DIGITALE GESELLSCHAFT

Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Per E-Mail an: tp-secretariat@bakom.admin.ch

Basel, 22. Juni 2025

Bundesgesetz über die Förderung des Ausbaus von Breitbandinfrastrukturen (Breitbandfördergesetz, BBFG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. März 2025 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Förderung des Ausbaus von Breitbandinfrastrukturen (Breitbandfördergesetz, BBFG).

Die Digitale Gesellschaft ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für Grund- und Menschenrechte, eine offene Wissenskultur, weitreichende Transparenz sowie Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen einsetzt. Die Tätigkeit orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Konsumenten in der Schweiz und international. Das Ziel ist die Erhaltung und die Förderung einer freien, offenen und nachhaltigen Gesellschaft vor dem Hintergrund der Persönlichkeits- und Menschenrechte.

Unsere Stellungnahme deckt sich weitgehend mit der Vernehmlassungsantwort von Init7, welche wir vollumfänglich unterstützen und auf welche wir verweisen. Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

Man muss Abschied nehmen von der jahrzehntelangen Doktrin des sogenannten «Infrastruktur-Wettbewerbs». Vor 20 Jahren gab es zwei konkurrierende Telekom-Infrastrukturen: das herkömmliche Telefon-Netz, basierend auf der Zweidraht-Kupferleitung und das Fernseh-Kabelnetz, basierend auf Koaxialkabeln. Beide Netze wurden und werden durch ein und dieselbe Glasfaser ersetzt. Dadurch entfällt der Wettbewerb auf der Netzebene (OSI Layer 1, Infrastruktur). Der Wettbewerb findet heute ausschliesslich auf der Dienstebene statt (OSI Layer 2 und Layer 3). Wer heute noch von Infrastruktur-Wettbewerb spricht, tut dies entweder in Unkenntnis der tatsächlichen Gegebenheiten oder will damit für die eigene Unternehmung einen Vorteil erzielen. Auch Glasfaser-Kooperationen, wie sie vornehmlich in den Städten zwischen Swisscom und dem lokalen Energieversorger geschlossen wurden, sind kein Infrastruktur-Wettbewerb, sondern eine kollektive Marktbeherrschung der beiden Kooperationspartner.

Man muss auch konstatieren, dass aufgrund der technischen Entwicklung weg von Kupfer hin zu Glasfaser auch eine stetige Deregulierung stattgefunden hat – zu Lasten des Wettbewerbs und damit zu Lasten der Endkunden. Wir begrüssen deshalb, dass der Bundesrat geförderte Glasfaser-Anschlüsse der Regulation unterstellen will (Art. 14 Absatz 2, erster Satz). Allerdings würde die Anzahl der geförderten Anschlüsse nur ein kleiner Teil der FTTH-Anschlüsse umfassen, und es ist aus Überlegungen der Praktikabilität unbedingt zu vermeiden, dass zwei unterschiedliche Regime gelten sollen: «gefördert = reguliert» und «nicht gefördert =

dem (Pseudo-)Markt überlassen». Man darf nicht vergessen: auch bestehende Glasfaser-Gebiete sind in aller Regel durch bloss eine FTTH-Erstellerin oder, wie bereits erwähnt, als Kooperation zwischen Swisscom und einer Energieversorgerin gebaut worden. Es gibt also in jedem Fall eine Marktbeherrschung durch Swisscom oder eine kollektive Marktbeherrschung durch Swisscom und dem EVU.

Gerne zitieren wir aus dem Bericht zur Hochbreitbandstrategie des Bundes vom 28. Juni 2023, der die Grundlage für den vorliegenden Vorschlag darstellt (Seite 28):

> Zur Erfüllung des hohen Anspruchs an die digitale Infrastruktur der Zukunft in der Schweiz hat sich ein nationales Förderprogramm auf die Mitfinanzierung von FTTH auszurichten. FTTH stellt die leistungsfähigste und die einzige als zukunftssicher geltende Technologien dar: Mit Glasfasern bis in die Haushalte und Geschäfte sind dezidierte, fast beliebig hohe Bandbreiten, auch im Upload, erreichbar und die Reaktionszeit (Latenz) ist äusserst gering. Weiter ist der Stromverbrauch im Vergleich mit anderen Technologien am tiefsten und die Zuverlässigkeit am höchsten. Andere (hybride) leitungsgebundene Technologien werden früher oder später auslaufen und von den Herstellern nicht mehr unterstützt oder erneuert werden können. Der Einsatz von staatlichen Mitteln in andere, weniger leistungsfähige und weniger effiziente, nicht zukunftssichere Technologien ist nicht zu rechtfertigen. Ausserdem können zur Gewährleistung des Wettbewerbs durchgehende Glasfasern vom Anschluss bis zur Zentrale von Dritten angemietet werden (physische Entbündelung), was bei allen anderen Breitbandtechnologien nicht ohne Weiteres möglich ist.

Und weiter (Seite 31):

> Das Kernelement der Strategie besteht in einem subsidiären Förderprogramm, welches in unrentablen Gebieten den Ausbau von Anschlüssen, welche die Zielbandbreite von 1 Gbit/s nicht erreichen, staatlich subventioniert. Dabei soll die Wirtschaftlichkeitslücke eines Ausbaus mit FTTH mit einer durchgehenden Faser vom Anschluss bis zur Zentrale (PtoP) mitfinanziert werden.

Schlussfolgerung (Seite 48):

> Die Hochbreitbandstrategie des Bundes verfolgt das Ziel, möglichst alle Haushalte und Geschäfte in der Schweiz mit einer Bandbreite von 1 Gbit/s abzudecken. Zu diesem Zweck soll ein zeitlich befristetes, staatliches und subsidiäres Förderprogramm geschaffen werden, welches den Ausbau mit der leistungsfähigsten und zukunftssicheren Technologie FTTH in dünn besiedelten, unrentablen Gebieten mitfinanziert. In begründeten Fällen kann der Ausbau auch mit alternativen Technologien erfolgen.
>
> Zur Erreichung dieses Ziels wäre das Förderprogramm mit öffentlichen Mitteln von schätzungsweise 1,4 Milliarden Franken auszustatten, welche sodann über mehrere Jahre verteilt in den Breitbandausbau in unrentablen Gebieten fliessen.

Dieser Zielsetzung schliessen wir uns vollumfänglich an.

Ist erst die Vision «Glasfaser für alle» (ein Ausbau für 99,9%) einmal realisiert, könnte die aktuell gültige ungeliebte Grundversorgung abgeschafft werden. Wenn jeder Haushalt die Wahl zwischen verschiedenen Breitbandangeboten dank einer regulierten Layer 1 Vorleistung hat, braucht es weniger Vorschriften für die Ex-Monopolistin respektive, die Grundversorgungskonzession würde entfallen. Es liesse sich ein «Fairer Breitbandwettbewerb in der ganzen Schweiz» realisieren.

Zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Zweck

Dass die Förderung ausschliesslich für «passive» Infrastrukturen gesprochen werden soll, begrüssen wir. Obwohl in Absatz 2 «passiv» spezifiziert wird (ohne Stromversorgung), spricht der Artikel 1 trotzdem von Funkanlagen. Eine Funkanlage erfordert in jedem Fall Strom. Dies ist widersprüchlich. Die Förderung soll aus unserer Sicht ausschliesslich und exklusiv für den Ausbau von Glasfaser zugute kommen. Funknetze brauchen keine Förderung, denn eine Richtfunkanlage ist vergleichsweise kostengünstig zu erstellen. Zudem ist die Förderung von Funkanlagen kontraproduktiv für das langfristige Ziel «Glasfaser für alle».

Dass 1 Gigabit pro Sekunde «für den Download» ausreichend sein sollen, ist kurzfristig gedacht und deshalb nicht zielführend. Upload-Bandbreite ist heute genauso wichtig; die limitierende Asymmetrie auf Kupfer-basierten Anschlüssen ist ein wichtiger Treiber für den Glasfaser-Ausbau. Vorgeschrieben werden soll die Point-to-Point (P2P) Netztopologie, die höhere symmetrische Bandbreiten als 1 Gigabit bereits heute ermöglicht und flexibel den aktuellen wie künftigen Erfordernissen angepasst werden kann.

Das Ansinnen, mittels Funktechnologie den Förderbedarf zu reduzieren, unterstützen wir nicht. Glasfaser-Anschlüsse haben eine praktisch wartungsfreie Lebensdauer von mehreren Dekaden, während Funkanlagen bereits nach etwa zehn Jahren «End of Life» sind und ersetzt werden müssen. Der Bund soll ausschliesslich in langfristig nutzbare Infrastrukturen investieren. Jegliche Förderung von Funkanlagen soll unterlassen werden.

Art. 2 Grundsätze

Absatz 2: Das vorgeschlagene Förderprogramm mit den Kantonen verursacht einen enormen administrativen Aufwand. Jede Kommune muss sich mit der Glasfaser-Frage befassen, die lokalen Gemeindebehörden sind vielerorts mit der Thematik überfordert. Man sieht bereits heute, wie viel Frust und Kosten im nicht durch den Bund geförderten Bereich entsteht. Consulting-Firmen beraten Verantwortliche von Gemeinden von schlecht bis recht und verdienen sich dabei eine goldene Nase; Swisscom erstickt lokale Glasfaser-Initiativen bereits im Keim (Beispiel: PRIORIS, beinahe wäre ein weiteres Kartellverfahren ausgelöst worden) oder Infrastrukturen sind an den Bedürfnissen des offenen Markts (Open Access) vorbei geplant und gebaut, damit lokale «Königreiche» möglichst lang aufrecht erhalten werden können. Ob man als Endkunde Glasfaser-Abonnemente zum attraktiven Preis von mehreren Anbietern beziehen kann oder aber mit dem überteuerten Angebot eines örtlichen Monopolisten vorlieb nehmen muss, hängt öfters von der Kompetenz oder Eigeninteressen lokaler Gemeindebehörden ab.

Ein Blick auf den komplett aus dem Ruder gelaufenen Glasfaserausbau in Deutschland sollte eigentlich als abschreckendes Beispiel Warnung genug sein: mindestens 250 Firmen tummeln sich in einem deregulierten Glasfaser-Markt, viele stellen eigene finanzielle Interessen über das Gemeinwohl und fördern regionale Monopole mit schlechtem Service. Förderung wird mit zu wenig Auflagen und Vorschriften im Sinne eines offenen Marktes (Topologie, Kostenorientierung) vergeben. Schlimmer noch: die Branche konnte sich nicht mal auf einen gemeinsamen Glasfaser-Standard einigen.

Zustände wie in Deutschland sollte die Glasfaser-Schweiz deshalb unbedingt vermeiden. Gefragt ist deshalb für die Glasfaser-Förderung keine Bottom-Up Strategie wie im Gesetzesentwurf vorgeschlagen, sondern eine Top-Down Strategie. Statt dass es jeder Gemeinde selber überlassen ist, über die Wichtigkeit von Glasfaser nachzudenken und je nach Gutdünken ein Projekt zu lancieren, sollte man auf Stufe Bund die Glasfaser als Service Public betrachten. Glasfaser gehört wie die Stromversorgung einfach dazu. Man sollte sich beim Umzug in einigen Jahren nicht mehr die Frage stellen müssen, ob am neuen Wohnort Glasfaser vorhanden ist oder nicht. «Glasfaser für alle» soll künftig eine Selbstverständlichkeit sein.

Deshalb ist aus unserer Sicht der ganze Fördertopf der Swisscom allein zur Verfügung zu stellen, selbstredend mit der Auflage, bis z.B. 2033 jedes Haus ans FTTH-Netz anzuschliessen. Swisscom hat bewiesen, dass sie in der Lage ist, mehr als 300'000 FTTH-Anschlüsse pro Jahr zu realisieren. Deren FTTH-

Maschinerie mitsamt einheitlichen Standards läuft bestens, es gibt deshalb keinen Grund, Förderprogramme wie vorgeschlagen durchzuführen.

Selbstverständlich braucht es Auflagen für Swisscom: Die Netztopologie P2P sowie die Regulierung der Glasfaser ist zwingend. Nur ein einheitlicher schweizweiter Ausbau überall kann die Prämissen «Glasfaser für alle» und «Fairer Breitbandwettbewerb in der ganzen Schweiz» kosteneffizient erfüllen. Wenn jede Gemeinde wie vorgeschlagen ihr eigenes Süppchen kocht, wird zu viel Reibungsverlust und Leerlauf produziert, und es werden zahllose weisse Flecken auf der Glasfaserkarte verbleiben. Dies widerspricht dem Ziel, das ineffiziente und energiehungrige Kupfernetz möglichst rasch abzuschalten.

Art. 3 Dauer

Ob 7 Jahre ausreichend sind, wenn der ganze Fördertopf der Swisscom allein zur Verfügung gestellt wird, können wir nicht beurteilen. Am Ziel 99,9% Glasfaser-Abdeckung gemäss Bericht zur Hochbreitbandstrategie des Bundes vom 28. Juni 2023 (und entgegen dem vorliegenden Vorschlag) darf hingegen nicht gerüttelt werden.

Art. 4 Höhe des Förderbeitrages

Ohne den administrativen Overhead der Bottom-Up Strategie würden die Fördermittel wesentlich effizienter eingesetzt.

Art. 6 Anteil des Bundes

Die Kostenbeteiligung der Kantone und/oder Gemeinden soll gestrichen werden. Der Bund mit 51% Beteiligung an Swisscom nimmt jedes Jahr seit mehr als einem Vierteljahrhundert Hunderte Millionen Franken Dividende ein, die nicht in die Telekommunikation zurück fliessen. Diese salopp bezeichnete «Monopolrente» entzieht der Volkswirtschaft in insbesondere strukturschwachen Gebieten viel Geld, denn es ist bekannt, dass in Randregionen der Telekommunikationsmarkt nicht spielt. Man zahlt auf dem Land viel mehr für viel weniger Breitband-Leistung. Eine Investition ins Glasfasernetz durch den Bund wäre nicht nur gerecht, sondern scheint geradezu angezeigt, denn der Bund hat jahrzehntelang von der «Monopolrente» profitiert.

Die Breitbandförderung soll deshalb zu 100% durch den Bund finanziert werden.

Art. 7 Finanzierung der Ausgaben des Bundes

Absatz 1: Der Bund verplant Mittel, die es faktisch noch nicht gibt. Es ist keineswegs sicher, dass die Funkkonzessionen genügend Geld einbringen werden, um die Gigabit-Strategie zu finanzieren.

Absatz 2: Der errechnete Förderbedarf beträgt 1,4 Milliarden Franken. Der Vorschlag kürzt diesen willkürlich auf die Hälfte (behauptet: Funktechnologie reicht) und will davon nochmals die Hälfte den Kantonen abwälzen. Das ist weder statthaft noch nachhaltig. Für das Ziel, 99,9% Glasfaser-Abdeckung zu erreichen und damit die Grundlage zur Abschaltung des Kupfernetzes zu schaffen, reichen die vorgeschlagenen 375 Millionen Franken bei weitem nicht. Zudem verursacht die vorgeschlagene Bottom-Up Strategie viel administrativer Leerlauf und vermeidbare Kosten. Würden stattdessen während 5 Jahren die halben Erträge aus der Dividende der Swisscom für FTTH investiert, könnten die Ziele der Hochbreitbandstrategie des Bundes auch tatsächlich erreicht werden.

Art. 8 Voraussetzungen für den Anteil des Bundes am Förderbeitrag

Der vorgeschlagene Prozess ist viel zu kompliziert und verursacht sehr viel Leerlauf und Kosten. Es würde an den Bedürfnissen vorbei produziert, die Komplexität würde enorm erhöht. Der ganze Artikel ist zu streichen.

Art. 9 Mitteilungspflichten von Anbieterinnen und Eigentümerinnen von Infrastrukturen

Keine Einwände, indes wären diese mit einer Top-Down Strategie gar nicht notwendig.

Art. 12 Überprüfung des geförderten Projektes

Das vorgeschlagene Verfahren ist kompliziert, ineffizient, viel zu bürokratisch und zu teuer.

Art. 15 Streitigkeiten im Bereich des Zugangs

Inhaltlich keine Einwände, allerdings ist der Zugang Ex-Ante zu regulieren. Die aktuell gültige Ex-Post Doktrin hilft einem fairen Markt nur bedingt und zeitverzögert. Die Zugangsbedingungen (örtlich, preislich) müssen bereits bei der Vergabe der Förderung festgelegt sein und allen Internet-Providern mitgeteilt werden.

Schlussbemerkung

Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unsere Kernanliegen. Der Verzicht auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Artikeln bedeutet keine Zustimmung der Digitalen Gesellschaft.

Freundliche Grüsse

Erik Schönenberger
Geschäftsleiter

DIGITALE GESELLSCHAFT / CH-4000 BASEL / CH15 0900 0000 6117 7451 1
OFFICE@DIGITALE-GESELLSCHAFT.CH / DIGITALE-GESELLSCHAFT.CH