

Bundesrat
Hans Rudolf Merz
Vorsteher des
Eidgenössischen Finanzdepartements
Bernenerhof
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zürich, 6. März 2006

Vernehmlassung: Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2006 haben Sie uns eingeladen, zur Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG Stellung zu nehmen. Gestützt auf die interne Konsultation bei unseren Mitgliedern und die Behandlung in unseren Gremien äussern wir uns wie folgt:

Zusammenfassung

Gestützt auf die übereinstimmenden Stellungnahmen der Mitglieder im Rahmen der internen Konsultation befürwortet economiessuisse die vorgeschlagene Abgabe der Bundesbeteiligung an der Swisscom klar. Die Grundversorgung ist durch das Fernmeldegesetz und die darauf beruhende Konzession ungeachtet der Besitzverhältnisse gewährleistet. Die vollständige Privatisierung vergrössert den unternehmerischen Spielraum und damit die langfristige Leistungsfähigkeit der Swisscom insbesondere mit dem Einbezug industriell interessierter Partner. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Schaffung einer Volksaktie dient der Gewährleistung der Eigenständigkeit der Swisscom nicht, schmälert aber den zu erzielenden Ertrag der Privatisierung. Sie ist daher abzulehnen. Auch die anderen erwogenen flankierenden Massnahmen sind nicht Ziel führend und abzulehnen. Hingegen ist die Sicherstellung der Kommunikation in ausserordentlichen Sicherheitslagen mit einer konsequenten Entflechtung zu sichern. Die Privatisierung ist eine der grössten Kapitalmarkttransaktionen in der Schweiz und muss entsprechend professionell durchgeführt werden. Der Erlös ist konsequent für den Abbau von Schulden des Bundes zu verwenden.

Gerade im Hinblick auf eine allfällige Volksabstimmung erscheint uns die Beurteilung auch aus einer regionalen Optik wichtig. Ergänzend verweisen wir daher auf die beispielhaft beigelegten Stellungnahmen der Aargauischen Industrie- und Handelskammer, der Chambre de Commerce et d'industrie de Genève, der Chambre de Commerce et d'industrie du Jura, der Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, der Handelskammer beider Basel, der Walliser Industrie- und Handelskammer und der Zürcher Handelskammer. Sie alle befürworten die vollständige Privatisierung der Swisscom, lehnen überwiegend die Schaffung einer Volksaktie ab und erachten die erwogenen flankierenden Massnahmen generell als wenig Ziel führend. Die Sicherstellung der Grundversorgung bis 2012 durch die Swisscom könnte eine Unterstützung im Hinblick auf eine allfällige Volksabstimmung darstellen.

1. Ausgangslage

Mit dem Übergang von der administrierten und monopolisierten Versorgung mit Fernmeldediensten hin zum Wettbewerbsprimat erfolgte im Jahr 1998 nur eine Teilprivatisierung der Swisscom. Die Schweiz ging damit weniger weit als vergleichbare Länder. Die Vernehmlassungsvorlage bringt nun die Weiterführung der Liberalisierung hin zu einem entstaatlichten Telekommunikationsmarkt entsprechend den Gegebenheiten in anderen vergleichbaren Industrieländern.

Eine Vollprivatisierung von Swisscom bringt die ordnungspolitisch klare Trennung zwischen dem Bund als Regulator und den Telekommunikationsanbietern. Dank wirksamen Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt, welcher sich in Preissenkungen, einem breiteren Angebot an neuen Kommunikationsdienstleistungen sowie dem zunehmend intensiveren Infrastrukturwettbewerb zwischen konvergierenden Kommunikationsnetzen (Festnetze, Mobilfunknetze, Kabelnetz etc.) manifestiert, erübrigen sich regulatorische Staatseingriffe zusehends.

Die Erwartung, mit einer Mehrheitsbeteiligung des Bundes die Grundversorgung der Schweiz mit Telekommunikationsdienstleistungen zu sichern oder Ziele auf dem Arbeitsmarkt zu verfolgen (Lehrlingsausbildung, Anstellungsbedingungen, regionale Verankerung), zeigt die in der heutigen Konstellation inhärenten Konflikte. Wenn der Staat diese Erwartungen erfüllen will, muss er entsprechend in die Unternehmensstrategie eingreifen. Die für den langfristigen Erfolg der Swisscom notwendige unternehmerische Freiheit kann so aber nicht gewährleistet werden. Der jüngste Entscheid betreffend der Einschränkung von Auslandsbeteiligungen zeigt auch, dass sich die politische Einflussnahme mindestens kurzfristig auch negativ auf den Börsenkurs und damit die Interessen der Anleger auswirken kann.

Politisch stösst die Abgabe der Bundesbeteiligung allerdings auf Skepsis, wie dies schon frühere Diskussionen zeigten. Entsprechend ist es entscheidend, der Politik und den Stimmbürgern aufzuzeigen, dass unabhängig von den Eigentumsverhältnissen die Grundversorgung, die Kommunikation in ausserordentlichen Sicherheitslagen und die unternehmerische Zukunft der Swisscom gewährleistet sind. Entsprechend prüft der Bundesrat flankierende Massnahmen, welche sich allerdings als überflüssig oder wenig zweckdienlich erweisen:

- Die Grundversorgung wird nicht mit der Aktienmehrheit des Bundes, sondern mit der entsprechenden Konzession gemäss Fernmeldegesetz gesichert. Über den Umfang für deren Erneuerung läuft eine separate Vernehmlassung.
- Die Sicherung der Kommunikation in aussergewöhnlichen Sicherheitslagen erfordert eine Entflechtung der historisch gewachsenen Aufgaben entsprechend der heutigen Gegebenheiten.
- Für die unternehmerische Zukunft kann eine Volksaktie weniger beitragen als eine Investorenstrategie. Diese bedingt eine sorgfältige, professionelle Planung der bedeutenden Kapitalmarkttransaktion, allenfalls mit einer befristeten Beibehaltung einer Minderheitsbeteiligung des Bundes.

2. Ordnungspolitik erfordert die Veräusserung der Bundesbeteiligung

Technologische Fortschritte haben eine zunehmende Konvergenz im Angebot von verschiedenen Kommunikationsnetzen (Fernmeldenetz, Mobilfunknetz, Kabelnetz, Elektrizitätsnetz) ermöglicht und damit wirksamen Wettbewerb an die Stelle vormaliger natürlicher Monopole treten lassen. Der staatliche Regulierungsbedarf beschränkt sich deshalb auf die Sicherstellung des Zugangs zu den Hausanschlüssen (Letzte Meile), in Gebieten wo keine parallelen Netze existieren, auf regionalpolitische Fragen der Grundversorgung sowie wettbewerbsrechtliche Fragen, welche sämtliche Wirtschaftssektoren betreffen. Die Bundesbeteiligung an Swisscom trägt nicht zur Verwirklichung der verfolgten Regulierungsziele bei. Dank dem Wettbewerb auf liberalisierten Telekommunikationsmärkten genügen die Instrumente des Fernmeldegesetzes (FMG) (Interkonnektionspflicht, Ausschreibung der Grundversorgung, Konzessionierung) zur Gewährung von zuverlässigen und erschwinglichen Fernmeldediensten sowie des Kartellgesetzes (KG), sollten allfällige Missbräuche von marktmächtigen Telekommunikationsanbietern auftreten.

Hingegen besteht aufgrund des Staatsanteils an Swisscom ein aus ordnungspolitischer Sicht bedenklicher Interessenkonflikt des Bundes als Gesetzgeber, Regulator und Hauptaktionär. Die Diskussion um die geplanten Auslandbeteiligungen von Swisscom belegt dies deutlich. Überdies dürfte die erwähnte Konvergenz zwischen verschiedenen Kommunikationsnetzen und den darauf erbrachten Diensten in Zukunft diese Interessenkonflikte aufgrund der sektorspezifischen Regulierung noch akzentuieren. Auch wettbewerbspolitisch kann die Bundesbeteiligung am grössten Anbieter am Markt zu Verzerrung führen.

Aus historischen Gründen wird die Kommunikation in aussergewöhnlichen Sicherheitslagen durch die Swisscom gewährleistet, und es besteht eine Verflechtung auch personeller Art. Die gesicherten Netze werden durch die Swisscom betrieben. Hier drängt sich unabhängig von der Frage der Bundesbeteiligung eine Entflechtung auf.

Für *economiesuisse* ist die vollständige Entstaatlichung des Telekommunikationsmarktes ordnungspolitisch folgerichtig und konsequent umzusetzen.

3. Überflüssige flankierende Massnahmen zur Sicherstellung der Grundversorgung

Sachlich besteht zwischen der Veräusserung des Bundesanteils an Swisscom und der Grundversorgung kein Zusammenhang. Dennoch wurden zahlreiche flankierende Massnahmen zu deren Sicherstellung erwogen. Bei der Grundversorgung geht es um verteilungspolitische Ziele, wenn Kostenunterdeckungen in Randregionen zu Versorgungslücken von wesentlichen Kommunikationsdiensten führen. Der wirksame Wettbewerb ist in der Lage, ein flächendeckendes Angebot von erschwinglichen Kommunikationsdiensten zu gewähren. Dies zeigt die breite Verfügbarkeit von Mobilfunk- und Breitbanddiensten, welche innerhalb kurzer Zeit annähernd flächendeckend angeboten werden, ohne Bestandteil der Grundversorgungspflicht zu sein. Sollten die Marktmechanismen in Zukunft bei der Versorgung ganzer Gruppen oder Gebiete versagen, bietet das FMG Instrumente zur Schliessung dieser Versorgungslücken, welche relativ geringe Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen. Insbesondere spielen die Eigentumsverhältnisse am Anbieter, welcher mit der Grundversorgung beauftragt ist, keine Rolle.

Dagegen bringen die vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen keinerlei Verbesserungen gegenüber der heutigen Situation und würden im Falle der Schaffung einer öffentlichen Netzgesellschaft sogar massiv höhere Kosten und gravierendste Wettbewerbsverzerrungen und technische Probleme bei der Erbringung der Grundversorgung hervorrufen. Gerade in der Telekommunikation sind die Netze eng mit den Diensten verknüpft. Bei der Schaffung einer Netzgesellschaft würde sich auch die Frage stellen, wie parallele Netze zum Swisscom-Festnetz zu behandeln wären (Kabelnetze etwa der Cablecom, konkurrierende Telekomnetze etwa von Sunrise, Mobilfunknetze etc.). Der Wettbewerb der Netzinfrastruktur wirkt sich auf die Preise, das Angebot und die Versorgungssicherheit positiv aus.

4. Überflüssige flankierende Massnahmen zur Sicherstellung der Eigenständigkeit

Sämtliche flankierenden Massnahmen zur Sicherstellung der Eigenständigkeit von Swisscom reduzieren den Verkaufserlös der Bundesbeteiligung oder schränken den strategischen Spielraum von Swisscom ein. Namentlich schafft die Ausgabe einer Volksaktie zu einem reduzierten Preis Anreize für spekulative Weiterverkäufe und verfehlt damit das anvisierte Ziel der Beibehaltung einer eigenständigen Swisscom. Das Aufrechterhalten einer Sperrminorität oder spezielle Kontrollrechte (z.B. spezieller Vertreter im Verwaltungsrat) schränken den strategischen Spielraum ein und sind eine grosse Bürde für Swisscom im dynamischen Telekommunikationsmarkt. Die grundlegenden ordnungspolitischen Interessenkonflikte bleiben bestehen und der Bund könnte weiter für die Unternehmensentscheide verantwortlich gemacht werden.

Dagegen resultiert aus der Veräusserung der Bundesbeteiligung zum Marktpreis ein höherer Verkaufserlös, welcher, falls zweckgebunden für den Abbau von Staatsschulden verwendet, eine wesentlich grössere Breitenwirkung als Volksaktien oder gar Gratisaktien entfaltet und zudem die Handlungsfähigkeit des Staates in Zukunft zu erhöhen vermag.

Zur Aufrechterhaltung der nationalen und internationalen Konkurrenzfähigkeit von Swisscom wäre im Sinne einer flankierenden Massnahme ein stabiles Aktionariat anzustreben, welches langfristige Ziele verfolgt und damit zur Aufrechterhaltung von vielfältigen, erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Telekommunikationsdiensten in der Schweiz beiträgt. Dies kann durch Einbezug von Investoren mit einem eigenen industriellen Interesse geschehen. Dazu ist es notwendig, dass die Abgabe der Bundesbeteiligung als eine der grössten Kapitalmarkttransaktionen in der Schweiz sorgfältig, professionell und ausgerichtet auf eine klare Investorenstrategie durchgeführt wird. In diesem Zusammenhang kann sich für eine Übergangszeit die Aufrechterhaltung einer temporären Sperrminorität des Bundes aufdrängen, um die Investorenstrategie durchzusetzen.

5. Verfehlte Übertragung der Entscheidkompetenz über den Zeitpunkt des Verkaufs an das Parlament

Angesichts der täglichen Fluktuationen, welche auf jedem Aktienmarkt auftreten, und der langen Entscheidungswege im Parlament dürfte eine Delegation der Entscheidkompetenz an die Bundesversammlung die Wahl eines für den Verkauf günstigen Zeitpunktes erschweren und damit den voraussichtlichen Verkaufserlös schmälern. Zudem nähren Unsicherheiten im Vorfeld eines solchen Parlamentsentscheids die Erwartungen des Kapitalmarktes und induzieren damit spekulative Fluktuationen.

Der Verkauf der Bundesbeteiligung an Swisscom bedingt eine Änderung des Telekommunikationsunternehmensgesetzes (TUG), welche in jedem Fall einer politischen Legitimation durch einen Parlamentsentscheid bedarf. Die geforderte Sorgfalt und Professionalität während des Veräusserungsprozesses widerspricht einer Delegation operativer Entscheide an das Parlament.

Für die Berücksichtigung unser Anliegen danken wir Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, bestens.

Mit freundlichen Grüssen
economiesuisse

Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Beilagen: erwähnt