



Eidgenössische
Kommunikations-
Kommission

Commission
fédérale
de la communication

Commissione
federale
delle comunicazioni

Cumissiu
federala
da communicaziun

Federal
Communications
Commission

Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom)

TÄTIGKEITSBERICHT 1998

Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom)
Marktgasse 9
CH - 3003 Bern

Tel.: +41 +31 323 52 90
Fax: +41 +31 323 52 91
Website: <http://www.fedcomcom.ch>

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung.....	2
1. Einleitung	2
1.1 Allgemeines.....	5
1.2 Zusammensetzung der Eidg. Kommunikationskommission	5
1.3 Das Sekretariat	5
2. Gesetzgebung	6
2.1 Fernmeldegesetz	6
2.2 Verordnungen zum Fernmeldegesetz.....	7
3. Die Eidg. Kommunikationskommission (ComCom)	8
3.1 Zuständigkeiten der Kommission	8
3.2 Beschlüsse der Kommission	9
3.2.1 Geschäftsreglement und Verordnung der Kommission	9
3.2.2 Nummerierungspläne	10
3.2.3 Nationaler Frequenzzuweisungsplan	12
3.2.4 Mobiltelefonie	12
3.2.5 Andere Funkfrequenzkonzessionen	15
3.2.6 Interkonnektion.....	17
3.3 Bilanz der ComCom.....	19
3.3.1 Struktureller Aspekt.....	19
3.3.2 Funkfrequenzkonzessionen	20
3.3.3 Interkonnektion.....	21
3.3.4 Konflikt: Transparenz – Geschäftsgeheimnis	21
4. Liberalisierung: Bilanz des ersten Jahres	22
4.1 Fernmeldedienste	22
4.2 Grundversorgung	23
4.3 Interkonnektion.....	23
5. Aussichten	24

Tätigkeitsbericht der ComCom 1998

Zusammenfassung

Ein Jahr nach der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes (am 1.1.1998) zieht die ComCom Bilanz über ihre Tätigkeit und beschreibt einige Perspektiven.

*Zu den **Zuständigkeiten der Kommission** gehören: die Vergabe von Konzessionen für die Fernmeldediensteanbieterinnen, die Verfügung der Interkonktionsbedingungen in erster Instanz, wenn die Diensteanbieterinnen keine Einigung erzielen, die Erteilung der Grundversorgungskonzession und der Konzessionen für die Nutzung des Funkfrequenzspektrums, die Genehmigung des nationalen Frequenzzuweisungsplans und der nationalen Nummerierungspläne sowie die Regelung der Modalitäten der Nummernportabilität und der freien Wahl der Diensteanbieterin. Ausserdem verfügt sie bei Verletzung des anwendbaren Rechts entsprechende Massnahmen und entzieht gegebenenfalls die Konzession.*

*Die Kommission hat zusätzlich zur bestehenden Konzession von Swisscom zwei **neue Mobilfunkkonzessionen** vergeben. Am 17. April 1998 wurde der Zuschlag unter den je fünf Eingaben pro Konzession an diAx mobile bzw. an Orange Communications erteilt. Im Juni 1998 reichte eines der bei der Konzessionsvergabe nicht berücksichtigten Unternehmen eine Beschwerde beim Bundesgericht ein, welches jedoch vorbehaltlich seines Schlussentscheids die beantragte aufschiebende Wirkung nicht gewährte. Damit konnten die Konzessionärinnen die Arbeiten zur Errichtung ihrer Netze weiterführen. Die Beschwerde ist immer noch hängig. Die beiden Konzessionen wurden hauptsächlich deshalb auf Grund eines Kriterienwettbewerbs ("beauty-contest") und nicht durch eine Auktion erteilt, da die Vergabe durch eine Auktion eine Wettbewerbsverzerrung gegenüber Swisscom bedeutet hätte. Die Befürchtungen der Bevölkerung in Bezug auf die Antennen und ihre elektromagnetische Strahlung haben sich im Verlaufe des Jahres verstärkt und bilden heute eines der wichtigen Hindernisse bei der Realisierung neuer Netze. Eine Verordnung des Bundesrates über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung wird im Verlaufe dieses Jahres verabschiedet werden, was die rechtliche Situation der für die Erteilung von Baubewilligungen zuständigen Behörden klären wird.*

Der Markteintritt der Betreiberin, welche die erste Mobilfunkkonzession erhalten hatte, erfolgte Ende 1998.

Die **Interkonnektion** ermöglicht die Verbindung der Telekommunikationsnetze untereinander sowie den Zugang der Teilnehmer zu den Dienstleistungen anderer Anbieterinnen als der Anbieterin des Anschlusses. Dieses Verfahren spielt bei der Liberalisierung des Marktes eine höchst entscheidende Rolle. Im Gesetz wird festgehalten, dass marktbeherrschende Fernmeldeanbieterinnen die Interkonnektion gewähren müssen und die Partner die Preise während der ersten drei Monate unter sich vereinbaren; kommt in diesen drei Monaten keine Einigung zustande, kann die ComCom die Interkonnektionsbedingungen und -preise verfügen. Während dieses ersten Jahres wurden fünf Gesuche bei der ComCom eingereicht. Am 29. April 1998 verfügte die Kommission vorsorgliche Massnahmen zu Gunsten von Sunrise, um die Fortführung der Interkonnektionsdienste von Swisscom zu gewährleisten, und legte vorläufige Preise fest. Am 6. November 1998 erliess die Kommission eine superprovisorische Verfügung, um die Interkonnektion und die nicht-finanziellen Bedingungen zwischen diAx mobile und Swisscom zu garantieren.

Diese Interkonnektionsverfahren haben die Komplexität der Probleme in technischer und in rechtlicher Hinsicht aufgezeigt, insbesondere auch im Bereich des Geschäftsgeheimnisses. So reichte Swisscom gegen eine Verfügung der Kommission in einem der Interkonnektionsverfahren, mit der der Gegenpartei ein beschränktes Akteneinsichtsrecht eingeräumt wurde, Beschwerde beim Bundesgericht ein, mit der Begründung, dass die Akten Geschäftsgeheimnisse enthielten.

Trotz der bei der Kommission eingereichten Beschwerden wurde die Mehrheit der Interkonnektionsvereinbarungen unter den Betreiberinnen ohne Eingreifen der Kommission geregelt.

Die Kommission hat zudem die Einführung der Verpflichtung zur **Nummernportabilität** zwischen Fernmeldediensten per 1. Januar 2000 vorgesehen. Die **freie Wahl der Dienstanbieterin** für nationale und internationale Verbindungen einzeln **mit Vorwahl bei jedem Gespräch** (Carrier Selection Call by Call) trat am 1. Januar 1998 in Kraft. Die Einführung der Wahl der Dienstanbieterin **durch Voreinstellung** (Carrier Pre-Selection) für alle Teilnehmer war auf den 1. Januar 1999 vorgesehen, wurde jedoch infolge von Problemen mit bestimmten Telefonzentralen von Swisscom auf den 1. April 1999 verschoben.

*Im Weiteren hat die Kommission den **nationalen Frequenzzuweisungsplan** und die **Nummerierungspläne** genehmigt. Zu diesen gehört auch der Nummerierungsplan E.164/2001, der am 12. April 2001 in Kraft tritt: Neu werden alle Nummern unabhängig vom Ort, vom gewünschten Dienst und von der Betreiberin aus 9 Ziffern bestehen.*

Im Verlaufe des Jahres hat sich die Kommission ebenfalls mit den Vorbereitungen für die Erteilung der nächsten Konzessionen befasst. Es handelt sich dabei insbesondere um Konzessionen für UMTS – das Mobilfunksystem der dritten Generation – sowie für digitale Bündelfunksysteme.

Insgesamt kann die Kommission eine positive Bilanz dieses ersten Jahres der Liberalisierung ziehen: Ende Jahr boten 171 Unternehmen Fernmeldedienste an, was vom grossen Interesse der Betreiberinnen zeugt, die Preise sinken allgemein, die Investitionen im Telekommunikationssektor sind gestiegen und das Dienstangebot wurde erweitert, ohne dass ein Rückgang der Qualität zu verzeichnen war.

1. EINLEITUNG

1.1 Allgemeines

Gemäss Artikel 5 des Fernmeldegesetzes (FMG) vom 30. April 1997¹ ist die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) Konzessions- und Regulierungsbehörde im Fernmeldebereich. Die Kommission erstattet dem Bundesrat jährlich einen Tätigkeitsbericht².

Nach dem in den meisten europäischen Ländern angewandten Modell wurde die ComCom als unabhängige Instanz gegründet, um im liberalisierten Telekommunikationsmarkt, wie er in der Schweiz seit dem 1. Januar 1998 besteht, die Rolle des Regulators zu übernehmen³. Da der Bund als Mehrheitsaktionär des Unternehmens Swisscom – der ehemaligen Monopolistin – nicht gleichzeitig Richter und Partei sein konnte, wurde vom Gesetzgeber eine unabhängige Stelle für diese Aufgabe geschaffen.

1.2 Zusammensetzung der Eidgenössischen Kommunikationskommission

Der Bundesrat ernannte die Kommission und ihren Präsidenten Fulvio Caccia am 29. September 1997. Als übrige sechs Mitglieder wurden Pierre-Gérard Fontolliet, Yvette Jaggi, Beat Kappeler, Heidi Schelbert-Syfrig, Hans-Rudolf Schurter und Gian Andri Vital gewählt.

Im November 1998 ernannte der Bundesrat Gian Andri Vital zum Vizepräsidenten der Kommission. Yvette Jaggi trat Ende 1998 zurück, da sie vom Bundesrat in eine andere Funktion gewählt worden war.

Während ihres dreimonatigen Bestehens 1997 trat die Kommission für vier Tage zusammen, zum ersten Mal Anfang November. 1998 versammelte sich die ComCom während insgesamt acht Tagen. Zunächst tagte sie in den Räumlichkeiten des BAKOM in Biel. Mitte 1998 zog sie nach Bern um, wo sie im Oktober 1998 ihr Sekretariat an der Marktgasse 9 eröffnete.

1.3 Das Sekretariat

Seit September 1998 verfügt die Kommission über ein eigenes Sekretariat mit einem Leiter (100 Prozent), einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin (40 Prozent) sowie einer Sekretärin (60 Prozent). Zuvor hatte das BAKOM die Sekretariatsaufgaben für die ComCom wahrgenommen.

¹ SR 784.10

² Art. 57 Abs. 1 FMG

³ In einigen Ländern erstreckt sich die Tätigkeit der der ComCom entsprechenden Stellen auch auf die elektronischen Medien. In der Schweiz ist dies nicht der Fall.

2. GESETZGEBUNG

2.1 Fernmeldegesetz

Im Juni 1996 wurde die Botschaft zum revidierten Fernmeldegesetz⁴ vom Bundesrat gutgeheissen. Im August desselben Jahres nahm das Parlament die diesbezüglichen Beratungen auf und genehmigte das Gesetz in der Schlussabstimmung vom 30. April 1997. Die Frist von weniger als einem Jahr für die Prüfung eines Gesetzes, welches das Fernmeldewesen in der Schweiz von Grund auf ändern sollte und mit der Revision des Postgesetzes – durch Trennung des Postwesens vom Fernmeldesektor – verbunden war, zeugt von der Bedeutung, welche der Gesetzgeber diesem Bereich zumass und von der Dringlichkeit, ein neues Gesetz zu schaffen, in dem die technologische, geschäftliche und politische Entwicklung im Telekommunikationsbereich berücksichtigt wird. Angesichts der Globalisierung der Märkte, des Verschwindens der Monopole, der Entwicklung der Kommunikationsmittel in Richtung einer "Informationsgesellschaft" sowie der für den 1. Januar 1998 vorgesehenen Liberalisierung des Fernmeldebereichs in der Europäischen Union erwies sich eine Änderung des Fernmeldegesetzes in ein Marktregulierungsgesetz als unerlässlich.

Das als Rahmenordnung konzipierte Gesetz sieht ein breit gefächertes Angebot von Fernmeldediensten mit einer bestimmten Qualität und zu vorteilhaften Preisen sowie die Gewährleistung einer erschwinglichen Grundversorgung in allen Landesteilen vor. Zudem soll es einen wirksamen Wettbewerb ermöglichen, die Persönlichkeitsrechte achten und eine rationelle Frequenznutzung sicherstellen.

Das Gesetz sieht die folgenden drei Regulierungsmassnahmen für das Funktionieren des Marktes vor:

1. *Selbstregulierungsmechanismen des Marktes*: Dienstleistungsangebot und -preise werden durch die Marktnachfrage und die Vorschriften des Wettbewerbsrechts, unter anderem die Interkonnektionspflicht der marktbeherrschenden Anbieterinnen, bestimmt.
2. drei Arten von *Konzessionen*:
 - Konzessionen für Anbieterinnen von Fernmeldediensten, welche selbst erhebliche Teile der für die Kommunikation benutzten Fernmeldeanlagen betreiben (die anderen Anbieterinnen müssen sich beim BAKOM anmelden);
 - Konzessionen für die Nutzung des Funkfrequenzspektrums, damit ein beschränktes Gut (Frequenzen) unter die verschiedenen Anbieterinnen aufgeteilt werden kann;
 - Grundversorgungskonzession. Sie ermöglicht, jedem Teilnehmer im Konzessionsgebiet bestimmte Dienste mit einer bestimmten Qualität und zu vom Bundesrat festgelegten

⁴ 96.048 Botschaft vom 10. Juni 1996 zum revidierten Fernmeldegesetz (FMG). Totalrevision.

Preisen zur Verfügung zu stellen; diese Konzessionsart unterscheidet sich von den beiden anderen dadurch, dass sie kein Recht verleiht, sondern zur Erbringung einer Dienstleistung verpflichtet.

3. "*Verkehrsregeln*": Diese umfassen sämtliche vom Regulator aufgestellten Regeln, welche das Funktionieren der Telekommunikation in einem liberalisierten Markt gewährleisten, so zum Beispiel die Sicherstellung der Interoperabilität der Grundversorgungsdienste, der Nummernportabilität, der freien Wahl der Dienstanbieterin, der Unverletzlichkeit des Fernmeldegeheimnisses usw.

2.2 Verordnungen zum Fernmeldegesetz

Zum Fernmeldegesetz existieren zahlreiche Verordnungen des Bundesrates, des UVEK, des Bundesamtes für Kommunikation und der Kommunikationskommission^{4bis}. Hier wird einzig ein Überblick gegeben und nicht auf die Einzelheiten eingegangen.

- Verordnung über Fernmeldedienste vom 6. Oktober 1997⁵

In dieser Verordnung werden insbesondere das Verfahren und die Voraussetzungen für die Vergabe von Konzessionen, die Ausnahmen, die Vorschriften zu den Mietleitungen, die Dienste der Grundversorgung sowie die Pflichten der Konzessionärinnen geregelt. Zudem enthält die Verordnung Bestimmungen zur Inanspruchnahme von Grund und Boden und zur Interkonnektion und dem entsprechenden Verfahren.

- Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich vom 6. Oktober 1997⁶

Durch diese Verordnung wird dem BAKOM das Recht verliehen, vorbehaltlich der Genehmigung durch die ComCom Nummerierungspläne zu erstellen und zu erlassen und die Kommunikationsparameter zu verwalten. Im Weiteren werden in dieser Verordnung die Modalitäten und Grundsätze der Nummernzuteilung festgehalten.

Die Verordnung des BAKOM über Fernmeldedienste und Adressierungselemente vom 9. Dezember 1997⁷ enthält zum einen die technischen und administrativen Vorschriften zu den Fernmeldediensten und zum anderen die nationalen Nummerierungspläne.

- Verordnung über Frequenzmanagement und Funkkonzessionen vom 6. Oktober 1997⁸

^{4bis} s. unten 3.2.1

⁵ SR 784.101.1

⁶ SR 784.104

⁷ SR 784.101.113

⁸ SR 784.102.1

Diese Verordnung regelt die Nutzung des Funkfrequenzspektrums und die Konzessionen für Frequenznutzungen (Frequenzmanagement, Konzessionsverfahren und verschiedene Konzessionen ohne Erbringen von Fernmeldediensten).

Die Verordnung des BAKOM vom 9. Dezember 1997⁹ zum selben Bereich enthält den nationalen Frequenzzuweisungsplan, welcher vom BAKOM erstellt und von der ComCom genehmigt wird, sowie Einzelheiten zu den verschiedenen Funk- und Amateurfunkkonzessionen und Vorschriften zu verschiedenen Zeugnissen.

- Verordnung über Fernmeldeanlagen vom 6. Oktober 1997¹⁰

In dieser Verordnung werden die Zulassung und Prüfung von Fernmeldeanlagen geregelt. Das BAKOM hat am 9. Dezember 1997 eine Verordnung zum selben Thema erlassen¹¹.

- Verordnung über Gebühren im Fernmeldebereich vom 6. Oktober 1997¹²

Diese Verordnung wird durch je eine Verordnung des UVEK¹³ und des BAKOM¹⁴ (beide vom 22. Dezember 1997) ergänzt.

- Verordnung über den Dienst für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 1. Dezember 1997¹⁵

3. DIE EIDGENÖSSISCHE KOMMUNIKATIONSKOMMISSION (ComCom)

3.1 Zuständigkeiten der Kommission

Die Kommission vergibt Konzessionen für Fernmeldediensteanbieterinnen (Art. 4), verfügt in erster Instanz die Interkonktionsbedingungen, wenn die Diensteanbieterinnen keine Einigung erzielen (Art. 11), erteilt die Grundversorgungskonzessionen (Art. 18) und die Konzessionen für die Nutzung des Funkfrequenzspektrums (Art. 22), genehmigt den nationalen Frequenzzuweisungsplan (Art. 25) sowie die nationalen Nummerierungspläne und regelt die Modalitäten der Nummernportabilität und der freien Wahl der Diensteanbieterin (Art. 28). Ausserdem verfügt sie auf Antrag des BAKOM bei Verletzung des anwendbaren Rechts entsprechende Massnahmen und entzieht gegebenenfalls die Konzession (Art. 58).

⁹ SR 784.102.11

¹⁰ SR 784.101.2

¹¹ SR 784.101.21

¹² SR 784.106

¹³ SR 784.106.12

In ihrer Verordnung hat die Kommission einige ihrer Aufgaben an das BAKOM delegiert (s. Punkt 3.2.1).

3.2 Beschlüsse der Kommission

3.2.1 Geschäftsreglement und Verordnung der Kommission

Die Kommission hatte bereits an ihrer ersten Sitzung ein internes Geschäftsreglement aufgestellt (Reglement vom 6. November 1997), das am 15. Dezember 1997 vom Bundesrat genehmigt wurde¹⁶. Darin werden Organisation und Vollzug der Aufgaben der Kommission, ihres Sekretariats und das Verhältnis zum BAKOM geregelt. Um die Effizienz der Kommission zu erhöhen, ist vorgesehen, dass der Präsident zusammen mit einem anderen Kommissionsmitglied vorsorgliche Massnahmen verfügen kann. Diese Regelung hat sich insbesondere im Interkonnectionsbereich als sehr nützlich erwiesen, da es dort oft nicht möglich ist, für die Beschlussfassung die nächste Kommissionssitzung abzuwarten.

Infolge der im ersten Tätigkeitsjahr gemachten Erfahrungen hat die Kommission ihr Reglement abgeändert. Neu hat sie die Möglichkeit, ihre Beschlüsse auf dem Zirkulationsweg zu fällen, es sei denn, ein Kommissionsmitglied verlange die Einberufung einer Sitzung. Zudem können der Präsident oder der Vizepräsident zusammen mit einem anderen Mitglied anstelle von vorsorglichen Massnahmen auch Zwischenverfügungen erlassen. Diese Neuerung dient dazu, die Effizienz der Kommission zu erhöhen und ihr eine rasche Beschlussfassung in dringenden Situationen zu ermöglichen.

Im Weiteren hat die Kommission während ihrer ersten beiden Sitzungen eine Verordnung betreffend das Fernmeldegesetz vorbereitet und genehmigt¹⁷.

Mit dieser Verordnung übertrug die Kommission dem BAKOM die Kompetenz zur Erteilung von Konzessionen für Fernmeldedienste, die nicht Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung sind. Im Weiteren ist das BAKOM für die Vergabe von Funkkonzessionen zuständig, die nicht für die Erbringung von Fernmeldediensten bestimmt sind.

Die Verordnung schreibt im Übrigen die Einführung der Nummernportabilität zwischen Fernmeldediensteanbieterinnen auf den 1. Januar 2000 vor. Daneben können die Diensteanbieterinnen ihren Teilnehmern die geografische Portabilität anbieten. Schliesslich ist in der Ver-

¹⁴ SR 784.106.11

¹⁵ SR 780.11

¹⁶ SR 784.101.115

¹⁷ SR 784.101.112

ordnung die Verpflichtung für die Telefondienstanbieterinnen festgelegt, ihren Teilnehmern die Möglichkeit zu bieten, eine Anbieterin für nationale und internationale Verbindungen zu wählen, und zwar sowohl durch Voreinstellung (Carrier Pre-Selection) als auch einzeln mit Vorwahl bei jedem Gespräch (Carrier Selection Call by Call). Für die Mobiltelefonieanbieterinnen gilt dieselbe Pflicht, jedoch nur für internationale Verbindungen. Die Carrier Selection Call by Call trat gleichzeitig mit der Verordnung in Kraft, die Carrier Pre-Selection am 1. September 1998 für 50% der Teilnehmer und am 1. Januar 1999 für alle Teilnehmer.

Zwei Bestimmungen dieser Verordnung wurden am 9. November 1998 (Inkrafttreten am 1. Januar 1999) geändert. Zum einen wurde die Einführung der Carrier Pre-Selection für nationale und internationale Verbindungen für die mit einer Alcatel S12-Zentrale verbundenen Swisscom-Teilnehmer auf den 1. April 1999 verschoben, und zwar deshalb, weil dafür eine von einer Testphase gefolgte Software-Anpassung erforderlich ist. Zum anderen wurde die Verpflichtung der Carrier Pre-Selection für internationale Verbindungen im Mobiltelefonbereich vorläufig aufgehoben. Sie wird entsprechend der technischen Entwicklung und der internationalen Harmonisierung wieder eingeführt werden.

3.2.2 Nummerierungspläne

In einem liberalisierten Fernmeldemarkt wird vorausgesetzt, dass eine von den Betreiberinnen unabhängige Stelle die für die Sicherstellung jeglicher Kommunikation unerlässlichen Adressierungselemente zuweist. Die ComCom genehmigt die Nummerierungspläne, das BAKOM ist für die Umsetzung zuständig.

Ein Nummerierungsplan ist durch die folgenden Elemente gekennzeichnet: Zuteilung von Nummernblöcken für verschiedene Dienstarten, eine für die Benutzer leicht verständliche Struktur mit vorbestimmten Dienstkennzahlen, eine ausreichende Nummernreserve und die Möglichkeit, neue Produkte und Dienstleistungen zu integrieren. Dabei sollen für alle Fernmeldedienstanbieterinnen dieselben Bedingungen gelten.

Am 9. Dezember 1997 genehmigte die Kommission die folgenden Nummerierungspläne:

- Nummerierungsplan F.69 mit den Nummern des schweizerischen Telex-Netzes
- Nummerierungsplan X.121 mit den Nummern für die paketvermittelte Datenübertragung
- Nummerierungsplan E.164 / 1998 mit den Telefonnummern
- Nummerierungsplan E.164 / 2001, welcher den bestehenden Plan der Telefonnummern ersetzt und per 12. April 2001 in Kraft tritt.

Zu diesem letztgenannten Plan sind wegen der entstandenen Kontroversen einige Bemerkungen anzufügen.

Bereits 1995 bereitete die damalige Telecom PTT einen neuen Nummerierungsplan vor, um dem bevorstehenden Nummernengpass in der Region Zürich abzuweichen. Dieser Plan wurde von den konsultierten Partnern aus Gründen der Diskriminierung der neuen Dienstanbieterinnen abgelehnt. 1996 arbeitete das neu für die Nummerierungspläne zuständige BAKOM ein Projekt aus, welches bei den interessierten Kreisen Anklang fand und veröffentlicht wurde. In Übereinstimmung mit den betroffenen Partnern wurde im Mai 1997 der 12. April 2001 für das Inkrafttreten des neuen Plans bekannt gegeben. Im Dezember 1997 genehmigte die Kommission diesen Nummerierungsplan und bestätigte das Datum seines Inkrafttretens. Auf Grund eines Wiedererwägungsgesuchs seitens der Swisscom, welche eine Aufschiebung des Zeitpunkts des Inkrafttretens des neuen Plans beantragte, beschäftigte sich die Kommission im August 1998 erneut mit der Frage und bekräftigte ihren Entscheid.

Der neue Plan entspricht den internationalen Normen in diesem Bereich: Vereinheitlichung der Nummernlänge auf 9 Ziffern (ohne die 0) unabhängig vom Ort des Anschlusses, vom gewünschten Fernmeldedienst und von der Betreiberin sowie Verschwinden der Fernkennzahlen.

Die geplante Umnummerierung drängt sich angesichts der Situation in der Region Zürich auf, wo praktisch alle möglichen Nummernblöcke, welche ohne Einschränkung der neuen Anbieterinnen zugeteilt werden können, bereits vergeben sind oder bis ins Jahr 2001 vergeben sein werden. Zudem sind einige Betreiberinnen in dieser Region bereits leicht diskriminiert, da ihre Zentralen für die Weiterleitung der Anrufe mehr Ziffern analysieren müssen, weil sie über weniger benachbarte Nummernblöcke verfügen als die ehemalige Monopolistin. Abgesehen von einigen technischen Faktoren, auf Grund derer bestimmte, wenn auch nur teilweise besetzte Nummernblöcke nicht neuen Dienstanbieterinnen zugeteilt werden können, muss ein Nummerierungsplan Nummernreserven aufweisen, um eine Anpassung an neue Entwicklungen, sei es im Bereich des Marktes der Betreiberinnen und Teilnehmer oder im technischen Bereich (z.B. Internet-Telefonie, neue drahtlose lokale Netze usw.), zu ermöglichen.

In ihrem Beschluss hat die Kommission die Sicherheit berücksichtigt, die der neue Plan bietet. Nur mit der Umnummerierung ist es möglich, die in der Verordnung der ComCom vorgesehene geografische Nummernportabilität zu annehmbaren Bedingungen anzubieten. Zudem erlaubt der neue Plan die Befriedigung einer steigenden Nachfrage nach Nummern und die Entwicklung neuer Dienstleistungen. Im Übrigen können dadurch auch neue Betreiberin-

nen ihre Dienste anbieten, ohne dass eine Marktverzerrung aus Gründen eines Nummernmangels befürchtet werden muss.

3.2.3 Nationaler Frequenzzuweisungsplan

Wie es auch bei den Nummerierungsplänen der Fall ist, wird der nationale Frequenzzuweisungsplan von der ComCom genehmigt und vom BAKOM verwaltet.

In diesem Plan sind die den verschiedenen Fernmeldeanwendungen zugewiesenen Funkfrequenzen festgehalten. Im Weiteren wird eine Übersicht über die Nutzung des Frequenzspektrums gegeben.

Die Kommission genehmigte den Plan am 9. Dezember 1997.

3.2.4 Mobiltelefonie

Im Rahmen der Beratungen im Parlament über die Revision des Fernmeldegesetzes reichte die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-NR) am 22. Oktober 1996 ein Postulat¹⁸ ein, in dem sie den Bundesrat zum Treffen der notwendigen Massnahmen aufforderte, um auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten FMG die Konzessionierung mindestens eines zweiten GSM-Netzes zu ermöglichen. Angesichts des zur Vorbereitung einer Mobilfunkkonzessionsausschreibung erforderlichen Zeitraums wünschte die KVF-NR eine möglichst rasche Liberalisierung auch im Mobilfunkbereich. Sie reichte deshalb dieses Postulat ein, in der Hoffnung, dass die Konzessionierung mindestens einer zweiten Betreiberin möglichst rasch erfolgen würde. Im Anschluss an diesen parlamentarischen Vorstoss wurde das BAKOM mit der Vorbereitung der Ausschreibung beauftragt.

Sechs Wochen nach ihrer Ernennung publizierte die ComCom durch Beschluss vom 17. November 1997 die Ausschreibung von zwei landesweiten Konzessionen für je ein zellulares Mobilfunknetz unter Nutzung der GSM 900- und DCS 1800-Frequenzen. Die Ausschreibung wurde sofort im Internet veröffentlicht und der Presse mitgeteilt. Am 5. Januar 1998 wurde sie gemäss Publikation im Bundesblatt eröffnet.

Die Situation präsentierte sich somit folgendermassen: Gemäss Artikel 66 FMG wurde Swisscom eine Konzession für das Betreiben eines landesweiten Mobilfunknetzes für eine Dauer von 10 Jahren zugesichert. Ihr standen ein Drittel der Frequenzen im 900 MHz-Band und ein Viertel der Frequenzen im 1800 MHz-Band zur Verfügung. Darüber hinaus erhielt sie einstweilig ein zusätzliches Drittel im 900 MHz-Frequenzband, um den "Natel-C"-

¹⁸ 96.3538 Postulat KVF-NR. Zweites GSM-Netz. Dieses Postulat wurde vom Nationalrat am 11. Dezember 1996 angenommen.

Analogdienst weiter zu betreiben. Bei den für die beiden neuen Konzessionen vorgesehenen Frequenzbändern mussten die für den Frequenzbereich geltenden geopolitischen Aspekte berücksichtigt werden, d.h. dass die Frequenzen in einem Radius von 15 Kilometern über der Grenze anteilmässig zwischen den einzelnen Ländern aufgeteilt werden. Dies betrifft insbesondere die Agglomerationen Genf, Lausanne, Zürich und vor allem Basel, wo die Frequenzen unter drei Länder aufgeteilt werden. Zudem mussten die durch das Natel C bis Ende 2000 besetzten Frequenzen berücksichtigt und leistungsstarke Netze in allen Landesteilen gewährleistet werden.

Nach Erwägung dieser verschiedenen Faktoren beschloss die Kommission, der ersten Konzessionärin für den GSM-Bereich die gleichen Voraussetzungen wie Swisscom anzubieten. Die zweite Konzession hingegen blieb auf den 1800 MHz-Bereich beschränkt, verfügte dafür aber über die Hälfte des heute verfügbaren Frequenzspektrums.

Die Kommission beschloss, den Zuschlag für die beiden Konzessionen auf Grund eines Kriterienwettbewerbs ("beauty-contest") und nicht durch eine Auktion zu erteilen. Diese Möglichkeit ist ihr durch die Verordnung über die Fernmeldedienste gegeben. Für den Wettbewerb stellte die Kommission die folgenden fünf Kriterien auf, die sie gleich gewichtete:

1. *Leistungsfähigkeit:* Die eingebende Partei muss den Beweis erbringen, dass sie in der Lage ist, die technische und geschäftliche Planung zur Erfüllung der Konzessionsbestimmungen (Projektmanagement, Ressourcen, Sicherstellung der Finanzierung, Antennenstandorte usw.) umzusetzen.
2. *Technisches Konzept und Umsetzung:* Anhand dieses Kriteriums soll geprüft werden, wie die eingebende Partei die Konzessionsbestimmungen auf technischer Ebene zu bewältigen gedenkt (z.B. Vorschriften im Bereich der elektromagnetischen Verträglichkeit, Bestimmungen betreffend Störfeldern in Grenzgebieten, wie die Kandidatin die Interoperabilität und die Interkonnektion sowie Notrufdienste sicherstellen will usw.).
3. *Business- und Serviceplan:* Die Kandidatin muss einen Business-Plan für den Zeitraum 1998 bis 2008 vorlegen. Daraus hervorgehen soll insbesondere der geschätzte Wert des konzessionierten Geschäftes sowie das Erreichen des Break-even-point. Daneben sind auch die Zielgruppen und das Marktpotential mit Angabe der geschätzten Teilnehmerzahl darzulegen. Schliesslich muss auch ein Marketing-Konzept sowie die Investitions- und Finanzierungsplanung für den Zeitraum 1998 bis 2003 vorgelegt werden.
4. *Versorgungspflicht:* Die Kandidatin hat genau anzugeben, welche bevölkerungsmässige Versorgung (Wohnbevölkerung) sie in welchen Zeiträumen mit ihrem eigenen Netz zu

erbringen bereit ist. Die entsprechenden Angaben werden als bindende Verpflichtung in die Konzession aufgenommen.

5. *Innovationsgehalt*: Die Kandidatin soll hier die innovativen Aspekte ihres Angebots und der vorgesehenen Leistungen anführen. Zudem soll sie ihre Sicht über die technische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung des Mobilfunks darlegen.

Diese fünf Kriterien wurden in verschiedene Unterkriterien aufgeteilt, um eine möglichst detaillierte Bewertung der Kandidatinnen vornehmen zu können.

Als Eingabetermin für die Bewerbungen galt der 13. Februar 1998.

Bei Ablauf der Frist waren je fünf Eingaben für die beiden Konzessionen eingereicht worden. Es handelte sich um die Eingaben von for::tel AG, diAx mobile, Orange Communications AG, Sunrise und Unlimitel für die erste Konzession sowie um die Bewerbungen der ersten vier Unternehmen und von Cheapernet für die zweite Konzession.

Nach Prüfung der Eingaben und Anhörung der im Rahmen der durch das BAKOM mit Hilfe unabhängiger Experten¹⁹ durchgeführten Auswertung ausgewählten Unternehmen fällte die Kommission am 17. April 1998 ihren Entscheid. Die erste Konzession erhielt diAx mobile, die zweite ging an Orange Communications AG.

Ende Juni reichte Sunrise eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht ein, welches eine einstweilige aufschiebende Wirkung gewährte. Am 8. September 1998 entschied das Bundesgericht auf Gesuch der beiden Konzessionärinnen definitiv, keine aufschiebende Wirkung zu gewähren. Damit konnten diese ihre Rechte und Pflichten aus der Konzession geltend machen und ihre Arbeiten zur Errichtung des entsprechenden Netzes vorbehaltlich des endgültigen Entscheids durch das Bundesgericht fortführen. In anderen Worten bedeutet dies, dass die beiden Konzessionärinnen ihre Konzession nutzen und folglich ihr Netz auf eigenes Risiko errichten und in Betrieb nehmen können.

Die durch die Diskussion um die Mobilfunkantennen und die (üblicherweise "Elektrosmog" genannte) nichtionisierende Strahlung aufgeworfene Problematik beschäftigt die Kommission, zum einen wegen der Art und dem Ausmass des Widerstands gegen diese Antennen und zum anderen wegen der derzeit herrschenden rechtlichen Unsicherheit für die Behörden, die für die Erteilung der Baubewilligungen zuständig sind. Diese Situation bildet ein erhebliches Hindernis für die Errichtung der Netze, für welche die Kommission Konzessionen vergeben hat.

Das neue Fernmeldegesetz sieht eindeutig eine Wettbewerbssituation vor, die die Errichtung paralleler Netze voraussetzt. Dies gilt umso mehr, als dass die technischen Kennzeichen der

Konzessionen den Bau der Antennen in unterschiedlichen Abständen erfordern. Zudem könnte die aktuelle Diskussion Folgen zeitigen, welche weder im Interesse der Gesundheit der Bevölkerung noch im Interesse des Landschaftsschutzes stehen. Werden mehrere Antennen auf einem Masten konzentriert, müssen diese höher gebaut werden. Zudem ist die nichtionisierende Strahlung umso grösser, je mehr aktive Kanäle in einer Antenne konzentriert werden. Ausserdem wird auf Grund des Widerstands gegen die Antennen deren Anzahl verringert, was zu einer Erweiterung der einzelnen Zellen führt. Infolge der grösseren Distanz zwischen den einzelnen Antennen muss die Leistung der Antennen und der Mobiltelefone verstärkt werden, was wiederum zu einer Erhöhung der Strahlung führt.

Die Befürchtungen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die elektromagnetische Strahlung sind ernst zu nehmen. Die Kommission erachtet die von verschiedenen Institutionen auf internationaler Ebene durchgeführten wissenschaftlichen Untersuchungen zu den mittel- und langfristigen Auswirkungen der Strahlung auf den menschlichen Organismus als positiv. Sie stellt hingegen fest, dass der massive und systematische Widerstand gegen die Antennen kontraproduktiv ist und unter anderem den Wettbewerb beeinträchtigt, da vor allem die neuen Betreiberinnen, welche derzeit mit der Errichtung ihrer Netze beschäftigt sind, benachteiligt werden.

Aus diesen Gründen begrüsst die Kommission die Verordnung des Bundesrates über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung. Diese Verordnung stimmt mit den internationalen Empfehlungen überein oder enthält sogar strengere Bestimmungen und wird es den für die Erteilung von Baubewilligungen zuständigen Kantons- und Gemeindebehörden ermöglichen, ihre Entscheide auf klare gesetzliche Grundlagen zu stützen.

3.2.5 Andere Funkfrequenzkonzessionen

1998 bereitete sich die Kommission auf die Ausschreibung für die weiteren, während der kommenden beiden Jahre zu erteilenden Konzessionen vor. Wir geben hier einen kurzen Überblick über die betroffenen Bereiche:

- UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*) ist das Mobilfunksystem der dritten Generation, welches dem mobilen Benutzer zusätzlich zu den Sprachdiensten den Zugriff auf Multimediadienste (mit hohen Datenraten) ermöglichen wird. Bereits im Februar 1998 beauftragte die Kommission das BAKOM mit der Erstellung einer Situationsanalyse. Nach Prüfung der Analyse betraute sie das BAKOM mit den Vorbereitungsarbeiten für die Ausschreibung (Freistellung der Frequenzen, Koordinationsverhandlungen mit dem Ausland, Vorbereitung der Ausschreibungen usw.). Im Verlaufe 1999 wird die Kommission ihre Be-

¹⁹ Es handelte sich um die Unternehmen Infrac und quotient.

schlüsse betreffend die Anzahl der Konzessionen sowie das Verfahren und die Anforderungen für die Konzessionserteilung fällen. Heute wird damit gerechnet, dass die Konzessionen im Verlaufe des Jahres 2000 erteilt werden und die entsprechenden Netze 2002 ihren kommerziellen Betrieb aufnehmen können.

- *Digitale Bündelfunksysteme*: Bei diesen Netzen handelt es sich um mobile Betriebsfunksysteme (PMR), also um bidirektionale Funknetze für die Sprach- und Datenübermittlung zu professionellen Zwecken. Ihre Nutzung kann entweder geschlossenen Gruppen vorbehalten und somit für die Öffentlichkeit unzugänglich sein (Private (professionnal) Mobile Radio, PMR), oder aber mit dem öffentlichen Telefonnetz verbunden sein und somit allen Personen offenstehen, welche dieselbe Infrastruktur teilen möchten. Diese Netze wurden zur Erfüllung des betrieblichen Bedarfs der Nutzer und zur Gewährleistung von wirksamen und sicheren Übermittlungen entwickelt. Sie eignen sich deshalb besonders gut für ganze Nutzergruppen, beispielsweise Transportunternehmen und Sicherheitsdienste, welche effiziente Kommunikationsmittel mit hohen Übertragungsgeschwindigkeiten benötigen, die den Gruppenruf ermöglichen, schwierigen Umständen standhalten und eine ausgezeichnete Sicherheit bieten.

Aus dem Frequenzbereich 410 – 430 MHz stehen in der Schweiz für zivile Zwecke Teilbereiche zur Verfügung. Da ein grosser Teil dieses Bereiches durch andere Anwendungen besetzt ist, kann in diesem kein Netz nach den Normen TETRA oder TETRAPOL errichtet werden. Gemäss Auftrag der ComCom prüft das BAKOM, inwiefern hier ein Konzessionsbedarf besteht, und unterbreitet ihr einen Vorschlag betreffend die Konzessionserteilung bzw. die Ausschreibung, falls die Zahl der interessierten Kreise die Zahl der verfügbaren Konzessionen übersteigt. Im vorliegenden Fall wird gemäss Beschluss der Kommission gegebenenfalls eine Auktion durchgeführt.

Weiter würden sich auch die Frequenzbänder 870 - 876 MHz und 915 - 921 MHz für die Realisierung solcher Netze nach den Normen TETRA oder TETRAPOL eignen. Die Kommission hat das BAKOM beauftragt, den Bedarf für Konzessionen für dieses Frequenzband zu prüfen, auch wenn sie sich bewusst ist, dass die entsprechenden Geräte noch nicht zur Verfügung stehen. Die Kommission wird die entsprechenden Beschlüsse im Verlaufe des Jahres 1999 fällen.

3.2.6 Interkonnektion

Die Interkonnektion ermöglicht die Verbindung der verschiedenen Telekommunikationsnetze untereinander sowie den Zugang der Teilnehmer zu den Dienstleistungen anderer Anbieterinnen als der Anbieterin des Anschlusses. Mit der Interkonnektion wird demnach gewährleistet, dass die neuen Betreiberinnen, welche nicht über ein vollständiges Netz verfügen, ihre Dienste trotzdem anbieten und die Teilnehmer insbesondere auch über die letzte Meile ("last mile") erreichen können. Im Fernmeldegesetz²⁰ wird festgehalten, dass marktbeherrschende Fernmeldedienstanbieterinnen anderen Anbieterinnen nach den Grundsätzen einer transparenten und kostenorientierten Preisgestaltung Interkonnektion gewähren müssen. Damit bestätigte der Gesetzgeber die Bedeutung, die er diesem Verfahren beimisst, welches in der Anfangsphase der Öffnung des Telekommunikationsmarktes einen wirksamen Wettbewerb fördern und den neuen Anbieterinnen erlauben sollte, sich einen Mindestanteil am Markt zu sichern.

Das Gesetz sieht zudem vor, dass sich die zur Interkonnektion verpflichtete Anbieterin und die Anfragerin innerhalb von drei Monaten über die Interkonnektionsbedingungen einigen. Kommt in diesen drei Monaten keine Einigung zustande, können sie die ComCom anrufen. Auf Gesuch einer Partei oder aus eigener Initiative kann die Kommission vorsorgliche Massnahmen verfügen, um die Interkonnektion während des Verfahrens zu gewährleisten. Nach Abschluss der Untersuchung organisiert das Bundesamt Schlichtungsverhandlungen. Führen diese zu keinem Ergebnis, verfügt die Kommission die Interkonnektionsbedingungen und -preise.

Seit April 1998 wurden bei der ComCom fünf Gesuche eingereicht. Es handelt sich dabei um zwei Gesuche von Festnetzbetreiberinnen gegen Swisscom, ein Gesuch einer Telefondienstbetreiberin gegen Swisscom sowie einer Betreiberin von Mietleitungen und eines Internet-Providers gegen eine Kabelnetzbetreiberin.

Am 29. April 1998 beschloss die ComCom, vorsorgliche Massnahmen zu Gunsten von Sunrise zu verfügen, deren provisorische Vereinbarung mit Swisscom am darauffolgenden Tag ablaufen sollte. Das Gesuch von Sunrise umfasste zwei Aspekte: Zum einen forderte sie, dass die ComCom ihr die Fortführung der für den Zeitraum von Januar bis Ende April vertraglich festgelegten Interkonnektionsdienste garantiere. Zum anderen beantragte sie die Senkung der von Swisscom verlangten Preise. Die ComCom hiess die erste Forderung von Sunrise gut und verpflichtete Swisscom, die während der ersten vier Monate des Jahres erbrachten Interkonnektionsdienste weiterhin anzubieten. Dem zweiten Punkt gab die ComCom teilweise statt, indem sie die von Swisscom verlangten Tarife je nach Dienst um 4 bis 25% tiefer ansetzte. Allerdings waren die neuen Preise nicht so tief wie von Sunrise ge-

²⁰ SR 784.10, Art. 11

wünscht. Bei ihrer Entscheidung stützte sich die ComCom auf eine Studie der Beratungsfirma OVUM²¹ vom Dezember 1997 zu den durchschnittlichen Interkonnectionspreisen 1997 in Dänemark, Frankreich, Holland, Spanien, Schweden, Grossbritannien und in den USA. Die ComCom erhöhte diese Preise um 10%, um die von Swisscom zu tragenden "auf altrechtliche Auflagen zurückzuführenden Altlasten" angemessen zu berücksichtigen^{21bis}. Der so ermittelte Tarif liegt zwischen dem von Sunrise gewünschten und dem von Swisscom verlangten Preis. Sunrise kann somit ihre Leistungen zu konkurrenzfähigen Preisen anbieten. Andererseits erleidet Swisscom keine grösseren Nachteile.

Dieses Verfahren hat die Komplexität der Probleme aufgezeigt, sei es aus Sicht des zu regelnden Bereiches oder aber der formellen Aspekte des eigentlichen Verfahrens. So musste die ComCom am 7. August 1998 im Rahmen einer Beschwerde von Sunrise vom 14. Juli 1998 einen Beschluss über das Akteneinsichtsrecht fällen. Sunrise hatte geltend gemacht, dass es für sie wesentlich sei, Einsicht in die von Swisscom als vertraulich eingestufteten Akten zu erhalten, um in der Hauptstreitsache Stellung nehmen zu können. Die Kommission musste hier besonders heikle Interessen gegeneinander abwägen: Auf der einen Seite das Akteneinsichtsrecht, auf der anderen das Recht auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen. Swisscom machte im vorliegenden Fall ihr Interesse am Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse geltend, während Sunrise einwandte, dass sie ohne Zugang zu den Akten zu den Behauptungen von Swisscom nicht auf gehaltvolle Weise Stellung nehmen könne.

Die beiden Unternehmen sind direkte Konkurrenten. Sie bieten potentiell dieselben Dienste an und richten sich an dieselben Kunden. Die Berechnungsgrundlagen für die Erbringung der Dienstleistungen enthalten folglich ganz klar Geschäftsgeheimnisse.

Die Kommission beschloss somit, Sunrise das Recht auf Einsicht in bestimmte, von Swisscom als vertraulich eingestufte Akten zu gewähren, wobei bestimmte Passagen abgedeckt wurden, welche Geschäftsgeheimnisse enthielten, bei denen der Schutzgedanke überwog.

Swisscom legte gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Bundesgericht ein. Ende 1998 hatte sich das Bundesgericht in dieser Frage noch nicht geäussert²².

Der letzte dieser von der Kommission 1998 gefällten wichtigen Beschlüsse im Rahmen der Interkonnectionsverfahren stammt vom 6. November und betrifft diAx mobile und Swisscom.

²¹ Ovum, *Interconnect in Switzerland. A report to Ofcom*, Dezember 1997. Diese Studie ist auf der Website des BAKOM publiziert.

^{21bis} Die Berücksichtigung dieser Altlasten ist in Art. 65 Abs. 1 lit. e FDV vorgesehen.

²² Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts hatte das Schlichtungsverfahren zwischen Sunrise und Swisscom vom Januar 1999 und zwischen diAx und Swisscom vom Februar 1999 bereits stattgefunden und zu einer Einigung zwischen den Parteien geführt. Das Bundesgericht hat diesen Fall deshalb abgeschlossen.

Zur Erinnerung: diAx mobile erhielt am 17. April 1998 die erste Mobilfunkkonzession mit der Auflage, die Versorgung von 59,3% der Bevölkerung und 18,9% des Gebiets bis Ende November 1998 sicherzustellen. Am 26. Oktober 1998 reichte diAx mobile bei der ComCom ein Gesuch ein, um Swisscom auf der Grundlage einer superprovisorischen Verfügung zur Interkonnektion zu verpflichten. Swisscom stellte am 4. November 1998 bei der ComCom ein Gesuch, in dem sie ebenfalls den Erlass einer superprovisorischen Verfügung verlangte, um die Interkonnektion und ihre nicht-finanziellen Bedingungen zu garantieren.

Angesichts der diAx aus der Mobilfunkkonzession entstehenden Verpflichtungen, der Tatsache, dass die Interkonnektion eine unerlässliche Bedingung für den Markteintritt von diAx mobile war, angesichts des ausserordentlich dynamischen Mobilfunkmarktes (Swisscom gab die Zahl der neuen Teilnehmer zu diesem Zeitpunkt mit 40 000 monatlich an) und der Dringlichkeit der Situation erliess die Kommission superprovisorische Verfügungen. Der Entscheid über die Interkonnektionspreise wurde auf einen späteren Zeitpunkt vertagt, da er nicht Bestandteil des Gesuchs um eine superprovisorische Verfügung war.

Diese Verfahren waren Ende 1998 noch nicht abgeschlossen²³.

3.3 Bilanz der ComCom

3.3.1 Struktureller Aspekt

In struktureller Hinsicht sind die Zuständigkeiten des Bundesrates im Fernmeldebereich durch das FMG auf den Erlass von Verordnungen beschränkt, während das Radio- und Fernsehgesetz ihm sämtliche Kompetenzen der Vollzugsbehörde verleiht. Das FMG erteilt der ComCom als unabhängigen Behörde einen Grossteil der Vollzugskompetenzen. Das BAKOM untersteht beiden Behörden: dem UVEK (bzw. dem Bundesrat) im Bereich Radio und Fernsehen und bezüglich der gesetzgeberischen Aufgaben im Fernmeldebereich. Hinsichtlich der Vollzugsaufgaben im Fernmeldebereich untersteht es der ComCom. Diese kann dem BAKOM gewisse Aufgaben übertragen und ihm Weisungen erteilen.

Diese typisch schweizerische pragmatische Lösung wurde vom Gesetzgeber bewusst gewählt.

Dem im FMG vorgesehenen Sekretariat der ComCom gehören keine technischen und Rechtsexperten an. Solche finden sich jedoch unter den Mitgliedern der Kommission selbst.

²³ Siehe Fussnote 22

Damit wollte man vor allem die Schaffung eines Beamtenapparats parallel zu jenem des BAKOM vermeiden.

Die Kommission war sich der heiklen Aspekte der gesetzlichen Lösung, welche die ganz besondere und ständige Aufmerksamkeit sämtlicher beteiligten Behörden erfordert, von vornherein bewusst. Die Erfahrung der ersten fünfzehn Monate zeigt, dass diese Aufteilung der Rollen funktioniert und die Wahrung der Kompetenzen der einzelnen Behörden gewährleistet werden konnte.

3.3.2 Funkfrequenzkonzessionen

Die Tatsache, dass Swisscom mobile ihre Aktivitäten als Monopolistin entfalten und dank ihrem Erfolg einen beträchtlichen Marktanteil erringen konnte, sowie die im FMG (Art. 66) vorgesehene Konzessionserteilung führten zu einer vorbestimmten Ausgangssituation auf dem sich öffnenden Mobilfunkmarkt.

Gestützt auf das FMG wird Swisscom eine Konzession garantiert, ohne dass sie dafür einen Auktionspreis zu bezahlen hat. Auf Grund dieser im Voraus erworbenen Stellung von Swisscom kann der Markt nicht theoriegemäss funktionieren.

Unter diesen Bedingungen waren die neuen Anbieterinnen beim Markteintritt gegenüber der bereits bestehenden Anbieterin benachteiligt; hätten sie zudem noch einen – möglicherweise acht- oder neunstelligen – Auktionspreis bezahlen müssen, bevor sie überhaupt eine Geschäftstätigkeit aufnehmen konnten, hätte die Situation äusserst heikel und einem fairen Wettbewerb abträglich werden können, worunter in erster Linie die Konsumenten gelitten hätten. Gestützt auf diese Überlegungen beschloss die ComCom, eine Ausschreibung anhand eines Kriterienwettbewerbs und keine Auktion durchzuführen.

Bei den neuen Konzessionsvergaben, auf die sich die ComCom gegenwärtig vorbereitet (siehe 3.2.5), sieht die Situation ganz anders aus. Es handelt sich dabei um neue Aktivitätsbereiche, in denen noch keine Anbieterin tätig ist, so dass alle Konzessionärinnen über dieselben Ausgangsbedingungen verfügen und somit von allen die Bezahlung eines Auktionspreises verlangt werden kann.

Die ComCom bereitet sich derzeit auf die Anwendung verschiedener Auktionsarten vor.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass beide Systeme der Konzessionsvergabe eine Reihe von Vor- und Nachteilen aufweisen, und dass insbesondere bei der Konzessionserteilung auf Grund einer Auktion eine Beschwerde beim Bundesgericht nicht ausgeschlossen ist.

3.3.3 Interkonnektion

Die Erfahrung des ersten Jahres der Anwendung der Gesetzesbestimmungen über die Interkonnektion (Art. 11) und die Mietleitungen (Art. 12, es gilt dasselbe Verfahren wie bei Art. 11) führt zur Feststellung, dass das Verfahren zur Bestimmung der Interkonnektionspreise im Falle einer Streitigkeit zwischen den Parteien sehr langwierig ist. Diese Sachlage zwingt die neuen Anbieterinnen dazu, ihre Tarife und ihre Finanzplanung ohne definitive Angaben über das wichtige Element des Interkonnektionspreises festzulegen.

Wäre es also während der Schlichtungsverhandlungen vom Januar und Februar 1999 nicht zu einer Einigung gekommen, wäre der definitive Entscheid über die Anfang April 1998 angefochtenen Interkonnektionspreise erst im Frühling 1999 getroffen worden. Hätte zudem eine der Parteien beim Bundesgericht Beschwerde eingereicht, wären die Interkonnektionspreise 1998 wahrscheinlich erst im Jahr 2000 definitiv festgelegt worden, was zu einer gewissen Unsicherheit auf dem schweizerischen Fernmeldemarkt geführt hätte, welche der Entwicklung eines wirksamen Wettbewerbs kaum zuträglich gewesen wäre. Im Gegensatz zu der in anderen Ländern getroffenen Regelung hat der schweizerische Gesetzgeber den Verhandlungen zwischen den Anbieterinnen den Vorzug vor dem Beschwerdeweg gegeben – zweifelsohne hatte er dabei nicht vorhergesehen, was sich in dieser heiklen Übergangsphase von einem monopolistischen zu einem freien Markt ereignen würde.

Falls sich eine neue Verhandlungskultur nur sehr langsam heranbildet, werden die negativen Folgen für die Marktentwicklung offensichtlich werden.

3.3.4 Konflikt: Transparenz – Geschäftsgeheimnis

Sowohl die Interkonnektionsverfahren als auch die Mobilfunkbeschwerden liessen ein weiteres mit der Regulierungstätigkeit zusammenhängendes Problem zu Tage treten.

Es handelt sich um den Gegensatz zwischen dem Erfordernis der Transparenz bei der Bearbeitung der Dossiers, welches im Namen des Rechts der Öffentlichkeit (oder des Rechts der gegnerischen Partei) auf Information verständlicherweise vorgebracht wird, und der Forderung nach dem Schutz des Geschäftsgeheimnisses, welches von der Beschwerdegegnerin geltend gemacht wird.

Wie im Kapitel über die Interkonnektion (3.2.6) bereits erläutert wurde, liegt dieser Konflikt in der Natur dieser Verhandlungen und kann durch die Entscheidung für das eine oder andere Erfordernis nicht aus der Welt geschaffen werden. Einzig durch die Glaubwürdigkeit der Regulierungsbehörden (ComCom und BAKOM) kann ein dauerhaftes Gleichgewicht erreicht

werden, welches insbesondere verhindert, dass der Beschwerdeweg zu einem Mittel zur Schädigung eines Konkurrenten wird.

4. LIBERALISIERUNG: BILANZ DES ERSTEN JAHRES

4.1 Fernmeldedienste

Am 31. Dezember 1998 boten 171 Unternehmen in der Schweiz Telekommunikationsdienste an, wovon 103 registriert waren und 55 über eine Konzession und 13 über eine Mobilfunkkonzession verfügten.

Von diesen Unternehmen boten 66 Telefoniedienste, 32 Telefoniedienste über Interkonnektion und 16 Telefoniedienste über ihr eigenes physisches (landesweites oder regionales) Netz an. Zudem existierten 126 Internet-Provider und 44 Datenübermittlungsdienste.

Der Tarifvergleich zwischen den verschiedenen Anbieterinnen im Telekommunikationsbereich ist zwar schwierig, im Allgemeinen ist aber ein Preisrückgang festzustellen. Im Ortsbereich sinken die Preise am wenigsten, im internationalen Verkehr hingegen am meisten. Grund dafür ist, dass im Bereich der internationalen Telefondienste ein viel grösserer Wettbewerb als im Ortsbereich herrscht, wo Ende 1998 nur Sunrise eine Alternative zu Swisscom bietet.

Nach einem Preisvergleich ist festzustellen, dass die neuen Anbieterinnen ihre Leistungen im Orts- und im landesweiten Verkehr gegenüber den Swisscom-Tarifen um 0 bis – 50% und im internationalen Bereich um – 20 bis – 50% günstiger anbieten.

Beim Teilbereich Telekommunikation des Konsumentenpreisindex ist für den Zeitraum August 1997 bis Dezember 1998 ein Rückgang von etwa 13% zu verzeichnen.

Trotz einiger Verzögerungen ist der Wettbewerb im Mobilfunkbereich Ende Jahr in Gang gekommen.

Durch die Vielzahl der (in verschiedenen Paketen erhältlichen und mit zahlreichen Rabatten in verschiedenen Formen verbundenen) Angebote wird der Markt für den Endbenutzer unübersichtlicher und die Wahl schwieriger (vor allem im Vergleich zur vorherigen Situation, wo keinerlei Wahlmöglichkeiten bestanden!). Die Konsumentenorganisationen beschäftigen sich derzeit damit, das oft undurchdringliche Dickicht der Angebote zu entwirren und leisten dabei ausgezeichnete Arbeit.

Die Investitionen haben ein ansehnliches Niveau erreicht und führten zu einem Anstieg des Umsatzes in der Telekommunikationsbranche (Industrie und Dienstleisterinnen) 1998 von etwa 13% auf ca. 19 Milliarden CHF 1998.

Im Übrigen erhöhte sich die Anzahl der Arbeitsplätze um etwa 2,5%. Eine Prognose darüber, ob sich dieser Trend fortsetzen oder auf gleichem Niveau verharren wird, ist jedoch schwierig. Der Arbeitsmarkt im Fernmeldebereich – sei es auf technischem oder kaufmännischem Gebiet – ist ausgetrocknet, so dass die Unternehmen Personal aus dem Ausland anstellen müssen.

Auf jeden Fall ist der schweizerische Telekommunikationsmarkt – auch für ausländische Anbieterinnen – höchst attraktiv.

4.2 Grundversorgung

Während der Ausarbeitung der neuen Gesetzgebung war der Gedanke einer qualitativ hochstehenden Grundversorgung in den Rand- und Bergregionen zu fairen Preisen äusserst präsent.

Dies erklärt die in Artikel 14 bis 21 FMG vorgesehenen Massnahmen zur Regelung der Grundversorgung und insbesondere den Inhalt von Artikel 16 und 17, welche zum einen die Leistungen der Grundversorgung und die Kompetenz des Bundesrates zu deren periodischen Anpassung und zum anderen eine Qualitäts- und Preispolitik (bestimmte Qualität und Preisobergrenzen) festlegen.

Nach Ablauf dieser ersten zwölf Monate der Marktliberalisierung kann eine sehr positive Bilanz gezogen werden. Die Befürchtungen gewisser Kreise hinsichtlich einer Verschlechterung der Fernmeldebedingungen in diesen Regionen auf Ebene der Leistungen oder der Tarife haben sich bisher nicht bestätigt, und man kann hoffen, dass die Situation in den kommenden Jahren gleichermassen befriedigend bleibt.

4.3 Interkonnektion

Ende 1998 wurden 26 mit Swisscom abgeschlossene Interkonnektionsvereinbarungen und 6 mit anderen Unternehmen getroffene Vereinbarungen gezählt. Das Thema Interkonnektion und insbesondere die Diskussionen innerhalb der Branche hatten die Bühne beherrscht und zu einem gewissen Missstand geführt. In Bezug auf die Folgen der hängigen Verfahren, insbesondere im eher speziellen Bereich der Mietleitungen, bestand Ende 1998 keinerlei Grund zu Optimismus. Zumindest bei den Festnetzen hatte die Tätigkeit des BAKOM aber ermög-

licht, Anfang 1999 sehr befriedigende Ergebnisse zu erzielen. Dies nährt die Hoffnung, dass sich die Kultur der Selbstregulierung zwischen den Marktanbieterinnen langsam etablieren wird.

5. AUSSICHTEN

Das Thema Interkonnektion wird die Branche noch während geraumer Zeit beschäftigen, vor allem da durch die Verordnung des Bundesrates auf Anfang 2000 ein neues Berechnungssystem vorgesehen ist. Die diesbezüglichen Verhandlungen sollten deshalb noch 1999 aufgenommen werden. Es ist ganz und gar nicht ausgeschlossen, dass infolge der (im In- und Ausland) gemachten Erfahrungen neue Massnahmen in Richtung des "Unbundling" im "Local Loop" eingeführt werden.

Die Zahl von etwa 170 Fernmeldedienstanbieterinnen zeugt vom grossen Interesse für den Schweizer Markt. Allerdings werden der Umfang dieses Marktes und die laufenden Entwicklungen auf globaler Ebene zu einer Kräftekonzentration führen, die anhand einer Reihe an den Märkten üblichen Möglichkeiten erfolgen wird ("Joint Ventures" auf Grund der Konvergenz von Diensten oder der Markterweiterung, Akquisitionen, Fusionen, Rückzug vom Markt, Konkurse). Ein Teil dieser Entwicklungen wird sich im Ausland abspielen, aber trotzdem Auswirkungen auf den Schweizer Markt zeitigen.

Obwohl der Bereich nicht in die Zuständigkeit der ComCom als Marktregulierungsbehörde fällt, möchten wir die in der Schweiz im Fernmeldebereich erzielten Fortschritte hervorheben und vor allem auch die Zahl der Möglichkeiten unterstreichen, die sich in verschiedenen Bereichen neu eröffnen und – im Interesse des Landes – unterstützt werden sollten (Grund-, Fach- und Hochschulausbildung, Forschung und Entwicklung, Wissenstransfer und -nutzung auch durch Gründung neuer Unternehmen, Kultur, Politik usw.).

Bern, 15. Juni 1999

Im Namen der Kommission

Dr. Fulvio Caccia

Präsident