

Per Email an tp-secretariat@bakom.admin.ch

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundeshaus Nord
CH-3003 Bern

Bern, 19. Juni 2025

Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung des Ausbaus von Breitbandinfrastrukturen (Breitbandfördergesetz, BBFG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. März 2025 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, bis zum 23. Juni 2025 zum Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Förderung des Ausbaus von Breitbandinfrastrukturen, dem Breitbandfördergesetz (nachfolgend «E-BBFG»), Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung.

Suissedigital ist der Dachverband der Schweizer Telekommunikationsnetzunternehmen und vertritt die Interessen von ca. 180 privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen verschiedener Grösse, die lokal, regional oder landesweit Telekommunikationsinfrastrukturen (Fest- und Mobilfunknetze) betreiben, darüber verschiedene Telekommunikationsdienste erbringen und/oder diese Netzinfrastrukturen anderen Fernmeldedienstanbieterinnen zur Nutzung zur Verfügung stellen. Die Swisscom (Schweiz) AG (nachfolgend «Swisscom») ist nicht Mitglied von Suissedigital, ist aber mit zahlreichen Mitgliedern von Suissedigital Kooperationsvereinbarungen zum Bau und Betrieb von FTTH-Netzen eingegangen. Weiter nutzen Mitglieder von Suissedigital, welche eigene Telekommunikationsdienste erbringen, für den Vertrieb die Telekommunikationsnetzinfrastrukturen von Swisscom.

Das E-BBFG betrifft die Tätigkeiten unserer Mitglieder direkt.

1. Zusammenfassung

- Die aktuelle Punkt zu Punkt-Erschliessung von Gebäuden und Nutzungseinheiten mit Glasfasern (sogenannte *Fiber to the Home*-Architektur, nachfolgend «FTTH») erfolgt grundsätzlich marktgetrieben. Neben Swisscom, die entsprechend ihrem veröffentlichten Rollout-Plan bis 2035 90% der bestehenden Gebäude mit FTTH erschlossen haben wird, sind lokale und regionale Energieversorgungsunternehmen, Gemeinden und die Betreiber von HFC (*Hybrid Fibre Coaxial*)-Kommunikationsnetzen mit dem FTTH-Rollout beschäftigt. Es ist damit absehbar, dass ein sehr grosser Anteil

aller Schweizer Haushalte und Geschäfte in Bezug auf Anschlüsse an eine FTTH-Festnetztelekommunikationsinfrastruktur in Zukunft auch ohne Förderbeiträge des Bundes gut versorgt sein wird. Zudem wird *Fixed Wireless Access* durch die Leistungssteigerung in der 5G-Mobilfunktechnologie weiter an Bedeutung gewinnen.

- Nur dort, wo aus betriebswirtschaftlichen Gründen eine FTTH-Erschliessung nicht marktgetrieben oder vom jeweiligen Grundeigentümer finanziert erfolgt, braucht es Beiträge der öffentlichen Hand. Dies sind heute hauptsächlich *à fond perdu*-Beiträge von Gemeinden und vereinzelt von Kantonen, welche aus eigenem Antrieb die FTTH-Erschliessung von lokalen oder regionalen Gebieten fördern und nicht auf Netzbauaktivitäten der Swisscom oder anderen Dritten warten wollen. Mit dem Breitbandfördergesetz wird auf Stufe des Bundes die gesetzliche Grundlage geschaffen, Förderbeiträge an solche kommunalen und kantonalen Projekte zu leisten. Entsprechend wird die Vorlage im Grundsatz begrüsst, wenn der politische Wille besteht, alle genutzten Gebäude in der Schweiz mit Breitbandkommunikationsinfrastrukturen zu erschliessen und mit entsprechenden Diensten zu versorgen.
- Das Fördermodell des Bundes wird gemäss E-BBFG explizit an entsprechende Förderbeiträge von Kantonen und Gemeinden geknüpft, obschon das Fernmeldewesen gemäss Bundesverfassung grundsätzlich Sache des Bundes und hinsichtlich der Grundversorgung (derzeit) Sache von Swisscom wäre. Dazu ist beachtlich, dass derzeit in wenigen Kantonen die gesetzlichen Grundlagen für die Leistung von Co-Fördergeldern bestehen und auch nicht klar ist, ob diese in den nächsten 10 Jahren überhaupt noch geschaffen werden, weil Swisscom angekündigt hat, bis ins Jahr 2035 ungeachtet staatlicher Förderung alle Gebäude mit FTTH-Technologie zu erschliessen, welche sie historisch mit ihrem Kupfer-Kommunikationsnetz heute bereits erschlossen hat. Das sind zwar nicht alle bestehenden Gebäude, aber immerhin jene, in welchen heute über eine Festnetztelekommunikationsleitung kommuniziert wird. Folglich ist die Vorlage mit – aus unserer Sicht erheblichen – föderalistischen Risiken verbunden, und es ist fraglich, ob die geplante Förderung tatsächlich zu einer beschleunigten oder überhaupt einer Erschliessung von Gebäuden führt, die nicht marktgetrieben erfolgt. Wir erachten die Motivation, auf Stufe Gemeinden und Kantonen heute noch fehlende gesetzliche Grundlagen für die Co-Förderung von FTTH-Erschliessungen zu schaffen, im Gesamtkontext der laufenden FTTH-Rollout-Tätigkeiten als tief.
- Sollten die gesetzlichen Vorgaben auf Stufe Gemeinden und Kantonen tatsächlich geschaffen werden, erachten wir die Voraussetzungen für die effektive Erlangung von Förderbeiträgen gemäss E-BBFG als sehr hoch, nicht nur in materieller Hinsicht, sondern auch in prozeduraler Hinsicht: Das Verfahren ist komplex und erfordert für förderberechtigte Erbauer von FTTH-Netzen einen hohen Aufwand an Beratung, Führung und – vor allem – Koordination zwischen Stellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Wie nachfolgend zu zeigen ist, zielt der skizzierte Weg zu einem Förderbeitrag an der Praxis «im Feld» weitestgehend vorbei.
- Dass es mit dem E-BBFG in seiner jetzigen Form effektiv zu einer Beschleunigung des flächendeckenden FTTH-Ausbaus oder zur politisch angepeilten «Resterschliessung» aller genutzten Gebäude kommt, ist fraglich. Weil wir dies bedauern und die Idee der Vorlage grundsätzlich unterstützen, regen wir an, über einen runden Tisch das staatliche Regulierungs-Know how mit Industrie-Know how zusammenzuführen und die Vorlage praxistauglicher zu entwerfen, so dass eine Förderung durch den Bund gezielter, standardisierter und vor allem viel rascher erfolgen kann.
- Weiter erachten wir dazu nachfolgend einen kurzen Blick auf die aktuellen Entwicklungen des FTTH-Ausbaus und die damit zusammenhängenden Problemfelder für nützlich.

2. Breitbandversorgung in der Schweiz – ein Blick auf aktuelle Entwicklungen und Problemfelder in der Praxis

Trotz grosser Kapitalintensität hat das Investitionsvolumen in Bezug auf den Neubau von FTTH (*Fibre to the Home*)-Netzen und den Umbau bestehender HFC (*Hybrid Fibre Coaxial*)- und Kupfernetzen in den letzten beiden Jahren stark zugenommen. Die vor zwei Jahren von den im Telekommunikationsnetzbau tätigen Unternehmen angekündigte Offensive bei der Erschliessung von Gebäuden und Nutzungseinheiten mit FTTH-Technologie ist grundsätzlich eingetreten. Neben der national tätigen Swisscom sind verschiedene kommunal und regional tätige Unternehmen (ungeachtet ob privat-rechtlich, gemischt-rechtlich oder öffentlich-rechtlich organisiert) im Neu- oder Ausbau von FTTH-Netzen aktiv. Das ist beachtlich, weil a) die vom Bundesrat angestrebte flächendeckende Breitbanderschliessung trotz fehlendem zentralen Förderinstrument vorangetrieben wird, und b) der Bau und Betrieb von dezentralen Leitungsinfrastrukturen durch verschiedene Akteure – und nicht nur durch Swisscom – in Bezug auf die Gewährleistung von Versorgungssicherheit von grossem Vorteil ist.

Swisscom plant gemäss öffentlich kommunizierten Plänen, bis Ende 2025 57%, bis Ende 2030 75%-80% und bis Ende 2025 90% ihrer derzeit am kupferbasierten Telekommunikationsnetz angeschlossenen Kunden ungeachtet von Förderprogrammen und -geldern auf eigene FTTH-Netze zu migrieren. Die Mitglieder von Suissedigital, die bislang kommunale und überregionale HFC-Kommunikationsnetze betreiben, befinden sich zudem im grössten technischen und strategischen Umbau seit ihrer Gründung: Bis Ende 2030 werden voraussichtlich alle Betreiber von HFC-Kommunikationsnetzen, die ihre Netze technologisch kontinuierlich aufrüsten, ihre Netze auf FTTH ausgebaut haben, soweit am Betrieb von Telekommunikationsnetzen festgehalten wird. Diese Netze werden auch auf Wholesale-Basis vermarktet (was bislang bei HFC-Netzen aus technischen Gründen nur sehr beschränkt möglich war), was national und überregional tätigen Anbieterinnen von Fernmeldediensten ohne flächendeckende eigene Vertriebsinfrastrukturen wie Sunrise, Salt, Quickline oder Net+ in der Romandie eine geografische Expansion ihrer Vertriebstätigkeiten auch auf Dritt-Netzen, d.h. nicht Swisscom-Netzen ermöglicht. Die Investitionstätigkeiten im FTTH-Bereich (auf dem sogenannten Layer 1) führen deshalb in Fortführung des seit jeher starken Infrastrukturwettbewerbs auch zu mehr Auswahlmöglichkeiten der Kunden, und zwar auch in peripheren Siedlungsgebieten. Swisscom ist allerdings die einzige Telekommunikationsnetzbetreiberin, welche einen flächendeckenden nationalen FTTH-Rollout planen und ausführen kann, folglich es – wie bis anhin und technologieunabhängig – auch in Zukunft nicht in allen Gebieten der Schweiz zu Infrastrukturwettbewerb kommen wird. Weiter werden auch in flächendeckenden Rollout-Projekten einzelne Gebäude ohne Mitfinanzierung des Grundeigentümers oder der öffentlichen Hand tatsächlich unerschlossen bleiben. Das bedeutet allerdings nicht, dass ganze Landstriche von Breitbandtelekommunikationsnetzinfrastrukturen abgehängt bleiben.

Es gibt in allen Landesteilen Gemeinden, die aufgrund selbst gewähltem Service Public-Auftrag in eigene FTTH-Netze investieren, auch mit dem Risiko, nicht refinanzierbare Kosten tragen zu müssen (Begründung: Bewahrung von Versorgungssicherheit, Nutzung von Synergieeffekten aus anderen Werk-tätigkeiten und beim Gemeindestrassenbau etc.). Diese Gemeinden sind auf Kooperationen mit grossen Fernmeldediensteanbieterinnen oder Netzbauern angewiesen: Diese stehen mit solchen Gemeinden bereits heute in engem Kontakt.

Der Neu- und Ausbau der FTTH-Netze erfolgt deshalb bislang grösstenteils über Kooperationsvereinbarungen, entweder über gemeinsame Baukonsortien oder über sogenannte Co-Investitionsvereinbarungen zwischen der Swisscom und kommunalen oder regionalen Unternehmen, die sich im Telekommunikationsnetzbau engagieren, bei welchen eine Partei für die Erbauung und den Betrieb eines FTTH-Netzes verantwortlich ist und die andere Partei sich mit einer Entschädigung an den Investitionskosten beteiligt und dafür Nutzungsrechte erhält.

Als Folgerung ist dazu festzuhalten:

- Es ist derzeit eine markt- oder durch regionale Interessen getriebene Ausbautätigkeit im Bereich Breitbanderschliessung im Gang, was dazu führt, dass in Zukunft bis auf topologisch bedingte Ausnahmen alle von Menschen dauerhaft genutzten Gebäude mit Breitbandkommunikationsnetzen erschlossen sein werden. Fraglich ist, wann diese Situation zeitlich eintritt. Folglich muss eine Förderung der Erschliessung einzelner Gebäude vor allem eine Beschleunigung auf der Zeitachse anstreben.
- Die im erläuternden Bericht zum E-BBFG als Grundlage zitierte WIK-Studie spricht von 650'000 Wohneinheiten bzw. 470'000 Liegenschaften, die unerschlossen bleiben und deshalb durch Fördermittel erschlossen werden könnten. Diese Zahlen erscheinen im Lichte der dargestellten aktuellen Bautätigkeiten und -dynamik zu hoch. Wir schätzen die Zahlen auf 200'000 Wohneinheiten in etwa 160'000 Gebäuden, die von Telekommunikationsnetzbetreibern ohne Förderung durch Staat oder Eigentümer nicht erschlossen werden. Trotz klarem politischen Willen, auch abgelegene Gebäude in der Schweiz an Breitbandkommunikationsnetze anzuschliessen, muss mit Blick auf dieses Volumen berücksichtigt werden, dass es sich hier im Netzbaugeschäft immer um situative Einzelfälle handelt und nicht um flächendeckende Versorgungsprobleme.
- Mit diesen Aussagen wird dem E-BBFG nicht seine generelle Berechtigung abgesprochen. Wir unterstützen das Vorhaben des Bundes, mit dem neuen Breitbandfördergesetz den Ausbau der Breitbandkommunikationsversorgung in nicht wirtschaftlich erschliessbaren Gebieten zu regeln, weil es spezifisch auf Fälle abzielt, bei denen eine Nachfrage besteht, jedoch ein Ausbau nicht rentabel ist. Es funktioniert so ergänzend zum freien Telekommunikationsmarkt und behindert diesen nicht. Das sind die aus unserer Sicht zu respektierenden Grundbedingungen für Förderbeiträge.

Dabei gibt es tatsächlich Problemfelder, die im Rahmen einer Breitbandförderung auf Stufe Bund und im Rahmen eines nationalen Breitbandfördergesetzes adressiert werden können und adressiert werden sollten:

a. Parallele FTTH-Netzbauten durch Swisscom

Der Bau von Telekommunikationsinfrastrukturen ist durch grosse Skaleneffekte gekennzeichnet. Ein gewisses Mass an Standardisierung und Harmonisierung kann zu einer signifikanten Reduktion der durchschnittlichen Erstellungskosten führen. Parallelstrukturen, Einzellösungen oder unterschiedliche Netzbau-Standards sind demnach möglichst zu verhindern. Diese können dadurch verhindert werden, dass ein Unternehmen die Glasfaserinfrastruktur baut, diese dann aber von allen Anbietern zu nicht-diskriminierenden Bedingungen für den Vertrieb von Telekommunikationsdienstleistungen genutzt werden können. Diese Nutzungsmöglichkeiten können durch eine *ex ante*-Regulierung ohne weiteres sichergestellt werden, ohne dass damit die aktuelle Baudynamik abgewürgt wird. Eine solche brauchte es bislang allerdings nicht.

Wie bereits ausgeführt konnten in der Praxis Glasfaserinfrastrukturen in zahlreichen Gebieten und Regionen über sogenannte Co-Invest-Vereinbarungen gebaut werden. Derartige Vereinbarungen werden zwischen im Glasfasernetzbau engagierten, regionalen privat- oder öffentlich-rechtlichen Unternehmen und Swisscom abgeschlossen (entweder mit dem regionalen Unternehmen oder der Swisscom als Erbauerin). Damit konnten unerwünschte Parallelinfrastrukturen in den jeweiligen Regionen verhindert werden. Ebenso führen diese Co-Invest-Vereinbarungen zu einer landesweiten Standardisierung von Glasfasernetzbau- und -betriebstätigkeiten, womit die Gefahr eines Flickwerks an dezentralen Ansätzen minimiert werden konnte. Weiter wird damit auch verhindert, dass ein Grossteil der öffentlichen Gelder für Overheadkosten und Beratungsleistungen abfließt und nicht für einen möglichst effizienten FTTH-Rollout eingesetzt wird.

Es gibt aber Einzelfälle, in denen in Ortschaften parallele FTTH-Netzinfrastrukturen entstehen, weil Swisscom zusätzlich zu einem bereits bestehenden FTTH-Netz noch ein eigenes FTTH-Netz baut. Es muss Einigkeit darüber bestehen, dass solche parallelen Netzbautätigkeiten durch Swisscom zu vermeiden sind, insbesondere wenn gleichzeitig Fördergelder für die Erschliessung peripher gelegener Gebäude gesprochen werden. Sie sind politisch heikel, selbst wenn die Kosten pro Anschluss bei einem Alleinbau günstiger wären als die Beteiligung an den Gestehungskosten eines bereits bestehenden kommunalen oder regionalen FTTH-Netzes mittels einer Co-Investitionsentschädigung. Für diese Fälle ist vorzusehen, dass die Swisscom zu einem den lokalen Erstellungskosten folgenden Preis ein bestehendes FTTH-Netz zu nutzen hat, anstatt selbst zu bauen. Dazu könnte Art. 35 FMG, die Rechtsgrundlage zur unentgeltlichen Benützung des öffentlichen Grundes durch Fernmeldedienstanbieterinnen, dahingehend geändert werden, dass zukünftig kein Bewilligungsanspruch respektive kein Anspruch mehr auf die unentgeltliche Inanspruchnahme des Bodens im öffentlichen Eigentum besteht, falls eine Nutzung einer bestehenden lokalen FTTH-Verbindung auf Layer 1 möglich wäre. Wenn sich die Betreiber mit der Swisscom über den Netznutzungspreis nicht einig können, ist ein Mechanismus vorzusehen, in dem die ComCom die Netznutzungsentschädigung basierend auf den Gestehungskosten festlegen kann.

b. Schranken für den Telekommunikationsnetzausbau durch anderweitige öffentliche Interessen

FTTH-Netzbautätigkeiten werden vor allem im ländlichen Raum immer wieder durch öffentliche Interessen des Landschafts- und Gewässerschutzes behindert oder gar verhindert. Gerade beim Bau von Telekommunikationsnetzinfrastrukturen (Fest- und Mobilfunknetz) ist es unabdingbar, dass in kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Regularien Ausnahmen von Bauverböten ausserhalb der Bauzone oder in Schutzzonen vorgesehen werden, welche ökonomisch sinnvolle Leitungsführungen oder Antennenstandorte für die Breitbandversorgung abgelegener Gebäude und Weiler ermöglichen. Diese Forderung heisst nicht, berechnete Schutzinteressen der Landschaft und von Gewässern zu ignorieren oder das öffentliche Interesse an einem raschen und flächendeckenden FTTH-Ausbau über alle anderen öffentlichen Interessen zu stellen. Diese Forderung bedeutet aber, Bewilligungsprozesse an zentraler Stelle auf Bundesebene im FMG als *Lex Specialis* vorzusehen und in materieller Hinsicht auf totale Bauverbote zu verzichten. Zudem muss die Abwägung gegenläufiger öffentlicher Interessen im Bewilligungsprozess eher zu Gunsten einer Machbarkeit von Leitungsführungen als umgekehrt erfolgen.

c. Effiziente Berücksichtigung und Nutzung von vorbestehenden Leerrohr- und Mastinfrastrukturen

Die Nutzung vorbestehender Leerrohr- oder Mastinfrastrukturen (der Siedlungsentwässerung, der Strassen, von Bahntrassees, von Energieversorgungsnetzen, von oberirdischen Verteilnetzen etc.) ist noch nicht ausgenützt und wird teilweise sogar aktiv behindert, z.B. von Energieversorgungsunternehmen, die *per se* keine Doppelnutzung mit Glasfaserkabeln akzeptieren, obschon die Nutzung zu Marktbedingungen gegen Entschädigung erfolgen würde und obschon es aus sicherheitstechnischer Sicht keinen Grund gibt, die Doppelnutzung mit Glasfaserkabeln nicht zuzulassen. Das aktuelle FMG sieht nur die Zugangsregulierung zu Leerrohren von marktbeherrschenden Fernmeldedienstanbieterinnen vor, nicht aber die Zugangspflicht anderer Anbieterinnen mit Leerrohrkapazitäten. Richtigerweise wird dieser Punkt im E-BBFG in Bezug auf Ausnahmen von Art. 10 EleG und Energienetzinfrastrukturen im Ansatz im Sinne der vorliegenden Erwägung adressiert. Er muss aber genereller und umfassender gelten hinsichtlich einer Nutzungsmöglichkeit sämtlicher Leerrohr- oder Trägerinfrastrukturen (wie Masten), die sich in staatlichem, halbstaatlichem oder monopolbetrieblichem Eigentum befinden. Eine solche Rechtsgrundlage würde den FTTH-Rollout vor allem in topologisch schwierigen Regionen ohne Fördergelder massiv erleichtern, beschleunigen und für private Marktteilnehmer verbilligen.

d. Orte mit Swisscom als Alleinbauerin

Swisscom verfügt derzeit als einziges Unternehmen, welches im Telekommunikationsnetzbau tätig ist, über ein eigenes Telekommunikationsnetz, das praktisch alle Gebäude in der Schweiz erschliesst. Der von Swisscom kommunizierte Zeitplan zum Umbau dieser auf Kupfertechnologie basierenden Erschliessungen in glasfaserbasierte Anschlüsse wurde bereits vorstehend erwähnt und wird im Jahr 2035 abgeschlossen sein; es gibt derzeit keine Vorbehalte, dass Swisscom diesen Plan nicht tatsächlich umsetzen wird. Dort, wo kein kommunales oder regionales Unternehmen ebenfalls im Netzbau aktiv ist, wird Swisscom nach 2035 in Gebäuden, deren Erschliessung auch ohne Fördergelder des Bundes erfolgt, über ein glasfaserbasiertes Infrastrukturmonopol verfügen. In diesen Gebieten ist Swisscom in Bezug auf Gebäude, die auch von ihr aus wirtschaftlichen Gründen nicht ohne Förderbeiträge erschlossen werden, von vornherein die einzige potenzielle Antragsstellerin und Empfängerin von Förderbeiträgen gemäss E-BBFG. Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen: Erstens macht in solchen Fällen der im E-BBFG beschriebene Prozess keinen Sinn, weil er zu zeitaufwändig und zu umständlich ist, wenn ohnehin von vornherein klar ist, wer ein förderungswürdiges Gebäude erschliessen wird. Zweitens ist in solchen Fällen sicherzustellen, dass alternative Telekomdienstleister in diesen Gebieten auch nach Abschluss des Breitband-Rollouts zu nicht-diskriminierenden Bedingungen Zugang zum Swisscom-FTTH-Netz erhalten. In Regionen, in denen es keinen Infrastrukturwettbewerb zwischen Swisscom und einem anderen Telekommunikationsnetz-Unternehmen oder wo Co-Invest-Vereinbarungen nicht zum erwünschten Ausbau führen, sollen die zur Umsetzung der Gigabitstrategie des Bundes bereitgestellten finanziellen Mittel Swisscom nur verbunden mit einer Ausbaupflichtung bis 2035 und verbunden mit einer Gesetzesbestimmung im FMG übertragen werden, welche die Zugangsbedingungen zum Glasfasernetz von Swisscom für Dritte verbindlich *ex ante* regeln.

Aus diesem Grund unterstützt Suissedigital die Motion 25.3023 KVF-S zur Ausweitung der Zuständigkeit der Eidgenössischen Kommunikationskommission auf Glasfaseranschlüsse. Aus Sicht von Suissedigital ist es wichtig, dass die ComCom im Falle von effektivem Marktversagen (d.h. wenn in der Zukunft tatsächlich lokale Glasfasernetz-Monopole entstehen) den Zugang zum Glasfasernetz für alternative Anbieter gewährleisten kann. Damit einher geht ein regulierter Preis, der in einem solchen Szenario zu akzeptieren ist. Die Mitglieder von Suissedigital stehen auch im Telekommunikationsnetzmarkt immer in Konkurrenz zur Swisscom, entweder, weil Swisscom ein eigenes FTTH-Netz parallel baut oder mit einem lokalen Partner kooperiert und über Netznutzungsverträge «mitinvestiert». In jenen Regionen, welche in Zukunft aber nur über ein FTTH-Netz von Swisscom verfügen, muss die Möglichkeit des Regulators bestehen, einzuschreiten, wenn Verhandlungslösungen (wie IRU-Verträge betr. Zugang zum Layer 1) scheitern, weil Verhandlungspositionen von Swisscom alternative Anbieter von solchen Regionen fernhält. Die Regulierung von kommerziellen Bedingungen des FTTH-Netzzugangs ist jedoch nicht in einem Bundesfördergesetz zu regeln, sondern über eine Revision des geltenden FMG. Bestimmungen zur FTTH-Netz-Zugangsgewährung im E-BBFG sind überflüssig und zu streichen.

3. Konkrete, konzeptionelle Schwächen des E-BBFG

Unter Berücksichtigung der unter Ziffer 2 vorgestellten praktischen Rahmenbedingungen weist der vorliegende Gesetzesentwurf des BBFG aus Sicht von Suissedigital einige grundlegende Mängel auf, die den Gesetzeszweck und die Sinnhaftigkeit des Erlasses in seiner derzeitigen Form infrage stellen. Auf eine artikelweise Kommentierung verzichten wir deshalb. Wir sind der Ansicht, dass vor einer Klärung bzw. Überdenkung grundlegender Aspekte die redaktionelle Weiterarbeit am Entwurf nicht zielführend ist. Nachfolgend weisen wir auf die aus unserer Sicht zu klärende grundlegende Aspekte hin und zeigen – wo es sinnvoll erscheint – alternative Lösungsansätze auf:

a. Überarbeitung der Zeitplanung im Lichte des laufenden FTTH-Rollouts

Ein BBFG ist in Bezug auf Inkraftsetzung und Wirkung zu spät: Die Fördergelder müssen realistischerweise ab 2027, spätestens ab 2029 denjenigen Unternehmen, die bereits heute in FTTH-Projekte involviert sind, zur Verfügung stehen. Eine Verzögerung bzw. Blockierung des laufenden Ausbaus auf der Zeitachse und in der Fläche muss verhindert werden. Solches droht, wenn das Förderprogramm, wie in der Vorlage vorgeschlagen (Art. 3 Abs. 3 E-BBFG), erst ab 2031, d.h. zwei Jahre nach dem frühestmöglichen Zeitpunkt des Inkrafttretens, Wirkung entfaltet. Die Förderplanung muss den Ausbauplänen der bereits heute im Telekommunikationsnetzbau aktiven «Stakeholders» folgen, und wo es solche nicht gibt, den Ausbauplänen der Swisscom.

b. Überprüfung statt Befristung

Die vorgesehene Befristung des Programms auf sieben Jahre, mit der Option zur einmaligen dreijährigen Verlängerung durch den Bundesrat (Art. 3 Abs. 1 E-BBFG), birgt Risiken, dass der anvisierte landesweite, möglichst flächendeckende Ausbau nicht realisiert werden kann. Es gibt heute keine verlässlichen Prognosen, bis wann die letzten Prozente des gewünschten Ausbaus realisiert sein werden. Es besteht auch kein Anlass, diesbezüglich einen kontraproduktiven Druck auf Gemeinden und Netzbetreiber zu erzeugen. Auch Nachzügler sollen von Fördergeldern profitieren können. Statt einer starren Befristung soll das im Subventionsgesetz (SR 616.1) in Art. 5 vorgesehene Instrument der periodischen (mindestens sechsjährigen) grundsätzlichen Überprüfung der Finanzhilfen durch den Bundesrat zur Anwendung kommen.

c. Einfaches Verfahren für Kooperationen

Die FTTH-Bautätigkeit erfolgt – wie unter Ziffer 2 dargelegt – in der Regel und wünschenswert in Kooperationen. Solche sind aus betriebs- und volkswirtschaftlichen Gründen anzustreben bzw. zu fördern. Es ist allerdings unnötig und ineffizient, in solchen Konstellationen aufwändige Verfahren betreffend die Erkundung und die Ausschreibung durchzuführen. Stattdessen müssten Kooperationen zwischen Netzbetreibern mit einem vereinfachten Verfahren gefördert werden. Auch solche Kooperationen sollen direkt Fördergelder beantragen können. Eine Erkundung und Ausschreibung durch die Gemeinde braucht es in diesen Fällen angesichts des vorhandenen (Infrastruktur-)Wettbewerbs nicht. Kooperationen dürfen durch ein allfälliges Desinteresse der Gemeinde auch nicht behindert werden. Umgekehrt werden die Gemeinden nicht unnötig mit Erkundungen und Ausschreibungen belastet.

Vor diesem Hintergrund ist zu hinterfragen, ob die Gemeinden tatsächlich die richtigen Adressaten von Förderbeiträgen sind, wie es jetzt im E-BBFG vorgesehen ist. Mit Blick auf den von Swisscom angekündigten FTTH-Rollout (der die Gemeinden tendenziell von eigenen Projekten und Aktivitäten abhält, weil man – mit zeitlichem Enddatum – auf Swisscom warten kann) und mit Blick auf die bis zum Start des Förderprogramms im Jahr 2031 grösstenteils bereits abgeschlossenen lokalen und kommunalen FTTH-Netzprojekte, ist fraglich, ob Gemeinden den Aufwand eines Erkundungsverfahrens (E-BBFG Art. 8 Abs. 1 Bst. c), einer Baubewilligung (E-BBFG Art. 8 Bst. i), eines Ausschreibungsverfahrens (E-BBFG Art. 8 Abs. 1 Bst. j) und eines Gesuchs um Fördermittel (E-BBFG Art. 10) noch auf sich nehmen wollen. In jenen Gebieten, in welchen bereits Co-Investitionsvereinbarungen zwischen Swisscom und einem lokalen Telekommunikationsnetzbetreiber bestehen, sind die Gemeinden zudem von vornherein nicht die richtigen Ansprechpartner (es sei denn, sie würden selbst ein FTTH-Telekommunikationsnetz betreiben): Dann ist es Sache der vor Ort aktiven «Netzbauer», dem Bund darzulegen, inwiefern welche Gebäude, wo und von wem nur mit einem Förderbeitrag erschlossen werden können. Dazu braucht es aus Sicht von Suissedigital keine komplexe Evaluations- und Genehmigungsadministration, wie sie jetzt im E-BBFG vorgesehen ist.

d. Weniger Aufwand und Komplexität bei der Definition des Förderbeitrags

Das in Art. 4 E-BBFG vorgeschlagene bzw. vorgespurte Regime zur Bestimmung der Höhe der Förderbeiträge erweist sich als aufwändig und komplex. In der Praxis wird dies auf der Erlösseite (E-BBFG Art. 4 Abs. 1 Bst. b) im Einzelfall kaum verhältnismässig und befriedigend umsetzbar sein. Die Fördergelder sollten landesweit ab ausgewiesenen Baukosten von CHF 3'000 pro Anschluss in einer Nutzungseinheit und einer zu definierenden Obergrenze (im Sinn einer Deckelung der Förderung) gesprochen werden. Die Erlösseite sollte, anders als vorgeschlagen, nicht relevant sein für die Bestimmung der Fördermittel bzw. wäre auf der Kostenseite pauschaliert. Dies wäre eine enorme Entlastung des Systems und ein pragmatischer und der Einfachheit verpflichteter, praxistauglicher Ansatz. Der Bund leistet auch hier, wie vorgeschlagen, max. 25% der Baukosten. Die Kantone bzw. Gemeinden können, müssen aber nicht einen Beitrag leisten, um die Wirtschaftlichkeit weiter zu steigern. In diesen Fällen könnte der Förderbeitrag auf 30% erhöht werden. Dies würde nach unserer Einschätzung immer noch den Hinweisen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) für den Umgang mit Subventionen gerecht werden. Gefördert werden soll der gesamte Betrag der Baukosten, also nicht nur der inkrementelle, d.h. die Untergrenze übersteigende Teil.

e. Flexible Aufgabenteilung

Die Rollenverteilung zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Netzbetreibern erweist sich in der Gesetzesvorlage insgesamt als zu starr und damit wenig realistisch und zielführend. Die Verantwortungen und Aufgaben sind den Akteuren flexibler zuzuweisen, z.B. für den Fall, dass sich nur Netzbetreiber nicht aber Kantone und/oder Gemeinden für einen Ausbau interessieren bzw. einsetzen.

Eine Pflicht der Gemeinden und/oder der Kantone, am Förderprogramm teilzunehmen, besteht gemäss Vorlage nicht und wäre auch nicht durchsetzbar, da das Fernmeldewesen gemäss Bundesverfassung Aufgabe des Bundes ist. Somit muss der Bund auch in Fällen Förderbeiträge sprechen können, in denen Kantone und/oder Gemeinden nicht am Förderprogramm partizipieren.

f. Förderungen von Nach- und Resterschliessungen

Grundsätzlich muss auch der weitere Ausbau in teilweise bereits erschlossenen Gemeinden künftig gefördert werden können, so dass z.B. heute nicht erschlossene Weiler doch noch realisiert werden können. Dies ist in der Vorlage klar- und sicherzustellen. Dadurch wird immerhin gewährleistet, dass die «Pioniere» oder «First Movers» des Glasfaserausbaus durch das Fördersystem nicht benachteiligt werden. Es ist grundlegend, dass es bei der staatlichen Förderung der Breitbanderschliessung immer um die Erschliessung von einzelnen Gebäuden geht und nicht um die Förderung der Erschliessung ganzer geografischer Gebiete: Zu fördern ist bei flächendeckenden FTTH-Projekten eine «Rest- bzw. Nacherschliessung».

g. Mitberücksichtigung bereits geplanter Projekte

Ebenso muss das Förderprogramm bereits geplanten Projekten offenstehen, wenn diese nach den Bestimmungen des Gesetzes nicht eigenwirtschaftlich realisiert werden können oder unabhängig der Bundesfinanzierung bereits namhafte finanzielle Beiträge von Gemeinde und/oder Kanton benötigen. Dies scheint der Gesetzesentwurf bzw. die diesem inhärenten Verfahren auszuschliessen. Massgeblich für die Abgrenzung der Förderung ist grundsätzlich der Bau(-start) als solcher und nicht die Planung bzw. die entsprechenden Absichten, die ausserdem schwierig zu definieren sind. Die Mitteilungspflicht im Erkundungsverfahren für drei Jahre in die Zukunft (E-BBFG Art. 9 Abs. 1) ist nicht praktikabel. Auf jeden Fall darf keine Verpflichtung zur Realisierung des geplanten Ausbaus daraus abgeleitet werden.

h. Symmetrischer Up-/Download

Aufgrund der laufenden und noch anstehenden technologischen und anwendungsgetriebenen Entwicklungen und Trends soll die minimale Übertragungsrate von 1 Gigabit nicht nur für den Download, sondern auch für den Upload und somit symmetrisch gelten.

i. Baubewilligungen keine Voraussetzung

Es ist nicht realistisch, das Vorliegen der erforderlichen Baubewilligungen als Voraussetzung für Förderbeiträge festzulegen (E-BBFG Art. 8 Abs. 1 Bst. i). Solche werden, wo erforderlich, bei der Umsetzung von Projekten laufend und situativ eingeholt. Sachgerecht ist, die Ausbezahlung der Fördergelder vom Vorliegen der erforderlichen Baubewilligungen abhängig zu machen.

j. Keine schwarzen Listen

Auch das Führen und Veröffentlichen einer Liste mit «säumigen» Netzbetreibern im Kontext der Mitwirkungspflicht in Erkundungsverfahren (E-BBFG Art. 9 Abs. 2) erscheint wenig zielführend und wirft mehr Fragen auf als es Nutzen stiftet. Auch wäre damit ein weiteres Verfahren einzuführen, welches das Fördersystem weiter unnötig belastet und seitens Verwaltung und Netzbetreiber Ressourcen bindet.

Wir danken Ihnen, dass Sie unsere Bemerkungen in die weitere Ausarbeitung des Breitbandfördergesetzes einbeziehen. Für Fragen dazu stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Suissedigital – Verband für Kommunikationsnetze



Dr. Simon Osterwalder, Rechtsanwalt
Geschäftsführer



Stefan Flück, Fürsprecher LL.M.
Leiter Rechtsdienst