

**Regierungsrat**

Rathaus/Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Herrn Bundesrat Hans-Rudolf Merz  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

7. März 2006

**Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2006 haben Sie uns den Vernehmlassungsbericht zur Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom und den Bericht über mögliche flankierende Massnahmen zur Stellungnahme unterbreitet. Gleichzeitig haben Sie Fragen formuliert, auf die wir gerne eingehen. Vorerst erlauben wir uns aber, grundsätzliche Themen zu behandeln, welche in direktem Zusammenhang mit der Abgabe der Bundesbeteiligung an der Swisscom stehen.

**I. Grundsätzliches zur Sicherstellung der Grundversorgung**

Über eine Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom kann nur dann diskutiert werden, wenn die Sicherstellung der Grundversorgung im Bereich des Fernmeldedienstes weiterhin gewährleistet werden kann.

Ist dies nicht der Fall oder ist die Grundversorgung durch die Abgabe der Bundesbeteiligung gefährdet, so stellt sich zuerst die Frage, ob und wie allenfalls die Grundversorgung auf anderem Wege preiswert sichergestellt werden kann. Das Fernmeldegesetz (FMG<sup>1</sup>) mit dem Konzessionensystem, verbunden mit möglichen Zwangsmassnahmen, ist zwar für den heutigen Ist-Zustand ausreichend, um die Grundversorgung sicherzustellen. Denn zur Zeit liegt ein gut ausgebautes, flächendeckendes Infrastrukturnetz vor. Ob dies aber bei einem Wandel des Grundversorgungsverständnisses und bei einer ausländischen Beteiligung bzw. einem rein ausländischen Grundversorger ebenso gewährleistet bleibt, insbesondere auch im Hinblick auf ausserordentliche Lagen, darf bezweifelt werden.

Bei dieser Auseinandersetzung stellt sich natürlich die Frage des Inhalts der Grundversorgung bzw. was mit der Grundversorgung sichergestellt werden muss. Je nach Sichtweise widersprechen sich die

<sup>1</sup> Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (SR 784.19)

Bedürfnisse und es gilt bei der Abgabe der Bundesbeteiligung einen grösstmöglichen Ausgleich der Interessen zu finden.

Von Service public wird in dieser Stellungnahme nicht gesprochen, denn der Begriff ist zu stark von Emotionen und unterschiedlichen Inhalten geprägt, als darüber eine sachliche Diskussion stattfinden könnte. Vielmehr geht es um die im Gesetz erwähnte Grundversorgung, welche gekennzeichnet ist durch eine funktionierende Infrastruktur und entsprechende Dienstleistungen. Diese haben wirtschafts-, regional- und sicherheitspolitischen Aspekten Rechnung zu tragen und dabei gleichzeitig die finanzpolitische Sicht zu berücksichtigen.

### **1. Wirtschaftspolitische Sicht**

Aus wirtschaftspolitischer Sicht muss die Grundversorgung ein bestmögliches Angebot an Fernmeldedienstleistungen sicherstellen, welches dem aktuellen Stand der Technik entspricht. Dies ist für den Beibehalt eines attraktiven Wirtschaftsstandorts und somit für die Volkswirtschaft unerlässlich. Aufgrund des enormen Fortschrittes im Bereich der Fernmeldetechnik sind für die Sicherstellung dieser Interessen ein grosses Engagement in die Forschung und Investitionen in die Infrastruktur unabdingbar.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass ein staatliches Monopol solche ambitionierten Ziele nicht unbedingt wirtschaftlich erreichen kann. Viel besser eignet sich dafür der funktionierende Wettbewerb, der durch seine Anreize dafür sorgt, dass den Kunden ein bestmögliches Angebot zu tiefstmöglichen Preisen zur Verfügung gestellt wird. Das setzt aber voraus, dass im Bereich der Infrastruktur ein Wettbewerb vorhanden ist, und zwar einer, bei dem mehrere gleichwertige Anbieter auftreten.

### **2. Regionalpolitische Sicht**

Aus der regionalpolitischen Optik muss die Grundversorgung dieses, aus technischer Sicht bestmögliche Angebot flächendeckend und preiswert anbieten können (Art. 92 Abs. 2 BV<sup>1</sup>).

Während in den Zentren, aufgrund der grossen Nachfrage diese Grundversorgung mittels einem funktionierendem Wettbewerb durchaus vorstellbar und teilweise auch schon existent ist, mangelt es diesbezüglich in den ländlichen Gebieten. Damit im Bereich der Fernmeldetechnik kein Gefälle zwischen Stadt und Land aufkommt, bzw. das bestehende nicht noch grösser wird, muss bei einer Privatisierung regulierend in den Wettbewerb eingegriffen werden. Dabei gilt es die schwierige Aufgabe zu erfüllen, einen Wettbewerb zu schaffen, wo aufgrund der Bedingungen (kleiner Markt, grosse Investitionen, gesetzlich festgelegte Preisobergrenze etc.) im Normalfall keiner entstehen würde. Mit einer durchdachten Festlegung der Konzessionsgebiete (Kombination von lukrativen Zentren mit weniger lukrativen ländlichen Gebieten) kann u.a. ein wenig Abhilfe geleistet werden. Jedoch ist damit alleine die Gewährleistung der flächendeckenden Infrastruktur noch lange nicht sichergestellt. Es bedarf weitergehender Massnahmen, damit in diesen „unrentablen“ Gebieten die notwendigen Investitionen von den Wettbewerbsteilnehmern getätigt werden. Ob dann noch von Wettbewerb die Rede sein kann, wird an dieser Stelle nicht behandelt. Ebenso offen muss die Beurteilung des Risikos von Marktversagen bleiben, welches den Bund, aufgrund seiner verfassungsmässigen Verantwortung (Art. 92 BV) dazu zwingen würde, die Aufgabe selber wahr zu nehmen.

<sup>1</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

### 3. Sicherheitspolitische Sicht

Aus sicherheitspolitischen Erwägungen muss die Grundversorgung die Kommunikation in ausserordentlichen Situationen gewährleisten (Art. 47 FMG) und die Persönlichkeitsrechte der Kunden sicherstellen (Art. 46 FMG). Bei der Abgabe der Bundesbeteiligung an der Swisscom, welches als finanzstarkes, börsenkodiertes Unternehmen sich mit allfälligen Übernahmen konfrontiert sieht, könnte die Erfüllung dieser Anforderungen gefährdet sein. Denn bei der Übernahme durch ein ausländisches Unternehmen wird dieses in ausserordentlichen Lagen der Kommunikationssicherheit in der Schweiz kaum erste Priorität beimessen. Gleichgültig ob politisch oder sachlich motiviert wird die Schweiz dadurch abhängig und erpressbar. Um dies zu verhindern müsste der Bund ein paralleles Netz aufbauen und unterhalten, was aus ökonomischer Sicht ineffizient wäre. Der Schutz der Persönlichkeitsrechte wäre noch im grösseren Masse in Gefahr, da das unrechtmässige Weiterleiten von geschützten Daten an Dritte nur mit einem enormen Kontrollaufwand verhindert werden kann. Vertragliche Abmachungen, wie im Bericht vorgeschlagen, sind nur begrenzt geeignet, solch hohe Güter effektiv zu schützen.

### 4. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Grundversorgung eine zu jeder Zeit funktionierende, flächendeckende und dem aktuellen Stand der Technik entsprechende Infrastruktur verlangt, deren Anbieter die verfassungsmässigen Rechte des Einzelnen respektieren.

Mit der Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen der Swisscom wird wohl den wirtschaftspolitischen Aspekten am ehesten Rechnung getragen, da dadurch ein Wettbewerb entstehen kann, der Innovationen fördert. Auch aus finanzpolitischer Sicht vermag die Realisierung derzeit gebundenen Kapitals, zumindest kurzfristig, zu überzeugen. Aus regional- und sicherheitspolitischer Optik scheint die Abgabe aber problematisch, da deren Interessen gefährdet sein können. Ein korrigierendes Eingreifen des Regulators scheint unausweichlich, wobei die vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen die Interessen nur teilweise sicher schützen können und gleichzeitig neue Interessenkonflikte schaffen.

Es gilt zu erwähnen, dass die Beibehaltung des Status quo auch keine längerfristige Lösung darstellt. Aufgrund der restriktiven Haltung des Bundes im Hinblick auf die Geschäftstätigkeit der Swisscom (Verbot der ausländischen Beteiligung an Telekommunikationsgesellschaften mit Grundversorgungsauftrag) und der politischen Verknüpfung, ist der Handlungsspielraum der Swisscom eingeschränkt, womit ihr wirtschaftliches Überleben längerfristig gefährdet sein kann. Somit birgt der Beibehalt des Status quo das Risiko, dass die wirtschafts-, regional-, sicherheits- und auch finanzpolitischen Interessen längerfristig ebenfalls nicht sichergestellt werden können.

## II. Grundsätzliches zur Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom

Für die Abgabe der Bundesbeteiligung sprechen primär finanzpolitische Erwägungen. Dabei steht der Abbau des finanziellen Risikos, welches die Mehrheitsbeteiligung an einem börsenkodierten Unternehmen mit sich bringt, an prominenter Stelle. Dem Verkaufserlös, als weiteres Element, kann nicht das gleiche Gewicht beigemessen werden, denn ihm stehen ausbleibende Erträge gegenüber und das Risiko von Investitionsbeiträgen an die Grundversorgungserbringer (Art. 18 und 19 FMG) bzw., worst case, sogar das Erstellen einer eigenen Infrastruktur (Verantwortung für die Grundversorgung bleibt beim Bund, Art. 92 BV).

An zweiter Stelle stehen die Bedürfnisse der Swisscom, welche sich in einem globalen Markt behaupten muss und dies, aufgrund der politischen Verknüpfung, nur beschränkt tun kann.

An dritter Stelle steht das Interesse an einem Rückzug des Bundes aus privaten Unternehmungen und somit ein Abbau der Interessenkonflikte, welche sich aufgrund der verschiedenen Rollen des Bundes in dieser Funktion gezwungenermassen ergeben (Gesetzgeber, Kontrolleur und Unternehmer).

Gegen den Abbau sprechen insbesondere längerfristige Risiken, welche sich aus regional- und sicherheitspolitischen Erwägungen ergeben und bei einem allfälligen Eintritt den Bund sehr teuer zu stehen kommen. Dabei gilt es zu erwähnen, dass bei Beibehalt des Status quo diese Risiken weiterhin bestehen, wenn auch nicht in derselben Aktualität. Insofern stellen flankierenden Massnahmen eine mögliche Lösung dar. Wie der Bericht aber selber feststellt, können sie die Risiken nicht vollständig beseitigen und zudem schaffen sie neue Interessenkonflikte.

### III. Beantwortung der Fragen

#### 1. Grundsätzliches Einverständnis der Abgabe der Bundesbeiträge am Unternehmen Swisscom?

Aus wirtschafts- und zumindest auch kurzfristig aus finanzpolitischer Sicht scheint alles für die Abgabe der Bundesbeteiligung zu sprechen. Aus regional- und sicherheitspolitischer Sicht scheint die Abgabe aber problematisch, auch mit flankierenden Massnahmen. Die Beibehaltung des Status quo birgt aber auch enorme Risiken und zwar in allen vier Bereichen, weshalb Handlungsbedarf besteht. Insofern stimmen wir einer Abgabe der Bundesbeteiligung zu, unter der Bedingung, dass sowohl die regional- als auch die sicherheitspolitischen Interessen langfristig gewahrt bleiben.

#### 2. Sind flankierende Massnahmen wünschenswert?

Flankierende Massnahmen sind für die Sicherstellung einer dem jeweils aktuellen Stand der Technik entsprechenden, flächendeckenden, auch in Ausnahmesituationen funktionierenden, für den Bund möglichst günstigen Grundversorgung, welche die verfassungsmässigen Rechte der Kunden achtet, unerlässlich.

a) Bei all den vorgeschlagenen, gleichzeitig aber auch kritisierten Massnahmen zur Sicherstellung der Grundversorgung gehen die vorgeschlagenen Varianten zu Lasten einer oder mehrerer anderer politischer Aspekte. Die vorzunehmende Interessenabwägung bzw. Priorisierung muss offen kommuniziert und diskutiert werden.

- Die öffentlich-rechtliche Netzgesellschaft berücksichtigt die regional- und sicherheitspolitischen Aspekte am besten. Damit die wirtschaftspolitischen Interessen ebenfalls Eingang finden, muss der Bund hohe Investitionen tätigen, welche nicht unbedingt durch die zu erwartenden Mieteinnahmen gedeckt werden. Aus finanzpolitischer Sicht wäre zumindest die Gefahr, welche der Status eines Mehrheitsaktionärs mit sich bringt, gebannt. Der Verkaufserlös der Swisscom Aktie würde sich dadurch aber drastisch reduzieren und die Interessen der Swisscom würden vollständig ausser Acht gelassen.
- Bei der regulierten privatwirtschaftlichen Netzgesellschaft wären die sicherheitspolitischen und allenfalls auch die regionalpolitischen Interessen bei einer Übernahme der Swisscom gefährdet. Denn ob auf Vertrag basierende Abmachungen einen Besitzerwechsel standhalten, darf bezweifelt werden. Es stellt sich dabei die grundlegende Frage, ob ein Vertrag das richtige Instrument ist, die Grundversorgung sicherzustellen, wenn davon ausgegangen wird, dass sich der Vertragspartner durch Zahlung einer Konventionalstrafe oder Schadenersatz von dieser Verpflichtung lösen kann. Um der Gefahr der Vertragslösung entgegenzuwirken, bedarf es Eingriffe in die Vertragsfreiheit, was wiederum den finanzpolitischen Interessen und denjenigen der Swisscom zuwiderlaufen würde. Zudem stellt sich dann auch die Frage, ob überhaupt noch von einem Vertrag im Sinne einer gegenseitigen übereinstimmenden Willenserklärung die Rede sein kann.
- Eine Beteiligung des Bundes an Grundversorgungsunternehmen bietet nur dann Gewähr für die Sicherstellung der regional- und sicherheitspolitischen Interessen, wenn eine qualifizierte Mehrheit vorliegt. Auch wenn die Risiken des Mehrheitsaktionärs in diesem Fall nicht gleich gross sind, wie die bestehenden (Markt beschränkt sich auf die Schweiz), so würde sich der Bund gleichfalls wieder unternehmerisch betätigen.
- Bei der befristeten gesetzlichen Übertragung der Grundversorgungspflicht an die Swisscom stellt sich die Frage des Nutzens. Diese Lösung hat nur einen kurzfristigen Fokus und

berücksichtigt primär die Interessen der Swisscom. Denn die Swisscom wird aufgrund ihrer faktischen Monopolstellung so oder so die Grundversorgung erbringen und dies auch wollen. Würde nun dieser Status bis 2012 gesetzlich zementiert, hindert dies andere Anbieter in die Infrastruktur zu investieren, womit eine Abhängigkeit zum faktischen Monopolisten entsteht. Bei einer Übernahme der Swisscom durch eine ausländische Unternehmung wäre dann die Grundversorgung bei einem allfälligen Ausstieg der Swisscom nicht mehr gewährleistet und die politischen Interessen wären mehr als gefährdet.

- b) Die aufgezählten Massnahmen zur Wahrung der Eigenständigkeit, welche insbesondere die sicherheitspolitischen Interessen schützen sollen, vermögen nicht hundertprozentig zu überzeugen.
- Die Sperrminorität des Bundes kann die Übernahme der Swisscom durch ein ausländisches Unternehmen nicht verhindern. Auch wenn der Bund auf den ersten Blick einschneidende, die Interessen der Schweiz widersprechende Massnahmen der Geschäftsleitung verhindern kann, so hat ein internationales Unternehmen genügend andere Möglichkeiten, diesen Interessen zuwider zu handeln, ohne dass sie sich strafbar machen muss. Insofern scheint diese Massnahme sehr ineffizient, da sie zudem den finanzpolitischen und auch den Interessen der Swisscom entgegensteht.
  - Die statutarische Einführung einer Beteiligungsobergrenze bzw. die Verschärfung der Vinkulierungsbestimmung greift relativ stark in die unternehmerische Freiheit ein, da keine Allianzen, Fusionen und dergleichen vollzogen werden können. Es macht aber keinen Sinn, ein Unternehmen in die Freiheit zu entlassen, ohne ihm den nötigen Freiraum für Entfaltung zu geben.
  - Die Volks- und die Gratisaktie sind, wie auch im Bericht schon erwähnt absolut untauglich, um die gewünschte Eigenständigkeit zu bewahren. Zwar würde durch die breite Streuung der Aktientitel eine sofortige Übernahme erschwert, jedoch verhindern kann diese Massnahme nichts.
- c) Der Entscheid ob die Beteiligung an der Swisscom aufgegeben wird, muss politisch gefällt werden, aber der Entscheid wann, und allenfalls auch wie, muss primär nach wirtschaftlichen Kriterien erfolgen, wofür die Bundesversammlung nicht das geeignete Organ darstellt. Aus diesem Grund stehen wir der Kompetenzübertragung an die Bundesversammlung, den Verkaufszeitpunkt zu bestimmen, ablehnend gegenüber.

#### **IV. Schlussfolgerung**

Bei der vorliegenden Diskussion geht es unseres Erachtens weniger um die Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom, sondern um die langfristige Gewährleistung der Grundversorgung im Fernmeldebereich. Wie oben dargestellt besteht Handlungsbedarf, da das wirtschaftlich langfristige Überleben der Swisscom unter den zur Zeit herrschenden Bedingungen aus ökonomischer Sicht fraglich erscheint. Ob die „Entlassung in die Freiheit“, verbunden mit einer oder mehreren flankierenden Massnahmen, das geeignete Mittel darstellt, um die Grundversorgung zu gewährleisten oder ob andere Wege (andere, zusätzliche flankierende Massnahmen) notwendig sind, kann in dieser kurzen Stellungnahme nicht abschliessend beantwortet werden. Sicher ist, dass der Bund bei der Abgabe seiner Beteiligung aktiv werden muss, da der freie Wettbewerb die Grundversorgung im

Fernmeldebereich nicht sicherstellen kann. Sicher ist auch, dass bei den erwähnten und allenfalls auch bei den weiteren flankierenden Massnahmen nicht alle Interessen gleich stark berücksichtigt werden können. Die vorzunehmende Interessenabwägung und Priorisierung muss offen und transparent vorgenommen werden.

Da die Zukunft der Fernmeldedienste aufgrund des raschen Wandels in der Technik mit grossen Unsicherheitsfaktoren versehen ist, und einem Unternehmen, welches sich in diesem dynamischen Bereich behaupten will, ein grosser unternehmerischer Handlungsspielraum zur Verfügung gestellt werden muss, stimmen wir der Abgabe der Bundesbeteiligung grundsätzlich zu, verbinden diese aber mit der Bedingung, dass der Bund alle notwendigen Vorkehrungen trifft, um die Sicherstellung der Grundversorgung unter bestmöglicher Berücksichtigung aller relevanten Interessen auch langfristig zu gewährleisten. Dies erfordert u.U. mehr Engagement, als die vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen vorsehen.

Wir danken für die Gelegenheit der Stellungnahme und hoffen mit unseren grundsätzlichen Überlegungen einen kleinen Beitrag zur Entscheidungsfindung leisten zu können.

Mit besten Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Christian Wanner  
Landammann

sig.  
Dr. Konrad Schwaller  
Staatsschreiber