



## Positionspapier

# Grundversorgung

Stand 17. Januar 2017

### Zusammenfassung

Die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung ist eine der zentralen Herausforderungen der schweizerischen Politik. Es geht letztlich um die Aufrechterhaltung der nationalen Kohäsion. Die Schweiz ist im Bereich der Grundversorgung weitestgehend unabhängig von Verpflichtungen gegenüber der EU und kann diesen Bereich autonom regeln. Eine gute Grundversorgung ist eine unerlässliche Standortvoraussetzung für die Berggebiete und ländlichen Räume. Nicht zuletzt die Volksabstimmung zur Volksinitiative „ProServicePublic“ vom 5. Juni 2016 belegt, dass die Bevölkerung keine Experimente mit dieser Grundversorgung will. Die Grundversorgung muss vielmehr laufend entsprechend den Kundenbedürfnissen und technologischen Möglichkeiten angepasst werden. In diesem Zusammenhang erhebt die SAB folgende Forderungen:

- Der Bund muss räumlich und sektoriell kohärente Grundsätze zur Sicherstellung der Grundversorgung erlassen. Die flächendeckende Grundversorgung zu erschwinglichen Preisen und hoher Qualität muss langfristig gewährleistet sein.
- Die Kantone, Regionen und Gemeinden nehmen eine proaktive Rolle ein, positionieren sich dank neuer Technologien und Organisationsformen als Vorreiter und verfassen räumlich integrierte Strategien zur Grundversorgung.
- In den einzelnen Bereichen müssen die Grundversorgungsbestimmungen angepasst werden.
- Die Regulationsbehörden müssen einen expliziten Auftrag zur Kontrolle und Durchsetzung der Grundversorgungsbestimmungen erhalten. Ex ante Regulierungen sind jedoch abzulehnen.
- Der Bund soll seine Einflussmöglichkeit durch Mehrheitsbeteiligung wahren.
- Die langfristige Sicherstellung der Grundversorgung darf nicht zu Gunsten kurzfristiger Sparprogramme gefährdet werden.
- In der Grundversorgung muss mehr Transparenz für die Kunden geschaffen werden. Die Erfüllung der Grundversorgungsbestimmungen ist mit einem geeigneten Indikatorsystem zu überwachen.
- Arbeitsplatzreduktionen bei Grundversorgungsleistungen werden einerseits vermieden durch strategische Vorgaben des Bundes an die Unternehmen, die er direkt oder indirekt kontrolliert und andererseits werden Einbussen korrigiert durch Massnahmen des Arbeitsmarktes und der Regionalpolitik.
- Der internationale Erfahrungsaustausch insbesondere im Alpenraum wird gefördert durch die diesbezüglichen Aktivitäten der SAB, beispielsweise durch den Aufbau eines alpinen Think tanks zur Grundversorgung.

TE / E3  
Bern, 17. Januar 2017

## 1. Grundlagen

- Positionspapier der SAB zum Service public vom 11. Oktober 2000 (wird durch das vorliegende Positionspapier ersetzt).
- Sicherstellung der Grundversorgung – Handlungsoptionen für Bund, Kantone und Gemeinden, Bericht der SAB und des Schweizerischen Gemeindeverbandes vom 23. Juni 2003.
- Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public), Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2004.
- Schlussbericht des Interreg IIIB Projektes Pusemor vom Juni 2007.
- Positionspapier der SAB zur medizinischen Grundversorgung vom 4. Dezember 2009.
- Positionspapier der SAB für eine integrierte Bahn vom 19. März 2010.
- Schlussbericht des Interreg IVB Projektes ACCESS mit einer synoptischen Darstellung der Regulierung in der EU und den Alpenstaaten aus dem Jahr 2011.
- Positionspapier der Euromontana zur Grundversorgung vom Juni 2011 (<http://www.euromontana.org/themes-de-travail/services-dinteret-general>).
- «Zukunftsorientierte Wege zur Sicherstellung der Grundversorgung in den Berggebieten und ländlichen Räumen». Ergebnisbericht zur Fachtagung der SAB vom 29. August 2014 in Sitten.
- Unterlagen zum laufenden Projekt Interreg VB Intesi (die Unterlagen der drei Projekte Pusemor, ACCESS und Intesi finden sich auf [www.sab.ch](http://www.sab.ch) in der Rubrik Dienstleistungen / internationale Zusammenarbeit
- Diverse weitere Unterlagen insbesondere betreffend einen Verfassungsartikel zur Grundversorgung und die Volksabstimmung zur Volksinitiative „ProService-Public“ vom 5. Juni 2016.

## 2. Ausgangslage

### Definitionen

Der Bundesrat definiert die Grundversorgung in seinem Bericht aus dem Jahr 2004 wie folgt: «Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Re-

gionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen.» Im Verlauf der Debatten in den letzten Jahren hat sich aus Sicht der SAB immer deutlicher herauskristallisiert, dass eine klare Trennung zwischen den Begriffen Grundversorgung und Service public wichtig ist. Dabei darf die Grundversorgung nicht nur auf Bereiche in der Kompetenz des Bundes beschränkt werden, sondern sie umfasst auch Bereiche in der Kompetenz der Kantone (z.B. Bildung) und Gemeinden (z.B. Trinkwasser). Das vorliegende Positionspapier befasst sich trotzdem vor allem mit der nationalen Ebene, da die SAB als nationaler Verband in erster Linie auf dieser Ebene politisch Einfluss nimmt.

Grundversorgung umfasst die rein materielle Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen mit einem speziellen öffentlichen Interesse, so dass alle Bevölkerungsschichten und Wirtschaftsunternehmen in allen Landesteilen zu einem günstigen Preis Zugang haben. In Deutschland und Österreich wird dafür auch der Begriff der Daseinsvorsorge verwendet. Die Grundversorgung muss nicht von staatlichen Behörden erbracht werden, sondern kann an Leistungserbringer delegiert werden.

Service public ist allgemeiner gefasst und umfasst auch die Leistungen der staatlichen Behörden. Der Begriff Service public ist vor allem im französischen Sprachraum sehr geläufig. Ihm liegt jedoch ein anderes Konzept / Staatsverständnis zu Grunde. Diese Unterscheidung ist wichtig, da je nach Ansatz verschiedene Massnahmen angewendet werden müssen. Die materielle Grundversorgung kann weitgehend über Bestimmungen in den bereichsspezifischen Gesetzen geregelt werden. Einem Abbau von Arbeitsplätzen hingegen muss durch flankierende arbeitsmarktliche und regionalpolitische Massnahmen begegnet werden.

### Der helvetische Weg

Die Schweiz ist im Bereich der Grundversorgung weitestgehend unabhängig von Verpflichtungen gegenüber der EU und kann diesen Bereich autonom regeln. Die Schweiz hat sich somit für einen „helvetischen Weg“ entschieden. Dieser beruht auf sanften Reformen, welche abgestimmt sind auf die besonderen schweizerischen Verhältnisse. Die Schweiz hat sich damit von der Liberalisie-

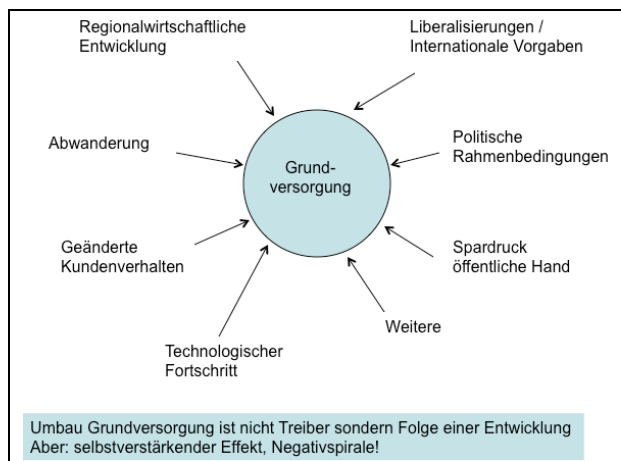
rungswelle distanziert, welche die EU ab den 1990-er Jahren erfasste und dort zu einem massiven Abbau der Grundversorgung führte. Dank ihres eigenen Weges und ihrer eigenen gesetzlichen Bestimmungen weist die Schweiz im internationalen Vergleich heute einen hohen Standard in der Grundversorgung auf. Dies muss auch in Zukunft so bleiben.

### Notwendigkeit einer flächendeckenden Grundversorgung

Eine flächendeckende, zu gleichwertigen und vergleichbaren Bedingungen angebotene Grundversorgung ist eine unerlässliche Standortvoraussetzung für Private und Unternehmen. Leistungen wie Verkehrsanschlüsse, Telefonanschlüsse, regelmässige und sichere Postzustellung und -abholung, Trinkwasser und Strom gelten als selbstverständlich. Eine gute Grundversorgung ist essentielle Grundlage für weitere Aktivitäten. Ohne gute Breitbanderschliessung könnten die Berggebiete und ländlichen Räume bspw. die Chancen der Digitalisierung nicht nutzen. Die Feriengäste sind auf gut ausgebaute Verkehrsnetze angewiesen usw.

### Grundversorgung im Wandel

Die Grundversorgung unterliegt verschiedenen Einflussfaktoren. Zu nennen sind insbesondere der technologische Wandel, die Kundenbedürfnisse, die Marktverhältnisse, die politischen Rahmenbedingungen und die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte. Aus Sicht der SAB müssen deshalb für die Grundversorgung einige allgemein gültige Prinzipien aufgestellt werden. Der Bundesrat hat dies u.a. mit seinem Bericht aus dem Jahr 2004 getan. Die SAB hatte zudem vorgeschlagen, mit einem Verfassungsartikel zur Grundversorgung diesem Bereich einen höheren politischen Stellenwert einzuräumen und zusätzlich die wichtigen Prinzipien in der Verfassung zu verankern (flächendeckend, erschwingliche Preise, gleichwertige Qualität). Dieser Vorschlag für einen Verfassungsartikel wurde aber vom eidgenössischen Parlament im Jahr 2015 nach über zehn Jahren Beratungen definitiv abgelehnt. Die Grundversorgung in den einzelnen Bereichen ist in den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen verankert.

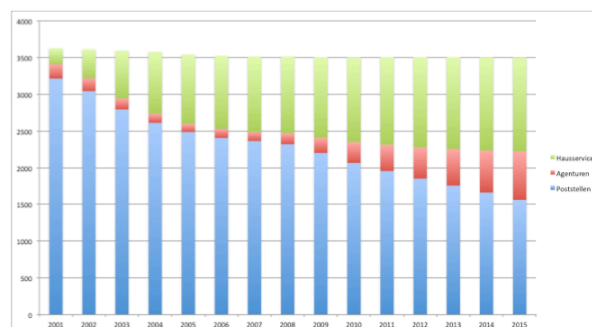


Treiber der Veränderung in der Grundversorgung, eigene Darstellung

### Geltende Bestimmungen zur Grundversorgung und absehbare Entwicklungen

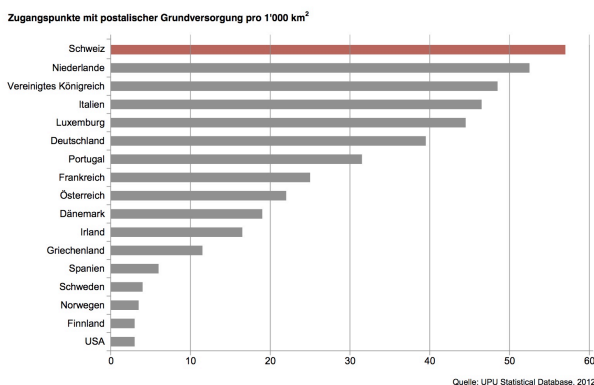
Die Grundversorgung ist sektorspezifisch geregelt. Auf Bundesebene gelten aktuell die nachfolgenden Bestimmungen.

**Post:** Die schweizerische Post, welche als spezialrechtliche AG zu 100% im Besitz des Bundes ist, hat das alleinige Recht, Briefe bis 50 Gramm zu transportieren. Dieses Restmonopol dient insbesondere zur Finanzierung der Grundversorgung. Die Grundversorgungsbestimmungen sehen vor, dass das Poststellennetz (inkl. Agenturen) für 90% der Bevölkerung innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr erreichbar sein muss. Für Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, welche ebenfalls zur Grundversorgung zählen, gilt eine Erreichbarkeitsvorgabe von 30 Minuten. Briefe und Tageszeitungen müssen mindestens an fünf Wochentagen zugestellt und abgeholt werden. Zur Erfüllung dieses Auftrages betreibt die Post ein Netz von rund 3'500 Zugangspunkten, wobei in den letzten Jahren zahlreiche Poststellen geschlossen und in Agenturen oder Hausservice umgewandelt wurden.

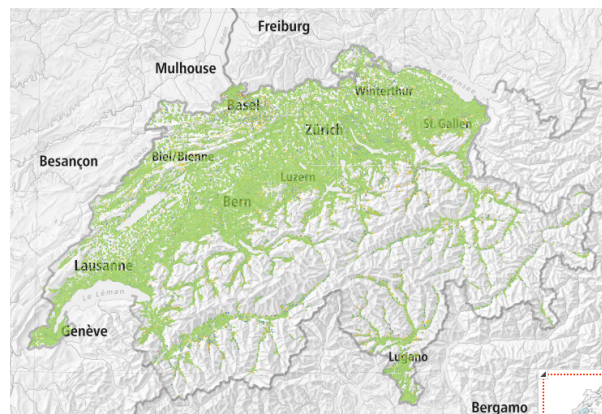


Umbau des Poststellennetzes, eigene Graphik, Quelle: Geschäftsberichte der Post.

**Absehbare Entwicklungen:** In seinem Bericht vom September 2015 zur Weiterentwicklung des Postmarktes sieht der Bundesrat keinen Handlungsbedarf für weitere Marktöffnungen. Die Umwandlungen des Poststellennetzes werden jedoch weiter gehen und damit auch die Konflikte mit den Gemeinden und Bürgern. Früher oder später wird zudem das Restmonopol zur Diskussion gestellt, welches in der EU per 2012 in allen Ländern aufgehoben wurde. Möglich sind auch Vorstösse zur Privatisierung der Post, wie sie in Grossbritannien und Italien bereits vollzogen ist. Ein weiteres Thema ist der Netzzugang, hier zu den Verteilanlagen der Post, der von den Konkurrenzanbieterern eingefordert wird. Die Kunden selber erledigen immer weniger Geschäfte am Postschalter, digitale Technologien ermöglichen neue Lösungen, auch bei der Zustellung.



**Telekommunikation:** Die Grundversorgung umfasst neben Telefonanschlüssen und Diensten für Personen mit Behinderungen insbesondere auch einen schmalbandigen Internetzugang von aktuell 2 MBit/s. Die Verpflichtung zur Bereitstellung mindestens einer Telefonkabine pro Gemeinden wird per Ende 2017 fallen gelassen. Der Mobilfunkbereich gehört nicht zur Grundversorgung ebenso wenig wie Breitbandverbindungen über 2 MBit/s. Die Grundversorgungskonzession wird für jeweils sieben Jahre ausgeschrieben. Bis anhin hat sich nur die Swisscom dafür beworben und diese ausgeführt. Die Inhaberin der Grundversorgungskonzession hat Anrecht auf eine Abgeltung der nicht gedeckten Leistungen. Die Swisscom hat bis anhin auf diese Abgeltung verzichtet.



**Versorgung mit Breitband, 2 MBit/s download, Stand 2016, Quelle: Breitbandatlas**

**Absehbare Entwicklungen:** Die Grundversorgungskonzession wird ab 2018 neu vergeben. Der Bundesrat wird dabei auf öffentliche Telefonkabinen verzichten und den Breitbandzugang auf 3 MBit/s anheben. Der Ausbau der Hochbreitbandnetze kommt in den Berg- und Landregionen nur schleppend voran. Mit Beschluss vom September 2016 will der Bundesrat bis Herbst 2017 einen Vorschlag zur Revision des FMG vorlegen. Darin wird u.a. der Netzzugang zur Disposition gestellt. Eine Privatisierung der Swisscom wird immer wieder gefordert, der Bund hält per Gesetz die Aktienmehrheit von 50% plus eine Aktie. Die technologischen Entwicklungen in diesem Bereich schreiten sehr rasch voran und erlauben immer mehr Möglichkeiten auch über die verschiedenen Netze hinweg (Mobil, Glasfaser, Coax-Kabel, Kupferkabel usw.). Der Datenhunger von Privaten und Unternehmen wächst exponentiell und erfordert laufend massive Ausbauten der Infrastrukturen und Dienste. Die Digitalisierung der Gesellschaft stellt gerade auch für die Berggebiete und ländlichen Räume eine grosse Chance dar, erfordert aber entsprechende Erschliessungen.

**Vorgeschriebene Breitbandgeschwindigkeiten in der Grundversorgung**

Land	Vorgeschriebene Breitbandgeschwindigkeit
Schweiz	2 MB/s
Niederlande	Nein*
Vereinigtes Königreich	Nein*
Italien	Nein*
Luxemburg	Keine gesetzliche Vorgaben
Deutschland	Keine gesetzliche Vorgaben
Portugal	Nein*
Frankreich	Nein*
Österreich	Nein*
Dänemark	Nein*
Irland	Nein*
Griechenland	Nein*
Spanien	1 MB/s
Schweden	1 MB/s
Norwegen	Nein*
Finnland	1 MB/s

\* «Nein» bedeutet, dass in der Grundversorgung kein Breitbandanschluss sondern lediglich ein Analoganschluss vorgeschrieben ist.

Quelle: Indesteege (2015)

**Öffentlicher Regionalverkehr:** Gemäss Eisenbahngesetzgebung muss jede Ortschaft mit mindestens 100 Einwohnern mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen werden. Die Kantone können diese Schwelle anheben. Die Leistungen werden nach dem Bestell- und Abgeltungsprinzip erbracht. Bund und Kantone investieren jährlich rund 1,8 Mrd. Fr. in den regionalen Personenverkehr (Betrieb, ohne Infrastruktur).

Absehbare Entwicklungen: Die vollständige Trennung von Infrastruktur und Betrieb bei den Bahnen, wie sie von der EU vollzogen wurde, kommt immer wieder auf das politische Parkett. Das Projekt „Organisation der Bahninfrastruktur“ OBI durchleuchtete im Jahr 2014 die aktuelle Bahnlandschaft und schlug die Bildung einer Holding für die SBB vor. Dieses Holdingmodell wird nicht weiter verfolgt. Kritisch sind die Finanzen der öffentlichen Hand. Der Bund hat wiederholt versucht, im Rahmen von Sparprogrammen die Beiträge an den öffentlichen Regionalverkehr zu kürzen. Er scheiterte damit aber immer an der öffentlichen Meinung. Mit FABI (Infrastruktur) und dem neuen Rahmenkredit für die Bahnfinanzierung 2017 – 2020 (Betrieb) sind die Mittel auf Bundesebene vorerst gesichert. Die Frage einer Privatisierung der SBB wurde auf Bundesbene bis anhin nicht prominent gestellt, hingegen gibt es Bestrebungen zur Reduktion der Kantonsbeteiligungen an den „Privatbahnen“, so z.B. einen Vorstoss zur Privatisierung der BLS im Kanton Bern. Neue Anbieter und neue technologische Möglichkeiten, z.B. autonomes Fahren ermöglichen neue Lösungen, deren Konsequenzen noch nicht vollumfänglich absehbar sind. Ein Problem für den Regionalverkehr ist die tiefe Aulastung insbesondere zu Randzeiten. Ausdünnungen des Angebotes und Umstellungen auf Bahnersatz (Busse, Mitfahrgelegenheiten u.a.) sind nicht auszuschliessen. Derzeit arbeiten Bund und Kantone an einer Reform des Bestell- und Abgeltungsprinzips. Verschiedene Modelle wurden entwickelt, die im Verlaufe des Jahres 2017 in eine Vernehmlassung gehen werden.

**Elektrizitätsversorgung:** Das Stromversorgungsgesetz legt ein starkes Gewicht auf die Stromversorgung, wobei diese v.a. durch die Branche selber sicher zu stellen ist. Der Bund kann nur subsidiär eingreifen. Der Strommarkt wurde in einem ersten Schritt für die Grosskunden ab einem Jahresverbrauch von

100 MWh geöffnet. Die vollständige Strommarktöffnung hätte eigentlich schon im Jahr 2015 erfolgen sollen. Der Bundesrat hat am 4. Mai 2016 auf Grund der durchgeführten Vernehmlassung beschlossen, die vollständige Strommarktöffnung weiter zu verschieben und vorerst die Marktentwicklung abzuwarten. Im Jahr 2017 soll eine neue Standortbestimmung vorgenommen werden.

Absehbare Entwicklungen: Der Strommarkt ist in der EU vollständig geöffnet. Die EU macht Druck auf die Schweiz, diesen Schritt ebenfalls zu vollziehen und sieht dies als Bedingung für ein bilaterales Abkommen im Strombereich. Die Strombranche steht in der Schweiz zudem extrem unter Druck auf Grund der aktuellen Marktlage. Strom wird derzeit unter den Gestehungskosten gehandelt. Eine Verbesserung ist kurz- und mittelfristig nicht in Sicht, so lang der europäische Markt mit Strom aus hochsubventionierten erneuerbaren Energiequellen und Kohlekraftwerken überschwemmt wird. Mit der Energiestrategie 2050 ist u.a. vorgesehen, für die Wasserkraft eine Marktprämie einzuführen, damit allzu grosse Einbussen bei der Produktion vermieden werden können.

**Radio und Fernsehen:** Was in diesem Bereich zur Grundversorgung gehört, ist nicht klar geregelt. Hier wird denn auch eher der unscharfe Begriff des Service public verwendet. Aus Sicht der SAB gehört insbesondere die Versorgung der Bevölkerung mit Informationen zu Normal- und Krisenzeiten zum Umfang des Service public. Dieser Informationsauftrag wird sowohl durch die SRG auf der nationalen Ebene als auch durch die regionalen Radio- und Fernsehsender wahrgenommen. Durch die sprachregionale Abdeckung leistet die SRG zudem einen wichtigen Beitrag zur nationalen Kohäsion und Identität der Schweiz. Das revidierte Radio- und Fernsehgesetz RTVG ist am 1. Juli 2016 in Kraft getreten. Die bisherige geräteabhängige Gebühr („Billag-Gebühr“) wird durch eine geräteunabhängige Gebühr ersetzt. Die lokalen Radio- und Fernsehsender erhalten neu einen Anteil von 4 – 6% aus den Gebührenerträgen, wobei der Bundesrat diesen Beitrag vorerst auf dem Verordnungsweg auf 5% festgelegt hat.

Absehbare Entwicklungen: Der Bundesrat hat am 17. Juni 2016 den Bericht zum Service public im RTVG-Bereich publiziert. Er sieht darin keinen wesentlichen Handlungsbedarf.



Das Parlament sieht dies teilweise anders. Insbesondere von Seiten der SVP sind mehrere Vorstösse hängig, welche die marktbeherrschende Stellung der SRG schwächen wollen. Die Volksinitiative „No Billag“, welche eine Abschaffung der Gebühren fordert, ist zu Stande gekommen. Als nächstes muss das eidgenössische Parlament diese Initiative beraten. Anschliessend findet eventuell eine Volksabstimmung statt. Würde die Initiative angenommen, so verlieren neben der SRG auch die regionalen Radio- und Fernsehsender ihren Anteil aus den Gebührenerträgen (aktuell rund 54 Mio. Fr.). Die meisten von ihnen würden damit voraussichtlich vom Markt verschwinden.

**Weitere Bereiche:** Der Service public beschränkt sich nicht auf die aufgeführten Bereiche. Oben dargestellt sind nur die Grundversorgungsbereiche in der Kompetenz des Bundes. Die Kantone und Gemeinden sind jeweils auch in verschiedensten Bereichen zuständig. Z.B. Schule, medizinische Grundversorgung usw. Grosser Handlungsbedarf besteht insbesondere bei der medizinischen Grundversorgung. Seit 2014 gilt der neue Verfassungsartikel über die medizinische Grundversorgung, doch konnten in diesem Bereich bis anhin in der Umsetzung kaum Fortschritte erzielt werden. Kritisch sind insbesondere die Versorgung mit Hausärzten und die Aufrechterhaltung der Notfall- und Rettungsdienste. Bezüglich Hausärzten sind einige Kantone inzwischen aktiv geworden, so hat bspw. der Kanton Uri am 5. Juni 2016 per Volksabstimmung beschlossen, dass die Ansiedlung von Hausärzten aktiv mit öffentlichen Mitteln gefördert werden kann. In den meisten Kantonen fehlt aber eine klare Strategie für die medizinische Grundversorgung.

### 3. Position der SAB

Verschiedene Volksabstimmungen, so zuletzt die Volksabstimmung vom 5. Juni 2016, bestätigen, dass die Grundversorgung für die schweizerische Bevölkerung einen hohen Stellenwert genießt und die Bevölkerung keine Experimente mit dieser Grundversorgung wünscht. Dies zeigt sich auch beispielsweise bei den Diskussionen um Poststellenschliessungen in den betroffenen Gemeinden. Aus Sicht der SAB ist die Grundversorgung eine unerlässliche Standortvo-

raussetzung. Die SAB ist nicht bereit, bei der Grundversorgung Abstriche in Kauf zu nehmen. Die Grundversorgung muss vielmehr laufend entsprechend den Kundenbedürfnissen und technologischen Möglichkeiten weiter entwickelt werden. Die SAB beeinflusst dazu einerseits die politischen Rahmenbedingungen, zeigt aber andererseits auch mit konkreten Projekten auf, wie die Grundversorgung verbessert werden kann.

#### **Potenziale neuer Technologien und Organisationsformen nutzen**

Die Kundenbedürfnisse und die technologischen Möglichkeiten ändern sich im Verlaufe der Zeit. In kaum einem anderen Bereich läuft dies so rasant ab wie in der Telekommunikation. Galt im Jahr 1997 ein Fax noch als Bestandteil der Grundversorgung, gehört dieser heute eher in ein Museum. Wichtiger Bestandteil der Grundversorgung ist hier vielmehr der Breitbandzugang. Dies geht einher mit der exponentiell wachsenden Nachfrage nach Datenübertragungskapazitäten durch die Kunden. Mit der rasant fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft und der Wirtschaft ergeben sich vielfältige neue Möglichkeiten der Bereitstellung der Grundversorgung. Dabei spielen z.B. auch ergänzende Angebote wie Mitfahrdienste oder neue Lösungen für die Logistik eine wichtige Rolle. Gemeinden und Regionen können sich vor diesem Hintergrund völlig neu positionieren und als Vorreiter einer Entwicklung präsentieren, so wie es z.B. die Initiativen „Digitale Dörfer“ in Rheinland-Pfalz und „Mia Engiadina“ im Unterengadin zeigen.

#### **Räumlich integrierte Strategien zur Grundversorgung**

Die verschiedenen Bereiche der Grundversorgung werden in der Regel isoliert betrachtet. Dabei würde zwischen den einzelnen Bereichen durchaus ein grosses Synergiepotenzial bestehen. Bürgerservicezentren sind ein klassisches Beispiel. Es gibt aber noch viel mehr Potenzial in diese Richtung, wie z.B. die Projekte Pusemor und ACCESS zeigten. Die SAB ist deshalb der Auffassung, dass in Zukunft räumlich integrierte Strategien zur Grundversorgung erstellt werden sollten. Dabei muss in einem ersten Schritt der Zustand der Grundversorgung erhoben, anschliessend eine Bevölkerungsprognose für die nächsten 10 – 20 Jahre erstellt werden (Kunden!) und daraus eine Strategie für

die Grundversorgung erarbeitet werden, welche das Synergiepotenzial zwischen den verschiedenen Bereichen aufzeigt. Die SAB arbeitet derzeit im Projekt Intesi an Modellen für diese integrierten Strategien. Damit derartige Strategien zum Durchbruch kommen können, braucht es auch klare Verantwortlichkeiten auf Stufe der Kantone. Empfohlen wird die Schaffung der Stelle eines kantonalen Delegierten für Grundversorgung, welcher gleichzeitig auch als Ansprechpartner für die Leistungserbringer und Kunden dienen kann.

### **Wichtige Rolle von Kantonen, Regionen und Gemeinden**

Kantone, Regionen und Gemeinden haben in der Vergangenheit oft nur auf Veränderungen reagiert, bspw. bei Poststellenschliessungen. Wichtig wäre aber ein proaktives Verhalten, bevor ein Abbau einsetzt. Hier ist die oben erwähnte räumlich integrierte Strategie für die Grundversorgung wichtig. Diese muss auf der Ebene der Kantone oder Regionen einsetzen. Dank der vermittelnden Rolle des Regions- und Wirtschaftszentrums Oberwallis wird beispielsweise das Oberwallis flächendeckend mit Glasfasern erschlossen. Wenn jede Gemeinde alleine für ein Glasfasernetz gekämpft hätte, wäre es nie soweit gekommen. Das gleiche passiert im Kanton Freiburg, wo sich der Kanton für eine flächendeckende Erschliessung aller Gemeinden einsetzt.

### **Proaktive Strategie und Koordination auf Stufe der Kantone und Regionen**

Damit die Kantone eine sektorübergreifende Sicht einnehmen und proaktiv Synergiepotenziale ausschöpfen können, wäre bspw. die Schaffung der Stelle eines Delegierten für die Grundversorgung auf Kantonsebene zu prüfen. Dieser könnte die verschiedenen Sachbereiche koordinieren und würde auch für den Bund und die Dienstleistungserbringer als Ansprechpartner fungieren. Weiterhin könnte die so erarbeitete kantonale Strategie für die Grundversorgung in das kantonale Raumentwicklungskonzept und somit in die Richtplanung einfließen, resp. auf Regionsstufe in ein regionales Leitbild / Entwicklungskonzept.

### **Erfahrungsaustausch und Dialog**

Es gibt eine Vielzahl von Studien und Pilotprojekten zum Thema der Grundversorgung in ländlichen Räumen in der Schweiz und in

Europa. Damit ist ein reicher Wissens- und Erfahrungsschatz vorhanden. Die SAB selber leitet derzeit schon das dritte Projekt im Alpenraumprogramm (Interreg B) zum Thema Grundversorgung (Intesi) und ist auch auf europäischer Ebene massgeblich involviert an diesem Thema (Euromontana, makroregionale Strategie Alpen u.a.). Die Behörden aller Ebenen, die Dienstleistungserbringer und Kunden sollten von diesem Erfahrungsschatz profitieren können. Die SAB erachtet deshalb einerseits den Dialog zwischen diesen Kreisen innerhalb der Schweiz aber auch im Austausch mit ausländischen Erfahrungen als sehr wichtig. Die SAB wird deshalb im Rahmen des Projekts Intesi und der Makroregion Alpen einen alpinen Think tank zur Grundversorgung konstituieren, welcher Akteure aus dem ganzen Alpenraum zusammenführen wird.

### **Kohärente Prinzipien für die Grundversorgung**

Nicht zuletzt aufgrund der technologischen Entwicklungen und unterschiedlichen Grundvoraussetzungen ist es wichtig, dass die Grundversorgung für jeden betroffenen Politikbereich spezifisch definiert wird. Der Bund muss aber für eine räumlich und sektoriell kohärente Umschreibung des Service public sorgen. Dazu zählen namentlich

- Umfang und Qualität des Service public
- Preise (landesweit ausgewogene Preise, evtl. Festlegung einer Bandbreite)
- Finanzierung (wie werden ungedeckte Kosten abgegolten?)
- Anbieter (Beschränkung in der Zahl falls erforderlich, Gebietseinteilungen, Verfahren bei Grundversorgungskonzessionen)
- Regelungskompetenz und -mechanismen (Wer tritt als Marktregulator auf und welche Kompetenzen hat diese Instanz?)

### **Anpassung der Grundversorgungsbestimmungen in den einzelnen Bereichen**

Während das Stimmvok keine Experimente mit der Grundversorgung will, sind laufende Verbesserungen am bestehenden Regelwerk im Interesse der Kunden durchaus erwünscht. In den einzelnen Bereichen fordert die SAB:

- **Post:** die Erreichbarkeitsvorgaben von 90% müssen auf die regionale Ebene heruntergebrochen werden. Der nationale Durchschnitt sagt nichts aus über die Ver-

sorgung in den einzelnen Gemeinden. Zudem muss hier mehr Transparenz geschaffen werden analog dem Breitbandatlas. Bei der Umsetzung der Vorgaben betreffend Briefkästen (Verlegung an die Grundstücksgrenze) muss die Post dem gesunden Menschenverstand den Vorrang geben. Die Regeln sind nur für Neubauten anzuwenden, bestehende Briefkästen sollen unverändert bleiben. Durch die laufende Umwandlung von Poststellen in Agenturen oder Hausservice kann auch die Grundversorgung mit Leistungen des Zahlungsverkehrs längerfristig nicht mehr gewährleistet werden. Die SAB verschliesst sich nicht der Umwandlung in Agenturen, da diese z.B. bessere Öffnungszeiten ermöglichen und einer Synergie verschiedener Grundversorgungsleistungen entsprechen. Umgekehrt muss aber in den Agenturen neu auch die Abwicklung des Zahlungsverkehrs möglich sein.

- **Telekom:** Die Grundversorgung muss auf 8 – 10 MBit/s angehoben werden. Der Bundesrat soll die Erschliessung mit Hochbreitband zu einer nationalen Priorität erklären wie vor bald 100 Jahren die Erschliessung mit Strassen. Dazu ist eine Breitbandstrategie zu erarbeiten. Zur Finanzierung können z.B. Mittel aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen und der Erträge der Swisscom eingesetzt werden. Die Grundversorgung muss weiterhin technologieneutral ausgestaltet werden, neue Technologien sollen prioritär in Berg- und Landregionen ausgerollt werden und so dazu beitragen, den digitalen Graben zu schliessen.
- **Öffentlicher Regionalverkehr:** Eine vollständige Trennung von Betrieb und Infrastruktur wird abgelehnt. Welche negative Konsequenzen eine derartige Trennung hat, zeigt sich deutlich in den EU-Staaten, allen voran Grossbritannien, Deutschland und Frankreich (siehe dazu auch das diesbezügliche Positionspapier der SAB). Die Grundversorgung darf nicht ausgedünnt werden, hingegen sind die neuen technologischen Möglichkeiten optimal zu nutzen.
- **Elektrizitätsversorgung:** Bei einer allfälligen vollständigen Marktöffnung müssen griffigere Bestimmungen zur Grundversorgung aufgenommen werden, als dies aktuell vorgesehen ist. Gedacht wird insbesondere an eine Ersatzversorgung, welche

durch die ECom anzuordnen ist. Zudem muss bei einer vollständigen Strommarktöffnung sichergestellt werden, dass für die Kunden genügend Transparenz über den Markt herrscht.

- **Radio und Fernsehen:** Für die SAB stehen insbesondere die lokalen Radio- und Fernsehsender im Vordergrund. Deren Beitrag zum Service Public muss gestärkt werden durch eine entsprechende Abgeltung mit Mitteln aus den Gebührenerträgen. Die Volksinitiative „No Billag“ muss entschieden abgelehnt werden, da sie diesen Sendern einen wichtigen Teil der Mittel entziehen würde.
- **Medizinische Versorgung:** Die SAB hat diesbezüglich ein separates Positionspapier erarbeitet. Kernforderungen sind u.a. die Aufhebung des Numerus Clausus und die Anpassung des Tarmed-Tarifes zur Stärkung der Hausärzte insbesondere in den Berggebieten und ländlichen Räumen.

#### **Rolle der Regulationsbehörden**

Die Regulationsbehörden nehmen eine wichtige Rolle ein als unabhängige Instanzen zur Prüfung der Einhaltung der Grundversorgungsbestimmungen. Es ist wichtig, dass pro Bereich eine entsprechende Regulationsbehörde existiert. Neben der Postcom, ComCom und ECom braucht es dringend eine Railcom. Diese Regulationsbehörden weisen zur Zeit noch unterschiedliche Pflichtenhefte auf. Jede Regulationsbehörde sollte den klaren Auftrag haben, die Einhaltung der Grundversorgungsbestimmungen zu prüfen und deren Einhaltung einzufordern. Im Moment ist dies nur bei der Postcom der Fall.

#### **Keine Ex-ante Regulierungen bei Netzinfrastrukturen**

Netzinfrastrukturen wie Glasfasernetze, das Poststellennetz oder die Bahninfrastruktur sind sehr langfristige Investitionen. Diese bedürfen auch einer entsprechenden Planungssicherheit und eines Investitionsschutzes. In der EU ist eine starke Tendenz zu ex ante Regulierungen sichtbar. D.h., dass die Regulationsbehörden von sich aus in einen bestehenden Markt eingreifen und die Spielregeln ändern können. Derartige ex ante Regulierungen wirken investitionshemmend, da die Infrastrukturbetreiber damit rechnen müssen, jederzeit Marktzugang zu ihren Infrastrukturen gewähren und somit einen gerin-



geren Return on investment in Kauf nehmen zu müssen. Die SAB lehnt deshalb grundsätzlich ex ante Regulierungen bei den Netzinfrastrukturen ab.

### **Mehrheitsbeteiligung Bund**

Der Bund ist Eigner der Swisscom, SBB und Post. Durch seine strategischen Leitlinien nimmt er direkt Einfluss auf diese Unternehmen. Diese Einflussmöglichkeit ist nur gegeben, solange er Mehrheitseigner dieser Unternehmen ist. Die SAB lehnt deshalb eine Abtretung der Mehrheiten ab. Der Bund sollte im Gegenteil seine Steuerungsmöglichkeit vermehrt ausschöpfen und auch regionalwirtschaftliche Vorgaben machen, z.B. zur Aufrechterhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und zum beschleunigten Ausbau der Netze und Angebote in den Berg- und Randregionen.

### **Langfristige Sicherstellung der Grundversorgung ist wichtiger als kurzfristige Finanzpolitik**

Gerade die Netzinfrastrukturen sind extrem kostenintensiv. Die Versuchung ist deshalb gross, bei Sparprogrammen der öffentlichen Hand in diesen Bereichen Kürzungen vorzunehmen. Darunter leidet aber die Versorgungsqualität, wobei die Berg- und Landregionen die ersten Betroffenen sind auf Grund der tieferen Bevölkerungsdichte. Zudem muss festgestellt werden, dass der Wechsel von der alten zur neuen Regionalpolitik im Jahr 2008 für viele Gemeinden negativ war. Bis 2007 konnten sie noch Infrastrukturprojekte mit Mitteln aus dem IHG finanzieren. Danach ist die Finanzierung von Basisinfrastrukturen weggefallen. Angedacht war auf Bundesebene, dass die Kantone dafür den Gemeinden mehr Mittel aus dem kantonalen Finanzausgleich zur Verfügung stellen würden. Nur dies ist in keinem Kanton erfolgt. Die Gemeinden bekunden dadurch zunehmend Mühe, ihre Infrastrukturen zu unterhalten und erneuern. Hier bedarf es Anpassungen an den kantonalen Finanzausgleichsbestimmungen.

### **Flankierende Massnahmen im Arbeitsmarktbereich**

Im Zuge der Liberalisierungswelle in den 1990-er Jahren wurden in der Schweiz fast 10'000 Arbeitsplätze bei den ehemaligen Regiebetrieben des Bundes abgebaut. Weitere Abbaumassnahmen werden unvermeidlich

kommen. Der Bund kann aber über seine strategischen Vorgaben an die Unternehmen, die er direkt oder indirekt kontrolliert, Gegensteuer geben und diese beispielsweise verpflichten, Arbeitsplätze in den Berg- und Randregionen zu schaffen. Wo es trotzdem zum Abbau kommt, braucht es flankierende arbeitsmarktliche und regionalpolitische Massnahmen, wobei der Förderung neuer zukunftsgerichteter Technologien und Innovationen besondere Beachtung geschenkt werden muss.

### **Transparenz in der Grundversorgung und Indikatorensystem**

Das Bundesamt für Statistik erstellt in unregelmässigen Abständen eine Übersicht zu den regionalen Disparitäten in der Grundversorgung. Diese Übersicht ist äusserst wertvoll und muss unbedingt weiter geführt werden. Diese Übersicht ersetzt aber nicht die Übersichten in den einzelnen sektoriellen Bereichen. Auf Druck der SAB hin wurde der Breitbandatlas ([www.breitbandatlas.ch](http://www.breitbandatlas.ch)) geschaffen, welcher seit 2014 erstmals eine laufend aktualisierte Übersicht über die Erschliessung der Schweiz mit Breitbandinfrastrukturen zeigt. Eine vergleichbare Übersicht fehlt im Postbereich.