

2. Jahrestagung des Luzerner Instituts für Wirtschaft und Regulierung, 17. Oktober 2025

Glasfasernetze und Wettbewerb: Kartellrechtliche Aspekte des Netzzugangs und der Marktregulierung

Am Beispiel des «Glasfaserstreits» zwischen
Init7 und Swisscom und weiterer Verfahren

Prof. Dr. Simon Schlauri, Rechtsanwalt

Agenda

- Sachverhalt
- Rechtliches
 - Abgrenzung Fernmelde- und Kartellrecht; Kompetenz der Weko im Telekomsektor
 - Marktabgrenzung: Marktgegenseiten
 - Sachliche und räumliche Marktabgrenzung
 - Marktbeherrschende Stellung
 - Missbrauch
 - Vorsorgliche Massnahmen
- Anmerkungen zum Thema aus praktischer Sicht
- Diskussion

**Perspektive
Init7 auf den
Sachverhalt**

**Einige Slides zum Sachverhalt aus der
Perspektive von Init7**

(mit freundlicher Genehmigung)

Status der Glasfaser-Schweiz

- Ende 2019: 32% der Bevölkerung hat FTTH Abdeckung, ca. 1,5 Mio Nutzungseinheiten (NE)
- FTTH hauptsächlich in Städten, meistens in Kooperation mit EVU (zB. ewz Zürich, SIG Genf, iwB Basel, Stadtwerk Winterthur...)
- Neubauten: (fast) nur noch FTTH Glasfaser

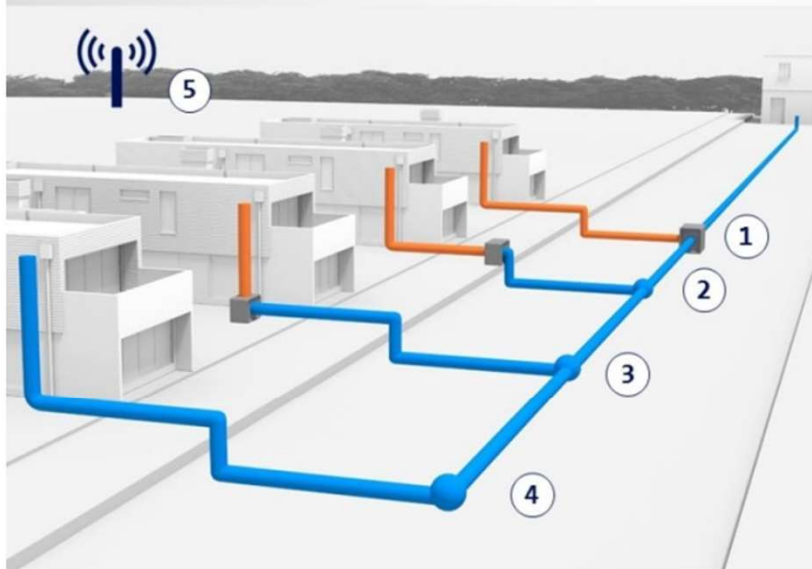
FTTS Fiber to the Street

- zwischen ca. 2015 und 2019 hat Swisscom den FTTH-Ausbau gestoppt (Ausnahme: bereits beschlossene Kooperations-Projekte mit EVU sowie Neubauten)
- in Agglomerationen und ländlichen Gebieten: FTTS Fiber to the Street... also DSL(!) mit G.fast = max. 500 Mbps Downstream

«Popeliges Kupferkabel»

Glasfasertechnologien

Für jede Region massgeschneiderte Lösungen



- 1. Fibre to the Curb (FTTC)**
Glasfaser bis auf 550 Meter zu den Liegenschaften, bis zu 100 Mbit/s
- 2. Fibre to the Street (FTTS)**
Glasfaser bis auf 200 Meter zu den Liegenschaften, bis zu 500 Mbit/s
- 3. Fibre to the Building (FTTB)**
Glasfaser bis in den Keller, bis zu 500 Mbit/s
- 4. Fibre to the Home (FTTH)**
Glasfaser bis in die Wohnung, bis zu 1000 Mbit/s



Init7

4-Faser-Modell

- alle (!) bauen FTTH nach dem Glasfaser-Standard, der vom sogenannten «Runden Tisch» von verschiedenen Stakeholdern (u.a. Swisscom, ewz...) unter Federführung des BAKOM zwischen ca. 2008 und 2012 erarbeitet worden ist

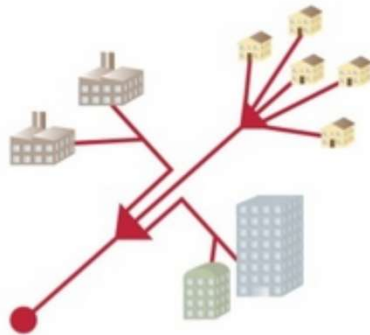
- der Glasfaser-Standard sieht ein 4-Faser-Modell pro Glasfaser-Dose vor. Swisscom hat 2008 gegen den Willen von ewz das 4-Faser-Modell durchgedrückt



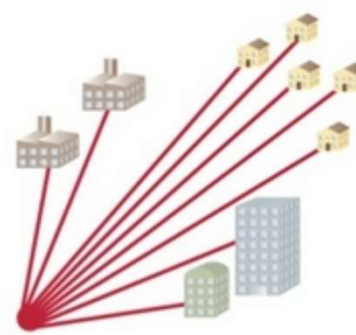
Nachteil P2MP

- Pro Kunde steht bei P2MP keine durchgängige Faser mehr zur Verfügung, sondern nur noch eine Faser für z.B. 32 Kunden.
- Die Aufteilung erfolgt mittels optischem Splitter.

Point to Multi-Point [P2MP]



Point to Point [P2P]



Konsequenzen von P2MP

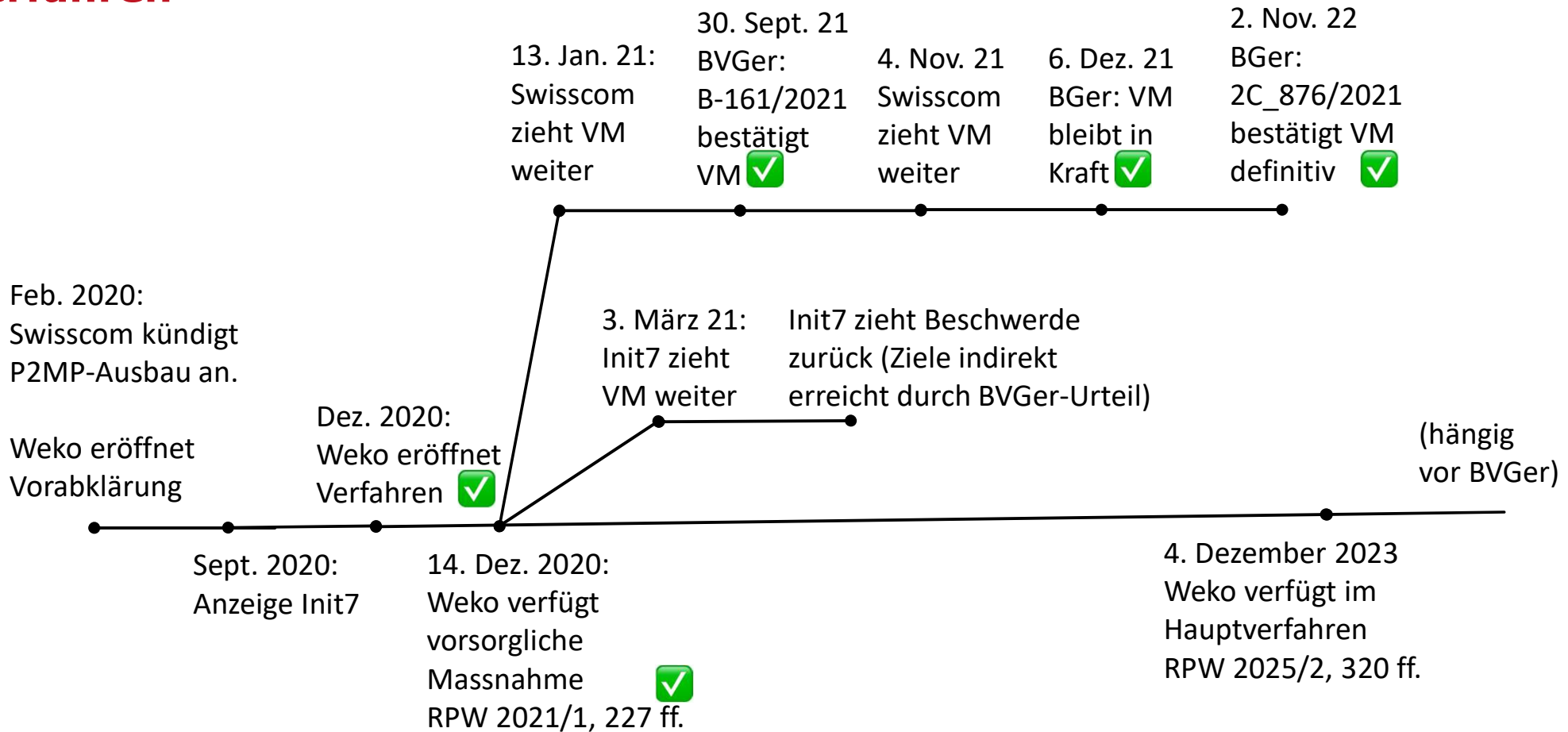
- P2MP monopolisiert den Zugang zur physischen Layer1 Glasfaser Infrastruktur. Swisscom kann allein noch eigene Elektronik betreiben.
- Alle anderen Provider können nur noch das vorkonfektionierte, innovationsfeindliche BBCS-Produkt beziehen.

Glasfaser-Streit betrifft nur Feeder

- Der Glasfaser-Streit betrifft also nur den Abschnitt zwischen Zentrale und Drop – also ausschliesslich den Feeder.
- die Mehrkosten für den Feeder betragen gemäss unseren Berechnungen, basierend auf dem Budget für den FTTH-Glasfaserausbau der Stadt Basel *) etwa 56 Franken pro Anschluss – bei einer Lebensdauer von 30 oder mehr Jahren.

*) Weisung an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt: <https://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100365/000000365810.pdf>

Stand der Verfahren



Wozu Fernmelde- recht?

Fernmelderecht als sektorspezifisches Wettbewerbsrecht

Art. 1 FMG

¹ Dieses Gesetz bezweckt, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte, qualitativ hoch stehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmeldedienste angeboten werden.

Konkretisierung in Abs. 2:

- Wirksamer Wettbewerb
- Grundversorgung
- Qualität
- Wahrung von Persönlichkeits- und Immaterialgüterrechten
- Lauterkeitsrecht und Jugendschutz

Wozu Fernmelde- recht?

Fernmelderecht als sektorspezifisches Wettbewerbsrecht

Wettbewerbsrechtliche Regeln im FMG:

- Zugang zur „letzten Meile“ (Kupferleitungen, Kabelkanalisation, Inhouseverkabelung)
- Entbündelung von Diensten
- Interkonnektion (Weiterleitung von Anrufen, Internetpeering)
- Offenes Internet (Netzneutralität)

Streitpunkt 1:

Kartellgesetz anwendbar?

Urteil Bundesgericht 4C.404/2006 («Office Connex») vom 16. 2. 2007:

Die Wettbewerbskommission hat keine Kompetenz, im Fernmeldesektor *neue* Zugänge zum Netz von Swisscom zu öffnen.

Argument Swisscom:

«Weko führt neue Regulierung ein. Das ist gemäss Office-Connex-Rechtsprechung unzulässig».

Urteil Bundesverwaltungsgericht B-161/2021 vom 30. Sept. 2021 (VM):

Die Weko darf das *bestehende* 4-Faser-Modell verteidigen.

Das Kartellgesetz ist anwendbar.

Streitpunkt 2: Markt- gegenseiten

Marktgegenseiten sind

- einerseits die Anbieterinnen der Infrastruktur (Swisscom, Stadtwerke)
- und andererseits Diensteanbieterinnen wie Init7 (Schweiz) AG, die basierend auf der Infrastruktur Dienstleistungen an die Endkunden erbringen.
- (*Nicht:* Endkunden bzw. Retail)

Streitpunkt 3:

Sachliche Markt- abgrenzung?

Es gibt **zwei Varianten** von Glasfaservorleistungen:

- «Layer 1»: Physischer Zugang zur Glasfaser von Swisscom
- «Layer 2»: Wiederverkauf von Breitbandinternet

Layer 2 hat wenig Innovations- und Wertschöpfungspotenzial. Sie sind kein Ersatz für Layer 1.

Der Markt für physischen Zugang zur Glasfaser-Infrastruktur (Layer 1) ist sachlich relevant.

Räumliche Markt- abgrenzung

Der **räumlich relevante Markt** umfasst das Gebiet, in welchem die Marktgegenseite die den sachlichen Markt umfassenden Waren oder Leistungen nachfragt oder anbietet.

In Alleinbaugebieten ist Swisscom als alleinige Anbieterin tätig.

In Kooperationsgebieten bietet Swisscom Glasfaser gemeinsam mit einer anderen (lokalen) Anbieterin (EVU) an.

Streitpunkt 4:

Marktstellung Swisscom?

- Swisscom ist in vielen regionalen Märkten die einzige Anbieterin von Zugang zu Glasfaser (Monopol).
- Wo sie zusammen mit Elektrizitätsversorgern tätig ist, sind die beiden Unternehmen gemeinsam marktbeherrschend (BVGer).
- Neue Anbieterinnen sind in beiden Fällen nicht zu erwarten (natürliches Monopol).
- Keine disziplinierende Wirkung der nachgelagerten Märkte und des Marktes für Layer 2 (Breitbandinternet)
- **Die marktbeherrschende Stellung von Swisscom wurde bejaht.**

Streitpunkt 5:

Missbrauch?

Die Abschaffung des 4-Faser-Standards durch die Einführung der P2MP-Netztopologie ist als **Verweigerung von Geschäftsbeziehungen** und **Einschränkung der technischen Entwicklung** zu werten.

Es gibt **keine Rechtfertigungsgründe:**

- Die Einsparungen durch P2MP wären nur minim.
- P2MP hat keine wesentlichen technischen Vorteile.
- Swisscom hat gewisse Teile ihres Netzes unter bewusster Ignorierung des Glasfaserstandards gebaut. An Mehrkosten ist sie selber schuld.

Die Einführung von P2MP ist missbräuchlich.

Vorsorgliche Massnahmen

2020 verfügte die WEKO vorsorgliche Massnahmen. BVGer und BGer bestätigten diese.

- Swisscom muss Layer 1 zur Verfügung stellen.
- Wenn Swisscom P2MP während des Verfahrens hätte weiter bauen können, hätte sie Fakten schaffen können.
- Swisscom setzte sich zunächst über die VM hinweg. Erst im Lauf des Verfahrens lenkte sie ein.
- Dies wurde im Rahmen der Bussenbemessung berücksichtigt.

Massnahme (Haupt- verfahren)

Die WEKO verpflichtete Swisscom,

- Künftige Anschlüsse so zu bauen, dass Layer 1 angeboten werden kann.
- Bereits gebaute P2MP-Anschlüsse innert Frist auf P2P umzurüsten.

Sanktion (Haupt- verfahren)

Die WEKO belegte Swisscom mit einer Sanktion von 18,3 Mio. Franken

- Relevant waren die Umsätze von Swisscom im relevanten Markt (Infrastrukturzugang) und in den nachgelagerten Vorleistungs- und Endkundenmärkten, weil das Verhalten auch diese beeinflusste.
- Besondere Schwere des Verhaltens, daher Basisbetrag von 10% des Umsatzes der letzten drei Geschäftsjahre.
- Diese Sanktion wird um 50% erhöht wegen Rückfalltäterschaft.
- Weitere Erhöhung um 100% wegen Verstosses gegen die vorsorglichen Massnahmen.

Anmerkungen aus praktischer Sicht

Anmerkungen aus praktischer Sicht

- Anzeigen an die Weko sind keine Doktorarbeit
- Informelle Kontaktaufnahme vorab
- Der Weg über die Weko ist am effizientesten (im Vergleich zum Preisüberwacher oder der Verwaltungsgerichtsbarkeit)
- Wie mit staatlichen Akteuren umgehen?

ronzani-schlauri.com