

Interpellation Müller-Lichtensteig / Bärlocher-Eggersriet / Broger-Altstätten vom 17. Februar 2020

Glasfasernetz – ist St.Gallen bereit für die Zukunft?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 7. April 2020

Mathias Müller-Lichtensteig, Christoph Bärlocher-Eggersriet und Andreas Broger-Altstätten erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 17. Februar 2020 nach der Rolle des Kantons beim Ausbau des Glasfasernetzes und nach dem Stand der Erschliessung.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Ausbau der Fernmelde netze und damit auch des Glasfasernetzes ist im Fernmeldegesetz des Bundes (SR 784.10) und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen geregelt. Allerdings sind diese Regelungen technologie neutral ausgestaltet. Die Wahl des Technologieträgers ist den Fernmeldeanbietern überlassen. Kantonal bestehen keine Regelungen zur Erschliessung der Fläche mit Fernmeldedienstleistungen. Die Regierung setzt sich gegenüber den Service-Public-Anbietern jedoch regelmässig für eine gute Versorgung in der Fläche ein. Entsprechend hat sie etwa die Erhöhung der Datenübertragungsrate im Rahmen des Service-Public-Auftrags des Bundes an die Swisscom unterstützt. Als Inhaberin des Grundversorgungsauftrags ist die Swisscom in der Pflicht, diese Leistung flächendeckend sicherzustellen. Wiederum ist die Swisscom dabei frei in der Wahl des Technologieträgers. Hauptsächlich setzt sie dabei auf die kabelgestützte Übertragung, wohl auch, weil sie in der Vergangenheit stark in diese Infrastrukturen investiert hat und diese deshalb bereits weitgehend vorhanden sind.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Versorgung mit Datenübertragungsleistungen ist, wie einleitend ausgeführt, technologie neutral ausgestaltet. Die Mindestübertragungsleistung ist im Grundversorgungsauftrag des Bundes definiert. Die Mindestgeschwindigkeit für die Übertragung vom Netz zum Nutzer («Download») beträgt ab 1. Januar 2020 10 Megabit pro Sekunde (Mbit/s). Bei der Übertragung vom Nutzer zum Netz («Upload») liegt der Mindestwert bei 1 Mbit/s. Der Grundversorgungsauftrag obliegt der Swisscom.

Die Regierung wurde im Rahmen der Vernehmlassungen zum Fernmeldegesetz und zur Verordnung über Fernmeldedienste (SR 784.101.1) auch zum Umfang des Grundversorgungsauftrags angehört. Im Rahmen der jährlichen Gespräche mit der Swisscom besteht sodann die Möglichkeit, allfällige Lücken zu thematisieren. Über die Mindestversorgung hinaus hat die Regierung keine Strategie formuliert. Der Wettbewerb unter den Fernmeldediensteanbietern funktioniert aus Sicht der Regierung ausreichend und führt dazu, dass weite Teile des Kantons mit Übertragungsangeboten versorgt sind, die weit über den Grundversorgungsauftrag hinausgehen. Zudem haben viele Gemeinden von sich aus den Ausbau des Glasfasernetzes vorangetrieben. Die Regierung hat zudem die St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG in der Eigenerstrategie dazu verpflichtet, die Chancen im Bereich der Dienstleistungen wie Glasfasernetz und Breitbandversorgung zu forcieren. Ein Handlungsbedarf für ergänzende Massnahmen auf Stufe Kanton besteht daher nicht.

2. Bundesweit gibt ein sogenannter Breitbandatlas Auskunft über die Erschliessungsqualität mit Breitbanddienstleistungen.¹ Dabei kann für verschiedene Datenübertragungsgeschwindigkeiten die flächige Abdeckung visualisiert werden. Ebenfalls möglich ist die Darstellung der verfügbaren Anschlussarten wie Glasfaser, Koaxial-Kabel und Kupferdraht sowie Mobilfunknetze, ebenso wie die Anzahl der Leistungsanbieter. Für den Kanton St.Gallen zeigt der Breitband-Atlas etwa für den neuen Grundversorgungsstandard eine sehr hohe Abdeckung von 90 bis 100 Prozent. Für die höchsten Übertragungsraten ist die Versorgung naheliegender nicht gleich hoch.

Eine aktuelle Studie vom Dezember 2019 im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) betrachtet die Breitbanderschliessung für die Betriebe in den Zielgebieten der Neuen Regionalpolitik (NRP; alle Gebiete der Schweiz mit Ausnahme der urbanen Kantone Zürich, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau und Genf). Demnach sind im Jahr 2018 schweizweit 32,2 Prozent der Betriebe mit der schnellsten Anschlusstechnologie (Glasfaser bis ins Haus [FTTH]) erschlossen, im Kanton St.Gallen sind es 29,4 Prozent². Die Verteilung der Anschlusstechnologien ist gemäss der Studie sowohl regional als auch über die Wirtschaftsbranchen sehr heterogen. Grundsätzlich ist die Erschliessung in den städtischen Gebieten höher als in den ländlichen Räumen sowie in der Landwirtschaft und der Industrie geringer als in den Dienstleistungen.

Bezogen auf den Kanton St.Gallen enthält die Studie des SECO folgende Angaben zum Anteil der Anschluss-Technologie FTTH in den Betrieben und den durchschnittlichen Upload- und Download-Kapazitäten in Mbit/s im Jahr 2018:

NRP-Region St.Gallen	Anteil FTTH	Download-Kapazität	Upload-Kapazität
Toggenburg	1,4 %	66,9	26,8
Zürcher Berggebiet (ZH/TG/SG)	6,1 %	117,2	74,2
Sarganserland-Werdenberg	14,2 %	192,2	154,3
ZürichseeLinth	3,2 %	114,5	51,8
Rheintal	< 2 %	81,6	21,2
Wil (SG/TG)	10,4 %	176,2	121,6
Appenzell Ausserrhoden – St.Gallen – Bodensee	61,7 %	648,3	624,8
gesamte Schweiz	32,2 %	388	339

Die Ergebnisse sind regional sehr uneinheitlich sowohl bei der FTTH-Erschliessung der Betriebe als auch bei den durchschnittlichen Übertragungsraten. Im Wesentlichen stechen die Region Appenzell Ausserrhoden – St.Gallen – Bodensee positiv und die Regionen Toggenburg und Rheintal negativ hervor (was allerdings nichts für einzelne Betriebe heissen muss).

Die Angaben der Studie beruhen einzig auf den Erschliessungszahlen der Swisscom. Diese sind zwar insgesamt repräsentativ. Dennoch fehlen Erschliessungsdaten von kleinen regionalen Anbietern. Der Ausbau ist momentan in vielen noch nicht abgedeckten Gemeinden im

¹ Vgl. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/telekommunikation/atlas.html>.

² Quelle: https://regiosuisse.ch/sites/default/files/2019-12/Studie_Breitbanderschliessung_in_den_Zielgebieten_der_NRP.pdf, S. 77 ff.

Gang und die Erschliessung verbessert sich laufend. Darauf deutet auch der Vergleich der Ergebnisse der Studie des SECO mit dem aktuellen Breitbandatlas hin.

3. Ein Vergleich des Bundesamtes für Statistik zeigt, dass der Breitband-Internetzugang der Haushalte im internationalen Vergleich in der Schweiz sowohl im städtischen wie im ländlichen Bereich sehr hoch ist. Die landesweite Abdeckung mit Glasfaser ist hingegen gemäss einer Studie des Bundesamtes für Kommunikation³ in der Schweiz mit 27 Prozent weniger weit fortgeschritten als in den meisten anderen europäischen Ländern, aber trotzdem noch höher als im Durchschnitt der Europäischen Union (20,9 Prozent). Die Zahl der Breitbandkundinnen und -kunden via Glasfaser je 100 Einwohnerinnen und Einwohner («Durchdringungsrate») beläuft sich demgemäss auf 9,7 Prozent, womit die Schweiz 3,7 Punkte über dem OECD⁴-Durchschnitt liegt (Europäische Union: 6 Prozent).
4. Die vorerwähnte Studie des SECO spricht von einer «Erschliessungslücke», wenn das Breitbandangebot in einer Region den Breitbandbedarf der Betriebe in dieser Region nicht zu decken vermag. Da zum Breitbandbedarf jedoch empirische Erhebungen auf regionaler oder gar betrieblicher Ebene fehlen, wurde zur Identifikation allfälliger regionaler Erschliessungslücken deshalb geprüft, welcher Anteil der Betriebe in einer Region (bzw. in der Schweiz) im Jahr 2018 unzureichend erschlossen ist, wenn sie eine Anschlussleistung von mindestens 10 Mbit/s, mindestens 30 Mbit/s, mindestens 80 Mbit/s, mindestens 100 Mbit/s, mindestens 300 Mbit/s oder mindestens 1'000 Mbit/s benötigen. So definiert würden verschiedene Gebiete im Kanton St.Gallen eine Versorgungslücke aufweisen. Für die tatsächliche Versorgungssituation ist jedoch der effektive Bedarf massgebend. Dieser ist von Branche zu Branche und sogar von Unternehmen zu Unternehmen verschieden. Betriebe, die auf eine gute Breitbanderschliessung angewiesen sind, werden von sich aus für die notwendige Erschliessung sorgen. Die effektive Lücke dürfte mithin, wenn überhaupt eine besteht, klein sein.
5. Die Bevölkerung kann sowohl in der Stadt wie auf dem Land mit verschiedenen mobilen und kabelgestützten Technologien erreicht werden. Welche Technologien zum Einsatz kommen, ist den Leistungsanbietern überlassen.
6. Der Kanton St.Gallen fördert den Ausbau des Glasfasernetzes nicht mit speziellen Fördermassnahmen. Für eine direkte Mitfinanzierung von Erschliessungsinfrastrukturen etwa im Rahmen der NRP bestehen weder die gesetzlichen Grundlagen noch die notwendigen substanziellen finanziellen Mittel. Derzeit erachtet die Regierung entsprechende Fördermassnahmen aber auch nicht als notwendig, da der Wettbewerb unter den Leistungsanbietern funktioniert und diese die Erschliessung des Kantons mit Breitband-Dienstleistungen vorantreiben. Diese Anstrengungen werden zum Teil auch von den Gemeinden direkt mit eigenen Ausbauanstrengungen oder indirekt als Teilhaberin oder Eigentümerin von Ortsnetzen unterstützt.
7. Die Fernmeldeunternehmen orientieren sich primär am Leistungsangebot und entscheiden situativ über die Technologie, über die sie dieses Angebot bewerkstelligen wollen. Die Mobiltelefonie der fünften Generation (5G) bietet von der Leistung her eine gute Alternative zur Datenübertragung mittels Glasfaser. Nach Aussage von Swisscom wird 5G jedoch die Glasfasererschliessung nicht obsolet machen.

³ Vgl. <https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/telekommunikation/Zahlen%20und%20Fakten/Studien/der-schweizerische-fernmeldemarkt-im-internationalen-vergleich-stand-2016.pdf.download.pdf/Der%20Schweizerische%20Fermeldemarkt%20im%20internationalen%20Vergleich.pdf>.

⁴ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.