR bedarf einer Abgrenzung zum Rundfunkrecht. In Deutschland gibt es aufgrund bundesstaatlicher Staatsstruktur eine Trennung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Organisation und Inhalt des Rundfunks einerseits (Kulturhoheit der Länder, Art. 70 Abs. 1, 30 GG) und der Übertragungstechnik andererseits (Bund, Art. 73 Nr. 7 GG). Die Kompetenzfrage ist zu trennen vom Problem des dualen Rundfunk-Systems, also des Nebeneinanders von frei finanzierten privaten und gebührenfinanzierten öffentlichen Rund-

funkveranstaltern. Ein duales Rundfunksystem existiert auch in Japan. Die Kompetenzfrage hingegen ist aufgrund der zentralistischen Staatsstruktur Japans unbekannt. Überdies steht der japanische Markt für Übertragungstechnik infolge amerikanischer beeinflusster Nachkriegs-Gesetzgebung privaten Anbietern seit 1950 offen. Private Rundfunkveranstalter sind seit 1951 (Hörfunk) und 1953 (Fernsehen) zugelassen⁵. Ein geringer Teil der Anbieter von Übertragungstechnik überträgt ausschließlich Programme Dritter, der größere Teil selbst produzierte Programme (meist regionale Hörfunkstationen)⁶. Eine Trennung von Organisation und Inhalt bzw. Übertragungstechnik ist dennoch von Bedeutung, weil konstitutiv für unterschiedliche Genehmigungspflichten nach den Gesetzen über TK-Anlagen und -dienste (*Denpa-hô*, DTJ-G, *Yûsen denki tsûshin-hô*) sowie - verbunden mit inhaltlichen Auflagen - allgemeinen (*Hôsô-hô*) und besonderen Rundfunkgesetzen (*Yûsen rajio/terebijon hôsô-hô*). Die Unterscheidung wird im Zuge erweiterter Angebote - interaktives Fernsehen, Multimedia, Online-Dienste - immer komplexer, vor allem hinsichtlich der konstitutiven Tatbestandsmerkmale eines unbestimmten, öffentlichen Empfängerkreises (Rundfunk) bzw. des beidseitigen Kommunikationsdienstes (TK; *sôhôkô sâbisu*)⁷. Das Problem ist auch in Deutschland bekannt; derzeit streiten Bundesforschungsministerium und Länderkonferenz über die Reichweite ihrer diesbezüglichen Gesetzgebungskompetenzen.

III. TELEKOMMUNIKATIONSORDNUNG JAPANS BIS ZUR "ERSTEN INFOKOMMUNIKATIONS-REFORM"

Die erste Periode öffentlicher TK in Japan dauerte von der Inbetriebnahme eines ersten öffentlichen Telefonnetzes in Tokyo/Yokohama (1890) bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs. Während dieser Zeit waren Telefondienste, wie in Deutschland und anders als in den USA, eine ausschließlich hoheitliche Einrichtung, welche vom Staat aufgebaut und betrieben wurde (*Denpô-hô* 1900, *Musen denpô-hô* 1915). 1948 veranlaßten die Besatzungsbehörden die japanische Regierung zur Trennung von Fernsprech- und Postdiensten. Mit dieser Maßnahme sollten Investitionen für den Wiederaufbau des zerstörten Telefonnetzes erleichtert und die Effizienz des Telefondienstes gesteigert werden. Ein ursprünglich einheitliches Ministerium wurde in Ministerien für TK und für Postdienste gespalten. Nach Ende der Besatzungszeit wurde diese Trennung 1952 wieder aufgehoben. Nunmehr wurde der TK-Betriebsteil vom hoheitlichen (Regulierungs-) Bereich getrennt, es wurde die *Nippon Denshin Denwa Kôsha* gegründet (öffentliche Gesellschaft NTT, kurz: *Denden Kôsha*). Ihr wurde das exklusive Recht eingeräumt, landesweit TK-Dienste aufzubauen und zu vermarkten. Ein Jahr später wurden aus der *Denden Kôsha* internationale Fernsprech-Dienste ausgegliedert. Der neugegründeten, privatrechtlich organisierten *Kokusai Denshin Denwa K.K.* (KDD) wurde das Monopol über internationale TK-Dienste per Gesetz verliehen. In beiden Unternehmen, *Denden kôsha* und KDD, wurde ein betriebliches Rechnungswesen eingeführt. Dennoch waren sie weiterhin Staatsunternehmen⁸ und unterlagen der Kontrolle des Ministeriums für Post und TK (*Yûseishô*). Wichtige Grundlagen ihrer Tätigkeit, wie z.B. Benutzungsbedingungen, wurden per Gesetz geregelt oder bedurften sonst der Zustimmung des Parlaments, wie z.B. ihre Haushaltsentwürfe. *Denden-Kôsha* wurde von einem Management-Komitee geleitet, dessen Mitglieder vom Kabinett mit Zustimmung des Parlaments ernannt wurden. Die Aktivitäten der beiden Staatsunternehmen waren im wesentlichen auf der Grundlage des *Kôshû denwa tsûshin-hô* und des *Nippon Denshin Denwa Kôsha-hô* geregelt (Gesetze betreffend die öffentliche TK bzw. das öffentliche Unternehmen NTT). Die Errichtung privater TK-Netze war nur insoweit gestattet, als sie das öffentliche TK-Netz nicht berührten. Solcherart zulässige private TK-Anlagen waren nicht genehmigungs-, sondern bloß anzeigepflichtig. Jährlich wurden ca. 30.000 Anlagen registriert. Die wenigsten waren private Fernsprech- und Kommunikationsnetze (z.B. Bündelfunk oder Corporate Networks), 95% von ihnen private Kabelrundfunknetze. Ausnahmen vom Verbot grundstücksübergreifender privater Netze und deren Anschluß an das öffentliche Fernsprechnet galten darüber hinaus nur für öffentliche Unternehmen der Daseinsvorsorge (Elektrizität, Eisenbahn) und insoweit nur zu unternehmensinternen Zwecken.

Seit Mitte der sechziger Jahre drängten Großkunden von *Denden Kôsha* und KDD unterstützt vom *Tsûsanshō* (Wirtschaftsministerium) auf eine Lockerung der rechtlichen Marktzutrittsschranken im TK-Sektor. Nachteile des Monopols der *Denden-Kôsha* wurden beklagt (fehlende Effektivität von Unternehmensaktivitäten, Starrheit der angebotenen Dienstleistungen, zu hohe Telefongebühren). Zugleich wollte das *Tsûsanshō* einer weltweit zu beobachtenden Privatisierungs- und Liberalisierungstendenz auch in Japan zum Durchbruch verhelfen; die Regierung arbeitete überdies schon länger an einer allgemeinen Verwaltungsreform. Erstes Ergebnis der Bemühungen war 1971 ein (das *Kôshû denwa tsûshin-hō* änderndes) Gesetz, demzufolge die gemeinsame Nutzung von Datennetzen verschiedener Unternehmen generell zulässig und die Verbindung spezialisierter TK-Netze (i.e. Datennetze) mit dem öffentlichen Netz im Einzelfall genehmigungsfähig wurden. Parallel dazu wurde der Markt für Endgeräte weitgehend liberalisiert. 1982 wurden, abermals durch eine Änderung des *Kôshō denwa tsûshin-hō*, private Mehrwertdienste und die Nutzung von Kabelfernsehnetzen zum Zwecke des Nachrichtenaustauschs gestattet. Der zwanzigjährige Vorbereitungs- und Gesetzgebungsprozeß, während dessen sich im wesentlichen die "Yûseishō-Gruppe" (*Yûseishō*, *Denden-Kôsha*, KDD) und eine Koalition aus *Tsûsanshō* und privater Industrie gegenüberstanden, mündete 1985 in der Privatisierung der *Denden-kôsha* und, damit untrennbar verbunden, der Liberalisierung des japanischen TK-Marktes. Politische Ziele dieser "ersten Infokommunikations-Reform" waren⁹.

- Aktivierung und Leistungssteigerung von TK-Unternehmen zum Nutzen des Verbrauchers;
- Entwicklung von Neuerungen im TK-Sektor im Interesse der Volkswirtschaft und Dynamisierung der Marktkräfte (Stichworte: "Japan als Hochinformationsgesellschaft", *kôdō jôhō shakai*, und "TK als Nervensystem der Informationsgesellschaft", *jôhō shakai no shinkeikei*);
- soziale Belange; Schaffung und Sicherung gleichmäßiger Lebensverhältnisse.

Die Reform wurde auf der Grundlage von drei neuen Gesetzen realisiert (Gesetz betreffend TK-Diensteanbieter [*Denki tsûshin jigyô-hô*; kurz: DTJ-G], NTT-Gesetz und Durchführungsgesetz)¹⁰. Wichtige Inhalte neben der Privatisierung der *Denden Kôsha* (Art. 1 NTT-G) und der Beibehaltung der TK als öffentliche Aufgabe (Art. 1 DTJ-G, 2 NTT-G) sind:

- Netzbetreiber, Dienste-Anbieter und Endgerätehersteller können ohne zahlenmäßige Beschränkung private Firmen sein; Endgeräteverkauf ist auch der NTT gestattet;
- die vorhandenen Leitungsnetze des bisherigen Monopolisten sollen privaten Anbietern zur Verfügung stehen (Art. 7, 34, 39 DTJ-G);
- Ersetzung parlamentarischer Festsetzung von Gebühren und Dienstleistungen durch Genehmigungs- und Lizenzverfahren (Art. 31, 9 DTJ-G).

IV. PRIVATISIERUNG

Mit Wirkung vom 1.4.1985 wurde die *Denden-Kôsha* privatisiert, das heißt ihre Unternehmensform wurde von einer öffentlich-rechtlichen Gesellschaft, die ihr Kapital vom Staat bezieht, in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. NTT hat seither einen beispiellosen unternehmerischen Neustrukturierungsprozeß eingeleitet¹¹. Die Privatisierung erfolgte durch Kapitalerhöhung von 1986 bis 1989. Das NTT-G beschränkt ausländische Beteiligungen (Art. 4 Abs. 2)¹² und verlangt, daß die Regierung mindestens ein Drittel der zum Gründungszeitpunkt ausgegebenen Aktien behält (Art. 4 Abs. 1). Bis heute ist die Privatisierung eine unechte Privatisierung geblieben. Die Regierung hat bestimmenden Einfluß auf das Unternehmen behalten, denn sie hielt 1995 noch 65,59% der 15,6 Mio. ausgegebenen Aktien, eine Zahl, die sich seit der letzten Ausgabe neuer Aktien (1989) nicht wesentlich verändert hat¹³. Im Schrifttum werden fehlende Transparenz und Interessenkollisionen unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung problematisiert; die Regierung ist als Mehrheitsaktionärin der NTT, zugleich für die Regulierung des TK-Wesens, die spezifische Wettbewerbs-(DTJ-G) und besondere NTT-Aufsicht (NTT-G) zuständig sowie als gesetzgeberisches Initiativorgan tätig¹⁴.

Das Ministerium ist neuerdings bestrebt, die Marktzutrittschancen neuer Anbieter durch eine Beschneidung der Marktmacht der NTT zu sichern und so die Privatisierung zu vollenden. Schon die zweite außerordentliche Kommission zur Verwaltungsreform schlug 1982 eine konsequente Trennung von Lokal- und Langstreckendiensten und die Aufspaltung von Lokaldiensten in unabhängige Regionalgesellschaften vor. Dennoch blieb die Einheit der NTT 1985 unangetastet. Die Regierung wurde lediglich verpflichtet, sich 1990 der Frage erneut anzunehmen (Art. 2 NTT-G-Durchführungsgesetz). Dem Auftrag folgend erließ sie 1990 eine Reihe von Bestimmungen. NTT wurde zu einer Neustrukturierung verpflichtet, insbesondere zur organisatorischen Trennung verschiedener Mobilfunkdienste¹⁵. Eine Zerschlagung nach dem Vorbild der ehemaligen Staatseisenbahn *Nihon Kokuyū Tetsudō* (JR, 1987) oder der amerikanischen *AT&T-Corporation* (1984) wurde abermals aufgeschoben mit der Maßgabe, die Frage im Geschäftsjahr 1995 wieder aufzugreifen und zu entscheiden. Das Finanzministerium (*Ōkurashō*) macht sich, unterstützt von Management, Betriebsgewerkschaft und Zulieferbetrieben der NTT, gegen eine Zerschlagung stark. Das wird offiziell mit der Sicherung nationaler Aufgaben begründet, z. B. von NTT in erheblichem Umfang betriebener Aktivitäten im Bereich der Forschung und Entwicklung oder flächendeckender Versorgung mit moderner TK-Infrastruktur. Dem wird entgegengehalten, daß im Rahmen des Wettbewerbs auch neue Anbieter ihren Beitrag zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Rahmen ihrer Gemeinwohlverpflichtung (§ 1 DTJ-G) leisten¹⁶, daß die Beschneidung der fortbestehenden übermäßigen NTT-Marktmacht technische Entwicklungen und die internationale Konkurrenzfähigkeit der japanischen TK-Industrie fördere und anders als durch strukturelle Reorganisation nicht zu erreichen sei¹⁷. Institutionelle und private Aktionäre der NTT sind sich uneinig. Die Gegner artikulieren ihren Widerstand allerdings publikumswirksam und durch Ausschöpfung rechtlicher Mittel. So verklagte ein Aktionär den japanischen Staat auf Schadensersatz nach Kursabschwächung von NTT-Aktien infolge der Reorganisationsmaßnahmen des Jahres 1990¹⁸.

Der TK-Beirat beim *Yūseishō* (*denki tsūshin shingi-kai*) hat am 29.2.1996 eine Aufspaltung der NTT in drei selbständige Unternehmen für Ferngespräche und Telefondienste in Ost- bzw. Westjapan bis April 1999 empfohlen¹⁹. Der Langstreckengesellschaft soll es gestattet sein, internationale und sonstige TK-Dienste anzubieten (im Gegenzug soll KDD sich bei landesweiten Diensten betätigen dürfen). Die beiden NTT-Regionalgesellschaften sollen im wesentlichen auf den Telefondienst beschränkt bleiben. Den Vorschlag des TK-Beirats wird die Regierung allem Anschein nach 1997 umsetzen²⁰. Dieser enthält allerdings keine Bestimmungen zu den rechtlichen Problemen, die sich bei einer Aufspaltung ergeben. Im Schrifttum werden hierzu zwei Alternativen diskutiert. Zum einen wird eine handelsrechtliche Gewerbeübernahme durch neu gegründete Unternehmen angesprochen, die die japanische Regierung dank ihrer Aktienmehrheit durchsetzen könnte²¹. Zum anderen wird eine Aufspaltungsanordnung durch die Wettbewerbsbehörde vorgeschlagen, wobei sowohl der Tatbestand von Art. 8 Abs. 4 Antimonopolgesetz (*chijō heigai yōken*, negative Marktbeeinflussung), als auch eine Aufspaltung als mögliche Rechtsfolge diskutiert werden²². Unabhängig davon ist umstritten, wie die Interessen der Aktionäre am wirkungsvollsten gewahrt werden können²³. Kursverluste werden befürchtet, weshalb im Hinblick auf eventuelle Beschränkungen des Eigentums der Aktionäre eine gesetzliche Grundlage i. S. v. Art. 29 Abs. 2, 3 der Verfassung gefordert wird²⁴.

Unabhängig von der Aufspaltungsfrage versucht das *Yūseishō*, durch Einzelmaßnahmen gegen die Marktmacht der NTT vorzugehen. So wurden Mobilfunklizenzen nur regional begrenzt und nur an selbständige Betriebsgesellschaften erteilt. NTT bleibt überdies umfangreichen Gemeinwohlaufgaben verpflichtet, welche private Anbieter nicht treffen (Universaldienst, gedeckelte Ortstarife, Pflicht zur Forschung und Entwicklung, Art. 2 NTT-G).

In Deutschland trat am 1.7.1989 mit dem Postverfassungs-Gesetz die Postreform I in Kraft. Sie zielte auf die Reorganisation der unter der Aufsicht des BMPT stehenden Deutschen Bundespost. Diese wurde 1990 in drei Staatsunternehmen aufgespalten. Das hieraus hervorgegangene Unternehmen für den TK-Sektor, die Deutsche Bundespost Telekom, übernahm die Monopolrechte der DBP. Die Aufsichts- und Hoheitsrechte wurden von den

geschäftlichen Aktivitäten getrennt und fortan durch den Minister ausgeübt. Mit dem Postneuordnungsgesetz vom 14.9.1994 folgte die Postreform II. Dabei geht es in der Hauptsache um die Umwandlung der drei Staatsunternehmen in Aktiengesellschaften und deren Börseneinführung (Postumwandlungsgesetz, = Art. 3 PTNeuOG). Zum 1.1.1995 wurde die Deutsche Telekom AG als Rechtsnachfolgerin der DBP Telekom mit einem Grundkapital von 10 Mrd. DM gegründet. Die Aktien werden zu 100% vom Bund durch die im Zuge der Postreform II gegründete Bundesanstalt für Post und TK Deutsche Bundespost (BAPost) gehalten, die auch für die Kapitalerhöhung durch öffentlichen Verkauf 500 Mio. neuer Aktien ab November 1996 verantwortlich sein wird. Der Verkauf soll den Bundesanteil bis Ende des Jahrzehnts auf 66,6% absenken. Die im Eigentum des Bundes stehenden Aktien dürfen erst ab dem Jahre 2000 veräußert werden.

V. LIBERALISIERUNG

Liberalisierung wird oft fälschlich mit Deregulierung gleichgesetzt. Die TK ist ein Beispiel für einen Wirtschaftssektor, der aufgrund öffentlicher Interessen (flächendeckende Versorgung mit diskriminierungsfreiem Zugang zu TK-Einrichtungen, fairer Wettbewerb, öffentliche Sicherheit) staatlicher Regulierung bedarf. Liberalisierung heißt Schaffung freien Zugangs zum TK-Markt für private Anbieter nach Abschaffung staatlicher Monopole. Liberalisierung zielt auf Förderung des Wettbewerbs, schließt Regulierung aber nicht aus.

In Japan führte die "erste Infokommunikationsreform" 1985 freien Marktzugang ohne zahlenmäßige Beschränkung ein. Private Anbieter können Leitungsnetze und Sprachdienste betreiben. Der Marktzutritt privater Anbieter (*shin-denki tsūshin jigō-sha*) führte zu einer raschen Erweiterung des Dienste-Angebots, und zu günstigen Preisen bei den meisten Diensten. Die Preise für Ferngespräche fielen von 1985 bis Ende 1994 um 55%, für Mobilfunkdienste um 72% und für Auslandsgespräche um 65%. Alle Tarife liegen im internationalen Vergleich aber noch über dem Durchschnitt, so daß sich z.B. für internationale Telefonate Rückrufdienste etablieren konnten.

Das DTJ-G unterscheidet private Anbieter im wesentlichen danach, ob sie eigene TK-Infrastruktur (Netze, Vermittlungsstellen, Knoten) betreiben, oder auf gemieteten Leitungen Dienste anbieten. Vom 1.4.1985 bis Februar 1996 wurden 123 Netzbetreiber genehmigt, u.a. die ehemaligen Monopolisten NTT und KDD und eine Reihe von NTT-Tochterunternehmen im Bereich mobiler TK-Dienste²⁵. An neue Netzbetreiber, für die sich im Japanischen der Begriff *New Common Carrier* oder kurz *NCCs* eingebürgert hat, wurden bisher folgende Genehmigungen erteilt:

- Langstrecken-TK-Dienste (3 NCCs), nur *Kansai-Kantō*-Schiene, Basis: Richtfunk (*Dai-ni Denden*) oder Glasfaserkabel (*Nihon-Terekomu, Nihon Kōsoku-Tsūshin*)²⁶;
- Regionale TK-Netze (*chiiki jigō*, Netze geschlossener Benutzergruppen für Daten-Video- Sprachtransfer usw.; 12 NCCs)²⁷;
- zellulärer Mobilfunk (25 NCCs einschließlich zweier Flughafendienste);
- picozellulärer Mobilfunk (19 regionale NCCs der Gruppen *Dai-ni Denden* und *Astel*);
- Maritimer Mobilfunk (ein NCC);
- Funkruf-Dienste (Paging) (31 NCCs);
- Datenfunk (ein NCC);
- Satellitenkommunikation (zwei NCCs mit je zwei eigenen Satelliten);
- Auslands-TK-Dienste (zwei NCCs in Konkurrenz zu KDD).

Der Marktanteil der NCCs betrug per 31.12.1995 in bezug auf die Zahl der Nutzer insgesamt knapp 30%, beim zellulären Mobilfunk 51,7% und bei den Funkruf-Diensten 40,7%²⁸. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß ein erheblicher Anteil des Umsatzes privater Anbieter als Zusammenschaltungsgebühr an die NTT fließt, so daß deren Marktanteil am Umsatz höher liegt (93,3%). Die Zahl der Mehrwert-Dienste-Anbieter ohne eigene Netzstrukturen stieg von 85 im Jahr 1985 auf 2.229 per 1.2.1995 und wächst rapide weiter. Die OECD stufte 1993 den japanischen TK-Markt als den liberalsten der Welt ein (15 von 16 Indexpunkten), vor den USA (14,5) und Großbritannien (14)²⁹. Die OECD sieht in allen Bereichen einschließlich

Ortsnetzen die Möglichkeit von freiem Wettbewerb mit Ausnahme des analogen Mobilfunks, bei welchem von regionalen Duopolen die Rede ist (i.e. NTT und *Nihon Idô Tsûshin*). Die Statistik spiegelt nicht die faktischen Wettbewerbsbeschränkungen im Telefondienst auf Ortsnetzebene wider. Die NTT hält aber im Ortsbereich aufgrund ihrer flächendeckenden Netze ein de-facto-Monopol mit mehr als 99% Marktanteil (welches aber nicht mehr, wie bisweilen zu lesen steht³⁰, gesetzlich abgesichert ist). NTT nutzte nach 1985 diese *Bottleneck*-Stellung³¹ aus, indem sie die Grundgebühren für Telefonanschlüsse und Ortsgespräche empfindlich erhöhte. Diese Maßnahme wurde mit dem Prinzip der Kostendeckung begründet, welches infolge des Preisverfalls nach Einführung privater Anbieter Quersubventionen nicht mehr zuließe.

Deutschland: Die OECD-Statistik wies noch 1993 Deutschland als ein Land mit einem sehr niedrigen Wettbewerbsniveau aus (2 von 16 Indexpunkten). Allerdings hat die Postreform II in §§ 22 PRegG und 27 FAG die völlige Liberalisierung von TK-Diensten angelegt. Bisher wurde allerdings keine zukunftsweisende Neustrukturierung des deutschen TK-Sektors bewirkt. Denn der Gesetzgeber hat den europarechtlich vorgegebenen Zeitrahmen ausgeschöpft und die völlige Marktöffnung erst zum 1.1.1998 angeordnet. Die umfangreichsten Monopole (Sprachdienst und Netze) bleiben der Deutschen Telekom AG grundsätzlich bis zum 31.12.1997 erhalten. Sie nutzt diese bequeme Übergangsfrist zum Ausgleich ihrer Unterkapitalisierung vor allem mittels hoher Gebühreneinnahmen aus dem Sprachdienstmonopol, welches 80% ihrer Einnahmen sichert. Im Netzbereich wurde das Monopol der Telekom AG auf der Grundlage der Postreform I (1989), von Verordnungen zu § 2 Abs. 1, 2 FAG³² und durch Vergabe einzelner Genehmigungen zum Teil weitgehend aufgeweicht, allerdings erst aufgrund europarechtlicher Vorgaben³³; im einzelnen:

- Mobilkommunikation: bundesweiter zellulärer Mobilfunk (zwei Carrier), lokaler Bündelfunk (99), Datenfunk (zwei), Funkruf (drei);
- Verbindungsnetze für Mobilfunk-Sendeanlagen (zwei Carrier);
- Satellitenfunkanlagen (zwei Carrier);
- Kabelfernsehnetze (drei Carrier);
- Multimedia-Pilotprojekt auf Kabelfernsehnetz (ein Carrier);
- Firmeninterne Netze (Corporate Networks) und seit 1.7.1996 private Übertragungswege (ohne öffentlichen Telefondienst).

VI. REGULIERUNG

In Deutschland wurde den Aspekten der Daseinsfürsorge und der Schaffung und Erhaltung gleicher Lebensverhältnisse mit einem öffentlichen Infrastruktur-Sicherungsauftrag für TK-Einrichtungen Verfassungsrang eingeräumt (Art. 87d Abs. 1 GG). Nach dieser Vorschrift gewährleistet der Bund flächendeckend angemessene und ausreichende TK-Dienstleistungen, was zunächst durch privatwirtschaftliche Tätigkeiten der Deutschen Telekom AG und anderer Anbieter (Abs. 2) realisiert werden soll. Die japanische Verfassung enthält keine Bestimmungen zum TK-Wesen. Auf einfachgesetzlicher Ebene zielen *Yûsen denki tsûshin-hô* und DTJ-G auf die Förderung der öffentlichen Wohlfahrt³⁴ durch Aufbau und diskriminierungsfreie Benutzung von Fernsprech- und anderen TK-Einrichtungen. Die TK soll zum Nutzen der Bürger und zur Entwicklung der gesamten TK-Industrie, mithin zur Mehrung des Gemeinwohls beitragen (§ 1 DTJ-G), womit der verfassungsrechtliche Auftrag zur Förderung öffentlicher Wohlfahrt (Art. 25 Abs. 2 *Kenpô*) konkretisiert wird. Die Öffentlichkeitseigenschaft (*kôkyôsei*) wird auch als Grundlage für zulässige Beschränkungen der Gewerbe- und Eigentumsfreiheit (Art. 22 Abs. 1, 29 Abs. 2 *Kenpô*) im Rahmen der Regulierung und als allgemeines Prinzip über sämtlichen sektoralen Wirtschaftsgesetzen Japans angesehen³⁵.

1. Regulierungsbehörde

Das *Yûseishô* ist seit seiner Gründung für alle Aspekte des Post- und Fernmeldewesens zuständig (Art. 3, 4 *Yûseishô setchi-hô*)³⁶. Die Neustrukturierung des japanischen TK-Marktes 1985 hat diese Kompetenz nicht eingeschränkt, obwohl das US-amerikanische Vorbild

einer regierungsunabhängigen Regulierungsbehörde (*Federal Communications Commission*) Gegenstand wissenschaftlicher Diskussionen war. Das übliche Argument gegen eine Ministerial-Zuständigkeit lautet, daß der Minister und mithin die entsprechende Politik infolge von Neuwahlen zu oft wechseln könne. In Japan trifft die Besorgnis aber nur bedingt zu, denn die Stoßrichtung der japanischen Bürokratie blieb bisher nach Regierungswechseln stets außerordentlich stabil.

Das *Yūseishō* unterhält Direktorate für TK-Politik, Rundfunk und TK-Angelegenheiten. Letzteres besteht aus Abteilungen für TK und Funk. Beide Abteilungen sind für die Durchsetzung jeweils einschlägiger TK-Gesetze einschließlich der darin vorgesehenen Wettbewerbsaufsicht zuständig. Überdies unterhält das Ministerium Sonderorganisationen, z.B. ein Post- und TK-Institut (*Yūsei Kenkyūjo*), TK-Forschungs-Labors (*Tsūshin Sōgō Kenkyūjo*) und verschiedene Beiräte, welche erheblichen Einfluß auf die Gesetzgebung haben, z.B.: TK-Beirat (*denki tsūshin shingi-kai*; Empfehlungen, Beteiligung an Genehmigungsverfahren, ITU-Koordination, Erarbeitung von nationalen und internationalen Standards), Beirat für TK-Technik (*denki tsūshin gijutsu shingi-kai*; Erarbeitung nationaler Standards für drahtgebundene TK) und Funkregulierungsbeirat (*denpa kanri shingi-kai*; Setzung nationaler Standards für drahtlose TK).

Deutsche Regulierungsbehörde ist wie in Japan (bis auf weiteres) allein der Minister (§§ 3-6 PRegG). Seine weitreichenden Befugnisse umfassen zugleich Grundsatzentscheidungen z.B. über die beabsichtigte Öffnung von Märkten für TK-Dienstleistungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 FAG), als auch konkrete Umsetzungen durch Lizenzerteilung, Verbote u. dgl. (§ 2 Abs. 1 FAG, § 3 Abs. 1 PRegG). Ferner ist er als Wettbewerbsbehörde tätig in bezug auf sektorspezifisches Marktverhalten der Deutschen Telekom AG und privater Anbieter. Dem BMPT steht im Rahmen dieser einzelfallbezogenen Verhaltenskontrolle und der Verordnungsgebung gemäß PRegG ein Regulierungsrat zur Seite, welcher dem ehemaligen Infrastrukturrat nachgebildet ist (§ 11 Abs. 1 PRegG). Bald wird es in Deutschland eine eigene Regulierungsbehörde als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft geben (§ 65 Abs. 1 TKG). Sie wird alle Befugnisse des BPMT nach dessen Auflösung zum 1.1.1998 übernehmen (§ 68 TKG).

2. *Verhaltensaufsicht*

In bezug auf das Marktverhalten privater Anbieter von TK-Dienstleistungen gilt einerseits das allgemeine Wettbewerbsrecht (Kartellrecht und Wettbewerbsrecht i.e.S.) und andererseits das TKR. In Japan und Deutschland findet sich eine Gemengelage sektorspezifischer und allgemeiner wettbewerblicher Verhaltensaufsicht (u.a). Konkret bezieht sich die sektorspezifische Verhaltensaufsicht auf die Regulierung von Preisen (b) und Netzzusammenschaltungen (d).

a) Abgrenzung zur allgemeinen Wettbewerbsaufsicht

In Japan übt die 1947 unter amerikanischer Besatzung initiierte Wettbewerbsbehörde *Kōsei Torihiki I'inkai* (Fair Trade Commission - FTC) die allgemeine Wettbewerbsaufsicht aus. Sie wacht über die Bildung privater Monopole, unangemessene Handelsbeschränkungen und unfaire Handelspraktiken. Bereits kurz nach Abschaffung des Anwendungsausschlusses des *Dokusen kinshi-hō* auf die NTT (Art. 21 f. a.F.) stellte 1986 eine FTC-Studienkommission die Notwendigkeit von Marktbeobachtung fest, weil neue Anbieter durch die etablierte Marktposition der NTT in ihren Unternehmenstätigkeiten behindert zu werden drohen und die NTT wettbewerbsgefährdende Verträge mit anderen Unternehmen schließen könnte. Im Rahmen der Kartellkontrolle (vgl. Art. 1, 8 Antimonopolgesetz) übt zunächst das *Yūseishō* eine sektorspezifische Beteiligungs- und Übernahmekontrolle aus: Fusionen, Übernahmen und wechselseitige Beteiligungen von Typ 1-Anbietern sind grundsätzlich verboten und unter dem DTJ-G genehmigungspflichtig (Art. 16). Aber auch bei etwaigen unzulässigen Beschränkungen (z.B. Gebührenabsprachen) oder unfairen Praktiken (z.B. Kampfpreise) wäre zunächst das *Yūseishō* zuständig (Art. 31 ff.). Die FTC hat sich deshalb bisher nur in allgemeinen Aussagen des TK-Sektors und der NTT angenommen³⁷.

In Deutschland üben das Bundeskartellamt und die Generaldirektion IV der Kommission der Europäischen Union die Aufsicht über Kartelle von TK-Unternehmen gemäß GWB und Art. 86 ff. EG-Vertrag aus (deklaratorisch: § 2 Abs. 3 TKG). Seit der Neufassung des GWB v. 20.2.1990 hat das Bundeskartellamt auch die Aufsicht über wettbewerbsrelevante Aktivitäten der DBP Telekom, was bis 1989 nicht der Fall war, weil die DBP gesetzliche Monopole innehatte. Aber auch das deutsche TKR greift in das allgemeine Wettbewerbsrecht im Rahmen einer sektorspezifischen asymmetrischen Präventivkontrolle ein. Das TKG räumt der Regulierungsbehörde zum Beispiel die Möglichkeit ein, in Fällen beschränkter Lizenzvergabe Zusammenschlußverbote an marktbeherrschende Anbieter auszusprechen (§ 10 TKG).

b) Klassifizierung von Dienste-Anbietern als Regulierungsgrundlage

Die sektorspezifische Verhaltensaufsicht wird in Japan auf der Grundlage des DTJ-G ausgeübt. Vom Gesetz und damit der Regulierung erfaßt werden TK-Diensteanbieter (= *denki-tsūshin-jigyō-sha*, Art. 2 Nr. 5). TK bedeutet vermittelnde Kommunikation Dritter mittels Benutzung von TK-Einrichtungen oder jede andere Versorgung mit TK-Einrichtungen zum Zwecke der Benutzung für die Kommunikation Dritter (Art. 2 Nr. 4). Ausgeschlossen sind TK-Unternehmen, die ihre Dienste exklusiv an einen bestimmten Nutzer erbringen, sofern dieser kein TK-Anbieter ist (Argument aus Art. 2 Nr. 3, 4), ferner auch spezialgesetzlich regulierte Dienste (Art. 2 Nr. 4), nämlich Rundfunkunternehmen (*Hōsō-hō*, *Denpa-hō*), Kabel-Hörfunk-Anbieter (*Yūsen rajio hōsō gyōmu no unyō-hō*), Kabel-Rundfunktelefon-Anbieter (*Yūsen hōsō denwa-hō*) und Kabel-Fernseh-Anbieter (*Yūsen terebijon hōsō-hō*).

Art. 6 unterteilt die TK-Anbieter (= Carrier) in die Kategorien 1 und 2 (*Dai-isshū/Dainishū denki tsūshin jigyōsha*), letztere unterteilt in spezielle und allgemeine. Sie werden, ihrer Bedeutung für die Öffentlichkeit entsprechend, unterschiedlicher Regulierungstiefe unterworfen³⁸. Typ 1-Carrier sind solche Unternehmen, die TK-Netzeinrichtungen aufbauen und betreiben. TK-Netzeinrichtungen sind Übertragungslinien, welche Sendepunkte mit Empfangspunkten verbinden, davon untrennbare Schalteinrichtungen und Zugangseinrichtungen (Art. 6 Abs. 2). Typ 2-Carrier sind solche Betriebsgesellschaften, die ihre Dienstleistungen auf der Grundlage von Mietleitungen und Mitbenutzung von Netzzugängen der Typ 1-Carrier anbieten (Art. 6 Abs. 3, 21). Spezielle Typ 2-Carrier sind erstens solche, die TK-Einrichtungen für zahlreiche unspezifizierte Nutzer anbieten und einen durch Verordnung festgelegten Leistungsumfang überschreiten (derzeit 500 Leitungen mit einer Übertragungsrate von mindestens 1.200 bpS) und zweitens solche, die für den Verkehr mit dem Ausland Kommunikationsmöglichkeiten für zahlreiche und unspezifizierte Nutzer oder pauschal für den Auslandsverkehr von spezifizierten Dritten bereitstellen (Art. 21 Abs. 3). Wenn auch diese Spezialfälle nicht mit Mehrwertdiensten gleichgesetzt werden sollten, hat sich für sie in Japan der Begriff VAN (*Value Added Network*) eingebürgert. Alle übrigen Typ 2-Anbieter sind "allgemeine Typ 2-Carrier" (Art. 21 Abs. 2). Hiermit sind insbesondere die Mehrwertdienste gemeint. Die Kriterien der Unterscheidung von speziellen und allgemeinen Typ 2-Anbietern haben sich als schwierig handhabbar und leicht zu umgehen erwiesen. Im Rahmen der Deregulierung 1996 wird deshalb die für eine Eingruppierung als spezieller Typ 2-Carrier konstitutive Leitungszahl in der Durchführungs-VO zu Art. 21 Abs. 3 mit Wirkung vom 1.7.1996 erhöht. Nach Angaben des *Yūseishō* wird sich die Zahl der speziellen Typ 2-Anbieter von derzeit 44 dadurch halbieren³⁹.

Das deutsche TKG betont im Rahmen seiner "Lizenzklassen" eine Trennung von Netzbetrieb und Sprachtelefondienst (§ 6 Abs. 2 Nr. 2). Dabei folgt es der durch das FAG tradierten Unterscheidung von Netzbetreibern, Anbietern von öffentlichem Sprachtelefondienst (mit oder ohne eigenem Netz) und sonstigen öffentlichen TK-Dienste-Anbietern (§ 6 Abs. 1, 2 TKG). Im Gegensatz dazu verzichtet das japanische Regulierungsmodell auf jede Regulierung nach Dienstarten. Dieser Regulierungsansatz lehnt sich an die Erkenntnis an, daß die durch Dienste-Integration geprägte technische Entwicklung keine eindeutige Klassifikation von TK-Diensten, die ein Mindestmaß an Bestand haben sollte, erlaubt.

c) Entgelte, Allgemeine Geschäftsbedingungen

Bei der Entgeltregulierung geht es darum, bei einer Marktbeteiligung beherrschender Anbieter zu hohe, ausbeuterische Entgelte und Dumping zu verhindern.

Dem in Art. 7 DTJ-G niedergelegten allgemeinen Diskriminierungsverbot folgend dürfen Entgelte und Vertragsbedingungen nicht diskriminierend wirken. Das heißt, für gleiche Leistungen dürfen weder offen noch versteckt unterschiedliche Entgelte verlangt werden⁴⁰, was das *Yūseishō* wie folgt kontrolliert. (1) Leistungsentgelt-Festsetzungen und entgeltrelevante Vertragsbedingungen der Typ 1-Carrier sowie deren Änderungen sind, abgesehen von umfangmäßig bestimmten Preissenkungen, genehmigungsbedürftig (Art. 31 Abs. 1, 5, 31-2 Abs. 1). Es besteht ein Anspruch auf Genehmigung von Entgelten, die

- angemessen und vernünftig, d.h. kostenorientiert sind (Art. 31 Abs. 2 Nr. 1);
- aufgrund nachvollziehbarer Kalkulationsgrundlagen berechnet wurden (Nr. 2);
- und nicht diskriminierend wirken (Nr. 3);

und allgemeiner Vertragsbedingungen, die

- die Haftung von Anbieter und Nutzern sowie die Zuordnung der Installations- und anderer Kosten vorher festsetzen (Art. 31-2 Abs. 2 Nr. 1);
- Nutzung der Einrichtungen nicht grundlos beschränken (Nr. 2);
- keine diskriminierenden Bestimmungen enthalten (Nr. 3);
- und Sicherstellungsmaßnahmen zur Notfallversorgung vorsehen (Nr. 4).

Die Erbringung von TK-Dienstleistungen ohne Genehmigung von Entgelten und Vertragsbestimmungen ist unzulässig. Abweichend von genehmigten Entgelten dürfen Dienstleistungen nur an Typ 2-Anbieter erbracht werden. Aber auch solche Großkundertarife bedürfen der Anzeige (Art. 31 Abs. 3). Wenn und soweit Entgelte oder Benutzungsbedingungen den Interessen der Benutzer zuwiderlaufen, kann das *Yūseishō* eine Änderung der betreffenden Bedingungen anordnen (Art. 36). Typ 1-Carrier unterliegen überdies in ihrem Versorgungsgebiet einem strafbewehrten Kontrahierungszwang. Leistungsverweigerung ist nur in Ausnahmefällen gestattet (Art. 34, 101 Abs. 2, 112). Auch diese Regelung stellt eine Konkretisierung des allgemeinen Diskriminierungsverbots (Art. 7) dar. (2) Spezielle Typ 2-Anbieter unterliegen einer Anzeigepflicht für die Einführung oder Änderung von Entgelten und Vertragsbedingungen. Die Anzeige muß Angaben zum Umfang der Dienstleistung, zum versorgten Gebiet, zu den Entgelten und Haftungsfragen sowie zur Bereitstellung einer Notfallversorgung enthalten. Zu anderen als den angezeigten Bedingungen darf ein spezieller Typ 2-Carrier keine Dienstleistungen erbringen (Art. 31-1 Abs. 6, 31-2 Abs. 5, 6). Tatsächlich steht diese Anzeige (*todokede*) einer Genehmigung näher, weil der Anbieter vor Bestätigung angemeldeter Bedingungen durch das *Yūseishō* diese nicht verwenden darf. Die derart rechtsbegründende Anzeige ist dem deutschen Verwaltungsrecht fremd, aber auch die Klassifizierung des japanischen Verwaltungsrechts (Art. 2 Nr. 3 *Gyōsei tetsuzuki-hō*) hilft nicht weiter⁴¹. In der Praxis werden Tarifordnungs-Entwürfe vorab dem *Yūseishō* zugeleitet, um nach Klärung der Zulässigkeit der Bedingungen eine förmliche Anzeige abzugeben. Diese Verfahrensweise ist ein Beispiel informeller Verwaltungslenkung im japanischen TKR. (3) Allgemeine Typ 2-Carrier unterliegen keinerlei öffentlich-rechtlicher Regulierung bei der Gestaltung ihrer Geschäftsbedingungen und Tarife.

Das deutsche TKG unterwirft Allgemeine Geschäftsbedingungen sowie Entgelte und entgeltrelevante AGB-Bestandteile unterschiedlicher Regulierungstiefe (§§ 22/23/24 TKG). (1) AGBs sind anzeigepflichtig, und der Regulierungsbehörde steht ein Widerspruchsrecht zu (§ 22 Abs. 2). Maßstab der Prüfung sind europarechtliche Vorgaben zum Verbraucherschutz mit dem Ziel der Sicherung eines offenen Netzzugangs (§ 22 Abs. 1)⁴². (2) Entgeltrelevante Bestandteile der AGBs (z.B. Haftungsfragen) von Netzbetreibern und Sprachdienst-Anbietern unterliegen der Genehmigung ebenso wie die Entgelte selbst, sofern es sich um marktbeherrschende Anbieter eines sachlich oder räumlich relevanten Marktes oder mit ihm verbundene Unternehmen handelt (§ 24 Abs. 1, 3, 25). Entgelte müssen sich an den Kosten orientieren und die Verbote wettbewerblich relevanter Auf- und Abschläge sowie der Bevorzugung bestimmter Nutzer beachten (§ 23 Abs. 1, 2).

Im Gegensatz zu dieser asymmetrischen Regulierung wettbewerbspolitischer Natur verfolgt das *alle* Netzbetreiber der Regulierung unterwerfende japanische System tendenziell

verbraucherschutzrechtliche und industriepolitische Ansätze. Zum Beispiel wurden wesentliche Preisunterschiede der drei Langstrecken-Carrier bisher nicht zugelassen, um einen Verdrängungswettbewerb zu unterbinden. Das japanische System hat sich aufgrund der hohen Anzahl von Anträgen und Anzeigen als höchst verwaltungsintensiv erwiesen, weshalb die Abschaffung der Preisregulierung mit Ausnahme des Sprachdienste-Bereichs gefordert wird.⁴³

d) Netzzusammenschaltungen

Bei Netzzusammenschaltungen entscheidet sich die Frage, ob chancengleicher Wettbewerb entstehen kann oder nicht. Deshalb werden Regeln aufgestellt, denen zufolge Betreiber öffentlicher TK-Netze verpflichtet werden, ihre Netze mit öffentlichen oder privaten Netzen anderer Anbieter zusammenzuschalten. Das "Wie" der Zusammenschaltung unterliegt der Regulierung, denn mittels überhöhter Tarife kann eine Zusammenschaltungsverpflichtung umgangen werden. Naturgemäß betreffen Schwierigkeiten in diesem Bereich ehemalige Monopolgesellschaften, die über flächendeckende Netze verfügen, ohne deren Mitbenutzung neue Dienstleistungen auch Jahre nach der Marktöffnung unmöglich wären. Die NTT macht hier keine Ausnahme.

Typ 1- und spezielle Typ 2-Carrier sind zwar gesetzlich nicht ausdrücklich verpflichtet, Leitungskapazitäten anderen Betreibern zu überlassen, das *Yūseishō* kann im Fall einer diskriminierend wirkenden Weigerung aber eine Zusammenschaltung "im Interesse potentieller Nutzer und der Öffentlichkeit" anordnen (Art. 36 Abs. 3). Damit unterliegen die genannten Anbietertypen einem faktischen Zusammenschaltungszwang.

Ursprünglich wurden Zusammenschaltungen ausschließlich auf Telefongebührenbasis abgerechnet. Hiergegen protestierte die NTT. Sie wollte nicht über ihre Quersubventionen zugunsten der Ortsnetztarife, die infolge von Gebührenregulierungen nur schrittweise abgebaut werden können, ihre neue Konkurrenz mitfinanzieren. Deshalb und wegen drohender "Rosinenpickerei" durch neue Anbieter wurden Zusammenschaltungsgebühren zugelassen. Demnach erhält NTT z.B. bei der Verbindung zweier privater Anschlüsse zwischen Tokyo und Osaka unter Einschaltung eines privaten Langstreckenanbieters mindestens vier Gebühren (je zwei Zusammenschaltungsgebühren und Ortsnetztarifeinheiten für die Strecken vom Demarkationspunkt bis zum Teilnehmeranschluß). Die so entstehenden Gebühren der NTT machen etwa 50% der Kosten der Langstrecken-Carrier aus⁴⁴. Netzbetreiber und spezielle Typ 2-Carrier bedürfen vor der Zusammenschaltung oder gemeinsamen Nutzung von TK-Netzen einer Genehmigung der Verträge durch das *Yūseishō* und müssen auch Änderungen der Vereinbarungen zur Genehmigung vorlegen (Art. 38 Abs. 1, 2 DTJ-G). Die Regelbescheidungsfrist (Art. 6 *Gyōsei tetsuzuki-hō*) beträgt einen Monat. Wenn die Genehmigungspflicht vor allem dem Schutz einer schwächeren Partei vor Benachteiligung und Diskriminierung durch den dominanten Anbieter dient, so steht dem Regulierer zugleich ein effektives Instrument zur Steuerung des TK-Marktes zur Verfügung. So wurden bisher keine Zusammenschaltungen von privaten Regionalnetzen genehmigt und jedes dieser Netze auf einen Demarkationspunkt mit dem NTT-Netz begrenzt⁴⁵. Eine Zusammenschaltungsvereinbarung von Regionalnetzen der *Tōkyō Tsūshin Network* mit denen lokaler Anbieter der *Kansai-Region* wurde wegen angeblich zu niedriger Zusammenschaltungsgebühren nicht genehmigt⁴⁶. Damit wurden öffentliche Telefondienste der betroffenen Gesellschaften faktisch verhindert. Andererseits kann das Ministerium, wenn eine Vereinbarung über Benutzungsbedingungen zwischen den Parteien nicht zustande kommt, auf Antrag einer der Parteien vermitteln, die Parteien zum Abschluß einer Vereinbarung binnen bestimmter Frist verpflichten und als ultima ratio selbst eine Vereinbarung kraft Hoheitsaktes erlassen (*kyōsei keiyaku*, Art. 39 Abs. 1). Eine zwangsweise Setzung durch behördliche Verfügung muß im öffentlichen Interesse liegen. Nach Erlaß steht der verpflichteten Seite der Rechtsweg nur wegen Zusammenschaltungsgebühren und nur nach einem förmlichen Vorverfahren beim *Yūseishō* innerhalb einer Frist von drei Monaten offen (Abs. 6). Einige NCCs strengten aufgrund von Behinderungen mehrere Verpflichtungsverfahren gegen NTT an⁴⁷. Ende 1994 wurde infolge solcher Verfahren die NTT zur Bereitstellung ihrer Ortsnetzeinrichtungen ver-

pflichtet, in einem Fall für paketvermittelte Datenübertragungsdienste (auf Antrag der *Nihon Terekomu*), in einem anderen zum Aufbau von virtuellen privaten Netzen (auf Antrag von DDI, *Kōsoku-tsūshin* und *Nihon Terekomu*). Beide Dienstleistungen bietet NTT selbst an.

Im Rahmen der NTT-Reorganisation von 1990 ergingen auch Bestimmungen, welche die Nutzung der NTT-Netze, technische Voraussetzungen von Zusammenschaltungen und allgemeine Zugangsbedingungen regeln. Seither ist die NTT verpflichtet, anderen Anbietern den Zugang zu ihren Netzen zu Bedingungen zu gestatten, welche NTT sich selbst für die Erbringung anderer TK-Dienstleistungen einräumt, das heißt sie muß Großkunden (und damit ihren Konkurrenten) Rabatte einräumen⁴⁸. Dennoch verzögerte und verweigerte die NTT weiterhin Zusammenschaltungen. Zum Beispiel berief sie sich bei Vertragsverhandlungen über Mietleitungsbedingungen mit speziellen Typ 2-Anbietern darauf, sie könne ex ante keine Zusammenschaltungstarife festsetzen, weil schwankende Betriebsergebnisse zu berücksichtigen seien⁴⁹. Das Ministerium nahm dies 1995 zum Anlaß, im Wege der informellen Verwaltungslenkung auf die NTT einzuwirken, ihre Kalkulationen und Bedingungen bei Verhandlungen mit neuen Anbietern über Zusammenschaltungen im Ortsnetzbereich offenzulegen. NTT reagierte hierauf mit der Veröffentlichung eines AGB-Entwurfs für Zusammenschaltungen und gab eine Selbstverpflichtungserklärung ab, derzufolge die Ortsnetze einer Öffnung zu voraussehbaren Bedingungen zugeführt werden sollen. *Tosa* meint, das habe zur Zusammenschaltungsfreiheit geführt⁵⁰. Diese Aussage muß aufgrund anhaltender Schwierigkeiten, insbesondere anhaltender systematischer Verzögerungen bei Vertragsverhandlungen, bezweifelt werden. Die "zweite Infokommunikationsreform" sieht jedenfalls Gesetzesänderungen vor (hierzu unten VII).

In Deutschland müssen künftige Betreiber öffentlicher TK-Netze Wettbewerbern Zugang zu ihren Netz-Einrichtungen gestatten und die Zusammenschaltung mit anderen öffentlichen Netzen dulden (§ 34 TKG). Eventuelle Beschränkungen in Zusammenschaltungsvereinbarungen sind nur im Rahmen der ONP-Richtlinie der EU^{50a} zulässig, d.h. nur im Rahmen der technischen Sicherheit, des Datenschutzes oder der Ausübung staatlich verliehener ausschließlicher Rechte (Art. 3 Abs. 2, 3 RL). Das TKG statuiert für die Verträge nur die Anzeigepflicht (§ 36). Beim Nicht-Zustandekommen von Vereinbarungen sieht auch das TKG ein Schlichtungsverfahren beim Regulierer (§ 38 Abs. 1 S. 2) und als ultima ratio die hoheitliche Setzung von Bedingungen per Verwaltungsakt vor (§ 38 Abs. 1 S. 3).

3. Weitere sektorspezifische Regulierungsaufgaben

Die Regulierungsbehörden finden ihre originären Aufgaben in den sektorspezifischen Regulierungsaufgaben, während man die bisher besprochene Verhaltensaufsicht aufgrund Sachzusammenhangs auch der nationalen Wettbewerbsbehörde zuordnen könnte (wovon aber in Japan und Deutschland abgesehen wurde). Zu den spezifischen Regulierungsaufgaben zählen primär die Regulierung des Marktzutritts, der Verbraucherschutz und die Zuteilung knapper Ressourcen.

a) Marktzutritt neuer Carrier

Die wegen ihres direkten Einflusses auf die Marktstruktur bedeutsamste Form der Regulierung bezieht sich auf die Voraussetzungen des Marktzutritts. Obwohl es keine zahlenmäßige Beschränkung neuer Anbieter gibt, ist der Marktzugang auch in Japan nicht völlig frei. Für Typ 1-Carrier greift ein Genehmigungsvorbehalt (Art. 9 Abs. 1), spezielle Typ 2-Carrier unterliegen einer Registrierungs- (Art. 24 Abs. 1), allgemeine einer Anzeigepflicht (Art. 22 Abs. 1). Typ 1-Carrier, die Funktechnik einsetzen, benötigen eine zusätzliche Genehmigung nach dem Funkgesetz (Art. 4, 9, 12 *Denpa-hō*)⁵¹.

(1) Ein Antrag auf Genehmigung eines Typ 1-Dienstes muß das Gebiet bezeichnen, in dem die Dienstleistung angeboten werden soll, und eine Liste der geplanten TK-Einrichtungen sowie einen Geschäftsplan enthalten (Art. 9 Abs. 2). Es dürfen sodann keine Ausschlußtatbestände vorliegen, i.e. bestimmte Vorstrafen des Bewerbers oder seiner leitenden Angestellten, die Rücknahme einer Genehmigung innerhalb der letzten zwei Jahre vor Antragstellung

oder die Nichteinhaltung von Beschränkungen ausländischer Beteiligung (Art. 11 Abs. 1). Außerdem muß der Bewerber die zum ordnungsgemäßen Aufbau und Betrieb des beantragten Dienstes erforderlichen finanziellen Grundlagen und fachlichen Qualifikationen darlegen sowie durch Vorlage von Geschäftsplänen nachweisen, daß und wie der beantragte TK-Dienst rentabel und sicher arbeiten wird (Art. 10 Nr. 3, 4). Nach Art. 9 Abs. 1 besteht ein Rechtsanspruch auf Genehmigung, sofern zusätzlich folgende Voraussetzungen des Art. 10 erfüllt sind:

- der beantragte TK-Dienst muß im Hinblick auf die zu erwartende Nachfrage im beantragten Versorgungsgebiet angemessen sein (Art. 10 Nr. 1);
- die Einführung des beantragten TK-Dienstes darf nicht zu signifikanten Überkapazitäten an Übertragungsleitungen im ganzen Versorgungsgebiet oder auf jeder einzelnen vorgesehenen Route führen⁵² (Nr. 2; entfällt ab 1997);
- die Einführung des beantragten TK-Dienstes soll zur gesunden Entwicklung der Telekommunikation beitragen (Industriepolitik) (Nr. 5).

Über diese Bedingungen steht dem Ministerium ein weiter Ermessensspielraum bei der Genehmigung von Typ 1-Carriern zu; eine etwaige gerichtliche Überprüfung wäre auf Ermessensfehler begrenzt (bisher sind keine diesbezüglichen Rechtsstreitigkeiten bekannt geworden). Die Voraussetzungen des Art. 10 werden unter Beteiligung des TK-Beirats geprüft (Art. 94). Die wegen Art. 6 *Gyōsei tetsuzuki-hō* festgelegte Regelbescheidungsfrist beträgt - unbeschadet besonderer technischer Prüfungen - ein bis zwei Monate ab Antragstellung⁵³. Der informelle Diskussionsprozeß, welcher einer Antragstellung vorausgeht, nimmt allerdings zusätzlich ein Vielfaches an Zeit in Anspruch. Dabei geht es vor allem um das Aushandeln von Nebenbestimmungen in bezug auf örtliche Begrenzungen geplanter TK-Dienstleistungen, welche das DTJ-G nicht vorsieht⁵⁴. Solche Verhandlungen bewegen sich bisweilen am Rande wettbewerbsrechtlich bedenklicher Gebietsabsprachen, wurden bisher aber nie von der FTC verboten. Ein weiteres Beispiel informeller Verwaltungslenkung im Rahmen der Lizenzierung ist das Gebot des Ministeriums, je Präfektur nur einen Demarkationspunkt (POI) für Langstrecken-Anbieter zuzulassen, so daß diese ihre Dienste nur auf inter-präfekturaler Ebene anbieten können⁵⁵. Für derartige örtliche Leistungsbeschränkungen fehlt, sofern es wie hier *nicht* um knappe Frequenzen geht, jede gesetzliche Grundlage. Das Ministerium betont im Gegenteil die gesetzliche Lizenzfreiheit und nennt als Beispiel, daß ein Typ 1-Lizenzinhaber, der mit Langstreckendiensten begonnen habe, nicht daran gehindert sei, regionale, lokale oder internationale Dienste auf der Grundlage der ursprünglichen Genehmigung anzubieten⁵⁶. Sofern private Anbieter im Gegensatz dazu durch informelle Verwaltungslenkung zu "freiwilligen Beschränkungen" motiviert werden, laufen solche Maßnahmen contra legem auf eine Schutzmaßnahme zugunsten der NTT hinaus. Die Genehmigungspolitik des Ministeriums hat bis heute keine ernsthafte, flächendeckend anbietende Konkurrenz für NTT aufkommen lassen.

Nach Erhalt einer Genehmigung sind genehmigte Einrichtungen innerhalb einer festgesetzten Zeitspanne aufzubauen und nach obligatorischer technischer Abnahme (Art. 12 Abs. 4, 41) sowie Festlegung technischer Verwaltungsregeln (Art. 43) in Betrieb zu nehmen (Art. 12 Abs. 1). Genehmigungen werden grundsätzlich unbefristet erteilt. Nur bestimmte Pflichtverletzungen seitens des Anbieters berechtigen das Ministerium zum Widerruf einer Genehmigung (Art. 19, 20). Eine Typ 1-Genehmigung schließt das Recht ein, alle Typ 2-Dienste betreiben zu dürfen (Argument aus Art. 6 Abs. 2), ferner andere Netze aufzubauen, was aus dem Fehlen gesetzlicher Festlegung von Diensten folgt. Letzteres ist jedoch, infolge der restriktiven Verwaltungslenkung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens, bis heute Theorie geblieben, zumal Erweiterungen auf bisher nicht genehmigte Gebiete ihrerseits der Genehmigung bedürfen (Art. 14 Abs. 1). Die bisher erteilten Genehmigungen hielten an der einmal festgelegten lokalen und sektoralen Trennung fest⁵⁷. Subjektive Änderungen (Rechtsnachfolge, Firma) und Beendigung des genehmigten Carriers bedürfen ebenfalls der Genehmigung (Art. 13, 15-18).

(2) Ein Gesuch auf Registrierung eines Typ 2-Carriers muß, weil es keinerlei örtliche Beschränkungen gibt, das angestrebte Service-Gebiet nicht bezeichnen. Wenn kein Ausschlußgrund vorliegt (persönliche oder fachliche Unzuverlässigkeit), besteht ein Anspruch

auf Registrierung im TK-Register beim *Yūseishō* (Art. 25 Abs. 1). Obwohl die Registrierung ein Minus zur Genehmigung darstellt, geht auch ihr ein tatsächliches Verfahren im Rahmen von Gesprächen mit zuständigen Beamten des *Yūseishō* voraus. Eine Betriebsaufnahme darf erst mit Registrierung erfolgen (Art. 26 Abs. 1). Das bedeutet, daß der Betreiber vor Inbetriebnahme eine Registrierungsbestätigung des *Yūseishō* in Händen halten muß. Diese wird seit Einführung einer Regelbescheidungsfrist (Art. 6 *Gyōsei tetsuzuki-hō*) innerhalb von ein bis zwei Monaten erteilt. Erweiterungen des Dienstangebots und andere materielle Änderungen bedürfen einer Änderung der Eintragung, subjektive Änderungen wie Fusionen, Rechtsnachfolge u.ä. und Einstellung des Dienstes einer Anzeige (Art. 27 Abs. 1).

(3) Allgemeine Typ 2-Anbieter können ihre Dienste ohne weiteres anbieten. Die Dienste müssen lediglich beim *Yūseishō* unter Verwendung eines Vordrucks angezeigt werden. Das gleiche gilt für materielle oder subjektive Änderungen sowie die Einstellung des Dienstes (Artt. 27 Abs. 1, 22 Abs. 2, 23).

(4) Das deutsche TKG sieht keine zahlenmäßige Beschränkung genehmigungspflichtiger Dienste (Netzbetrieb und Sprachtefondienst, § 6 Abs. 1), wohl aber lokale Beschränkungen (§ 8 Abs. 1) vor. Nicht aufgenommen wurde eine von den Bundesländern noch im Vermittlungsausschuß geforderte Verpflichtung des Regulierers, in Genehmigungen ein Junktim zwischen der Versorgung strukturstarker und strukturschwacher Gebiete aufzunehmen. In bezug auf die Realisierung der Gewerbefreiheit im TK-Sektor bestehen mithin keine Unterschiede zwischen TKG und DTJ-G.

b) Universaldienst

In einigen Ländern werden unter den Gesichtspunkten der Daseinsfürsorge und des Verbraucherschutzes TK-Unternehmen einer bestimmten Größe staatlicherseits zur Erbringung eines Mindestangebots an öffentlichen TK-Dienstleistungen verpflichtet, teils unter Ausgleich von Kostenunterdeckung (Universaldienst-Verpflichtung). Nach deutschem Verständnis sollen alle potentiellen Nutzer im Rahmen einer Grundversorgung mit unverzichtbaren TK-Dienstleistungen einer bestimmten Qualität⁵⁸ zu einem erschwinglichen Preis unabhängig von Wohn- oder Geschäftsort versorgt werden (vgl. Art. 87f Abs. 1 GG, §§ 17 Abs. 1, 18 Abs. 2 TKG).

Das japanische TK-Recht unterwirft die NTT der Pflicht, ein flächendeckendes Angebot gleichmäßiger Qualität zu angemessenen Bedingungen anzubieten (Art. 2 NTT-G). Konkret sind die Angebote des Sprachtefondienstes gemeint, die für den Bürger unverzichtbar geworden sind und von der Allgemeinheit allgemein zugrunde gelegt werden⁵⁹. In bezug auf die NCCs ging der Gesetzgeber davon aus, daß sich eine Grundversorgung im Wettbewerb ergeben werde. Das wird in der Literatur kritisiert. Gefordert wird, eine Universaldienstverpflichtung von Typ 1-Carriern gesetzlich festzulegen. *Tosa* hält dem entgegen, daß die NCCs über Zusammenschaltungsgebühren der NTT einen gewissen Defizitenausgleich für deren Universaldienstangebot leisten⁶⁰. Spätestens nach Zerschlagung der NTT ab 1999 wird das Gesetz Typ 1-Carrier einer bestimmten Größenordnung nicht mehr bevorzugen dürfen und zum Universaldienst verpflichten müssen⁶¹.

c) Zuteilung knapper Ressourcen (1): Frequenzen (PHS/DECT)

Funkfrequenzen sind aus physikalischen Gründen, Rufnummern aufgrund internationaler Vereinbarungen knappe Güter. Die Nutzungsrechte an diesen Gütern werden in Japan und Deutschland durch die Regulierungsbehörden auf Antrag durch Zuteilungsakt eingeräumt (Art. 4 Nr. 48 *Yūseishō setchi-hō*, Art. 14 Abs. 2 Nr. 9 *Denpa-hō*; §§ 42, 46 TKG). Nach der Abschaffung aller Marktzutrittsbarrieren tritt ein Konflikt auf, wenn für TK-Dienste auf Funkbasis weniger Kanalkapazitäten zur Verfügung stehen, als angebotswillige Anbieter auf den Markt drängen. Dann ist eine ausnahmsweise zahlenmäßige Beschränkung von Betriebsereignissen unabwendbar. An herausragender Stelle stehen in diesem Zusammenhang alternative Telefonnetze auf der Basis von Funktechnologien ("drahtloser Hausanschluß"), weil sie Anbietern höchste Gewinne im Massengeschäft versprechen.

Technische Grundlage des drahtlosen Hausanschlusses sind Schnurlostelefone, die ursprünglich für den innerhäuslichen Bereich entwickelt wurden. In Japan und Europa haben sich rechtlich verbindliche technische Standards und Frequenzbereiche herausgebildet, das japanische PHS (Personal Handyphone System) und der paneuropäische Digital Enhanced Cordless Telephone-Standard (DECT)⁶². Die Verfahren eignen sich außer als Schnurlostelefone oder private Nebenstellenanlagen (PBX) auch für öffentliche Anwendungen⁶³. Beim Einsatz als "drahtloser Hausanschluß" dient das Verfahren dazu, von einer Netzinfrastruktur aus die "letzte Meile" in die Gebäude der Teilnehmer zu überbrücken ("wireless local loop"). Dies ist - neben der Nutzung vorhandener privater (Kabelfernseh-) Netzstrukturen - die einzige Möglichkeit, die für den Aufbau flächendeckender Netze erforderlichen Kosten in einem für privatwirtschaftliche Investoren akzeptablen Rahmen zu halten. Die picozellularen Funkzugriffsverfahren PHS und DECT lassen keine feste Frequenzzuteilung wie beim zellularen Mobilfunk zu. Für die Regulierungsbehörde hat das den Vorteil, daß feste Frequenzzuweisungen zugunsten einzelner Anbieter entfallen⁶⁴. Ein technischer Nachteil besteht darin, daß im verfügbaren Frequenzbereich nur eine begrenzte Anzahl an Übertragungskanälen zur Verfügung steht und an einem Ort gleichzeitig nur drei Anbieter auf gesicherter Basis operieren können⁶⁵.

Aus alledem folgt, daß die Regulierungsbehörde den Lizenznehmern die Verfügbarkeit von Übertragungskanälen nicht rechtsverbindlich zusagen und nur drei Lizenzen pro Lizenzgebiet vergeben kann. Der japanische Regulierer hat deshalb folgende Lizenzvergaberegulierung zu beachten: (1) Aufteilung in zehn Regionalblocks; unterhalb der Regionalebene werden keine Genehmigungen erteilt; (2) Lizenzinhaber der verschiedenen lokalen Blöcke müssen selbständige unternehmerische Einheiten sein; (3) Auflage, innerhalb der einzelnen Blocks in fünf Jahren einen örtlichen Versorgungsgrad von 50% der Wohnbevölkerung herzustellen; (4) bei mehr als drei gleich geeigneten Antragstellern Bevorzugung von Bewerbern mit dem höchsten erreichten räumlichen Versorgungsgrad⁶⁶. Der letzte Punkt ist bisher nicht zur Anwendung gekommen, weil infolge der Flächendeckungsverpflichtung pro Regionalblock nicht mehr als drei Genehmigungen beantragt wurden.

Zunächst beantragten mit NTT und DDI nicht mehr als zwei schlagkräftige Anbieter PHS-Genehmigungen über ihre neugegründeten PHS-Tochtergesellschaften *NTT-Pāsonaru* und *DDI-Poketto* für neun Regionalblöcke (ohne Okinawa) und schlossen die Inbetriebnahme in allen Regionen im Oktober 1995 ab. Alle anderen Interessenten schlossen sich in Konsortien der Astel-Gruppe zusammen mit bis zu 156 beteiligten Firmen und Gebietskörperschaften unter der Federführung mehrerer Typ 1-Carrier und mit bescheidener ausländischer Beteiligung⁶⁷. Zehn regionale Betriebsgesellschaften der Gruppe (einschließlich einer für Okinawa) erhielten von Januar bis Juni 1995 Genehmigungen. Aufgrund intensiver Werbung und günstiger Gebühren⁶⁸ stieg die Zahl aller PHS-Nutzer innerhalb von zehn Monaten von null auf über 2 Millionen. Schätzungen zufolge sollen es im Jahr 2005 bis zu 20 Millionen sein⁶⁹. In Kürze werden die neuen Anbieter aufgrund ihrer Erfahrungen mit dem "Fußgängertelefon" PHS-Hausanschlüsse anbieten und somit in das Ortsnetzmonopol der NTT einbrechen können.

In Deutschland werden drahtlose Hausanschlüsse privater Anbieter erst zum 1.1.1998 mit dem Fall des Sprachdienstmonopols möglich. Lediglich Feldversuche in Gelsenkirchen und Duisburg wurden vorab genehmigt. Derzeit zeichnet sich ab, daß nach 1998 nur zwei Anbieterkonsortien ein flächendeckendes Netz aufbauen werden, sich daneben aber auch kleinere Anbieter (z.B. Kommunalbetriebe) auf Ortsebene etablieren wollen. Um eine gerechte Vergabe der Lizenzen zu ermöglichen, hat der Gesetzgeber in § 11 TKG eine komplizierte, grundrechtskonforme Vergaberegulierung geschaffen. Kernstücke der Regelung sind Versteigerungs- und Ausschreibungsverfahren (§ 11 Abs. 4, 6) und bei gleicher Eignung der Losentscheid (§ 11 Abs. 6 S. 6). Die japanische Lösung (Bevorzugung flächendeckender Anbieter) wurde zwar diskutiert, aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken aber nicht in das TKG aufgenommen.

Zum Thema des drahtlosen Hausanschlusses sei zum Schluß bemerkt, daß der DECT-Standard nicht rechtsverbindlich für den Aufbau alternativer Telefonnetze ist. Möglich wäre deshalb ein Einsatz des japanischen Systems in Deutschland, zumal die japanische Industrie

unter Mithilfe der Ministerien für Post/TK und Wirtschaft auf ausländische Märkte drängt⁷⁰. Neben technischen Vorteilen von PHS (größere Reichweite bei geringerem Gewicht der Handapparate) werden japanische Unternehmen auf jahrelange Erfahrung im Aufbau der Netzinfrastruktur zurückgreifen können, wenn in Deutschland am 1.1.1998 der erste Anbieter mit dem Betrieb beginnen darf.

d) Zuteilung knapper Ressourcen (2): Wegerechte

Von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung für TK-Unternehmen ist die Frage, ob Verkehrswege (öffentliche Wege, Plätze, Brücken, Gewässer) zum Zwecke der Verlegung von Leitungen genutzt werden dürfen und ob hierfür Entgelte an die Eigentümer zu zahlen sind. In Japan erhält ein Netzbetreiber mit der Betriebsgenehmigung das abstrakte Recht, *alle* zum Betrieb erforderlichen und adäquaten unter- und oberirdischen TK-Linien durch oder über Verkehrswege und Privatgrundstücke zu führen (Art. 73 Abs. 1). Zusätzlich bedarf er eines konkreten Nutzungsrechts (*shiyō-ken*), welches die Präfektur (oder Bezirksverwaltung) zeitlich befristet⁷¹ erteilt. Bei Verkehrswegen wird im Rahmen von Vorverhandlungen die Kommune beteiligt, bei privaten Grundstücken ist der Erteilung des Nutzungsrechts ein Verfahren unter Beteiligung des Eigentümers vorgeschaltet. Der Netzbetreiber hat die beabsichtigte Nutzung dem Eigentümer anzuzeigen (Art. 73 Abs. 1), woraufhin die Beteiligten in Verhandlungen über die Linienführung, Baumaßnahmen und die Höhe der Entschädigungszahlung (*taika no gaku*) eintreten. Vereinbarungen sind dem zuständigen Bürgermeister anzuzeigen. Danach erteilt die Präfektur das Nutzungsrecht (Abs. 5, 6). Kommt eine Einigung nicht zustande, kann als ultima ratio die Zustimmung des Eigentümers (oder Nutzers) durch eine Verfügung des *Yūseishō* ersetzt werden. Danach beauftragt der Gouverneur den zuständigen Bürgermeister mit einer amtlichen Veröffentlichung der beabsichtigten Nutzung, woraufhin Betroffene (Eigentümer, Nutzer) innerhalb von zehn Tagen ihre Ablehnung begründen können (Art. 75 Abs. 2, 76). Schließlich legt der Gouverneur unverzüglich Umfang und Bedingungen des Nutzungsrechts hoheitlich fest (Art. 77 Abs. 1). Bei der Festsetzung einer angemessenen Entschädigung (nicht Nutzungsentgelt) hat der Gouverneur eine Kommission zu beteiligen, die vor allem das Prinzip der Kostendeckung prüft, welches in einer Verordnung konkretisiert wurde. Was die Netzinfrastruktur der NTT, insbesondere unterirdische Rohre u. dgl. betrifft, fordert die FTC die Verwaltung dieser Ressourcen aus der NTT auszugliedern und sie gleichberechtigt an private Anbieter zu vermarkten, um deren Markteintrittschancen zu optimieren⁷².

In Deutschland steht traditionell dem Bund das Recht zu, Verkehrswege für TK-Linien kostenfrei zu nutzen. Nach einer umstrittenen Festlegung des TKG soll er dieses Recht künftig auf private Lizenznehmer übertragen dürfen (§ 49 Abs. 1-3 TKG). Ob diese Regelung Bestand haben wird, ist aufgrund der von den Kommunalverbänden angekündigten Verfassungsbeschwerde noch ungewiß. Im Verhältnis zu privaten Grundeigentümern richtet sich das Nutzungsrecht in bezug auf wesentlich beeinträchtigende Linien sowie umfangreichere Einrichtungen wie Schaltanlagen u. dgl. ausschließlich nach Vereinbarungen, welche im Rahmen der Privatautonomie gemäß §§ 1090, 1020 ff. BGB abgeschlossen werden (Argument aus § 56 S. 1 TKG)⁷³.

VII. DEREGULIERUNG ("ZWEITE INFOKOMMUNIKATIONSREFORM")

Das Bedürfnis nach Regulierung der TK darf kein Vorwand für die Beibehaltung überflüssiger bürokratischer Hürden sein. Unter den Gesichtspunkten des freien Wettbewerbs sowie der technischen und örtlichen Integration verschiedener TK-Dienstleistungen hin zur Multimedia-Gesellschaft empfiehlt sich im Gegenteil eine Reduzierung bestehender Regeln auf ein notwendiges Mindestmaß⁷⁴. Zum Beispiel kann das mit der Genehmigungspflicht für Telefongebühren intendierte Ziel unter geringerem Aufwand durch Anzeigepflicht und Höchstpreis-Deckelung (wie in den USA praktiziert) oder durch eine reine Interventionsaufsicht ohne konkrete Preisbeschränkungen (wie in den USA geplant) erreicht werden. Das *Yūseishō* legt seit 1995 einen Schwerpunkt seiner Aktivitäten auf die Deregulierung,

wobei es insoweit allgemeinen Regierungsvorgaben zur Verwaltungsvereinfachung folgt⁷⁵. Erster Schritt war die Ersetzung von Entgeltgenehmigungen (Art. 31 Abs. 1 DTJ-G) durch Entgeltanzeigen im Oktober 1995 für mobile TK-Dienste (Mobilfunk, Funkruf, PHS). Nach Aussage des Ministeriums ist dies die Folge zufriedenstellender Marktentwicklung hin zu kostenorientierten fairen Preisen⁷⁶.

Das Direktorat TK-Politik des *Yūseishō* legte im Februar 1996 ein "Eckpunktepapier" für Deregulierungsfragen vor⁷⁷. Dieses ist Teil der zweiten "Info-Kommunikationsreform", die auch andere Probleme des TK-Sektors angeht (i.e. de-facto-Monopol der NTT im Ortsnetzbereich, Zusammenschaltungsbehinderungen durch die NTT, international gesehen zu hohe Preise für TK-Dienstleistungen, Mangel an F+E-Aktivitäten). Die Vorschläge werden im Laufe der Jahre 1996/97 durch Verordnungen umgesetzt:

- Vereinfachung und Abkürzung von Genehmigungsverfahren für Netzträger (Nr. 2 Abs. 3), vor allem: Streichung der Überkapazitäts-Verbots-Klausel (Art. 10 Abs. 2) und Einführung vereinfachter Genehmigungsverfahren für bestimmte Dienste (was den gesetzgeberischen Verzicht auf eine Einteilung von Diensten im Rahmen der Regulierung teilweise revidieren wird);
- Statuierung einer allgemeinen Zusammenschaltungspflicht von Typ 1-Carriern, Einführung eines festen Tarifrähmens, einer Dokumentationspflicht in bezug auf Zusammenschaltungskosten und einheitlicher technischer Zusammenschaltungsstandards (Änderung des DTJ-G für Ende 1996 geplant);
- Herabstufung von speziellen Typ 2-Carriern zu allgemeinen (s.o. F II 2);
- Lockerung der Investitionsbeschränkungen ausländischer Anteilseigner an Typ 1-Carriern (entsprechend Empfehlungen der WTO);
- Deregulierung von Verfahren wegen Nutzung öffentlicher Wege und Grundstücke zum Zwecke der Errichtung von TK-Einrichtungen (Kabel, Schalteinrichtungen u. dgl.) durch stärkere Betonung der Bereitstellungsverpflichtung von öffentlichen und insbesondere privaten Grundstücken unter Beschneidung der Beteiligungsrechte;
- Ersetzung der Tarifanzeige im Bereich der Mobilkommunikation (Mobilfunk, PHS, Paging) durch Standardtarife (Deckelung) ab 1997;
- Zulassung von Zusammenschaltungen gemieteter Netze mit dem öffentlichen TK-Netz nach beiden Seiten (national ab Ende 1996, international ab Ende 1997) als letzter Liberalisierungsschritt.

Ferner enthält das Papier eine Absichtserklärung dahin, die umfassende sektorspezifische Verhaltensaufsicht in Richtung einer asymmetrischen ex-ante-Regulierung zu reformieren (Nr. 2 Abs. 14). Damit würde sich das verwaltungsintensive Regulierungsverfahren dem deutschen System des TKG annähern.

VIII. ZUSAMMENFASSUNG

Der japanische TK-Markt ist nach seiner Liberalisierung im Jahre 1985 nach Ansicht der OECD der offenste der Welt. Die Befürchtung, daß frühere Monopole durch Oligopole ersetzt werden könnten, hat sich als unbegründet erwiesen. Solch aktiver Wettbewerb wurde durch zweierlei ermöglicht. Erstens hat es beim Marktzutritt neuer Anbieter - anders als im überwiegend duopolistisch strukturierten Großbritannien - keinerlei zahlenmäßige Beschränkung gegeben. Zweitens findet sich in Japan ein weltweit einzigartiger fernmelderechtlicher Regulierungsansatz, der auf die gesetzliche Trennung von Diensten verzichtet.

Der Staat hat sich seit der Liberalisierung des Fernmeldewesens aber keineswegs zurückgezogen. Das *Yūseishō* nimmt zum Beispiel im Rahmen informeller Verwaltungslenkung erheblichen Einfluß auf Lizenzgebiete und genehmigte Dienste und verhindert so und über eine restriktive Genehmigungspolitik bei Zusammenschaltungen das Aufschwingen neuer Anbieter zu bedeutender Marktstärke im gewinnträchtigen Telefongeschäft. So ist die übermäßige Marktmacht des früheren Staatsmonopolisten bei Telefondiensten unterhalb von Langstrecken nahezu unangegriffen geblieben. Eine derartig protektionistische Politik hat viele Gründe. Wichtig sind die vielfältigen Beziehungen der Institutionen untereinander (z.B. Beteiligung des Staates an NTT, NTT als Altersarbeitsplatz für *Yūseishō*-Bedienstete im

Ruhestand) und die Sorge um einen sozialverträglichen, sanften Abbau von Arbeitsplätzen bei der NTT.

Die NTT-Politik des Ministeriums ändert sich aber schrittweise hin zur Förderung eines aggressiveren Wettbewerbs auch im Ortsnetzbereich. Dieser Schwenk ist industriepolitisch motiviert. Privatwirtschaftliche Aktivitäten im Bereich von Forschung und Entwicklung sollen angekurbelt werden, nachdem sich die Innovationsfähigkeit der japanischen TK-Industrie - generell betrachtet - als international wenig konkurrenzfähig erwiesen hat. Im Rahmen der gegenwärtigen "zweiten Infokommunikations-Reform" werden strukturelle und nicht-strukturelle Änderungen auf den Weg gebracht, um Japan den Weg zur "hochinformierten Gesellschaft" (*kôdô jôhō shakai*) zu ebnet. Herausragende Maßnahmen sind die Zerschlagung der NTT und die schrittweise Umstellung eines symmetrischen ex-ante-Regulierungsrahmens hin zu wettbewerbspolitisch orientierter asymmetrischer Regulierung.

Ein von unnötigen Restriktionen freier Marktzugang und ein asymmetrischer Regulierungsansatz sind auch im deutschen TKG verwirklicht, während in bezug auf den früheren Monopolisten die Gefahr ähnlicher struktureller Schwierigkeiten wie in Japan besteht, weil die Deutsche Telekom AG als Unternehmenseinheit erhalten bleibt. Allerdings werden in Deutschland Wettbewerber nach 1998 mit Hilfe neuer Technik ("drahtloser Hausanschluß") im Telefondienst rasch ein stärkeres Gegengewicht zum Monopolisten aufbauen können, als es japanische NCCs nach der Marktöffnung von 1985 vermochten. Doch wie bereits bei der Liberalisierung selbst besitzt Japan bei der neuen Technik und dem Wettbewerb auf diesem Gebiet einen mehrjährigen Erfahrungsvorsprung. Diesen wird die japanische Industrie - insoweit einstimmig mit der NTT und der Ministerialbürokratie - auch in Deutschland umzumünzen versuchen.

Im übrigen hat sich die japanische Anbieterstruktur in etwa so entwickelt, wie es auch für Deutschland ab 1998 erwartet wird. Alle Großunternehmen der Sektoren Industrie, Handel und Finanz haben sich im TK-Geschäft engagiert, wobei Kooperationen mit solchen Unternehmen, die in Form bereits vorhandener Netze oder sonstiger komparativer Vorteile wie Trassen oder Know-how einen Startvorsprung hatten (E-Werke, Eisenbahn), jeweils den Mittelpunkt der großen neuen Netzbetreiber bilden. Derzeit positionieren sich etwa 100 Inhaber alternativer Netzstrukturen, um in den liberalisierten deutschen TK-Markt einzusteigen. In Japan hat sich eine unwesentlich höhere Anzahl neuer Netzbetreiber etablieren können.

Anmerkungen

- * Der Verfasser dankt Frau *Chiemi Kobayashi* für ihre geduldige Mitarbeit.
- 1 Entwurf der Bundesregierung v. 30.1.1996 auf der Grundlage einer interfraktionellen Vorab-Einigung mit der SPD; nach Anrufung des Vermittlungsausschusses am 5.7.1996 vom Bundesrat verabschiedet; der Einfachheit halber nachfolgend zitiert als TKG.
- 2 Geschäftsvolumen 1995: 120 Mrd. (Japan), 89,7 Mrd. DM (Deutschland), geschätztes weltweites Durchschnittswachstum 1996: 9% (Post-Politische Information 2/1996, 2).
- 3 Amtliche Kompilation: YŪSEISHŌ (Hrsg.), *Jôhō tsūshin roppô* (Stand: 5.3.1996, Tokyo, *Dai-ichi Hōki*, 1996); Beispiele für *Yūseishōrei*: (1) *CATV riyō shita denwa sâbisu no jigyōka gaidorain ni tsuite* [Erlaß über die Kommerzialisierung von Telefondiensten auf der Grundlage von Kabelfernsehnetzen], *Yūseishō* v. 18.11.1994; (2) *FM tajū pējingu no jigyōka ni tsuite* [Erlaß über die Kommerzialisierung von Duplex-Funkrufdiensten im UKW-Wellenband], *Yūseishō* v. 6.10.1995.
- 4 Übersicht: Jôhō TSŪSHIN SÔGO KENKYŪJO (Hrsg.), *Maruchimedia riyōmen ni kan suru hôteki mondai kenkyūkai hōkokusho* [Bericht der Forschungsgruppe für Rechtsprobleme im Rahmen von Multimedia-Anwendungen] (Tokyo 1995).
- 5 Am 1.9.1951 wurden die ersten beiden privaten Rundfunkanstalten in Osaka und Nagoya in Betrieb genommen, am 28.8.1953 folgten zwei private TV-Stationen. Landesweit wurden erstmals 1957 private Fernsehanstalten zugelassen. 1995 gab es 82 private Rundfunk-, 121 Fernseh- und vier Satellitenfunkveranstalter; Quelle: YŪSEISHŌ (Hrsg.), *Denki tsūshin jigyō no rinkaku* [TK-Unternehmens-Übersicht] (Tokyo 1995) 25.
- 6 Durch eine parlamentarische Entscheidung infolge eines Streits zwischen der *Nihon Hôsô Kyōkai* (NHK) und privaten Fernsehveranstaltern einerseits sowie TK-Infrastrukturbetreibern andererseits wurde nach Einführung des Fernsehgrundfunks 1953 privaten Fernsehveranstaltern verboten, eigene Übertragungsnetze zu errichten und betreiben.
- 7 Aktuelle Definitionen bei: J. HAMADA, *Maruchimedia e muketa kisei-kanwa no arikata* [Ein Deregulierungsmodell in bezug auf Multimedia]: *Jurisuto* 1082 (Jan. 1996) 37.

- 8 Im Falle der KDD sank die Beteiligung des Staates bereits vor den Reformen von 1985 durch Verkäufe und Kapitalerhöhungen stetig. Die Staatsquote betrug 1994 noch 0,01%. Quelle: ACCESS NIPPON INC. (Hrsg.), Access Nippon 1996 Business Handbook (Tokyo 1995) 138.
- 9 Gemäß der dritten Anfrageerwiderung der außerordentlichen Kommission für Verwaltungsreformen [*Gyōsei kaikaku ni kan suru dai-san-ji tōshin*] (1981-1983). Der Bericht war maßgeblich vom Sparkurs der japanischen Regierung geprägt, weshalb er auch Privatisierungen anderer Staatsbetriebe vorsah, namentlich der Eisenbahn, die wie NTT defizitär arbeitete, und der Tabak- und Salzbetriebe. Letztere wurden 1984 privatisiert, die Eisenbahn 1987.
- 10 Das *Kōshū denwa tsūshin-hō* wurde außer Kraft gesetzt, an seine Stelle trat das DTJ-G. Hintergründe zur Gesetzgebung und Abhandlung von Einzelfragen bei: K. NAIDA et.al., *Denki tsūshin jigyō-sanpō no shikō ni atatte* [Inkrafttreten der drei Gesetze über TK-Unternehmen]: Jurisuto 832 (März 1985) 6-20; S. KOIZUMI, *Denki tsūshin jigyō e no shinki san'nyo no dōkō* [Die Tendenz zum neuen Markteintritt von TK-Unternehmen]: Jurisuto 832 (März 1985) 30-34.
- 11 Z.B.stufenweise Reduzierung der Beschäftigtenzahl von 197.000 (1995) auf 150.000 bis 1997 oder Ausgliederung der Bereiche TK-Software (9000 Angestellte), Endgeräte-Verkauf (13.000) und Netzwartung (30.000).
- 12 Die Zahl aller Stimmrechte, welche von Ausländern/ausl. Firmen gehalten werden, darf 20% nicht überschreiten. Im März 1995 betrug die Zahl der durch Ausländer/ausl. Unternehmen gehaltenen Aktien 309.109 oder 1,98% aller ausgegebenen 15,6 Mio. Aktien, Quelle: NTT-CORPORATION, Annual Report 1995 (Tokyo 1995) 47.
- 13 Rückgang um 1,84%, Zahlen: INFOCOM RESEARCH INC. (Hrsg.), Information & Communications in Japan 1996 (Tokyo 1996) 151; Y. TAKANO, Nippon Telegraph and Telephone Privatization Study (Washington D.C. 1992) 36.
- 14 K. TOSA, *NTT no arikata* [Status der NTT]: Jurisuto 1082 (1.1.1998) 45 f.
- 15 Regierungsmaßnahmen in bezug auf die NTT v. 30.3.1990 auf der Grundlage von Art. 2 NTT-G-Durchführungsgesetz infolge von Empfehlungen des TK-Beirats (*Denki Tsūshin Shingikai*) v. 2.3.1990 [*Nihon Denshin Denwa Kabushiki Kaisha-hō fusoku dai-ni-jō ni motozuki kō suru sotchi*] *Yūseishō kokujū* Nr. 288 v. 18.5.1990, in: YUSEISHO (Fn. 3) 1098-2000. Trennungsanordnung Mobilfunk: Ziff. 2 Abs. 8.
- 16 TOSA (Fn. 14) 45.
- 17 Vgl. S. KOTSUKA, *NTT bunkatsu no kaisha-hōjō no shomondai* [Gesellschaftrechtliche Probleme bei der NTT-Aufspaltung]: Jurisuto 1080 (Dez. 1995) 61.
- 18 Klage abgewiesen durch Urteil des Distriktgerichts Tokyo: Tokyo *chiho-sai* v. 26.3.1991, Hanrei Jihō 1394 [1991] 120-125; Revision anhängig beim Obersten Gerichtshof (*Saikō-sai*).
- 19 YUSEISHO (Hrsg.), *Denki Tsūshin Shingikai hōkokusho*; *NTT no arikata: jōhō-tsūshin-sangyō ni okeru dainamizumu sōzō no hōkōsei* [Status der NTT: Schaffung neuer Dynamik in der Info-Kommunikations-Industrie (Bericht des TK-Beirats)] (Tokyo, 29.2.1996).
- 20 M. KOBAYAKAWA (Univ. Tokyo), *NTT bunkatsu hōteki giron-busoku* [Mangel an rechtlicher Klärung der NTT-Aufspaltung]: Yomiuri Shinbun v. 15.3.1996, 15.
- 21 KOTSUKA (Fn. 17) 61 ff.
- 22 Ablehnend: TOSA (Fn. 14) 43; bejahend: KOTSUKA (Fn. 17) 61 unter Hinweis auf das amerikanische Vorbild (Aufspaltungsanordnung an AT&T auf der Grundlage des Anti-Trust-Law); KOBAYAKAWA (Fn. 20) a.a.O. (in bezug auf den Tatbestand; hinsichtlich der Rechtsfolge wird eine Gesetzesänderung gefordert).
- 23 I. KAWAMOTO, *Kojin kabunushi hogo no kanten kara mita kaisha bunkatsu* [Unternehmensaufspaltung aus der Sicht des Schutzes nicht institutioneller Aktionäre]: Shōji Hōmu 1407 (15.12.1995) 2f f.; KOTSUKA (Fn. 17) 61-67.
- 24 KOBAYAKAWA (Fn. 20) a.a.O..
- 25 Einzelheiten s. NIPPON DENSHIN DENWA K.K. (Hrsg.), Infomeshon NTT 1995 (Tokyo 1995), 188 f.
- 26 *Japan Terekomu* wurde auf Initiative dreier Eisenbahn-Gesellschaften gegründet und kann auf Wegerechte entlang der *Shinkansen*-Eisenbahnlinsen zurückgreifen. An DDI und *Kōsoku-tsūshin* sind vor allem *Kyocera* und *Toyota* beteiligt, an *Kōsoku-tsūshin* auch staatliche Autobahnbetriebsgesellschaften, welche Wegerechte entlang der Straßen zur Verfügung stellen.
- 27 Insbesondere: *Tōkyō Tsūshin Network KK* (Beteiligungsunternehmen der Elektrizitätswerke Tokyo mit Mitsui und Mitsubishi). Das Unternehmen bietet nach eigenen Angaben seit dem 1.11.1986 Mietleitungen und seit dem 1.5.1988 Corporate networks auf derzeit (Jan. 1996) 4.447/14.506 Leitungen für 645/979 Geschäftskunden an.
- 28 Alle Zahlen/Daten aus: *Yūseishō-nyūsu* Bd. 6 Nr. 21 (5.2.1996) 3 und Bd. 7 Nr. 6 (17.6.1996, 4; DENKI TSŪSHIN SHINGIKAI (Hrsg.) *NTT no arikata* [Status der NTT] (Tokyo 1996) 3.
- 29 OECD Communications Outlook 1993 zit. nach YUSEISHO (Hrsg.) *NTT no arikata ni tsuite* [Über den Status der NTT], (Sonderdruck, Tokyo Sep.1995) 2. Der Index stuft die bedeutendsten TK-

- Dienste nach dem Grad ihrer Liberalisierung (Wettbewerb, Teilwettbewerb, Duopol, Monopol etc.) ein.
- 30 So W. ENZ, Handelsblatt v. 11.3.1996, 10 ("Experten empfehlen Aufspaltung").
- 31 TOSA (Fn. 14) 43.
- 32 Die TK-Verleih-VO und die Mobilfunk-TK-Verleih-VO (ABl. BMPT 24/95 v. 8.11.1995, 1443 ff., in Kraft seit 1.11.1995) setzen Genehmigungen aus der Zeit vor Inkrafttreten des PTNeuOG um. Die Mobilfunk-TK-Verleih-VO verleiht überdies Betreibern öffentlicher Mobilfunknetze in Erweiterung der vorhandenen Lizenz das Recht, alle benötigten Übertragungswege selbst errichten und betreiben zu dürfen. Gemäß TK-Verleih-VO dürfen TK-Dienstleistungen auf alternativen Netzstrukturen erbracht werden mit Ausnahme öffentlicher Fernsprechkdienste (bis März 1996: nur innerhalb einer bestimmten Zone unter Ausschluß von Durchleitungsverkehr oder direkt durchgeschalteter Festverbindungen).
- 33 Beispiele: (1) erweiterte Corporate Network-Regelung in der TK-Verleih-VO durch Ausdehnung des Begriffes der geschlossenen Benutzergruppen ist Umsetzung des EG-Verständnisses vom Umfang des Telefondienstmonopols (vgl. RL 90/388/EWG v. 28.6.1990, ABl. L 192/10 sowie Entwurf e. Änderungs-RL v. 1.8.1995 ABl. C 197/5); (2) Genehmigungen privater Glasfaser-Fernsehtetze und Übertragungswege für Mobilfunkbetreiber stellen Konzessionen an die EU-Kommission dar im Gegenzug zur Genehmigung des Gemeinschaftsunternehmens "Atlas" (Deutsche Telekom AG, France Telecom) und der Beteiligungen der Deutschen Telekom AG und France Telecom an Sprint ("World Partners").
- 34 M. FUNADA, *Shin-denden ni okeru kōkyō-sei no kakuho* [Sicherung der Öffentlichkeitseigenschaft der neugeordneten TK]: Jurisuto 832 (März 1985) 42 bezeichnet den Begriff (*kōkyō no fukushi*) als Modewort.
- 35 Das Prinzip lautet: *Kokumin keizai no minshūteki de kenzen na hattatsu* [gesunde Entwicklung der bürgerlichen Wirtschaft zugunsten jedes einzelnen]; ausführlich dazu: FUNADA (Fn. 34) 42-48.
- 36 Ausgewählte Aufgaben-Normen: Telekommunikation (Generalklausel, Art. 3 Abs. 1 Nr. 4), Überwachung ehemaliger Monopolisten NTT/KDD (Art. 3 Abs. 2 Nr. 2, Art. 4 Nr. 42, Abs. 4 Nr. 43), Entwicklung politischer Initiativen/Gesetzesänderungen (Nr. 45, 47-4), Regulierung und TK-Aufsicht (Nr. 46), int. Frequenzplanung/ITU (Nr. 47-1), Lizenzierung von TK-Dienstleistungen (Nr. 47-2), Genehmigung von TK-Tarifen und Allgemeiner Vertragsbedingungen (Nr. 47-3), Frequenzplanung (Nr. 48).
- 37 Zuletzt: *Kōsei Torihiki I'inkai no jōhō tsūshin bun'ya kyōsō seisaku kenkyū-kai* [Wettbewerbspolitischer Ausschuß der FTC im Informations/TK-Sektor] (Hrsg.), *Denki tsūshin bun'ya ni okeru kyōsō seisaku-jō no kadai ni tsuite hōkokusho* [Bericht über wettbewerbspolitische Aufgaben im TK-Sektor] (Tokyo 1995); dazu: T. AIZEKI, *Denki tsūshin bun'ya ni okeru kyōsō seisaku-jō no kadai* [Aufgaben im Bereich der TK-Wettbewerbspolitik], *Shōji hōmu* 1409 (15.12.1995) 9-14.
- 38 Die Klassifizierung im DTJ-G ist Folge eines Kompromisses. Für das *Yūseishō* und die frühere *Denden-Kōsha* einerseits sowie das *Tsūsanshō* und private Anbieter andererseits war der Verzicht auf einen Dualismus von höheren und einfachen Diensten nach amerikanischem Vorbild wichtig. Die erste Gruppe wehrte sich gegen eine Beschneidung ihres Einflusses, während die zweite Gruppe durch eine Einstufung "höherer" TK-Dienste als Informationsverarbeitungsdienste diese anfangs unter die administrative Kontrolle des *Tsūsanshō* bringen wollte (so: J. SCHERER, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik (Baden-Baden 1985) 243 m.w.N.).
- 39 *Yūseishō-nyūsu* Bd. 2 Nr. 22 (19.2.1996) 2.
- 40 Vgl. K. ITO, *Denki tsūshin jigyō no tenkai to ryōkin* [Entfaltung der TK-Branche und die Gebühren] Jurisuto 832 (März 1985) 37-41.
- 41 I.e. *Kyoka* (Erlaubnis i.e.S. = Genehmigung), *ninka* (bestätigende Erlaubnis), *menkyo* (Erlaubnis i.w.S.); das DTJ-G unterscheidet: Genehmigung (*ninka, kyoka*), Registrierung (*tōroku*), Anzeige (*todokede*). Die beiden Erlaubnistypen sind Betriebserlaubnis (Art. 9 Abs. 1: *kyoka*) und genehmigungsbedürftige Betriebsentscheidungen (*ninka*, z.B. Art. 16 Abs. 1, 2, Art. 31 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1). Beide sind Fälle von Erlaubnissen aufgrund von Verbotsnormen mit Erlaubnisvorbehalt, also Genehmigungen (Erlaubnisse i.e.S.). Mögliche Übersetzung: Konzession und Verleihung.
- 42 RL des Rates Nr. 90/387 EWG v. 28.06.1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für TK-Dienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (ABl. EG L 192/1) und aufgrund dieser RL ergangene Rechtsakte.
- 43 AIZEKI (Fn. 37) 11.
- 44 YŪSEISHŌ (Fn. 29) 11.
- 45 AIZEKI (Fn. 37) 10.
- 46 K. UEDA, Carving up NTT, Look Japan Bd. 41 Nr. 479 (Feb. 1996) 18.
- 47 Vgl. i.e. TOSA (Fn. 14) 44.
- 48 YŪSEISHŌ (Fn. 15) Ziff. 2 Abs. 14.
- 49 Zustimmend: TOSA (Fn. 14) 44.

- 50 TOSA (Fn. 14) 44.
 50a Siehe Fn. 42.
- 51 Das Genehmigungsverfahren nach dem Funkgesetz ähnelt dem Verfahren unter dem DTJ-G. Unterschiede bestehen in Erteilung vorläufiger Genehmigungen als Bestandteil des Verfahrens nach dem Funkgesetz (Art. 8) und der Möglichkeit eines abgekürzten Verfahrens (Art. 15).
- 52 Aufgrund dieser Vorschrift wurde 1987 der Antrag eines Sony-Beteiligungsunternehmens auf Zulassung als dritter Satellitenfunkbetreiber abgelehnt.
- 53 YŪSEISHŌ (Hrsg.) *Denki tsūshin jigyō san'nyū manyuaru* [Handbuch für den Markteintritt von TK-Unternehmen] (Tokyo 1996) 12.
- 54 AIZEKI (Fn. 37) 10.
 55 AIZEKI (Fn. 37) 10.
 56 YŪSEISHŌ (Fn. 53) 8.
 57 UEDA (Fn. 46) a.a.O.
- 58 Nach Vorstellungen der EU-Kommission geht es lediglich um einen erschwinglichen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz (analog oder digital) nach dem POT-Prinzip (*Plain Old Telephone*). Der Bundespostminister hingegen möchte Sprachtelefondienst mit ISDN-Leistungsmerkmalen, Notrufmöglichkeit, Telefonauskunft und -verzeichnissen sowie öffentlichen Fernsprecheinrichtungen (im Rahmen einer VO zu § 16 Abs. 2 TKG) festschreiben.
- 59 TOSA (Fn. 14) 45.
 60 TOSA (Fn. 14) 45 m.w.N.
- 61 Das *Yūseishō* stellt schon länger Überlegungen zu der Frage an, insbesondere zur Finanzierbarkeit (Fondsmodell o.ä.). Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse in: *Yūseishō denki tsūshin-kyōku* [*Yūseishō*, TK-Direktorat] (Hrsg.) *Maruchimedia jidai no yunibāsarū sābisu, ryōkin ni kan suru kenkyūkai, chūkan hōkokusho* [Zwischenbericht zum Universaldienst im Multimedia-Zeitalter und der Forschungsgruppe Gebühren] (Tokyo 1995).
- 62 PHS und DECT sind keine Funknetze wie der zellulare Mobilfunk (PDC, GSM, DCS 1800), sondern Funkzugriffsverfahren für Festnetze, wobei die Vermittlung im Zielnetzwerk stattfindet.
- 63 I.e. (1) Ergänzung zum insoweit nachteiligen zellularen Mobilfunk für die Versorgung von Gebäuden, U-Bahnhöfen u.dgl. unter Einsatz von Dual-Mode-Handapparaten, (2) Aufbau regionaler oder lokaler Ortsnetze ("Fußgängertelefon"), (3) flächendeckende Netze, über die sich alle Arten von privater und geschäftlicher Kommunikation einschließlich Daten- und Bildübertragung abwickeln lassen ("drahtloser Hausanschluß") (4) Bestandteil des allgemeinen Dienste-Integrationsprozesses im Rahmen von *Personal Communication Network* und *Universal Mobile Telecommunication* mit einheitlichen Rufnummern.
- 64 Alle Anbieter müssen sich die Nutzung aller Kanäle dynamisch teilen. Das ist technisch möglich durch dynamische Frequenzzuweisung (sog. Spektrum-Sharing-Verfahren).
- 65 Frequenzband: PHS 1895-1918 MHz, DECT 1880-1900 MHz; Anzahl der Kanäle: PHS 77 Trägerfrequenzen á 4 Zeitschlitze = 308 Kanäle/Zelle, DECT 10 Trägerfrequenzen á 12 Zeitschlitze = 120 Kanäle/Zelle; Max. Übertragungsrate: 32 KBpS (beide), im Endausbau: PHS 1,5 MBpS, DECT 1 MBpS.
- 66 HAMADA (Fn. 7) 36; H. SEKIGUCHI, *Mobile Communications Market and PHS* (Tokyo 1995) 6.
- 67 So wird z.B. Astel Tokyo zu 1,5% von der Mannesmann Eurokom GmbH gehalten. Verzeichnis sämtlicher TK-Firmen einschl. Beteiligungen, Grundkapital etc.: YŪSEISHŌ (Hrsg.) *Denki tsūshin ichiran* [TK-Verzeichnis] (Tokyo 1996).
- 68 Monatliche Grundgebühr (Mittel, 1995): 2700 Yen (Mobilfunk mindestens 4500 Yen), Gesprächsgebühr (Ortsgespräch/3 min/tagüber): 40 Yen (Mobilfunk mindestens 150 Yen); Quelle: Informationsmaterial der Anbieter.
- 69 PHS MoU Group News Bd. 1 Nr. 4/Juni 1996, Stand 31.5.1996.
- 70 1995 gründeten NTT, Itōchu (*sōgō shōsha*), Hongkong Telecom und Cable & Wireless ein Joint-Venture-Unternehmen ("PHS-International"). Ziel ist die Verbreitung des PHS-Standards zunächst in Hongkong, später Asien- und weltweit. Im Oktober 1995 unterzeichneten das *Yūseishō* und die TK-Behörde Singapurs eine Absichtserklärung, derzufolge PHS in Singapur etabliert werden könnte. Eine Zusammenarbeit der japanischen PHS-Industrie mit indischen und malaysischen TK-Netzbetreibern zeichnet sich ab. Lit.: NTT-Nyūsu Rirīsu v. 9.10.1995, 1 ff. (Hongkong); PHS MoU Group News Bd. 1 Nr. 2 (Dez.95) 1-3 (Singapur), PHS MoU Group News Bd. 1 Nr. 3 (Feb.96)3-5 (Indien).
- 71 Vereinbarungsgemäß, sonst grds. 15 Jahre, bei Unterbodenverkabelung 50 Jahre (Art. 73 Abs. 3).
 72 AIZEKI (Fn. 37) 13.
- 73 Ausnahme bis 31.12.1997: Recht der Deutschen Telekom AG als Nachfolgeunternehmen der DBP, Leitungen im Luftraum über Privatgrundstücke zu führen (§ 10, 16 TWG).
- 74 HAMADA (Fn. 7) 35 f.; AIZEKI (Fn. 37) 10; so schon kurz nach den Reformen von 1985 gefordert von T. NANBU, *Denki tsūshin jigyō-hō to kyōsō-genri* [DTJ-G und Wettbewerbsprinzip]: Jurisuto 832 (März 1985) 28.

- 75 Die Verwaltungsreform-Kommission der Regierung [*Gyōsei kaikaku i'inkai kisei kanwa shōiinkai*] legte am 14.12.1995 einen Bericht vor, den die Regierung unter dem Titel "Maßnahmen zur Förderung der Verwaltungsreform" mit dem Ziel verabschiedete, Regierungsbehörden zu weitgehenden Deregulierungsmaßnahmen zu veranlassen.
- 76 *Yūseishō Nyūsu* Bd. 6 Nr. 22 (19.2.1996) 2.
- 77 "*Dai ni-ji jōhō-tsūshin kakushin*"; Quellen: *Yūseishō-nyūsu* Bd. 6 Nr. 22 (19.2.1996) 1 ff.; DENKI TSŪSHIN SHINGIKAI (Hrsg.) *NTT no arikata* [Status der NTT] (Tokyo 1996) 4 ff.; s. auch: *European Communications Newsfile* Bd. 7 Nr. 23 (15.12.1995) 5; J. HAMADA (Fn. 7) 35.