

Internetanbieter kritisieren Glasfaser-Blockade

Die Swisscom darf neue Anschlüsse nicht in Betrieb nehmen – doch auch Konkurrenten sprechen sich gegen den Behördenentscheid aus

STEFAN HABERLI, BERN

Fredy Künzler erinnert in vielem an Jacqueline Badran. Wie die Zürcher Nationalrätin gehört der Chef des Internetanbieters Init7 zu den wenigen Unternehmern in der SP. Und wie Badran ist der Winterthurer Lokalpolitiker bekannt für sein Temperament. Im Namen offener Glasfasernetze trägt Künzler eine Dauerfehde mit der Swisscom aus. Damit hat er sich eine treue Fangemeinde erarbeitet. Für die Swisscom war er hingegen lange so etwas wie ein Kaugummi an der Schuhsohle: lästig, aber ungefährlich.

Das hat sich geändert. Nach einer Anzeige von Init7 hat die Wettbewerbskommission (Weko) vor einem Jahr die Netzbaustategie der Swisscom temporär gestoppt. Der Telekomkonzern hatte im Februar 2020 angekündigt, bis Ende 2025 zusätzliche rund 1,5 Millionen Haushalte mit der Glasfaser zu erschliessen. Das entspräche etwa einer Verdoppelung der Abdeckung mit «fiber to the home» (FTTH). Um dieses Ziel zu erreichen, schwenkte die Swisscom auf eine neue Bauweise um.

Aus Weko-Sicht besteht der Verdacht, dass die Swisscom damit ihre marktbeherrschende Stellung missbraucht. Deshalb hat die Behörde beschlossen, dass ein Teil der neu gebauten Glasfaseranschlüsse vorerst nicht in Betrieb genommen werden darf. So soll verhindert werden, dass die Swisscom bis zu einem rechtsgültigen Entscheid ein fait accompli schafft. Betroffen seien 86 Gemeinden, erklärte ein Swisscom-Sprecher. Wie viele Anschlüsse es genau sind, will der Konzern nicht sagen.

Die Swisscom wehrte sich erfolglos gegen den Weko-Entscheid. Nach dem Bundesverwaltungsgericht ist sie im Dezember auch beim Bundesgericht abgeblüht. Auf den ersten Blick geht es um ein technisches Detail: Die ersten 1,5 Millionen FTTH-Anschlüsse hatte die Swisscom nach dem Punkt-zu-Punkt-Modell gebaut. Es gab für jeden Kunden eine durchgehende Glasfaser Verbindung von der Anschlusszentrale bis ins Gebäude. Seit 2020 setzt die Swisscom auf ein Punkt-zu-Multipunkt-Modell. Von der Zentrale bis zum Schacht im Gebäude oder zur Strasse führt nur noch eine Glasfaser. Auf dieser Strecke teilen sich die Kunden die Verbindung. Erst auf dem letzten Abschnitt werden die Signale von einem optischen Splitter auf eine separate Glasfaser je Haushalt aufgeteilt.

Ausbau als gleichrangiges Ziel

Das hat Konsequenzen für den Wettbewerb: Wer ein Internet-Abo bei einem Anbieter wie Init7 abschliesst, surft oft auf der Swisscom-Infrastruktur. Mit der «alten» Bauweise hatten die Konkurrenten einen direkten Zugang. Sie konnten in den Zentralen eigene Geräte unterbringen und die physischen Glasfasern der Swisscom nutzen. Im Jargon spricht man von einem Layer-1-Angebot. Mit der neuen Bauweise ist das nicht mehr möglich. Die Konkurrenten müssen auf ein standardisiertes Vorprodukt der Swisscom, ein Layer-2-Angebot, zurückgreifen. Eigene technische Ausrüstung können sie nicht mehr einsetzen. Sie agieren als Wiederverkäufer der Swisscom. Für Fredy Künzler ist das inakzeptabel.

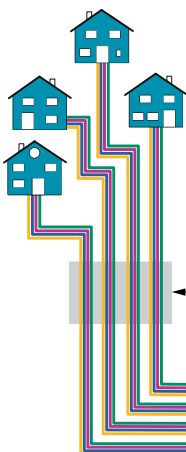
Mit dem Entscheid des Bundesgerichts hat Künzler die erste Schlacht für sich entschieden. Ob die Swisscom definitiv zum Punkt-zu-Punkt-Modell zurückkehren muss, ist hingegen noch nicht entschieden. Damit befasst sich im Hauptverfahren noch immer die Weko. Bisher war die Swisscom bekannt dafür, Rechtsstreitigkeiten durch alle Instanzen zu ziehen. Das kann sie sich diesmal kaum leisten. Es würde wohl Jahre dauern bis zu einem rechtsgültigen Entscheid.

Lachende Dritte wären Kabelnetzbetreiber wie Sunrise UPC. Wo die Daten zumindest einen Teil der Strecke über das langsamere Kupferkabel

Die Bauweisen der Glasfasernetze im Vergleich

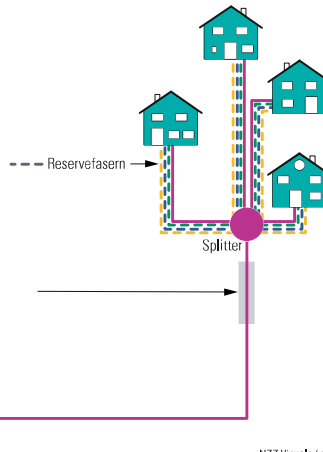
Punkt-zu-Punkt-Modell (bisher)

Jeder Haushalt nutzt eine durchgängige Faser (Swisscom-Konkurrenten können eigene Technik einsetzen)



Punkt-zu-Multipunkt-Modell (seit 2020)

Haushalte teilen sich eine Faser (Swisscom-Konkurrenten sind Wiederverkäufer)



zurücklegen, sind die «Kabler» punkto Geschwindigkeit oft im Vorteil. Sunrise UPC gehört aber auch zu den Mietern der Swisscom-Infrastruktur und profitiert von einem Ausbau des Glasfasernetzes. André Krause, der Chef von Sunrise UPC, stärkte der Swisscom kürzlich den Rücken: Für dünner besiedelte Gebiete sei das Punkt-zu-Multipunkt-Modell ökonomisch gesehen die richtige Netzarchitektur. Auch Salt hat sich auf die Seite der Swisscom geschlagen. Damit sprechen sich die drei grossen Telekomfirmen gegen eine Rückkehr zur Punkt-zu-Punkt-Bauweise aus.

Fredy Künzler hat dafür eine Erklärung: Salt, Sunrise UPC und Swisscom wollten es sich in einem Oligopol bequem machen. Gegen diese These spricht aber, dass auch kleinere Anbieter die Blockade kritisieren. Markus Vetterli, Geschäftsführer von iWay, sagt: «Wir sind nicht begeistert vom Urteil. Wir haben keine Planungssicherheit mehr.» iWay habe Kunden, die bereits einen Glasfaseranschluss bestellt hätten, abweisen müssen. Für die betroffenen Haushalte seien die Folgen ärgerlich, sagt Vetterli. «Sie haben zwar eine Glasfasersteckdose in ihrer Wohnung, können sie aber nicht nutzen.»

Auch Pius Grüter, Mitgründer des Providers Green, sagt: «Als unabhängiger Anbieter haben wir ein Interesse an einem raschen Ausbau des Glasfasernetzes.» Das decke sich mit dem übergeordneten Interesse der Schweiz. Dass sich wegen der Partikularinteressen eines Internetanbieters der Ausbau verzögere, schade der Volkswirtschaft. Stephan Netzle, der ehemalige Präsident der Telekom-Regulierungsbehörde Comcom, kritisiert den Weko-Entscheid ebenfalls: «Das grosse Interesse der Bevölkerung an zügigen Ausbau der Glasfasernetze scheint mir nicht wirklich berücksichtigt worden zu sein.» Der Ausbau der Infrastruktur und der Wettbewerb auf der Infrastruktur seien gleichrangige Ziele.

Strafe für Überheblichkeit

Mehrere Internetanbieter, die sich nicht mit Namen zitieren lassen wollen, sehen es ähnlich. Zwar herrscht bei ihnen eine gewisse Schadenfreude. Endlich sei die Swisscom für ihre Überheblichkeit bestraft worden. Der Konzern habe jahrelang kein Unrechtsbewusstsein an den Tag gelegt, wenn ihm wettbewerbswidriges Verhalten nachgewiesen worden sei. Das Hauptanliegen von Fredy Künzler teilen sie denn auch: den diskriminierungsfreien Zugang auf das Netz der Ex-Monopolisten. Zugleich halten sie aber wenig von einem Punkt-zu-Punkt-Purismus. Die meisten Internetanbieter kauften heute Layer-3-Angebote von

der Swisscom ein. Wenn sich der Ausbau verzögere oder in gewissen Regionen gar nicht stattfinde, sei das für die gesamte Branche schädlich.

Bei einer Rückkehr zum Punkt-zu-Punkt-Modell müsste die Swisscom zwischen der Zentrale und den Schächten zusätzliche Glasfasern verlegen. Laut der Swisscom wären dafür «viel mehr» Tiefbauarbeiten nötig. Es müssten Strassen aufgerissen werden, um die Kabelkanäle zu vergrössern. In den Städten seien die Kanäle meist gross genug für ein Punkt-zu-Punkt-Modell, nicht aber auf dem Land. Wie hoch fielen die Mehrkosten konkret aus? Im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist von einer Swisscom-Modellrechnung die Rede. Diese habe ergeben, dass sich mit dem Punkt-zu-Multipunkt-Modell ein Gesamtbetrag zwischen 1,4 und 2,4 Milliarden Franken einsparen lasse. Der genaue Wert wurde im Urteil geschwätzt. Die Swisscom will die Zahlen nicht kommentieren. Klar ist: Der Konzern dürfte aus taktischen Gründen vor Gericht eher schwarzmalen.

Vorwurf des Wortbruches

Dass sich in manchen Gebieten das Punkt-zu-Punkt-Modell kaum rechnen dürfte, scheint in der Branche aber weitgehend unbestritten. Das heisst auch: Es droht ein Kollateralschaden. Die Swisscom könnte zwar zur «alten» Bauweise gezwungen werden. Aber nicht für sie unrentablen Investitionen. Manche Haushalte müssten möglicherweise auf einen FTTH-Anschluss warten, bis dieser allenfalls von der öffentlichen Hand mitfinanziert würde. Fredy Künzler streitet das nicht grundsätzlich ab: «Bei weniger als 2 Prozent der Bauzonen könnte man allenfalls eine Ausnahme machen, wenn es gut begründet wird.» Das Kostengargument hält er aber für eine faule Ausrede. Die Swisscom habe 2015 bis 2019 vorsätzlich zu dünne Kabel zwischen den Zentralen und den Schächten gebaut. Und jetzt jammere sie, dass diese Kosten abzuschreiben seien.

Das Bundesverwaltungsgericht stützt Künzlers Sichtweise. Es wirft der Swisscom Wortbruch vor: Sie habe ihr Netz vor Jahren «bewusst und gewollt» so gebaut, dass dieses heute nicht als Grundlage für ein Vierfasernetz genutzt werden könne. Das Vierfasernetz war das Resultat eines runden Tisches, der zwischen 2008 und 2012 von den Behörden organisiert worden war. In den Gesprächen handelte die Branche gemeinsame Rahmenbedingungen für den Bau des Glasfasernetzes aus. Laut der Interpretation der Richter verpflichtete sich die Swisscom damals auf einen Standard nach dem Punkt-zu-Punkt-Modell: vier unabhängige Einzelfasern von der

Zentrale bis zum Hausanschluss. Dem widerspricht die Swisscom. Es sei vereinbart worden, dass von der Zentrale bis zum Schacht vier Fasern pro Haushalt gebaut werden müssten. Die Swisscom baue derzeit und auch künftig vier Fasern vom Schacht bis in die Wohnung. Sie halte sich damit an das Vierfasernetzmodell. Diese Argumentation wirkt spitzfindig. Drei der vier Fasern in den Gebäuden können mit dem Punkt-zu-Multipunkt-Modell nicht genutzt werden. Nur eine Glasfaser ist mit der Zentrale verbunden. Beim Rest handelt es sich um «Reservefasern». Laut dem Bundesverwaltungsgericht hätte das Vierfasernetzmodell so «offensichtlich von vornherein gar keinen Sinn gemacht, wenn nicht auch sonstige Fernmeldeunternehmen eine der vier unabhängigen Fasern nutzen können».

Doch ist das wirklich so? Es spricht einiges dafür, dass die Richter die Ergebnisse des runden Tisches überinterpretieren. Marc Furrer, der damalige Comcom-Präsident, sagte jüngst in einem Interview: «Der runde Tisch hatte vor allem ein Ziel: den gemeinsamen Aufbau eines landesweiten Glasfasernetzes rasch in die Wege leiten, ohne dass sich die Betreiber gegenseitig behindern.» Es sei jedoch kein Branchenstandard festgelegt worden, wie im Urteil ange-tönt werde.

Furrer ist kein neutraler Beobachter. Er ist heute Verwaltungsratspräsident von Salt. Die Telekomfirma ist eine Glasfaser-Partnerschaft mit der Swisscom eingegangen. Pikant: Der Deal wurde verkündet, als die Weko-Untersuchung bereits lief. Gut möglich, dass die Swisscom mit der Vereinbarung die Wettbewerbschützer besänftigen wollte. Personen, die Einblick in die Diskussionen im Rahmen des runden Tisches hatten, bestätigen allerdings Furrers Version. Dass sich die Branche auf das Punkt-zu-Punkt-Modell als Standard geeinigt habe, sei schlicht falsch. Eine Arbeitsgruppe hielt 2009 in einem Bericht gar explizit das Gegenteil fest: «Die Firmen, die Geld in den FTTH-Netzausbau investieren, entscheiden selbst, ob und gegebenenfalls welches Layer-1-Angebot sie machen.»

Zeichen stehen auf Kompromiss

Die Gespräche mit der NZZ zeigen: Die Skepsis über das Urteil ist beträchtlich. Zwar halten einige in der Branche das Punkt-zu-Punkt-Modell langfristig für die bessere Wahl. In 20 Jahren werde man es möglicherweise bereuen, den «pragmatischen» Weg eines Punkt-zu-Multipunkt-Modells gegangen zu sein. Eine andere Frage sei aber, ob die Weko oder die Gerichte einen solchen Entscheid treffen sollten. Was wären die Alternativen?

Eine Idee lautet, dass zum Beispiel die Comcom einen «runden Tisch 2.0» einberuft. Das schlägt Stephan Netzle vor: «So könnte eine Balance zwischen dem Versorgungsziel und dem Wettbewerbsziel gefunden werden, die für die gesamte Branche akzeptabel wäre.» Die Swisscom hält wenig vom Vorschlag des Ex-Comcom-Präsidenten. Der erste runde Tisch habe vier Jahre gedauert. Die laufenden Rechtsverfahren liefen zudem parallel weiter. Das Bundesamt für Kommunikation und die Comcom wollten sich wegen des laufenden Verfahrens nicht äussern.

Laut Beobachtern spricht vieles für einen gesichtswahrenden Kompromiss. Der Swisscom läuft die Zeit davon. Sie kommt um schmerzhaft Zugeständnisse kaum herum. Die Weko wiederum dürfte kaum einen Entscheid fällen, den die Branche fast einhellig ablehnt. Fredy Künzler kann sich derzeit zurücklehnen: «Solange die Swisscom keinen tauglichen Kompromissvorschlag auf den Tisch legt, werde ich sicher keine Zugeständnisse.» Die Swisscom glaube seit Jahrzehnten, sie stehe über dem Kartellgesetz, sagt er. «Jetzt klopft man ihnen mal so richtig auf die Finger, dass es weh tut.» Sein wichtigstes Ziel hat er möglicherweise schon erreicht.