



CH-3003 Bern, WEKO

**Per E-Mail (PDF- und Word Version)**

Bundesamt für Kommunikation  
Sektion Netze und Dienste  
Zukunftstrasse 44  
2501 Biel

Per E-Mail an: [tp-nd@bakom.admin.ch](mailto:tp-nd@bakom.admin.ch)  
Unser Zeichen: 041.5-00001/sca/mud/std  
Direktwahl: +41 58 462 20 36  
Bern, 26.02.2024

**041.5-00001: Öffentliche Konsultation betreffend die Vergabe der ab 2029 verfügbaren Mobilfunkfrequenzen – Vernehmlassung der WEKO**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für Ihre Einladung zur Stellungnahme in obenstehend genannter Vernehmlassung. Gerne führen wir hierzu Folgendes aus:

**1. Einleitende Bemerkungen**

Die Wettbewerbskommission (nachfolgend: WEKO) nimmt in Vernehmlassungen Stellung zu Entwürfen von rechtsetzenden Erlassen des Bundes, die den Wettbewerb beschränken oder auf andere Weise beeinflussen können.<sup>1</sup> Ihren gesetzmässigen Auftrag wahrnehmend, beschränkt sich die WEKO vorliegend auf eine Stellungnahme zu den aus wettbewerblicher Sicht relevanten Punkten. Daraus kann nicht abgeleitet werden, dass die unkommentierten Ausführungen aus anderen Überlegungen zu unterstützen oder abzulehnen wären.

Die WEKO orientiert sich bei der Beurteilung von staatlichen Eingriffen am Grundsatz, dass staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen generell wettbewerbsneutral auszugestalten sind. Dies bedeutet, dass Staatseingriffe nicht ohne zwingendes Erfordernis Marktteilnehmer bevorzugen oder benachteiligen sollten. Dabei ist insbesondere auf die Marktoffenheit und Technologieutralität bzw. Technologieoffenheit von Erlassen und Massnahmen zu achten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Markteintritte und die Verbreitung neuer erwünschter Technologien verunmöglicht wird.

---

<sup>1</sup> Vgl. Art. 46 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6.10.1995 (Kartellgesetz, KG; SR 251).

Die Stellungnahme der WEKO bezieht sich auf die Beantwortung einzelner selektierter Fragen des Fragebogens des BAKOM.

## **2. Allgemeine Anmerkungen zur Vergabe von Mobilfunkfrequenzen**

Aus Sicht der WEKO sollte das Ziel des Vergabeverfahrens eine effiziente Frequenzzuteilung und die Sicherstellung der hervorragenden Mobilfunkversorgung in der Schweiz unter Wettbewerbsbedingungen sein. Damit dies auch nach 2029 gewährleistet ist, muss mit der Vergabe der Mobilfunkfrequenzen der Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbieterinnen gefördert werden. Mit Swisscom, Sunrise und Salt gibt es aktuell drei Mobilfunkbetreiberinnen in der Schweiz. Es ist sicherzustellen, dass diese drei Unternehmen auch nach 2029 weiterhin miteinander wirksam in Wettbewerb treten können. Bei Interesse von weiteren Fernmeldedienstanbieterinnen (FDA) selbst Frequenzen zu erwerben und künftig ein zusätzliches Mobilfunknetz in der Schweiz zu betreiben, sollten die Hürden für einen Markteintritt nicht aufgrund einer bestehenden Frequenzverteilung oder aufgrund des gewählten Vergabemechanismus unnötig erhöht werden. Mit anderen Worten darf der Fokus nicht auf der Maximierung der Einnahmen liegen, sondern sollte bei einer effizienten Allokation der Frequenzen und der Förderung des Wettbewerbs zwischen den Mobilfunkanbieterinnen liegen.

Eine ausgewogene Vergabe von Mobilfunkfrequenzen, welche die Marktverhältnisse und verschiedenen Interessen der Mobilfunknetzbetreiberinnen sowie künftige Entwicklungen berücksichtigt, ist die Voraussetzung für funktionierenden Wettbewerb. So hat etwa der Umfang der an einen Marktteilnehmer zugewiesenen Mobilfunkfrequenzen einen starken Einfluss auf den von ihm erzielbaren Marktanteil. Eine zu geringe Frequenzausstattung kann für einzelne Marktteilnehmer dazu führen, dass diese in ihrem potenziellen Marktwachstum beschränkt werden. Gleichzeitig kann bei bereits erfolgten Vergaben von Mobilfunkfrequenzen oder zu langen Laufzeiten der Nutzungsrechte der Markteintritt eines neuen Marktteilnehmers aufgrund fehlender bereitstehender Frequenzen behindert oder gar verunmöglicht werden. Diesen durch die Vergabe von Mobilfunkfrequenzen entstehenden Einschränkungen ist bei der Ausgestaltung des Vergabeverfahrens und der Vergabebestimmungen von Mobilfunkfrequenzen und insbesondere bei der Dauer der Vergabe von Mobilfunkfrequenzen Rechnung zu tragen (vgl. nachfolgend Abschnitt 3.3).

Gemäss Antrag des Bundesrates zur Gigabitstrategie des Bundes soll der flächendeckende Ausbau der schweizweiten Glasfasernetzinfrastruktur primär mit den Einnahmen aus den nächsten beiden Mobilfunkfrequenzvergaben finanziert werden.<sup>2</sup> Dabei ist vorgesehen, dass ein Teil des subsidiären Förderprogramms für eine Erschliessung einzelner Gebiete mit Funktechnologien (Fixed Wireless Access) eingesetzt wird. Als Grundversorgungskonzessionärin investiert Swisscom stark in den Ausbau ihrer Netzinfrastruktur und dabei insbesondere in den Glasfaserausbau. Swisscom verfügt zudem sowohl im Festnetzbereich als auch im Mobilfunkbereich über eine sehr starke Marktposition. Da somit vorwiegend Swisscom in den Genuss dieser Finanzierung kommen dürfte und sich Swisscom auch für die Vergabe von Mobilfunkfrequenzen bewerben wird, können sich – je nach Ausgestaltung des Vergabeverfahrens – Fehlanreize für Swisscom zum Nachteil anderer Bewerber um Mobilfunkfrequenzen ergeben. Dies könnte dazu führen, dass Swisscom aufgrund des Rückflusses der Gelder in den Ausbau der Glasfaser- bzw. Mobilfunknetzinfrastruktur gegenüber anderen Bewerbern um Mobilfunkfrequenzen einen Wettbewerbsvorteil erhält (vgl. nachfolgend Abschnitt 3.2).

---

<sup>2</sup> Siehe [www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/medieninformationen/medienmitteilungen.msg-id-99274.html](http://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/medieninformationen/medienmitteilungen.msg-id-99274.html).

### **3. Antwort auf einzelne Fragen**

Als Behörde wird die WEKO keine Mobilfunkfrequenzen nachfragen und kann auch nicht die technischen Entwicklungen bzw. die spezifischen Bedürfnisse der Mobilfunknetzbetreiberinnen beurteilen, weshalb nicht alle gestellten Fragen beantwortet werden. Die WEKO beschränkt sich in ihrer Stellungnahme auf die Beantwortung von Fragen, welche den Wettbewerb im Bereich des Fernmeldeverkehrs beeinflussen können.

#### **3.1 Angaben zur Eingebenden Partei**

Wettbewerbskommission, Hallwylstrasse 4, 3003 Bern. Ansprechpartner: Daniel Müller (daniel.mueller@weko.admin.ch, 058 466 34 10) und Marc Schäfer (marc.schaefer@weko.admin.ch, 058 462 20 36).

#### **3.2 Fragen zu geplanten Frequenzvergabeverfahren (Fragen 5 und 7)**

Das BAKOM geht von einer stetigen Zunahme der mobil übertragenen Daten aus, weshalb künftig wohl zusätzliche Frequenzen für Mobilfunksysteme benötigt werden. Gleichzeitig sollen auch andere Interessenten an entsprechenden Frequenznutzungsrechten wie zum Beispiel Transportunternehmen und Blaulichtorganisationen interessiert sein.

Auch die WEKO geht von einem steigenden Wachstum des Datentransfervolumens aus. Entsprechend ist die im Rahmen der Konsultation vorgesehene Prüfung, ob allenfalls weitere Frequenzbereiche für die Nutzung zur Verfügung gestellt werden sollen, aus Sicht des Wettbewerbs aber auch im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu begrüssen.

Die WEKO vertritt die Meinung, dass je nach Situation dasjenige Vergabeverfahren zu wählen ist, welches die geringsten Markteingriffe verursacht und gleichzeitig den Wettbewerb bestmöglich fördert. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollte beim Vergabeverfahren der Fokus auf eine effiziente Allokation gelegt werden und nicht auf eine Maximierung der mit der Vergabe der Mobilfunkfrequenzen generierten Einnahmen. Im Bereich der Vergabe von Mobilfunkfrequenzen hat sich die Vergabeform der Auktion aufgrund ihrer unbestreitbaren Vorteile gegenüber anderen Formen wie der direkten Zuteilung durchgesetzt.<sup>3</sup> Die WEKO spricht sich daher für die Vergabe aller vorliegend in Frage stehenden Frequenzen mittels Auktion aus. Am geplanten Vorgehen mit einem ersten Vergabeverfahren im Jahr 2027 und einem zweiten voraussichtlich im Jahr 2032 ist aus Sicht der WEKO nichts zu beanstanden.

Bei der Wahl des beim Vergabeverfahren zu verwendeten Auktionsmechanismus ist zu berücksichtigen, dass damit die Teilnahme von Bieterinnen an der Auktion gefördert, Marktverschluss vermieden und gleichzeitig Kollusion der Bieterinnen vermieden wird.<sup>4</sup> Aus Sicht der WEKO sind die Ergebnisse des bei der Anfangs 2019 verwendete Auktionsformat einer «Clock-Auction» in Bezug auf eine effiziente Allokation und aus Sicht des Wettbewerbs grundsätzlich als positiv zu bewerten. In diesem Zusammenhang haben sich die bei der letzten Vergabe von Mobilfunkfrequenzen eingesetzten Bietbeschränkungen («spectrum caps») als sinnvoll erwiesen. Gemäss ComCom konnte so sichergestellt werden, dass alle Mobilfunkbetreiberinnen eine breite Palette an 5G-Frequenzen zu tragbaren Preisen erwerben konnten.

Die WEKO weist jedoch darauf hin, dass bereits kleine Änderungen beim Auktionsformat oder geänderte Bietersituationen zu gänzlich anderen Auktionsergebnissen führen können. Deshalb sollten die Ergebnisse der vorliegenden Konsultation und dabei insbesondere die Nutzungsinteressen bzw. der geltend gemachte Mindestbedarf der Mobilfunkbetreiber für die freiwerdenden Frequenzbänder bei der Wahl des Auktionsformats berücksichtigt werden. Sollte

---

<sup>3</sup> Weiterführende Ausführungen zu den Vorteilen einer Auktion sowie zur Wahl des Auktionsmechanismus finden sich in der Stellungnahme der WEKO vom 10. Juli 2017 zur vorhergehenden öffentlichen Konsultation.

<sup>4</sup> Vgl. Stellungnahme der WEKO vom 10. Juli 2017, B.4.3, Rz 31 ff.

sich herausstellen, dass weitere FDA, etwa bisherige MVNO<sup>5</sup>, daran interessiert sein sollten, Frequenzen zu erwerben, so sollte dies beim Vergabeformat entsprechend berücksichtigt werden.

In keinem Fall sollten mit der Vergabe der Mobilfunkfrequenzen eine Einnahmenmaximierung mit dem Ziel die Hochbreitbandstrategie des Bundes zu finanzieren, verfolgt werden. Aufgrund der Zweckbindung der mit der Vergabe der Mobilfunkfrequenzen generierten Einnahmen zur Finanzierung der Gigabitstrategie des Bundes könnten sich verschiedene Fehlanreize ergeben. Dies insbesondere, weil sich nicht alle an der Vergabe der Mobilfunkfrequenzen Beteiligten aller Voraussicht nach in gleichem Masse am Aufbau einer schweizweiten Glasfasernetzinfrastruktur beteiligen werden. Es ist insbesondere davon auszugehen, dass ein Grossteil der generierten Einnahmen an Swisscom zurückfliessen werden.

Dies kann je nach Vergabeverfahren zu verschiedenen Fehlanreizen führen. Zum einen könnten bei einer Auktion als Vergabeverfahren diejenigen Bieterinnen, die keinen Rückfluss von Einnahmen zum Aufbau einer Glasfasernetzinfrastruktur zu erwarten haben, weniger bieten und damit weniger Frequenzen erhalten, als dies ohne einen Rückfluss der Fall wäre. Zum anderen könnten Bieterinnen, die einen Rückfluss von Einnahmen zum Aufbau einer Glasfasernetzinfrastruktur zu erwarten haben, entsprechend höher bieten und damit mehr Frequenzen erhalten. Solche strategischen Verhaltensweisen könnten daher zu Fehlallokationen führen.

Die angekündigte Finanzierung der Hochbreitbandstrategie des Bundes kann aber auch dazu führen, dass sich die Bieter eine gewisse Zurückhaltung bei der angekündigten Nachfrage nach Frequenzen auferlegen, um so die für den Bund zu generierenden Erträgen gering zu halten. Dies mit dem Ziel, eine Steuerfinanzierung des Ausbaus einer Glasfasernetzinfrastruktur zu erreichen.

Die WEKO möchte mit diesen ersten Beispielen aufzeigen, dass auf die bereits beschlossene Mittelverwendung der Erträge aus der Vergabe der Mobilfunkfrequenzen ein besonderes Augenmerk zu richten ist.

Die WEKO beantragt daher, die möglichen Auswirkungen der festgelegten Mittelverwendung auf die Mobilfunkfrequenzvergabe zu prüfen und die Ergebnisse der Prüfung bei der Wahl und Ausgestaltung des Vergabeverfahrens besonders zu berücksichtigen.

### **3.3 Fragen zu Mobilfunkkonzessionen ab 2029 und Auflagen (Fragen 8 und 9)**

Gemäss den Konsultationsunterlagen ist ein erstes Vergabeverfahren im Jahr 2027 und ein zweites Vergabeverfahren voraussichtlich im Jahr 2032 vorgesehen. Die Dauer der Mobilfunkkonzessionen wurden in den letzten beiden Vergabeverfahren auf 15 Jahre festgelegt. Bei der Dauer ist darauf zu achten, dass die Netzbetreiberinnen zwar über genügend Planungs- und Investitionssicherheit verfügen, dies aber nicht dazu führt, dass die Marktverhältnisse über Jahrzehnte in Stein gemeisselt sind und damit ein funktionierender Wettbewerb zwischen den Mobilitätsnetzanbieterinnen verhindert wird.

Da mit den vergebenen Mobilfunkfrequenzen in wettbewerblicher Hinsicht auch Marktanteile grundsätzlich innerhalb gewisser Bandbreiten vorgegeben sein können, empfiehlt es sich die Dauer der Frequenzvergabe wie bisher zeitlich zu beschränken. Um die Investitionssicherheit der Unternehmen nicht zu gefährden, jedoch gleichzeitig Markteintrittshürden zu senken und mehr Flexibilität zu erzielen, sollte die Möglichkeit einer gestaffelten Frequenzvergabe geprüft werden.

---

<sup>5</sup> MVNO = Mobile Virtual Network Operator.

Beispielsweise könnte mindestens alle fünf Jahre eine Frequenzvergabe für einen Teil der zur Verfügung stehenden Mobilfunkfrequenzen stattfinden. Dies würde Mobilfunknetzbetreiberinnen bei sich ändernden Marktanteilen ermöglichen für die Aufrechterhaltung der Qualität der Fernmeldedienste benötigte Mobilfunkfrequenzen hinzuzukaufen. Gleichzeitig würde so ein Mechanismus ermöglichen, dass Mobilfunknetzbetreiberinnen, die beispielsweise aufgrund eines geringeren Marktanteils weniger Frequenzen benötigen, diese auch wieder abgeben könnten. Auf diese Weise, kann der Wettbewerb zwischen den bestehenden Mobilfunknetzbetreiberinnen belebt werden.

Ebenso könnte hierdurch für potenzielle neu in den Markt eintretende Akteure eine grössere Anzahl an Zeitfenstern für Markteintritte geschaffen werden. Hierbei sollte bei der Prüfung des Vorschlags einer gestaffelten Frequenzvergabe aber berücksichtigt werden, dass Markteintritte neuer Akteure nicht dadurch verunmöglicht werden, dass bei einer gestaffelten Vergabe eine zu geringe Frequenzausstattung zur Verfügung steht oder der für einen Markteintritt notwendige Mindestbedarf verschiedener Frequenzbänder nicht vorhanden ist bzw. bereitgestellt werden kann. Ansonsten könnte die Einführung einer gestaffelten Frequenzvergabe möglicherweise zwar mehr Wettbewerb zwischen den bestehenden Mobilfunknetzbetreiberinnen ergeben aber gleichzeitig zu einer Abschottung des Marktes führen, da neue Markteintritte verhindert würden. Sollte sich bei der vorliegenden oder bei künftigen öffentlichen Konsultationen des BAKOM Interesse für neue Markteintritte abzeichnen, so ist zudem die Einführung zusätzlicher Massnahmen wie adaptierte Bietbeschränkungen («spectrum caps») oder die Reservierung von Frequenzen für neue Marktteilnehmer zur Reduktion von Markteintrittshürden zu prüfen. Dabei ist darauf zu achten, dass diese Massnahmen wirksam und angemessen sind und gleichzeitig das Risiko eines allfälligen Regulierungsversagens minimiert wird.<sup>6</sup>

Soweit gewährleistet ist, dass ein ausreichender Teil der Mobilfunkfrequenzen entsprechend allfälliger Marktanteilsverschiebungen alloziert werden können (z.B. im Rahmen der Durchführung einer gestaffelten Mobilfunkvergabe im Fünf-Jahres-Rhythmus) spielt die Dauer der Vergabe einzelner Mobilfunkkonzessionen eine untergeordnete Rolle. Bereits vorgesehen sind Vergabeverfahren im Jahr 2027 und 2032. Würde die Dauer der Mobilfunkfrequenzen im nächsten Vergabeverfahren für einen Teil der Frequenzbänder auf 10 Jahre beschränkt, könnten diese Frequenzen im Jahr 2037 vergeben werden und damit ein Fünf-Jahres-Rhythmus eingeführt werden.

Vor diesem Hintergrund beantragt die WEKO den Vorschlag einer gestaffelten Frequenzvergabe alle fünf Jahre zu prüfen und die Ergebnisse bei Vergabe der Mobilfunkfrequenzen im Jahr 2029 zur berücksichtigen.

Hinsichtlich der im Fragebogen erwähnten allfälligen Nutzungsaufgaben wie z.B. Versorgungsaufgaben, Cybersicherheit und Sicherheitskommunikation weist die WEKO darauf hin, dass solche wettbewerbsneutral auszugestaltet sind. Sollten die aktuellen Auflagen künftig mit weiteren Auflagen ergänzt werden, so sollten dadurch nicht ohne zwingendes Erfordernis einzelne Mobilfunknetzbetreiberinnen bevorzugt oder benachteiligt werden. Insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen mobilen, breitbandigen Sicherheitskommunikationssystems<sup>7</sup>, welches das bestehende Sicherheitsfunksystem Polycom ab 2030 sukzessive ablösen soll, ist darauf zu achten, dass mögliche Interdependenzen mit der Vergabe der Mobilfunkfrequenzen berücksichtigt werden und Einschränkungen des Wettbewerbs im Mobilfunkbereich vermieden werden.

---

<sup>6</sup> Vgl. bspw. Myers Geoffrey, Spectrum auctions: Designing markets to benefit the public, industry and the economy, 2023, London: LSE Press, S. 163 ff., <https://doi.org/10.31389/lsepress.spa>.

<sup>7</sup> Vgl. Mitteilung vom 22. Dezember 2023 [Bundesrat trifft Grundsatzentscheid für mobile Breitbandkommunikation in Krisenlagen](#).

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Für allfällige Fragen stehen Ihnen Herr Daniel Müller (daniel.mueller@weko.admin.ch, 058 466 34 10) und Herr Marc Schäfer (marc.schaefer@weko.admin.ch, 058 462 20 36) gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Wettbewerbskommission

Dr. Laura Melusine Baudenbacher  
Präsidentin

Prof. Dr. Patrik Ducrey  
Direktor

Beilagen:

- Stellungnahme der WEKO vom 10. Juli 2017 zur Vergabe neuer Mobilfunkfrequenzen