

Evangelische Volkspartei der Schweiz

Niklaus Hari, Kommunikation

Josefstrasse 32

8023 Zürich

Tel. 044 272 71 00

Fax 044 272 14 37

Mobile 079 202 72 27

niklaus.hari@evppev.ch

www.evppev.ch

Eidgenössische Finanzverwaltung
Abteilung Ausgabenpolitik
Bernerhof
Bundesgasse 3
3003 Bern

2. März 2006

**Abgabe der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG:
Vernehmlassungsantwort der Evangelischen Volkspartei der Schweiz (EVP)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Einladung zur oben genannten Vorlage, Stellung nehmen zu dürfen. Zur Beantwortung der in Ihrem Brief vom 25. Januar gestellten Fragen fassen wir als Erstes die zentralen Forderungen aus unseren Überlegungen zusammen.

Zusammenfassung

1. Die EVP Schweiz lehnt die vollständige Privatisierung der Swisscom ab.
2. Sie fordert stattdessen die Aufteilung der Swisscom in eine öffentliche Infrastrukturgesellschaft und eine zu privatisierende Dienstleistungsgesellschaft.
3. Diese neue Infrastrukturgesellschaft hat die Nutzung ihrer Infrastruktur allen auf dem Markt agierenden Dienstleistungsgesellschaften (neue Swisscom und bestehende private Anbieter) zu den gleichen Bedingungen anzubieten.
4. Diese sind in der Benutzung der Infrastruktur frei. Entscheiden sie sich allerdings für den Aufbau paralleler Netze, sind auch diese den anderen Dienstleistungsgesellschaften zur Nutzung freizugeben. Das gilt auch für das bestehende Netz der Cablecom.
5. Die EVP Schweiz ist überzeugt, dass sich der Wert der Swisscom nur auf diesem Weg erhalten lässt. Würde man aufgrund der aktuellen Gesetzeslage zum Verkauf des Bundesanteils schreiten, würde der Wert des Unternehmens aufgrund der unsicheren Zukunft zu tief eingeschätzt und der Schutz des Bundesvermögens wäre nicht gewährleistet.

Auf den folgenden Seiten werden diese Forderungen und ihre Ausgestaltung ausgeführt und begründet. Zentral ist dabei insbesondere der Abschnitt 4, Der richtige Weg: Eine Infrastruktur- und eine Dienstleistungsgesellschaft.

1. Die Zielkonflikte sind nachvollziehbar

Die EVP anerkennt, dass der Bundesrat wegen den Zielkonflikten bei der Swisscom handeln will. Aufgrund der Erfahrungen seit 1998 sind die verschiedenen Rollen des Bundes (Gesetzgeber, Regulator, Mehrheitsaktionär) tatsächlich problematisch. Ebenso problematisch sind die unterschiedlichen Ziele einer Publikumsgesellschaft (hauptsächlich Wachstum und Gewinne) und der öffentlichen Hand (hauptsächlich flächendeckende Optimierung der Leistungen zu günstigen Preisen für die gesamte Bevölkerung). Siehe dazu Anmerkung 1.

2. Handeln ist nötig

Bei der Swisscom sind Veränderungen nötig. Die Öffnung der letzten Meile (Entbündelung des Teilnehmeranschlusses), vom Bundesrat auf dem Verordnungsweg eingeführt und vom Parlament seit zwei Jahren diskutiert (Änderung des Fernmeldegesetzes, FMG), wird die unternehmerischen Rahmenbedingungen für die Swisscom völlig ändern. Die Konkurrenten dürfen dann die Infrastruktur der Swisscom mitbenutzen. Damit entfällt der grösste bisherige Wettbewerbsvorteil der Swisscom und man muss davon ausgehen, dass der Wert des Unternehmens deshalb abnehmen wird. Zudem enthalten die neuen strategischen Ziele 2006 – 2009 des Bundesrates empfindliche Einschränkungen, welche die unternehmerische Entwicklung der Swisscom bremsen (Reduktion der ausschüttbaren Reserven, Begrenzung der Nettoverschuldung und eingeschränkte Beteiligungsmöglichkeiten im Ausland). Technologische Entwicklungen werden der Swisscom Marktanteile in den Agglomerationen kosten (z.B. Telefon und Internet via Kabel der Cablecom). Es sind also sowohl politische wie auch technologische Entwicklungen im Gang, welche die Swisscom stark unter Druck setzen werden. Es gibt keinen Weg, den "Status quo" aufrecht zu erhalten. Zum Schutz des Bundesvermögens und zur weiteren Sicherstellung von effizienten und modernen Telekommunikationsleistungen in der Schweiz ist darum Handeln nötig.

3. Abgabe der Bundesbeteiligung (vollständige Privatisierung) ist der falsche Weg

Es ist nicht zu verhindern und es ist wahrscheinlich, dass die Swisscom nach einer vollständigen Privatisierung von einem potenten Investor übernommen wird. Das kann durchaus gut sein für die Swisscom. Der Besitzer, ob Schweizer oder Ausländer, wird aber vor allem ein Ziel haben: Wertvermehrung durch Wachstum und Gewinne und dies mit einem relativ kurzen Zeithorizont. Das ist zwar legitim und entspricht den heutigen wirtschaftlichen Gegebenheiten, ist aber einer weiteren Entwicklung der Telekommunikations-Infrastruktur in der Schweiz abträglich. Investitionsentscheide und Preisgestaltung werden den Gewinnzielen untergeordnet. Weil Investitionen in die Infrastruktur aufgrund der Entbündelung der Teilnehmeranschlüsse kaum zu Wettbewerbsvorteilen für den Investor führen, wird die Investitionsbereitschaft für die Einführung neuer Technologien (z.B. weiterer Ausbau des Glasfasernetzes) fehlen oder nur selektiv in lukrativen Regionen vorhanden sein. Die Kosten für die Grundversorgung werden steigen durch das Einfordern von Investitionsbeiträgen (wie im FMG vorgesehen). Trotz massiven Eingriffen des Staates (Entbündelung, allenfalls Massnahmen durch Weko, Preisüberwacher, ComCom etc.) wird auf dem Gebiet der Infrastruktur wenig Wettbewerb und Innovationslust entstehen, weil alle Marktteilnehmer bezüglich Investitionen den gleichen hindernden Rahmenbedingungen ausgesetzt sind. Der Infrastruktur-Wettbewerb lässt sich auch nicht durch das Konzessionssystem erzwingen. Warum sollte der jeweilige Konzessionär in die Infrastruktur investieren, wenn er daraus weder einen Wettbewerbsvorteil hat, noch die langfristige Kontrolle über seine Infrastruktur sicherstellen kann? Er wird viel eher die Konzessionszeit mit kleinstem Aufwand durchleben,

um dann das Ganze dem nächsten Konzessionär zu übergeben. Vollends wirtschaftsfeindlich wird es, wenn die Konzession einem privaten Unternehmen durch den Staat aufgezwungen werden muss, damit die Grundversorgung "sichergestellt" werden kann, eine Möglichkeit, welche im FMG vorgesehen ist.

Aus diesen Gründen ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Infrastruktur durch eine vollständig privatisierte Swisscom, durch deren Konkurrenten, resp. durch die jeweiligen Konzessionäre weder optimal unterhalten noch weiterentwickelt wird. Mittelfristig besteht die Gefahr, dass die Leistungen teurer werden. Solche Erfahrungen hat man im Ausland bereits mit der liberalisierten Stromwirtschaft und der Bahninfrastruktur gemacht. Weitere Darlegungen dazu siehe Anmerkung 2. Es ist zudem nicht akzeptabel, dass die bereits an die Swisscom ausgelagerten sicherheitsrelevanten und für die Landesverteidigung wichtigen Einrichtungen unter die Kontrolle eines privaten Besitzers kommen. Die EVP lehnt deshalb die vollständige Privatisierung der Swisscom ab.

4. Der richtige Weg: Eine Infrastruktur- und eine Dienstleistungsgesellschaft

Die Swisscom wird aufgeteilt in eine öffentliche Infrastrukturgesellschaft (IG) und eine zu privatisierende Dienstleistungsgesellschaft (DG).

Der IG werden alle Infrastrukturateile übergeben, welche sich für die gemeinsame Nutzung durch verschiedene Dienstleistungsgesellschaften (DG's) eignen, resp. für diese Nutzung nötig sind. Dazu gehört neben den Festnetz-Einrichtungen zum Beispiel auch die Infrastruktur des Mobilnetzes. Die IG bietet den DG's die Nutzung dieser Infrastruktur zu gleichen Bedingungen an. Die IG bleibt unter der vollständigen Kontrolle der öffentlichen Hand. Sie ist verantwortlich für den Unterhalt und den weiteren Ausbau der sich in ihrem Besitz befindlichen Telekom-, resp. Daten-Infrastruktur zur Ermöglichung der Grundversorgung. Sie hat darüber hinaus die Möglichkeit, als Anbieter von Infrastrukturleistungen aller Art für alle DG's aufzutreten. Sie kann eigene Investitionen tätigen, z.B. das Glasfasernetz weiter aufbauen, oder bestehende Infrastrukturen zu angemessenen Preisen übernehmen. Die Kosten der IG werden durch Benützungsgebühren der DG's gedeckt. Investitionsentscheide werden in Absprache mit den DG's vorgenommen und richten sich nach mittel bis langfristigen technologischen und ökonomischen Kriterien einer optimalen Versorgung der Schweiz mit einer modernen Datenübertragungs-Infrastruktur. Die Leistungen der IG werden nicht am Gewinn, sondern an der Zufriedenheit der DG's und an internationalen Benchmarks gemessen. Die IG tritt nur gegenüber den DG's auf und nicht gegenüber den Endkunden/Benützern.

Der Dienstleistungsteil der Swisscom wird vollständig privatisiert und steht in Konkurrenz zu den anderen DG's. Alle DG's sind frei in ihren Investitionsentscheiden, resp. bei der Nutzung der Angebote der IG. Allerdings unterstehen auch parallel aufgebaute Infrastrukturen der Pflicht zur Entbündelung, d.h. deren Nutzung muss allen DG's zu gleichen Konditionen zustehen. Dies gilt zum Beispiel auch für das Kabelnetz der Cablecom und für alle Infrastruktur-Anlagen der Mobiltelefonie. Der Bund kann den DG's Auflagen machen bezüglich der Grundversorgung und bezüglich sicherheitspolitischer Aspekte. Diese Auflagen sind jedoch nicht kritisch, weil sie nur den Dienstleistungsbereich umfassen und nicht den Investitionsbereich (der durch die IG abgedeckt ist).


Damit herrscht unter den DG's echter Wettbewerb, ermöglicht durch die gemeinsame Nutzung der Infrastruktur. Aus ökonomischen Gründen (weniger Doppelspurigkeiten bei der Infrastruktur,

hohe Nutzung, resp. Skaleneffekte) wird die IG mehr und mehr zum Anbieter der gesamten Telekom- und Dateninfrastruktur. Dies erlaubt das effiziente und ökonomische Vorantreiben des "Triple Play" resp. den Aufbau und den Unterhalt einer leistungsfähigen Infrastruktur für Daten, sei es für Telefon, Internet, Fernsehen, Mobilfunk oder andere Daten, mit entsprechend hohem volkswirtschaftlichem Nutzen. Siehe dazu Anmerkung 3.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und sind überzeugt, dass sich der Wert der Swisscom nur mit dem beschriebenen Vorgehen erhalten lässt.

Freundliche Grüsse

EVANGELISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ (EVP)



Parteipräsident und Nationalrat
Dr. Ruedi Aeschbacher



Generalsekretär
Joel Blunier

Anmerkung 1: Die Problematik "halber" Privatisierungen

Die Problematik der Swisscom ist die Folge einer „halben“ Privatisierung: Ein Teil der Aktien ist im Privatbesitz, ein Teil im Besitz der öffentlichen Hand. Schon vor Jahren hat die EVP auf die unlösbaren Interessenkonflikte solcher Konstrukte hingewiesen, beispielsweise in der Schrift „Privatisierung öffentlicher Aufgaben“ vom Oktober 2002 (verfügbar als pdf-Dokument [235 K] unter <http://www.evppev.ch/typo/uploads/media/privatisierungen.pdf>). Der Flughafen Zürich ist ein weiteres Beispiel einer solchen Konfliktsituation. Ein an der Börse kotiertes Unternehmen muss alles tun, um den Aktienkurs zu fördern, also Gewinne einfahren und wachsen. Dies widerspricht dem Service public weitgehend, für den hauptsächlich andere Kriterien gelten, wie die flächendeckende Optimierung der Leistung zu günstigsten Preisen. Das Problem bleibt grundsätzlich bestehen, unabhängig davon, ob die öffentliche Hand die Aktienmehrheit hat oder nicht. Die Lösung kann nur darin bestehen, eine Leistung entweder vollständig in der Kontrolle der öffentlichen Hand zu belassen, oder vollständig dem Markt zu überlassen, allenfalls mit Rahmenbedingungen zur Sicherstellung gewisser öffentlicher Interessen, welche dann aber für alle Marktteilnehmer die gleichen sein müssen.

Anmerkung 2: Marktöffnung, Wettbewerb, Effizienz und technologische Entwicklungen.

Gemäss Vernehmlassungsbericht liess der Wettbewerb die Preise im Dienstleistungsbereich fallen, nicht aber im Anschlussbereich (sprich bei den Infrastrukturinvestitionen). Bei den Anschlüssen spielte bisher der Wettbewerb nicht. Das ist der Grund für Anpassung des FMG in Richtung "Entbündelung". Die gleichen Erfahrung machen die Länder der OECD: der Wettbewerb bei den Anschlussnetzen entwickelt sich nur zögerlich. Das sind klare Hinweise dafür, dass der Infrastruktur-Wettbewerb schwierig zu erreichen ist. Er funktioniert offensichtlich ohne "Entbündelung" nicht. Das ist aus ökonomischen Gründen auch leicht einzusehen. Mehrfach-Infrastrukturen sind teuer und im Übrigen sowohl volkswirtschaftlich wie ökologisch unsinnig. Daran ändert aber weder die Entbündelung, noch das Konzessionssystem etwas.

Beide Instrumente führen bezüglich Infrastrukturen nicht zu echtem Wettbewerb, denn bei beiden fehlen die Investitionsanreize.

Die Technologien integrieren und vermischen sich mehr und mehr. Telefonie, Internet und Fernsehen werden integriert angeboten. Mehr und mehr werden die Daten digital übertragen, und die Infrastruktur richtet sich darauf aus. Investitionen sind deshalb nur wirtschaftlich, wenn sie integriert geplant, ausgeführt und genutzt werden, ob Kupfer, Kabel, Glasfaser oder Mobilnetz. Getrennte Investitionen verschiedener Akteure führen zu Ineffizienz und Doppelspurigkeiten. Dies spricht stark für Investitionen aus einer Hand, resp. basierend auf einer gemeinsamen Planung der Akteure.

Gemäss Vernehmlassungsbericht wird in England der Weg einer regulierten privatwirtschaftlichen Netzgesellschaft verfolgt. Es wird gesagt, dass dadurch die Innovations- und Effizianzanreize nicht tangiert werden – im Gegensatz zu einer öffentlich-rechtlichen Netzgesellschaft. Dies wird aber nur der Fall sein, wenn diesem privaten Unternehmen aufgrund seines Monopols lukrative ökonomische Renten ermöglicht werden und es bleibt höchst fraglich, ob die Investitionsentscheide dieses privaten Monopolisten besser sind als diejenigen einer öffentlich-rechtlichen Netzgesellschaft. Das private Monopol widerspricht schliesslich dem liberalen Gedankengut der Marktwirtschaft völlig. Um monopolistisches Verhalten zu vermeiden gibt es schliesslich eine Kartellgesetzgebung und Kartellbehörden.

Anmerkung 3: Argumente des Bundesrates gegen eine Infrastrukturgesellschaft.

In Kapitel 2.1. des Vernehmlassungsberichtes wird die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Netzgesellschaft unter dem Titel "Sicherstellung der Grundversorgung" beurteilt. Gründe des Bundesrates gegen eine solche Lösung und Gegenargumente der EVP sind:

a) BR: Vorteil der vertikalen Integration, also der gemeinsamen Nutzung aller Netzbestandteile. EVP: Dieser Vorteil besteht nur solange die Entbündelung nicht umgesetzt wird. Das Beispiel England zeigt, dass selbst nach Entbündelung ein vertikal organisiertes Unternehmen (BT) aus Wettbewerbsgründen in eine Infrastruktur- und eine Dienstleistungsfirma aufgeteilt werden musste.

b) BR: Netzgesellschaften eignen sich für Hochspannungsnetze, nicht aber für die Telekommunikation. Argumentiert wird mit dem Innovationstempo und der technischen Komplexität, sowie einer Untersuchung der OECD. EVP: Bezüglich Innovationstempo ist zu sagen, dass die schnellen Innovationen vorwiegend auf den Dienstleistungsangeboten bestehen, also den Angeboten der DG's. Hier herrscht weiterhin Wettbewerb. Bei der Infrastruktur hingegen sind die Zeiträume für Veränderungen viel grösser und die Technologieentwicklung ist recht absehbar (Kupferleitungen, Koaxialleitungen, bisher für Fernsehen, Glasfaserkabel für die zukünftige leitungsgebundene Datenübertragung, selektive drahtlose Übermittlung, Antennen für Mobilfunk). Durch die Konvergenz auf digitale Daten wird die technische Komplexität sogar reduziert. Im Übrigen galten schon bisher die Kriterien der Interkonnektion.

c) BR: Die OECD weist auf Koordinationsprobleme zwischen IG und den DG's hin. EVP: Hier dürfte es möglich sein, solche Probleme durch Regeln der Zusammenarbeit, vor allem bei Investitionsentscheiden, weitgehend zu entschärfen. Dem Hinweis der OECD, dass der Wettbewerb durch Entbündelung zu sichern sei, wurde bezüglich des Infrastrukturwettbewerbes

bereits entgegnet. England (BT) liefert ein Beispiel dazu. Trotz Entbündelung entwickelte sich der Infrastrukturwettbewerb nicht.

d) BR: Bemängelt werden die volkswirtschaftlichen Kosten der Aufteilung der Swisscom in eine IG und eine DG. EVP: Natürlich verliert der zu privatisierende Anteil an Wert. Dem stehen aber die Aktiven der Infrastruktur auf Seiten der öffentlichen Hand entgegen. Es ist auch richtig, die relativ hohen angehäuften Gewinne nicht nur den Aktionären zukommen zu lassen, sondern zur Finanzierung der Aufteilung zu verwenden. Die Gewinne beruhen schliesslich auf zu hohen Gebühren, welche von den Teilnehmern – also der ganzen Bevölkerung – jahrelang bezahlt wurden.

e) Der Bundesrat weist mit Recht auf die Nachteile einer nur auf die Grundversorgung ausgerichteten Netzgesellschaft hin. Darum geht der Vorschlag der EVP viel weiter, indem die IG auf allen Gebieten der Infrastruktur aktiv sein darf und soll.

f) Der Bundesrat argumentiert mit der "Rücknahme" der Marktöffnung, und dass die bisherigen Erfahrungen mit der Marktöffnung gut waren. EVP: Wie der Bundesrat an anderer Stelle selber darlegt, bezog sich dieser Erfolg auf die Dienstleistungen, aber nicht auf den Infrastruktur-Wettbewerb (Teilnehmeranschlüsse). Mit dem Konzept der IG wird nur derjenige Teil der Marktöffnung zurückgenommen, welcher durch die Marktöffnung sowieso nicht dem Wettbewerb zugeführt werden konnte, und wohl in Zukunft auch nicht kann, weil starke ökonomische Gründe dagegen sprechen.