



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
Groupement suisse pour les régions de montagne
Gruppo svizzero per le regioni di montagna
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna

Bern, 22. April 2025
TE / I 60

Bundesamt für Kommunikation
BAKOM
Zukunftsstrasse 44

2501 Biel

tp-secretariat@bakom.admin.ch

(avec un résumé en français à la fin du document)

Stellungnahme der SAB zum Bundesgesetz über die Förderung des Ausbaus von Breitbandinfrastrukturen (Gigabitstrategie)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) vertritt als gesamtschweizerische Dachorganisation die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Mit dem neuen Breitbandfördergesetz soll die flächendeckende Erschliessung mit Breitbandinfrastrukturen mit einer Downloadgeschwindigkeit von mindestens 1 Gbit/s gewährleistet werden. Der Bundesrat nimmt Anliegen aus den Kantonen (Standesinitiative des Kantons Tessin 16.306) und des eidgenössischen Parlamentes (Postulat 21.3461 der KVF-N) auf. Mit einem auf sieben Jahre befristeten Programm will der Bund maximal 375 Mio. Fr. bereit stellen, um in jenen Gebieten, die durch den Markt nicht erschlossen werden, entsprechende Breitbandinfrastrukturen zu unterstützen. Entsprechende Gesuche müssen durch die Gemeinden eingereicht werden. Die Kantone prüfen die Gesuche und leiten sie dem BAKOM zur finalen Entscheidung weiter. Die Kantone müssen eine Äquivalenzleistung mindestens in der Höhe des Bundesbeitrages leisten.

Im Rahmen der Debatten um die Grundversorgung im Telekommunikationsbereich hat sich die SAB von Anfang an dafür eingesetzt, dass auch ein Internet-Zugang zur Grundversorgung zählt. Auf Anstoss der SAB konnten die entsprechenden minimalen Übertragungsraten in der Grundversorgung jeweils periodisch angepasst werden, um mit den steigenden Kundenbedürfnissen und technologischen Möglichkeiten Schritt halten zu können. Letztmalig erfolgte eine Anpassung auf 80 Mbit/s auf den 1. Januar 2024.

Diese Grundversorgung ist als minimale Versorgung zu verstehen. Sie bildet quasi das Auffangnetz, wenn Haushalte und Unternehmen nicht durch den Markt versorgt werden. Diese Grundversorgung ist heute leider nicht überall gewährleistet. Immer wieder gelangen Anfragen zur SAB, die sich über ungenügende Breitbanderschliessung beklagen. Zudem entwickelt sich der Markt insbesondere in den dichter besiedelten Gebieten sehr dynamisch. In städtischen Gebieten können die Kundinnen und Kunden zwischen den Angeboten mehrere Anbieter mit Geschwindigkeiten von 1 Gbit/s und mehr auswählen. In ländlichen Gebieten fehlen derartige Angebote jedoch mangels entsprechender Infrastrukturen oft gänzlich. Dadurch öffnet sich auch trotz einer im internationalen Vergleich sehr guten Grundversorgungsbestimmung der digitale Graben in der Schweiz immer mehr. Das zeigt sich auch bei den internationalen Vergleichen in der Abdeckung mit 1 Gbit/s, wo die Schweiz gegenüber anderen europäischen Staaten deutlich im Hintertreffen ist.

Anschlüsse an das Hochbreitbandnetz mit Kapazitäten von 1 Gbit/s und mehr sind in der modernen Welt unerlässliche Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit von Standorten. Es wird sich keine Unternehmung mehr in einem Gebiet niederlassen, welche nicht über entsprechende Kapazitäten verfügt. Auch für Haushalte ist die Anbindung an hochbreitbandiges Internet heute mindestens ebenso wichtig wie es die Erschliessung mit der Strasse und dem öffentlichen Verkehr ist. Wie wichtig leistungsfähige und robuste Internetverbindungen sind, zeigte sich nicht zuletzt während der Corona-Krise. Moderne Arbeitsformen wie Homeoffice haben sich seither etabliert. Die digitalen Infrastrukturen ermöglichen zahlreiche neue Geschäftsmodelle wie z.B. im Bereich Smart farming, im Bereich der Smart villages, des Gesundheitswesens, Rettungsdienste usw. Moderne und leistungsfähige digitale Infrastrukturen ermöglichen eine standortunabhängige Erbringung von Dienstleistungen und helfen so, die physischen Distanzen als eines der grössten natürlichen Handicaps der Berggebiete und ländlichen Räume zu überwinden. Leistungsfähige und robuste digitale Infrastrukturen sind auch eine zentrale Voraussetzung, damit andere Grundversorgungsbereiche digitalisiert werden können. Denn nur wenn alle Haushalte und Unternehmen über entsprechende digitale Anschlüsse verfügen, kann auch darüber nachgedacht werden, andere Leistungen wie z.B. das E-Voting oder die Zustellung von Briefen rein digital anzubieten. Ohne flächendeckende digitale Anschlüsse wäre bei derartigen digitalen Grundversorgungsleistungen der Grundsatz der Chancengleichheit für Alle durchbrochen.

Die SAB ist erfreut, dass der Bundesrat diese Zusammenhänge und Anliegen mit der nun vorliegenden Gigabitstrategie erkannt hat und sich für einen flächendeckenden Ausbau der Hochbreitbandinfrastrukturen einsetzen will. Die SAB wertet dies grundsätzlich als ein sehr positives Zeichen für den nationalen Zusammenhalt und die Überwindung des digitalen Grabens in der Schweiz. **Die SAB begrüsst deshalb das vorgeschlagene Bundesgesetz im Grundsatz.** Aus Sicht der SAB muss das Bundesgesetz und die damit verbundene Umsetzung aber in wesentlichen Punkten nachgebessert werden.

Unsere zentralen Forderungen sind:

1. Der Ausbau muss gegenüber dem Fahrplan des Bundesrates wesentlich beschleunigt werden.
2. Der Bund muss sich finanziell stärker am Ausbau beteiligen, auf eine Beteiligung der Kantone ist zu verzichten.
3. Die vorgesehenen Verfahren müssen entschlackt und vereinfacht werden.

Nachfolgend werden wir diese zentralen Anliegen weiter ausführen und uns auch zu einigen weiteren Punkten der Vernehmlassungsvorlage äussern.

Programm beschleunigen!

Der digitale Graben muss so schnell als möglich überwunden werden. Die SAB fordert deshalb, dass das geplante Vorgehen für die Umsetzung des Breitbandfördergesetzes beschleunigt wird. Der Bundesrat will das Bundesgesetz gemäss Vernehmlassungsvorlage frühestens auf den 1. Januar 2029 in Kraft setzen. Das eigentliche Förderprogramm würde dann am 1. Januar 2031 starten. Bei einer Laufzeit von sieben Jahren würde das bedeuten, dass die letzten Gebäude erst Ende 2037 mit mindestens 1 Gbit/s erschlossen würden. Angesichts der rasanten technologischen Entwicklung ist das aus Sicht der SAB viel zu spät. **Die SAB schlägt deshalb vor, das Programm zu beschleunigen. Das Gesetz soll auf den 1. Januar 2027 in Kraft gesetzt werden und das Programm soll bereits ein Jahr nach Inkrafttreten beginnen.** Die Zeit während der parlamentarischen Beratung des Gesetzes sollte genutzt werden, um die nötigen Vorbereitungsarbeiten auf Stufe Bund an die Hand zu nehmen und in den Gemeinden erste Überlegungen anzustellen. Das würde konkret bedeuten, dass erste Projekte bereits im Jahr 2028 gefördert werden könnten. Da zu diesem Zeitpunkt noch keine Erträge aus der neuen Versteigerung von Mobilfunklizenzen vorliegen, können diese durch Tresoriedarlehen des Bundes überbrückt werden, die anschliessend mit Erträgen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen wieder amortisiert werden können.

Stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes / Verzicht auf Ko-Finanzierung durch die Kantone

Gemäss Bundesverfassung Artikel 92 ist das Fernmeldewesen eine **ausschliessliche Bundesaufgabe**. Die Versorgung mit Telekom-Dienstleistungen ist nicht Aufgabe der Kantone oder Gemeinden. Das vorgeschlagene Bundesgesetz über die Förderung des Ausbaus der Breitbandinfrastruktur stützt sich richtigerweise auf diesen Verfassungsartikel ab. Damit ist auch klar, dass der Bund den Ausbau der Breitbandnetze finanzieren muss und nicht eine Kantonsbeteiligung einfordern kann. Der Bund hat dafür mit der Versteigerung der Mobilfunklizenzen auch eine entsprechende Einnahmequelle. Eine derartige Einnahmequelle fehlt bei den Kantonen und Gemeinden. Diese müssten den Ausbau aus dem allgemeinen Haushalt, also mit Steuergeldern finanzieren.

Eine staatliche Förderung des Hochbreitbandausbaus ist vor allem in strukturschwachen Gebieten erforderlich. Es handelt sich dabei auch um finanzschwache Kantone. Die vom Bundesrat vorgesehene Ko-Finanzierung durch die Kantone dürfte sich deshalb als eine sehr grosse Hürde erweisen. Von einzelnen Gemeinden kann eine finanzielle Beteiligung praktisch nicht eingefordert werden, da diese ebenfalls eher finanzschwach sind. Durch die in der Vernehmlassung vorgesehene Ko-Finanzierung durch Kantone (und Gemeinden) könnte die Gigabitstrategie mit grösster Wahrscheinlichkeit das angestrebte Ziel gar nicht erreichen.

Der Bund will gemäss Vernehmlassungsvorlage für den Ausbau der Gigabitstrategie 375 Mio. Fr. bereit stellen. Für die Herleitung dieser Zahl stützt er sich ab auf den Erlös aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen aus dem Jahr 2019. Für die Versteigerung der 5G-Lizenzen fiel damals ein Ertrag von 379 Mio. Fr. an. Dabei wurden nur zwei Frequenzbänder versteigert. Für die Zukunft steht nicht nur die Erneuerung dieser Lizenzen, sondern auch der im Jahr 2012 versteigerten übrigen Frequenzbänder an. Für diese übrigen Frequenzbänder wurde im Jahr 2012 ein Ertrag von 996 Mio. Fr. erzielt. Die Lizenzen laufen bis Ende 2028. Aus Sicht der SAB ist deshalb der für das Förderprogramm vorgesehene Betrag deutlich zu tief angesetzt. Auch der Bericht „Hochbreitbandstrategie des Bundes“ vom 28. Juni 2023 rechnete noch mit einem deutlich höheren Förderbedarf von 1,4 Mrd. Fr.

Die SAB fordert deshalb, dass auf eine Ko-Finanzierung durch die Kantone zu verzichten ist und der Bund diesen Anteil übernimmt. Bundesseitig müssen somit 750 Mio. Fr. zur Verfügung gestellt werden. Diese Mittel können aus der Versteigerung der beiden

Tranchen an Mobilfunklizenzen generiert werden. Sollten die Versteigerungen wider erwarten nicht diese Erlöse erzielen, so kann der Bund einen Anteil aus der zusätzlichen Dividendenausschüttung der Swisscom verwenden. Die Swisscom plant, ab 2026 die Dividende von 22 Fr. auf 26 Fr. pro Aktie zu erhöhen. Für den Bund würde das bedeuten, dass er jährlich rund 100 Mio. Fr. mehr an Dividenden einnimmt. Auf die Laufzeit des Programms von sieben Jahren würde das 700 Mio. Fr. ausmachen.

Verfahren entschlacken und vereinfachen

Gemäss Vernehmlassungsvorlage sollen die Projekte durch die Gemeinden ausgearbeitet werden. Diese richten danach ein Gesuch an den Standortkanton. Der Kanton prüft das Gesuch, entscheidet über die Ko-Finanzierung und reicht das Gesuch weiter ans BAKOM zum finalen Entscheid. Gemäss unserem Vorschlag entfällt die kantonale Ko-Finanzierung. Damit gibt es auch keinen Grund mehr, die Kantone in die Gesuchsprüfung einzubeziehen. **Gesuche können direkt von den Gemeinden ans BAKOM eingereicht werden.** Das BAKOM entscheidet über die Gesuche. Damit reduziert sich auch der Aufwand für die Umsetzung der Gigabitstrategie, da die Kantone keine zusätzlichen finanziellen Kapazitäten aufbauen müssen und Beratungsleistungen nur für die Gemeinden angeboten werden müssen. Zudem kann der Aufbau des Programms beschleunigt werden, wenn die Kantone nicht auch einbezogen werden müssen (vgl. unsere erste Forderung weiter oben).

Den grundlegenden Ansatz, dass die Projekte von den Gemeinden her ausgearbeitet werden müssen, unterstützen wir. Die Gemeinden kennen die Bedürfnisse vor Ort am Besten. Gerade bei kleinen, ländlichen Gemeinden fehlt aber in der Regel das notwendige Fachwissen. Dort wo es Sinn macht, empfiehlt die SAB den Gemeinden, sich **regional zu organisieren** und gemeinschaftlich ein Gesuch für das Förderprogramm einzureichen. Diese Arbeiten können z.B. koordiniert werden durch die Geschäftsstellen der NRP-Regionen oder durch von diesen beauftragte Dritte. Durch einen derartigen regionalen Ansatz wird auch der Beratungsaufwand reduziert, da nicht in jeder Gemeinde einzeln das nötige Fachwissen aufgebaut werden muss. Ein derartiges regionales Vorgehen hat sich beispielweise im Oberwallis beim Ausbau des Glasfasernetzes sehr bewährt.

Gemäss Vorschlag des Bundesrates müssen die Gemeinden ein **Erkundungsverfahren** bei den Infrastrukturbetreibern durchführen, um abzuklären, ob sie innerhalb der nächsten drei Jahre in den betroffenen Gebieten einen Ausbau planen. Wenn man davon ausgeht, dass rund 600 Gemeinden betroffen sind, dann müssten bis zu 600 Erkundungsverfahren durchgeführt werden. Das führt zu einem enormen Aufwand für die Gemeinden und die Infrastrukturunternehmen. Wir schlagen statt dessen vor, dass der Bund diese Abklärungen einmalig für alle Gemeinden vornimmt. Als Zeithorizont sind dabei nicht drei Jahre zu wählen, sondern die Laufzeit des Förderprogrammes, also gemäss Vernehmlassungsentwurf von sieben Jahren.

Eine Vereinfachung sehen wir auch bei der Bestimmung der **Zugangspreise** (Art. 14 Abs. 2): Das vorgeschlagene Berechnungssystem ist unnötig komplex und würde zu regional oder gar lokal unterschiedlichen regulierten Zugangspreisen in der Schweiz führen. Das ist kontraproduktiv und kann den Wettbewerb in den geförderten Gebieten beeinträchtigen. Zielführender wäre es, für die Preisfestlegung der Zugangsdienste auf die Marktpreise für die Zugangsdienste des Netzbetreibers in Gebieten ohne Förderung abzustützen oder wo solche nicht vorhanden sind, landesweite Durchschnittspreise (Benchmark) heranzuziehen. Denn die Netzbetreiber finanzieren das geförderte Netz bis zur Rentabilitätsgrenze selbst, so wie im übrigen Netzgebiet.

Eine Voraussetzung für die Förderung (Art. 8, Abs. 1, Bst i) ist, dass das Projekt nach kantonalem und kommunalem **Baurecht** bewilligt ist. Dies stellt für Gemeinden und Projektpartner eine grosse Hürde dar, weil erhebliche Vorleistungen (Netzplanung,

Bauplanung, Baugesuche) notwendig sind, ohne dass Sicherheit besteht, dass die Förderung tatsächlich bewilligt wird. Auf diese hohe Hürde sollte verzichtet werden. Stattdessen könnte die Auszahlung der Fördergelder von der Erteilung der notwendigen Bewilligungen abhängig gemacht werden.

Das neue Bundesgesetz sieht in Art. 8, Abs. 1, Bst. j vor, dass die Gemeinden in jedem Fall ein **Ausschreibeverfahren** durchführen müssen. Den Zuschlag für den Bau soll die Anbieterin mit den tiefsten Ausbaurkosten erhalten. Und der Zuschlag für den Betrieb soll an diejenige Anbieterin gehen, die das höchste Netznutzungsentgelt an die Gemeinden zu zahlen bereit ist. Unklar ist aber, was geschehen soll, wenn gar kein Angebot für den Bau und / oder Betrieb eingereicht wird. In diesem Fall würde der Gemeinde praktisch nur noch das Betreibermodell übrigbleiben oder sie muss auf den Ausbau verzichten. Die Gigabitstrategie könnte so unter Umständen das angestrebte Ziel der flächendeckenden Erschliessung nicht erreichen. Es wäre deshalb zu prüfen, ob nicht eine Telekomanbieterin zur Teilnahme am Ausschreibeverfahren verpflichtet werden müsste.

Wenn man die Gesamtkosten für die Erschliessung signifikant reduzieren will, so müssen bestehende Infrastrukturen genutzt werden können. Denn der wesentlichste Kostenfaktor für die Erschliessung mit Glasfasern sind die Tiefbauarbeiten. Wo auf bestehende Schächte und Kanäle zurückgegriffen werden kann, können die Kosten erheblich gesenkt werden. Art. 8, Abs. 1, Bst. k sieht deshalb zurecht die **Mitbenutzung passiver Infrastrukturen** gegen eine entsprechende Entschädigung vor. Buchstabe k nimmt in der aktuellen Formulierung aber nur die Gemeinden und die für den Bau und Betrieb beauftragte Anbieterin explizit in die Pflicht. Der Buchstabe sollte dermassen ergänzt werden, dass auch andere Betreiber von passiven Infrastrukturen explizit in die Pflicht genommen werden, den Zugang zu ihren Infrastrukturen zu gewähren.

Weitere Bemerkungen

Die SAB teilt die Auffassung des Bundesrates, dass die Grundversorgungsbestimmungen mit aktuell 80 Mbit/s und die zukünftige Gigabitstrategie parallel nebeneinander bestehen werden. **Die Gigabitstrategie ist kein Ersatz für die Grundversorgungsbestimmungen.** Auch nach Abschluss des Förderprogramms zur Gigabitstrategie wird es Gebiete geben, die nicht vollständig mit 1 Gbit/s erschlossen sind. Dies kann z.B. dort der Fall sein, wo eine Gemeinde aufgrund der hohen Kosten bewusst auf eine Erschliessung verzichtet oder auch bei einzelnen isolierten Gebäuden. Deshalb ist die Grundversorgung als Auffangnetz und zur Sicherstellung einer minimalen Erschliessung auch in Zukunft wichtig. Das Problem würde sich übrigens noch weiter verschärfen, wenn einzelne Kantone aus welchen Überlegungen auch immer am Förderprogramm nicht mitmachen würden. Richtig sind in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen im erläuternden Bericht zur Förderung von Breitbandanschlüssen mit Mitteln aus den Strukturverbesserungen der Landwirtschaft. Diese Fördermittel werden auch in Zukunft ihre Berechtigung haben zur Sicherstellung der minimalen Bandbreite auf abgelegenen Bauernbetrieben. Leider ist diese Fördermassnahme zu wenig bekannt.

Die SAB unterstützt den **technologieneutralen Ansatz** des Breitbandförderungsgesetzes. Zentral ist die Zielsetzung, die Gigabitstrategie flächendeckend umzusetzen. Dies wird aber insbesondere bei abgelegenen, isolierten Gebäuden nicht durchwegs mit Glasfasern möglich sein. In diesen Fällen sind Mobilfunktechnologien wesentlich kostengünstiger. Bei einzelnen Gebäuden ist auch die Thematik des Mobilfunks als „Shared Medium“, bei dem die nutzbare Bandbreite bei mehreren gleichzeitigen Nutzern sinkt, nicht so ausgeprägt. Entscheidender sind in diesen Fällen die regulatorischen Hürden für den Ausbau der Mobilfunknetze und die Einspracheverfahren.

Die teils in der Öffentlichkeit geäusserte Kritik, das Förderprogramm brauche es gar nicht, da ja die Erschliessung durch den Markt erfolge, teilen wir nicht. Wenn dem so wäre, dann hätten

die Telekomunternehmen ja in den letzten Jahren genügend Zeit gehabt, die entsprechenden Investitionen vorzunehmen. Ganz offensichtlich liegt ein **Marktversagen** vor, welches die öffentliche Unterstützung rechtfertigt. Wir erachten es in diesem Zusammenhang als richtig, dass bei den geförderten Infrastrukturen ein Marktzugang gegen Entschädigung gewährt werden soll. So kann auch in den Gebieten, in denen bis anhin ein Marktversagen herrschte, zumindest ein marktwirtschaftlicher Zugang gewährleistet werden. Ob dieser dann in Anspruch genommen wird, ist eine andere Frage. Im Sinne des Wettbewerbs und des Nutzens für die Kundinnen und Kunden wäre es zu begrüssen.

Die Umsetzung des Förderprogramms wird insbesondere für die Gemeinden sehr anspruchsvoll. Erschwerend kommt dazu, dass es sich dabei vor allem um eher kleinere, ländliche Gemeinden handelt, die in der Regel über nur wenig Fachwissen im Bereich der Telekommunikation verfügen und kaum personelle und finanzielle Ressourcen haben. Die **Unterstützung und Beratung der Gemeinden** ist deshalb sehr wichtig, damit die Gigabitstrategie erfolgreich umgesetzt werden kann. Der Bundesrat hat dieses Thema in der Vernehmlassungsvorlage richtig erkannt und will dazu beim Bakom auch entsprechende Ressourcen einplanen. **Seitens der SAB stehen wir gerne zur Verfügung, um das Bakom in diesen Aktivitäten zu unterstützen.** Eine vergleichbare konkrete und konstruktive Zusammenarbeit durften wir bereits bei den Arbeiten am Breibandatlas und der Erarbeitung des Leitfadens Hochbreitband pflegen. Konkret können wir uns vorstellen, das Bakom zu unterstützen in einer ersten Phase bei der Kommunikation über die Fördermöglichkeiten und in einer zweiten Phase bei der Erarbeitung und Dissemination von verschiedenen Hilfsmitteln für die Umsetzung des Förderprogramms wie Vorlagen für das Erkundungsverfahren, das Ausschreibeverfahren, das Fördergesuch, Entscheidkriterien zur Wahl des Ausbaumodells (Betreibermodell oder Wirtschaftlichkeitslückenmodell) sowie Informationen über die Zugangsregulierung und die Auskunftspflicht bei Projektrealisierung. Als wichtigen Vektor für die Informationsvermittlung erachten wir die bei uns angesiedelte Konferenz der Regionen, dem Zusammenschluss aller NRP-Regionen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Pius Kaufmann
Nationalrat

Thomas Egger

Résumé:

Le SAB - Groupement suisse pour les régions de montagne – soutient en principe le projet du Conseil fédéral au sujet du programme d'encouragement pour le déploiement des connexions à haut débit (Stratégie Gigabit). Le projet de loi vise à promouvoir, dans l'ensemble du pays, le déploiement de raccordements fixes d'un débit minimum de 1 gigabit par seconde (Gbit/s) pour les téléchargements. Ce programme permet de lutter contre la fracture numérique entre villes et campagnes et offre d'énormes potentiels pour les régions de montagne et les espaces ruraux. Néanmoins, le SAB formule trois revendications clés par rapport à ce programme :

- 1) le programme doit être mis en œuvre plus rapidement que le timing prévu par le Conseil fédéral;
- 2) le financement doit être pris en charge par la Confédération et non pas par les cantons;
- 3) les procédures prévues doivent être simplifiées.

Compte tenu de l'importance de ce programme pour les régions de montagne et espaces ruraux, le SAB se tient à disposition pour soutenir la Confédération dans sa mise en œuvre.