

# Staatseigentum gefangen in Telekommunikationsnetzen

## Privatisierung Swisscom

---

29. Mai 2006 Nummer 20/1 7. Jahrgang

# dossierpolitik

---



## Abgabe der Bundesbeteiligung an Swisscom

### Das Wichtigste in Kürze

Nach der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes und der Teilprivatisierung von Swisscom im Jahr 1998 schlägt der Bundesrat vor, den gesamten Bundesanteil an Swisscom zu veräussern. Neben den finanziellen Risiken, welche bei einer Anlage im dynamischen Telekommunikationsmarkt bestehen, gibt der Bund Interessenkonflikte in seiner Rolle als Regulator und Eigentümer als wesentlichen Grund für die Vollprivatisierung von Swisscom an. Die Bundesbeteiligung an Swisscom sei auch als wirtschaftspolitisches Instrument nicht geeignet, um in einem liberalisierten Telekommunikationsmarkt eine gesicherte Grundversorgung mit hoch stehenden Kommunikationsdiensten zu gewährleisten.

### Position von economiesuisse

economiesuisse befürwortet die vorgeschlagene Abgabe der Bundesbeteiligung an der Swisscom AG. In der Telekommunikation sind die Weichen weg vom Monopol hin zum Wettbewerb 1998 gestellt worden. Die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes und die bestehende Teilprivatisierung von Swisscom stellen einen nachhaltigen Erfolg für die Kunden und die Schweizer Wirtschaft dar. Die Befürchtungen zu den Folgen der aktuellen Gesetzesvorlage beruhen auf überhöhten Erwartungen, was die politische Einflussnahme auf Swisscom volkswirtschaftlich leisten kann und soll. Bereits heute ist Swisscom angehalten, ihren gesetzlichen und statutarischen Zweck unternehmerisch und eigenverantwortlich zu verfolgen. Was die Grundversorgung betrifft, so ist diese durch das Fernmeldegesetz und die entsprechende Konzession ungeachtet der Eigentumsverhältnisse gewährleistet. Die vollständige Privatisierung vergrössert den unternehmerischen Spielraum von Swisscom, was auch der Schweizer Wirtschaft zu Gute kommt und Wettbewerbsverzerrungen vorbeugt. Die langfristige Leistungsfähigkeit von Swisscom kann insbesondere durch den Einbezug industriell interessierter Partner gesichert werden. Ein Abbau auf eine Sperrminorität löst zwar nicht alle Interessenkonflikte, ist aber als politisch akzeptabler Zwischenschritt der heutigen Situation vorzuziehen. Als eine der grössten Kapitalmarkttransaktionen in der Schweiz muss die Privatisierung professionell durchgeführt werden. Der Erlös ist konsequent für den Abbau von Schulden des Bundes zu verwenden.

### Vom Monopol zum Wettbewerb – bewährte Weichenstellung vor vielen Jahren

Die Marktöffnung im Jahr 1998 bedeutet in der Schweiz den Übergang von einer administrierten und monopolisierten Versorgung mit Fernmeldediensten hin zum Primat des Wettbewerbs. Im Gleichschritt mit dem europäischen Ausland hat die Liberalisierung eine hohe Marktdynamik ausgelöst. Technische Entwicklungen und ein hohes

Kundeninteresse erlaubten beeindruckende Fortschritte in der Nutzung des Mobilfunks (multimediafähige Handys), in der Datenübertragung (Internetprotokoll, Büroinformatik), aber auch im herkömmlichen Festnetz (ständige Breitbandverbindungen). Gegenwärtig umfassen diese Umwälzungen Unterhaltungsangebote wie das Fernsehen, welche in Zukunft als Dienstleistungsbündel zusammen mit Telefondiensten durch einen Anbieter erbracht wer-

den können.<sup>1</sup> Ein teilweise hohes Konsolidierungstempo bei in- und ausländischen Anbietern ist Ausdruck dieser Marktdynamik.

Mit der Weichenstellung zu Gunsten der Wettbewerbswirtschaft in der schweizerischen Telekommunikation wurde die Teilprivatisierung der vormaligen Telecom PTT zu Swisscom AG verbunden. Seit deren Börsengang wird etwa ein Drittel des Aktienkapitals von privaten Anlegern gehalten. Zwar verpflichtet Artikel 6 des geltenden Telekommunikationsunternehmensgesetzes (TUG) den Bund, die aktien- und stimmenmässige Mehrheit an Swisscom zu halten. Doch der Zweck von Swisscom ist klar unternehmerisch ausgerichtet: Nach Gesetz und Statuten soll Swisscom Fernmelde- und Rundfunkdienste und damit zusammenhängende Dienste im In- und Ausland anbieten. Anders als die anderen staatlich beherrschten Unternehmen hat Swisscom keinen gesetzlichen Leistungsauftrag zu erfüllen. Nach dem gewählten System – ein international bewährtes Modell – landet die Grundversorgungspflicht nur indirekt bei Swisscom: über die Konzessionierung nach Fernmeldegesetz (FMG). Zurzeit laufen die Vorarbeiten für die Ausschreibung zur Erneuerung dieser Konzession. Bereits haben auch andere Anbieter ihr Interesse bekundet, diese Aufgabe zu übernehmen. Die Vergabe wird nach objektiven Leistungskriterien, nicht nach den Besitzverhältnissen zu erfolgen haben.

Dass der Bund in diesem System keine direkte Führung des Unternehmens Swisscom beansprucht, zeigt sich etwa darin, dass er als Hauptaktionär bloss einen einzigen Vertreter in den Verwaltungsrat entsendet. Die Führung wird einem unabhängigen Verwaltungsrat überlassen, dessen Mitglieder sich durch Markt- und Unternehmenskenntnisse auszeichnen. Mit Ausnahme des Staatsvertreters und der zwei Personalvertreter ist keine politische Orientierung dieser Mandatsträger vorgesehen. Mit der Vereinbarung von strategischen Zielen nimmt der Bund allerdings auf die längerfristige Entwicklung Einfluss. Trotz dieses an sich konsequenten Regimes besteht zwischen Marktöffnung und Privatisierungsgrad eine Asymmetrie. Diese soll nach Vorschlag des Bundesrats durch eine Veräusserung der Bundesbeteiligung beseitigt werden. Als Gründe für dieses Anliegen gelten finanzielle und politische Risiken, welche sich aus der technischen Entwicklung und aus dem hohen Konsolidierungstempo auf dem Telekommunikationsmarkt ergeben, sowie die Rollenkonflikte des Bundes als Regulator und Eigentümer. Als Hauptaktionär trägt heute der Bund letztlich das entscheidende Risiko.

<sup>1</sup> Die Konvergenz von Telefonie-, Internet- und TV/Audio- und Videodiensten wird auch als „Triple Play“ bezeichnet. Vgl. hierzu auch „dossierpolitik“ 2005/33, „Regulierung im Kommunikationsmarkt – Technologische Konvergenz als Herausforderung“.

## **Ordnungspolitische Gesichtspunkte:**

### **Schwindender Regulierungsbedarf**

#### **in liberalisierten Telekommunikationsmärkten**

Im Sinne einer wirtschaftsfreien Marktordnung gilt das Wettbewerbsprimat seit der Liberalisierung als Ordnungsprinzip bei der Versorgung mit Telekommunikationsdiensten in der Erwartung, dass die Wahlfreiheit zwischen konkurrierenden Anbietern ein hoch stehendes Angebot an Telekommunikationsdiensten zu erbringen vermag. Seit der Liberalisierung hat sich das Angebot an Kommunikationsdiensten vervielfacht und die Rate von neuen Produkten drastisch erhöht. Die Grafik auf Seite 3 unten veranschaulicht anhand des gleichzeitigen Preiszerfalls von Kommunikationsdiensten die Überlegenheit des Wettbewerbs über die staatlich monopolisierte Erbringung von Fernmeldediensten.

Anstelle der direkten Einflussnahme auf die Versorgung mit Fernmeldediensten beschränkt sich die ordnungspolitische Rolle des Staates im liberalisierten Telekommunikationsmarkt im Wesentlichen auf die Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs, welcher den Druck auf die Anbieter zur kosteneffizienten Erbringung von hoch stehenden Kommunikationsdiensten aufrechterhält. Im Sinne eines disaggregierten Ansatzes der Wettbewerbsregulierung<sup>2</sup> sollten staatliche Eingriffe dabei lediglich Infrastrukturen und Kommunikationsdienste betreffen, die durch einen Anbieter beständig monopolisiert bleiben. In diesem Zusammenhang ist die Netzstruktur der Telekommunikation zentral.

#### **Telekommunikationsmärkte**

##### **mit schwindendem Regulierungsbedarf**

Der Erfolg der Liberalisierung im Interesse der Konsumenten lässt sich nachweisen. Die Telekommunikation wird zunehmend zum normalen Wirtschaftszweig, geprägt durch einen volkswirtschaftlich erfolgreichen Wettbewerb. Die Grafik auf Seite 3 veranschaulicht die Überlegenheit des Wettbewerbs über die frühere staatlich monopolisierte Erbringung von Fernmeldediensten.

Der Wettbewerb multifunktionaler Kabel-, Festnetztelefonie- und Mobilfunknetze reduziert den Bedarf an regulatorischen Staatseingriffen. Die Telekommunikation wird vergleichbar mit anderen Versorgungstätigkeiten wie dem Detailhandel, dem Vertrieb von Treibstoffen oder dem Banken- und Kreditwesen. Aufgrund ihrer Kostenvorteile prägen Grossunternehmen diese Industrien. Gegen Missbräuche stehen wettbewerbsrechtliche Instrumente zur Verfügung: Marktbeherrschende Unternehmen dürfen kei-

<sup>2</sup> Siehe z.B. Brundkreeft, G. und Knieps, G. (2000), Zwischen Regulierung und Wettbewerb – Netzsektoren in Deutschland, Physica Verlag, Heidelberg.

ne missbräuchlichen Preise oder Geschäftsbedingungen durchsetzen (Art. 7 Kartellgesetz), und die Industrie darf nicht durch Abreden den wirksamen Wettbewerb beseitigen (Art. 5 Kartellgesetz). Das Fernmeldegesetz (FMG) verpflichtet marktbeherrschende Telekommunikationsanbieter überdies, ihren Konkurrenten die Durchleitung durch ihre Netze zu kostenorientierten Preisen zu ermöglichen (Art. 11 FMG) und gewährleistet minimale Qualitätsstandards (Art. 6 FMG).

### ***Privatisierung als wichtige Konsequenz – mit zunehmender Dringlichkeit***

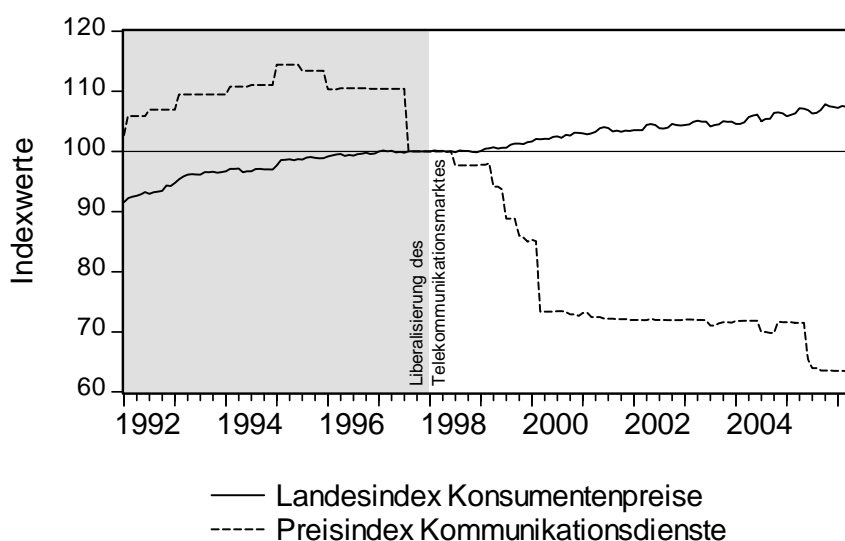
Zum Erfolgsmodell normaler Wirtschaftszweige gehört, dass der Wettbewerb von privaten Akteuren geführt wird, nicht von staatlichen. Eine politische Einflussnahme auf den Wettbewerb über das Mittel einer Beteiligung an einem Unternehmen ist nicht bloss unnötig. Sie wäre aus Sicht der schweizerischen Wirtschaft sogar schädlich. Denn eine politisch motivierte Einflussnahme auf ein Unternehmen beeinflusst immer auch den Wettbewerb, könnte diesen verzerren und steht überdies im Verdacht, ineffiziente Verteilungsentscheide zu treffen oder nicht nachhaltige Strukturen zu unterstützen.

Die Hauptziele im Fernmeldewesen (gemäss Artikel 92 der Bundesverfassung eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung in allen Landesgegenden) werden auf diese Weise weniger optimal verfolgt als in einem konsequenten Wettbewerbsmodell mit zurückhaltender Regulierung. Gewährleistet der Staat einen wirksamen Wettbewerb, so wird der Druck auf die Anbieter zur kosteneffi-

zienten Erbringung von hoch stehenden Kommunikationsdiensten aufrechterhalten. Eine Bundesbeteiligung an Swisscom trägt nichts zur Gewährleistung von zuverlässigen und preiswerten Telekommunikationsdiensten bei. Es erweist sich, dass diese Aussage sowohl gesetzessystematisch Gültigkeit hat (die Versorgungspolitik ist im FMG geregelt) als auch empirisch zutrifft (Swisscom verfolgt in Übereinstimmung mit ihren Rechtsgrundlagen allein unternehmerische Interessen). Die Instrumente des Fernmelde- und Kartellgesetzes genügen als Rahmenbedingungen zur Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs.

Hingegen besteht ein ordnungspolitisch bedenklicher Interessenkonflikt des Bundes als Gesetzgeber, Regulator, Hauptaktionär und Grosskunde. Die wenig transparenten Auseinandersetzungen um die Auslandsbeteiligungen von Swisscom belegen dies deutlich. Die Netzkonvergenz dürfte diese Interessenkonflikte weiter akzentuieren. Denn die Kommunikationsindustrie wendet sich dem so genannten „Triple Play“ zu, d.h. dem gebündelten Angebot von Telefonie, Internetzugang und TV-Diensten. Swisscom wird um einen Ausbau ihrer Medienangebote bemüht sein und verstärkt auch etwa im IT-Geschäft mitwirken. Trotz der bestehenden juristischen und organisatorischen Trennung zwischen den verschiedenen Aufgaben des Staates sind Rollenkonflikte und Abgrenzungsprobleme absehbar. Je nach Ausgestaltung der Medienangebote von Swisscom wäre eine politische Einflussnahme im Licht der Medienfreiheit besonders kritisch. Die Privatisierung erweist sich hier als die deutlich bessere Lösung. Sollte sie

### **Preisentwicklung bei Kommunikationsdiensten**



scheitern, so wäre auch unter geltendem Recht auf die unternehmerische Autonomie des staatlich beherrschten Unternehmens besondere Rücksicht zu nehmen.

### ***Sind die Sorgen der Privatisierungsgegner berechtigt?***

Die gesetzliche Grundversorgung umfasst neben dem Telefondienst den Zugang zu Notrufdiensten, die Versorgung mit öffentlichen Sprechstellen und den Zugang zu den schweizerischen Teilnehmerverzeichnissen. Breitband-Internet gehört heute nicht dazu. Die Preise der Grundversorgung sind per Verordnung reguliert. Mit der Grundversorgungskonzession ist die Auflage verbunden, im Konzessionsgebiet die Dienste der Grundversorgung allen Bevölkerungskreisen anzubieten. Diese Vorgaben erfüllt die Grundversorgungskonzessionärin Swisscom Fixnet seit Jahren. Die Grundversorgungspflicht ist ökonomisch dann relevant, wenn Kostenunterschiede zwischen Regionen oder Bevölkerungsgruppen zu unerschwinglich hohen Preisen für wesentliche Kommunikationsdienste oder gar zu Versorgungslücken führen würden. Eine staatlich abgesicherte Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten entspricht damit einem verteilungspolitischen Ziel.

Es ist nicht ersichtlich, was eine staatliche Beteiligung an Swisscom zur Erreichung des Versorgungszieles beitragen sollte. Ein Grundversorgungskonzessionär ohne Staatsbeteiligung wird die gleichen gesetzlichen Auflagen zu erfüllen haben wie die Swisscom heute. Schon heute könnte die Konzession auch anderen Unternehmen als Swisscom übertragen werden.

In der politischen Diskussion werden an die Grundversorgung wie auch an die Einflussnahme des Bundes auf Swisscom Erwartungen gestellt, welche diese nicht zu leisten vermögen und wozu diese Instrumente nicht geschaffen wurden. So ist die Grundversorgung kein Technologieförderungsprogramm. Die hoch stehende – und über die gesetzliche Grundversorgung weit hinausgehende – Versorgungsleistung von Swisscom und ihren Konkurrenten in Bezug auf die Breitbanddienste kann als neuer Bestandteil der Grundversorgung erwogen werden, stellt aber keinen Grund dar, die Privatisierung von Swisscom zu verhindern.

In der politischen Diskussion sind verschiedene Erwartungen hinsichtlich der Bundesbeteiligung an Swisscom geäußert worden, wie die Sicherung von Arbeitsplätzen, die Unterstützung einer bestimmten Regionalpolitik, die flächendeckende Förderung neuer Kommunikationstechnologien und andere Initiativen von Swisscom im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Es fällt auf, dass diese Erwartungen das heutige Aufgabenportfolio von Swisscom weit übersteigen. Arbeitsmarkt-, Sozial- und Regionalpolitik sollte nach Auffassung der Schweizer Wirtschaft nicht über eine Bundesbeteiligung an einem bestimmten Un-

ternehmen, sondern mit anderen volkswirtschaftlich sinnvollen Rechtssetzungsinstrumenten betrieben werden. Diese Weichenstellung zu Gunsten des im Fernmeldegesetz regulierten Wettbewerbs hat die schweizerische Telekommunikation, wie erwähnt, bereits hinter sich. Es wäre widersprüchlich, einen Zusammenhang dieser Anliegen mit der Privatisierung herzustellen.

Zu den sicherheitspolitischen Aspekten ist zu berücksichtigen, dass die Entflechtung zwischen Swisscom und den für die Sicherheit verantwortlichen Organen im Gange, wenn auch noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Diese Herausforderungen sind indessen lösbar, sei es gestützt auf das Fernmeldegesetz, über vertragliche Vereinbarungen mit Fernmeldediensteanbietern wie Swisscom und bei Bedarf durch weitere eigene Infrastrukturen solcher Organisationen.

### **Ausgestaltung der Privatisierung und allfällige Zwischenlösungen**

In der politischen Diskussion gingen bisher Fragen um die konkrete Umsetzung einer Privatisierung von Swisscom etwas unter. Das zur Debatte stehende Transaktionsvolumen beträgt gemessen am gegenwärtigen Aktienkurs etwa 16 Mrd. Franken und würde zu einer der grössten Kapitalmarkttransaktionen in der schweizerischen Börsengeschichte führen. Angesichts des Umfangs der Transaktion sowie der täglichen Fluktuationen am Aktienmarkt bedarf die Privatisierung von Swisscom einer professionellen Ausgestaltung.

Für Swisscom sollte ein stabiles Aktionariat gefunden werden, welches mit dem Unternehmen langfristige Ziele verfolgt. Die Erfahrungen aus Dänemark oder den Niederlanden legen nahe, dass infolge der geringen Grösse des schweizerischen Kapitalmarkts ein gewichtiger Teil solcher Anleger aus dem Ausland stammen dürfte. Es sollte hingegen verhindert werden, dass sofort kurzfristig orientierte Investoren Swisscom zerschlagen, da damit Unternehmenswerte zerstört würden. Dies kann auf verschiedenen Wegen verhindert werden. Dazu gehört unter anderem auch die gezielte Suche nach Investoren mit eigenen komplementären Interessen. Mit diesen könnten etwa eingeleitete industrielle Kooperationen ausgebaut und abgesichert werden.

Die direkte Vollprivatisierung ist auf starke Kritik gestossen. Falls Zwischenlösungen politisch notwendig sind, stehen als Lösungsfelder des Privatrechts wie auch des öffentlichen Rechts insbesondere folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- eine vorübergehende Sperrminorität des Bundes von 33 Prozent der Aktien, evtl. ergänzt durch eine verstärkte Vinkulierung;

- Stimmrechtsaktien;
- vertragliche Bedingungen und Auflagen an die neuen Hauptaktionäre bzw. unter ihnen, eventuell verbunden mit einer Stiftung;
- gesetzliche Kontroll- oder Sonderrechte des Bundes unabhängig vom Aktienanteil.

Solche Schritte können die Interessenkonflikte nicht voll lösen, da immer noch ein Staatseinfluss verbleibt. Einige dieser Lösungen könnten auch im Widerspruch mit Grundsätzen effizienter Kapitalmärkte stehen („one share one vote“, Verzicht auf staatliche „golden shares“). Der Blick ins Ausland zeigt jedoch, dass verschiedene Zwischenlösungen den Privatisierungsbestrebungen keinen Abbruch getan oder diese sogar ermöglicht haben. Ein Zwischenschritt ist daher dem heutigen Zustand klar vorzuziehen.

#### ***Verwendung des Verkaufserlöses***

Der Verkaufserlös aus der Veräusserung der Beteiligung des Bundes an Swisscom oder von Teilen davon sollte für die Reduktion der Staatsschuld auf Bundesebene eingesetzt werden, damit die „Entstaatlichung“ von Swisscom eine grösstmögliche Breitenwirkung entfalten kann.

### **Kommentar**

Die Beurteilung der Abgabe der Bundesbeteiligung an Swisscom läuft letztlich auf die Frage nach der Rolle des Staates in einem beliebigen Markt wie jenem für Telekommunikationsdienste hinaus. Dabei wurde bereits mit der Marktöffnung Ende der 90er-Jahre dem freien Wettbewerb der Vorzug gegeben. Dies mit Erfolg, denn der Wettbewerb ist einerseits eine theoretisch und empirisch fundierte Institution zur effizienten Allokation von knappen Ressourcen (statisch), andererseits auch ein Anreizmechanismus und Entdeckungsverfahren zur Generierung von technischen und organisatorischen Fortschritten (dynamisch). Gerade die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes liefert ein Beispiel für die Überlegenheit des Wettbewerbs über die staatlich regulierte Versorgung.

Staatseingriffe in die Wirtschaftsfreiheit sind nur dann gerechtfertigt, wenn beständige und erhebliche Marktunvollkommenheiten existieren. Solches Marktversagen fehlt im heutigen Telekommunikationsmarkt. Die technologische Konvergenz in leitungsgebundenen und funkbasierten Telekommunikations- und Kabelnetzen hat einen Infrastrukturwettbewerb ermöglicht, welcher sich nicht nur auf die Übertragungsnetze, sondern zu weiten Teilen auch auf die Anschlussnetze („letzte Meile“) erstreckt. Mobilfunk- und Breitbandangebote, welche nie Bestandteil der Grundversorgungspflicht waren, wurden im Wettbewerb innert kurzer Zeit annähernd flächendeckend bereitgestellt. Sollten sich dennoch Versorgungslücken oder Missbräuche von marktbeherrschenden Telekommunikationsanbietern ergeben, bestehen mit der Grundversorgungspflicht in der Fernmeldegesetzgebung und mit der Kartellgesetzgebung taugliche und bewährte Grundlagen für korrigierende Staatseingriffe. Die Bundesbeteiligung an der Swisscom trägt zur Verwirklichung dieser wirtschaftspolitischen Ziele nichts bei, sondern steht im Widerspruch dazu.

Wie auf jedem anderen Markt braucht es eine Trennung zwischen dem Staat als Regulator und den Marktteilnehmern. Ansonsten liegt die Gefahr von Interessen- und Rol-

lenkonflikten des Bundes auf der Hand, denn er ist Regulator des Telekommunikationsmarktes, Aufsichtsbehörde über die Fernmeldediensteanbieter, Wettbewerbsbehörde, Grosskunde und Hauptaktionär von Swisscom. Ironischerweise hat sich dieses ordnungspolitisch bedingte Staatsversagen gerade am intransparenten und widersprüchlichen Entscheidungs- und Kommunikationsverlauf offenbart, als der Bundesrat seinen Willen zur Veräusserung der Bundesbeteiligung gebildet hat.

---

### **Rückfragen:**

[thomas.pletscher@economiesuisse.ch](mailto:thomas.pletscher@economiesuisse.ch)