

Aufsichtsverfahren im Fernmeldebereich

Ziel der neuen Fernmeldeordnung ist die Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit vielfältigen, preiswerten und qualitativ hoch stehenden Fernmeldediensten. Mittel dazu ist ein fairer und wirksamer Wettbewerb. Das bedeutet für den Staat und die zuständigen Behörden aber nicht unbedingt weniger Aufgaben. Um diese Ziele erreichen zu können, werden den Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA) anhand der Gesetzgebung die verschiedensten Pflichten auferlegt und vielfältige Rechte gegenüber dem Staat oder anderen Anbieterinnen gewährt. Ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung dieser Rechte und Pflichten und damit zur Erreichung der vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele ist die Aufsicht über die FDA.

Es ist Aufgabe des BAKOM, diese Aufsicht wahrzunehmen. Das Bundesamt kann auch Massnahmen gegen die entsprechenden FDA anordnen, sofern es selber die Konzessionen erteilt hat. In allen anderen Fällen entscheidet die ComCom auf Antrag des BAKOM. Im Rahmen von Verwaltungssanktionen (Art. 60 FMG) amtiert das BAKOM als Untersuchungsbehörde, und es ist die ComCom, welche die Verstösse beurteilt und sanktioniert. Die ComCom und das BAKOM nehmen ihre diesbezüglichen Aufgaben ernst und mussten bereits verschiedentlich einschreiten. Nachfolgend eine Übersicht über die seit Inkrafttreten der neuen Fernmeldeordnung am 1. Januar 1998 behandelten Aufsichtsfälle.

Ein erstes Mal schritt die ComCom am 3. Februar 1999 im Zusammenhang mit einer Paging-Konzession ein. Sie stellte fest, dass die zur Erbringung des entsprechenden Paging-Dienstes vorgeschriebene Netzinfrastruktur nicht fristgemäss aufgebaut, der vorgegebene Versorgungsgrad nicht erreicht und teilweise nicht konzessionierte Frequenzen benutzt worden sind. In der entsprechenden Aufsichtsverfügung wurde Folgendes angeordnet: Da es sich um einen wenig wachstums-trächtigen Nischenmarkt handelt, wurde der betreffenden FDA eine Konzessionsänderung zugestanden, um ihre Netzinfrastruktur in Zusammenarbeit mit anderen FDA zu betreiben (Network Sharing). Sie wurde im Weiteren verpflichtet, alle drei Monate einen Bericht über das Erbringen ihrer Dienstleistung zu liefern und nicht zugewiesene Frequenzen freizugeben. Schliesslich wurde eine gewünschte Konzessionsübertragung auf eine andere FDA als nicht zulässig betrachtet.

Im Herbst 1999 eröffnete die ComCom gegen Orange Communications und die Swisscom ein Aufsichtsverfahren im Zusammenhang mit dem seit dem 29. Juni 1999 zwischen diesen beiden Anbieterinnen bestehenden «National Roaming»-Abkommen. Dieses Abkommen erlaubt es Orange, bei relativ kleiner eigener Netzabdeckung insgesamt etwa 95 Prozent der Bevölkerung zu versorgen, indem ihre Teilnehmerinnen und Teilnehmer das Swisscomnetz benutzen können, wenn sie sich in einem von Orange nicht versorgten Gebiet be-

finden. Die ComCom stellte fest, dass der vom Gesetzgeber angestrebte Dienste- und Infrastrukturwettbewerb durch diese Art der grundsätzlich befristeten Zusammenarbeit nicht beeinträchtigt werde, solange die in den jeweiligen Konzessionen vorgeschriebenen Versorgungsgrade eingehalten werden. Das entsprechende Aufsichtsverfahren wurde am 8. Oktober 1999 ohne weitere Folge eingestellt.

Ein weiteres Verfahren gegen die Swisscom wurde eröffnet, nachdem diese auf den 1. Januar 1999 die Anschlussgebühr für analoge Telefonanschlüsse um 25 Rappen auf Fr. 25.25 erhöht hatte. Mit Schreiben vom 10. März 1999 verlangte das BAKOM eine Erklärung für die vorgenommene Erhöhung. Nach Konsultation des Eidgenössischen Preisüberwachers teilte es der Swisscom am 18. Oktober 1999 mit, dass seiner Ansicht nach eine Verletzung der fernmelderechtlichen Bestimmungen bezüglich Preisobergrenzen vorliege, da die Swisscom auf den 1. Januar 1999 eine Anpassung der Preisobergrenze für den Anschluss nicht gestützt auf eine Veränderung des Konsumentenpreisindex des Vorjahres, wie dies Artikel 24 FDV verlangt, sondern gestützt auf die Erhöhung der Mehrwertsteuer um ein Prozent vorgenommen habe. Das BAKOM beantragte schliesslich der ComCom, der Swisscom die Anpassung der Anschlussgebühren auf Anfang 2000 zwar zu erlauben, jedoch von der von Swisscom berechneten Preisobergrenze ein Prozent in Abzug zu bringen. Die effektive Anpassung habe sich schliesslich nach dem verbleibenden Prozentsatz zu richten. Die Swisscom akzeptierte die vom BAKOM in Aussicht gestellte Auflage, so dass das Verfahren eingestellt werden konnte, ohne dass eine ComCom-Verfügung hätte erlassen werden müssen.

Am 27. März 2000 fällte die ComCom im Anschluss an eine Untersuchung des BAKOM einen Aufsichtsentscheid im Zusammenhang mit der Mobilfunkkonzession von diAx. Diese Konzession enthält die Verpflichtung, die Bevölkerung und die Fläche der Schweiz in bestimmten zeitlichen Etappen in einem festgelegten Umfang zu versorgen. Bereits das Datum des Markteintritts und damit die erste von vier Ausbauphasen wurde jedoch nicht eingehalten. Im Entscheid analysiert die ComCom auch die Umstände, die zu der Verzögerung der Phasen zwei (Ende Mai 1999) und drei (Ende November 1999) geführt haben. Diese waren auf Probleme bei der Akquisition von Antennenstandorten und der Behandlung von Baugesuchen sowie auf den Widerstand bei Behörden und Bevölkerung zurückzuführen. Sie lagen damit zumindest teilweise ausserhalb des Einflussbereiches von diAx. Obwohl diAx früher und entschiedener hätte eingreifen müssen, verfügte die ComCom schliesslich keine Aufsichts-massnahmen, da ein möglichst rascher Aufbau vor allem im eigenen Interesse von diAx liege und aufsichtsrechtliche Schritte deshalb weder erforderlich noch geeignet seien, um einen schnelleren Netzausbau zu erwirken.

Im Frühling 2000 musste die ComCom ein Aufsichtsverfahren gegen die Swisscom AG einleiten. Im Rahmen ihres ab dem 1. Januar 2000 geltenden neuen Basisangebots im Bereich der Interkonnektion hatte die Swisscom vorgesehen, eine Gebühr von 24,74 Rappen pro Minute für Anrufe

von Telefonkabinen auf 0800-Nummern anderer FDA zu erheben. Diese Gebühren sollten die Kosten für die Infrastruktur der öffentlichen Sprechstellen decken. Das BAKOM stellte fest, dass die Swisscom dadurch die Bestimmungen betreffend die Grundversorgung, welche eine Preisobergrenze von 40 Rappen pro Anruf (50 Rappen ab dem 1. Mai 2000) für die Nutzung von Telefonkabinen vorsehen, sowie ihre Grundversorgungskonzession verletzte, und eröffnete ein Aufsichtsverfahren. Mit Entscheid vom 10. Mai 2000 forderte die ComCom die Swisscom auf, diesen Mangel rückwirkend auf den 1. Januar 2000 zu beheben. Die Swisscom hat gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Bundesgericht eingelegt. Mit Verordnung vom 30. Juni 2000 wies der Präsident der zweiten öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das in der Beschwerde enthaltene Gesuch um aufschiebende Wirkung zurück. Der Entscheid des Bundesgerichts in der Hauptsache ist noch hängig.

Im Bereich Fernmeldestatistik haben die ComCom und das BAKOM am 20. Juni 2000 mehrere Aufsichtsverfügungen erlassen, nachdem verschiedene FDA dem BAKOM die Daten zur Erstellung der amtlichen Fernmeldestatistik trotz mehrmaliger Mahnung nicht geliefert hatten. Dabei wurde in allen Fällen eine letzte Frist zur Lieferung der entsprechenden Informationen angeordnet. Gegenüber zwei Konzessionärinnen wurden parallel zu diesen Aufsichtsmaßnahmen direkt auch Verwaltungssanktionen in der Höhe von Fr. 10'000.- und Fr. 15'000.- verfügt.

Ebenfalls am 20. Juni 2000 traf die ComCom erneut im Mobilfunkbereich Aufsichtsmaßnahmen. Die Anbieterinnen von öffentlichen Mobilfunkdiensten müssen ihren Teilnehmerinnen und Teilnehmern die Möglichkeit bieten, für jeden Anruf die Anbieterin für internationale Verbindungen zu wählen (Carrier Selection Call by Call). Diese Verpflichtung gilt seit dem 1. Januar 1998. Da die Swisscom die Carrier Selection Call by Call in ihrem Mobilfunknetz erst am 1. Mai 1999 eingeführt hatte, wurde gegen sie ein Aufsichtsverfahren eingeleitet. Mit Entscheid vom 20. Juni 2000 verfügte die ComCom, die Swisscom im Rahmen einer Verwaltungssanktion mit einem Betrag in doppelter Höhe der durch die verspätete Einführung der Carrier Selection Call by Call erzielten Mehreinnahmen, d.h. Fr. 384'230.-, zu belasten.

Eine weitere Aufsichtsverfügung erliess das BAKOM am 23. Juni 2000 gegen eine FDA, die sich im Jahre 1999 in zahlreichen Fällen ausser Stande sah, die Fünftagefrist zur Schaltung von Carrier Preselection-Aufträgen einzuhalten. Nachdem diese Verpflichtung seit Anfang 2000 jedoch praktisch zu 100 Prozent eingehalten werden kann und kein durch die Verletzung erzielter Gewinn feststellbar war (den betroffenen Dienstleisterinnen waren Kompensationszahlungen geleistet wor-

den), wurden schliesslich einzig Kontroll- und Präventivmassnahmen angeordnet. So wurde die FDA verpflichtet, während eines Jahres jeweils einen detaillierten monatlichen Bericht über die nicht innerhalb der gesetzlichen Frist von fünf Tagen ausgeführten Vorbestimmungsaufträge einzureichen. Im Weiteren kündigte das BAKOM in seiner Verfügung an, dass es einen Sanktionsmechanismus für verspätete Schaltaufträge anordnen werde, wenn ein solcher nicht bis am 31. Juli 2000 auf privatrechtlicher Basis verabschiedet worden sei.

Gegen die Swisscom AG musste die ComCom am 25. Juli 2000 einschreiten. Diese kam ihrer Pflicht, ab dem 1. Juli 2000 eine zentrale Datenbank zur Standortidentifikation der Notrufe zu betreiben, nicht nach. Aus diesem Grunde wurde ein Aufsichtsverfahren eingeleitet, welches dazu führte, dass der Swisscom eine viermonatige Nachfrist gewährt wurde. Gleichzeitig wurde sie verpflichtet, dem BAKOM einen einmaligen Bericht über die Projektorganisation «zentrale Datenbank» sowie jeweils monatliche Berichte über die Projektfortschritte zu liefern. ■