

Swisscom (Schweiz) AG, Regulatory & Policy, 3050 Bern

Bundesamt für Kommunikation
Sektion Netze und Dienste
Zukunftsstrasse 44
2501 Biel

Per E-Mail an: tp-nd@bakom.admin.ch

Datum: 5. Dezember 2025
Ihr Kontakt: Martin Ghermi / Tel. +41 58 223 29 93 / E-Mail: martin.ghermi@swisscom.com
Thema: Vergabe der Mobilfunkfrequenzen: Konsultation der Telekomunternehmen zum Entwurf der Ausschreibungsunterlagen

Seite
1 von 14

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf der Ausschreibungsunterlagen für die Neuvergabe der 2029 freiwerdenden Frequenznutzungsrechte Stellung zu nehmen. Die nachfolgenden Ausführungen von Swisscom (Schweiz) AG (nachfolgend: Swisscom) geben dabei die Position des gesamten Swisscom-Konzerns einschliesslich aller Tochtergesellschaften wieder.

Wir erlauben uns, in Abschnitt 1 zunächst eine Zusammenfassung unserer Stellungnahme zum Entwurf der Ausschreibungsunterlagen aufzuführen. In Abschnitt 2 sind weitere Aspekte sowie unsere Änderungsvorschläge detailliert beschrieben.

1. Zusammenfassung

Swisscom begrüsst die Möglichkeit, im Rahmen dieser 2. Konsultation Stellung zu nehmen und bedankt sich für die angemessene Konsultationsfrist. Diese Stellungnahme hat zum Ziel, konstruktive Vorschläge für ein effizientes sowie innovations- und investitionsförderndes Auktionsverfahren und -design zu unterbreiten. Sie basiert auf einer detaillierten Analyse der Konsultationsunterlagen.

Die folgenden Elemente im Entwurf der Ausschreibungsunterlagen sind aus Sicht von Swisscom wichtig für ein faires Auktionsverfahren. Sie sollten deshalb in den definitiven Ausschreibungsunterlagen erhalten bleiben:

1. Zulassungsbedingungen gemäss Art. 23 Abs. 1 FMG¹ inklusive des Nachweises notwendiger technischer Fähigkeiten, sowie landesweite Mobilfunkkonzessionen mit einer Verpflichtung zur Versorgung von 50% der Bevölkerung. Dies stellt sicher, dass nur seriöse Bieter zugelassen werden, welche sowohl die Absicht als auch die Fähigkeit besitzen, die Mobilfunk-Frequenzen effizient für eine flächendeckende Versorgung der Schweizer Bevölkerung einzusetzen.
2. Die Vergabe der gesamten Bandbreiten pro Band, was zu einer effizienten Nutzung der Mobilfunk-Frequenzen beiträgt.
3. Eine Laufzeit von 15 Jahren für die neuen Mobilfunkkonzessionen, welche sich bei den Frequenzvergaben in 2012 und 2019 bewährt hat und den Mobilfunknetz-Betreibern Planungs- und Investitionssicherheit ermöglicht.
4. Spektrumskappen, welche den Mobilfunknetz-Betreibern den Wiedererwerb ihrer bestehenden Frequenz-Ausstattung erlauben und darüber hinaus die benötigte Flexibilität für eine effiziente Auktion zulassen.
5. Die gemeinsame Vergabe aller Frequenzbänder mittels einer simultanen Auktion, die den Bieter erlaubt, zwischen den verschiedenen Bändern zu wechseln und dadurch Substitute und Komplemente auszudrücken.
6. Ein Auktionsformat, welches die Vergabe zusammenhängender Frequenzblöcke innerhalb von Bändern garantiert, indem zunächst generische Blöcke versteigert und anschliessend in einer nachgelagerten Zuordnungsphase zugewiesen werden.
7. Eine Aktivitätsregel in der kompetitiven Bietphase, wonach Bieter vorübergehend mehr Bietpunkte als ihre aktuelle Bietberechtigung einsetzen dürfen. Dies hilft strategische Scheinaktivität zu reduzieren und unterstützt somit die Preisfindung und ein effizientes Auktionsergebnis.

Dagegen erachtet Swisscom insbesondere die Vergabe von Frequenzportfolios mittels einer separaten Bietphase als sehr kritisch. Frequenzportfolios können zu stark ungleichen Endpreisen pro MHz innerhalb desselben Bandes führen, wenn Bieter eine unterschiedliche Frequenzmenge erwerben. Dies hat sich in allen drei vergangenen Auktionen mit einer vergleichbaren Bietphase mit Frequenzportfolios in Europa mit

¹ Quelle: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1997/2187_2187_2187/de#art_23

Bedarfsunterschieden zwischen Bieterne gezeigt²: In Dänemark 2018, Belgien 2022 und der Türkei 2025 ersteigerten Bieter unterschiedliche Frequenzmengen und einige Bieter mit grösseren Frequenzmengen bezahlten dadurch pro MHz bis zu 3.4-fach höhere Endpreise als andere (Details siehe nächster Abschnitt).

[Text geschwärzt. Bietstrategische Überlegungen sind sensible Informationen und Geschäftsgeheimnis von Swisscom]

Swisscom empfiehlt daher dringend, Frequenzportfolios und die entsprechende Bietphase ersatzlos zu streichen.

Swisscom befürwortet stattdessen Spektrumskappen, die allen Bieterne mindestens den Wiedererwerb ihrer bestehenden Frequenz-Ausstattung erlauben und darüber hinaus die benötigte Flexibilität für eine effiziente Auktion zulassen. *[Text geschwärzt. Bietstrategische Überlegungen sind sensible Informationen und Geschäftsgeheimnis von Swisscom]* In den tiefen Bändern (800 und 900 MHz) ist die derzeitige Spektrumskappe von 2×25 MHz ausreichend, da sie sicherstellt, dass ein dritter Bieter mindestens 2×15 MHz erwerben kann. Dies entspricht bereits der heutigen Ausstattung einer bestehenden Konzessionärin.

Im Folgenden findet sich eine Übersicht der Änderungsvorschläge von Swisscom zu neun Problempunkten. Die detaillierte Ausführung zu den Vorschlägen folgt im nächsten Abschnitt.

1. Wie bereits oben beschrieben: Frequenzportfolios können zu stark ungleichen Endpreisen pro MHz zwischen Bieterne innerhalb desselben Bandes führen und sind nicht notwendig. *[Text geschwärzt. Bietstrategische Überlegungen sind sensible Informationen und Geschäftsgeheimnis von Swisscom]* Swisscom empfiehlt daher dringend, Frequenzportfolios und die entsprechende Bietphase ersatzlos zu streichen
2. Einschränkungen auf Frequenzblöcke unter 2×5 MHz sind technisch nicht mehr erforderlich. Swisscom empfiehlt daher, im 2100 MHz Band die vollständige Harmonisierung auf 2×5 MHz Blöcke nach aktueller ECC/DEC/(06)01 umzusetzen und eine entsprechende Harmonisierung auch für alle übrigen FDD-Bänder zu prüfen.
3. Das Simple Clock Auktionsformat (SCA) mit Ausstiegsgeboten hat einige Schwächen: Erstens können Ausstiegsgeboten in der derzeitigen Ausgestaltung zu ungleichen Endpreisen innerhalb eines Bandes führen. *[Text geschwärzt. Bietstrategische Überlegungen sind sensible Informationen und Geschäftsgeheimnis von Swisscom]* Das Enhanced Simultaneous Multi-Round Ascending (ESMRA) Auktionsformat adressiert diese Risiken und gilt derzeit als State-of-the-Art. Swisscom bevorzugt daher eine ESMRA, erachtet jedoch auch eine leicht angepasste SCA, welche konsistente Endpreise gewährleistet, als akzeptabel.
4. Maximale Preisinkreme von bis zu 15 % pro Clockrunde sind deutlich zu hoch. Swisscom empfiehlt im Normalfall moderate Preisinkreme von 1-2 % zu verwenden und diese nur in Ausnahmefällen bis maximal 5% zu erhöhen.

² Soweit Swisscom bekannt ist

5. Die minimale Dauer einer Clockrunde ist mit 15 Minuten zu kurz bemessen. Swisscom empfiehlt eine Verlängerung der minimalen Dauer einer Clockrunde auf 45 Minuten. Dadurch müssten Bieter unter Berücksichtigung der Pause von mindestens 15 Minuten nicht häufiger als alle 60 Minuten ein Gebot abgeben.
6. Die Mindestgebote pro Block in den Kategorien C (1800 MHz) und D (2100 MHz) wurden verglichen mit den Mindestgeboten der Frequenzvergabe 2012 um ca. 117% (vs. Kategorie D aus 2012) bzw. ca. 86% (vs. Kategorie G aus 2012) erhöht. Die Untergrenzen der Mindestgebote sind in Art. 24 Abs. 1 VNF verankert, und es findet sich keine Begründung in den Ausschreibungsunterlagen, warum diese Erhöhung gegenüber 2012 notwendig oder gerechtfertigt wäre. Swisscom würde daher eine Reduktion der Mindestgebote in den Kategorien C und D auf die entsprechenden Werte aus der Frequenzvergabe 2012 begrüßen.
7. Der Entwurf der Ausschreibungsunterlagen lässt eine Nutzung des heutigen 2600 MHz TDD Bandes sowohl für TDD als auch für SDL zu. Grundsätzlich begrüßt Swisscom diese Flexibilität. Jedoch wäre eine vertiefte Erläuterung der Kriterien, des Prozesses, und des Zeitplans für die allfällige Umwidmung von TDD auf SDL hilfreich, insbesondere falls es zwei Konzessionärinnen in diesem Band gäbe.
8. Eine detaillierte Zeitleiste des Vergabeverfahrens ist in den Unterlagen nicht ersichtlich. Angesichts der Bedeutung dieses Vergabeverfahrens würde Swisscom eine zeitnahe Bekanntgabe der ungefähren Termine der einzelnen Verfahrensschritte begrüßen.
9. Allgemeine und spezifische Gesetzesvorbehalte untergraben die Rechtssicherheit und Investitionsstabilität der Konzessionärinnen. Swisscom beantragt deshalb, dass die in Ziff. 3 der Musterkonzession erwähnten allgemeinen und spezifischen Gesetzesvorbehalte weggelassen bzw. zumindest einer sachgerechteren, den konzessionsrechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragenden Regelung zugeführt werden.

2. Detaillierte Stellungnahme

1. Entwurf der Ausschreibungsunterlagen, Kapitel 6 und Anhang II (Auktionsregeln), Kapitel 3: Frequenzportfolios können zu stark ungleichen Endpreisen pro MHz zwischen Bieterinnen innerhalb desselben Bandes führen und sind nicht notwendig. [Text geschwärzt. Bietstrategische Überlegungen sind sensible Informationen und Geschäftsgeheimnis von Swisscom] **Swisscom empfiehlt daher dringend, Frequenzportfolios und die entsprechende Bietphase ersatzlos zu streichen.**

[Text geschwärzt. Bietstrategische Überlegungen sind sensible Informationen und Geschäftsgeheimnis von Swisscom]

Eine vorgelagerte Bietphase für Frequenzportfolios wurde nach unserer Kenntnis in den letzten Jahren in Europa fünf Mal eingesetzt, davon drei Mal in vergleichbaren Situationen mit Bedarfsunterschieden zwischen Bieterinnen (Dänemark 2018, Belgien 2022, Türkei 2025). In allen drei Auktionen resultierten stark ungleiche Endpreise pro MHz innerhalb derselben Bänder zwischen den Bieterinnen (bis zu Faktor 3.4).³

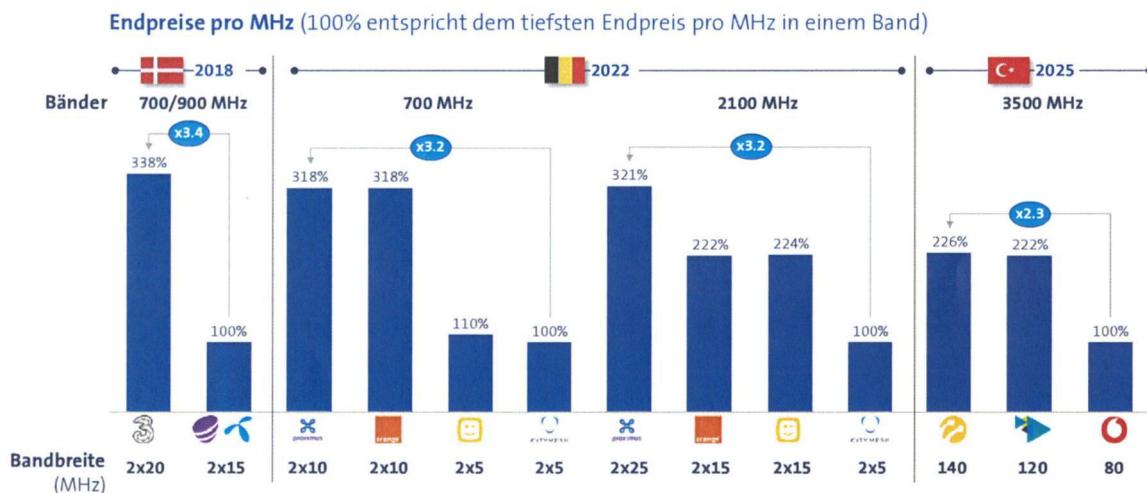


Abbildung 1: In Auktionen mit Frequenzportfolios haben Bieterinnen in demselben Band bis zu 3.4-mal mehr pro MHz bezahlt, wenn sie mehr Spektrum erworben haben (Quelle: DIGST, BIPT, Pressemitteilungen)

[Text geschwärzt. Bietstrategische Überlegungen sind sensible Informationen und Geschäftsgeheimnis von Swisscom] Zur Vorbeugung von Missverständnissen: Es ist selbstverständlich legitim, dass ein Bieter absolut mehr bezahlt, wenn er mehr Spektrum erwirbt (so wie z.B. in der Schweizer Auktion 2019). Allerdings sehen wir keine Rechtfertigung dafür, dass ein Bieter für generische Blöcke, also identische Auktionsgüter

³ Die Resultate in anderen Bändern aus den gleichen Auktionen sind in der Abbildung nicht dargestellt. Beim Resultat in Dänemark 2018 wurde TDC nicht berücksichtigt, da die Endpreise nicht pro Band veröffentlicht wurden und TDC im Unterschied zu TT-Network und Hi3G auch Spektrum in 700 MHz SDL und 2300 MHz TDD ersteigert hat. In Dänemark wurden 3 Frequenzportfolios von 2x10 MHz in 700/900 MHz FDD Bändern vergeben. In Belgien konnten Neueinsteiger ein Frequenzportfolio von 2x5 MHz in 700, 900 und 2100 MHz sowie 2x15 MHz in 1800 MHz erwerben. Für etablierte Mobilfunknetz-Betreiber in Belgien bestand das Frequenzportfolio aus jeweils 2x5 MHz in 900 MHz, 2x15 MHz in 1800 MHz und 2x10 MHz in 2100 MHz. In der Türkei wurden 3 Frequenzportfolios von 80 MHz im 3500 MHz Band vergeben

innerhalb desselben Bandes, pro MHz höhere Endpreise bezahlen sollte, wenn er mehr Spektrum erwerben möchte.

[Text geschwärzt. Bietstrategische Überlegungen sind sensible Informationen und Geschäftsgeheimnis von Swisscom]

Die vorgeschlagene, gesamthafte FDD-Spektrumskappe von 2×135 MHz ist identisch mit derjenigen von 2012. Swisscom hatte damals eine Ausstattung von 2×105 MHz erworben. Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass die Bieter durch effektiven Wettbewerb eine Preisfindung erzielt und eine Spektrumsverteilung gefunden hatten, und dass die Spektrumskappe genügend eng war. In den tiefen Bändern (800 und 900 MHz) ist die derzeitige Spektrumskappe von 2×25 MHz ausreichend, da sie sicherstellt, dass ein dritter Bieter mindestens 2×15 MHz erwerben kann. Dies entspricht bereits der heutigen Ausstattung einer bestehenden Konzessionärin.

2. Anhang I (Auflistung und Bezeichnung der Frequenzblöcke), Kapitel 2, 3 und 4: Einschränkungen auf Frequenzblöcke unter 2×5 MHz sind technisch nicht mehr erforderlich. Swisscom empfiehlt daher, im 2100 MHz Band die vollständige Harmonisierung auf 2×5 MHz Blöcke nach aktueller ECC/DEC/(06)01 umzusetzen und eine entsprechende Harmonisierung auch für alle übrigen FDD-Bänder zu prüfen.

Aus Sicht von Swisscom sind die Einschränkungen auf Frequenzblöcke von weniger als 2×5 MHz im 2100 MHz Band nicht mehr nötig. Seit der letzten Vergabe dieses Bandes im Jahr 2012 hat sich sowohl die europäische Harmonisierung als auch die Ausgangslage in der Schweiz geändert, was wir im Folgenden näher erläutern. Frequenzblöcke von 2×4.8 MHz sind für 4G und 5G unvorteilhaft, weil der 3GPP-Standard für diese Technologien keine Blöcke dieser Grösse vorsieht.

Genauso wie für die heutigen Mobilfunkkonzessionen sollten auch ab dem Jahr 2029 jeweils stets die letzten aktualisierten CEPT/ECC-Entscheidungen gelten, u.a. also auch die derzeit gültige ECC/DEC/(06)01. Seit der Frequenzvergabe im Jahr 2012 wurde die ECC Decision (06)01 revidiert, und darin erfolgte für das 2100 MHz Band eine vollständige Aufteilung in 2×5 MHz Blöcke. Mit vollständig nutzbaren $n \times 5$ MHz Blöcken gibt es keine technischen Einschränkungen für 4G und 5G. Denn damit kann die gesamte Übertragungskapazität genutzt werden. Dies wurde möglich, da auf die bisherigen Guard Bands vollständig verzichtet werden kann. [Abbildung 2](#) zeigt einen Auszug aus Annex 1 der ECC/DEC/(06)01, welcher diese Entwicklung in den Ziffern 4 und 5 erläutert, sowie das aktuelle Schema für die harmonisierte Frequenz-Nutzung mit 2×5 MHz Blöcken. Ausserdem ist auch im aktuellen Nationalen Frequenzzuweisungsplan ([NaFZ, Jahr 2025](#)) für die Frequenzbereiche 1920-1980/2110-2170 MHz eine vollständige Nutzung der Bänder für MFCN (IMT) vorgesehen, siehe [Abbildung 3](#).

Wir weisen darauf hin, dass der ComCom bereits im laufenden Jahr ein Gesuch für eine Umstellung auf 2×5 MHz Blöcke im 2100 MHz Band eingereicht wurde. Der diesbezügliche Entscheid der ComCom steht jedoch zum Zeitpunkt der Eingabe der vorliegenden Stellungnahme noch aus.

Des Weiteren gibt es im Entwurf der Ausschreibungsunterlagen auch Einschränkungen in den 900 MHz (Block B7) und 1800 MHz (Block C15) Bändern auf Frequenzblöcke von weniger als 2×5 MHz. Swisscom bittet das BAKOM deshalb zu prüfen, ob auch für diese Bänder eine Erweiterung auf 2×5 MHz Blöcke möglich wäre.

ANNEX 1: HARMONISED SPECTRUM SCHEME FOR MFCN INCLUDING TERRESTRIAL IMT SYSTEMS

1. The frequency band 1920-1980 MHz¹ is paired with 2110-2170 MHz².
2. The duplex direction for FDD carriers in these bands is mobile transmit within the lower band and base transmit within the upper band.
3. For licensing purposes, the bands 1920-1980 MHz and 2110-2170 MHz, are divided into twelve paired blocks and the minimum block size should be in the range 4.8 MHz to 5.0 MHz.
4. In previous revisions of this ECC Decision, the band plan contains 300 kHz guard bands at the lower and upper band edge resulting in the block edge nearest to 1920 MHz starting at 1920.3 MHz or above, the block edge nearest to 1980 MHz ending at 1979.7 MHz or below, the block edge nearest to 2110 MHz starting at 2110.3 MHz or above and the block edge nearest to 2170 MHz ending at 2169.7 MHz or below.
5. It is up to each administration to decide, based on its requirements, and considering the impact on existing authorisations in its country within the band and services in adjacent bands, whether and how to migrate from the band plan in previous revisions of this ECC Decision to the following band plan, and any associated conditions.

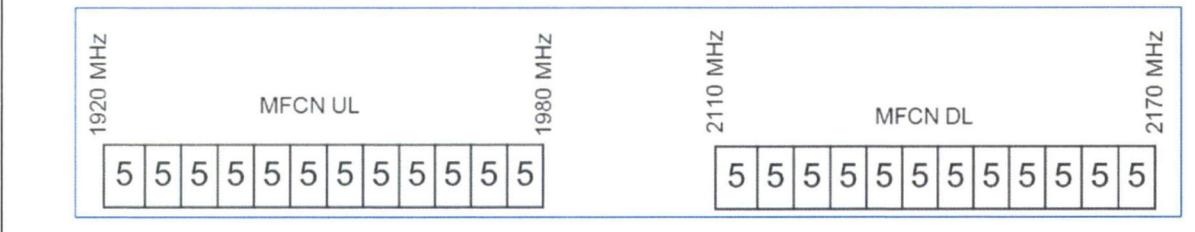
Figure 1: Band plan


Abbildung 2: Auszug aus Annex 1 der ECC/DEC/(06)01

1'920 - 1'980 MHz	MOBILE 5.388A 5.388	1920 - 1980 MHz / 2110 - 2170 MHz: MFCN primary.	CIV	1920 - 1980 MHz paired with 2110 - 2170 MHz: MFCN including terrestrial IMT (FDD Uplink): RIR0501-07, MFCN Repeater: RIR0501-34, ECC/DEC/(06)01, ERC/REC 01-01, UWB Applications, Annex 1
2'120 - 2'170 MHz	FIXED MOBILE 5.388 5.388A	2110 - 2170 MHz / 1920 - 1980 MHz: MFCN primary.	CIV	2110 - 2170 MHz paired with 1920 - 1980 MHz: MFCN including terrestrial IMT (FDD Downlink): RIR0501-08, MFCN Repeater: RIR0501-34, ECC/DEC/(06)01, ERC/REC 01-01, Airborne UMTS: RIR0501-10, ECC/DEC/(06)07, UWB Applications, Annex 1

Abbildung 3: Auszug aus dem Nationalen Frequenzzuweisungsplan (NaFZ, Jahr 2025)

3. Anhang II (Auktionsregeln), Kapitel 3 und 4: Das Simple Clock Auktionsformat (SCA) mit Ausstiegsgeboten hat einige Schwächen: Erstens können Ausstiegsgebote in der derzeitigen Ausgestaltung zu ungleichen Endpreisen innerhalb eines Bandes führen. [Text geschwärzt. Bietstrategische Überlegungen sind sensible Informationen und Geschäftsgeheimnis von Swisscom] Das Enhanced Simultaneous Multi-Round Ascending (ESMRA) Auktionsformat adressiert diese Risiken und gilt derzeit als State-of-the-Art. Swisscom bevorzugt daher eine ESMRA, erachtet jedoch auch eine leicht angepasste SCA, welche konsistente Endpreise gewährleistet, als akzeptabel.

Wenn mit dem vorgeschlagenen SCA-Format ein oder mehrere Bieter mindestens einen Block durch Ausstiegsgebote erwerben, resultieren innerhalb eines Bandes ungleiche Endpreise pro Block, weil für die anderen Blöcke der Clockpreis gilt (in der Bietphase iii; analog auch in Bietphase ii für Frequenzportfolios). Solch ungleiche Endpreise für identische Auktionsgüter (generische Blöcke) sind weder ökonomisch begründet noch fair.

Aus ökonomischer Perspektive sollte ein Ausstiegsgebot den Endpreis aller Blöcke im jeweiligen Band definieren: Das tiefste, zuschlagsrelevante Ausstiegsgebot reflektiert exakt das Preisniveau, bei dem die Gesamtnachfrage der Bieter dem Angebot entspricht.

Solch konsistente Endpreise könnten beim vorgeschlagenen Auktionsformat durch eine kleinere Anpassung sichergestellt werden.

[Text geschwärzt. Bietstrategische Überlegungen sind sensible Informationen und Geschäftsgeheimnis von Swisscom]

Swisscom bevorzugt daher eine ESMRA, erachtet aber auch eine leicht angepasste SCA, welche konsistente Endpreise gewährleistet, als akzeptabel.

4. Anhang II (Auktionsregeln), Kapitel 4.3: Maximale Preisinkremente von bis zu 15 % pro Clockrunde sind deutlich zu hoch. Swisscom empfiehlt im Normalfall moderate Preisinkremente von 1-2 % zu verwenden und diese nur in Ausnahmefällen bis maximal 5% zu erhöhen.

Hohe Preisinkremente können rasch zu einer extremen Preisdynamik führen: Bei acht Clockrunden pro Tag und Preiserhöhungen in jeder Runde führt ein Preisinkrement von 15% beinahe zu einer Verdreifachung der Clockpreise innerhalb eines einzelnen Aktionstages, und selbst ein Preisinkrement von 10% führt zu einer Verdoppelung. Die absoluten Preissprünge werden ebenfalls immer höher. Im Entwurf der Ausschreibungsunterlagen wird nicht begründet, warum ein dermassen hoher Anstieg pro Clockrunde notwendig und gerechtfertigt wäre.

Eine derart schnelle Zunahme der Preise wäre problematisch, da die Bieter bei hohen Preisinkrementen gezwungen sind, innerhalb kürzester Zeit sehr schwerwiegende Entscheidungen zu treffen. Angesichts der Tragweite der Entscheidungen ist dies unnötig und nicht angemessen. Anstatt grosse Sprünge zu erzwingen, erlauben kleine Preisanstiege den Bietern inkrementell zu reagieren und ihre Bietstrategie fortlaufend an die Preisentwicklung anzupassen. Dadurch wird das Risiko von Fehlern verringert und ein effizientes Aktionsergebnis unterstützt.

Auch in anderen Ländern (z.B. Deutschland, Österreich, UK) und vergangenen Auktionen (Schweiz 2012 und 2019) wurden Preisanstiege von 1-2% bis maximal 5% verwendet, was Swisscom auch hier empfiehlt.

5. Anhang II (Auktionsregeln), Kapitel 4.2: Die Minimale Dauer einer Clockrunde ist mit 15 Minuten zu kurz bemessen. Swisscom empfiehlt eine Verlängerung der minimalen Dauer einer Clockrunde auf 45 Minuten. Dadurch müssten Bieter unter Berücksichtigung der Pause von mindestens 15 Minuten nicht häufiger als alle 60 Minuten ein Gebot abgeben.

Bieter treffen in jeder Clockrunde Entscheidungen von ausserordentlich hoher finanzieller und strategischer Tragweite. Durch die langen Laufzeiten der Mobilfunkkonzessionen von 15 Jahren sind die Auswirkungen auf Netzplanung, -bau und -betrieb, sowie auf Angebotsgestaltung und Wettbewerbsfähigkeit immens. Aus diesen Gründen sollte der Regulator den Bieter genügend Zeit gewähren, um das jeweils letzte Rundengebot und den bisherigen Auktionsverlauf zu analysieren, eine Anpassung der Bietstrategie zu evaluieren, und das nächste Gebot zu erarbeiten.

[Text geschwärzt. Detaillierte Überlegungen zu Rahmenbedingungen der Auktionsregeln sind Geschäftsegeheimnis von Swisscom]

Die Verlängerung der minimalen Dauer einer Clockrunde auf 45 Minuten wäre in Übereinstimmung mit der effektiven, minimalen Dauer zwischen Bietrunden in vielen Auktion (wie z.B. auch in vergangenen Auktionen in der Schweiz, Österreich, Deutschland, UK, etc.) und würde der Best Practice entsprechen.

6. Anhang II (Auktionsregeln), Kapitel 1.2: Die Mindestgebote pro Block in den Kategorien C (1800 MHz) und D (2100 MHz) wurden verglichen mit den Mindestgeboten der Frequenzvergabe 2012 um ca. 117% (vs. Kategorie D aus 2012) bzw. ca. 86% (vs. Kategorie G aus 2012) erhöht. Die Untergrenzen der Mindestgebote sind in Art. 24 Abs. 1 VNF⁴ verankert, und es findet sich keine Begründung in den Ausschreibungsunterlagen, warum diese Erhöhung gegenüber 2012 notwendig oder gerechtfertigt wäre. Swisscom würde daher eine Reduktion der Mindestgebote in den Kategorien C und D auf die entsprechenden Werte aus der Frequenzvergabe 2012 begrüssen.

Gemäss Art. 24 Abs. 1 VNF⁴ kann die Konzessionsbehörde ein Mindestgebot festlegen, wenn aufgrund von voraussichtlicher Frequenzknappheit (Art. 22a Abs. 1 FMG⁵) eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt und Konzessionen mittels Auktion erteilt werden. Die Untergrenze des Mindestgebots entspricht der Summe der abdiskontierten Konzessionsgebühren für die Konzessionsdauer (mit dem branchenüblichen und fristenkongruenten Zinssatz) und der Verwaltungsgebühren für die Ausschreibung und Erteilung der Konzession. Der Zweck der Mindestgebote gemäss Art. 24 Abs. 1 VNF⁴ ist die Erzielung eines angemessenen Konzessionserlöses.

In der Frequenzvergabe 2012 lag das Mindestgebot in Kategorie D (1800 MHz FDD) bei CHF 7.1 Mio. und in Kategorie G (2100 MHz FDD) bei CHF 8.3 Mio. pro 2x5 MHz Block. Der aktuelle Entwurf der Ausschreibungsunterlagen beinhaltet Mindestgebote von jeweils CHF 15.4 Mio. in den Kategorien C (1800 MHz Band) und D (2100 MHz Band) pro 2x5 MHz Block. Somit wurden die Mindestgebote verglichen mit der

⁴ Quelle: [SR 784.102.1 - Verordnung vom 18. November 2020 über die Nutzung des Funkfrequenzspektrums \(VNF\) | Fedlex](#)

⁵ Quelle: [SR 784.10 - Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 \(FMG\) | Fedlex](#)

Frequenzvergabe 2012 substanziell erhöht: Im 1800 MHz Band um ca. 117% und im 2100 MHz Band um ca. 86%.

Allerdings fehlt im Entwurf der Ausschreibungsunterlagen eine Begründung für diese Erhöhung, bzw. inwiefern diese Erhöhung für deren Zweck gemäss Art. 24 Abs. 1 VNF⁴ verglichen mit der Frequenzvergabe 2012 notwendig ist.

Aus Sicht von Swisscom ist eine Erhöhung der Mindestgebote nicht gerechtfertigt, weil die Mobilfunk-Frequenzen aus der Frequenzvergabe 2012 aufgrund der NISV-Limitierungen heute sogar weniger effizient genutzt werden können als 2012: Während seither zusätzliche Bänder aus der Frequenzvergabe 2019 hinzugekommen sind, blieben die Anlagegrenzwerte, die für alle Bänder eingehalten werden müssen, unverändert. Als Folge können technisch und betrieblich die Bänder nicht mit der wünschenswerten Leistung genutzt werden. Tatsächlich beobachten wir in den letzten Jahren die Notwendigkeit einer kostenintensiven Verdichtung des Mobilfunk-Netzes durch zusätzliche Standorte. Der daraus resultierende verminderte Wert des Spektrums sollte bei der Festlegung der Mindestgebote berücksichtigt werden.

7. Anhang I (Auflistung und Bezeichnung der Frequenzblöcke), Kapitel 6: Der Entwurf der Ausschreibungsunterlagen lässt eine Nutzung des heutigen 2600 MHz TDD Bandes sowohl für TDD als auch für SDL zu. Grundsätzlich begrüßt Swisscom diese Flexibilität. Jedoch wäre eine vertiefte Erläuterung der Kriterien, des Prozesses, und des Zeitplans für die allfällige Umwidmung von TDD auf SDL hilfreich, insbesondere falls es zwei Konzessionärinnen in diesem Band gäbe.

[Text geschwärzt. Detaillierte Überlegungen zu Nutzungsbedingungen von Bändern sind Geschäftsgeheimnis von Swisscom]

8. Entwurf der Ausschreibungsunterlagen, Kapitel 1 und 3: Eine detaillierte Zeitleiste des Vergabeverfahrens ist in den Unterlagen nicht ersichtlich. Angesichts der Bedeutung dieses Vergabeverfahrens würde Swisscom eine zeitnahe Bekanntgabe der ungefähren Termine der einzelnen Verfahrensschritte begrüssen.

9. Anhang V (Musterkonzession): Allgemeine und spezifische Gesetzesvorbehalte untergraben die Rechtssicherheit und Investitionsstabilität der Konzessionärinnen. Swisscom empfiehlt daher, diese Vorbehalte zu streichen oder durch eine rechtssichere, konzessionskonforme Regelung zu ersetzen.

Im Entwurf der Ausschreibungsunterlagen werden unter dem Kapitel "Konzessionerteilung" (Ziff. 8) folgende Aussagen zu den Rechten und Pflichten der Konzessionärin sowie den massgeblichen Rechtsgrundlagen gemacht:

"Die konkreten Rechte und Pflichten der Konzessionärin richten sich nach den Bestimmungen der Konzession inklusive ihrer Anhänge (vgl. Anhang V) sowie den anwendbaren Rechtsgrundlagen. Es gilt jeweils die im fraglichen Zeitpunkt aktuell gültige Fassung der massgeblichen Rechtsgrundlagen. Die Bestimmungen der Konzession gelten vorbehältlich allfälliger Änderungen der anwendbaren Rechtsgrundlagen. Insbesondere werden die jährlichen Verwaltungsgebühren nach Massgabe der jeweils geltenden Rechtsgrundlagen festgesetzt und können während der Dauer der Konzession bezüglich Berechnungsgrundlage und Höhe Anpassungen unterliegen.

Vorbehalten bleiben auch andere künftige Regelungen wie z. B. betreffend die Cybersicherheit sowie die Sicherheit von Informationen und Fernmeldeinfrastrukturen und -diensten".⁶

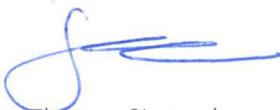
Die entsprechenden Vorgaben werden sodann wortwörtlich mitsamt einer Auflistung der im Bereich der Fernmeldeordnung primär massgeblichen Fernmeldeerlasse des Bundes auch in Ziff. 3 der Musterkonzession ("Rechtsgrundlagen", vgl. Anhang V des Entwurfs der Ausschreibungsunterlagen) erwähnt. Wie im Anhang dieser Stellungnahme aufgezeigt ist, sind die entsprechenden Vorgaben zu den massgeblichen Rechtsgrundlagen der Mobilfunkkonzession sowie der vorgesehenen Folgen von Änderungen der rechtlich relevanten Rahmenbedingungen während der Konzessionsdauer aus verschiedenen Überlegungen problematisch und teilweise in der vorgesehenen Ausgestaltung rechtlich nicht zulässig.

Im Lichte der dargestellten Sach- und Rechtslage beantragt Swisscom deshalb, dass die in Ziff. 3 der Musterkonzession erwähnten allgemeinen und spezifischen Gesetzesvorbehalte weggelassen bzw. zumindest einer sachgerechteren, den konzessionsrechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragenden Regelung zugeführt werden.

Wir bedanken uns bestens für den Einbezug in den Prozess zur Erstellung der definitiven Ausschreibungsunterlagen und die Berücksichtigung unserer Bemerkungen im vorliegenden Dokument. Für Rückfragen und weitere Informationen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Swisscom (Schweiz) AG


Martin Vögeli
Leiter Group Security & Corporate Affairs


Thomas Stemmler
Leiter Regulatory & Policy

⁶ Vgl. Entwurf der Ausschreibungsunterlagen vom 14. Oktober 2025, S. 30, wobei in Bezug auf die Cybersicherheitsvorgaben insbesondere auf absehbare Änderungen der Fernmeldeordnung verwiesen wird, gestützt auf einen politischen Vorstoss (Postulat Pult [20.3984](#), Digitale Infrastruktur. Geopolitische Risiken minimieren, sowie [Postulatsbericht](#) des Bundesrates vom 15. Dezember 2023).

Anhang zu Punkt 9 bzgl. Anhang V (Musterkonzession):**9.1 Grundsätzliche Überlegungen aus der Perspektive eines am Vergabeverfahren teilnehmenden Markakteurs bzw. einer potenziellen Konzessionärin**

Mit der beabsichtigten Neuvergabe von Mobilfunkfrequenzen zur Erbringung von Fernmeldediensten für eine 15-jährige Konzessionsdauer soll den Marktteilnehmern eine langfristige Planungsperspektive geboten und damit gleichzeitig vor dem Hintergrund der notwendigen beträchtlichen infrastrukturseitigen Aufwendungen Rechts- und Investitions-Sicherheit geschaffen werden. In diesem Sinne handelt es sich bei einer Konzession um ein Instrument des Investitionsschutzes.

Das Konzessionsverhältnis verlangt daher eine gewisse Stabilität und die übertragenen Sondernutzungsrechte (an der ausschliesslichen Frequenz-Nutzung) sowie andere damit zusammenhängende vermögenswirksame Rechtspositionen sind mit einer besonderen Rechtsbeständigkeit insbesondere im Hinblick auf Gesetzesänderungen ausgestattet. Als sogenannte wohlerworbene Rechte, welche unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehen und gleichzeitig auch Vertrauensschutz geniessen, dürfen sie infolge von nach dem Verleihungsakt eingetretenen Gesetzesänderungen nicht entschädigungslos aufgehoben oder sonst wie in ihrer Substanz beeinträchtigt werden⁷.

Die Konzessionsdauer, der konkrete Inhalt und die Reichweite der Frequenz-Nutzungsrechte wie auch die weiteren Auflagen sowie Nutzungsbedingungen der Frequenznutzung sind für die an der Frequenz-ausschreibung teilnehmenden Markakteure zentrale und wesentliche Grundlage für die Abgabe entsprechender Gebote im Rahmen des Vergabeverfahrens. Die entsprechenden Rahmenbedingungen und Parameter, welche auch in der Konzession abgebildet werden, sind damit regelmässig als sog. wohlerworbene Rechte, die vor Eingriffen in ihre Substanz geschützt sind, zu qualifizieren⁸.

In Anbetracht dieser Ausgangslage und vor diesem Hintergrund ist der vorgesehene allgemeine Vorbehalt künftiger Gesetzesänderungen sowie die explizit adressierten Vorbehalte in Bezug auf ausgewählte Teilbereiche (Festsetzung von Verwaltungsgebühren; künftige Regelungen betr. Cyber- und Informationssicherheit von Fernmeldeinfrastrukturen und -diensten) aus Sicht von Swisscom problematisch zu beurteilen und teilweise mit der konzessionsrechtlichen Rechtsprechung nicht vereinbar. Zu verlangen ist, dass den Aspekten der Rechtssicherheit sowie dem Investitionsschutz der Konzessionärinnen höheres Gewicht beigemessen wird. Entsprechend dem Grundsatz der Rechts-/Gesetzesbeständigkeit einer Konzession darf bereits aus verfassungsrechtlicher Perspektive (Eigentumsgarantie, Vertrauensschutz) nicht nachträglich zur Konzessionsvergabe einseitig und zu Lasten der Konzessionärinnen in das Konzessionsverhältnis eingegriffen werden. In diesem Sinne hat sich bekanntlich explizit auch das Bundesgericht geäussert:

"Zu den unter dem Schutz der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV oder von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV stehenden wohlerworbenen vermögenswerten Rechten können auch

⁷ BERNHARD WALDMANN, Die Konzession – Eine Einführung, in: Die Konzession, Isabelle Häner / Bernhard Waldmann (Hrsg.), Zürich 2011, S. 6f.

⁸ BGE 130 II 18 E. 3; RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. II, Bern 2014, Rz. 1313. DANIEL KUNZ, Konzessionen, Durchdachte Ausgestaltung und korrekte Vergabe, in: Aktuelles Vergaberecht 2012, S. 205 ff., S. 231.

Rechtspositionen gehören, welche aus Verträgen oder vertragsähnlichen Verhältnissen zwischen Privaten und dem Staat entstanden sind, so insbesondere Rechte aus Konzessionen. Bei der Anerkennung solcher Rechte aufgrund einer Konzessionierung steht der Schutz des Konzessionärs in seinen unternehmerischen Dispositionen im Vordergrund. Er bedarf insofern mit Blick auf seine Investitionen einer gewissen Sicherheit über die finanziellen Lasten aus der Konzession und über die Konzessionsdauer⁹.

9.2 Unzulässigkeit von allgemeinen/unspezifischen Gesetzesvorbehalten

Ziff. 3 Abs. 2 Satz 1 der Musterkonzession ("Es gilt jeweils die im fraglichen Zeitpunkt aktuell gültige Fassung der massgeblichen Rechtsgrundlagen") basiert offenbar auf dem Grundverständnis sowie der Annahme, dass grundsätzlich sämtliche während der Konzessionsdauer eintretenden Änderungen von Rechtsgrundlagen auch direkte Auswirkungen auf das Konzessionsverhältnis haben und eine unmittelbare ("automatische") inhaltliche Anpassung der Konzessionsverhältnisse zur Folge haben.

Dieses Verständnis bzw. die entsprechende Vorgabe ist bereits deshalb problematisch, weil das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung entsprechende allgemeine (Gesetzes)Vorbehalte künftigen Rechts als unzulässig qualifizierte bzw. im Sinne einer teleologischen Reduktion dahingehend versteht, dass darunter nur Normen fallen können, die keinen Eingriff auf die Substanz wohlerworbener Rechte zur Folge haben¹⁰.

Im Lichte dieser Rechtsprechung ist es nach dem Verständnis von Swisscom bereits aus grundlegenden Überlegungen problematisch, wenn in der unterbreiteten Musterkonzession weiterhin an einem allgemeinen (Gesetzes)Vorbehalt festgehalten wird. Soweit überhaupt zulässig, ist die Konsequenz, die Reichweite sowie die Wirkung eines entsprechenden Vorbehaltes (stark) auslegungsbedürftig. Da keine allgemeine Betrachtungsweise möglich ist, ist dies gleichzeitig auch der Rechtssicherheit abträglich.

9.3 Vorgesehene spezifische Vorbehalte

Die beiden im Sinne einer exemplifikativen Enumeration ("insbesondere"; "auch"; "z.B.") explizit erwähnten Sondervorbehalte in Bezug auf ausgewählte Teilbereiche (Festsetzung von Verwaltungsgebühren; künftige Regelungen betr. Cyber- und Informationssicherheit von Fernmeldeinfrastrukturen und -diensten) sollen offenbar bezwecken, dass bei den am Vergabeverfahren beteiligten Markakteuren (und späteren Konzessionärinnen) keine Vertrauensgrundlage geschaffen wird für die Bejahung von wohlerworbenen Rechtspositionen.

Wie das Bundesgericht festgehalten hat, ist auf Grund des vertragsähnlichen Charakters einer Konzession eine allgemeine Betrachtung von Gesetzesvorbehalten nicht möglich und ist auch bei der Auslegung der entsprechenden Konzessionsnorm entscheidend, "... wie im konkreten Fall der Vorbehalt der künftigen

⁹ BGE 132 II 485 ff. Erw. 9.5.

¹⁰ BGE 107 I b 140 ff; BGE 126 II 171 ff.

Gesetzgebung von den Beteiligten tatsächlich verstanden wurde (wirklicher Parteiwille) oder nach dem Vertrauensgrundsatz verstanden werden durfte und musste.¹¹

In diesem Zusammenhang legt Swisscom Wert auf die Feststellung, dass der angebrachte Vorbehalt von zukünftigen Gesetzes-/Rechtsänderungen im Bereich "Cybersicherheit" sowie "Sicherheit von Informationen und Fernmeldeinfrastrukturen und diensten" seitens von Swisscom nicht in guten Treuen dahingehend verstanden wird, dass entsprechende Änderungen – bspw. die in den Ausschreibungsunterlagen erwähnten, gestützt auf das Postulat Pult 20.3984 (Digitale Infrastruktur. Geopolitische Risiken minimieren) absehbaren neuen Vorgaben – ohne Weiteres von den Mobilfunkkonzessionärinnen (entschädigungslos) zu dulden und keine weiteren Auswirkungen auf bestehende Konzessionsverhältnisse hätten. Als wesentliche Bedingung der Nutzung der ausgeschriebenen Frequenznutzungsrechte geht Swisscom vielmehr einstweilen und bis auf Weiteres davon aus, dass die entsprechenden Frequenznutzungsrechte – wie bisher – technologieneutral und ohne neue Vorgaben an das einzusetzende Equipment genutzt und kommerzialisiert werden können. Neue rechtliche Vorgaben, welche die Konzessionärinnen diesbezüglich einschränken würden, wären – je nach Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung bzw. deren Anwendung im konkreten Einzelfall – als neue Lasten sowie eine (wirtschaftliche) Schwächung der Nutzungsrechte zu qualifizieren, welche das ursprüngliche Konzessionsverhältnis zum Nachteil der Konzessionärinnen verschieben würde und von diesen nicht hingenommen werden müssten.

9.4 Art. 24e FMG

Problematisch und unklar bleibt soweit ersichtlich auch, in welchem Verhältnis die soeben thematisierten Gesetzesvorbehalte zur zwingenden öffentlich-rechtlichen Norm von Art. 24e FMG ("Änderung und Widerruf der Konzession") stehen, deren Wortlaut in Ziff. 10.2 der Musterkonzession im Ergebnis lediglich wiedergegeben wird. Auch wenn die Gesetzesbeständigkeit nicht schlechthin jede Anwendung einer später erlassenen Norm auf ein früher abgeschlossenes Konzessionsverhältnis ausschliesst, geht offenbar auch Art. 24e FMG davon aus, dass die Rechts-/Gesetzesbeständigkeit zum Wesensmerkmal einer Konzession gehört und eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen während der Konzessionsdauer nicht genügt, um eine Konzessionsanpassung – gegen den Willen der Konzessionärin – durchzusetzen. Vielmehr wird unmissverständlich festgehalten, dass es sich aufdrängen kann, eine Konzession veränderten tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen anzupassen und eine solche Anpassung gleichzeitig Entschädigungsfolgen nach sich ziehen kann.

Als Umstände, welche eine Konzessionsänderung notwendig machen (und nicht über einen Gesetzesvorbehalt "automatische" Auswirkungen auf eine bestehende Konzession haben), werden beispielsweise von der Lehre explizit Frequenzveränderungen durch Änderungen im internationalen Umfeld oder auch "Auflagen im Zusammenhang mit nationalen Sicherungsinteressen," erwähnt¹². Der von der Musterkonzession erfasste Sondervorbehalt in Bezug auf künftige Regelungen betr. Cyber- und Informationssicherheit von Fernmeldeinfrastrukturen und -diensten dürfte insofern auch mit Art. 24e FMG nicht vereinbar sein.

¹¹ BGE 126 II 171 ff, Erw. 4c/bb.

¹² PETER R. FISCHER/OLIVIER SIDLER, Fernmelderecht, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. V Informations- und Kommunikationsrecht, Rolf H. Weber (Hrsg.) 2. Aufl. 2003, S. 135, Rz. 116.