

**Vernehmlassungsbericht zur Abgabe
der Bundesbeteiligung am
Unternehmen Swisscom AG**

Bern, 25. Januar 2006

Übersicht

Mit dieser Vorlage stellt der Bundesrat die Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG zur Diskussion. Verschiedene Faktoren sprechen aus Sicht des Bundesrates für eine Abgabe. Es sind zum einen Gründe, die bereits im Rahmen des Gesamtpakets Post / Swisscom von 2001 genannt wurden, nämlich dass Swisscom für den Bund eine grosse und nicht diversifizierte Anlage darstellt, dass die Grundversorgung in der Fernmeldegesetzgebung breit abgesichert ist und dass die Chancen von Swisscom auf Behauptung im dynamischen Telekommunikationsmarkt gewahrt werden müssen. Zum anderen kommt hinzu, dass Swisscom in den letzten Jahren zur Kompensation des absehbaren Umsatzrückgangs beim Inlandgeschäft seine Bestrebungen für eine Expansion ins Ausland intensiviert hat. Diese Strategie ist für den Bund, der sich aufgrund seiner Verantwortung gegenüber den Steuerzahlenden risikoavers zu verhalten hat, problematisch; dies gilt besonders dann, wenn Swisscom sich an einem ausländischen Unternehmen mit Grundversorgungsauftrag beteiligen will. Der Bundesrat will Swisscom möglichst viele strategische Optionen offen halten, was jedoch bedingt, dass er seine Beteiligung weniger risikoaversen Aktionären abgibt. Auch die sicherheitspolitischen Interessen des Bundes sind mit den bestehenden rechtlichen Regelungen ohne Bundesbeteiligung an Swisscom gewahrt. Zudem erlaubt die Abgabe der Beteiligung die Beseitigung bestehender Interessens- und Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Rollen des Bundes als Gesetzgeber, Regulator und Hauptaktionär.

Durch die Aufhebung der Absätze 1 und 2 von Art. 6 des Bundesgesetzes vom 30. April 1997 über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG) entfällt das Mehrheitserfordernis des Bundes am Unternehmen Swisscom. In einer neuen Übergangsbestimmung (Art. 28a) des TUG wird dem Bundesrat die Zuständigkeit für den Verkauf der Bundesbeteiligung und die Umwandlung der Gesellschaft in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft zugewiesen. Somit wird der Bundesrat ermächtigt, die Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom zu veräussern; er ist jedoch nicht verpflichtet, dies unverzüglich zu tun und kann z.B. im Falle eines ungünstigen Börsenumfeldes mit dem Verkauf zuwarten.

Die Grundversorgung ist durch die bestehende Fernmeldegesetzgebung breit abgesichert. Die Aufhebung des TUG im Zuge der Abgabe der Mehrheitsbeteiligung hat somit keinen Einfluss auf die Erbringung der Grundversorgung.

Zur Abgabe der Aktien beabsichtigt der Bundesrat eine öffentliche Sekundärplatzierung, analog dem „Initial Public Offering“ von 1998, kombiniert mit einer Volksaktie, d.h. einem grosszügigen Angebot für Kleinaktionäre. Damit will der Bundesrat das Aktionariat von Swisscom breit streuen, um die Unabhängigkeit des Unternehmens so weit als möglich zu wahren.

Der Bundesrat hat mögliche flankierende Massnahmen evaluiert; diese werden den Vernehmlassungsteilnehmern in einem separat beigelegten Bericht über mögliche flankierende Massnahmen unterbreitet. Mit Ausnahme der Volksaktie bilden sie zur Zeit jedoch nicht Teil des bundesrätlichen Konzepts.

1 Ausgangslage

1.1 PTT-Reform 1997

Im Rahmen der Legislaturplanung 1991-1995 beschloss der Bundesrat, im Bereich der Kommunikation eine Öffnung des Marktes unter Gewährleistung der Grundversorgung in die Wege zu leiten. Gleichzeitig sollte die Wettbewerbsfähigkeit des Kommunikationsstandortes Schweiz und der damaligen PTT-Betriebe gestärkt werden. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass die Post- und Telekommunikationsmärkte weltweit in beträchtlichem Tempo dem freien Wettbewerb geöffnet, Monopole aufgehoben oder zumindest gelockert wurden, neue Anbieter auftraten und der Kampf um Marktanteile stark zunahm.

Mit der Totalrevision des PTT-Organisationsgesetzes wurden die PTT-Betriebe darauf hin in zwei selbständige Unternehmungen umgewandelt. Die Post weist heute die Form einer rechtlich selbständigen Anstalt auf, während die Telekommunikationsunternehmung Swisscom als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ausgestaltet wurde. Als logische Folge dieser Konzeption wurden separate Organisationsgesetze für die Post und die Telekommunikationsunternehmung geschaffen: das Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Postorganisationsgesetz, POG)¹ und das Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG)².

Das TUG legt fest, dass Swisscom eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist, deren Organisation sich nach besagtem Gesetz, den Statuten und den aktienrechtlichen Vorschriften richtet (Art. 2). In Art. 3 ist der Zweck der Unternehmung geregelt, nämlich im In- und Ausland Fernmelde- und Rundfunkdienste sowie damit zusammenhängende Produkte und Dienstleistungen anzubieten. Gemäss Art. 6 muss der Bund die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der Unternehmung halten; er legt jeweils für vier Jahre fest, welche Ziele er als Hauptaktionär erreichen will.

Gleichzeitig mit der Trennung und Verselbständigung von Post und Swisscom schuf der Gesetzgeber neue Rahmenbedingungen für die Post- und Telekommunikationsmärkte: das Postgesetz vom 30. April 1997 (PG)³ und das revidierte Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG)⁴.

Die Revision des FMG war notwendig, weil die technischen Neuerungen, die Globalisierung der Märkte und die weltweiten Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen zu völlig neuen Marktstrukturen geführt hatten. Mit dem revidierten FMG schuf der Gesetzgeber primär eine Rahmenordnung, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz stärkt und die langfristige Sicherstellung und Finanzierung der Grundversorgung erlaubt. Das Fernmeldegesetz ist ein Marktgesetz mit einem Konzessionssystem. Der zweckbestimmende Artikel 1 umschreibt die Absichten des Bundes mit diesem Gesetz: der Bevölkerung und der

1 SR 783.1

2 SR 784.11

3 SR 783.0

4 SR 784.10

Wirtschaft sollen vielfältige, preiswerte, qualitativ hochstehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmeldedienste angeboten werden (Abs. 1). Dabei soll insbesondere eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewährleistet (Abs. 2 lit. a), ein störungsfreier, die Persönlichkeits- und Immaterialgüterrechte achtenden Fernmeldeverkehr sichergestellt (Abs. 2 lit. b), und ein wirksamer Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten ermöglicht werden (Abs. 2 lit. c).

1.2 Verbindungen zwischen dem Bund und Swisscom

Aufgrund der PTT-Reform von 1997 und der begleitenden Marktreformen kommen dem Bund bezüglich Telekommunikation drei verschiedene Rollen zu. Er ist zugleich Gesetzgeber, Regulator im Telekommunikationsmarkt und Mehrheitsaktionär der Swisscom.

Der Bund als Gesetzgeber

Der Bund, insbesondere die Bundesversammlung als Gesetzgeberin, kann zur Zeit die Rahmenbedingungen für Swisscom und den Telekommunikationsmarkt über zwei gesetzliche Kanäle beeinflussen: das Telekommunikationsunternehmensgesetz (TUG) und das Fernmeldegesetz (FMG). Das TUG regelt im wesentlichen das Verhältnis zwischen dem Bund als Mehrheitsaktionär und der Swisscom als Telekommunikationsunternehmung des Bundes. Das Fernmeldegesetz (FMG) regelt die Rahmenbedingungen für alle in der Schweiz aktiven Telekommunikationsunternehmungen. Swisscom ist die grösste unter diesen, wird aber im Gesetz nicht explizit erwähnt.

Der Bund als Regulator

Mit der Marktöffnung per 1998 wurde die Monopolstellung der ehemaligen PTT im Bereich Telekommunikation aufgehoben. Die Ermöglichung eines wirksamen Wettbewerbs ist eines der erklärten Ziele des Fernmeldegesetzes. Die Auswirkungen eines funktionierenden Wettbewerbs sind hinreichend bekannt: Senkung der Preise im relevanten Markt, Verbesserung der Qualität der betreffenden Produkte oder Dienstleistungen und Förderung der Innovation verbunden mit Investitionen in neue Technologien und Produkte. Diese Effekte liegen im Interesse der Kunden: sie kommen in den Genuss von billigeren, besseren und neuartigen Leistungen. Dies ist nicht nur für die Privatkunden, sondern v.a. auch für den Wirtschaftsstandort Schweiz von zentraler Bedeutung.

Aus verschiedenen Gründen (u.a. Gewährleistung einer flächendeckenden Grundversorgung, Gewährleistung des Netzzugangs, Beschränktheit der Funkfrequenzen) muss der geöffnete Telekommunikationsmarkt reguliert werden. Diese Aufgabe ist per Gesetz der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom) als unabhängige Regulierungsbehörde zugewiesen. Die Hauptaufgaben der ComCom sind:

- die Erteilung der Grundversorgungskonzession,

- die Vergabe von Konzessionen für die Fernmeldediensteanbieterinnen und von Konzessionen für die Nutzung des Funkfrequenzspektrums,
- die Verfügung der Interkonnektionsbedingungen, wenn die Diensteanbieterinnen keine Einigung erzielen,
- die Genehmigung des nationalen Frequenzzuweisungsplans und der nationalen Nummerierungspläne sowie
- die Regelung der Modalitäten der Nummernportabilität und der freien Wahl der Diensteanbieterin.

Ausserdem hat die ComCom bei Verletzung des anwendbaren Rechts die Kompetenz, entsprechende Massnahmen zu verfügen und gegebenenfalls die Konzession zu entziehen. Die ComCom unterliegt keinen Weisungen des Bundesrates, ihre Mitglieder werden jedoch durch ihn gewählt.

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) bereitet die Entscheide der ComCom vor und führt sie aus. Zudem registriert es die Anbieterinnen von Fernmeldediensten und hat dafür zu sorgen, dass diese ihren Pflichten nachkommen. Im Weiteren verwaltet das BAKOM das Frequenzspektrum und die Adressierungselemente. Auch hat die ComCom das Bundesamt ermächtigt, nicht öffentlich auszuschreibende Fernmeldekonzessionen zu erteilen, so z.B. für Dienste auf leitungsgebundenen Netzen. Bei diesen Konzessionen kann das Amt sämtliche notwendigen Massnahmen treffen.

Der Bund als Mehrheitsaktionär der Swisscom

Der Bund verfügt heute in seiner Funktion als Mehrheitsaktionär und gestützt auf die spezialgesetzlichen Regelungen des TUG über drei Instrumente zur Wahrung seiner Eignerinteressen: die Beherrschung der Generalversammlung, die strategischen Ziele des Bundesrates und die Abordnung eines Staatsvertreters in den Verwaltungsrat von Swisscom.

Beherrschung der Generalversammlung

Der Bund kontrolliert dank seiner Aktienmehrheit die Generalversammlung und damit sämtliche Geschäfte, die in deren Zuständigkeitsbereich liegen. Dazu zählt namentlich die Wahl und gegebenenfalls die Abwahl der Verwaltungsratsmitglieder. Der Verwaltungsrat ist als oberstes Führungsorgan des Unternehmens konzipiert und trägt gegenüber der vom Bund beherrschten Generalversammlung die volle Verantwortung.

Die strategischen Ziele des Bundesrates

Der Bundesrat legt gemäss TUG Art. 6 Abs. 3 für jeweils vier Jahre fest, welche Ziele er mit seiner Beteiligung an der Unternehmung erreichen will. Diese Ziele stellen somit die Erwartungen dar, die der Bund als Eigentümer gegenüber dem Unternehmen hat. Gleichzeitig bindet sich der Mehrheitsaktionär gegenüber der Unternehmung und schafft damit Transparenz und Stabilität.

Die laufenden strategischen Ziele wurden vom Bundesrat im Dezember 2005 verabschiedet und gelten für die Periode 2006-2009⁵. Sie enthalten die allgemeine

⁵ Vgl. Anhang 1

Ausrichtung des Unternehmens, finanzielle und personelle Ziele sowie Leitplanken für Kooperationen und Beteiligungen.

Das Kapitel über die allgemeine Ausrichtung des Unternehmens hält die Ziele des Bundesrates für die einzelnen Gruppengesellschaften von Swisscom fest. Weiter wird erwähnt, dass Swisscom wettbewerbsfähig bleiben, betriebswirtschaftlich geführt werden und kundenorientiert arbeiten soll. Was die Grundversorgung betrifft, erwartet der Bundesrat, dass Swisscom diese sicherstellt und sich für eine zukünftige Konzession, welche die Weiterführung dieser Aufgabe ermöglicht, bewirbt. Weitere Bestimmungen zur Grundversorgung sind in den strategischen Zielen nicht enthalten. Die finanziellen Ziele umfassen Vorgaben zur Sicherung des Unternehmenswertes, zur Ausschüttungspolitik sowie eine Bestimmung über die maximal mögliche Verschuldung des Unternehmens. Swisscom soll demgemäss frei verfügbare Mittel den Aktionären ausschütten und die ausschüttbaren Reserven auf höchstens eine Milliarde reduzieren. Zudem muss sie die Nettoverschuldung auf höchstens das Anderthalbfache des EBITDA⁶ gemäss konsolidierter Rechnung begrenzen. In den personellen Zielen wird u.a. festgehalten, dass der Bundesrat eine fortschrittliche und sozialverantwortliche Personalpolitik und eine zeitgemässe Lehrlingsausbildung erwartet. Der Abschnitt über Kooperationen und Beteiligungen legt fest, dass Swisscom Beteiligungen nur eingeht, wenn diese langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen, führungsmässig gut betreut werden können und dem Risikoaspekt genügend Rechnung tragen. Swisscom darf sich nicht an ausländischen Telekommunikationsgesellschaften mit einem Grundversorgungsauftrag beteiligen. Übrige Beteiligungen im In- und Ausland sind jedoch möglich, wenn sie das Kerngeschäft im Inland unterstützen oder eine andere strategisch-industrielle Logik aufweisen. Swisscom hat aufgrund der Bestimmungen zu den finanziellen Zielen aus heutiger Sicht einen maximalen zusätzlichen Verschuldungsspielraum von rund 5 Milliarden. Damit schränkt der Bund während der Übergangsfrist bis zum Verkauf seiner Beteiligung seine Risiken auf ein für ihn akzeptables Mass ein.

Im Falle von signifikanten Änderungen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder technologischen Rahmenbedingungen kann der Bundesrat die strategischen Ziele nach Rücksprache mit Swisscom anpassen.

Der Verwaltungsrat hat dem Bundesrat am Ende jedes Geschäftsjahres über die Erreichung der strategischen Ziele Bericht zu erstatten. Die Prüfung der Zielerreichung wird anhand eines mit Swisscom vereinbarten Kennzahlensystems durchgeführt.

Die strategischen Ziele sind von der Strategie der Unternehmung selbst zu unterscheiden. Der Hauptaktionär soll sich auf die grundsätzliche Ausrichtung beschränken und die operative Führung der Unternehmung den dafür vorgesehenen Organen überlassen. Die strategischen Ziele fliessen somit in die Unternehmensstrategie der Swisscom AG ein.

Staatsvertreter im Verwaltungsrat

Gemäss Statuten der Swisscom darf der Bund zwei Vertreter in den Verwaltungsrat abordnen, wobei zur Zeit nur ein Bundesvertreter im Verwaltungsrat Einsitz nimmt. Die vom Bund abgeordneten Verwaltungsratsmitglieder haben dieselben Rechte und

⁶ Die englische Abkürzung EBITDA bezeichnet das Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen (Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization).

Pflichten wie die von der Generalversammlung gewählten Mitglieder (Art. 762 Abs. 3 OR).

Die direkte Einsitznahme des Bundesvertreters im Verwaltungsrat ist ein weiteres Instrument des Bundes zur Sicherung seiner Interessen. Aufgabe des Bundesvertreters ist es, den Bund über die jeweilige Lage der Swisscom umfassend zu informieren und auf entsprechende Instruktion des Bundesrates hin dessen Vorstellungen zu wichtigen Fragen direkt in den Verwaltungsrat einzubringen. Der Verwaltungsrat ist aber nicht an die Instruktion des Bundesrates gebunden. Er kann sich über diese hinwegsetzen, falls eine Mehrheit seiner Mitglieder die Meinung des Hauptaktionärs nicht unterstützt.

Zielkonflikt zwischen den verschiedenen Rollen des Bundes

Die Kombination der verschiedenen Einfluss-, Mitbestimmungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten (Regulierung und Aufsicht, Zielvorgaben, Entsendung von Vertretern in den Verwaltungsrat, Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte an der GV etc.) ist nicht unproblematisch. Der Bund muss zwischen seinen Interessen als Regulator und Gesetzgeber einerseits (tiefe Preise, hohe Qualität, breite Verfügbarkeit neuer Technologien, oder allgemeiner: Schaffung guter Rahmenbedingungen für die gesamte Wirtschaft) und seinen Interessen als Mehrheitsaktionär von Swisscom andererseits (Sicherung des Unternehmenswertes) abwägen. Zielkonflikte sind aufgrund der z. T. gegenläufigen Interessenlagen und Betrachtungsweisen (gesamt- oder betriebswirtschaftlich), welche diese verschiedenen Funktionen für den Bund mit sich bringen, nicht zu vermeiden. Eine Beschränkung auf die zwingenden, staatlichen Funktionen des Gesetzgebers und des Regulators würde diesbezüglich Klarheit für alle Beteiligten schaffen.

1.3 Gesamtpaket Post / Swisscom AG 2001

Eine Flexibilisierung des Mehrheitserfordernisses an Swisscom strebte der Bundesrat bereits 2001 im Rahmen des Gesamtpakets Post / Swisscom AG an. Gemäss der damaligen Vernehmlassungsvorlage sollte der Bundesrat mittels einer Verfassungsbestimmung die Kompetenz erhalten, über Art und Umfang der Beteiligungen an konzessionierten Telekommunikationsunternehmen zu entscheiden. Die damit einhergehende Aufhebung der gesetzlich verankerten Bundesmehrheit an Swisscom wurde mit drei Hauptargumenten begründet: der Wahrung volkswirtschaftlicher Chancen (insbesondere Entwicklungschancen für Swisscom), der Reduktion des finanziellen Risikos für den Bund und die Tatsache, dass die Grundversorgung dank der Fernmeldegesetzgebung auch ohne Bundesmehrheit an Swisscom sichergestellt ist.

- Wahrung volkswirtschaftlicher Chancen

Der europäische Telekommunikationssektor entwickelte sich am Ende des letzten Jahrhunderts mit grosser Geschwindigkeit. Gleichzeitig fanden in wesentlichen Marktsegmenten rasche Konzentrationsprozesse statt. Vor diesem Hintergrund erachtete es der Bundesrat zur Stärkung des schweizerischen Wirtschaftsstandortes und zur langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze im Telekommunikationsbereich als wichtig, dass der Bund als Hauptaktionär der Swisscom rasch auf Marktveränderungen reagieren und insbesondere vermeiden kann, dass die

Swisscom AG oder einzelne ihrer Tochtergesellschaften aufgrund ihrer eingeschränkten Allianzfähigkeit die für das langfristige Überleben kritische Grösse nicht erreichen.

- *Reduktion des finanziellen Risikos*

Die gesetzliche Verankerung der Mehrheitsbeteiligung setzte den Bund nach Auffassung des Bundesrates einem zu grossen, nicht diversifizierten Risiko aus. Deshalb schien ihm auch aus rein finanzieller Sicht eine deutliche Reduktion des Bundesanteils angezeigt.

- *Sicherstellung der Grundversorgung*

Die Grundversorgung war bereits 2001 durch das FMG breit abgesichert und dementsprechend auch ohne die Beteiligung des Bundes an der Swisscom AG sichergestellt.

Ausgestaltung der Vorlage

Mit dem vorgeschlagenen neuen Absatz 4 in Art. 92 der Bundesverfassung sollte dem Bundesrat die Kompetenz gegeben werden, über Art und Umfang von Beteiligungen an konzessionierten Telekommunikationsunternehmungen zu entscheiden. Damit hätte er zu einem geeignet erscheinenden Zeitpunkt und bei Notwendigkeit seine Beteiligung an Swisscom abgeben können. Die Verfassungsbestimmung liess aber die Möglichkeit einer Minderheitsbeteiligung offen. Zur Absicherung der volkswirtschaftlichen Risiken (Verschiebung von Entscheidzentren und von wertschöpfungsintensiven Arbeitsplätzen ins Ausland) wurden befristete, in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung festgelegte Kontrollrechte zur Diskussion gestellt.

Die auf acht Jahre nach Abgabe der Bundesmehrheit befristeten Kontrollrechte hätten dem Bundesrat zu gewissen Geschäftsvorfällen bei Swisscom ein Vetorecht eingeräumt:

- Zum einen zu einer Beteiligung von Dritten von mehr als 20% an der Swisscom AG oder an ihren massgeblichen Tochtergesellschaften, und
- zum anderen zur Veräusserung von Teilen der Gesellschaft, für Zusammenschlüsse massgeblicher Teile der Gesellschaft mit Dritten sowie für Beschlüsse, die direkt oder indirekt eine Verlagerung von wesentlichen Geschäftsaktivitäten ins Ausland zur Folge gehabt hätten.

Ergebnis der Vernehmlassung

Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Swisscom wurde insgesamt begrüsst, doch die Vorlage stiess in der Vernehmlassung auch auf unübersehbare Kritik. Die Bedenken betrafen vor allem die Sicherstellung der Grundversorgung und zum Teil die sicherheitspolitischen Bedürfnisse des Landes. Die befristeten Kontrollrechte wurden von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern nur beschränkt als hinreichende Alternative zum Eigentum an der Unternehmung akzeptiert und von anderen als für die Unternehmensentwicklung hemmend bezeichnet. Ferner bestand unter den Vernehmlassungsteilnehmern kein Konsens über die Ausgestaltung (Dauer, Ausmass) dieser Sonderrechte.

Zum Zeitpunkt der Auswertung der Vernehmlassung hatte der Handlungsdruck aufgrund der verlangsamten Branchenkonsolidierung zudem nachgelassen, so dass der Bundesrat im Mai 2002 auf die Weiterführung der Arbeiten zur Lockerung des Mehrheitserfordernisses verzichtete.

1.4 Sicherstellung der Grundversorgung

Gemäss Bundesverfassung Art. 92 Abs. 2 hat der Bund den Auftrag, für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Fernmeldediensten in allen Landesgegenden zu sorgen. Art. 1 Abs. 2 lit. a FMG verlangt, dass die Dienste der Grundversorgung allen Bevölkerungskreisen zur Verfügung stehen müssen. Zu weiten Teilen erfüllt der Markt diese Bundesaufgabe ohne weiteres Zutun der Behörden. So erbringt der Markt nicht nur die Dienste der Grundversorgung, sondern auch Dienstleistungen, welche nicht Teil derselben sind: Mobiltelefonie und ADSL-Dienstleistungen werden praktisch flächendeckend angeboten. Bei der Mobiltelefonie erreicht die Bevölkerungsabdeckung beinahe 100%, und im Falle von ADSL-Breitbanddienstleistungen sind über 98% der Bevölkerung abgedeckt.⁷

In einem reinen Wettbewerbsumfeld kann es jedoch vorkommen, dass gewisse Dienstleistungen in einzelnen Regionen aus ökonomischen oder technologischen Gründen nicht im politisch gewünschten Ausmass erbracht werden. Zur Vermeidung solcher Fälle hat der Gesetzgeber im FMG ein Sicherheitsnetz gespannt. Es garantiert gemäss Art. 16 die Versorgung der Bevölkerung mit einem Basisangebot an Telekommunikationsdienstleistungen. Die Festsetzung von Qualitätskriterien und Preisobergrenzen gewährleistet, dass diese Leistungen in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden.

Die Grundversorgung wird bis Ende des Jahres 2007 durch Swisscom Fixnet AG erbracht. Die Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf die Ausschreibung der neuen Grundversorgungskonzession sind bereits angelaufen. Die Vergabe der Grundversorgungskonzession liegt in der Kompetenz der ComCom. Sollte sich keine geeignete Kandidatin melden, so kann die ComCom die Erbringung der Grundversorgung einer Anbieterin als Pflicht auferlegen und so deren Erbringung gewährleisten (Art. 18 Abs. 2 FMG). Die Grundversorgungskonzessionärin hat die Pflicht, auch diejenigen Endkunden zu erschliessen, die in einer reinen Wettbewerbssituation möglicherweise nicht bedient würden. Da dies ungedeckte Kosten verursachen kann, hat sie gemäss Art. 19 FMG das Recht, einen Investitionsbeitrag zur Deckung derselben zu verlangen. Der jeweilige Betrag muss der ComCom jährlich nachgewiesen werden. Diese ungedeckten Kosten der Grundversorgung würden über einen durch das BAKOM verwalteten Fond finanziert, der durch Konzessionsgebühren aller Anbieterinnen im Markt gespiesen würde. Swisscom Fixnet AG hat bislang für den Grundversorgungsauftrag keine Investitionsbeiträge geltend gemacht.

⁷ Der Terminus „Bevölkerungsabdeckung“ bezeichnet den Prozentsatz der Bevölkerung (Mobilfunk) oder der Haushalte (ADSL), welche an ihrem Wohnort in den Genuss einer Leistung kommen können. Die Frage, ob die betreffende Leistung effektiv konsumiert wird, kann mit der Bevölkerungsabdeckung nicht beantwortet werden.

Inhalt der Grundversorgung

Die Grundversorgung gemäss Art. 16 Abs. 1 FMG enthält zur Zeit folgende Dienstleistungen:

1. den öffentlichen Telefondienst, nämlich die fernmeldetechnische Sprachübertragung in Echtzeit, einschliesslich der fernmeldetechnischen Übertragung von Daten mit Datenraten, wie sie über die Übertragungswege für Sprache geleitet werden können;
2. den Zugang zu Notrufdiensten;
3. eine ausreichende Versorgung mit öffentlichen Sprechstellen (Publiphone);
4. den Zugang zu den schweizerischen Verzeichnissen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am öffentlichen Telefondienst.

Gemäss Art. 16 Abs. 1^{bis} FMG müssen Menschen mit Seh-, Hör- oder anderen Behinderungen diese Dienstleistungen in qualitativer, quantitativer und wirtschaftlicher Hinsicht unter vergleichbaren Bedingungen wie Menschen ohne Behinderungen beanspruchen können.

Die Dienste der Grundversorgung werden in den Artikeln 16 bis 35 der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV)⁸ konkretisiert. Die FDV legt unter anderem die Preisobergrenzen für verschiedene Produkte und die zur Beurteilung der Qualität anzuwendenden Kriterien fest. Die regelmässig ausgeschriebene und durch die ComCom erteilte Grundversorgungskonzession⁹ regelt die Einzelheiten.

Im Rahmen von Revisionen der FDV passt der Bundesrat den Umfang der Grundversorgungsdienstleistungen periodisch an. Diese Anpassung an die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnisse sowie an den Stand der Technik beinhaltet nicht nur die Prüfung der Aufnahme neuer Dienste, sondern auch die Prüfung der Streichung von Diensten, die nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen entsprechen. Im Rahmen der im Frühjahr 2006 durch den Bundesrat durchzuführenden Vernehmlassung können die Teilnehmer zur Ausgestaltung der Grundversorgung ab 2008 Stellung nehmen.

Leistungsausweis der Swisscom im Grundversorgungsbereich

Die Swisscom muss die Dienste der Grundversorgung erschwinglich und zuverlässig erbringen. Für einzelne Dienste wurden dazu einerseits Preisobergrenzen festgelegt, die die Erschwinglichkeit gewährleisten. Andererseits wurden zur Sicherstellung der Zuverlässigkeit und Qualität entsprechende technische Kriterien aufgestellt. Die Erfüllung dieser Kriterien wird mittels periodischer Rechenschaftsberichte kontrolliert; allfällige Abweichungen werden systematisch überprüft. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Swisscom die entsprechenden Vorgaben einhält.

⁸ SR 784.101.1

⁹ Die Grundversorgungskonzession kann eingesehen werden unter:
<http://www.bakom.ch/de/telekommunikation/anbieter/grundversorgung/index.html>

1.5 Telekommunikationsmarkt

Das Konsolidierungstempo auf dem europäischen Telekommunikationsmarkt hat seit gut einem Jahr wieder an Fahrt gewonnen. Die grössten Transaktionen im vergangenen Jahr waren die Übernahme von Cesky Telecom (Kaufpreis 4,3 Milliarden) und des Mobilfunkanbieters O2 (rund 40 Milliarden) durch die spanische Telefonica, diejenige von Amena in Spanien durch France Telecom (9,3 Milliarden) sowie die Akquisition von Wind in Italien durch ein Konsortium (18,5 Milliarden). Ein Konsortium von Finanzinvestoren lancierte Ende 2005 für die dänische TDC ein Angebot von 15,8 Milliarden.

Technologische Entwicklung

Die Telekommunikationsindustrie ist nach wie vor von einem permanenten technologischen Wandel geprägt.

Nachdem die Internetprotokoll-Technologie (IP) bisher vorwiegend in Fernübertragungsnetzen eine Rolle spielte, gewinnt sie heute auch in Zugangsnetzen (z.B. WLAN, UMTS, GPRS) und in der Sprachübertragung (Voice over IP) an Wichtigkeit. Immer mehr Endgeräte sind IP-kompatibel. Diese Entwicklung kann im Zusammenhang mit der Digitalisierung von Inhalten mittelfristig zu einem „All-IP“ Szenario führen, in welchem IT-, Telekommunikations- und Unterhaltungsanwendungen konvergieren. Weltweit sind Telekomfirmen und Fernsehkabelbetreiber daran, „Triple Play“-Konzepte umzusetzen (Bezeichnung für das Dienstebündel Telefonie, Internet und Fernsehen eines Anbieters). Cablecom hat ein entsprechendes Angebot bereits lanciert, Swisscom wird die laufende Versuchsplattform in den nächsten Monaten in ein Produkt überführen.

Weil ständig mehr Dienste auf dem Internetprotokoll (IP) basieren und deshalb netzübergreifend angeboten werden können, unterscheiden sich fixe und mobile Dienste immer weniger. Die Zusammenführung von fixen und mobilen Netzen und Diensten wird den Kunden längerfristig ein einheitlicheres Dienstangebot und den Netzbetreibern Kostenersparnisse bringen.

Drahtlose Zugangstechnologien entwickeln sich in rasantem Tempo weiter. Die breitbandige Funktechnologie WiMax (Worldwide Interoperability for microwave access) weckt hohe Erwartungen. Man kann jedoch davon ausgehen, dass WiMax im Breitbandmarkt neben ADSL und Kabelinternet in einem infrastrukturell gut erschlossenen Land wie der Schweiz eine eher ergänzende Rolle spielen wird.

1.5.1 Der schweizerische Telekommunikationsmarkt

Regulatorisches Umfeld

Der Zutritt zum Telekommunikationsmarkt steht grundsätzlich jeder Anbieterin von Fernmeldediensten offen. Dazu ist je nach technischer Ausstattung einer Anbieterin von Fernmeldediensten die Erlangung einer Dienstkonzession oder nur eine Meldung beim BAKOM erforderlich.

Ein wichtiges Instrument zur Schaffung und Erhaltung von Wettbewerb ist die Interkonnektion. Darunter wird die Verbindung von Fernmeldenetzen und darauf aufbauenden Diensten verstanden. Marktbeherrschende Anbieter haben den anderen Anbietern Interkonnektion zu kostenorientierten Preisen zu gewähren. Für den

Abschluss von Interkonktionsverträgen gilt das Verhandlungsprimat zwischen den Anbietern.

Im Weiteren müssen auch alle Anbieter, die Fernmeldedienste der Grundversorgung anbieten, Interkonktion sicherstellen. Damit wird für diese Dienste die uneingeschränkte Kommunikationsfähigkeit zwischen allen Endkunden gewährleistet (Interoperabilität).

Auswirkungen der Öffnung der Telekommunikationsmärkte

Die Marktöffnung in der Telekommunikation brachte bisher in vielen Teilmärkten gute Ergebnisse. Der Wettbewerb liess die Preise im Dienstleistungsbereich (nicht aber im Anschlussbereich) deutlich fallen¹⁰ und hat die Telekommunikationslandschaft beträchtlich diversifiziert. Das Spiel der Marktkräfte begünstigte das Entstehen neuer oder verbesserter Angebote an Dienstleistungen. Die bisherige Geschichte der Marktöffnung der Telekommunikation hat gezeigt, dass der Markt infolge neuer Kundenbedürfnisse stark ausgeweitet werden konnte. So stieg der Umsatz pro Einwohner von 1'567 im Jahre 1998 auf 2'158 Franken im Jahre 2004¹¹, dies trotz teilweise stark gesunkenen Preisen.

In bestimmten Marktsegmenten konnte sich mit den Regelungen des Fernmeldegesetzes allerdings noch keine nachhaltige Wettbewerbssituation durchsetzen. Schwierigkeiten lassen sich insbesondere im Anschlussbereich ausmachen, wo alternativen Anbietern der direkte Zugang zu den Endkunden verwehrt bleibt. Hier kann der Infrastrukturwettbewerb teilweise Abhilfe schaffen. Dieser greift jedoch nicht flächendeckend, indem z.B. die TV-Kabelnetze nicht überall verfügbar oder geeignet ausgebaut sind. Teilweise haben die alternativen Technologien ihre Marktreife auch nicht vollständig erreicht. Deshalb hat der Bundesrat dem Parlament im Jahre 2003 eine Revision des Fernmeldegesetzes unterbreitet¹². Die wichtigsten Punkte der Revision betreffen insbesondere die Entbündelung der Teilnehmeranschlüsse („letzte Meile“) von marktbeherrschenden Anbieterinnen. Zudem werden entscheidende Verbesserungen zum Schutze der persönlichen Daten sowie der Konsumenten – wie das Verbot unverlangter Massensendungen oder die Schaffung einer Schlichtungsstelle – vorgeschlagen. Während der parlamentarischen Beratung des Gesetzes war insbesondere die Regulierung der „letzten Meile“ umstritten. Die Beratung ist in der Endphase, so dass die Modalitäten der Entbündelung bald feststehen und die Marktteilnehmer sich danach ausrichten können.

¹⁰ So verbilligte sich etwa ein nationaler Anruf von drei Minuten Dauer zwischen Februar 1998 und 2005 um rund zwei Drittel, siehe BAKOM: Entwicklung bis zum 31.12.2004 für bestimmte Indikatoren, Mai 2005, S. 13:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/telecomdienste/grundlagenundkonsultation/fernmeldestatistik/datenvombakomerhoben/deutschfinal2004.pdf>

¹¹ Vgl. amtliche Fernmeldestatistik 2004:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/francais/telecomdienste/principesetconsultation/statistiquesdestlcommunications/statistiquesdestlcommunications/Statistiques2004fin.pdf>, Seite 51 (gegenwärtig nur auf französisch erhältlich).

¹² BBl **2003** 7951. Weitere Dokumente betreffend Revision FMG finden sich unter:

<http://www.bakom.ch/de/telekommunikation/grundlagen/gesetzesaenderungen/index.html>

Marktentwicklung in der Schweiz

Der Schweizer Markt für Festnetztelefonie hat sich in den vergangenen Jahren sowohl bezüglich angebotener Minuten als auch erzielter Umsätze leicht rückläufig entwickelt. Tiefere Preise führten zwar zu einem Mehrkonsum, doch haben Substitutionswirkungen diesen Effekt überkompensiert: Seit Jahren ist ein Wechsel von Festnetzdiensten zu mobilen Diensten festzustellen. Ebenso weichen immer mehr Konsumenten auf die IP-Telefonie aus. Schliesslich erfolgt der Internetzugang nicht mehr über ein Modem im Einwählverfahren (dial-up), sondern zunehmend durch einen Breitbandanschluss (z.B. ADSL). Dadurch steigen aber im Gegenzug die nutzungsunabhängigen Einnahmen aus Anschlussgebühren. Mit einem Marktanteil von ca. 60% im Bereich Festnetzverkehr sowie ca. 38% bei Breitband-Anschlüssen¹³ für das Jahr 2004 hat Swisscom nach wie vor eine starke Marktposition. International gesehen nimmt die Schweiz mit 1.3 Millionen Breitbandanschlüssen und einer Penetration von rund 34% aller Haushalte einen Platz in der Spitzengruppe ein (Zahlen für Ende 2004)¹⁴.

Eine durch das BAKOM in Auftrag gegebene Studie¹⁵ belegt, dass eine Mehrheit der Schweizer Privatkunden (noch) nicht bereit ist, den Festnetzanschluss gegen eine rein mobile Kommunikation einzutauschen; der Hauptgrund liegt in der immer noch beträchtlichen Preisdifferenz zwischen festnetzgebundenen und mobilen Dienstleistungen. Zudem erhöhen Innovationen den Anreiz, weiterhin in das Festnetz zu investieren. Nach eigenen Angaben in den Medien will Swisscom nächstes Jahr 600 – 700 Millionen in den Ausbau des Festnetzes auf die VDSL-Technologie¹⁶ investieren. Dies beweist die immer noch bestehende Attraktivität des Festnetzmarktes. Trotzdem geht Swisscom für die Zukunft von kontinuierlich sinkenden Umsätzen aus (vgl. Ziffer 1.6).

Der Schweizer Mobilfunkmarkt ist mit einer Penetration von 87% der Schweizer Bevölkerung (im Jahr 2004) gut entwickelt¹⁷; es ist daher mit einer gewissen Marktsättigung zu rechnen. Vier Anbieter betreiben eigene Netze (Swisscom, Sunrise und Orange jeweils flächendeckend; Tele2 mit einzelnen Stadtnetzen). Zudem sind vier Wiederverkäufer auf dem Markt tätig (Cablecom, Migros, Coop, Yallo/Sunrise). Per Ende 2004 (noch ohne Tele 2) verzeichneten die Mobilfunk-Betreiber folgende Marktanteile: Swisscom (63% der Marktteilnehmer), Sunrise (19%), Orange (18%). Die Umsätze in der Sprachtelefonie dürften aufgrund weiterer Preissenkungen zurückgehen. Insbesondere werden die im internationalen Vergleich

13 Der Marktanteil von 60% im Festnetzmarkt bezieht sich auf Telefonie- und analoge Datenübertragungsdienstleistungen. Im Breitbandmarkt stellt Swisscom 63% der Breitbandleitungen zur Verfügung (die restlichen 37% werden durch Kabelanbieter gestellt); einen Teil dieser Leitungen vermietet Swisscom jedoch anderen Anbieterinnen, so dass der Marktanteil von direkt dem Kunden verkauften Breitbanddienstleistungen bei 38% liegt.

14 Quelle: Informa Telecom Markets, Broadband Subscriber Database, Dezember 2005, Seite 10. Für Ende Juni 2005 wird geschätzt, dass ein Breitbandanschluss in rund 48 % aller Schweizer Haushalte vorhanden ist.

15 Vgl. http://www.bakom.ch/imperia/md/content/english/telecomdienste/marketanalysis/nutzung_festnetzdienste_de.pdf

16 VDSL: Very High Speed Digital Subscriber Line, die schnellste aller DSL-Technologien.

17 Vgl. http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/telecomdienste/marktanalysen/2004_10threport_de.pdf, Seite 6

hohen Terminierungsgebühren¹⁸ unter Druck geraten. Der Anstieg der Umsätze im Daten-Bereich, höhere Volumina aufgrund tieferer Preise sowie die Fix-Mobile-Substitution vermögen diese Verluste wahrscheinlich nur teilweise zu kompensieren.

1.5.2 Der europäische Telekommunikationsmarkt

Vor mehrheitlicher Übernahme sind in Europa neben Swisscom heute noch P&T Luxembourg (Staatsanteil 100%), Telekom Slovenjie (72,4%), die schwedisch-finnische TeliaSonera (57%), die norwegische Telenor (54%) und Belgacom (50%; Stimmrechte 53,14 %) geschützt. Bei Deutsche Telekom (37%), France Telecom (33%), Telekom Austria (30%, wobei 5 % für eine Wandelanleihe reserviert sind) sowie der griechischen OTE (38%) halten die Regierungen Sperrminoritäten, wobei potentielle Investoren eine 50%-Mehrheit erwerben können, ohne dass dies durch die Regierungen verhindert werden kann. In Griechenland wählt aber die Regierung den Verwaltungsrat und bestimmt das Management. Bei der Portugal Telecom, der spanischen Telefonica sowie der Hungarian Telecom RT hält der Staat eine symbolische Beteiligung, die mit Kontroll- oder Vetorechten verbunden ist (golden share). Bei der niederländischen KPN hält der Staat zwar noch rund 7,8 % der Aktien, hat aber kürzlich seine „golden share“ abgegeben.

Regulatorisches Umfeld in der Europäischen Union

Seit Mitte 2003 regelt ein neuer Rechtsrahmen den Telekommunikationsmarkt in der Europäischen Union. Kernstücke dieses Rechtsrahmens sind sieben Richtlinien und weitere Erlasse¹⁹. In 18 vorab definierten Märkten wird die Wettbewerbssituation systematisch analysiert, und bei Vorliegen von Wettbewerbsverzerrungen muss der jeweilige nationale Regulator geeignete Massnahmen zur Verbesserung durchsetzen. Die 25 Mitgliedstaaten sind gehalten, den Rechtsrahmen in nationales Recht umzusetzen und anzuwenden. Die EU-Kommission untersucht regelmässig die Einhaltung der Vorschriften und erstattet Bericht²⁰. Gegen säumige Mitgliedstaaten können zudem Verfahren eröffnet werden.

Die Grundversorgung in der Europäischen Union

Die Sicherstellung der Grundversorgung ist auch in der EU von grosser Bedeutung. Die Europäische Kommission prüft gegenwärtig, ob und in welchem Umfang der Inhalt des Universaldienstes den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden soll. Dazu führte sie auch eine öffentliche Konsultation zum Inhalt der künftigen Grundversorgung durch. Deren Auswertung ist gegenwärtig im Gange. Zur Diskussion steht insbesondere der Einschluss der Mobiltelefonie sowie des Breitband-Internetanschlusses. In einem Arbeitspapier, welches der Konsultation zu

¹⁸ vgl.: http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/telecomdienste/marktanalysen/2004_10threport_de.pdf, Abbildung 31, Seite 51.

¹⁹ Der Rechtsrahmen und seine Gesetzestexte im Einzelnen: http://europa.eu.int/information_society/policy/ecommm/todays_framework/overview

²⁰ Zum Stand der Umsetzung: http://europa.eu.int/information_society/policy/ecommm/implementation_enforcement

Grunde lag, kommt die Europäische Kommission zum Schluss, dass weder für den Mobilfunk noch für den Breitbandzugang die Aufnahmekriterien erfüllt sind²¹.

Ein wesentlicher Unterschied zur schweizerischen Grundversorgungsregelung findet sich in der Überprüfung der Nettokosten: In der EU muss der Regulator beurteilen, ob die geltend gemachten Nettokosten für den Erbringer eine untragbare Belastung darstellen. Nur im Falle einer untragbaren Belastung besteht ein Anrecht auf Abgeltung der Nettokosten. In der Schweiz ist dieser Ermessensspielraum nicht vorgesehen. Zudem kann in der EU die Finanzierung des entsprechenden Fonds wahlweise über die Belastung aller Anbieter oder über direkte Staatsbeiträge erfolgen. Das FMG hingegen sieht nur einen Fonds vor, der durch die Fernmeldediensteanbieterinnen alimentiert werden muss.

1.6 Unternehmen Swisscom

Mit einem Umsatz von ca. 10 Milliarden in 2004, einem Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen (EBITDA) von 4.4 Milliarden und 15 477 Vollzeitstellen ist die Swisscom-Gruppe die führende Telekommunikationsanbieterin in der Schweiz. Swisscom ist landesweit präsent mit allen Dienstleistungen und Produkten für die mobile, die netzgebundene und die IP-basierte Sprach- und Datenkommunikation. Auf der Basis der bis Ende 2007 laufenden Konzession stellt sie mit der Gruppengesellschaft Fixnet die flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung mit zuverlässigen Fernmeldediensten sicher.

Im Festnetzbereich positioniert sich Swisscom mit ihrer Gesellschaft Fixnet strategisch als Breitbandanschlussanbieterin mit einem Triple-Play Angebot, d.h. Telefonie-, Breitband- und TV-Diensten. Per 3. Quartal 2005 hat Swisscom Fixnet innert eines Jahres die Zahl der ADSL-Anschlüsse von 720 000 auf 1 010 000 gesteigert. Ende Juni 2005 verzeichnete Swisscom Fixnet ausserdem 3 Millionen analoge und 924 000 ISDN-Anschlüsse. Mit Bluewin verfügt Swisscom zudem über das grösste schweizerische Online-Portal für Privatkunden.

Das Mobilfunkgeschäft wird durch die Gruppengesellschaft Swisscom Mobile betrieben. Vodafone Plc ist mit 25 Prozent am Aktienkapital von Swisscom Mobile beteiligt. Das GSM-Mobilfunknetz von Swisscom Mobile deckt 99% des besiedelten Gebietes der Schweiz ab und bedient über 4 Millionen Kunden. Seit November 2004 führt Swisscom Mobile als erste Schweizer Mobilnetzbetreiberin UMTS-Handys im Angebot. Das UMTS-Netz steht bereits 90 Prozent der Bevölkerung in der Schweiz zur Verfügung. Public Wireless-LAN (WLAN) kann an rund 1000 Hotspots von Swisscom Mobile in der Schweiz genutzt werden.

Unternehmensstrategie von Swisscom

Neben diesen Kerngeschäften versucht Swisscom in angrenzenden Geschäftsfeldern v.a. in den Bereichen Informatik, Fakturierung (Billing), Cards Services und Rundfunkübertragung (Broadcasting) zu wachsen. Der absolute finanzielle Beitrag dieser Geschäftsfelder ist heute relativ gering und kann den absehbaren Rückgang der Umsätze im Kerngeschäft nicht voll kompensieren. Swisscom geht daher für

²¹ Das vollständige Dokument findet sich unter folgendem link:
http://europa.eu.int/information_society/policy/ecom/doc/info_centre/documentation/commiss_serv_doc/sec_2005_660_staff_working_document.pdf

ihre strategischen Überlegungen davon aus, dass Umsatz und EBITDA aus dem schweizerischen Geschäft kontinuierlich sinken werden und dass das Unternehmen nur wachsen kann, wenn entweder das Geschäft in der Schweiz diversifiziert wird, oder aber grössere Investitionen im Ausland getätigt werden. Ein passives Verhalten wird von Swisscom als gefährlich beurteilt, da es zu einer nachhaltig defensiven/verwaltenden Unternehmenskultur führen dürfte, was die längerfristige Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens in der Schweiz gefährden kann. Swisscom ist daher überzeugt, dass Auslandsinvestitionen – mit Augenmass ausgewählt und mit vertretbarem Risiko - nicht nur finanziell sinnvoll, sondern für eine dynamische Weiterentwicklung von Swisscom unabdingbar sind. Dazu gehören auch kleine Investitionen in zukunftssträchtige Technologien und Geschäftsmodelle.

Grössere Unternehmenskäufe und –verkäufe

Die Akquisitions-Tätigkeit von Swisscom in den vergangenen Jahren lässt sich grob in 2 Phasen einteilen.

1995 bis 2001: Phase der geographischen Expansion

- 1995-1998: Investitionen in sich entwickelnde Telekommunikationsmärkte (z.B. Akquisition DiGi, Malaysia)
- 1998-1999: Ausdehnung auf benachbarte Wirtschaftsräume (z.B. Akquisition Tesion, Deutschland)
- 1999-2001: Weiterentwicklung eines Geschäftsmodells für Mobilfunkdienste ohne eigenes Netz mit der Option, später Infrastruktur dazuzukaufen (Akquisition debitel)

2001 bis heute: Bereinigung des Portfolios und Fokussierung auf den Heimmarkt – aktive Prüfung von Beteiligungsmöglichkeiten im Ausland

- Verkauf von debitel und aktive Prüfung der Akquisition nachhaltiger Telekommunikationsanbieter mit Fokus auf ehemalige staatliche (Monopol-)Anbieter (u.a. Projekte Telekom Austria in 2004 sowie Cesky Telecom und Eircom in 2005).

Unter Verwendung strenger Akquisitionskriterien hat Swisscom seit 2001 mehrere hundert Opportunitäten analysiert und beurteilt. Mit Ausnahme der Akquisition von Antenna Hungaria, dem grössten Anbieter von Rundfunkübertragungsdienstleistungen in Ungarn im Jahr 2005, wurden jedoch keine grösseren Auslandsengagements eingegangen - in der grossen Mehrzahl der Fälle, weil die Akquisitionskriterien von Swisscom nicht erfüllt waren. Im Falle des Übernahmeversuches von Cesky Telecom im Frühjahr 2005 wurde Swisscom im Rahmen eines Auktionsprozesses von der spanischen Telefonica überboten. Im Falle der Verhandlungen mit Eircom im Herbst 2005 hat sich der Bund als Mehrheitsaktionär von Swisscom gegen eine mögliche Akquisition ausgesprochen, worauf der Verwaltungsrat seine Bemühungen um die Übernahme einstellte.

Wertentwicklung der Swisscom-Aktie im Vergleich zum Gesamtmarkt

Der Aktienkurs von Swisscom lag per Ende Dezember 2005 bei 417,50 Franken, was einer Börsenkapitalisierung von rund 23,5 Milliarden entspricht. Seit dem Börsengang im Oktober 1998 mit einem Ausgabekurs von 340 Franken pro Aktie

hat sich der Wert der Swisscom-Aktie um 21,8% erhöht. Wird der „total return“ als Performance-Ausweis beigezogen, schneidet Swisscom für die Periode vom 2. Oktober 1998 (Börsengang) bis Dezember 2005 mit +59,2% gut ab. Zwei Vergleichszahlen bestätigen dies: SMI (Swiss Market Index) +62,1%, DJS Telecom (Index aller Westeuropäischen Telekom-Incumbents) -4,8%. Deutlich schlechter als Swisscom haben sich beispielsweise die Deutsche Telekom (-33,4%) und France Telecom (-52,1%) entwickelt. Der Spanische Incumbent Telefonica weist hingegen mit +67,8% eine bessere Performance als Swisscom auf²².

Swisscom hat seit dem Börsengang 1998 insgesamt 15,9 Milliarden an ihre Aktionäre ausgeschüttet (inklusive 2005). Dieser Betrag teilt sich in Dividendenzahlungen im Umfang von 6 Milliarden, in Nennwertreduktionen von 1,6 Milliarden und in Aktienrückkaufprogramme von 8,3 Milliarden auf. In nur sieben Jahren hat Swisscom somit mehr als die Hälfte der aktuellen Börsenbewertung an ihre Aktionäre ausgeschüttet. 2005 betrug die gesamte Ausschüttung rund 2,9 Milliarden, dies in Form einer Dividende und eines Aktienrückkaufs.

Einnahmen des Bundes aus seiner Beteiligung an Swisscom

Der Bund erzielte anlässlich des Börsengangs der Swisscom im Oktober 1998 einen Erlös von insgesamt 5,9 Milliarden aus dem Verkauf von 25 374 750 Aktien. Nach Abzug der Vorleistung des Bundes an die Swisscom von 3,2 Milliarden (Umwandlung eines Darlehens des Bundes in Eigenkapital der Gesellschaft) verblieb dem Bund eine „Extra-Dividende“ von 2,7 Milliarden.

Nach dem Börsengang hat die Swisscom-Beteiligung dem Bund Einnahmen von knapp 10 Milliarden eingetragen. Diese verteilen sich gemäss untenstehender Tabelle 1 auf Dividendenzahlungen von insgesamt 3,8 Milliarden, Nennwertrückzahlungen von insgesamt 1,0 Milliarden und Aktienverkäufe von insgesamt 5,1 Milliarden.

Im Jahr 2005 nahm der Bund 569 Millionen an Dividenden ein und löste 412 Millionen aus Aktienverkäufen (Wandlung einer Anleihe). Im Weiteren hat er sich am Aktienrückkauf der Swisscom an der Börse beteiligt. So konnte mit dem Verkauf von weiteren 2.2 Millionen Aktien ein zusätzlicher Erlös von 938 Millionen erzielt werden.

Die Tabelle unterscheidet zwischen ordentlichen Dividendeneinnahmen, die normalerweise jährlich anfallen und ausserordentlichen, die Substanz der Anlage vermindern, Investitionseinnahmen (Aktienrückkaufprogramme durch die Swisscom, Aktienverkäufe durch den Bund). Nennwertreduktionen fallen als zukünftige Einnahmenquelle für den Bund kaum mehr in Betracht, da die Swisscom-Aktie bereits einen solchen von 1 Franken hat. Ausserdem wäre es falsch, von vergangenen Einnahmen auf zukünftige Zahlungsströme zu schliessen. Letztlich hängen diese von den verfügbaren Gewinnen ab, welche wiederum Funktion des Geschäftsgangs und der getätigten Investitionen sind.

²² Für sämtliche Performance-Berechnungen gewählte Periode: Schlusskurs vom 2. Oktober 1998 bis Schlusskurs vom 30. Dezember 2005. Quelle: Bloomberg.

Tabelle 1: Einnahmen des Bundes aus seiner Beteiligung an Swisscom 1999-2005

| <i>In Mio. Fr.</i> | Ordentliche Einnahmen | Ausserordentliche Einnahmen | |
|----------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|---|
| | Dividenden | Nennwertreduktionen | Aktienrückkäufe und Aktienverkäufe |
| 1999 | 530 | | |
| 2000 | 722 | | |
| 2001 | 529 | 385 | |
| 2002 | 456 | 332 | 3 703 |
| 2003 | 498 | 332 | |
| 2004 | 539 | | |
| 2005 | 569 | | 1 350 |
| Total | 3 843 | 1 049 | 5 053 |
| Gesamttotal der Einnahmen | | | 9 945 |

2 Die beantragte Neuregelung

Der Bundesrat beantragt mit dieser Vorlage, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Abgabe der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an Swisscom zu schaffen.

Nachfolgend werden die Gründe erläutert, welche den Bundesrat zu seiner Entscheidung geführt haben. Sie decken sich teilweise mit der bereits im Gesamtpaket Post / Swisscom AG vorgebrachten Argumentation. Wie auch aus den weiter oben gemachten Ausführungen hervorgeht, besteht der damals erkannte Handlungsbedarf auch heute noch; teils hat er sich sogar akzentuiert. Die Grundversorgung und die sicherheitspolitischen Interessen des Landes können auch ohne Bundesbeteiligung an Swisscom sichergestellt werden. Die Beteiligung des Bundes an Swisscom ist weiterhin eine grosse, nicht diversifizierte Anlage von Bundesvermögen, wobei die von der Unternehmensführung geprüften Auslandengagements das Risiko dieser Anlage weiter erhöhen.

Der Bundesrat stellt mit separatem Bericht mögliche flankierende Massnahmen zur Diskussion. Diese betreffen drei Themenbereiche:

- Sicherstellung der Grundversorgung
- Wahrung der Eigenständigkeit von Swisscom
- Übertragung des Verkaufsentscheides an das Parlament

Die im beigelegten Bericht beschriebenen flankierenden Massnahmen sind vom vorliegenden Vernehmlassungsentwurf klar abzugrenzen, bilden sie doch mit Ausnahme der Volksaktie (vgl. Ziffer 3.2) nicht materiell Teil des vorliegenden bundesrätlichen Konzepts.

2.1 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Suboptimale Risikoverteilung für den Bund

Der Bund hält zur Zeit rund 62,5% der Swisscom-Aktien oder rund 38,4 Millionen Titel. Bei einem Aktienkurs von 417.50 Franken entspricht dies einem Marktwert der Beteiligung von rund 16 Milliarden. Nach dem Initial Public Offering im Jahr 1998 war die Swisscom-Aktie starken Schwankungen ausgesetzt. Im Frühling 2000 erreichte die Aktie ihren Spitzenwert von 735 Franken, womit der damalige

Marktwert des Bundesanteils bei rund 35 Milliarden lag. Der Kurs der Swisscom-Aktie bewegt sich seit 2003 in einem engeren Band zwischen 360 und 470 Franken; die Volatilität des Kurses ist schwächer als in den Anfangsjahren.

Trotzdem deuten mehrere Faktoren auf die erhöhten Risiken der Beteiligung hin. So bestehen weiterhin schwer einzuschätzende technologische Risiken sowie Markt- und Ertragsrisiken. In der Telekommunikationsbranche sind die Produktlebenszyklen oft kurz, was die Planung und insbesondere die Wahl der „richtigen“ Technologie bei Investitionen entsprechend erschwert. Wer grosse Risiken eingeht, kann grosse Gewinne machen, aber auch grosse Verluste. So haben sich z.B. die Investitionen in dreistelliger Milliardenhöhe, welche verschiedene europäische Telekommunikationsunternehmen für UMTS-Lizenzen tätigten, bis anhin kaum ausbezahlt. Zur Übernahme solch grosser Risiken ist der Bund nicht der richtige Aktionär.

Die Bundesbeteiligung an Swisscom ist einer der grössten Vermögenswerte des Bundes. Die Aussage im Gesamtpaket Post / Swisscom AG aus dem Jahr 2001, wonach die Mehrheitsbeteiligung an Swisscom für den Bund ein grosses, nicht diversifiziertes Risiko darstellt, ist also weiterhin gültig.

Folglich ist aus rein finanzieller Sicht eine Abgabe der Mehrheitsbeteiligung an Swisscom im Sinne einer Diversifizierung der finanziellen Risiken wünschenswert.

Politische und finanzielle Risiken für den Bund bei Auslandengagements der Swisscom

Angeht die Sättigungstendenzen im Schweizer Telekommunikationsmarkt und der damit verbundenen beschränkten Wachstumsaussichten des Unternehmens hat die Leitung der Swisscom in den letzten Jahren vermehrt im Ausland nach möglichen Partnern und Beteiligungen gesucht (vgl. Ziffer 1.6). Der Bundesrat hat Verständnis für diese Strategie und möchte, dass Swisscom diese weiterhin verfolgen kann. Für den Bund bergen solche Auslandengagements aber sowohl finanzielle wie auch politische Risiken, insbesondere dann, wenn sie eine gewisse Grösse erreichen und im Grundversorgungsbereich stattfinden.

Politische Risiken von Auslandengagements für den Bund

Die politischen Risiken sind darin zu sehen, dass der Bund bei einem Engagement der Swisscom im Ausland indirekt (Teil-)Eigentümer eines ausländischen Unternehmens wird. Er kann damit in Arbeitskonflikte involviert werden, z.B. bei einem Stellenabbau in einer von Swisscom übernommenen Gesellschaft, und unter Druck geraten, Vermittlungsdienste zu leisten, die gegen die Interessen der eigenen Gesellschaft gerichtet sein könnten. Ebenso greift der Bund damit indirekt in ausländische Telekommunikationsmärkte und auf diesem Weg gegebenenfalls auch in die Grundversorgung anderer Länder ein, was ebenfalls unerwünschte politische Implikationen nach sich ziehen kann. Solche können allein schon aus dem Versuch zur Übernahme einer ausländischen Gesellschaft resultieren, wie das Beispiel des von Swisscom 2004 beabsichtigten Kaufs einer Beteiligung an Telekom Austria zeigt, welcher schliesslich am Veto der österreichischen Regierung scheiterte.

Finanzielle Risiken von Auslandengagements für den Bund

Jede Beteiligung oder strategische Allianz birgt für ein Unternehmen – und damit für seine Eigentümer – finanzielle Risiken. Bei grenzüberschreitenden Beteiligungen, Fusionen oder strategischen Allianzen verschärfen sich diese Risiken noch, denn das Marktumfeld ist weniger bekannt und die (Unternehmens- und Konsum-) Kulturen können sich wesentlich unterscheiden. Andere Regeln und Normen im Bereich der Sozialpartnerschaft können die Zusammenarbeit zusätzlich erschweren. So muss nachträglich nicht selten festgestellt werden, dass die Synergien in keiner Weise den Erwartungen entsprechen, dass das Marktpotential überschätzt wurde oder dass der bezahlte Preis zu hoch war. Verschiedene durch Swisscom oder die ehemalige PTT eingegangene Beteiligungen belegen diese Aussage.

Die finanziellen Risiken, welche der Bund bei einem Auslandengagement von Swisscom trägt, lassen sich am hypothetischen Beispiel des Erwerbs einer Telekommunikationsunternehmung mit Grundversorgungsauftrag aufzeigen. Diese Unternehmungen unterliegen grundsätzlich denselben Risiken, wie sie oben für Swisscom aufgeführt sind: Unsicherheit über zukünftige Regulierung, sinkende Preise, Substitution traditioneller Technologien durch neue Produkte. So käme es zu einer für den Bund kaum tragbaren Kumulation von Risiken.

Um das Ausmass der finanziellen Risiken einer Beteiligung an einem ausländischen Grundversorgungsunternehmen zu quantifizieren, genügt ein Blick auf einige der Übernahmepläne von Swisscom in den letzten Jahren. Für jedes dieser Unternehmen wären mehrere Milliarden zu bezahlen gewesen.

Für den Bundesrat als Verantwortlichen gegenüber den Steuerzahlenden sind die politischen und finanziellen Risiken der von Swisscom aus unternehmerischer Sicht für notwendig befundenen Auslandengagements nicht tragbar. Unter diesem Gesichtspunkt empfiehlt sich deshalb ebenfalls die Abgabe der Mehrheitsbeteiligung.

Erhöhung der strategischen Flexibilität für den Bund und Swisscom

Mit der Übertragung der Kompetenz zur Abgabe der Bundesmehrheit an den Bundesrat schafft sich der Bund Handlungsspielraum. Er kann seine Beteiligung an Swisscom verkaufen, muss dies jedoch nicht unverzüglich tun. Somit kann der Bundesrat z.B. im Falle eines ungünstigen Börsenumfeldes mit dem Verkauf zuwarten. Über diesen Spielraum verfügt der Bundesrat heute nicht. Damit ist Swisscom zur Zeit nur beschränkt allianzfähig. Zur Wahrung der Opportunitäten für Swisscom ist der Bund jedoch an der Erweiterung der strategischen Optionen des Unternehmens und dessen Tochtergesellschaften interessiert.

Dazu ist die Abgabe der Bundesmehrheit unerlässlich. Sie verbessert die Allianzfähigkeit der Swisscom und erlaubt es dieser, auf eigenes Risiko die von ihr bevorzugte Strategie der Auslandexpansion zu verfolgen. Denn ein Aktionariat, das nicht den Steuerzahlenden verpflichtet ist, sondern aus freien Investoren besteht, kann die Risiken einer Auslandexpansion viel eher und aufgrund von rein betriebswirtschaftlichen Überlegungen eingehen.

Sowohl für den Bund als auch für Swisscom ist somit die Abgabe der Mehrheitsbeteiligung des Bundes von Vorteil. Sie erhöht die Allianzfähigkeit der

Swisscom und verschafft ihr strategische Optionen, welche mit einem mehrheitlich staatlichen Aktionariat verschlossen bleiben.

Die Grundversorgung ist gewährleistet

Unter Ziffer 1.4 und 1.5 wurde dargelegt, dass der Markt selbst ohne Staatseingriff weite Teile der Grundversorgung und viele Zusatzdienstleistungen erbringt. Zur Abwendung der Konsequenzen eines allfälligen Marktversagens besteht heute eine umfassende Regulierung der Dienste der Grundversorgung im Fernmeldegesetz, in der entsprechenden Verordnung und in der Grundversorgungskonzession. Gestützt darauf verfügt der Bund über alle notwendigen Instrumente für die Sicherstellung der Grundversorgung; er kann nötigenfalls sogar einen Anbieter dazu zwingen, die Dienstleistungen der Grundversorgung zu erbringen. Die Aufhebung des TUG im Zuge der Abgabe der Mehrheitsbeteiligung an Swisscom hat somit keinen Einfluss auf die Erbringung der Grundversorgung.

Beseitigung der Interessens- und Zielkonflikte zwischen den Rollen des Bundes

Unter Ziffer 1.2 wurden die Interessens- und Zielkonflikte des Bundes beschrieben, die mit der Ausübung seiner Rollen als Gesetzgeber, Regulator und Mehrheitsaktionär verbunden sind. Mit dem Verkauf seiner Beteiligung an Swisscom kann sich der Bund auf die inhärent staatlichen Aufgaben des Regulators und Gesetzgebers konzentrieren und diese Aufgaben konsequent wahrnehmen – ohne dabei auf durch die Eignerpolitik bedingte Einschränkungen achten zu müssen²³.

Sicherheitspolitische Aspekte der Abgabe der Aktienmehrheit

Der Bundesrat erachtete in seinem Bericht „Sicherheitsinteressen der Schweiz an Rundfunk- und Telekommunikationsinfrastrukturen in ausserordentlichen Lagen“²⁴ vom 30. November 2001 zuhanden der Sicherheitspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte die Privatisierung als ein Risiko für die Sicherheit der Rundfunk- und Telekommunikationsinfrastrukturen (vgl. Ziff. 4.2.2.1 des Berichts). Er empfahl auch, Artikel 47 FMG konsequent auf sämtliche bedeutenden Betreiber von Kommunikationsinfrastrukturen anzuwenden, die Bedürfnisse regelmässig zu aktualisieren, mit den Leistungsanbietern zu verhandeln sowie nötigenfalls Auflagen zu machen. Auch die Einrichtung von Netzbetriebszentren im Ausland führt nach dem Bericht zu einer nicht zu unterschätzenden Abhängigkeit (vgl. Ziff. 4.2.1.5). Um diesem Risiko entgegenzuwirken, verpflichtete der Bundesrat die Anbieterinnen, die für die Erbringung von Fernmeldedienstleistungen in ausserordentlichen Lagen zuständig sind, die notwendige Infrastruktur im Inland und deren unabhängigen Betrieb sicherzustellen (vgl. Art. 66 Abs. 2 der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV), SR 784.101.1).

²³ Vgl. dazu den Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU, Staatssekretariat für Wirtschaft seco, 2005, S.75.

²⁴ Vgl. http://www.ofcom.ch/imperia/md/content/deutsch/medieninformationen/sicherheitsbericht_d.pdf

Der Gesetzgeber beauftragte den Bundesrat schon anlässlich der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes im Jahr 1998, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, damit Fernmeldedienste in ausserordentlichen Lagen gewährleistet sind (Art. 47 FMG). Der Bundesrat hat diesem Auftrag mit dem Erlass der Ausführungsbestimmungen in Art. 66 ff. FDV Folge gegeben. Dieses System funktioniert unabhängig davon, ob Fernmeldedienstanbieterinnen, die in ausserordentlichen Lagen Leistungen erbringen sollen, staatlich kontrolliert werden oder Privatunternehmen sind.

Die Organe, die nach Artikel 67 FDV mit der Vorbereitung der Übermittlung in ausserordentlichen Lagen betraut sind (Armee, Zivilschutz, wirtschaftliche Landesversorgung, zivile Führungsstäbe, Polizei, Feuerwehr, Organe, die vom Gemeinwesen mit Rettungs- und Sanitätsaufgaben betraut sind, sowie Organe, die zur Hilfeleistung zugunsten ziviler Behörden herangezogen werden können), bestellen die benötigten Leistungen grundsätzlich auf vertraglicher Basis. Nach einer erfolglosen öffentlichen Ausschreibung können die Organe das BAKOM beziehungsweise die ComCom ersuchen, eine Dienstkonzessionärin zur Erbringung der notwendigen Leistungen zu verpflichten (vgl. Art. 68 FDV). Bis jetzt mussten die zuständigen Stellen noch nie einen solchen Entscheid treffen und die mit der Bewältigung ausserordentlicher Lagen beauftragten Organe konnten bisher mit den Fernmeldedienstanbieterinnen immer eine Einigung erzielen. Die hauptbetroffene Leistungsanbieterin Swisscom könnte folglich gezwungen werden, die in ausserordentlichen Lagen notwendigen Leistungen weiterhin zu erbringen, falls sie nach ihrer Privatisierung eine vertragliche Verpflichtung ablehnen sollte.

Zudem sieht die Änderung des FMG, die gegenwärtig im Parlament beraten wird, die Einführung einer neuen Bestimmung zur Sicherheit und Verfügbarkeit der Fernmeldeinfrastrukturen und -dienste vor (Art. 48a), die unabhängig von einer ausserordentlichen Lage jederzeit anwendbar ist. Auf der Grundlage dieser Bestimmung kann der Bundesrat den Fernmeldedienstanbieterinnen die technischen und administrativen Vorschriften erlassen, damit die Sicherheit der Fernmeldedienste sowohl in Friedens- als auch in Krisenzeiten aufrechterhalten werden kann.

Die anwendbaren Bestimmungen des FMG und der FDV stellen sicher, dass die Interessen der Schweiz in Bezug auf die Sicherheit der Fernmeldeinfrastrukturen gegenwärtig voll erfüllt sind. Im Bereich der Rundfunkübertragung verweist die zur Zeit im Parlament behandelte Revision des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen²⁵ (RTVG) auf Artikel 47 des FMG. Damit trägt der Bundesrat den Ergebnissen seines Berichts vom 30. November 2001 Rechnung (vgl. Ziff. 4.2.2.1 und 4.2.5.2).

Heute bestehen noch gewisse Verflechtungen zwischen Swisscom und dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Es liegt

²⁵ SR 784.40

ohnehin im Interesse beider Parteien, hier eine Klärung herbei zu führen. So sind die Entflechtung und die rechtliche Absicherung der Eigentumsansprüche bereits im Gange. Möglicherweise wird die Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG diesen Prozess beschleunigen. Das VBS erwartet wegen diesen Entflechtungen gewisse Mehrausgaben, die als Kosten der Privatisierung durch entsprechende Kreditaufstockungen aufgefangen werden müssen.

2.2 Haltung der Swisscom

Der Swisscom-Verwaltungsrat hat seine grundsätzliche Haltung zur geplanten Abgabe der Bundesmehrheit festgelegt. Er wird die Vernehmlassungsvorlage im Lichte der Unternehmensinteressen analysieren und zu ihr sowie zu allfälligen flankierenden Massnahmen im Rahmen der Vernehmlassung Stellung beziehen.

Die heutige gesetzliche Festschreibung der Mehrheitsbeteiligung des Bundes im Telekommunikationsunternehmungsgesetz (TUG) kann im Hinblick auf technologische und marktmässige Entwicklungen in der Telecom-Branche ein Hindernis sein. Es gilt, den Unternehmenswert von Swisscom auch künftig zu sichern und zu steigern. Dazu muss das Unternehmen seine Wettbewerbsfähigkeit in den nationalen und internationalen Telekommunikationsmärkten weiter steigern.

Dies erfordert eine hohe Innovationskraft und Flexibilität: Swisscom muss in neue Geschäftsfelder vorstossen und Beteiligungen und Allianzen im In- und Ausland eingehen können. Swisscom verfügt über eine landesweit sehr gut ausgebaute Infrastruktur und wird auch weiterhin die flächendeckende Grundversorgung sicherstellen: Die Grundversorgung ist indes unabhängig von der Aktionärsstruktur im Fernmeldegesetz geregelt.

Aus den genannten Gründen steht Swisscom einer Abgabe der Mehrheitsbeteiligung des Bundes grundsätzlich positiv gegenüber und begrüsst, dass sie der Bundesrat thematisiert hat, erwartet aber eine rasche Klärung der politischen Frage.

3 Konzept für die Umsetzung

3.1 Rechtliche Umsetzung²⁶

Der Grundsatzentscheid betreffend Abgabe der kapital- und stimmenmässigen Mehrheit des Bundes ist der Ausgangs- und Kernpunkt dieser Vorlage und Grundlage für die Rechtsformumwandlung, welche in der Schlussbestimmung des TUG geregelt (Art. 28a) wird. Zur Abschaffung der Pflicht des Bundes zur Haltung der kapital- und stimmenmässigen Mehrheit am Unternehmen muss Artikel 6 Absatz 1 TUG aufgehoben werden. Die Rechtsformumwandlung wiederum bildet die Grundlage für einen vollständigen Verkauf der Beteiligungsrechte des Bundes an der gestützt auf das Bundesrecht geschaffenen Aktiengesellschaft.

²⁶ Anhang 2 zeigt den Ablauf der Abgabe der Bundesbeteiligung in graphischer Form.

3.2 Abgabe des Aktienpakets

Für die Platzierung der Bundesbeteiligung sind mehrere Handlungsalternativen denkbar. Das eine Extrem besteht in der möglichst breiten Streuung der Aktien, das andere im Verkauf der gesamten Beteiligung an einen strategischen Investor. Dazwischen gibt es naturgemäss Mischvarianten.

Bei der Abgabe des Aktienpakets ist aus Sicht des Bundesrates vor allem darauf zu achten, dass die Transaktion die Aktienkursentwicklung nicht negativ, sondern wenn möglich positiv beeinflusst. Ferner sollte die Transaktion sowohl für den Bund wie auch für Swisscom als ein Erfolg gewertet werden; Imageverluste sind zu vermeiden. So weit möglich will der Bundesrat durch eine breite Streuung der Aktien auch gewährleisten, dass Swisscom ihre Unabhängigkeit wahren kann.

Breite Streuung der Aktien

Eine Verteilung der Aktien auf eine grosse Zahl von Aktionären kann durch das Konzept der sogenannten Volksaktie erreicht werden, welches in der Beilage „Bericht über mögliche flankierende Massnahmen“ im Abschnitt 3.2 im Detail erläutert wird. Allerdings ist anzunehmen, dass wie 1998 nur eine beschränkte Anzahl von Kleinanlegern bereit ist, sich zu engagieren. Eine Streuung der Aktien im Publikum kommt deshalb nur für einen Teil der Platzierung in Frage. Entsprechend sind für eine breite Streuung der Aktien - analog zur Teilprivatisierung im Jahre 1998 - auch möglichst viele internationale Investoren anzusprechen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Markt in der Schweiz für eine vollständige Aufnahme des Aktienpakets des Bundes zu klein ist. Entsprechend müssen sich auch internationale Investoren engagieren.

Eine Abgabe in Form einer öffentlichen Sekundärplatzierung analog dem „Initial Public Offering“ von 1998 ist die im Normalfall gewählte Vorgehensweise. Mit Hilfe von Banken (bzw. ihrem Beziehungsnetz) werden Investoren gesucht, die bereit sind, Swisscom-Aktien zu einem gewissen Preis zu übernehmen. Das Vorgehen über die öffentliche Sekundärplatzierung setzt die aktive Beteiligung des Swisscom-Managements voraus, das die Unternehmung bei Investoren bekannt machen muss.

Verkauf an einen strategischen Investor

Als gegensätzliche Option wäre anstelle der breiten Streuung der Aktien auch der Verkauf des gesamten Pakets an einen strategischen Investor mittels Verhandlung oder Auktion möglich. Diese Variante hat im vergangenen Jahr die tschechische Regierung beim Verkauf ihrer Mehrheitsbeteiligung an Cesky Telecom gewählt. Der Verkauf an einen strategischen Investor ist jedoch kein Szenario, das der Bundesrat anstrebt.

Als strategische Investoren kommen vor allem ausländische Telekommunikationsunternehmungen und allenfalls ein Konsortium von Finanzinvestoren aus dem In- und Ausland in Frage. Typischerweise enthält der Verkaufspreis pro Aktie bei solchen Transaktionen eine Kontrollprämie beziehungsweise einen Paketzuschlag, so dass der Erlös für den Bund höher ausfallen dürfte als bei einem Verkauf mit breiter Streuung.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein an Swisscom interessierter strategischer Investor nach Abgabe der Bundesmehrheit immer ein Übernahmeangebot lancieren kann. Eine breite Streuung der Swisscom-Aktien bei der Erstplatzierung kann dies entsprechend nicht verhindern.

Mischvarianten

Zu den möglichen Mischvarianten gehört das etappenweise Vorgehen, zum Beispiel der zeitlich gestaffelte Verkauf von Aktienblöcken. Damit kann ebenfalls eine gewisse Diversifikation erzielt werden. Zudem werden die Verkaufschancen respektive -risiken auf mehr als einen Termin verteilt. Weitere ergänzende Handlungsalternativen sind die Ausgabe von Optionen oder Wandelanleihen. Diese zwei letztgenannten Möglichkeiten kommen jedoch nur für einen geringen Teil des Aktienpakets in Frage. Als Ergänzung zu einer öffentlichen Sekundärplatzierung oder als eigene Tranche stellen sie u.U. aber eine interessante Option dar, die der Bundesrat gegebenenfalls in Betracht ziehen wird.

Ein Verkauf der ganzen Beteiligung über die Börse ist hingegen keine realistische Alternative. Der Aktienkurs käme stark unter Druck, und es würde mehrere Jahre dauern, bis das gesamte Aktienpaket platziert wäre. Im Durchschnitt werden an der Börse heute rund 150 000 Aktien pro Tag gehandelt. Selbst wenn jeden Tag ein Paket in dieser Grösse verkauft würde, bräuchte der Bund fast ein Jahr für die Abgabe der gesamten Beteiligung. Ein solches Vorgehen würde den Verkaufserlös für den Bund sehr stark reduzieren.

Absicht des Bundesrates

Der Bundesrat beabsichtigt die Abgabe seines Aktienpakets über eine öffentliche Sekundärplatzierung analog dem „Initial Public Offering“ von 1998, kombiniert mit einem grosszügigen Angebot für Kleinaktionäre. Mit diesem Vorgehen werden die Chancen, dass Swisscom eine eigenständige Unternehmung bleibt, am ehesten gewahrt. Damit verzichtet der Bundesrat bewusst auf eine durch den Verkauf an einen strategischen Investor erreichbare Maximierung des Verkaufserlöses. Selbstverständlich wird der Bundesrat zum gegebenen Zeitpunkt das Marktumfeld berücksichtigen und allenfalls sein Abgabekonzept anpassen.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

4.1 Bestimmungen im TUG (Ziff. I)

Art. 6

Mit der Aufhebung der Bestimmung von Artikel 6 Absatz 1 TUG entfällt die Pflicht des Bundes zur Haltung der kapital- und stimmenmässigen Mehrheit. Da mit der Aufhebung dieser Bestimmung auch keine Grundlage mehr für eine Beteiligung des Bundes besteht, ist diese innerhalb angemessener Frist vollständig zu liquidieren (vgl. Ausführungen zu Art. 28a Abs. 1).

Artikel 6 Absatz 2 TUG verdeutlicht lediglich, dass sich aus der Veräusserungsschranke gemäss Absatz 1 keine weiteren Einschränkungen für den Handel mit Beteiligungspapieren ergeben. Der Absatz 2 wird aufgrund der Aufhebung von Absatz 1 überflüssig. Die Regelung in Absatz 3, wonach der

Bundesrat für jeweils vier Jahre festlegt, welche strategischen Ziele der Bund als Hauptaktionär der Unternehmung erreichen will, soll vorerst nicht aufgehoben werden, da der Bund bis zum Zeitpunkt der Abgabe der Mehrheit für die Aufrechterhaltung der strategischen Ziele eine gesetzliche Grundlage benötigt. Zum Zeitpunkt der Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft werden die Artikel 1-28 des TUG aufgehoben, womit auch die gesetzliche Grundlage für die strategischen Ziele entfällt.

Art. 28a

Absatz 1

Die Swisscom wurde im Hinblick auf die gesetzlich festgehaltene Zweckbestimmung, die kapital- und stimmenmäßigen Mehrheit des Bundes, die Zielvorgaben des Bundes, die Vertretung des Personals im Verwaltungsrat, die Regelung der Anstellungen des Personals (Pflicht zum Abschluss eines GAV) als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft konzipiert (Art. 2, 3 und 6 TUG)²⁷. Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft beruht im Gegensatz zu Gesellschaften nach den Artikeln 620 ff. OR nicht auf vertraglicher Grundlage, sondern wird unmittelbar durch Gesetzesakt geschaffen. Neben das jeweilige Spezialgesetz treten die Statuten und allenfalls – ergänzend – die aktienrechtlichen Vorschriften des Obligationenrechts (OR)²⁸. Die Organisation der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft richtet sich in erster Linie nach der Regelung im Organisationserlass und erst in zweiter Linie nach den Bestimmungen des OR. In solchen Fällen wird das private Gesellschaftsrecht zu subsidiärem öffentlichen Recht²⁹. Die vollständige Abgabe der Beteiligung des Bundes an der «öffentlich-rechtlichen» Aktiengesellschaft verlangt deshalb zwingend nach einer Umwandlung derselben in eine rein privatrechtliche Aktiengesellschaften nach den Artikeln 620 ff. OR.

Die Änderung der Rechtsform von der spezialgesetzlichen in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die bestehenden Rechtsverhältnisse. Die Umwandlung stellt im vorliegenden Fall eine reine Änderung der Rechtsform der Unternehmung dar, ohne dass deren Rechtsverhältnisse verändert werden. Trotz Änderung der Rechtsform behält die Unternehmung ihre Identität und ihre Rechtspersönlichkeit. Die Umwandlung erfordert deshalb auch keine Neugründung. Vielmehr bleiben die mitgliedschaftlichen und vermögensrechtlichen Verhältnisse der Gesellschaft trotz Änderung des Rechtskleides bestehen. Der Gesetzesentwurf sieht eine Umwandlung durch blosse Änderung der Rechtsform vor, wodurch der Vorgang wesentlich erleichtert wird. Die Neugründung einer Gesellschaft und die Übertragung der Rechtsverhältnisse durch Universalsukzession entfallen. Die sich umwandelnde

²⁷ Botschaft vom 10. Juni 1996 zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmungsgesetz, BBl 1996 III 1306, Ziff. 142.2).

²⁸ Vgl. STEFAN VOGEL, Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, ZBL 2003 418 Ziff. 2, m. H; HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich etc. 2002, N 1488.

²⁹ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER, N 304; VOGEL, Aktiengesellschaft, 418 Ziff. 2.

Unternehmung bleibt auch im neuen Rechtskleid wirtschaftlich und rechtlich gesehen die gleiche.³⁰

Da im vorliegenden Fall keine «übertragende Umwandlung», sondern eine rein «rechtsformändernde Umwandlung» erfolgt, liegt auch keine steuerrechtlich relevante, allenfalls mit einer Neubewertung verbundene Vermögensübertragung vor. Der Umwandlungsvorgang zieht damit keine Steuerfolgen nach sich.

Absatz 2

Aufgrund der notwendigen Vorbereitungsarbeiten für die Umwandlung (vgl. Abs. 3, Bst. a–d) wird die Inkraftsetzung dieses Gesetzes und die Umwandlung nicht gleichzeitig erfolgen können. Auch lässt sich heute noch kein Termin festlegen, an welchem diese Arbeiten abgeschlossen und die Umwandlung vollzogen ist. Die Festlegung des Zeitpunkts der Umwandlung ist deshalb dem Bundesrat zu delegieren.

Für die direkte und liquidationslose Umwandlung der Rechtsform von inländischen, organisatorisch verselbstständigten und im Handelsregister eingetragenen Instituten des öffentlichen Rechts wären für die privatrechtlichen Aspekte der Umwandlung die Bestimmungen des Fusionsgesetzes³¹ über die Umwandlung sinngemäss anzuwenden.³² Dies hätte aber zur Folge, dass eine vollständige Inventarisierung der Aktiven und Passiven der Swisscom und deren Neubewertung vorgenommen werden müsste (Art. 100 Abs. 2 FusG). Da die Unternehmung bereits heute wie eine privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert ist und Rechnung ablegt sowie in Anbetracht der Wahrung der bestehenden Rechtsverhältnisse (vgl. Erläuterungen zu Abs. 1), ist ein solch komplexes und aufwändiges Vorgehen, wie es das FusG vorschreibt, nicht sinnvoll. Dies besonders deshalb nicht, weil es sich im vorliegenden Fall nicht um eine «übertragende Umwandlung» gemäss Artikel 99 Absatz 1 FusG sondern um eine rein «rechtsformändernde Umwandlung» handelt, wie sie in Artikel 54 FusG für bestehende privatrechtliche Unternehmungen definiert wird. Da das FusG nicht zur Anwendung gelangt, sind die Grundlagen, Zuständigkeiten und Abläufe der Umwandlung im TUG zu regeln.

Mit der Änderung des TUG wird die Grundlage für die Umwandlung und deren Voraussetzungen geschaffen. Der Bundesrat löst mit der Festlegung des Umwandlungszeitpunktes die notwendigen Vorbereitungsarbeiten und Beschlussfassungen aus, welche wiederum in der Kompetenz und Verantwortlichkeit der Gesellschaftsorgane liegen³³.

³⁰ Vgl. Botschaft vom 13. Juni 2000 zum Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung, BBl **2000** 4531, Ziff. 2.1.4.1 – Erläuterung zu Artikel 53.

³¹ FusG; SR **221.301**

³² Botschaft vom 13. Juni 2000 zum Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung, BBl **2000** 4531, Ziff. 2.1.8

³³ Dieses Vorgehen wäre auch bei einer Anwendung des FusG systemkonform: Vgl. Botschaft vom 13. Juni 2000 zum Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung, BBl **2000** 4531, Ziff. 2.1.8 – Kommentar zu Artikel 100 Absatz 3.

Absatz 3

Buchstaben a und b

Die Unternehmung ist bereits heute wie eine privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert und entscheidet auf operationeller Ebene selbständig. Die Regelungen auf Unternehmensstufe (Statuten, Organisationsreglemente) müssen im Hinblick auf die Aufhebung des TUG entsprechend angepasst werden (Aufhebung von Verweisungen, Neuregelung der Vinkulierungsbestimmungen etc.). Die Anpassung dieser Regelungen steht ausschliesslich den zuständigen Gesellschaftsorganen zu. Es ist nicht Sache des Bundes bzw. des Bundesrates, Funktionen und Verantwortlichkeiten dieser Organe zu übernehmen.

Der Umwandlungsbeschluss darf nur gestützt auf die geänderten Statuten und eine aktuelle Bilanz erfolgen. Liegt die letzte Bilanz bei der Umwandlung länger als sechs Monate zurück, so muss eine Zwischenbilanz erstellt werden. Diese Pflicht besteht auch dann, wenn seit Abschluss der letzten Bilanz wichtige Änderungen in der Vermögenslage der Gesellschaft eingetreten sind, unabhängig davon, ob seit dem Bilanzstichtag weniger als sechs Monate vergangen sind.³⁴ Artikel 58 FusG über die Erstellung der Zwischenbilanz im Falle der Umwandlung ist sinngemäss³⁵ anzuwenden; auf eine inhaltliche Übernahme dieser Bestimmung kann deshalb verzichtet werden.

Die Information der Aktionäre und die Einberufung der Generalversammlung richten sich nach den Bestimmungen des Aktienrechts und den Statuten. Hingegen ist die Pflicht der Gesellschaftsorgane, die im Hinblick auf die Umwandlung erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, öffentlich-rechtlicher Natur.

Buchstabe c

Da das FusG nicht unmittelbar anwendbar ist, müssen die Gegenstände der Beschlussfassung durch die Generalversammlung, das Quorum für die Beschlussfassung sowie die Beurkundungs- und Eintragungspflicht festgelegt werden.

Das Quorum orientiert sich an Artikel 64 Absatz 1 Buchstabe a FusG und an Artikel 704 OR. Um sicherzustellen, dass der Bund im Zeitpunkt der Beschlussfassung durch die Generalversammlung noch über das notwendige Quorum verfügt, soll aber bei den vertretenen Aktienstimmen keine Zweidrittelmehrheit, sondern lediglich die absolute Mehrheit erforderlich sein.

Buchstabe d

Aufgrund dieser Bestimmung liegt die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für die Umsetzung der Umwandlung im Rahmen des Obligationen- und auch des Börsenrechts ausdrücklich beim Verwaltungsrat der Unternehmung. So hat der Verwaltungsrat insbesondere die notwendigen Organisations- und Reglementsänderungen vorzunehmen, allenfalls die Geschäftsleitung zu bestimmen sowie Informations- und Meldepflichten wahrzunehmen.

³⁴ Botschaft vom 13. Juni 2000 zum Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung, BBl 2000 4531, Ziff. 2.1.4.3 – Kommentar zu Artikel 58.

³⁵ Eine sinngemässe Anwendung erfolgt u.a. im Hinblick darauf, dass im vorliegenden Fall kein Umwandlungsbericht erstellt werden muss. Der für die Fristberechnung nach Artikel 58 Absatz 1 FusG notwendige Zeitpunkt fehlt damit. Der Bundesrat wird im Rahmen seiner Kompetenz nach Buchstabe d einen Zeitpunkt festlegen müssen (voraussichtlich das Datum der Durchführung der Generalversammlung).

Im Rahmen von Absatz 2 ist der Bundesrat hingegen befugt, einen besonderen Regelungsbedarf abzudecken.

Absatz 4

Der Handelsregistereintrag ist konstitutiv und bestimmt den Zeitpunkt für die Aufhebung der spezialgesetzlichen Bestimmungen des TUG (vgl. Ziff. II); damit wird ein Nebeneinander von sich widersprechenden Rechtsgrundlagen vermieden.

Absatz 5

Der Bundesrat wird ermächtigt, die Beteiligung vollständig zu verkaufen. Wie in Ziffer 3.2 ausgeführt, favorisiert der Bundesrat die Abgabe seines Aktienpakets über eine öffentliche Sekundärplatzierung analog dem „Initial Public Offering“ von 1998, kombiniert mit einem grosszügigen Angebot für Kleinaktionäre.

Der Verkauf erfordert grosse Handlungsfreiheit und muss daher in die Zuständigkeit des Bundesrates fallen. Einschränkungen dieser Handlungsfreiheit – etwa durch öffentliche Diskussionen oder Anweisungen, innert welcher Frist, wie oder zu welchem Preis zu verkaufen sei – könnten zu massiven Kursschwankungen und Wertebussen der Aktien führen. Dies kann eine optimale Vorgehensweise verunmöglichen und den Verkaufserlös drastisch reduzieren. Solche negativen Effekte wären unerwünscht. Deshalb sieht das Gesetz auch keine Modalitäten der Veräusserung vor. Insbesondere verzichtet das Gesetz auf eine Befristung, innert welcher die Aktien zu veräussern sind.

4.2 Inkraftsetzung und Aufhebung (Ziff. II und III)

Mit der Umwandlung müssen *zugleich* auch die spezialgesetzlichen Regelungen des TUG aufgehoben werden. Auf den Zeitpunkt hin, in dem der Umwandlungsbeschluss der Generalversammlung rechtswirksam wird (Eintragung ins Handelsregister), müssen mit Ausnahme von Artikel 28a (neu) und 29, sämtliche Bestimmungen des TUG (also Art. 1–28) aufgehoben werden. Dies wird durch eine entsprechende Bestimmung unter Ziffer II des Änderungsgesetzes erreicht. Damit wird der unmittelbare Übergang von der spezialgesetzlichen zur rein privatrechtlichen Regelung sichergestellt und das Nebeneinander sich widersprechender oder das Fehlen rechtlicher Grundlagen vermieden.

Durch die Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft werden sämtliche Bestimmungen hinfällig, welche aufgrund der Spezialgesetzlichkeit ins TUG aufgenommen wurden.

Zu einzelnen aufzuhebenden Bestimmungen mit eigenständiger Bedeutung ist Folgendes zu bemerken:

- Das in *Artikel 9 Absatz 3 TUG* festgeschriebene Recht des Personals auf eine angemessene Vertretung im Verwaltungsrat weicht vom Aktienrecht ab. Der Entwurf sieht keine spezialgesetzlich zu verankernde, garantierten Personalvertreter vor. Die Berücksichtigung von Personalinteressen ist zwar aus der Sicht des Bundesrates auch in Zukunft wünschbar. Er erachtet aber nach erfolgter Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft die Einbindung des Personals in die Unternehmensentscheide als Sache der

Unternehmung. Auf die Beibehaltung einer diesbezüglichen spezialgesetzlichen Bestimmung ist deshalb zu verzichten³⁶.

- *Artikel 16 Absatz 2 TUG* verpflichtet die Swisscom, mit den Personalverbänden Verhandlungen zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages zu führen. Diese Vorgabe ist durch den bereits erfolgten Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages erfüllt. Für den Fall, dass sich die Sozialpartner über den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages oder einzelner Bestimmungen desselben nicht einigen können, soll gemäss *Artikel 16 Absatz 3 TUG* eine Schiedskommission angerufen werden. Es genügt, diese Bestimmung inskünftig auf Stufe der Statuten und Reglemente zu regeln. Auf die spezialgesetzlichen Bestimmungen kann deshalb verzichtet werden.

Sobald die Bundesbeteiligung an der Unternehmung aufgrund von Artikel 28a Absatz 5 TUG vollständig abgewickelt ist, können die noch geltenden Bestimmungen des TUG (Art. 28a und 29) und damit der gesamte Erlass aufgehoben werden. Die Zuständigkeit für den Aufhebungsbeschluss liegt nach Ziffer III Absatz 3 beim Bundesrat.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Einnahmenseitige Auswirkungen

Die Abgabe der Bundesmehrheit hat einnahmenseitig zwei unterschiedliche Effekte. Einerseits fallen einmalige Erlöse aus dem Verkauf der Aktien an. Die Bundesbeteiligung hat zur Zeit an der Börse einen Marktwert von rund 16 Milliarden. Der Erlös aus der Veräusserung hängt jedoch in beträchtlichem Masse von der für die Abgabe der Aktien gewählten Lösung ab. Ferner wird er auch stark durch den Geschäftsgang von Swisscom und die allgemeine Börsenentwicklung beeinflusst. Es wäre denn auch Spekulation, an dieser Stelle den exakten Verkaufserlös prognostizieren zu wollen.

Andererseits kommt es mit der Abgabe von Aktien zu einer Minderung der Dividendeneinnahmen. Je mehr Aktien abgegeben werden, desto geringer fallen die Einnahmen aus. Diese lagen seit dem IPO im Durchschnitt bei rund 550 Millionen pro Jahr.

Ausgabenseitige Auswirkungen

Die durch den Aktienverkauf anfallenden Erlöse müssen gemäss Art. 24a FHG für die Schuldentilgung eingesetzt werden. Es handelt sich hier um ausserordentliche, einmalige Investitionseinnahmen. Damit verringert sich die Bundesschuld um den Betrag des Erlöses. Dies wirkt sich wiederum auf die Höhe der geschuldeten

³⁶ Im Übrigen kann auf die Informations- und Mitwirkungsrechte gemäss Artikel 333a OR und dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Information und Mitsprache der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben (SR **822.14**) verwiesen werden, welche für privatrechtliche Unternehmen gelten.

Passivzinsen aus. Die exakte Höhe der Einsparung bei den Passivzinsen auf der Bundesschuld kann heute nicht vorausgesagt werden; sie hängt zum einen vom Verkaufserlös des Aktienpakets und zum anderen von der Höhe der Zinsen in den Jahren nach dem Verkauf des Aktienpakets ab. Bei einer Zinsentwicklung gemäss aktueller Finanzplanung des Bundes (2008: langfristiger Zinssatz von 3,5%) und unter der Annahme, dass der Verkaufserlös den Erwartungen entspricht, erreichen die Einsparungen jährlich rund eine halbe Milliarde. Freilich stellt sich die volle Einsparung erst nach einer gewissen Zeit ein, denn der Bund kann ausstehende Anleihen nicht während der Laufzeit zurückzahlen. Hingegen kann er dank dem Verkaufserlös auf die Neuauflage von auslaufenden Obligationen verzichten und damit die Schuld abbauen.

Verhältnis zur Schuldenbremse

Die Einnahmen aus dem Verkauf von Aktien der Swisscom sind gemäss Art. 24a FHG ausserordentlicher Natur und fliessen deshalb nicht in die Berechnung des Ausgabenplafonds gemäss Schuldenbremse ein.

Demgegenüber gehen die vom Bund eingenommenen, bzw. bei einem Verkauf der Aktie wegfallenden Dividenden sowie die Passivzinsen des Bundes in die Berechnung der Einnahmen respektive Ausgaben gemäss Schuldenbremse ein, da sie nicht den Charakter ausserordentlicher Einnahmen resp. Ausgaben haben.

Personelle Auswirkungen auf den Bund

Ab dem Zeitpunkt der vollständigen Abgabe der Bundesbeteiligung an Swisscom können bei den Eignervertretern GS UVEK und EFV insgesamt 100 Stellenprozent eingesparrt werden.

5.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Verfügbarkeit von funktionierenden, hochqualitativen und preiswerten Telekommunikationsdienstleistungen ist für eine Volkswirtschaft von zentraler Bedeutung. Telefon- und Internetdienstleistungen sind nicht mehr aus dem Wirtschaftsleben wegzudenken. Dank der Öffnung der Telekommunikationsmärkte und der damit verbundenen Intensivierung des Wettbewerbs kommen die Schweizer Konsumenten und die schweizerische Volkswirtschaft heute in den Genuss einer Vielzahl neuer, diversifizierter und relativ preiswerter Dienstleistungen. Telekommunikationsdienstleistungen sind kompetitiv, d.h. es gibt einen Markt für diese Leistungen; die grosse Anzahl der in diesem Sektor tätigen Unternehmen bestätigt dies.

Die Schweiz ist mit ihren zahlungskräftigen Kundinnen und Kunden für Telekommunikationsunternehmen ein sehr attraktiver Zielmarkt. Dies lässt

erwarten, dass die Qualität der Leistungen in diesem Markt dank einem intensivierten Wettbewerb noch steigen dürfte.

Die Abgabe der Mehrheitsbeteiligung als solche hat keine Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung. Allerdings besteht ein gewisses Risiko, dass das Unternehmen zu einem späteren Zeitpunkt von einem ausländischen Käufer übernommen werden könnte. Je nach Ausgestaltung eines solchen Geschäfts kann es dazu kommen, dass in der Schweiz Arbeitsplätze abgebaut oder Entscheidungszentren ins Ausland verschoben werden. Umgekehrt kann Swisscom durch die erhöhte Flexibilität aber auch strategische Allianzen oder eine Fusion mit anderen Unternehmen eingehen. Durch die Entlassung aus den Fesseln der Politik kann sie ihre Flexibilität erhöhen, Wachstumschancen besser wahrnehmen, sich im dynamischen Telekommunikationsmarkt behaupten und dadurch neue Arbeitsplätze schaffen.

Swisscom hat seit dem Börsengang von 1998 bereits mehr als 5 000 Stellen abgebaut. Während dieser Zeit haben aber andere, teilweise neu entstandene Unternehmungen im Telekommunikationssektor sehr viele neue Arbeitsplätze geschaffen.

5.4 Auswirkungen auf die Randregionen

Die Dienste der Grundversorgung sind durch das Fernmeldegesetz gesichert; dies gilt auch und besonders für die Randregionen, deren Versorgung mit neuen Dienstleistungen und Technologien im internationalen Vergleich bereits sehr gut ist.

Im vorliegenden Bericht wurde die Fähigkeit des Marktes, ein breites Grundangebot an Telekommunikationsdienstleistungen für die meisten Produkte und Regionen herzustellen, bereits mehrmals erwähnt. Daran ändert sich mit dem Verkauf der Mehrheitsbeteiligung des Bundes nichts. Die Schweizer Volkswirtschaft und damit auch die Privatkunden werden weiterhin auf ein gutes flächendeckendes Angebot an Telekommunikationsdienstleistungen zählen können.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan

Legislaturplanung 2004-2007

Die Abgabe der Mehrheitsbeteiligung an Swisscom ist in der Legislaturplanung nicht vorgesehen.

Finanzplan

In den Finanzplänen des Bundes sind zur Zeit Schätzungen über die zukünftigen Dividendenzahlungen der Swisscom eingestellt. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen auf den Bund verwiesen (Ziffer 5.1).

7 **Rechtliche Aspekte**

7.1 **Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Die Frage, ob es die Verfassung dem Bund erlauben würde, die Telekommunikationsunternehmung weitergehend bzw. vollständig zu privatisieren, hat der Bundesrat bereits in seiner Botschaft vom 10. Juni 1996 zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmungsgesetz (BB1 1996 III 1306 ff.) geprüft. Er äusserte sich hiezu wie folgt (a.a.O. S. 1365 f.):

"Im Rahmen der Vernehmlassung hat auch der Umfang und die Zulässigkeit der Privatisierung der Telekommunikationsunternehmung vor dem Hintergrund von Artikel 36 BV Anlass zu Bemerkungen gegeben. In einem Ergänzungsgutachten vom 31. Januar 1996 nimmt das Bundesamt für Justiz (BJ) zur Frage Stellung, ob der Bund im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts seine Quote an einer gemischtwirtschaftlich strukturierten, mit einer Konzession ausgestatteten Telekommunikationsunternehmung auf eine Minderheitsbeteiligung reduzieren oder sogar auf jegliche Beteiligungen an konzessionierten, privatrechtlich organisierten Leistungsanbietern im Telecombereich verzichten könnte, so dass dieser Zweig des PTT-Regals im eigentlichen Sinne privatisiert würde. In seinem Gutachten vertritt das BJ die Auffassung, die Möglichkeit, ein Regal nicht in Eigenregie wahrzunehmen, sondern durch konzessionierte Leistungsanbieter ausüben zu lassen, bestehe auch für das PTT-Regal. Insofern wäre eine weitgehende oder vollständige Privatisierung der PTT-Betriebe bzw. des Bereichs Telecom nicht von vorneherein ausgeschlossen. Sie wäre aber an die Voraussetzung geknüpft, dass damit der 'service public' am besten wahrgenommen würde. Mit einem entsprechenden Konzessionsregime müssten Rahmenbedingungen statuiert werden, die eine umfassende Beachtung der öffentlichen Interessen gewährleisten würden.

Angesichts dieser Ausgangslage würde einer späteren Umwandlung der Telekommunikationsunternehmung von einer spezialgesetzlichen in eine rein privatrechtliche Aktiengesellschaft mit teilweiser oder vollumfänglicher Beherrschung durch Private verfassungsrechtlich nichts entgegenstehen."

Diese Rechtsauffassung ist in der Doktrin überwiegend bestätigt worden³⁷. Nun stellt sich jedoch die Frage, ob die damalige Auffassung des Bundesrates auch im Lichte von Artikel 92 der neuen Bundesverfassung aufrecht erhalten werden kann.

Nach Artikel 92 (Absatz 1) BV ist das Post- und Fernmeldewesen Sache des Bundes. Dieser Grundsatz wird in Absatz 2 mit einer Art Leistungsauftrag ergänzt: Der Bund sorgt für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden, und die Tarife sind nach einheitlichen Grundsätzen festzulegen. Im Wesentlichen übernimmt diese Verfassungsbestimmung damit den Gehalt von Artikel 36 Absätze 1 und 3 der

³⁷ vgl. z.B. Rolf H. Weber, *Le rôle de l'Etat dans les marchés des télécommunications*, in: *Problèmes actuels de droit économique, Mélanges en l'honneur de Ch.-A. Junod*, 1997, S. 444 ff.; Peter Fischer, *Fernmelderecht*, in: Koller et al., *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Informations- und Kommunikationsrecht*, Rz 1 ff.; a.M. Leo Schürmann, *Zur Verfassungsmässigkeit der Neuordnung der PTT-Gesetzgebung*, in: *Problèmes actuels de droit économique, Mélanges en l'honneur de Ch.-A. Junod*, 1997, S. 397 ff., 402 f.

Bundesverfassung von 1874. Dies war laut Botschaft der Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung³⁸ auch die Absicht. Insbesondere war der Bundesrat der Meinung, auch die neue Verfassungsbestimmung solle es dem Bundesrat ermöglichen, als Leistungsträger der Post- und Fernmeldedienste Monopolunternehmen einzusetzen oder Private zuzulassen. In der parlamentarischen Beratung beschlossen die Räte zu Absatz 1 vorerst eine leicht modifizierte Formulierung ("*Die Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen ist Bundessache*"), doch kehrte man schliesslich zum Vorschlag des Bundesrates und damit zur jetzt geltenden Fassung zurück³⁹. Damit sollte jedoch - entgegen dem, was der Wortlaut mit Blick auf andere Kompetenzbestimmungen vermuten lassen könnte - nicht ausgeschlossen werden, dass der "service public" im Bereich der Post und des Fernmeldewesens im Rahmen eines Konzessionssystems erbracht wird⁴⁰. Aus dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte kann man nur schliessen, dass Artikel 92 BV es dem Bund jedenfalls verbieten würde, das Erbringen von Post- und Fernmeldediensten vollständig (d.h. ohne eine konzessionsrechtliche Regulierung) der Privatwirtschaft zu überlassen⁴¹. Hingegen lässt sich daraus nicht ableiten, der Verzicht auf einen Regiebetrieb bzw. auf eine vom Bund beherrschte Unternehmung zum Erbringen von Fernmeldediensten sei von der Verfassung ausgeschlossen. Vielmehr überlässt die Verfassung die Regelung dieser Fragen dem Gesetzgeber⁴². Die Regelung muss aber stets so ausgestaltet sein, dass der "service public", wie er in Artikel 92 Absatz 2 BV umschrieben worden ist, optimal wahrgenommen wird.

7.2 Verhältnis zur laufenden FMG-Revision

Die Privatisierung der Swisscom kann unabhängig vom Ergebnis der FMG-Revision, die gegenwärtig im Parlament beraten wird, durchgeführt werden. Das FMG regelt den Telekommunikationsmarkt, ohne die Eigentumsverhältnisse der Unternehmungen zu berücksichtigen, die Fernmeldedienste erbringen. Die Swisscom ist zweifellos eine wichtige Akteurin, aber es ist nicht ihr Status als öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft, der ihr eine besondere Stellung verschafft. Auch ihre Überführung in eine privatrechtliche Gesellschaft wird nichts an ihrer Stellung ändern. Solange die Swisscom die marktbeherrschende Anbieterin von Fernmeldediensten ist, ist sie verpflichtet, gewisse Formen des Zugangs zu ihren Einrichtungen und Diensten bereitzustellen (Art. 11 FMG). Zudem legen die Artikel 14 ff FMG fest, dass eine sichere und preiswerte Grundversorgung für alle Bevölkerungskreise in allen Teilen des Landes gewährleistet wird. Zu diesem Zweck erteilt die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) eine oder mehrere Grundversorgungskonzessionen. Die Grundversorgungskonzession für den Zeitraum von 2003–2007 wurde an die Swisscom vergeben, weil sie die einzige Unternehmung war, die die Grundversorgung gemäss den gesetzlichen Vorschriften gewährleisten konnte. Die Mehrheitsbeteiligung des Bundes hatte auf das Auswahlverfahren keinerlei Einfluss. Ab 2008 kann die ComCom die Swisscom auch weiterhin beauftragen, die Grundversorgung bereitzustellen; sie könnte aber

³⁸ BBl 1997 I 1 ff., S. 270 ff.

³⁹ eingehend hiezu Leila Roussianos-Moayed, *Les concessions de services de télécommunication*, 2002, S. 18 ff.

⁴⁰ so ausdrücklich der Kommissionsberichterstatter im Ständerat, AB S 1998 S. 1160

⁴¹ so auch Aubert, in: Aubert/Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 2003, Rz 8 zu Art. 92

⁴² so auch H. Burkert, in: *St. Galler Kommentar*, 2002, Rz. 3 f. zu Art. 92

auch eine oder mehrere andere Unternehmungen mit dieser Aufgabe betrauen, wenn dies angemessener schie. Die geplante Revision des Telekommunikationsunternehmensgesetzes (TUG) ist somit unabhängig von der gegenwärtigen Änderung des FMG.

|

- 8 Anhang**
- 8.1 Strategische Ziele des Bundesrates für seine Beteiligung an der Swisscom AG 2006-2009**
- 8.2 Ablauf der Revision des TUG**

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| 1 Ausgangslage | 3 |
| 1.1 PTT-Reform 1997 | 3 |
| 1.2 Verbindungen zwischen dem Bund und Swisscom | 4 |
| 1.3 Gesamtpaket Post / Swisscom AG 2001 | 7 |
| 1.4 Sicherstellung der Grundversorgung | 9 |
| 1.5 Telekommunikationsmarkt | 11 |
| 1.5.1 Der schweizerische Telekommunikationsmarkt | 11 |
| 1.5.2 Der europäische Telekommunikationsmarkt | 14 |
| 1.6 Unternehmen Swisscom | 15 |
| 2 Die beantragte Neuregelung | 18 |
| 2.1 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung | 18 |
| 2.2 Haltung der Swisscom | 23 |
| 3 Konzept für die Umsetzung | 23 |
| 3.1 Rechtliche Umsetzung | 23 |
| 3.2 Abgabe des Aktienpakets | 24 |
| 4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln | 25 |
| 4.1 Bestimmungen im TUG (Ziff. I) | 25 |
| 4.2 Inkraftsetzung und Aufhebung (Ziff. II und III) | 29 |
| 5 Auswirkungen | 30 |
| 5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund | 30 |
| 5.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden | 31 |
| 5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 31 |
| 5.4 Auswirkungen auf die Randregionen | 32 |
| 6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan | 32 |
| 7 Rechtliche Aspekte | 33 |
| 7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit | 33 |
| 7.2 Verhältnis zur laufenden FMG-Revision | 34 |
| 8 Anhang | 36 |
| 8.1 Strategische Ziele des Bundesrates für seine Beteiligung an der Swisscom AG 2006-2009 | 36 |
| 8.2 Ablauf der Revision des TUG | 36 |
| Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (<i>Entwurf</i>) | 38 |

Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG)

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...⁴³,
beschliesst:*

I

Das Telekommunikationsunternehmungsgesetz vom 30. April 1997⁴⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 6 Sachüberschrift und Abs. 1 und 2

Stellung des Bundes

¹ und ² *Aufgehoben*

Art. 28a (neu) Privatisierung

¹ Die Unternehmung wird in eine Aktiengesellschaft nach den Bestimmungen des Obligationenrechts⁴⁵ umgewandelt. Ihre Rechtsverhältnisse werden dadurch nicht verändert.

² Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt der Umwandlung und fasst die für die Umwandlung notwendigen Beschlüsse. Die Artikel 99–101 des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003⁴⁶ (FusG) sind nicht anwendbar.

³ Im Hinblick auf die Umwandlung sind insbesondere folgende Vorkehrungen zu treffen:

- a. Die Unternehmung bereitet die notwendigen Anpassungen ihrer Statuten vor und erstellt sinngemäss nach Artikel 58 FusG eine Zwischenbilanz.
- b. Der Verwaltungsrat beruft die Generalversammlung ein.
- c. Die Generalversammlung beschliesst mit der absoluten Mehrheit der vertretenen Aktienstimmen und des von ihnen vertretenen Aktiennennwerts über die Umwandlung, die Anpassung der Statuten, die Zwischenbilanz und die Entlastung des Verwaltungsrates. Sie wählt mit

⁴³ BBl 2006 ...

⁴⁴ SR 784.11

⁴⁵ SR 220

⁴⁶ SR 221.301

der gleichen qualifizierten Mehrheit den Verwaltungsrat und die Revisionsstelle. Ihre Beschlüsse bedürfen der öffentlichen Beurkundung.

- d. Der Verwaltungsrat meldet die Beschlüsse der Generalversammlung zur Eintragung in das Handelsregister an und nimmt seine weiteren Aufgaben nach Obligationenrecht wahr.

⁴ Die Umwandlung wird mit der Eintragung im Handelsregister rechtswirksam.

⁵ Der Bundesrat ist zuständig für den Verkauf der Bundesbeteiligung an der Unternehmung.

II

Mit der Eintragung der Umwandlung im Handelsregister (Art. 28a Abs. 4) werden die Artikel 1–28 dieses Gesetzes aufgehoben.

III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Ist der Verkauf nach Artikel 28a Absatz 5 dieses Gesetzes abgeschlossen, so beschliesst der Bundesrat die Aufhebung dieses Gesetzes.

- 8** **Anhang**
- 8.1** **Strategische Ziele des Bundesrates für seine
Beteiligung an der Swisscom AG 2006-2009**
- 8.2** **Ablauf der Revision des TUG**

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| 1 Ausgangslage | 3 |
| 1.1 PTT-Reform 1997 | 3 |
| 1.2 Verbindungen zwischen dem Bund und Swisscom | 4 |
| 1.3 Gesamtpaket Post / Swisscom AG 2001 | 7 |
| 1.4 Sicherstellung der Grundversorgung | 9 |
| 1.5 Telekommunikationsmarkt | 11 |
| 1.5.1 Der schweizerische Telekommunikationsmarkt | 11 |
| 1.5.2 Der europäische Telekommunikationsmarkt | 14 |
| 1.6 Unternehmen Swisscom | 15 |
| 2 Die beantragte Neuregelung | 18 |
| 2.1 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung | 18 |
| 2.2 Haltung der Swisscom | 23 |
| 3 Konzept für die Umsetzung | 23 |
| 3.1 Rechtliche Umsetzung | 23 |
| 3.2 Abgabe des Aktienpakets | 24 |
| 4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln | 25 |
| 4.1 Bestimmungen im TUG (Ziff. I) | 25 |
| 4.2 Inkraftsetzung und Aufhebung (Ziff. II und III) | 29 |
| 5 Auswirkungen | 30 |
| 5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund | 30 |
| 5.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden | 31 |
| 5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 31 |
| 5.4 Auswirkungen auf die Randregionen | 32 |
| 6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan | 32 |
| 7 Rechtliche Aspekte | 33 |
| 7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit | 33 |
| 7.2 Verhältnis zur laufenden FMG-Revision | 34 |
| 8 Anhang | 36 |
| 8.1 Strategische Ziele des Bundesrates für seine Beteiligung an der Swisscom AG 2006-2009 | 36 |
| 8.2 Ablauf der Revision des TUG | 36 |
| Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (<i>Entwurf</i>) | 38 |

Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG)

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...⁴³,
beschliesst:*

I

Das Telekommunikationsunternehmungsgesetz vom 30. April 1997⁴⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 6 Sachüberschrift und Abs. 1 und 2

Stellung des Bundes

¹ und ² *Aufgehoben*

Art. 28a (neu) Privatisierung

¹ Die Unternehmung wird in eine Aktiengesellschaft nach den Bestimmungen des Obligationenrechts⁴⁵ umgewandelt. Ihre Rechtsverhältnisse werden dadurch nicht verändert.

² Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt der Umwandlung und fasst die für die Umwandlung notwendigen Beschlüsse. Die Artikel 99–101 des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003⁴⁶ (FusG) sind nicht anwendbar.

³ Im Hinblick auf die Umwandlung sind insbesondere folgende Vorkehrungen zu treffen:

- a. Die Unternehmung bereitet die notwendigen Anpassungen ihrer Statuten vor und erstellt sinngemäss nach Artikel 58 FusG eine Zwischenbilanz.
- b. Der Verwaltungsrat beruft die Generalversammlung ein.
- c. Die Generalversammlung beschliesst mit der absoluten Mehrheit der vertretenen Aktienstimmen und des von ihnen vertretenen Aktiennennwerts über die Umwandlung, die Anpassung der Statuten, die Zwischenbilanz und die Entlastung des Verwaltungsrates. Sie wählt mit

⁴³ BBl 2006 ...

⁴⁴ SR 784.11

⁴⁵ SR 220

⁴⁶ SR 221.301

der gleichen qualifizierten Mehrheit den Verwaltungsrat und die Revisionsstelle. Ihre Beschlüsse bedürfen der öffentlichen Beurkundung.

- d. Der Verwaltungsrat meldet die Beschlüsse der Generalversammlung zur Eintragung in das Handelsregister an und nimmt seine weiteren Aufgaben nach Obligationenrecht wahr.

⁴ Die Umwandlung wird mit der Eintragung im Handelsregister rechtswirksam.

⁵ Der Bundesrat ist zuständig für den Verkauf der Bundesbeteiligung an der Unternehmung.

II

Mit der Eintragung der Umwandlung im Handelsregister (Art. 28a Abs. 4) werden die Artikel 1–28 dieses Gesetzes aufgehoben.

III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Ist der Verkauf nach Artikel 28a Absatz 5 dieses Gesetzes abgeschlossen, so beschliesst der Bundesrat die Aufhebung dieses Gesetzes.

Strategische Ziele des Bundes für seine Beteiligung an der Swisscom AG 2006 – 2009¹

Einleitung

1. Der Bund ist Hauptaktionär der Swisscom AG. Er verfügt über die stimmen- und kapitalmässige Mehrheit an der Unternehmung. Die Aktionärsinteressen des Bundes werden durch den Bundesrat wahrgenommen. Dabei berücksichtigt er die unternehmerische Autonomie der Swisscom AG und anerkennt in seiner Eigenschaft als Aktionär die Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsrates in bezug auf Geschäftsstrategie und -politik. Er beachtet ebenso die Grundsätze der Staatsunabhängigkeit der Medien. Die Rolle des Bundes als Hauptaktionär ist von seiner Funktion als Regulator und Aufsichtsbehörde über den Telekommunikationsmarkt institutionell getrennt.

2. Gestützt auf Artikel 6 Telekommunikationsunternehmungsgesetz (TUG) legt der Bundesrat für jeweils vier Jahre fest, welche Ziele der Bund als Hauptaktionär der Unternehmung erreichen will. Die strategischen Ziele richten sich an die Swisscom AG und ihre Gruppengesellschaften (nachfolgend „Swisscom“). Der Bund verpflichtet sich damit im Vierjahresrhythmus auf längerfristige, konsistente Ziele und schafft durch deren Veröffentlichung Transparenz für Drittinvestoren.

3. Neben der Festlegung der strategischen Ziele stehen dem Bund zur Einflussnahme auf die Unternehmung die Mittel zur Verfügung, die einem Hauptaktionär im Aktienrecht zukommen, also der Einfluss auf die Besetzung des Verwaltungsrates und die stimmenmässige Beherrschung der Generalversammlung. Nach den geltenden Statuten von Swisscom hat der Bund zudem das Recht, zwei Vertreter in den Verwaltungsrat abzuordnen, die er instruieren kann. Eine Instruktion des Bundesrates richtet sich ausschliesslich an seine Vertreter im Verwaltungsrat von Swisscom. Sie entbindet die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrates nicht von der eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Gesamtinteressen der Unternehmung. Der Bundesrat wird nicht in einer anderen als der genannten Weise auf Swisscom Einfluss nehmen.

¹ Bei Abgabe der Bundesmehrheit laufen die vorliegenden strategischen Ziele gemäss Ziffer 6 vorzeitig aus.

1 Allgemeine Ausrichtung der Unternehmung

Der Bundesrat erwartet, dass Swisscom

- 1.1 wettbewerbsfähig, betriebswirtschaftlich geführt und kundenorientiert ist sowie die Schnelligkeit und Flexibilität bei der Entwicklung, Produktion und Vermarktung neuer Produkte und Dienstleistungen in den konvergierenden Märkten Telekommunikation, Informationstechnologie, Rundfunk, Medien und Unterhaltung konsequent weiter verbessert.
- 1.2 insbesondere fixe und mobile Sprach- und Datendienste, Informatik-Dienstleistungen, Inhalte (Content) sowie für andere Telekommunikationsgesellschaften Netzdienstleistungen anbietet und dabei auch den Sicherheitsinteressen des Landes Rechnung trägt. Mit ihrem Angebot strebt Swisscom folgende Hauptziele an und trägt damit zur volkswirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz bei:
 - Fixnet: Gestaltung eines kundengerechten Angebots, Halten der Marktführerschaft im Inland und Ausübung einer führenden Rolle im Bereich von Breitband-Verbindungen und -Dienstleistungen.
 - Mobile: Gestaltung eines kundengerechten Angebots, Halten der Marktführerschaft im Inland und Ausübung einer führenden Rolle im Bereich von Breitband-Verbindungen und -Dienstleistungen.
 - Solutions: Gestaltung eines kundengerechten Angebots für die nationalen und internationalen Bedürfnisse der Schweizer Kunden sowie Aufbau und Halten einer bedeutenden Marktposition im Inland.
 - IT-Services: Gestaltung eines kundengerechten Angebots und Aufbau einer bedeutenden Marktposition für besondere Informatik-Dienstleistungen.
 - Grundversorgung: Sicherstellung der flächendeckenden Grundversorgung bis 2007 und Bewerbung für eine zukünftige Konzession, um die Fortführung dieser Aufgabe zu ermöglichen.
 - Interkonnektion: Umsetzung der Interkonnektionsregelung im Interesse eines fairen Wettbewerbs und zur Sicherstellung der End-zu-End-Kommunikation für die Dienste der Grundversorgung.
- 1.3 über ein angemessenes Risikomanagement-System verfügt.

- 1.4 im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten eine nachhaltige und ethischen Grundsätzen verpflichtete Unternehmensstrategie verfolgt.

2. Finanzielle Ziele

Der Bundesrat erwartet, dass Swisscom

- 2.1 wertschöpfend ist und den Unternehmenswert nachhaltig sichert und steigert.
- 2.2 auf Ebene ihrer Gruppengesellschaften eine Leistungsfähigkeit aufweist, die mit den besten jeweils vergleichbaren Telekommunikationsunternehmen in Europa Schritt hält.
- 2.3 eine Ausschüttungspolitik verfolgt, welche alle nach wertvermehrenden Investitionen und allfälligen Schuldenrückführungen verbleibenden freien Mittel eines Geschäftsjahres den Aktionären via Aktienrückkäufe und Dividendenzahlungen nach üblicher Praxis zurückerstattet. Die ausschüttbaren Reserven werden auf höchstens CHF 1 Mrd. reduziert.
- 2.4 ihre Nettoverschuldung auf höchstens das Anderthalbfache des EBITDA gemäss konsolidierter Rechnung begrenzt.

3. Personelle Ziele

Der Bundesrat erwartet, dass Swisscom

- 3.1 eine fortschrittliche und sozialverantwortliche Personalpolitik verfolgt und eine zeitgemässe Lehrlingsausbildung betreibt.
- 3.2 mit ihrer Leitung durch Führungsstil, Personalentwicklung und interner Kommunikation Vertrauen beim Personal schafft.
- 3.3 die Mitspracherechte der Personalverbände in Gesamtarbeitsverträgen regelt und die Gesamtarbeitsverträge mit den Gewerkschaften und Personalverbänden weiterentwickelt.
- 3.4 ihre Kader nach marktüblichen Sätzen entlohnt, wobei Boni auf Anfang des Geschäftsjahres festgelegten Kriterien basieren.

- 3.5 bestrebt ist, die Arbeitsmarktfähigkeit ihrer fest angestellten Mitarbeitenden durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu verbessern.
- 3.6 allfällige weitere Restrukturierungsmaßnahmen im Rahmen bestehender oder neuer Sozialpläne umsetzt.
- 3.7 Bestand und Qualifikation der Mitarbeitenden auf die kommenden Bedürfnisse ausgerichtet.

4. Kooperationen und Beteiligungen

Der Bundesrat erwartet, dass Swisscom

- 4.1 Beteiligungen nur eingeht, wenn sie langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen, führungsmässig gut betreut werden können und dem Risikoaspekt genügend Rechnung tragen.
- 4.2 keine Beteiligungen im Ausland an Telekommunikationsgesellschaften mit Grundversorgungsauftrag eingeht. Übrige Beteiligungen im Ausland sind hingegen möglich, wenn sie das Kerngeschäft im Inland unterstützen oder eine andere strategisch-industrielle Logik aufweisen.
- 4.3 zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit Beteiligungen im Inland eingeht.

5 Berichterstattung an den Bundesrat

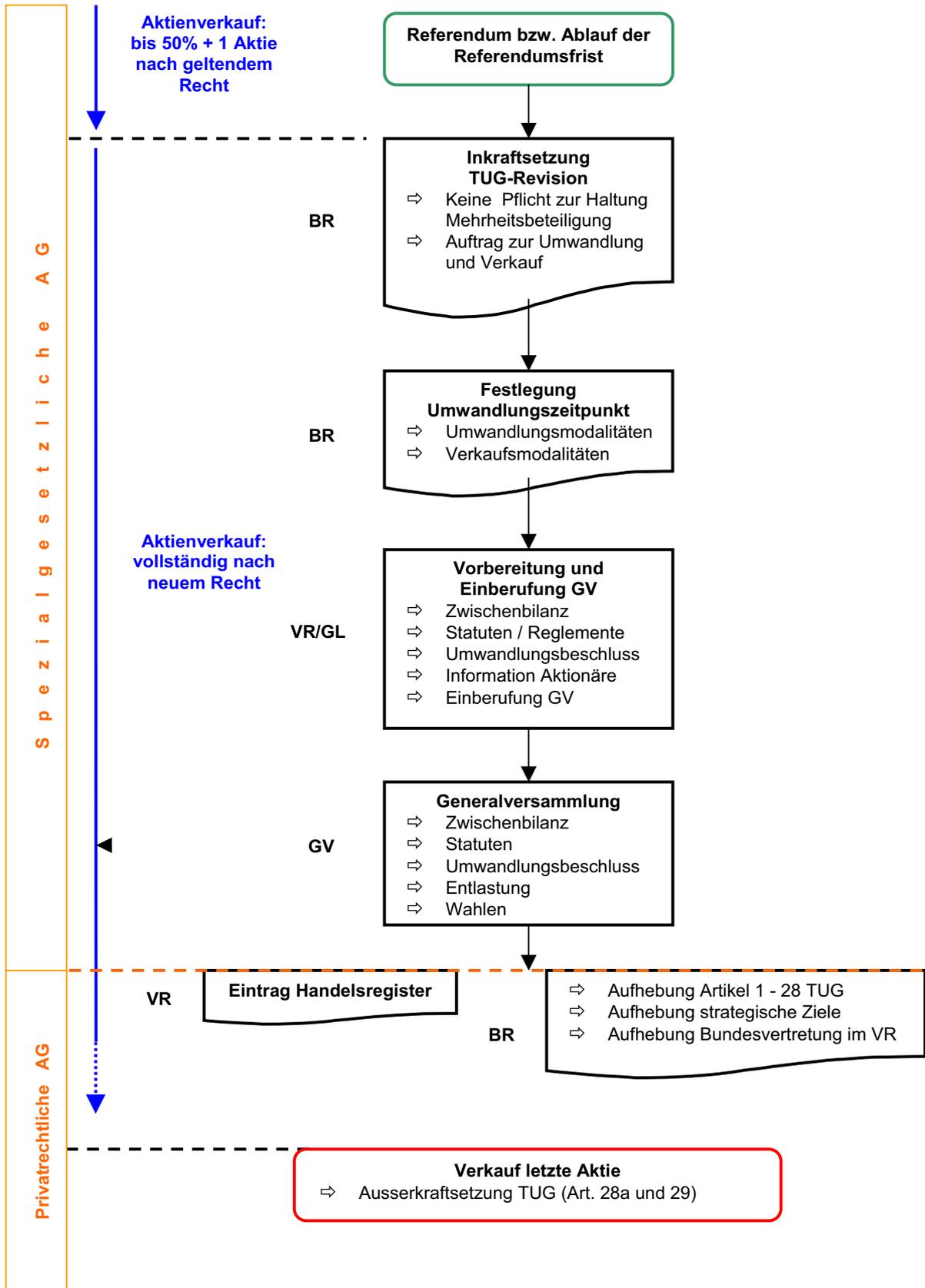
Der Bundesrat erwartet, dass Swisscom vierteljährlichen einen Informations-Austausch mit Vertretern des Bundes entsprechend den regelmässig stattfindenden Analysten- und Investorengespräche pflegt. Der Gleichbehandlung der Aktionäre wird dabei Rechnung getragen. Der Verwaltungsrat der Swisscom erstattet dem Bundesrat am Ende jedes Geschäftsjahres Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele.

6 Geltungsdauer und Änderung

Die vorliegenden strategischen Ziele gelten für die Jahre 2006 bis 2009 bzw. bis zu der vom Bundesrat beabsichtigten Aufgabe der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an Swisscom. Das Umfeld der Unternehmung befindet sich auch ausserdem in einem ständigen Wandel. Bei

Vorliegen wichtiger Gründe können die strategischen Ziele daher angepasst werden. Der Bundesrat entscheidet über eine Anpassung nach Rücksprache mit Swisscom.

Anhang 2: Ablauf der Revision des TUG



Vernehmlassung zur Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG

Bericht über mögliche flankierende Massnahmen

Bern, 25. Januar 2006

1 Ausgangslage

Nach Ankündigung des Bundesratsbeschlusses zur geplanten Abgabe der Bundesbeteiligung an Swisscom wurden von verschiedener Seite flankierende Massnahmen gefordert.

Deshalb stellt der Bundesrat ausserhalb seines Vernehmlassungsberichts mögliche flankierende Massnahmen zur Diskussion. Diese betreffen drei Themenbereiche:

- Sicherstellung der Grundversorgung (Ziffer 2)
- Wahrung der Eigenständigkeit von Swisscom (Ziffer 3)
- Kompetenzübertrag zum Verkaufentscheid an das Parlament (Ziffer 4)

Pro Themenbereich werden im Folgenden mögliche flankierende Massnahmen vorgestellt und aus Sicht des Bundesrates bewertet. Dabei wird in erster Linie die Frage beantwortet, ob eine bestimmte flankierende Massnahmen ihr Ziel - wie zum Beispiel die Sicherstellung der Grundversorgung oder die Wahrung der Eigenständigkeit von Swisscom - überhaupt erreichen kann. In einigen Fällen zeigt sich, dass eine flankierende Massnahmen nur in Kombination mit einer anderen den gewünschten Effekt erzielt. Auch ist anzumerken, dass nicht alle Massnahmen gegenseitig kompatibel sind.

Daneben sind aus Sicht des Bundesrates bei der Beurteilung von flankierenden Massnahmen weitere Kriterien zu beachten. Flankierende Massnahmen sollten

- einfach umsetzbar sein (sowohl im Gesetz wie auch im Vollzug);
- die finanziellen und technologischen Risiken für den Bund möglichst gering halten;
- keine aktienrechtlichen Sonderlösungen beinhalten;
- möglichst geringe Einbussen beim Verkaufserlös nach sich ziehen;
- sicherheitspolitische Interessen mitberücksichtigen;
- und den Interessen von Swisscom Rechnung tragen.

2 Massnahmen zur Sicherstellung der Grundversorgung

2.1 Öffentlich-rechtliche Netzgesellschaft

Es wird eine neue öffentlich-rechtliche Netzgesellschaft geschaffen, in welche das Festnetz der Swisscom AG ausgegliedert wird.

Die Swisscom AG ist ein sogenannt vertikal integriertes Unternehmen, das Netzinfrastrukturen betreibt und damit unterschiedliche Dienste erstellt und vermarktet. Die Netzbestandteile können häufig für verschiedene Dienste genutzt werden. So dient beispielsweise das Verbindungsnetz der Swisscom der Bereitstellung von Diensten der Grundversorgung (insb. Festnetztelefonie), von Mietleitungen, von Breitbanddiensten und teilweise auch von Mobilfunkdiensten. Entsprechend können die Kosten der Netzbestandteile sowie die Gemeinkosten auf verschiedene Dienste aufgeteilt werden. Die vertikale Integration kann somit für Swisscom einen Vorteil gegenüber Konkurrenten darstellen, die nicht über dieselbe Struktur verfügen.

In der Wettbewerbstheorie wird bei vertikal integrierten Infrastrukturunternehmen zuweilen die Frage aufgeworfen, ob es sinnvoll wäre, die Firmen aufzubrechen, wenn sich bei der Infrastruktur oder Teilen davon kein Wettbewerb einstellt („natürliche Monopole“). Der „monopolistische“ Teil der Infrastruktur könnte dabei in eine öffentlich-rechtliche Netzgesellschaft ausgegliedert werden. Die Netzgesellschaft müsste ihre Vorleistungsprodukte allen Diensteanbietern zu gleichen Bedingungen bereitstellen, so dass der Wettbewerb bei der Dienstleistung an die Endkunden spielen könnte. Die Netzgesellschaft hätte keine direkten Beziehungen zu den Endkunden.

Zur Debatte steht die Idee einer Netzgesellschaft grundsätzlich bei allen Netzwerksystemen, bei denen entsprechende Wettbewerbsprobleme auftreten können (z.B. Stromversorgung, Schienennetze, Telekommunikation). Am Beispiel der Stromversorgung lässt sich dies verdeutlichen. Es macht wirtschaftlich gesehen keinen Sinn, zwei Höchstspannungs-Überlandleitungen nebeneinander zu verlegen, weshalb im Strommarkt eine gesamtschweizerische Netzgesellschaft auf Höchstspannungsebene (Swissgrid) geschaffen wurde.

Netzgesellschaften eignen sich jedoch nicht für alle Infrastrukturbereiche gleich gut. Zwischen der Stromversorgung und Telekommunikation bestehen beispielsweise grosse Unterschiede in Bezug auf das Innovationstempo und auf die technische Komplexität. Die OECD hat eine Studie zur Schaffung von Netzgesellschaften in der Festnetz-Telekommunikation erstellt, die auf die Besonderheiten des Telekomsektors eingeht¹. Ausgangspunkt dafür war die Beobachtung, dass sich in den OECD-Ländern der gewünschte Wettbewerb bei den Anschlussnetzen nur zögerlich entwickelt. Dennoch zweifelt die OECD daran, dass sich in der Telekommunikation die Schaffung einer Netzgesellschaft rechtfertigen lässt. Es könnten bei der Planung von Investitionen der Netzgesellschaft Koordinationsprobleme mit den getrennt arbeitenden Diensteanbietern entstehen, was sich innovationshemmend auswirken dürfte. Die volkswirtschaftlichen Kosten einer erzwungenen Aufteilung der ehemaligen Monopolisten in eine Netzgesellschaft und in eine Dienstegesellschaft wären vermutlich höher als der sich ergebende Gewinn aus der gestiegenen Wettbewerbsintensität. Die OECD schlägt stattdessen vor, die gängigen Regulierungsinstrumente wie die Entbündelung der letzten Meile konsequent umzusetzen und den Wettbewerb auf diese Weise voranzutreiben.

¹ DSTI/ICCP/TISP(2002)13/FINAL: „The benefits and costs of structural separation of the local loop“

In der Debatte um die Privatisierung der Swisscom AG wird die Forderung nach der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Netzgesellschaft nicht aus den oben genannten wettbewerblichen Gründen sondern aus versorgungs- und regionalpolitischen Motiven eingebracht. Dem liegt die Sorge zugrunde, dass die Sicherstellung der Grundversorgung ohne direkte staatliche Beherrschung der Infrastrukturen nicht genügend gewährleistet sein könnte. Grundsätzlich können die Überlegungen, die zu einer wettbewerbspolitisch motivierten Netzgesellschaft angestellt wurden, auch auf eine versorgungspolitisch motivierte Netzgesellschaft übertragen werden.

Bei einer möglichen Aufspaltung der Infrastruktur der Swisscom AG in eine öffentlich-rechtliche Netzgesellschaft zur Erbringung der Grundversorgungsdienste und in weitere private Gesellschaften zur Erbringung anderer Dienste wie Mietleitungen oder Mobilfunk würden die heute vorhandenen Kostenvorteile der gemeinsamen Infrastrukturnutzung zur Erbringung unterschiedlicher Dienste zerschlagen werden. Die Grundversorgungsdienste wie auch die anderen Swisscom-Dienste könnten damit gegenüber heute faktisch verteuert werden. Zudem wäre bei einer nur auf die Grundversorgung ausgerichteten Netzgesellschaft nicht gewährleistet, dass sie genügend in die Einführung von innovativen Diensten investieren würde. Ihr Auftrag wäre ja gerade die Erbringung der vom Bundesrat fest vorgegebenen Grundversorgungsleistungen und nicht die möglicherweise risikoreiche Entwicklung neuer Dienste, die nicht Inhalt der Grundversorgung sind. Das Modell wäre auch in dem Sinne schlecht mit der dynamischen Ausgestaltung der Grundversorgungsregelung vereinbar, als bei einer Erweiterung des Inhalts der Grundversorgung die nötige Infrastruktur gerade fehlen könnte respektive bei einer Streichung von Diensten Infrastruktur verkauft werden müsste.

Mit der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Netzgesellschaft würde der Bund wieder voll in die Verantwortung bezüglich kostendeckender Erbringung von Grundversorgungsdiensten und der damit verbundenen Technologiewahl genommen. Er würde damit erneut Aktivitäten übernehmen, die er mit der Marktöffnung in der Telekommunikation bewusst marktnahen Unternehmen überliess. Letztlich besteht die Gefahr, dass mit der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Netzgesellschaft die Marktöffnung in der Telekommunikation zumindest betreffend die Infrastrukturen wieder zurückgenommen würde. Die mehrheitlich positiven Erfahrungen seit 1998 wie sinkende Telekompreise und ein deutlich vielfältigeres Angebot sprechen gegen eine solch tief greifende Umkehr in Richtung staatlicher Erbringung von Telekomdiensten.

Die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Netzgesellschaft würde den Wert der zu privatisierenden Swisscom AG zudem massiv reduzieren, verblieben doch wesentliche Elemente der Infrastruktur der Swisscom AG beim Staat.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Netzgesellschaft im Fernmeldebereich für die Schweiz nicht empfiehlt. Der Telekomsektor weist eine zu hohe Dynamik auf, als dass eine öffentlich-rechtliche Anstalt hochwertige, international konkurrenzfähige und effizient bereitgestellte Fernmeldedienste besser sicherstellen könnte als private Unternehmen.

Alternative: Regulierte privatwirtschaftliche Netzgesellschaft

Eine andere Form der Trennung der Telekommunikationsinfrastrukturen von der Dienstleistung wird zurzeit im Vereinigten Königreich (UK) aus wettbewerbspolitischen Gründen praktiziert. British Telecom (BT) und die Regulierungsbehörde haben eine betriebliche Trennung bei den Festnetz-Anschlussnetzen vereinbart. Nachdem der britische Telekomregulator (Ofcom) festgestellt hatte, dass BT über ihren privilegierten Zugriff auf die nationalen Anschlussnetze trotz Entbündelung der letzten Meile einen enormen Wettbewerbsvorteil genießt, haben sich Ofcom und die vollprivatisierte BT darauf geeinigt, dass BT die Netzinfrastruktur in eine unabhängige, organisatorisch und örtlich getrennte Konzerntochter auslagert. Diese unabhängig arbeitende Geschäftseinheit („Openreach“) betreibt die Anschlussnetze und stellt diese allen anderen Diensteanbietern sowie der Verkaufseinheit von BT zu gleichen Bedingungen zur Verfügung. Im Gegenzug wurde die Telekommunikationsregulierung entschlackt.

Eine solche privatwirtschaftliche Trennung der Netzgesellschaft hätte den Vorteil, dass der Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt intensiviert würde. Im britischen Modell beruht die Auslagerung auf einer freiwilligen Vereinbarung zwischen dem Regulator und dem Unternehmen, was die Regulierung schlank und flexibel erscheinen lässt. Im Gegensatz zur Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Netzgesellschaft wären die Innovations- und Effizianzanreize der neuen Gesellschaft nicht tangiert. Dies könnte zu einer kostengünstigeren Erbringung der Grundversorgung beitragen und würde die Kostentransparenz in der Grundversorgung erhöhen. Einen Beitrag zur *Sicherstellung* der Grundversorgung kann diese Massnahme dann leisten, wenn die Auflagen der regulierten Netzgesellschaft nicht nur in der Wettbewerbspolitik gründen: Der heutige Hauptaktionär könnte vor der Privatisierung der regulierten Organisationseinheit der Swisscom nämlich auch auf vertraglicher Basis Auflagen im Bereich der Grundversorgung machen. Die Fernmeldegesetzgebung bliebe aber das primäre Instrument zur Sicherstellung der Grundversorgung.

Bei einer nur durch vertragliche Auflagen des alten Hauptaktionärs gebundenen Tochter des Swisscom-Konzerns müssten weniger Abstriche am Verkaufspreis des Unternehmens gemacht werden als bei der Schaffung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft. Mit den Auflagen - die dank des technischen Fortschritts ab 2012 durch die Anwendung des Wettbewerbsrechts abgelöst werden können - liesse sich schliesslich das Risiko einer Privatisierung von lukrativen ökonomischen Renten verkleinern. Der Bund wäre frühzeitig nur noch regulatorisch, mit Auflagen, und nicht mehr als Eigner, mit einer Kapitalbeteiligung, involviert.

Die bei der öffentlich-rechtlichen Netzgesellschaft erwähnten Probleme der Aufspaltung eines Unternehmens und die dadurch verloren gehenden Verbundvorteile bestehen allerdings auch bei der regulierten privatwirtschaftlichen Lösung.

2.2 Möglichkeit der Beteiligung des Bundes an Grundversorgungsunternehmen

Im Fernmeldegesetz (FMG) wird eine Bestimmung aufgenommen, wonach sich der Bund an Grundversorgungsunternehmen beteiligen kann.

Im Unterschied zur öffentlich-rechtlichen Netzgesellschaft müsste der Bund hier nicht ein neues Unternehmen gründen, sondern er erhält im FMG mittels einer "kann-Formulierung" die Kompetenz, sich an Grundversorgungsunternehmen zu beteiligen, sofern er dies als notwendig erachtet.

Mit einer Beteiligung an einem Grundversorgungsunternehmen kann der Bund sein Engagement auf den Bereich fokussieren, welcher der Sicherung der Grundversorgung dient. Der Hauptvorteil dieses Ansatzes liegt in seiner Flexibilität. Der Bund könnte seine Beteiligung jederzeit wieder aufgeben, wenn er sie nicht mehr als nötig erachtet, um die Grundversorgung sicherzustellen.

Auf der anderen Seite ist auf einige Risiken hinzuweisen. Die künftige Entwicklung der Grundversorgung ist erstens offen. Der Inhalt der Grundversorgung könnte in Zukunft durchaus auf den Mobilbereich oder andere neue Technologien ausgedehnt werden, so dass sich der Bund u.U. an mehreren Unternehmen beteiligen müsste. Zweitens blieben für den Bund grosse unternehmerische und finanzielle Risiken, trägt doch beispielsweise die heutige Grundversorgungskonzessionärin Swisscom Fixnet AG die Hälfte des Swisscom-Konzernumsatzes bei. Auch ist die technologische und ertragsmässige Entwicklung im Festnetzbereich ungewiss - im Moment rechnet Swisscom mit sinkenden Umsätzen. Entsprechend würde sich das Risikoprofil des Bundes in einer Gesamtbetrachtung nicht ändern. Und drittens käme im Falle einer Beteiligung an einer Tochtergesellschaft von Swisscom eine schwierige Dreiecksbeziehung zwischen dem Bund, der Muttergesellschaft Swisscom AG und deren Tochtergesellschaft zustande, welche insbesondere aus Sicht der Corporate Governance als problematisch zu bezeichnen ist.

Würde sich der Bund im Moment der Abgabe seiner Mehrheitsbeteiligung am Swisscom-Konzern für eine Beteiligung an der Tochtergesellschaft Swisscom Fixnet AG entscheiden, käme es zu einem Aktientausch zwischen der Muttergesellschaft von Swisscom und dem Bund. Angesichts der Bedeutung und Grösse von Swisscom Fixnet AG würde dies den Barerlös für den Bund massiv schmälern. Sollte sich der Bund zu einem späteren Zeitpunkt für eine Beteiligung an einem Grundversorgungsunternehmen entscheiden, müssten die Eidg. Räte den dafür erforderlichen Kredit gutheissen.

3 Massnahmen zur Wahrung der Eigenständigkeit der Unternehmung

3.1 Sperrminorität

Der Bund bleibt mit einer Sperrminorität Aktionär des Unternehmens Swisscom.

Der Bund wird bei dieser Variante im Telekommunikationsunternehmungsgesetz (TUG) dazu verpflichtet, eine Sperrminorität an Swisscom zu halten. Es wird damit nur die gesetzlich geregelte Beteiligungsgrenze herabgesetzt: von der kapital- und stimmenmässigen Mehrheit zur aktienrechtlichen Sperrminorität. Damit können rund 16% Aktien mehr verkauft werden als dies aufgrund der geltenden Regelung bereits möglich ist.

Solange der Bund an der Generalversammlung über mehr als einen Drittel der vertretenen Stimmen verfügt, kann er alle Beschlüsse der Generalversammlung, die eine qualifizierte Mehrheit erfordern, verhindern. Gemäss Art. 704 OR bedürfen insbesondere Zweckänderungen, qualifizierte Kapitalerhöhungen, Fusionen und Sitzverlegungen der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der vertretenen Aktienstimmen und der absoluten Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerte. Zudem genügt ein Drittel der Aktien oft, um eine Gesellschaft faktisch zu beherrschen, da bei börsenkotierten Unternehmen mit einer breiten Streuung der Aktien an der Generalversammlung in der Regel nur 60 bis 70% aller Aktienstimmen vertreten sind.

Die Sperrminorität ist diejenige flankierende Massnahme zur Wahrung der Eigenständigkeit der Unternehmung, welche sich leicht in das Aktienrecht einfügt. Entsprechend ist sie auch einfach umsetzbar. Mit der Beibehaltung der Sperrminorität kann zwar nicht verhindert werden, dass ausländische Investoren eine Mehrheitsbeteiligung an Swisscom erwerben. Wie oben erwähnt kann der Bund jedoch eine Sitzverlegung ins Ausland oder eine Fusion und somit die Verlagerung von Arbeitsplätzen oder Entscheidungszentren ins Ausland blockieren.

Nachteilig wirkt sich aus, dass der Bund wegen des staatlichen Minderheitsbesitzes weiterhin politische respektive unternehmerische Verantwortung trägt, so dass die Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Rollen des Bundes nicht beseitigt werden können. Auch bleiben immer noch erhebliche finanzielle und politische Risiken. Zudem wird der Verkaufserlös für den Teil der Aktien, der verkauft werden kann (=16,6%), im Vergleich zu einer Vollprivatisierung geringer ausfallen, da der Bund die Gesellschaft immer noch mehr oder weniger kontrolliert. Diesbezüglich ist jedoch festzuhalten, dass alle Massnahmen, die das Ziel der Beibehaltung der Eigenständigkeit der Swisscom beinhalten, zu einem geringeren Verkaufserlös führen.

Der Bund wird auch bei einer Sperrminorität strategische Ziele für seine Beteiligung an Swisscom formulieren können. Allerdings müsste im Vergleich zu heute die eine oder andere Vorgabe fallen gelassen oder geändert werden, da der Bund an Einfluss und damit an Mitspracherecht verliert.

3.2 **Beteiligungsobergrenzen, Verschärfung der Vinkulierungsbestimmungen**

In den Statuten der Swisscom AG wird eine maximale Beteiligungsobergrenze verankert (z.B. Limitierung auf 5 Prozent aller Aktientitel). Die Stimmrechte derjenigen Aktien, welche über dieser Grenze liegen, können nicht ausgeübt werden.

Die geltenden Statuten der Swisscom sehen bereits jetzt vor, dass der Verwaltungsrat die Anerkennung eines Aktienerwerbers als Aktionär mit Stimmrecht ablehnen kann, wenn dieser zusammen mit seinen bereits als stimmberechtigt eingetragenen Aktien die Limite von 5% aller eingetragenen Namenaktien überschreitet. Weiter sehen die Statuten Ausnahmen von der Beteiligungsobergrenze vor. So kann der Verwaltungsrat eine Eintragung zulassen:

- beim Erwerb von Aktien zufolge einer Fusion oder eines Unternehmenszusammenschlusses,
- beim Erwerb von Aktien zufolge Sacheinlage oder Aktientauschs,
- oder zur beteiligungsmässigen Verankerung einer dauernden Zusammenarbeit oder strategischen Allianz.

Für die Lockerung oder die Streichung der Vinkulierungsbestimmung ist in den Statuten kein qualifiziertes Mehr vorgesehen. Deshalb, und weil die Bestimmung sehr weitgehende Ausnahmen vorsieht, bietet die bestehende Regelung kaum Schutz gegen eine unerwünschte Übernahme.

Die Verschärfung der Bestimmung im Sinne der Aufhebung der vorgesehenen Ausnahmen und die Verankerung einer qualifizierten Mehrheit für die Aufhebung oder Änderung der Bestimmung kann nur mit einer Zweidrittelmehrheit der vertretenen Aktienstimmen eingeführt werden. Der Bund verfügt heute jedoch über weniger als zwei Drittel der Swisscom-Aktien. Da normalerweise nicht alle Aktionäre an der Generalversammlung vertreten sind, könnte der Bund eine Verschärfung der Vinkulierungsbestimmungen mit grosser Wahrscheinlichkeit durchsetzen.

Die Gewährleistung der Unabhängigkeit ausschliesslich mittels Vinkulierungsbestimmungen ist grundsätzlich denkbar. Allerdings müssten die heutigen Bestimmungen sehr stark verschärft werden. Problematisch an diesem Vorgehen wäre insbesondere die starke Einschränkung des strategischen Spielraums von Swisscom. Eine strategische Allianz mittels Aktientausch wäre kaum mehr möglich; auch Fusionen würden praktisch verunmöglicht. Als Einzelmassnahme ist die Verschärfung der Vinkulierungsbestimmungen folglich keine optimale Lösung; sie würde sich tendenziell auch negativ auf den Aktienkurs auswirken und beim übrigen Aktionariat auf Ablehnung stossen. Eine Alternative würde darin bestehen, eine weniger weit gehende Verschärfung der Vinkulierungsbestimmungen mit einer Sperrminorität zu koppeln.

Bei kotierten Aktien beschränkt die Vinkulierung zudem nicht den Rechtsübergang der Aktientitel, sondern nur die Ausübung des Stimmrechts und der damit zusammenhängenden Rechte. Die Rechtswirkungen der zulässigen Vinkulierung sind somit begrenzt; Prozentklauseln ermöglichen zwar die Bildung neuer Kontrollbeteiligungen zu verhindern; unerwünschte Mehrheitsbeteiligungen von Aktionären ohne Stimmrecht können aber nicht verhindert werden.

3.3 Lancierung einer Volksaktie

Um eine möglichst breite Streuung der Swisscom-Aktientitel zu erreichen, lanciert der Bund eine sogenannte Volksaktie.

Unter einer Volksaktie wird bei einem Börsengang eine privilegierte Zuteilung von Aktientiteln an Kleinaktionäre (Quote) verstanden, verbunden mit einem Preisabschlag.

Beim Initial Public Offering im Jahr 1998 wurde die Möglichkeit einer Volksaktie eingehend geprüft. Es wurde jedoch davon abgesehen, weil der Aufwand, die Kosten und die Risiken eines solchen Verfahrens zu hoch waren. Erfahrungen in anderen europäischen Ländern haben in der Zwischenzeit auch gezeigt, dass das Instrument einer Volksaktie sehr risikobehaftet ist. So erlitten Kleinaktionäre der Deutschen Telekom und der schwedischen Telia empfindliche Verluste auf ihren Engagements².

Nichtsdestotrotz hat der Bund anlässlich des Börsengangs mit Hilfe der Swisscom ein spezielles Aktienangebot für Privatanleger geschaffen³. Es wurde als „persönliches Aktienangebot“ vermarktet, dies auch aus der Überlegung heraus, dass eine starke Aktienplatzierung bei der Retailkundschaft den Wettbewerb mit den institutionellen Investoren verschärft. Durch die mögliche Verknappung der Zuteilung für die Institutionellen steigt deren Bereitschaft, einen hohen Preis zu bieten. Damit entsteht letztlich ein bedeutender finanzieller Vorteil für die Verkäuferschaft. Zudem war eine der Zielsetzungen für die Teilprivatisierung nicht nur die Erreichung eines bedeutenden „Free-Floats“ der Aktien, sondern ausdrücklich auch die breite Streuung der Aktie sowohl bei privaten als auch bei institutionellen Anlegern.

Eine breite Streuung der Swisscom-Aktien ist auch heute wünschenswert. Wie im Vernehmlassungsbericht erwähnt, beabsichtigt der Bundesrat insbesondere mit der Lancierung einer Volksaktie auch in diese Richtung zu gehen. Allerdings ist anzunehmen, dass wie 1998 nur eine beschränkte Anzahl von Kleinanlegern bereit ist, sich zu engagieren. Eine Streuung der Aktien im Publikum kommt deshalb nur für einen Teil der Platzierung in Frage.

Auch ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass selbst mit einer breiten Streuung der Aktien die Eigenständigkeit der Swisscom keineswegs gesichert werden kann. Denn ein strategischer Investor kann zu jedem Zeitpunkt ein Übernahmeangebot lancieren. Entsprechend ist auch bei einer Volksaktie auf folgende Tatsache hinzuweisen: Eine Volksaktie kann die Eigenständigkeit von Swisscom nur dann sichern, wenn erstens ein grosser Teil des Volkes bereit ist, als Investor aufzutreten und wenn, zweitens, ein beträchtlicher Anteil dieser Volksaktionärinnen und -aktionäre auch mittelfristig und ange-

² 15'000 deutsche Kleinaktionäre haben die Deutsche Telekom und die Bundesrepublik angeklagt, die Volksaktien zu teuer verkauft zu haben bzw. im Verkaufsprospekt die Angaben geschönt zu haben. Die Urteile sind noch hängig. Die Aktien der Telia (heute TeliaSonera) wurden im Jahr 2000 für 85 SEK pro Stück breit im schwedischen Volk gestreut; heute pendelt der Kurs bei rund 40 SEK, zeitweise fiel er sogar unter 30 SEK.

³ Das Aktienangebot für Kleinanleger enthielt folgende Vorteile:

- Einen Preisabschlag vom Platzierungspreis von CHF 5.- pro Aktie;
- Eine garantierte Zuteilung von mindestens 10 Aktien;
- Eine bevorzugte Zuteilung gegenüber gleich grossen Zeichnungen im generellen Aktienangebot;
- Die Zusicherung einer Zuteilung gemäss einheitlichem und transparentem Schlüssel, der am ersten Handelstag in den Zeitungen veröffentlicht wird.

Rund 70'000 Privatanleger haben im Rahmen dieses Angebots mehr als zwei Millionen Aktien gezeichnet, was 8% der Anzahl platzierten Aktien entsprach.

sichts von potentiell interessanten Kaufangeboten strategischer Investoren an seinen Titeln festhält. Solche Entscheidungen kann der Bund nicht beeinflussen.

3.4 Gratisabgabe der Swisscom-Aktientitel an die Schweizer Bevölkerung

Die Hälfte der in Bundesbesitz befindlichen Aktien der Swisscom werden nach einer Frist von 3 Jahren gratis an die Schweizer Bevölkerung abgegeben.

Die Gratisabgabe der Swisscom-Aktientitel an die Schweizer Bevölkerung kann im Prinzip auch als Volksaktie bezeichnet werden. Sie stellt diesbezüglich einen Extremfall dar, beträgt doch der Preisabschlag nicht einige wenige Prozentpunkte, sondern 100%.

Bei einer Gratisabgabe der Hälfte der bundeseigenen Aktien würde jede Bürgerin resp. jeder Bürger zwei bis drei Aktien erhalten, was heute einem Gegenwert von ca. CHF 800.- bis CHF 1'200.- entspricht. Die Aktien würden nach der erfolgten Privatisierung während drei Jahren in einem Bankdepot blockiert. Entsprechend würden sie an einem präzisen Stichtag der Bevölkerung verteilt. Es muss davon ausgegangen werden, dass ein Grossteil der Bevölkerung nicht an den Aktien, sondern an deren monetärem Gegenwert interessiert sein wird. Entsprechend werden diese Personen ihre Aktien verkaufen wollen. Durch das grosse Angebot wird der Swisscom-Aktienkurs stark unter Druck kommen. Profitieren von diesem Kurssturz werden insbesondere professionelle Investoren, die das zu erwartende Überangebot bereits lange vorher mit Hilfe derivativer Finanzinstrumente ausgenutzt haben werden. Damit würde Volksvermögen quasi über Nacht vernichtet respektive zu weiten Teilen professionellen Investoren zugeleitet.

Um einen Kurssturz zu vermeiden, müsste sich Swisscom ein milliardenschweres Rückkaufsangebot an die Schweizer Bürgerinnen und Bürger überlegen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass es während der dreijährigen Aktien-Blockierungsphase für Swisscom schwierig wäre, strategische Entscheide wie zum Beispiel eine Fusion oder andere Wege der Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen zu fällen. Daneben wäre der Bund wohl noch immer Inhaber der Stimmrechte. Sein Ziel, die politische Verantwortung möglichst rasch abzugeben, könnte damit nicht erreicht werden.

Daneben sind auch Einbussen beim Verkaufserlös der anderen Aktienhälfte hinzunehmen. Diese Aktien würden bei nationalen und internationalen Investoren platziert. Dabei stehen zwei Verfahren zur Auswahl: Die öffentliche Sekundärplatzierung, bei der eine Prospektspflicht besteht und die eine umfangreiche zeitliche Vorbereitung voraussetzt oder das „Accelerated Bookbuilding“. Bei letzterem wird einer oder mehreren Banken den Auftrag erteilt, die Titel bei institutionellen Investoren zu platzieren. Die Vorteile liegen darin, dass auf einen Prospekt verzichtet und der Verkauf in kurzer Zeit realisiert werden kann. Welches der beiden Verfahren gewählt würde, hängt von der Marktverfassung und der Aufnahmefähigkeit des Marktes im Zeitpunkt der geplanten Platzierung ab. Die auf dem Aktienkurs lastende Unsicherheit, ausgehend von den für drei Jahre blockierten Titeln, wird eine Platzierung auf jeden Fall erschweren, was sich negativ im zu erwartenden Verkaufserlös niederschlagen wird.

Zudem erhöht der mit Sicherheit sinkende Aktienkurs die Attraktivität von Swisscom für einen strategischen Investor. Das Unternehmen wäre zu einem günstigen Preis zu haben. Dem Verlust der Eigenständigkeit würde mit einer Gratisabgabe der Hälfte der Aktientitel gar Vorschub geleistet.

Auch wäre der administrative Aufwand einer Gratisabgabe enorm, vor allem im Verhältnis zu dem pro Person zu erwartenden Ertrag. Beim Übertrag der Aktien wären Depots zu eröffnen, rund sieben Millionen Personen müssten angeschrieben werden, Abklärungen und Entscheide im Hinblick auf die Bezugsberechtigung wären zu treffen. Zudem wären die steuerrechtlichen Folgen dieser Schenkung zu regeln.

Und zu guter Letzt gilt es zu beachten, dass bei einer Gratisabgabe der Hälfte der Swisscom-Aktien der Bund bedeutend weniger Schulden abbauen kann.

Eine über die Zeit gestaffelte Gratisabgabe der Aktien an das Volk ist im Übrigen keine sinnvolle Alternative zur Abgabe sämtlicher Titel an einem Stichtag. Erstens würde der Aktienkurs trotzdem unter Druck geraten, denn der Markt würde gleichwohl unter einem Überangebot leiden. Zweitens käme es zu einer Ungleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger, hätte das Geschenk doch je nach Aktienkurs einen unterschiedlichen Wert.

Zusammenfassend ist deshalb von einer Gratisabgabe eines Teils der im Bundesbesitz befindlichen Swisscom-Aktien eher abzuraten. Von einem Schuldenabbau würde das Schweizer Volk wahrscheinlich mehr profitieren. Daneben könnte auch dem Unternehmen Swisscom nachhaltigen Schaden zugefügt werden, ohne dass eine Garantie für seine Unabhängigkeit besteht.

3.5 Kontrollrechte

Dem Bundesrat wird bei abschliessend definierten Geschäftsvorfällen ein gesetzlich verankertes Veto-Recht eingeräumt.

Allfällige Kontrollrechte wären nur bei einer vollständigen Aufgabe der Bundesmehrheit an Swisscom vorzusehen. Bei einer Sperrminorität bestehen - wie unter Ziffer 3.1 dargestellt - bereits starke Kontrollrechte.

Kontrollrechte würden dem Bund hinsichtlich einiger wesentlicher Beschlüsse der Swisscom oder deren Aktionäre ein Vetorecht zusichern. Zeitlich wären sie zu befristen. Die Vernehmlassungsvorlage von 2001 sah beispielsweise auf 8 Jahre befristete Kontrollrechte vor. Gemäss damaliger Vorlage hätte der Bundesrat namentlich seine Zustimmung geben müssen

- zum Erwerb von mehr als 20% der Stimmrechte durch Dritte;
- zur Veräusserung von massgeblichen Teilen der Gesellschaft oder Beteiligungsgesellschaften;
- zu Zusammenschlüssen massgeblicher Teile der Gesellschaft oder der Beteiligungsgesellschaften mit Dritten sowie andere massgebliche vertragliche Verbindungen;
- zu Beschlüssen der Gesellschaft oder der Beteiligungsgesellschaften, die direkt oder indirekt eine Verlagerung von wesentlichen Geschäftsaktivitäten ins Ausland zur Folge haben.

Von Vorteil ist, dass die volkswirtschaftlichen Risiken, welche mit der Aufgabe der Bundesmehrheit einhergehen, mit befristeten Kontrollrechten abgesichert werden können. Nachteilig wirkt sich aus, dass der Bund auch ohne Aktienbeteiligung über die Kontrollrechte mit der Swisscom verbunden bleibt. Damit stehen die Entscheidungen der Marktakteure unverändert im politisch-öffentlichen Rampenlicht und der Bund muss u.U. grosse unternehmerische Verantwortung übernehmen. Entsprechend verfügt das Unternehmen auch nicht über einen vollen Handlungsspielraum, was zu grösseren Konflikten führen kann (die Gesellschaft möchte z.B. mit einem anderen Telekommunikationsunternehmen fusionieren, der Bund verhindert dies mit seinem Veto).

Zudem sinkt mit der Einführung von Kontrollrechten der zu erwartende Verkaufserlös, da die Gesellschaft einen Teil ihrer Attraktivität für die Investoren verliert. Auch könnte Swisscom erst nach Ablauf der Kontrollrechte in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt werden. Durch die Befristung wirken Kontrollrechte ebenfalls nicht nachhaltig, und sie bilden einen Fremdkörper im Aktienrecht.

3.6 Staatsvertreter im Verwaltungsrat

Der Bund bleibt auch nach Abgabe seiner Beteiligung im Verwaltungsrat der Swisscom AG vertreten.

Haben Körperschaften des öffentlichen Rechts wie Bund, Kanton oder Gemeinde ein öffentliches Interesse an einer Aktiengesellschaft, so kann der Körperschaft in den Statuten der Gesellschaft das Recht eingeräumt werden, Vertreter in den Verwaltungsrat abzuordnen, auch wenn sie nicht Aktionärin ist (Art. 762 Abs. 1 OR).

Gestützt auf die geltenden Statuten der Swisscom AG hat der Bund das Recht, zwei Vertreter in den Verwaltungsrat abzuordnen und diese gegebenenfalls wieder abzurufen. Heute stellt der Bund bloss einen Vertreter.

Die Einsitznahme des Bundesvertreters in den Verwaltungsrat will die strategische Führung des Hauptaktionär Bund auch über die personelle Verbindung sicherstellen. Aufgabe des Bundesvertreters ist es heute, den Bund über die jeweilige Lage der Swisscom umfassend zu informieren und auf entsprechende Instruktion des Bundes hin dessen Vorstellungen zu wichtigen Fragen der Swisscom direkt in den Verwaltungsrat einzubringen. Eine vollständige Abgabe der Bundesmehrheit müsste konsequenterweise mit einem Rückzug des Bundesvertreters im Verwaltungsrat verbunden sein.

Wenn nach Aufgabe der Mehrheit weiterhin ein besonderes öffentliches Interesse des Bundes besteht, könnte er gestützt auf Artikel 762 OR und eine entsprechende statutarische Grundlage trotzdem noch einen oder mehrere Vertreter in den Verwaltungsrat abordnen.

Allerdings kann ein Bundesvertreter im Verwaltungsrat ohne weitere Massnahmen wie eine Bundesbeteiligung in Höhe einer Sperrminorität die Wahrung der Unabhängigkeit von Swisscom auch nicht sichern. Es bedarf bloss einer Statutenänderung, um den Staatsvertreter nach Art. 762 OR abzuschaffen; im OR ist für die Durchsetzung einer solchen Änderung keine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der vertretenen Aktien vorgesehen. Wenn der Bund folglich nicht mindestens die Hälfte der Aktien hält, kann er eine solche Änderung nicht verhindern. Zwar könnte der Bund, solange er über die Aktienmehrheit verfügt, in den Statuten für eine Änderung der Bestimmung über den Staatsvertreter eine Zweidrittelsmehrheit vorsehen. Doch sobald der Bund weniger als eine Sperrminorität hält, kann dieser Schutz von den anderen Aktionären wieder aufgehoben werden.

Der Staatsvertreter hat auch dieselben Rechte und Pflichten wie die von der Generalversammlung gewählten Verwaltungsratsmitglieder. Daher kann er den Verwaltungsrat auch nicht zu einer Entscheidung im Sinne des Bundes zwingen, da er überstimmt werden kann.

Die Beibehaltung eines Bundesvertreters im Verwaltungsrat macht daher nur im Verbund mit weiteren flankierenden Massnahmen (z.B. einer Sperrminorität) Sinn.

4 Kompetenzübertrag zum Verkaufsentscheid an das Parlament

Damit der Bund seine Beteiligung an der Swisscom unter 50% reduzieren kann, ist die Änderung des Telekommunikationsunternehmungsgesetzes zwingend. Folglich muss die Bundesversammlung in jedem Fall entscheiden, ob sie im Grundsatz mit der Abgabe der Bundesmehrheit an Swisscom einverstanden ist. Es geht bei dieser flankierenden Massnahme also einzig um die Kompetenz zum Entscheid über den Zeitpunkt des Verkaufs (Bundesrat oder Parlament).

Der einzige Vorteil einer Kompetenzübertragung an das Parlament liegt möglicherweise in der Erhöhung der politischen Akzeptanz. Demgegenüber dürfte es problematisch sein, eine praktikable Lösung mit Kompetenzdelegation an das Parlament zu finden. Die Veräusserung der Aktien hat zu einem möglichst günstigen Zeitpunkt und mit den optimalsten Instrumenten zu geschehen. Wie unter Ziffer 3.2 des Vernehmlassungsberichts ausgeführt, beabsichtigt der Bundesrat eine öffentliche Sekundärplatzierung kombiniert mit einem vergünstigten Angebot an Kleinaktionäre. Damit will der Bundesrat eine möglichst breite Streuung der Aktien erreichen.

Eine Kompetenzdelegation an das Parlament würde nur bei der Absicht, das Aktienpaket des Bundes an einen einzigen strategischen Investor zu veräussern, Sinn machen. Da der Bundesrat dies jedoch nicht beabsichtigt, bringt eine Kompetenzdelegation an das Parlament nur eine Verzögerung beim Aktienverkauf und damit eine Verlängerung der Unsicherheit für das Unternehmen und die Aktionäre mit sich. Eine Kompetenzübertragung an das Parlament erscheint dementsprechend wenig sinnvoll.