

Evaluation Eignerstrategie Swisscom (EES)

Schlussbericht

Dr. Michael Funk

Dr. Urs Trinkner

Lukas Bruhin

Martina Arioli

Nicolas Oderbolz

Nina Schnyder

Evaluation im Auftrag des GS UVEK und der EFV

07.10.2024



Metainformationen

Titel: Evaluation Eignerstrategie Swisscom (EES)
Referenz: EES
Status: Schlussbericht
Version: V3
Datum: 07.10.2024
Autoren: Nicolas Oderbolz, Nina Schnyder, Dr. Michael Funk, Dr. Urs Trinkner,
Lukas Bruhin, Martina Arioli
Review: Prof. Dr. Nadja Braun-Binder
Kontakt: Michael Funk, +41 76 392 87 10, michael.funk@swiss-economics.ch

Begleitgruppe

GS UVEK: Karin Schmitter Hartmann, Leiterin Stab bundesnahe Unternehmen und Sicherheitsaufsicht; Marcel Buffat, Referent

EFV: Sarah Bochud, Ökonomin Finanzdienst II; Natascha Boucher, Juristin Allg. Recht

BAKOM: René Dönni Kuoni, Vizedirektor; Urs von Arx, Stv. Abteilungschef Telecomdienste und Post

Disclaimer

Dieses Gutachten wurde von Swiss Economics SE AG und Arioli Law unter Beizug von Prof. Dr. Nadja Braun-Binder im Auftrag des GS UVEK erstellt. Obwohl Swiss Economics und Arioli Law sich bemühen, nur wahre und korrekte Informationen zu verwenden und eigene Aussagen sorgfältig zu tätigen, kann hinsichtlich der Richtigkeit, Aktualität, Genauigkeit, Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Verwendbarkeit der nachfolgenden Informationen keine Gewähr oder Haftung übernommen werden. Swiss Economics und Arioli Law haften in keinem Fall für Schäden oder Folgeschäden jeglicher Art, die in irgendeiner Weise im Zusammenhang den nachfolgend bereitgestellten Informationen stehen. Die nachfolgenden Informationen stellen keine rechtliche Beratung dar. Die Verantwortung der Publikation des Berichts liegt beim Auftraggeber.

© Swiss Economics SE AG
Ottikerstrasse 7, 8006 Zürich
www.swiss-economics.ch

Zusammenfassung

Ausgangslage

Im Rahmen der anstehenden Erneuerung der strategischen Ziele der Swisscom AG im Jahr 2025 sollen gemäss Corporate Governance Leitsatz 17 die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom und die damit verbundene Eignerstrategie auf ihre Übereinstimmung mit den aktuellen Grundsätzen der Corporate Governance und das Vorliegen eines zugrundeliegenden öffentlichen Interesses überprüft werden.

Vor diesem Hintergrund hat das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation Swiss Economics damit beauftragt, im Rahmen des vorliegenden Berichts die folgenden drei Grundsatzfragen zu untersuchen:

- **Grundsatzfrage 1:** Ist das Anbieten von Telekommunikationsdienstleistungen durch ein staatlich kontrolliertes Unternehmen noch eine legitime Bundesaufgabe?
- **Grundsatzfrage 2:** Falls ja: Ist die historisch bedingte Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom AG nach wie vor die beste Methode, um diese Bundesaufgabe zu gewährleisten?
- **Grundsatzfrage 3:** Falls ja: Erfüllt die aktuelle Eignerstrategie des Bundes ihren Zweck noch hinreichend?

Vorgehen

Damit die Erbringung privatwirtschaftlicher Leistungen durch den Staat gerechtfertigt ist, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Neben der **formell-gesetzlichen Grundlage** muss ein **öffentliches Interesse** an der privatwirtschaftlichen Tätigkeit des Staates bestehen, sie muss **verhältnismässig** umgesetzt werden und die Tätigkeit muss möglichst **wettbewerbsneutral** sein. Für die Beantwortung der Grundsatzfragen 1 und 2 orientiert sich der Bericht an diesen Kriterien. Dabei wird auch geprüft, ob die heutige Umsetzung mit einer Mehrheitsbeteiligung des Bundes verhältnismässig ist oder ob auch ein Modell mit einem weniger starken staatlichen Eingriff den im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Swisscom bestehenden öffentlichen Interessen genügen könnte.

Es werden vier mögliche Anknüpfungspunkte für ein öffentliches Interesse an der staatlichen Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten untersucht:

- Bereitstellung der Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten;
- Flächendeckender Ausbau einer Hochbreitband-Infrastruktur;
- Sicherheitspolitische Interessen an der kritischen Telekommunikationsinfrastruktur und Sicherheitsdienstleistungen der Swisscom;
- Finanzpolitische Interessen.

Mit der heutigen Mehrheitsbeteiligung werden sodann vier Alternativen hinsichtlich ihrer Verhältnismässigkeit zur Gewährleistung des öffentlichen Interesses verglichen:

- **Sperrminorität:** Reduktion des Bundesanteils an der Swisscom auf eine Minderheitsbeteiligung (33.4 Prozent), die jedoch weiterhin Entscheidungen blockieren kann, die eine qualifizierte Mehrheit gemäss Art. 704 OR erfordern.
- **Vollständiger Verkauf:** Vollständige Privatisierung der Swisscom.
- **Netzgesellschaft:** Gründung einer staatlichen Netzgesellschaft, die alle wirtschafts- und sicherheitspolitisch relevanten Netzbestandteile von der Swisscom übernimmt und das Netz anderen Fernmeldediensteanbieterinnen zur Verfügung stellt, ohne selbst Endkunden zu bedienen. Der Bund wäre Mehrheitsaktionär dieser Netzgesellschaft. Der Dienstleistungsbereich der heutigen Swisscom würde vollständig privatisiert.
- **Holding-Gesellschaft:** Umwandlung der Swisscom in eine Holdinggesellschaft mit Tochterunternehmen, wobei der Bund eine Mehrheitsbeteiligung an der Tochtergesellschaft hält, die die sicherheits- und versorgungssicherheitsrelevanten Bereiche der heutigen Swisscom umfasst. Die übrigen Gesellschaften der Swisscom Holding würden in diesem Modell ohne Bundesbeteiligung operieren.

Schliesslich wird aufbauend auf der Beantwortung der Grundsatzfragen 1 und 2 beurteilt, inwiefern die aktuelle Eignerstrategie des Bundes für die Swisscom angepasst werden sollte.

Grundsatzfrage 1

Das öffentliche Interesse am Angebot von Fernmeldediensten durch den Bund über das Eigentum an der Swisscom lässt sich Mitte der 2020er-Jahre nicht mehr aus der Notwendigkeit der Grundversorgung mit Fernmeldediensten ableiten. Das Mehrheitseigentum erscheint nicht erforderlich für die Sicherstellung der rechtlich definierten Grundversorgung. Die Dienste der Grundversorgung werden heute weitgehend durch den Markt im Dienst- und Infrastrukturwettbewerb der Fernmeldediensteanbieter bereitgestellt.

Ebenso erfolgt der flächendeckende Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen heute weitgehend im Infrastrukturwettbewerb: Wo sich der Netzausbau für die Fernmeldediensteanbieter nicht lohnt, sieht der Bundesrat im Rahmen der Gigabitstrategie Fördermittel ausserhalb der Grundversorgung vor.

Infolge der Neubeurteilung der sicherheitspolitischen Bedeutung der Telekommunikations- und Informationsinfrastruktur liegt jedoch gemäss Sicherheitsexperten ein öffentliches Interesse an einer staatlichen Beteiligung an der Swisscom vor. Da Gesetzgebung und kommerzielle Verträge die Erbringung der benötigten Leistungen zwangsläufig nur unvollständig steuern können, kann eine Kontrollmöglichkeit über das Eigentum an der Swisscom angebracht sein. Das Eigentum kann auch dazu genutzt werden, mit der Swisscom eine strategische Partnerschaft einzugehen, z.B. mittels langfristiger Verträge, die sicherstellt, dass langfristig ein geeigneter Schweizer Dienstleister im sicherheitspolitisch relevanten Bereich der Telekommunikations- und Informationstechnologie zur Verfügung steht.

Angesichts dieser besonderen Stellung kann es verhältnismässig sein, dass der Bund die Kontrolle über die Swisscom behält.

Staatliche Aktivitäten in Wettbewerbsmärkten führen aber in der Regel zu Wettbewerbsverzerrungen. Auch eine strikte Trennung von Eigentümerrolle und Aufsichts- bzw. Regulierungsfunktion vermag den grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen dem volkswirtschaftlichen Interesse am wirksamen Wettbewerb und dem finanzpolitischen Interesse an Dividendeneinahmen nicht vollständig zu überwinden. Insbesondere bei der Ausgestaltung der Zugangsregulierung und bei gewissen Bundesaufträgen verbleiben Zielkonflikte. Zudem weist die Swisscom einen besseren Zugang zum Kapitalmarkt auf als vergleichbare Telekommunikationsunternehmen (implizite Staatsgarantie). Die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom ist daher unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität auch in Zukunft problematisch.

Die Analyse zeigt, dass ein Zielkonflikt zwischen dem öffentlichen Interesse an der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen zur Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz durch den Bund und den daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen besteht. Wie die verschiedenen Interessen gewichtet und bewertet werden, ist am Ende eine politische Frage.

Grundsatzfrage 2

Die folgende Tabelle fasst den Vergleich der möglichen Handlungsalternativen mit dem Status quo der Mehrheitsbeteiligung zusammen.

	Status quo	Sperrminorität	Vollständiger Verkauf	Netzgesellschaft	Holdinggesellschaft
Gewährleistung öffentliches Interesse					
Grundversorgung	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum
Hochwertige Infrastrukturen	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum	● Geringere Investitions- und Innovationsneigung zu erwarten	● Unabhängig von Eigentum
Sicherheitspolitische Interessen	● Sichergestellt	● Reaktives Modell	○ Keine direkte Kontrolle	● Bei Dienstleistungen nicht sichergestellt	● Sichergestellt
Volkswirtschaftliche Effizienz					
Wettbewerbsneutralität	○ Zielkonflikte vorhanden	○ Zielkonflikte vorhanden	● Sichergestellt	● Dienstleistungsbereich ok; im Netzbereich Zielkonflikte	○ Zielkonflikte vorhanden
Investitions- und Innovationsanreize	● Sichergestellt (Innerhalb Art. 3 TUG)	● Sichergestellt (Innerhalb Art. 3 TUG)	● Sichergestellt	● Im Netzbereich fraglich	● Sichergestellt, Investitionen auch ausserhalb des Tätigkeitsbereich nach Art. 3 TUG möglich

Fiskalpolitische Interessen und Transaktionsrisiken					
Tragbarkeit Transaktionsrisiken	● Keine Transaktionsrisiken	● Möglicher Abschlag auf Aktienpreis bei Verkauf	● Möglicher Abschlag auf Aktienpreis bei Verkauf	○ Hoch aufgrund Entflechtungsaufwand	○ Mindestens kurzfristig hoch aufgrund Verschuldungsstruktur
Tragbarkeit Unternehmerische Risiken	○ Italiengeschäft, Dividendenrisiko	● Italiengeschäft, Dividendenrisiko (reduziert gegenüber Status quo)	● Bund trägt keine unternehmerische Risiken	● Reduziert	● Dividendenrisiko im Kerngeschäft
Erwartete Einnahmen aus Beteiligung an Swisscom	● CHF 581 Mio. jährlich in Dividenden, Tendenz steigend	● Schuldzinsersparungen kleiner als entgangene Dividenden-einnahmen	● Schuldzinsersparungen kleiner als entgangene Dividenden-einnahmen	● Sinkende Dividende aufgrund Reduktion auf Wholesale-Umsätze, geringerer Verkaufserlös und Schuldenabbau	● Tendenz sinkende Dividendeneinnahmen aufgrund hoher Marktsättigung und Rückgang der Marktanteile in der Schweiz.

● erfüllt ● eher erfüllt ● eher nicht erfüllt ○ nicht erfüllt

Die Analyse zeigt, dass nur die Handlungsalternative «vollständiger Verkauf» den Interessenskonflikt zwischen Eigner und Regulator vollständig löst und damit keine Wettbewerbsverzerrungen verursacht. Allerdings kann der Bund mit dieser Alternative seine sicherheitspolitischen Interessen nicht im gleichen Masse umsetzen wie im Status quo oder bei der Alternative «Holdinggesellschaft». Die Holdinggesellschaft kann die Risiken aus dem Italiengeschäft reduzieren (denen auch Chancen gegenüberstehen), geht aber mit substanziellen Transaktionsrisiken einher.

Die Wahl der Handlungsvariante ist letztlich eine Frage der politischen Priorisierung. Wenn die sicherheitspolitischen Interessen höher bewertet werden als die Anliegen eines möglichst freien Wettbewerbs, stellt der Verbleib im Status quo die beste Option dar. Wird jedoch der Wettbewerbsgedanke höher priorisiert, ist ein vollständiger Verkauf der Bundesmehrheit die optimale Handlungsvariante. Sollen primär die Risiken aus nicht systemrelevanten Bereichen reduziert werden, könnte die Variante «Holding» eine zu prüfende Variante darstellen. Für eine abschliessende Einschätzung der Holdingvariante müssten jedoch diverse Fragen separat vertieft werden (so z.B. die Frage, wie die Transformation von einer Konzern- zur einer Holdingstruktur rechtlich konkret ausgestaltet wird, welche neuen Anreiz- und Governance-Strukturen im Detail vorgesehen werden sollen und vor allem, wie hoch die Transaktionsrisiken sind). All diese Fragen waren nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation und es wäre zu empfehlen, sie im Rahmen einer vertieften Analyse, die den Prozess einer solchen Transformation im Einzelnen berücksichtigt, zu beurteilen.

Grundsatzfrage 3

Die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom erscheint heute nur noch aufgrund ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung und der von der Swisscom betriebenen kritischen

Infrastruktur verhältnismässig. Gleichzeitig ist die Swisscom ein börsenkotiertes Unternehmen, das nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt wird und dessen Gewinnorientierung im Interesse der (Minderheits-)Aktionäre liegt. Für den Bund stellt sich dabei das Problem, dass sich die Erreichung dieser beiden Ziele sehr unterschiedlich kontrollieren lässt und deshalb für die Swisscom starke Anreize bestehen, primär die monetär messbaren Ziele zu verfolgen.

In diesem Zusammenhang kommt der Eignerstrategie eine wichtige Rolle zu. Gerade weil die Zielerreichung im sicherheitspolitischen Bereich nur schwer messbar ist, sollten die sicherheitspolitischen Ziele explizit in die Eignerstrategie aufgenommen werden, damit sie als langfristige «Mission» allen Verantwortlichen bewusst und bekannt sind. Zudem kann die Eignerstrategie wichtige Vorgaben über die monetären Anreizsysteme innerhalb der Swisscom festsetzen, nämlich dass diese vom langfristigen Unternehmenserfolg abhängig gemacht werden. Die Priorisierung von sicherheitspolitischen Zielen gegenüber anderen Zielvorgaben sollte in zukünftigen Iterationen der strategischen Ziele des Bundes für die Swisscom klar ersichtlich sein. Zudem sollte ein stärkerer Einbezug des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport in die Formulierung und das Controlling der Eignerstrategie geprüft werden.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
Inhaltsverzeichnis.....	8
Abkürzungen.....	11
1 Einleitung.....	12
1.1 Ausgangslage.....	12
1.2 Auftrag.....	12
1.3 Vorgehen.....	12
2 Grundlagen.....	14
2.1 Rechtliche Ausgangslage/ Zweckartikel gemäss TUG.....	14
2.2 Ökonomische Grundlage zur Analyse der Erforderlichkeit von Staatseigentum ...	16
2.3 Überblick Swisscom: Struktur, Produktangebot und Aktionariat.....	18
3 Grundsatzfrage 1: Telekommunikationsangebot durch ein staatlich kontrolliertes Unternehmen.....	23
3.1 Fragestellung, Abgrenzung und Ansatz.....	23
3.2 Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit.....	23
3.2.1 Bereitstellung der Grundversorgung.....	24
3.2.2 Hochwertige Infrastrukturen im Fernmeldemarkt.....	26
3.2.3 Sicherheitspolitische Interessen.....	30
3.2.4 Finanzpolitische Interessen.....	37
3.3 Wettbewerbsaspekte.....	38
3.4 Fazit.....	42
4 Grundsatzfrage 2: Alternativen zur Mehrheitsbeteiligung.....	44
4.1 Fragestellung, Abgrenzung und Ansatz.....	44
4.2 Kriterien zur Beurteilung der Varianten.....	44
4.3 Beurteilung der Varianten.....	45
4.3.1 Status Quo.....	45
4.3.2 Sperrminorität.....	46
4.3.3 Vollständiger Verkauf.....	49
4.3.4 Netzgesellschaft.....	51
4.3.5 Holdinggesellschaft.....	53
4.4 Fazit.....	56
5 Grundsatzfrage 3: Zweckdienlichkeit der Eignerstrategie.....	58
5.1 Fragestellung, Abgrenzung und Ansatz.....	58
5.2 Bedeutung der Eignerstrategie.....	58

5.3	Beurteilung der aktuellen strategischen Ziele.....	60
5.4	Fazit.....	62
6	Referenzen.....	64
A	Anhang Tätigkeiten Swisscom.....	67
A.1	Produktportfolio und Betriebssegmente der Swisscom	67
A.1.1	Swisscom Schweiz	67
A.1.2	Fastweb.....	69
A.1.3	Übrige operative Segmente	70
A.2	Beteiligungen der Swisscom	72
A.3	Marktanteile der Swisscom.....	73
B	Anhang Änderungsvorschlag strategische Ziele	75

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zusammenfassung Variantenvergleich	57
Tabelle 2:	Produkte und Dienstleistungen nach Geschäftssegment	67
Tabelle 3:	Übersicht Beteiligungen Swisscom	72
Tabelle 4:	Änderungsvorschlag strategische Ziele	75

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zusammensetzung des Swisscom Konzerns.....	19
Abbildung 2:	Wichtigste Entwicklungsschritte des Schweizer Fernmeldemarktes	27
Abbildung 3:	Breitbandabdeckung Schweiz im Vergleich zu EU-Ländern 2022.....	28
Abbildung 4:	Darstellung der Variante «Netzgesellschaft»	51
Abbildung 5:	Darstellung der Variante «Holding»	54
Abbildung 6:	Zusammensetzung des Nettoumsatzes der Swisscom Schweiz	68
Abbildung 7:	Zusammensetzung des Betriebsergebnisses vor Abschreibungen (EBITDA) der Swisscom Schweiz.....	69
Abbildung 8:	Zusammensetzung des Nettoumsatzes von Fastweb	70
Abbildung 9:	Zusammensetzung des Umsatzes von Swisscom	70
Abbildung 10:	Zusammensetzung des Betriebsergebnisses vor Abschreibungen (EBITDA) von Swisscom.....	71
Abbildung 11:	Marktanteile der Swisscom im Schweizer Telekommunikationsmarkt.....	73
Abbildung 12:	Marktanteile von Fastweb im italienischen Telekommunikationsmarkt.....	74

Abkürzungen

5G	Fifth-generation technology standard
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BACS	Bundesamt für Cybersicherheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BKB	Beschaffungskonferenz des Bundes
BORS	Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101
CG	Corporate Governance
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EVU	Energieversorgungsunternehmen
FDA	Fernmeldediensteanbieter
FDV	Verordnung über Fernmeldedienste
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FMG	Fernmeldegesetz
FTTH	Fiber-to-the-Home
Gbit/s	Gigabit pro Sekunde
GSM	Global System for Mobile Communications
ICT	Informations- und Kommunikationstechnik (Information and Communication Technology)
Kbit/s	Kilobit pro Sekunde
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Mbit/s	Megabit pro Sekunde
MSK	Mobile Sicherheitskommunikationssystem
SEPOS	Staatssekretariat für Sicherheitspolitik
TUG	Telekommunikationsunternehmungsgesetz
UVEK	Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WEKO	Schweizerische Wettbewerbskommission

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Verschiedene Aufgaben des Bundes werden nach dem Willen des Gesetzgebers von rechtlich selbständigen Unternehmen und Anstalten des Bundes wahrgenommen. Die Steuerung bzw. die Corporate Governance (CG) dieser Organisationen durch den Bund erfolgt gestützt auf verschiedene Instrumente, darunter die Festlegung strategischer Ziele durch den Bundesrat gemäss einheitlichen Grundsätzen und Kriterien. Diese hat die Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) in insgesamt 37 Leitsätzen vorgegeben (EFV, 2021).

Am 17. Mai 2023 wurde der CG-Leitsatz 17 wie folgt ergänzt:

Der Bundesrat überprüft im Rahmen der Erarbeitung der strategischen Ziele regelmässig die Übereinstimmung mit den aktuellen Grundsätzen der Corporate Governance, die Eignerstrategie sowie das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung durch die verselbstständigte Einheit.

Im Rahmen der anstehenden Erneuerung der strategischen Ziele der Swisscom AG im Jahr 2025 wird nun eine solche Überprüfung erstmals durchgeführt.¹

1.2 Auftrag

Vor diesem Hintergrund hat das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Swiss Economics damit beauftragt, die folgenden **drei Grundsatzfragen** zu untersuchen:

- **Grundsatzfrage 1:** Ist das Anbieten von Telekommunikationsdienstleistungen durch ein staatlich kontrolliertes Unternehmen noch eine legitime Bundesaufgabe?
- **Grundsatzfrage 2:** Falls ja: Ist die historisch bedingte Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom AG nach wie vor die beste Methode, um diese Bundesaufgabe zu gewährleisten?
- **Grundsatzfrage 3:** Falls ja: Erfüllt die aktuelle Eignerstrategie des Bundes ihren Zweck noch hinreichend?

1.3 Vorgehen

Der Bericht stützt sich in erster Linie auf eine ausführliche **Daten- und Dokumentenauswertung** sowie auf **Experteninterviews**.

Als Ausgangspunkt dienten zudem Berichte, die von Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit früheren Privatisierungsdiskussionen der Swisscom erstellt wurden.

¹ Noch nicht im Speziellen berücksichtigt wird der neue Leitsatz 15a des Bundesrates zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen staatlichen und privaten Unternehmen vom 13. September 2024. Weisungen zu dessen Umsetzung werden erst ausgearbeitet. Im Bericht wird das Thema eingehend diskutiert, vgl. insbesondere auch Abschnitt 3.3 nachfolgend.

Hinzu kamen Berichte und Analysen, welche insbesondere das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) im Zusammenhang mit seiner allgemeinen regulatorischen Aufsichtspflicht erstellt hat. Wo angebracht, wurde zudem auf relevante Berichte aus dem Ausland sowie die wissenschaftliche Literatur verwiesen.

Neben den öffentlich zugänglichen Dokumenten wie den Geschäftsberichten und den strategischen Zielen des Bundes wurden auch die interne Berichterstattung des Swisscom Verwaltungsrats an den Bundesrat und die jährlichen internen Berichte des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele der Swisscom eingesehen. Zudem bilden weitere von Swisscom zur Verfügung gestellten Dokumente und Informationen einen wichtigen Input für den vorliegenden Bericht.

Für die erwähnten Expertengespräche mit Swisscom und Fachbehörden des Bundes wurde ein umfangreicher Fragenkatalog erstellt. Dieser stützt sich insbesondere auf den Fragebogen, den die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) im Zusammenhang mit ihren Corporate-Governance-Leitsätzen erstellt hat (CG-Leitsatz 17).

Folgende Interviews wurden durchgeführt:²

- Swisscom: Konzernleitung und Regulatory Affairs
- Bundesämter und Bundestellen:
 - Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
 - Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
 - Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)
 - Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom)
 - Bundesamt für Cybersicherheit (BACS)
 - Kommando Cyber
 - Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)
 - Staatssekretariat für Sicherheitspolitik (SEPOS).
- Kantonale Organisationen: Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD).

Der Bericht gliedert sich entlang der drei Grundsatzfragen. Vorangestellt ist ein Kapitel, in dem die rechtlichen und ökonomischen Grundlagen sowie ein Überblick über Tätigkeit und Struktur der Swisscom dargestellt werden.

² Generell ist anzumerken, dass der Auftrag keine Interviews mit Wettbewerbern, insbesondere Sunrise und Salt, vorsah.

2 Grundlagen

Die genannten Grundsatzfragen sind bis zu einem gewissen Grad auslegungsbedürftig. Der vorliegende Bericht basiert auf folgendem Verständnis der Fragen:

- In der **Grundsatzfrage 1** wird das Bestehen der gesetzlichen Grundlage sowie die in Frage kommenden öffentlichen Interessen an einer mittels (Mehrheits-)Eigentum kontrollierten staatlichen Bereitstellung von Telekommunikationsdienstleistungen beurteilt. Dabei wird auch eine grundsätzliche rechtliche und ökonomische Einschätzung der Verhältnismässigkeit bzw. Effizienz der aktuellen Mehrheitsbeteiligung des Bunds vorgenommen. Zudem wird die Frage der Wettbewerbsneutralität analysiert.
- In **Grundsatzfrage 2** wird die Frage der Verhältnismässigkeit entlang verschiedener möglicher Handlungsalternativen tiefer geprüft und hinsichtlich der drei Kriterien Sicherstellung des öffentlichen Interesses, volkswirtschaftliche Effizienz und fiskalpolitische Auswirkungen bewertet. Welche Variante gewählt werden soll, hängt von der Priorisierung der Zielsetzungen ab, die politisch zu entscheidenden ist.
- Schliesslich wird vor dem Hintergrund der mit dem Mehrheitseigentum verfolgten öffentlichen Interessen eine Empfehlung zur Optimierung der strategischen Ziele des Mehrheitseigners abgegeben (**Grundsatzfrage 3**).

2.1 Rechtliche Ausgangslage/ Zweckartikel gemäss TUG

Gemäss Lehre und Rechtsprechung³ enthält die Bundesverfassung einen Grundsatzentscheid für eine privatwirtschaftliche Wirtschaftsordnung, in der der Staat eine privatwirtschaftliche Tätigkeit zurückhaltend ausüben soll. Gleichwohl lässt die Bundesverfassung eine unternehmerische Tätigkeit des Staates grundsätzlich zu.⁴

Die Voraussetzungen für unternehmerisches Handeln des Staates sind eine **formell-gesetzliche Grundlage** und das Vorliegen eines **öffentlichen Interesses** für die privatwirtschaftliche Tätigkeit des Staates. Als weitere Voraussetzung gelten die **Verhältnismässigkeit** sowie die **Einhaltung der Wettbewerbsneutralität** der staatlichen Wirtschaftstätigkeit.⁵

Formell-gesetzliche Grundlage

Das TUG enthält die formell-gesetzliche Grundlage für die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates bzw. des gemäss Art. 6 TUG in seinem Mehrheitseigentum befindlichen Unternehmens Swisscom AG. **Zweck** der Unternehmung ist gemäss Art. 3 TUG das **Anbieten von Fernmelde- und Rundfunkdiensten sowie von damit zusammenhängenden Produkten und Dienstleistungen im In- und Ausland**.

³ Insbesondere BGE 138 I 378 E. 6.3.2. S. 388 f (Glarnersach), mit weiteren Nachweisen; BGE 143 II 425 E. 4.3.

⁴ Hangartner, Der Staat als Unternehmer, in: Festschrift 25 Jahre juristische Abschlüsse an der Universität St. Gallen, 2007, S. 237 ff.

⁵ BGE 138 I 378 E. 6.3.2 (Glarnersach).

Gemäss der Botschaft des Bundesrates ist der Unternehmenszweck in Art. 3 TUG weit formuliert worden:

«Ziel der Bestimmung ist es, der Telekommunikationsunternehmung bzw. den allfälligen Konzerngesellschaften die gleichen Möglichkeiten einzuräumen wie ihren Konkurrenten. Der bewusst weit umschriebene Zweck soll zudem der raschen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung tragen.»⁶

Auch im Bericht vom 8. Dezember 2017, «Staat und Wettbewerb, Auswirkung staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte» geht der Bundesrat von einer zunehmenden Konvergenz der Märkte aus. Dies vor allem infolge der Digitalisierung, sodass die möglichen Tätigkeitsfelder der Swisscom mit Bezug zu Informations- und Kommunikationstechnik (ICT) breiter werden. Der Bundesrat stützt damit die Auslegung von Art. 3 TUG, wonach das zentrale Abgrenzungskriterium für die Zulässigkeit der Tätigkeit der Swisscom der ICT-Bezug einer Tätigkeit ist. Der Unternehmenszweck der Swisscom wurde, wie erwähnt, weit umschrieben, damit die Unternehmung sich wandelnden Märkten und technologischen Entwicklungen anpassen kann. Dies hat der Bundesrat denn auch in den aktuellen strategischen Zielen für die Swisscom zum Ausdruck gebracht. Die Swisscom soll in der Einschätzung des Bundesrats die Entwicklung in den TIME-Märkten (Telekommunikation, Information, Medien und Unterhaltung) mitmachen können.

Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit

Der Bund ist gemäss Art. 92 BV für die Bereitstellung der Grundversorgung mit Fernmeldediensten verantwortlich. Der Bund nimmt seine Gewährleistungsverantwortung vorab über die Gesetzgebung zum Fernmelderecht wahr. Das Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG) ist auf einen vollständig liberalisierten Telekom-Sektor ausgerichtet, wobei die Grundversorgung durch ein Konzessionsmodell sichergestellt wird. Bisher erteilte die ComCom die Grundversorgungskonzession immer der Swisscom (Schweiz) AG, zuletzt am 15. Mai 2023 für den Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis 31. Dezember 2031.

An das öffentliche Interesse an der staatlichen Wirtschaftstätigkeit werden gemäss Lehre und Rechtsprechung keine hohen Anforderungen gestellt. Da es sich bei Tätigkeit öffentlicher Unternehmen in Wettbewerbsmärkten nicht um einen Eingriff in die individualrechtliche Wirtschaftsfreiheit (Art. 36 BV) handelt, beurteilt sich das öffentliche Interesse nach Artikel 5 Absatz 2 BV. Damit genügt grundsätzlich jedes öffentliche Interesse, wobei lediglich verlangt werde, dass die staatliche Tätigkeit nicht ausschliesslich privaten Interessen dient. Die Auffassungen darüber, was im öffentlichen Interesse liegt, sind gemäss BGer wandelbar und unterliegen einer politischen Wertung. Die Konkretisierung der massgeblichen öffentlichen Interessen obliegt daher in erster Linie dem politischen Prozess bzw. dem

⁶ Botschaft des Bundesrates zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmungsgesetz vom 10. Juni 1996, BBl 1996 III 1306, S. 1333.

zuständigen Gesetzgeber.⁷ Im vorliegenden Kontext kommt hinzu, dass die Swisscom, obwohl sie sich aus eigenen Stücken für die Grundversorgung mit Fernmeldediensten beworben hat, in Anwendung von Art. 14 Abs. 4 FMG zur Grundversorgung beigezogen worden ist. Sie ist somit nicht bloss - gestützt auf das TUG - berechtigt, sondern gemäss der geltenden Grundversorgungskonzession sogar verpflichtet, Fernmeldedienste im Bereich der Grundversorgung zu erbringen.

Damit ist das öffentliche Interesse am Tätigwerden des Staates hinsichtlich der Grundversorgung mit Fernmeldediensten im FMG konkretisiert. Dieses grundsätzliche öffentliche Interesse an staatlichem Handeln wird im vorliegenden Bericht **nicht hinterfragt, da es im Rahmen der regelmässigen Neuerteilung der Grundversorgungskonzession vor Kurzem bereits überprüft wurde**. Allerdings stellt sich die Frage, ob das Mehrheitseigentum des Bundes – als weitreichender Eingriff in funktionierende Wettbewerbsmärkte – **verhältnismässig** (im Sinne der Eignung und Erforderlichkeit) ist, um das im öffentlichen Interesse liegende angestrebte Ziel zu erreichen. Dies wird in den Bereichen Grundversorgung, Breitbandausbau und Sicherheitspolitik beleuchtet, bei denen, wie zu zeigen sein wird, aufgrund eines Marktversagens ein öffentliches Interesse an staatlichem Handeln besteht.

Schliesslich muss das Mehrheitseigentum des Bundes als **wettbewerbsneutral** gelten und darf sich nicht wettbewerbsverzerrend auswirken. Die Wirtschaftsfreiheit schützt zwar nicht vor Konkurrenz, und der private Wettbewerbsteilnehmer kann sich deshalb nicht dagegen zur Wehr setzen, dass der Staat selber unternehmerisch tätig wird und zu ihm in Konkurrenz tritt. Das gilt jedoch nur, wenn der Staat dabei den gleichen Regeln wie die privaten Wettbewerbsteilnehmer unterworfen ist, er also bei seiner wettbewerblichen Tätigkeit keine Sonderrechte beansprucht.

2.2 Ökonomische Grundlage zur Analyse der Erforderlichkeit von Staatseigentum

Da, wie oben ausgeführt, die verfassungsrechtlich definierte Vorgabe besteht, dass die Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen weiterhin eine legitime öffentliche Aufgabe ist, reduziert sich die Frage nach der «Legitimität der Bundesaufgabe» auf die Frage, ob dieses Angebot durch ein Unternehmen, das durch staatliches Mehrheitseigentum kontrolliert wird, gewährleistet werden muss. Konkret geht es darum, ob für das Anbieten von Telekommunikationsdienstleistungen staatliches (Mehrheits-)Eigentum an der Swisscom erforderlich erscheint.

In den Wirtschaftswissenschaften herrscht Einigkeit darüber, dass es Güter und Dienstleistungen von öffentlichem Interesse gibt, die von privaten Märkten nicht genügend bereitgestellt werden und daher staatliches Handeln erfordern. Damit ist aber noch nicht entschieden, ob der Staat die Bereitstellung durch Eigentum selbst übernehmen soll, oder ob ggf. andere – weniger starke – Eingriffsmöglichkeiten bestehen, wie beispielsweise staatliche Regulierung oder die Beauftragung Dritter. Zur Beantwortung der Frage nach der

⁷ vgl. BGE 138 I 378 E. 6.2.2 f. (Glarnersach) sowie Raphael Kraemer / Andreas Stöckli, Grenzenlose Staatswirtschaft?, Recht 2013, S. 28 ff., 31.

Notwendigkeit von Staatseigentum (und damit auch zur Beantwortung der Grundsatzfrage 1) haben die Wirtschaftswissenschaften in den letzten Jahrzehnten einen bewährten Analyserahmen entwickelt, der auf der Theorie der «unvollständigen Verträge» beruht.

Am Anfang stand folgende Frage: Wenn der Markt und die darin enthaltenen Preismechanismen ein effizienter Allokationsmechanismus sind, weshalb werden trotzdem so viele Transaktionen innerhalb einer Firma (Coase, 1937) bzw. innerhalb staatlicher Institutionen (Shleifer, 1998) getätigt? Transaktionskosten wurden früh als Hindernis für eine effiziente Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen und Güter durch den Markt identifiziert (Williamson, 1971). Dieses Verständnis wurde zusätzlich durch die Erkenntnis geschärft, dass Verträge und Gesetze in der Regel unvollständig sind, da sie einerseits nicht alle denkbaren Eventualitäten berücksichtigen können und andererseits ihre Einhaltung nicht vollständig kontrolliert und durchgesetzt werden kann. Das zentrale Resultat dieser Überlegungen war, dass, wenn Verträge und Gesetze unvollständig sind, es entscheidend ist, wer letztlich die unregulierten Bereiche über Eigentumsrechte bestimmen kann (Grossman & Hart, 1986; Aghion & Holden, 2011). Dieser Analyseansatz kann dazu beitragen, die optimalen Grenzen einer Firma oder des Staates zu bestimmen.

Die Abwägung zwischen der Abgabe von Kontrollrechten oder deren Beibehaltung innerhalb einer Organisation hängt davon ab, ob Investitionsentscheide regulatorisch oder vertraglich festgelegt und durchgesetzt werden können. Im Prinzip kann der Staat also die externe Bereitstellung regulatorisch und/oder vertraglich regeln, allerdings muss er sicherstellen, dass die Beauftragten Anreize haben, sowohl in Qualität als auch in Kostensenkung zu investieren. Während die Qualität in der Regel schwer überprüfbar ist, sind Kostensenkungen einfacher «messbar» und können über Anreizverträge gesteuert werden. In einer solchen Situation konzentrieren sich Firmen in der Regel auf die kontrollierbare Dimension (Holmström & Milgrom, 1991; Tirole, 1994). Zudem besteht ein Zielkonflikt zwischen Kostensenkung und Qualitätsverbesserung, da Investitionen in Qualität in der Regel die Kosten erhöhen (Hart et al., 1997).

Ob eine externe Bereitstellung vorzuziehen ist, hängt dann davon ab, ob vertraglich oder regulatorisch sichergestellt werden kann, dass Investitionen in die Qualität einer Leistung im gewünschten Umfang getätigt werden. Eine private Anbieterin wird dazu nur dann einen Anreiz haben, wenn sie zumindest einen Teil der Gewinne aus Qualitätsverbesserungen behalten darf und die Qualität nicht durch qualitätsmindernde Kostensenkungen gefährdet wird (Tirole, 1994). Für den Staat lohnt es sich daher, Eigentumsrechte insbesondere dann zu behalten, wenn die nicht geregelten Aspekte hohe Kosten verursachen können.

Für die vorliegende Fragestellung bedeutet dies:

- Die **staatliche Kontrolle** über die Leistungserbringung durch Eigentum kann effizienter sein, falls die gewünschte Leistung und insbesondere deren Qualität nicht kontrolliert werden kann, die Anreize privater Anbieterinnen für Kostensenkungen die Qualität gefährden, und Qualitätsdefizite hohe gesellschaftliche/volkswirtschaftliche Kosten verursachen.

- Umgekehrt ist eine Bereitstellung durch **private Anbieterinnen** grundsätzlich effizienter, falls die gewünschte Leistung und insbesondere deren Qualität durch Verträge oder Wettbewerb kontrolliert werden kann, Qualitätsinnovationen wichtig sind, und wenn private Anbieterinnen nicht nur von Kostensenkungen, sondern auch von Qualitätsverbesserungen profitieren.

Der Analyserahmen der «unvollständigen Verträge» kann (und wurde) zur Analyse von Staatseigentum in einer Vielzahl von Branchen und Regionen verwendet (Shleifer, 1998). Dieser Ansatz hatte auch grossen Einfluss auf die Privatisierung der Netzindustrien, die Ende des 20. Jahrhunderts in Europa auf der Tagesordnung stand. In Infrastrukturmärkten, die typischerweise natürliche Monopole darstellen (Post, Telekommunikation, Energie, Eisenbahnen etc.), wurde historisch eine staatliche Bereitstellung gewählt. Unter anderem führten die oben wiedergegebenen Überlegungen zur Erkenntnis, dass eine Regulierung von monopolistischen Bottlenecks (bzw. der nicht replizierbaren Infrastruktur), nicht im Markt erbrachter Dienste (Grundversorgung) sowie der Interkonnektion ausreichen kann, um die gewünschte Leistung effizient und ohne staatliches Eigentum zu erbringen (Megginson & Netter, 2001). Typische Voraussetzungen dafür sind, dass der Zugang zur Infrastruktur inklusive Zugangspreise relativ einfach kontrolliert und qualitätsmindernde Kosteneinsparungen verhindert werden können. In diesem Fall kann durch den Verzicht auf staatliches Eigentum unter Regulierung eine bessere Qualität zu geringeren Kosten erreicht werden. Gleichzeitig werden die Innovationsanreize hochgehalten.

Können Kosteneinsparungen, die sich direkt auf die Qualität auswirken jedoch nicht verhindert werden, wie z.B. bei Gefängnissen und Schulen, kann eine öffentliche Bereitstellung bzw. eine staatliche Beteiligung am Leistungserbringer effizienter sein. Auch bei privaten Wasser-, Strom- oder Schienennetzen haben Anreize zur Kostensenkung die Investitionen in Qualitätsverbesserungen beeinträchtigt, weshalb zuletzt Privatisierungen in diesen Bereichen wieder rückgängig gemacht wurden. Ebenso kann ein «Hold-up»-Problem Grund für die Bereitstellung durch den Staat sein. Ein solches liegt beispielsweise vor, wenn der Staat auf eine Leistung angewiesen ist, deren Bereitstellung er vertraglich ex ante nicht sicherstellen kann (Hart, 2017). Eine Verstaatlichung dieser Leistungen kann das Problem lösen, da der Staat die Bereitstellung im Zweifelsfall über das Eigentum vornehmen kann. Unter Umständen gibt es aber auch andere, z.B. rechtliche Möglichkeiten, private Akteure langfristig zur Bereitstellung zu verpflichten.

2.3 Überblick Swisscom: Struktur, Produktangebot und Aktionariat

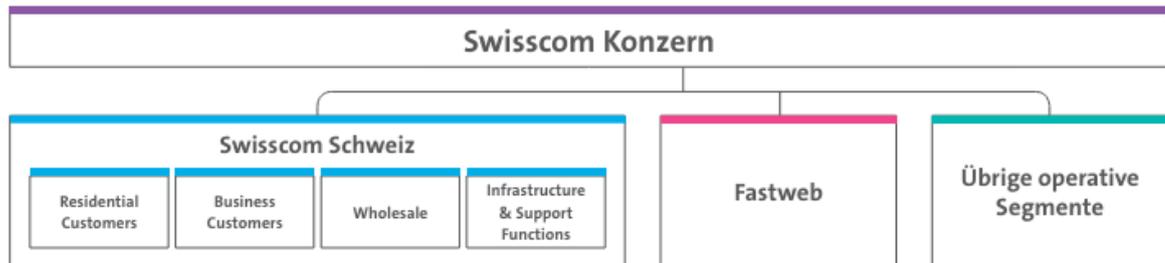
Konzernstruktur, Angebote, und Aktionariat der Swisscom

Die Swisscom ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Ihre Organisation richtet sich nach dem Telekommunikationsunternehmungsgesetz (TUG) vom 30. April 1997 sowie den Statuten und den aktienrechtlichen Vorschriften. Sie kann gemäss Art 3 TUG Fernmelde- und Rundfunkdienste sowie damit verbundene Produkte und Dienstleistungen in der Schweiz und im Ausland anbieten. Gemäss Artikel 6 TUG 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.

Die Swisscom gliedert ihre Aktivitäten in drei Segmente, wie **Abbildung 1** zeigt.

Abbildung 1: Zusammensetzung des Swisscom Konzerns



Quelle: Swisscom Geschäftsbericht 2023, S. 137.

- **Swisscom Schweiz (eine privatrechtliche Aktiengesellschaft im Eigentum der Swisscom gemäss TUG)** bietet Telekommunikations- (einschliesslich Entertainment) und IT-Dienstleistungen für Privat-, Geschäfts- und Wholesale-Kunden in der Schweiz an.
- **Fastweb, italienische Tochtergesellschaft**, bietet Telekommunikations- und IT-Dienstleistungen für Privat-, Geschäfts- und Wholesale-Kunden in Italien an.
- **Vodafone Italia, italienische Tochtergesellschaft⁸**, bietet Mobilfunkdienstleistungen in Italien an.
- Die **übrigen operativen Segmente** umfassen insbesondere Bereiche, die nicht direkt mit Kundenangeboten im Telekommunikationsbereich zusammenhängen. Insbesondere sind hier Swisscom Directories AG, cablex AG und die Swisscom Broadcast AG enthalten.

In **Anhang A.1** werden die Produkte und Dienstleistungen dieser drei Segmente sowie deren Beitrag zum Umsatz und Betriebsergebnis des Konzerns beschrieben. Zusammenfassend lässt sich feststellen:

- Telekommunikationsdienstleistungen in der Schweiz sind für den Umsatz und das Betriebsergebnis die wichtigsten Angebote für die Swisscom. Innerhalb des Schweizer Telekommunikationsmarktes sind Privatkunden die umsatzstärkste Kundengruppe der Swisscom.⁹

⁸ Die Transaktion zur Übernahme der Vodafone Italia durch die Swisscom AG wird voraussichtlich im ersten Quartal 2025 vollzogen. Anschliessend sollen Fastweb und Vodafone Italia fusioniert werden. Siehe <https://www.swisscom.ch/de/about/news/2024/03/15-vodafone-italia.html> [16.09.2024].

⁹ Die Swisscom erfasst keine separaten Daten zum Umsatz oder Ergebnis der Produkte und Dienstleistungen der Grundversorgung. Die Grundversorgungsleistungen der Swisscom werden in Abschnitt 3.2.1 diskutiert.

- Fastweb trägt im Jahr 2023 rund ein Fünftel zum Umsatz und Betriebsergebnis des Swisscom Konzerns bei. Privat- und Geschäftskunden sind für das italienische Geschäft etwa gleich wichtig.
- Die Aufteilung des Umsatzes und des Betriebsergebnisses zwischen den drei Segmenten bleibt über die Zeit konstant.¹⁰

Die Swisscom ist seit 1998 börsenkotiert. Die Schweizer Eidgenossenschaft hält 51 Prozent der Aktien («die Bundesmehrheit»). Die restlichen 49 Prozent der Aktien werden von rund 70'000 privaten und institutionellen Aktionären gehalten.¹¹ Gemäss Statuten kann der VR jedoch bestimmen, dass Minderheitsaktionäre für die Aktien, die 5 Prozent übersteigen, kein Stimmrecht haben sollen.¹²

Beteiligungen

Um die obengenannten Geschäftssegmente gezielt zu unterstützen und selektiv neue Geschäftsfelder zu erschliessen, hält die Swisscom ein «vielfältiges Portfolio von kleineren und grösseren in- und ausländischen Beteiligungen» (Bundesrat, 2023b). Wir zeigen in Anhang A.2 alle Beteiligungen der Swisscom auf und erläutern im Folgenden kurz eine Auswahl der wichtigsten davon (Stand Ende 2023):

- **Fastweb:** Hundertprozentige Tochtergesellschaft, die Telekommunikationsdienstleistungen in Italien anbietet.¹³
- **cablex AG:** Hundertprozentige Tochtergesellschaft, die auf den Bau, Unterhalt und Betrieb von Informations- und Kommunikationstechnik (ICT) und Netzinfrastrukturlösungen spezialisiert ist.¹⁴
- **Blue Entertainment AG:** Hundertprozentige Tochtergesellschaft, die Sport- und Filmangebote für Kunden der Swisscom und anderen Telekommunikationsunternehmen bietet.¹⁵
- **Swisscom Broadcast AG:** Hundertprozentige Tochtergesellschaft, deren Haupttätigkeit die Bereitstellung von Rundfunkdiensten ist. Insbesondere bietet sie Kommunikations-, Sicherheit-, und Video-Analytics Lösungen für Behörden, Notfalldienste und Grossanlässe an.¹⁶

¹⁰ Der Umsatzanteil von Fastweb ist aufgrund der Wechselkursentwicklung im betrachteten Zeitraum konstant geblieben. In Euro denominated konnte Fastweb gemäss Aussagen von Swisscom im beschriebenen Zeitraum ein deutliches Umsatzwachstum verbuchen.

¹¹ Siehe <https://www.swisscom.ch/de/about/investoren/aktie.html> [07.08.2024].

¹² Ziffer 4.5 der Swisscom Statuten, Version 28. März 2023.

¹³ Siehe <https://www.fastweb.it/> [07.08.2024].

¹⁴ Siehe <https://www.cablex.ch/arbeiten-bei-cablex/wir-sind-cablex> [07.08.2024].

¹⁵ Siehe <https://www.blueplus.ch/de> [07.08.2024].

¹⁶ Siehe <https://www.swisscom.ch/de/business/broadcast/ueber-uns.html> [07.08.2024].

- **Swisscom Directories AG / localsearch:** Hundertprozentige Tochtergesellschaft, die B2C-Verzeichnis- und Buchungsplattformen betreibt.¹⁷
- **Swisscom Immobilien AG:** Hundertprozentige Tochtergesellschaft, die für die Swisscom schweizweit etwa 12'000 Objekte betreut und (konzerninterne) Dienstleistungen entlang des gesamten Lebenszyklus (d.h., Entwicklung, Bau, Vermietung, Betrieb, Weiterverkauf, Kündigung, usw.) erbringt.¹⁸

Die Beteiligungen werden zum grossen Teil zur Unterstützung der Kernleistungen der Swisscom gehalten (Bundesrat, 2023). Zum Teil werden sie auch aus rechtlichen Gründen gehalten, wie beispielsweise bei der Blue Entertainment AG, die aufgrund des potenziellen Konflikts zwischen der Bundesmehrheit und der Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen nach Art. 93 BV nur eine Minderheitsbeteiligung von 33.4 Prozent an der Entertainment Programm AG (früher Teleclub Programm AG) hält und selbst keine Programme im Sinne des RTVG anbietet.¹⁹ Ferner sind einzelne Firmen durch die Swisscom gekauft oder gegründet worden, um interne Support- oder Beschaffungsprozesse zu unterstützen (z.B. Niederländische Gesellschaften). Zudem wird mit dem voraussichtlichen Abschluss der Transaktion zur Übernahme des Mobilfunknetzbetreibers Vodafone Italia im ersten Quartal 2025 eine weitere hundertprozentige Tochtergesellschaft in Italien hinzukommen wird.²⁰

Marktposition der Swisscom

Wie oben dargelegt, bietet die Swisscom Fernmelde- und Rundfunkdienste an. Was ursprünglich mit reinen Telekommunikationsdiensten in der Schweiz begann, hat die Swisscom, der Marktentwicklung folgend, in den letzten Jahren durch Erschliessung neuer Segmente erweitert, unter anderem auch durch gezielte Beteiligungen. Gegenwärtig ist die Swisscom sowohl in den Telekommunikationsmärkten der Schweiz und Italien als auch im Schweizer IT-Dienstleistungsmarkt tätig. Der Bundesrat stützte diese Entwicklung und Auslegung von Art. 3 TUG jeweils im Rahmen des Erlasses seiner strategischen Ziele für die Swisscom sowie bei der Beurteilung der Zielerreichung.

Die Swisscom ist die führende Anbieterin von Telekommunikationsdienstleistungen in der Schweiz. Als Rechtsnachfolgerin der historischen Monopolistin Telecom PTT verfügt die Swisscom über eine landesweite Abdeckung im Festnetz- und Mobilfunkbereich. Seit der Liberalisierung im Jahr 1997 konnten sich eine Vielzahl neuer Fernmeldedienstleister (FDA) in der Schweiz etablieren, die Swisscom vermochte allerdings trotz wettbewerblicher Märkte praktisch überall signifikante Marktanteile zu verteidigen oder neu auszubauen. Praktisch ausnahmslos über alle Märkte und Kundensegmente hinweg ist die Swisscom in der Schweiz die Anbieterin mit den höchsten Marktanteilen (BAKOM, 2023).

¹⁷ Siehe <https://www.localsearch.ch/de/ueber-uns/das-unternehmen/> [07.08.2024].

¹⁸ Siehe <https://immobilien.swisscom.ch/de/ueber-uns> [07.08.2024].

¹⁹ Expertengespräch mit Swisscom Geschäftsleitung am 22.05.2024. Siehe auch <https://www.blueplus.ch/de/ueber-blue> [18.08.2024].

²⁰ Siehe <https://www.swisscom.ch/de/about/news/2024/03/15-vodafone-italia.html> [16.09.2024].

Im italienischen Telekommunikationsmarkt hält Fastweb Ende 2023 ebenfalls eine starke Marktposition, einzig im Mobilfunkmarkt sind die Marktanteile bislang aufgrund des starken Preiswettbewerbs unter 5 Prozent geblieben. Im Markt für IT-Dienstleistungen kann sich die Swisscom ebenfalls behaupten und weist im fragmentierten Markt einen starken Marktanteil von etwa 9.8 Prozent auf. Die zeitliche Entwicklung der Marktanteile ist in **Anhang A.3** dargestellt.

Erwartete Entwicklungen

Der «klassische» Telekommunikationsmarkt (Mobilfunk, Festnetz, Internet) ist in der Schweiz weitgehend gesättigt:

- Im Jahr 2022 beträgt im Bereich Mobilfunk die Marktdurchdringungsrate 124 Prozent,²¹
- Im Bereich Festnetztelefonie ist die Anzahl Verträge seit Jahren rückgängig, was auf die fallende Bedeutung von Festnetzanschlüssen hindeutet,²²
- Im Bereich Internet haben in 2022 98 Prozent der Haushalte über einen Breitbandanschluss Zugang zum Internet (BAKOM, 2023).

Einzig beim Glasfaserausbau gibt es mit einer aktuellen Abdeckung von rund 50 Prozent noch Potenzial, Upselling mit höherwertigen Produkten zu erreichen.²³ In den anderen Bereichen herrscht starker Preiswettbewerb, um Kunden abzuwerben und zu behalten.

Als Folge bewegte sich die Swisscom weg von einem Fokus auf den klassischen Telekommunikationsmarkt in Richtung ICT-Markt. Dies bestätigt sie einerseits während den Experteninterviews,²⁴ andererseits auch in ihren Beteiligungen, wo eine grosse Mehrheit im Bereich Digitalisierung, Sicherheit oder KI gehalten werden (siehe **Anhang A.2**). Obwohl dieser Schritt der betriebswirtschaftlichen Logik folgt, geht er auch mit Risiken einher, wie die Swisscom selbst anerkennt. Der Bund als Mehrheitsaktionär trägt diese Risiken bislang mit.

²¹ Siehe <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/telekommunikation/zahlen-und-fakten/sammlung-statistischer-daten/mobilfunk/anzahl-mobilfunkkundinnen-und-kunden.html> [07.08.2024].

²² Siehe <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/telekommunikation/zahlen-und-fakten/sammlung-statistischer-daten/festnetz/anzahl-festnetzkundinnen-und-kunden.html> [07.08.2024].

²³ Siehe <https://www.comcom.admin.ch/comcom/de/home/dokumentation/zahlen-und-fakten/breitband-markt/breitband-penetration.html> [07.08.2024].

²⁴ Expertengespräch mit Swisscom Geschäftsleitung am 22.05.2024.

3 Grundsatzfrage 1: Telekommunikationsangebot durch ein staatlich kontrolliertes Unternehmen

3.1 Fragestellung, Abgrenzung und Ansatz

In diesem Kapitel wird die folgende Grundsatzfrage untersucht:

Ist das Anbieten von Telekommunikationsdienstleistungen durch ein staatlich kontrolliertes Unternehmen noch eine legitime Bundesaufgabe?

Nicht Teil des Auftrages war es zu prüfen, inwieweit eine staatliche Gewährleistung z.B. aufgrund von Marktversagen gerechtfertigt ist. Die Notwendigkeit eines staatlichen Universaldienstes, einer staatlichen Förderung des Breitbandausbaus oder etwaiger sicherheitspolitischer Erfordernisse wird insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben als gegeben vorausgesetzt (Gewährleistungsverantwortung des Bundes für eine ausreichende Grundversorgung mit Fernmeldediensten gemäss Art. 92 Abs. 2 BV).

Mit anderen Worten wird also die Frage behandelt, ob das **Anbieten von Telekommunikationsdienstleistungen über das kontrollierende Eigentum an der Swisscom** eine **legitime staatliche Aufgabe** ist. Ein durch Eigentum staatlich kontrolliertes Angebot wird dann als legitim beurteilt, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt und die Verhältnismässigkeit gegeben ist (vgl. Ausführungen in Abschnitt 2.1). Entsprechend werden nachfolgend folgende Punkte analysiert:

- Diskussion möglicher öffentlicher Interessen vor dem Erfordernis der Verhältnismässigkeit (Abschnitt 3.2)
- Bewertung des staatliches Eigentum an der Swisscom aus Sicht der Wettbewerbsneutralität (Abschnitt 3.3)

3.2 Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit

Ursprünglich rechtfertigte vorab das öffentliche Interesse an einer Grundversorgung mit Telekommunikationsinfrastruktur und -diensten die Beteiligung des Bundes an der Swisscom. Auch wurde das Mehrheitseigentum des Bundes an der Swisscom als geeignet und erforderlich sowie verhältnismässig i.e.S. für die Erbringung der Grundversorgung betrachtet. Allerdings haben sich, wie bereits erwähnt, seither die Verhältnisse in den relevanten Telekommunikationsmärkten stark verändert.

Nachfolgend wird untersucht, welches öffentliche Interesse heute noch eine staatliche Bereitstellung von Telekommunikationsdienstleistungen rechtfertigen kann und ob zu dessen Gewährleistung ein durch Eigentum staatlich kontrolliertes Angebot als verhältnismässig erscheint.

Die folgenden **potenziellen öffentlichen Interessen** werden untersucht:

- Bereitstellung der Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten;

- Flächendeckender Ausbau einer Hochbreitband-Infrastruktur;
- Sicherheitspolitische Interessen an der kritischen Telekommunikationsinfrastruktur;
- Finanzpolitische Interessen.

3.2.1 Bereitstellung der Grundversorgung

Die Grundversorgung ist ein staatspolitisches Instrument zur Behebung von Marktversagen im Sinne einer Bereitstellung von Leistungen, die zwar politisch gewünscht sind, aber vom Markt nicht erbracht werden. Der Gesetzgeber formuliert Vorgaben zur Bereitstellung von Dienstleistungen, die nach seiner Auffassung von privaten Akteuren nicht oder nur zu unbefriedigenden Bedingungen erbracht würden. Unmittelbar handelt es sich dabei um ein Mindestangebot an erschwinglichen Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen. Zudem müssen Notfalldienste und Dienste für Menschen mit Behinderungen bereitgestellt werden (Art. 16 FMG). Der Bundesrat passt den Inhalt der Grundversorgung periodisch den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen und dem Stand der Technik an (Art. 16 Abs. 3 FMG).

Seit 2007 umfasst die Grundversorgung auch einen Breitbandanschluss mit einer Mindestbandbreite. Diese wurde im Laufe der Jahre von anfänglich 1000/100 Kbit/s (1000 Kbit/s Download und 100 Kbit/s Upload) auf aktuell 80/8 Mbit/s erhöht, wobei die dafür verwendete Technologie nicht vorgeschrieben ist.²⁵ Damit liegt die Grundversorgung ab 2024 deutlich über den Bandbreiten, die mit der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung bereitgestellt werden können.²⁶ Der Bundesrat hat die Preisobergrenze für den Breitbandanschluss zuletzt auf CHF 60 festgelegt (Art. 22 FDV).

Während die übrigen Dienste der Grundversorgung in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden, ist die Versorgung mit Hochbreitband-Anschlüssen Gegenstand politischer Vorstösse und Forderungen.²⁷ Der Bundesrat stellte fest, dass das Instrument der Grundversorgung für den Ausbau mit Hochbreitband an seine Grenzen stösst (Bundesrat, 2023a). Die Gigabitstrategie des Bundes erfolgt daher ausserhalb der Grundversorgung (vgl. Abschnitt 3.2.2).

Im Fernmeldebericht aus dem Jahr 2014 kam der Bundesrat zum Schluss, dass die Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen in erster Linie durch den Markt im Infrastrukturwettbewerb der Netzbetreiber garantiert wird (Bundesrat, 2014). Gemäss dem

²⁵ Grundversorgungskonzession erteilt durch die Eidgenössische Kommunikationskommission ComCom für den Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis am 31. Dezember 2031 zugunsten der Swisscom. Zur Illustration: 80/8 Mbit/s Download genügen in der Regel, dass in einem Haushalt mit mehreren Nutzern gleichzeitig HD TV und Streamingdienste konsumiert werden können.

²⁶ Die maximale Bandbreite, die heute über eine Teilnehmeranschluss bereitgestellt werden kann, liegt bei ca. 20 Mbit/s Download. Im Fernmeldebericht 2014 wird ab einem 30 Mbit/s Download von Hochbreitband gesprochen.

²⁷ z.B. Standesinitiative des Kantons Tessin vom 6. April 2016. Interpellation Michael Töngi, vom 27.9.2023, Fragwürdige Rolle der Swisscom bei der Glasfaser-Erschliessung in ländlichen Regionen.

aktuellen Fernmeldebericht (2024) ist der Anteil der Kundschaft in der Grundversorgung sehr gering. Beim öffentlichen Telefondienst betrug der Anteil 2021 über alle Technologien hinweg 0.5 Prozent, beim Breitbandanschluss lag der Anteil der Kundschaft in der Grundversorgung mit 0.05 Prozent nochmals deutlich tiefer (Bundesrat, 2024). Im Jahr 2023 erreichten bereits 94.1 Prozent der Kundschaft Downloadgeschwindigkeiten von mindestens 30 Mbit/s, und 80.7 Prozent nutzen bereits ein Angebot von 100 Mbit/s Downloadgeschwindigkeit oder mehr (BAKOM, 2023). Auch im aktuellen Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt wird die geringe Anzahl der Kunden in der Grundversorgung wiederum mit der Wettbewerbssituation und der daraus resultierenden hohen Netzabdeckung begründet (vgl. auch Abschnitt 3.2.2) (Bundesrat, 2024). Die von der Grundversorgung geforderten Leistungen werden daher heute weitgehend vom Markt erbracht.

Die Grundversorgungskonzession wird seit 1999 von der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom) vergeben. Das FMG sieht für die Vergabe ein Ausschreibungsverfahren vor (Art. 14 Abs. 3 FMG). Falls unter Wettbewerbsbedingungen keine Bewerbung eingeht, kann die ComCom einen oder mehrere Fernmeldedienstanbieter (FDA) heranziehen und mit der Bereitstellung der Grundversorgung beauftragen (Art. 14 Abs. 4 FMG). Falls die Kosten der Grundversorgung trotz effizienter Betriebsführung nicht gedeckt werden können, hat die Konzessionärin Anspruch auf eine finanzielle Abgeltung der Nettokosten (Art. 19 Abs. 1 FMG und Art. 13 FDV). In diesem Fall kann das BAKOM bei den FDA eine Abgabe proportional zum Umsatz in der Schweiz abzüglich Vorleistungskosten erheben (Art. 25 Abs. 1 FDV).

Box 1: Universaldienste in der EU

Auch in der EU stehen der Zugang zu einem Breitbandinternetzugang und zu Sprachkommunikationsdiensten an einem festen Standort im Zentrum der Universaldienste. Es wird den Mitgliedstaaten überlassen, anhand objektiver Kriterien zu entscheiden, welche Unternehmen als Universaldiensteanbieter benannt werden. Sofern die Nettokosten für die Bereitstellung zu einer unzumutbaren Belastung eines Anbieters führen, können die Mitgliedstaaten Verfahren für die Finanzierung einrichten.²⁸

In den EU-Ländern lagen die Bandbreitenanforderungen in der Grundversorgung 2019 deutlich unter der Mindestbandbreite in der Schweiz. In Schweden und Grossbritannien werden beispielsweise 10 Mbit/s im Download gefordert, in allen anderen Ländern deutlich weniger. In der Regel wird der historische Anbieter mit der Grundversorgung beauftragt. In einigen Ländern wie Schweden oder Deutschland wurde jedoch bisher kein FDA mit der Grundversorgung beauftragt (BEREC, 2020; WIK, 2021).

Als Mehrheitseigentümer erwartet der Bund gemäss seiner strategischen Ziele, dass sich die Swisscom um die Grundversorgungskonzession bewirbt. Bisher wurde die

²⁸ Richtlinie (EU) 2018/1972 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, Art. 213 ff.

Grundversorgungskonzession immer an die Swisscom vergeben, wobei die Swisscom die einzige Bewerberin war und keine Nettokosten geltend machte. Dies liegt nach Aussage von Swisscom daran, dass der Aufwand für die Nettokostenberechnung insbesondere im Vergleich zum tatsächlichen finanziellen Aufwand für die Grundversorgung hoch wäre und die Swisscom als Marktführerin ohnehin den grössten Teil der Finanzierung übernehmen müsste. Nur wenn die Leistungen der Grundversorgung wesentlich erweitert und damit verteuert würden, würde Swisscom allenfalls eine Abgeltung der Kosten verlangen.²⁹

Die Vergabe der Grundversorgung ist nicht von der Eignerstrategie des Bundes bzw. vom Bundeseigentum an der Swisscom abhängig. Die ComCom kann unabhängig von einer Bewerbung der Swisscom eine geeignete Konzessionärin zur Erbringung der Grundversorgung heranziehen und die Leistungen so vorgeben, dass ihre Bereitstellung bezüglich Umfangs und Qualität gewährleistet ist.

Obwohl die Netze der anderen FDA gemeinsam eine fast landesweite Abdeckung erreichen, sowohl bei Breitbandanschlüssen als auch im Mobilfunk, erreicht heute nur die Swisscom über das eigene Angebot eine landesweite Festnetzabdeckung. Es ist daher davon auszugehen, dass die Swisscom mit der Grundversorgung beauftragt würde, selbst wenn sich die Swisscom ohne Bundesbeteiligung nicht um die Grundversorgungskonzession bewerben würde. Alternativ ist auch denkbar, dass in Zukunft ein anderer FDA mit Mobilfunkinfrastruktur die Grundversorgung zumindest teilweise erbringt.³⁰

Zwischenfazit: Eine staatlich kontrollierte Bereitstellung über das Eigentum an der Swisscom ist für die Sicherstellung der Grundversorgung nicht erforderlich

Staatliches (Mehrheits-)Eigentum an der Swisscom ist nicht notwendig, um die Grundversorgung im gesetzlich geforderten Umfang und in der geforderten Qualität sicherzustellen. Die Sicherung der Grundversorgung kann auch über andere Mittel erfüllt werden. Der grösste Teil der Leistungen der Grundversorgung wird heute vom Markt erbracht. Die geltenden Bestimmungen ermöglichen es, dass die ComCom in einem effizienten Verfahren eine oder mehrere Grundversorgungskonzessionärinnen bestimmen kann und dass diese bei ungenügender Kostendeckung entschädigt werden. Als grösste Netzbetreiberin der Schweiz wird die Swisscom in absehbarer Zeit die designierte Anbieterin bleiben, unabhängig davon, ob der Bund noch an ihr beteiligt ist oder nicht.

3.2.2 Hochwertige Infrastrukturen im Fernmeldemarkt

Eine leistungsstarke Anbindung an das Internet ist ein zentraler Baustein des digitalen Wandels. Sie ermöglicht soziale Interaktion und Zusammenarbeit der Menschen und

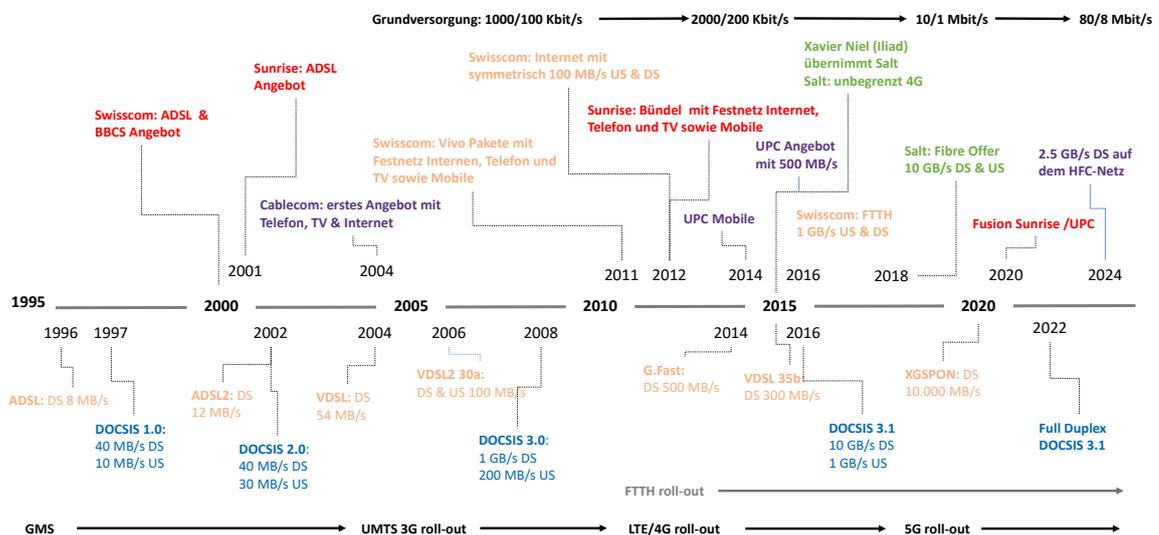
²⁹ Expertengespräch mit Swisscom Geschäftsleitung am 22.05.2024.

³⁰ Expertengespräch mit BAKOM und ComCom am 02.07.2024.

fördert weitreichende Innovationen, beispielsweise auch bei der Ausgestaltung der Produktions-, Mobilitäts- und Logistikketten. Viele der heute besonders innovativen Wirtschaftsbereiche, wie die gesamte Plattformökonomie und Anwendungen der künstlichen Intelligenz, sind unmittelbar von einem leistungsstarken Internetzugang abhängig (Bundesrat, 2014; Europäische Kommission, 2010).

Die Nachfrage nach Bandbreite ist seit den 1990er Jahren stark angestiegen und wird voraussichtlich in den kommenden Jahren weiter zunehmen.³¹ Die Netzbetreiber folgten der Nachfrage mit einem schrittweisen Ausbau der Netze. **Abbildung 2** gibt eine Übersicht über die wichtigsten Technologie- und Marktentwicklungen seit der Liberalisierung des Schweizer Fernmeldemarktes.

Abbildung 2: Wichtigste Entwicklungsschritte des Schweizer Fernmeldemarktes



Quelle: Swiss Economics

Die treibende Kraft zur Einführung der laufend verbesserten Übermittlungstechnologien war der Infrastrukturwettbewerb:

- Im Mobilfunk haben die drei Netzbetreiber Swisscom, Sunrise und Salt ihre Netze im Gleichschritt vom ursprünglichen Global System for Mobile Communications (GSM) Standard bis zum aktuellen 5G-Standard ausgebaut. Heute verfügen alle Netzbetreiber über ein Mobilfunknetz von hoher Qualität. Alle drei Netzbetreiber nutzen heute die durch Tests bestätigte Netzqualität als wichtiges Verkaufsargument (BAKOM, 2023).
- Die Festnetztechnologie entwickelte sich vom ursprünglichen Kupferkabelnetz der PTT über die hybriden Netze von Swisscom und Kabelnetzbetreibern bis zum leistungsfähigen Fiber-to-the-Home-Netz (FTTH). Als in den 1990er die Netze der Kabelnetzbetreiber internetfähig wurden, reagierte Swisscom mit der Einführung der ADSL-Technologie. In den folgenden Jahren bauten die Swisscom und die Kabelnetzbetreiber ihre Netze im

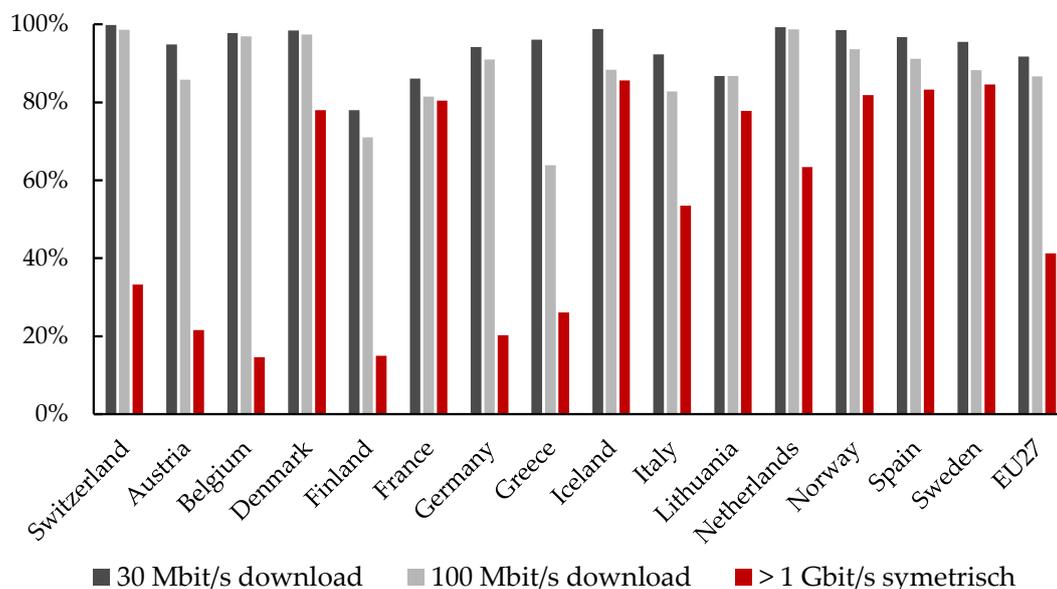
³¹ Siehe <https://www.adlittle.com/en/insights/report/evolution-data-growth-europe> [09.08.2024].

Gleichschritt mit neuen Übertragungstechnologien und längeren Glasfaserabschnitte aus. Der Rollout der FTTH-Netze wurde in der Schweiz schliesslich von Gemeinden bzw. deren Energieversorgungsunternehmen (EVU) angestossen. Um den Bau von Parallelnetzen zu vermeiden, einigten sich EVU und Swisscom auf ein 4-Faser-Modell, bei dem die bauausführende Partei dem Kooperationspartner jeweils eine Faser mit einem langfristigen Nutzungsrecht überliess.³²

Abbildung 3 zeigt, dass in der Schweiz dank des Infrastrukturwettbewerbs bereits im Jahr 2022 die Abdeckung mit Breitbandinternet mit 100 Mbit/s Download nahezu 100 Prozent betrug. Dank des Infrastrukturwettbewerbs zwischen Swisscom und den Kabelnetzbetreibern verfügt die Schweiz heute über eine der europaweit höchsten Durchdringungen mit Hochbreitbandtechnologie im Bereich von 100 Mbit/s Download-Geschwindigkeit.

Heute liegt die Breitbandpenetration in der Schweiz, gemessen an den tatsächlich von den Kundinnen und Kunden bezogenen Bandbreiten, bei knapp unter 50 Prozent. 22 Prozent der Bevölkerung haben heute ein DSL-Abonnement, entweder direkt bei Swisscom oder bei einem anderen Anbieter. 12.3 Prozent sind über ein Kabelnetz und 13 Prozent über Glasfaser in einer FTTH-Architektur ans Internet angeschlossen.³³

Abbildung 3: Breitbandabdeckung Schweiz im Vergleich zu EU-Ländern 2022



Quelle: Broadband coverage in Europe 2022

Abbildung 3 zeigt aber auch, dass die Schweiz beim FTTH-Rollout im Jahr 2022 mit ca. 40 Prozent Abdeckung leicht unter dem europäischen Durchschnitt liegt (BAKOM, 2023).

³² Auf das 4-Faser-Modell hatte sich die Swisscom und EVU im Rahmen des Runden Tisches geeinigt, der von ComCom und BAKOM initiiert wurde. Vgl. Medienorientierung von ComCom und BAKOM vom 16. Januar 2012. Siehe <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/25403.pdf> [07.10.2024].

³³ Siehe <https://www.comcom.admin.ch/comcom/de/home/dokumentation/zahlen-und-fakten/breitbandmarkt/breitband-penetration.html> [02.09.2024].

Gemäss Angaben der Swisscom beträgt die FTTH-Abdeckung aktuell 49 Prozent. FTTH gilt als das Netz der Zukunft, das einerseits dank praktisch unbegrenzter Kapazität das Bandbreitenwachstum langfristig tragen kann und andererseits auch symmetrische Bandbreiten ermöglicht, was insbesondere für Cloud- und andere Echtzeitanwendungen wichtig ist.

Der Bundesrat erwartet, dass die Swisscom gemäss seiner Eignerstrategie einen wesentlichen Beitrag zur Erschliessung aller Regionen der Schweiz mit Mobilfunk- und Hochbreitbandinfrastrukturen leistet.³⁴ Allerdings hat die Swisscom beim Netzausbau soweit ersichtlich bisher in der Regel auf den Netzausbau eines Wettbewerbers reagiert und nur in wenigen Fällen unilateral neue Regionen mit leistungsfähigeren Netzen erschlossen. Dies ist nicht erstaunlich, da ein historischer Netzbetreiber, der nicht im Infrastrukturwettbewerb steht, wenig Anreize hat, sein Netz durch ein leistungsfähigeres Netz zu kannibalisieren. Die vergleichsweise geringe FTTH-Abdeckung kann folglich damit erklärt werden, dass Swisscom bisher regelmässig dann eine FTTH-Architektur gewählt hat, wenn eine Gemeinde bzw. ein EVU bereits mit dem Rollout drohte bzw. ausführte.³⁵ In Zukunft wird Swisscom allerdings vermehrt auch Regionen ohne Infrastrukturwettbewerb mit Glasfaser erschliessen müssen.

Im Wettbewerb erfolgt daher ein weitreichender, aber nicht vollständig flächendeckender Roll-out mit Hochbreitband in der Schweiz. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, den Netzausbau mit Fördermitteln voranzutreiben, damit auch die bisher vernachlässigten Gebiete erschlossen werden könne (Bundesrat, 2023a).³⁶ Da Umfang und Qualität der Netze ohne Weiteres kontrolliert werden können, kann der Roll-out grundsätzlich durch einen beliebige FDA erfolgen. Das Eigentum an diesem FDA ist dafür nicht notwendig.

Zwischenfazit: Netzausbau bei Swisscom von Marktüberlegungen getrieben – staatliches Eigentum hierfür nicht erforderlich

Die historische Entwicklung und aktuelle Strategie zeigen, dass die Swisscom beim Netzausbau eine kommerzielle Strategie verfolgt. Insbesondere übernimmt sie beim Netzausbau keine Aufgaben im Sinne des Service Public. Zu diesem Schluss kommt auch der Bundesrat in seinem Bericht zur zukünftigen Gigabitstrategie des Bundes. Weil die privaten Netzbetreiber die Breitbandnetze i.d.R. dort ausbauen, wo es für sie rentabel ist, schlägt der Bundesrat Förderungsmittel für die im Infrastrukturwettbewerb ungenügend erschlossenen Gebieten vor. Staatliches Eigentum an einem FDA ist dafür nicht notwendig.

³⁴ Strategische Ziele des Bundesrats für die Swisscom AG 2022–2025, Abs. 1.3. Siehe <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/swisscom/strategische-ziele.html> [09.08.2024].

³⁵ Vgl. z.B. Gutachten zur vorgeschlagenen Anpassung der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) vom 27. Januar 2014, Rz. 25.

³⁶ Gemäss den Schätzungen des BAKOM handelt es sich dabei um ca. 10 Prozent der Anschlüsse resp. 19 Prozent der Gebäude. Das Programm soll sich primär auf FTTH fokussieren, damit flächendeckend Bandbreiten von mindestens 1 Gbit/s möglich sind.

3.2.3 Sicherheitspolitische Interessen

Im Rahmen der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte erfolgte auch eine Neubewertung der sicherheitspolitischen Bedeutung der Telekommunikationsinfrastruktur. Im Jahr 2001 kam der Bundesrat zum Schluss, dass eine Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom zur Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz nicht mehr notwendig sei. Auch die Mehrheitsbeteiligung eines ausländischen Akteurs würde grundsätzlich kein echtes Risiko darstellen, da sich die sicherheitspolitisch relevante Fernmeldeinfrastruktur naturgemäss in der Schweiz befindet und nicht ins Ausland verlagert werden kann. Sie bliebe damit unabhängig von der Eigentümerstruktur der Swisscom hinreichend unter schweizerischer Kontrolle (Bundesrat, 2001). Im Jahr 2006 empfahl der Bundesrat deshalb, diese Bundesbeteiligung aufzugeben, da die Grundversorgung und die sicherheitspolitischen Interessen mit der bestehenden Fernmeldegesetzgebung ausreichend gewährleistet seien.³⁷

In den Folgejahren kam es als Reaktion auf die zunehmende Digitalisierung und neue geopolitische Spannungen zu einer sicherheitspolitischen Neubewertung der Kommunikations- und Informationstechnologien. Zudem hatten ausländische Nachrichtendienste elektronische Daten in bisher ungeahntem Ausmass ausgespäht. Der Bundesrat beschloss deshalb, dass Betriebsleistungen für besonders kritische Infrastrukturen der Bundesverwaltung durch inländisch beherrschte und nach schweizerischem Recht operierende Unternehmen erbracht werden müssen.³⁸ Mit der Globalisierung zeigte sich auch die Gefahr, in Abhängigkeit bestimmter ausländischer Technologien und Lieferketten zu geraten (Bundesrat, 2021a). Schweizer Anbieter sahen sich beispielsweise vermehrt mit Technologie von Herstellern konfrontiert, die aufgrund ihrer Herkunft aus nicht marktwirtschaftlichen oder nicht rechtsstaatlichen Ländern ein besonderes Risiko darstellen. Der Bundesrat hält entsprechend eine Ergänzung des Fernmeldegesetzes nach dem Vorbild der 5G-Toolbox der EU für notwendig, wonach er die Beschaffung, die Errichtung und den Betrieb von Ausrüstungen verbieten kann, welche von Lieferanten stammen, die als problematisch für die Sicherheit des Landes gelten (Bundesrat, 2023c). Bereits im Fernmeldebericht 2014 kam der Bundesrat zum Schluss, dass die Mehrheitsbeteiligung an der Swisscom sicherstellt, dass es langfristig mindestens einen Anbieter gibt, der die sicherheitspolitischen Anforderungen erfüllt (Bundesrat, 2014).

Aus der Sicht des Bundes besteht das sicherheitspolitische Interesse an der Informatik- und Kommunikationsinfrastruktur darin, die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Schweiz in jeder Lage aufrechtzuerhalten und Rahmenbedingungen zu schaffen, um das Funktionieren der digitalen Infrastruktur in der Schweiz zu gewährleisten. Insbesondere

³⁷ Botschaft des Bundesrates vom 6. April 2006 zur Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG. Zu einem ähnlichen Schluss kommt der Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements zur Bundesbeteiligung an Swisscom vom Januar 2010.

³⁸ Siehe Mitteilung des Bundesrats vom 5. Februar 2014. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-51911.html> [29.07.2024].

müssen Bund, die Kantone und Dritte über die technischen Möglichkeiten verfügen, auch in besonderen Lagen und im Fall schwerwiegender technischer Störungen sowie Katastrophen die Bevölkerung zu alarmieren und innerhalb der eigenen Organisation sowie untereinander zu kommunizieren (EFD, 2010, S. 94 f.).

Grundsätzlich stehen dem Bund zur Wahrung seiner sicherheitspolitischen Interessen verschiedene Steuerungsinstrumente zur Verfügung.

- Als **Gesetzgeber** kann er den FDA gesetzliche Vorgaben machen und deren Einhaltung als **Regulierungsbehörde** überwachen und durchsetzen. So ist im FMG beispielsweise geregelt, dass der Bundesrat bestimmen kann, welche Fernmeldedienste FDA erbringen müssen, damit Armee, Zivilschutz, Grenzwachtkorps, Polizei, Feuerwehr, Schutz- und Rettungsdienste sowie zivile Führungsstäbe in allen Lagen ihre Aufgaben erfüllen können (Art. 47 FMG).
- Als **Kunde** kann der Bund sicherheitspolitische Anforderungen an die Leistungserbringung vertraglich festlegen. Das VBS und andere Sicherheitsorganisationen des Bundes schreiben regelmässig Aufträge für Telekommunikationsdienstleistungen aus. Dabei bewerben sich neben den Schweizer FDA und insbesondere die Swisscom regelmässig auch ausländische Unternehmen.
- Als **Eigner** verfügt der Bund über das Stimmenmehr an der Generalversammlung, stellt einen Bundesvertreter im Verwaltungsrat und definiert strategische Ziele, die er mit der Beteiligung an Swisscom erreichen will. Gemäss den aktuellen strategischen Zielen wird von der Swisscom der Betrieb einer zukunftsgerichteten und zuverlässigen Netz- und Informatikinfrastruktur unter Berücksichtigung der Sicherheit, insbesondere der Cybersicherheit, erwartet.³⁹

Ein öffentliches Interesse an der Bereitstellung von Informatik- und Kommunikationsleistungen durch den Bund kann nur dann bestehen, wenn die Steuerungsinstrumente Gesetzgebung, Regulierung und Kundenbeziehung nicht ausreichen, um die sicherheitspolitischen Interessen des Bundes durchzusetzen. Der Bundesrat hat aber weder im Sicherheitspolitischen Bericht (2021) noch im Bericht zur Sicherheit der digitalen Infrastruktur oder im Bericht zur nationalen Cyberstrategie (beide 2023) die Bundesbeteiligung an der Swisscom als relevantes Element seiner sicherheitspolitischen Überlegungen erwähnt. Die Swisscom ist zudem der Ansicht, dass das Eigentum des Bundes an der Swisscom aus sicherheitspolitischer Sicht keinen Vorteil darstellt. Sie trifft alle sicherheitsrelevanten Vorkehrungen unabhängig von der Bundesbeteiligung zur Sicherung ihrer Marktposition und als Anbieterin gegenüber dem Bund.⁴⁰

³⁹ Strategische Ziele des Bundesrats für die Swisscom AG 2022–2025, Abs. 1.2. Siehe <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/swisscom/strategische-ziele.html> [09.08.2024].

⁴⁰ Expertengespräch mit Swisscom Geschäftsleitung am 22.05.2024.

Box 2: Sicherheitspolitische Interessen bei europäischen Telekommunikationsanbietern

Es liegen wenige öffentlich zugängliche Informationen darüber vor, wie europäische Staaten ohne Eigentum an einem nationalen Telekommunikationsanbieter ihre sicherheitspolitischen Interessen wahrnehmen. In den europäischen Ländern sind heute die militärischen und zivilen Netze weitgehend entflochten. Sicherheitsrelevante Dienste werden in der Regel im Rahmen von Ausschreibungen privatwirtschaftlich vergeben, wobei die ehemaligen Staatsbetriebe oft mit Spezialabteilungen in diesen Bereichen tätig sind.

In Europa gibt es zwei Beispiele – Proximus in Belgien (53.3 Prozent) und Telenor in Norwegen (53.9 Prozent) – bei denen die Staatsbeteiligung mit der Schweiz vergleichbar sind. In beiden Fällen wird die Staatsbeteiligung in den zugänglichen Dokumenten nicht mit sicherheitspolitischen Überlegungen begründet. Verschiedene Staaten halten jedoch weiterhin Beteiligungen, die ihnen eine gewisse Kontrolle über die ehemaligen Staatsbetriebe geben. Die deutsche Bundesregierung hält beispielsweise noch 30.5 Prozent an der Deutschen Telekom und verfügt damit faktisch über eine Sperrminorität. Ähnliches gilt für Frankreich und Österreich, wo der Staat 23 Prozent am ehemaligen Monopolisten Orange (früher France Télécom) bzw. 27 Prozent an Telekom Austria A1 hält.

Italien hält eine goldene Aktie an TIM (ehemals Telecom Italia), die dem Ministerpräsidenten besondere Befugnisse in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung geben.

Besonderes Aufsehen erregte 2023 der Wiedereinstieg des spanischen Staates beim ehemaligen Monopolisten Telefonica mit einem Aktienanteil von 10 Prozent, um den Einstieg des saudi-arabischen Staatsfonds zu kontern.

Aus den Gesprächen mit Expertinnen und Experten der Sicherheitsorganisationen wurde hingegen deutlich, dass die sicherheitspolitischen Interessen im Zusammenhang mit dem Mehrheitsbesitz an der Swisscom von grosser Bedeutung sind. GS VBS, BABS, BACS, SEPOS, Kommando Cyber und das Sekretariat der KKJPD plädieren angesichts der veränderten geopolitischen Risiken⁴¹ klar für die Beibehaltung der Bundesmehrheit an der Swisscom, um die Kontrolle über die kritische Telekommunikationsinfrastruktur in der Schweiz nicht zu schwächen. Dies in Ergänzung zu den anderen Interventionsmöglichkeiten über die Gesetzgebung (FMG), die Regulierung/Aufsicht oder die Beschaffung von bestimmten Leistungen. Allerdings hatten die Expertinnen und Experten Mühe, anhand konkreter Beispiele aufzuzeigen, wie das sicherheitspolitische Interesse der Schweiz aufgrund der Mehrheitsbeteiligung gewährleistet werden kann.

Es gibt jedoch Gründe, die sich aus der ökonomischen Theorie der «unvollständigen Verträge» ableiten lassen, weshalb angesichts der zunehmenden sicherheitspolitischen Bedeutung ziviler und militärischer Kommunikationsinfrastrukturen das Eigentum an einem FDA gerechtfertigt sein kann (vgl. Abschnitt 2.2). Aus der Sicht des Bundes stellt sich die Frage, ob er seine sicherheitspolitischen Interessen über das Eigentum an einem FDA selbst

⁴¹ Gedacht wird hier beispielsweise an die Übernahme der Swisscom durch einen Staat oder einen staatlich kontrollierten Fonds, wodurch das Risiko einer Störung der kritischen Infrastruktur in der Schweiz letztlich unkontrollierbar würde.

gewährleisten will, oder ob er diese gegenüber (allen) privaten FDA über Gesetzgebung und kommerzielle Verträge durchsetzen kann. Entscheidend für diese Abwägung ist, inwieweit Gesetzgebung und kommerzielle Verträge «unvollständige» Steuerungsinstrumente zur Gewährleistung der sicherheitspolitischen Interessen des Bundes darstellen.

Das FMG enthält weitreichende Regelungen, die der Armee und den zivilen Sicherheitsorganisationen bzw. den Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS) Zugriff auf die Infrastruktur Schweizer FDA geben und sie zur Erbringung von sicherheitsrelevanten Diensten verpflichten (Art. 47 FMG). Zudem kann der Bundesrat den Fernmeldeverkehr überwachen, einschränken und gar unterbrechen, wenn eine ausserordentliche Lage oder andere wichtige Landesinteressen es erfordern (Art. 48 FMG). Weitere sicherheitsrelevante Bestimmungen wurden auf Verordnungsebene erlassen. So kann das BAKOM beispielsweise für sicherheitskritische Fernmeldeanlagen eine Zertifizierung nach anerkannten Sicherheitsnormen verlangen (Art. 96g Abs. 2 FDV). Zudem sind aufgrund der aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklung nach Ansicht des Bundesrates zusätzliche Gesetze zum Schutz der digitalen Infrastruktur notwendig. So möchte der Bundesrat die Beschaffung, die Einrichtung und den Betrieb von Ausrüstungen verbieten können, die von Lieferanten stammen, die sicherheitspolitisch problematisch sind (Bundesrat, 2023c).

In den Expertengesprächen wurde allerdings zum Ausdruck gebracht, dass diese gesetzlichen Steuerungsinstrumente ihre Grenzen haben.⁴² Gesetze können als Verhaltensregeln verstanden werden, die in der Regel nicht alle Eventualitäten abbilden können und deren Einhaltung weder genau kontrolliert noch vollständig durchgesetzt werden können. Dies gilt insbesondere auch im sicherheitspolitischen Bereich. Einerseits ist der technologische Fortschritt in diesem Bereich rasant, so dass die Gefahr bestehe, dass die Regulierung nur verzögert auf neue Sicherheitsrisiken reagieren könne. Andererseits sei es unmöglich für den Regulator, eine flächendeckende Überwachung der sicherheitsrelevanten Infrastruktur zu gewährleisten.⁴³

Bei sicherheitspolitischen Leistungen ist die Qualität entscheidend. Gleichzeitig haben sich die sicherheitspolitischen Bedürfnisse in den letzten Jahren rasch verändert. Die Sicherstellung der Leistungserbringung durch Gesetzgebung und kommerzielle Verträge kann daher nicht vollständig gewährleistet werden und verursacht zudem hohe Kosten. Aus der Theorie der «unvollständigen Verträge» lässt sich nun ableiten, dass es dann, wenn die Kosten der Nichteinhaltung sicherheitspolitischer Regulierung aufgrund der Bedrohungslage oder allgemein aufgrund grösserer sicherheitspolitischer Unsicherheit ändern, effizient sein kann, noch über zusätzliche Kontrollrechte zu verfügen. Damit kann der Anreiz für rein private Akteure umgangen werden, Regulierung etwa aus Kostengründen nur unzureichend umzusetzen. Gleichzeitig können durch die grundsätzlich marktorientierte

⁴² Expertengespräch mit BACS am 03.06.2024, Expertengespräch mit SEPOS am 7.06.2024, Expertengespräch mit BABS am 13.06.2024.

⁴³ Expertengespräch mit BACS am 03.06.2024, Expertengespräch mit SEPOS am 7.06.2024, Expertengespräch mit Kommando Cyber am 13.06.2024.

Ausrichtung als börsenkotiertes Unternehmen die bekannten Defizite staatlicher Unternehmen bei Investitionen in hochwertige Dienstleistungen, z.B. im Sicherheitsbereich, überwunden werden (Schmitz, 2000). Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann es daher für den Bund zielführend sein, eine Mehrheitsbeteiligung an einem Unternehmen zu halten, das als Garant für die Bereitstellung von sicherheitsrelevanten Infrastrukturen und Dienstleistungen agiert, wenn die Regulierung nicht alles abschliessend regeln kann.

Die gleichen Überlegungen gelten auch für die Kundenbeziehung zwischen Bund und FDA bei sicherheitspolitisch relevanten Projekten. Die Swisscom ist als Auftragnehmerin am Betrieb eines wesentlichen Teils der sicherheitsrelevanten Telekommunikationssysteme und -dienste in der Schweiz beteiligt. Bund und Kantone betreiben beispielsweise unter der Federführung des BABS das Sicherheitsfunknetz POLYCOM für den Funkverkehr der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit). Als Instandhaltungspartner von zwölf Kantonen und des Grenzwachtkorps ist die Swisscom massgeblich am Betrieb dieses Netzes beteiligt.⁴⁴ Zudem werden die zivilen Telekommunikations- und Fernmeldeinfrastrukturen der Swisscom von verschiedenen Sicherheitsorganisationen mitbenutzt. Ein Beispiel ist die Armee, der dadurch eine grössere Bandbreite zur Verfügung steht, als dies mit eigenen Mitteln der Fall wäre.⁴⁵

Grosse Projekte im Sicherheitsbereich, wie beispielsweise das Sicherheitsfunknetz POLYCOM, sind bekannt für ihre langwierige und schwierige Umsetzung, die häufig Nachverhandlungen erfordert (Eidgenössische Finanzkontrolle, 2021).⁴⁶ Der Bund versucht zwar in den Beschaffungsverträgen möglichst alles zu regeln, beispielsweise mit Einbezug der neuen Mustervertragsklausel der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) betreffend Cyberangriffen.⁴⁷ Eine vertragliche Leistungsvereinbarung hat aber immer Limitationen.⁴⁸ Die Möglichkeiten des Kunden, die Einhaltung der vertraglichen Vereinbarungen zu überwachen, sind in der Realität insbesondere beschränkt auf Reporting, Audits, Pflicht zum Aufrechterhalten von Zertifizierungen, Incident Reporting und regelmässigen Compliance Reviews. Die Kontrolle der gesamten Lieferkette und direktes Monitoring von Subunternehmen sind für den Kunden zudem meist eingeschränkt.

Wie die Regulierung sind auch Beschaffungsverträge unvollständig. Dies ist im sicherheitspolitisch relevanten Bereich – wie oben dargelegt – besonders kritisch. Es kann deshalb bei der Auftragserteilung im sicherheitspolitischen Bereich effizient sein, ein umfassendes Kontrollrecht innerhalb einer Organisation – hier dem Bund – zu belassen. Aus diesem

⁴⁴ Siehe <https://www.swisscom.ch/de/business/broadcast/angebote/funkkommunikation/sicherheitsfunknetze.html> [26.07.2024].

⁴⁵ Mitteilung des Bundesrats vom 29. Januar 2021. Siehe <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82166.html> [09.08.2024].

⁴⁶ Der Auftrag für den Aufbau des Sicherheitsfunknetz POLYCOM wurde an die französische Firma Atos vergeben.

⁴⁷ Siehe <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/themen/cyberisiken.html> [08.08.2024].

⁴⁸ Expertengespräch mit BABS am 13.06.2024.

Grund werden beispielsweise die meisten sicherheitspolitisch relevanten Aufgaben vom Staat selbst und nicht von privaten – vertraglich gebundenen – Auftragnehmern erbracht. Der Bund kann als Auftraggeber nicht alles ex ante vertraglich regeln, weshalb er im sicherheitspolitisch relevanten Bereich aufgrund der veränderten Bedrohungslage bei der Bereitstellung von Telekommunikations- und IT-Diensten noch eine Restkontrolle über das Eigentum benötigt. Da es aber auch von grosser Bedeutung ist, dass die Leistungserbringerin sich im Wettbewerb an der Innovationsgrenze bewegt, kann das Modell der Mehrheitsbeteiligung an einem börsenkotierten Unternehmen ökonomisch effizient sein (Schmitz, 2000).

Ein weiterer Grund dafür, dass gesetzliche Regelungen und Beschaffungsverträge dank des Eigentums an der Swisscom im Sinne des Bundes umgesetzt werden, ist die daraus resultierende enge Verflechtung von Swisscom mit den militärischen und zivilen Sicherheitsorganisationen. So besteht beispielsweise der Fachstab Telecom der Schweizer Armee mehrheitlich aus Swisscom-Angestellten. Die befragten Expertinnen und Experten äusserten sich auch dahingehend, dass das Management und die Mitarbeitenden der Swisscom aufgrund der Nähe zum Bund ein besseres Verständnis für die Anliegen der nationalen Sicherheitspolitik hätten.⁴⁹ Gleichermassen kann der Bundesrat im Falle sicherpolitischer Bedürfnisse im Telekommunikationsbereich diese aufgrund der Nähe zu den Entscheidungsträgern der Swisscom präziser und gezielter bzw. an sich ändernde Verhältnisse angepasst formulieren. Dies kann gerade in kritischen Momenten, wenn die Regulierung kritische Bereiche nicht oder noch nicht abdeckt, von Vorteil sein.

Wie bereits im Fernmeldebericht vom 29. November 2014 erwähnt, kann der Bund mit der Beteiligung an Swisscom z.B. über die strategischen Ziele sicherstellen, dass für sicherheitsrelevante Aufgaben im Bereich der Telekommunikation immer mindestens ein geeigneter, vertrauenswürdiger und vertikal integrierter Anbieter zur Verfügung steht, der sich in Schweizer Hand befindet.⁵⁰ Dies zwingt einerseits andere private Anbieter, ihr Angebot auf das zu erwartende Angebot der Swisscom auszurichten, andererseits kann der Bund die enge Verflechtung mit der Swisscom nutzen, um das Pflichtenheft zu formulieren.

Verschiedene Expertinnen und Experten haben in den Interviews ihr Interesse an einer strategischen Partnerschaft mit der Swisscom bekundet, für die das Eigentum eine grundsätzlich wichtige, aber in den Gesprächen nicht konkretisierbare Rolle spielt.⁵¹ Zu dieser Einschätzung passt auch die explizite Erwähnung eines «Preferred Mobile Network Operators» im Hinblick auf die Ausschreibung des nationalen mobile

⁴⁹ Expertengespräch mit BACS am 03.06.2024, Expertengespräch mit Kommando Cyber am 13.06.2024. Vgl. Zur faktischen Nähe zwischen Politik und Swisscom durch die Eignerschaft auch Rechtsgutachten zur Auslegung von Art. 3 TUG, René Rhinow, 1. September 2010, S. 21.

⁵⁰ Expertengespräch mit BACS am 03.06.2024, Expertengespräch mit Kommando Cyber am 13.06.2024, Expertengespräch mit BABS am 13.06.2024, Expertengespräch mit KKJPD am 14.06.2024.

⁵¹ Expertengespräch mit GS VBS am 5.06.2024, Expertengespräch mit Kommando Cyber am 13.06.2024, Expertengespräch mit BABS am 13.06.2024.

Sicherheitskommunikationssystem (MSK) (vgl. Abschnitt 3.3) (VBS, 2024). Ein solches langfristiges Vertragsverhältnis kann Swisscom dazu verpflichten, stets das notwendige Know-how für die Auftrags Erfüllung bereitzuhalten, gleichzeitig könnte sie Anreize schaffen, im Geschäftsalltag für sicherheitspolitische Anliegen sensibilisiert zu sein.

Schliesslich besteht ein öffentliches Interesse daran – wie in anderen Ländern (vgl. **Box 2**) – eine gewisse Kontrolle über das Aktionariat und letztlich über das Management der Swisscom zu haben. Gerade wenn die Swisscom, wie oben dargelegt, als Garant für eine funktionierende und leistungsfähige Infrastruktur und als strategischer Partner im sicherheitspolitisch relevanten Bereich wahrgenommen wird, hat der Bund ein grosses Interesse an dieser Kontrollmöglichkeit. Insbesondere der Einstieg eines ausländischen Mehrheitsaktionärs oder gar eines ausländischen staatlichen Akteurs würde den Sicherheitsinteressen der Schweiz zuwiderlaufen.⁵²

Zwischenfazit: Sicherheitspolitische Interessen am Mehrheitseigentum konkretisieren

Der Bund kann seine sicherheitspolitischen Interessen im Bereich der Telekommunikation grundsätzlich über die Gesetzgebung und die kommerzielle Vergabe von Projekten durchsetzen. Da Regulierung und Beschaffungsverträge die Erbringung der benötigten Leistungen zwangsläufig nur unvollständig steuern und kontrollieren, kann jedoch angesichts der veränderten sicherheitspolitischen Bedeutung der Telekommunikations- und Informationstechnologie das Halten einer Mehrheitsbeteiligung grundsätzlich als im öffentlichen Interesse liegend und verhältnismässig betrachtet werden. Daraus lässt sich prinzipiell auch ein öffentliches Interesse an einer strategischen Partnerschaft mit der Swisscom ableiten, die auf langjährigen Verträgen basiert und sicherstellt, dass im sicherheitspolitisch relevanten Bereich langfristig ein geeigneter schweizerischer Leistungserbringer zur Verfügung steht. Soweit eine sicherheitspolitische Sonderstellung der Swisscom besteht, ist es schliesslich auch im öffentlichen Interesse und verhältnismässig, dass der Bund die Kontrolle über das Aktionariat und letztlich über das Management behält. Damit kann insbesondere der Einstieg eines ausländischen Mehrheitsaktionärs oder eines ausländischen staatlichen Akteurs verhindert werden.

⁵² Expertengespräch mit BACS am 03.06.2024, Expertengespräch mit GS VBS am 5.06.2024, Expertengespräch mit SEPOS am 7.06.2024, Expertengespräch mit Kommando Cyber am 13.06.2024, Expertengespräch mit BABS am 13.06.2024, Expertengespräch mit KKJPD am 14.06.2024.

3.2.4 Finanzpolitische Interessen

Art. 62 Abs. 2 Finanzhaushaltgesetz (FHG) verbietet das Halten von Bundesbeteiligungen zu reinen Anlagezwecken. Folglich kann eine Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom bzw. das öffentliche Interesse daran nicht allein durch finanzpolitische Interessen gerechtfertigt werden. Konkret bedeutet das, dass allfällige finanzpolitische Erwägungen für die Beantwortung der Grundsatzfrage 1 keine Rolle spielen dürfen. Dennoch erachten wir es für die aktuelle Analyse von Bedeutung, die Auswirkungen der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom auf die Finanzpolitik aufzuzeigen.

Aus finanzpolitischer Sicht sind die Dividendeneinnahmen der relevanteste Aspekt der Bundesbeteiligung an der Swisscom. Die Dividenden stellen eine Einnahmequelle dar, sind jedoch vom Ergebnis bzw. dem erwirtschafteten Cashflow der Swisscom abhängig, sodass der Bund ein entsprechendes Risiko trägt.

Der Bundesrat erwartet von der Swisscom eine stetige Dividendenpolitik, wie er in seinen strategischen Zielen festlegt.⁵³ Seit 2011 beträgt die Dividende der Swisscom konstant CHF 22 pro Aktie,⁵⁴ wodurch der Bund jährlich Einnahmen von CHF 581 Millionen erzielt.⁵⁵ Gemäss Einschätzung der EFV und des GS UVEK besteht das grösste finanzpolitische Risiko für den Bund als Eignerin der Swisscom in einer Reduktion der Dividendeneinnahmen.⁵⁶

Die bisherige Konstanz der Dividende ist jedoch kein verlässlicher Indikator für zukünftige Dividendenzahlungen. Eine Dividende kann nur ausgezahlt werden, wenn ausreichend finanzielle Mittel vorhanden sind. Daher ist der Bund einem Dividendenrisiko ausgesetzt, das er bei einer Privatisierung nicht hätte, wobei ihm dann auch die Dividendeneinnahmen entgingen.

Die Swisscom sieht sich auf dem schweizerischen Telekommunikationsmarkt einem zunehmenden Preisdruck ausgesetzt, was langfristig die Gewinne beeinträchtigen könnte. Zur Diversifizierung expandiert die Swisscom in andere Länder (insbesondere Italien) und Märkte (insbesondere IT-Markt) und berichtet von vorläufig positiven Ergebnissen. So erwartet die Swisscom beispielsweise eine Erhöhung der Dividende auf CHF 26 im Jahr 2026, sofern der Vodafone-Italia-Deal im Jahr 2025 erfolgreich abgeschlossen wird.⁵⁷

Allerdings besteht auch eine (implizite) Erwartungshaltung im Markt, dass im Falle einer finanziellen Schieflage der Bund für die Schulden der Swisscom aufkommen würde. Diese besteht einerseits aufgrund der Mehrheitsbeteiligung, andererseits müsste der Bund wohl

⁵³ Strategische Ziele des Bundesrats für die Swisscom AG 2022–2025, Abs. 2.2. Siehe <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/swisscom/strategische-ziele.html> [09.08.2024].

⁵⁴ Siehe <https://www.swisscom.ch/de/about/investoren/aktie/dividende.html> [09.08.2024].

⁵⁵ Diese Einnahmen sind allerdings im Vergleich mit allen Bundeseinnahmen (CHF 79.6 Mrd. im Jahr 2023) zu relativieren.

⁵⁶ Expertengespräch mit GS UVEK und EFV am 11.06.2024.

⁵⁷ Siehe <https://www.swisscom.ch/de/about/news/2024/03/15-vodafone-italia.html> [09.08.2024].

unabhängig von den Eigentumsverhältnissen eingreifen, da die Swisscom eine kritische Infrastruktur betreibt. Das GS UVEK und die EFV halten dieses Risiko als nicht vernachlässigbar.⁵⁸ Verschiedene Marktbeobachter haben auf die Risiken des Vodafone-Deals hingewiesen, da im italienischen Telekommunikationsmarkt eine hohe Wettbewerbsintensität herrsche. Zudem hat die Swisscom in Italien weniger Möglichkeiten, auf die Regulierung einzuwirken.⁵⁹

Fazit: Finanzpolitische Überlegungen können kein öffentliches Interesse begründen

Die gesetzlichen Vorgaben verhindern, dass finanzpolitische Überlegungen ein öffentliches Interesse an einer staatlichen Bereitstellung von Diensten begründen können. Die regelmässigen Dividendeneinnahmen des Bundes rechtfertigen daher die staatliche Kontrolle der Swisscom nicht. Die Swisscom erzielt seit Jahren stabile Einnahmen und verfolgt eine konstante Dividendenpolitik, wobei die Dividende seit 2011 unverändert bei CHF 22 pro Aktie liegt. Dies bringt dem Bund jährlich CHF 581 Millionen an Dividendeneinnahmen.

3.3 Wettbewerbsaspekte

Der Gesetzgeber hat bei der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte das FMG so ausgestaltet, dass wirksamer Wettbewerb entstehen kann. Mit der Revision im Jahr 2006 ermöglichte er auch den Zugang zu Einrichtungen und Diensten von marktbeherrschenden Anbieterinnen auf transparente und nichtdiskriminierende Weise zu kostenorientierten Preisen (Art. 11 FMG). Gleichzeitig ist das Kartellgesetz (KG) parallel zum FMG auf den Telekommunikationssektor anwendbar.⁶⁰

Eine staatliche Bereitstellung von Diensten auf Wettbewerbsmärkten gefährdet jedoch in der Regel das Prinzip der Wettbewerbsneutralität, wobei neben Wettbewerbsvorteilen auch Wettbewerbsnachteile entstehen können (OECD, 2012, S. 9 f.; Bundesrat, 2017).

In den meisten Ländern haben deshalb die staatlichen Eigentümer der ehemaligen Monopolanbieter im Zuge der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte ihre Beteiligungen und damit ihre Kontrollmöglichkeiten über das Eigentum abgegeben. Damit ist sichergestellt, dass es insbesondere nicht zu Interessenkonflikten kommt zwischen der Aufsichtsbehörde, die einen wirksamen Wettbewerb ermöglichen soll, und der Eigentümerin, die an

⁵⁸ Expertengespräch mit GS UVEK und EFV am 11.06.2024.

⁵⁹ Medienmitteilung der *Cash* vom 12.06.2024, <https://www.cash.ch/news/top-news/hohere-dividende-kompensiert-hohere-risiken-vodafone-deal-in-italien-kann-swisscom-aktionare-noch-nicht-uberzeugen-719790> [07.10.2024].

⁶⁰ Bundesgericht Urteil vom 5. März 2024 (2C_698/2021). Sanktionsverfügung - Swisscom WAN-Anbindung, E.4.2.

hohen Dividenden interessiert ist. Auch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) kam in seinem Bericht zur Bundesbeteiligung an der Swisscom aus dem Jahr 2010 zum Schluss, dass für den Bund Zielkonflikte zwischen den Interessen als Regulator, Gesetzgeber und Grosskunde von Swisscom einerseits und den Interessen als Mehrheitsaktionär andererseits nicht zu vermeiden sind (EFD, 2010, S. 41).

Die OECD kritisiert in ihren Berichten über die volkswirtschaftliche Entwicklung der Schweiz, die in der Regel alle zwei Jahre publiziert werden, den hohen Anteil von öffentlichen Unternehmen in der Schweiz und weist auf die möglichen Interessenskonflikte hin. Dabei wird regelmässig auch die Sonderstellung der Swisscom bemängelt, die es ihr erlaubt, in grundsätzlich wettbewerblichen Märkten Marktanteile zu halten, die weit über den Marktanteilen von vergleichbaren historischen Anbietern in anderen europäischen Ländern hinausgehen (OECD, 2015, 2017, 2019, 2022, 2024). Im Wesentlichen können folgende kritische Bereiche identifiziert werden, in denen die Wettbewerbsneutralität durch die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom verletzt werden kann:

- **Bevorzugter Zugang zum Kapitalmarkt:** Dank der Bundesbeteiligung hat Swisscom einen besseren Zugang zum Kapitalmarkt als vergleichbare Telekommunikationsunternehmen und ihre direkten Konkurrentinnen (Bundesrat, 2017, S. 24 ff.; OECD, 2015, 2017).⁶¹ Dies verschafft ihr insbesondere bei kapitalintensiven Investitionen wie dem Erwerb von Mobilfunkfrequenzen (siehe unten) und dem Aufbau neuer Netzinfrastrukturen einen Vorteil. Wenn aber die ehemalige Staatsmonopolistin Vorteile beim Netzausbau hat, kann sie so ihre Marktstellung festigen. Gerade um im Wettbewerb um die lukrativsten Kunden mithalten zu können, sind heute eine sehr gute Dienst- und Netzqualität im Schweizer Mobilfunkmarkt unabdingbar (Bundesrat, 2014). Dies belegt auch der Umstand, dass heute alle Anbieterinnen regelmässig mit ihrem Abschneiden bei den verschiedenen Netztests werben. Zudem kann der bessere Zugang zum Kapitalmarkt durch die implizite Staatsgarantie bei kapitalintensiven Akquisitionen und der Erschliessung neuer Geschäftsfelder einen Wettbewerbsvorteil bedeuten (Bundesrat, 2017, S. 11, 24 ff.).
- **Zurückhaltende Zugangsregulierung:** Der Bund als Eigner könnte durch die Ausgestaltung und Umsetzung der spezialgesetzlichen Regulierung die Swisscom begünstigen. Grundsätzlich schränkt beispielsweise eine umfassende Zugangsregulierung die Gewinnmöglichkeiten und damit die Dividenden der marktbeherrschenden Anbieterin ein. Wenn also im politischen Prozess über eine Zugangsregulierung diskutiert wird, sollten allfällige Auswirkungen auf die Dividendeneinnahmen eigentlich keine Rolle spielen, da letztlich ein wirksamer Wettbewerb erreicht werden soll. Bei der Regulierungsfolgeabschätzung und Vernehmlassung müssen aber auch die Auswirkung auf die

⁶¹ Siehe auch Vergleich der Ratings von Moody's unter <https://www.finanzen.net/aktien/rating/swisscom> [24.07.2024]. (Swisscom: A1, Telecom Austria: A3, Deutsche Telekom: Baa1, Orange: Baa1, Telefonica: Baa2).

Dividendeneinnahmen ausgewiesen werden.⁶² Es kann daher nicht verhindert werden, dass bei der Gesetzgebung der Schutz der Swisscom-Dividende trotz Verletzung der Wettbewerbsneutralität eine Rolle spielt. Bei der letzten Fernmeldegesetzrevision im Jahr 2017 wurde beispielsweise eine technologieneutrale Ausgestaltung der Zugangsregulierung gegen den Vorschlag des Bundesrates unter anderem deshalb verworfen, weil diese zu Mindereinnahmen bei der Swisscom führen würde, was zwingend Auswirkungen auf die Amortisation und die Investitionstätigkeit habe.⁶³ Allerdings ist die Swisscom weder gesetzlich noch über die Eignerstrategie dazu verpflichtet, allfällige Einnahmen aus einem möglichen Infrastrukturmonopol für den Netzausbau zu verwenden. Die OECD stellte denn auch einen direkten Zusammenhang zwischen der sehr schwachen Zugangsregulierung und den vergleichsweise hohen Marktanteilen der historischen Anbieterin fest (OECD, 2015, 2019). Seit Anfang 2020 gilt gestützt auf das Wettbewerbsrecht ein vorsorglicher Zugang zur physischen Glasfaser. Die Wettbewerbskommission (WEKO) hat ihren Entscheid im April 2024 bestätigt.⁶⁴ Noch offen ist, ob dieser angefochten bzw. dereinst letztinstanzlich bestätigt wird.

- **Vorteil bei der Vergabe der Mobilfunkfrequenzen:** Die ComCom schreibt regelmässig Mobilfunkfrequenzen aus und führt Auktionen durch, bei denen einzelne Frequenzbänder an den Meistbietenden versteigert werden. Dabei könnte für den Bund ein Anreiz bestehen, die Vergabe zum Schutz der Dividende auf die Swisscom auszurichten, was immer wieder zu Klagen von Konkurrenten geführt hat.⁶⁵ Die beiden Mobilfunkanbieter Sunrise und Salt haben in ihren Stellungnahmen zum Vergabeverfahren beispielsweise kritisiert, dass durch den Zuschlag an den Meistbietenden die Marktverhältnisse zementiert würden. Swisscom habe aufgrund ihrer grösseren Finanzkraft und der impliziten Staatsgarantie grosse Vorteile gegenüber ihren Konkurrenten. Selbst wenn Swisscom eine Frequenz letztlich nicht erhalten sollte, könnte sie die Preise so weit in die Höhe treiben, dass ihre Konkurrenten einem «Winner's Curse» unterliegen würden und nachfolgend im Wettbewerb benachteiligt sind. Um nach der Vergabe einen effektiven Wettbewerb bei Mobilfunkdiensten zu gewährleisten, solle der Bund daher gemäss

⁶² Erläuterungsbericht zur Änderung des Fernmeldegesetzes vom 11.12.2015; Botschaft zur Revision des Fernmeldegesetzes vom 6. September 2017.

⁶³ Nationalrat Herbstsession 2018 Sechzehnte Sitzung 27.09.18, u.a. Votum Martin Candinas; Ständerat Wintersession 2018 Zweite Sitzung 27.11.18, u.a. Votum Claude Janiak. Bundesrätin Doris Leuthard wies darauf hin, dass der Bundesrat eine stärkere Regulierung befürworte, auch wenn dies die Dividende gefährden könnte.

⁶⁴ Die WEKO verpflichtet die Swisscom darauf, ihr Glasfasernetz so auszubauen, dass alternativen Fernmeldediensteanbieterinnen der Zugang zur physischen Netzinfrastruktur (Layer 1-Zugang) weiterhin offensteht. Dies soll auch in Zukunft Infrastrukturwettbewerb auf dem Glasfasernetz ermöglichen. Die bereits in einer Baumstruktur bzw. P2MP-Netzarchitektur errichteten und in Betrieb genommenen Glasfaseranschlüsse (P2MP-Anschlüsse) müssen bis spätestens 31. Dezember 2025 umgerüstet oder abgeschaltet werden. Siehe <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/87220.pdf> [1.10.2024].

⁶⁵ Siehe beispielsweise Finanz und Wirtschaft vom 23.1.2019, <https://www.fuw.ch/article/swisscom-chef-weist-vorwurf-von-bevorteilung-zurueck> [09.08.2024].

Stellungnahme von Sunrise und Salt auf eine Ausschreibung verzichten und die Frequenzen zu gleichen Teilen und zu einem niedrigeren Preis vergeben. Im Minimum müsse eine Obergrenze an Frequenzen für einzelne Anbieterinnen eingeführt werden.⁶⁶ Die Literatur hat diesen Zielkonflikt zwischen Maximieren des Auktionserlöses und die Auswirkungen auf den späteren Wettbewerb klar aufgezeigt (Carmton et al., 2011; Ray et al., 2017; Salant & Ershov, 2022). Wettbewerbsneutralität ist daher bei einer Frequenzauktion, an der eine Bieterin mit impliziter Staatsgarantie teilnimmt, schwierig zu gewährleisten.

- **Zugang von Bundesaufträgen im Telekommunikationssektor:** Immer wieder wurde der Vorwurf laut, dass die Swisscom bei Bundesaufträgen gegenüber ihren privaten Wettbewerbern Vorteile habe, der den normalen Preis- und Leistungswettbewerb verzerre. Es gibt einerseits Aufträge, die aufgrund der benötigten Infrastruktur nur von der Swisscom ausgeführt werden können, die Wettbewerber beklagen allerdings, dass die Ausschreibung oft auf die Swisscom als einziger Anbieterin, die alle Kriterien erfüllt, ausgerichtet ist. Ein offensichtlicher Fall ereignete sich 2014, als der Bund einen Grossauftrag für Netzanschlüsse ausschrieb, Cablecom aber während des laufenden Verfahrens als Reaktion auf die Enthüllungen über ausländische Spionagetätigkeit vom Verfahren ausschloss (vgl. Abschnitt 3.2.3).⁶⁷ Statt der ursprünglich vorgesehenen Aufteilung des Auftrages wurde dieser schliesslich vollständig an die Swisscom vergeben. Der Fall zeigt den häufigen Zielkonflikt zwischen sicherheitspolitischen und wettbewerbspolitischen Anforderungen. Zudem wurde in den Experteninterviews wiederholt die Notwendigkeit für eine strategischen Partnerschaft mit Swisscom geäussert (vgl. Abschnitt 3.2.3). Für Beschaffungen des MSK ist vorgesehen, dass die beschaffungsrechtlichen Aspekte im Zusammenhang mit der Vergabe des «Preferred Mobile Network Operators» in der Konzeptphase abgeklärt werden (VBS, 2024).⁶⁸
- Dem gegenüber stehen Einschränkungen im Tätigkeitsbereich, in der Personalpolitik und in der Risikoexposition hinsichtlich Kooperationen, Auslandstätigkeiten und Finanzierungsentscheidungen (vgl. auch Abschnitt 4.3.1 nachfolgend), welche zu Lasten der Swisscom wirken können.

In einer Analyse der Corporate Governance des Bundes für die EFV stellen die Autorinnen und Autoren zwar fest, dass die Literatur ein Eignermodell mit einer einzelnen Behörde vorziehe. Dadurch wird die konsequente Umsetzung der Eignerpolitik gefördert und eine klare Trennung der Eignerfunktion von anderen – zum Beispiel finanzpolitischen – Interessen ermöglicht. In der Schweiz hat sich allerdings ein duales Eignermodell durchgesetzt, in

⁶⁶ Konsultation zur Vergabe neuer Mobilfunkfrequenzen Juni 2017, Stellungnahmen von Sunrise Salt; Konsultation zur Vergabe der ab 2029 nutzbaren Mobilfunkfrequenzen Dezember 2023, Stellungnahmen von Sunrise Salt.

⁶⁷ Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 7.2.2024 den Schadensersatzanspruch der Cablecom bejaht; Urteil des Bundesgerichte 2C_176/2022.

⁶⁸ Expertengespräch mit BAKOM und ComCom am 02.07.2024.

dem das Fachdepartement (hier das UVEK) und die EFV die Eignerin vertreten. Insbesondere sei so gewährleistet, dass genügend spezifische Fachkompetenz vorhanden sei. Gleichzeitig bestehen zwischen den beiden Eignern auch wünschenswerte «Check and Balances» (Lienhard et al., 2019, S. 66 f.). Allerdings kann auch durch das duale System der Zielkonflikt zwischen Eigner- und volkswirtschaftlichen Interessen nicht überwunden werden.

In der Schweiz wird dieser Zielkonflikt namentlich durch eine Trennung der Behörden und deren Aufgaben abgeschwächt. Insbesondere herrscht beispielsweise im UVEK eine strikte Trennung zwischen Stellen, welche die Swisscom als Eignerin steuern, der Gesetzgebungsvorbereitung durch das BAKOM und den institutionell unabhängigen Aufsichts- bzw. Regulierungsbehörde (ComCom).⁶⁹ Auf diese Weise werden die schwerwiegendsten Interessenkonflikte vermieden. Allerdings ist davon auszugehen, dass aufgrund der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom die Wettbewerbsneutralität in den oben dargestellten Bereichen nicht erreicht werden kann gerade auch dann, wenn der Gesetzgeber finanzpolitische Interessen mitberücksichtigt.

Zwischenfazit: Die Bundesbeteiligung kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen

Eine staatliche Bereitstellung von Dienstleistungen in Wettbewerbsmärkten kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Selbst bei einer strikten Trennung von Eigentümerrolle und Aufsichtsfunktion, wie sie heute von BAKOM und ComCom gelebt wird, kann der grundsätzliche Zielkonflikt zwischen dem volkswirtschaftlichen Interesse am wirksamen Wettbewerb und dem finanzpolitischen Interesse der Dividendeneinnahmen nicht überwunden werden. In der Vergangenheit konnten insbesondere in vier Bereichen – Zugang zum Kapitalmarkt, Ausgestaltung der Zugangsregulierung, Auktion der Mobilfunkfrequenzen und Zugang zu Bundesaufträgen – eine vorteilhafte Situation der Swisscom beobachtet werden. Die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom ist daher unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität auch in Zukunft problematisch.

3.4 Fazit

Das Angebot von Fernmeldediensten durch den Bund über das (Mehrheits-)Eigentum an der Swisscom lässt sich Mitte der 2020er-Jahre nicht mehr aus der Notwendigkeit der Grundversorgung mit Fernmeldediensten begründen. Das Mehrheitseigentum erscheint nicht erforderlich für die Sicherstellung der rechtlich definierten Grundversorgung. Die Dienste der Grundversorgung werden heute weitgehend durch den Markt im Dienste- und Infrastrukturwettbewerb der FDA bereitgestellt.

Ebenso erfolgt der flächendeckende Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen heute weitgehend im Infrastrukturwettbewerb, wobei allerdings auch die Investitionen der

⁶⁹ Expertengespräch mit BAKOM und ComCom am 02.07.2024.

Gemeinden i.d.R. mit ihren Energieversorgungsunternehmen in FTTH treibende Kraft sind. Wo sich der Netzausbau nicht lohnt, sieht der Bundesrat im Rahmen der Gigabitstrategie Fördermittel ausserhalb der Grundversorgung vor.

Schliesslich kann ein öffentliches Interesse am Eigentum an der Swisscom nicht aus finanzpolitischen Überlegungen abgeleitet werden, da der Bund keine Beteiligungen zu reinen Anlagezwecken halten darf.

Infolge der Neubeurteilung der sicherheitspolitischen Bedeutung der Telekommunikations- und Informationsinfrastruktur liegt jedoch gemäss den befragten Sicherheitsexperten ein öffentliches Interesse an einer staatlichen Beteiligung an der Swisscom vor. Da Gesetzgebung und kommerzielle Verträge die Erbringung der benötigten Leistungen zwangsläufig nur unvollständig steuern können, kann eine Kontrollmöglichkeit über das Eigentum an der Swisscom angebracht sein. Die Eigentümerschaft kann auch dazu genutzt werden, eine strategische Partnerschaft mit der Swisscom einzugehen, die sicherstellt, dass langfristig ein geeigneter Schweizer Dienstleister im sicherheitspolitisch relevanten Bereich der Telekommunikations- und Informationstechnologie zur Verfügung steht. Angesichts einer solchen Sonderstellung kann als verhältnismässig betrachtet werden, dass der Bund die Kontrolle über das Aktionariat der Swisscom behält.

Staatliche Aktivitäten in Wettbewerbsmärkten führen aber in der Regel zu Wettbewerbsverzerrungen. Selbst eine strikte Trennung von Eigentümerrolle und Aufsichts- bzw. Regulierungsfunktion vermag den grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen dem volkswirtschaftlichen Interesse am wirksamen Wettbewerb und dem finanzpolitischen Interesse an Dividendeneinahmen nicht zu überwinden. Insbesondere bei der Ausgestaltung der Zugangsregulierung und bei gewissen Bundesaufträgen verbleiben Zielkonflikte. Die Wettbewerbsneutralität ist zudem aufgrund eines privilegierten Zugangs zum Kapitalmarkt gefährdet. Eine mögliche strategische Partnerschaft zwischen Bund und Swisscom im sicherheitspolitisch relevanten Bereich dürfte zu weiteren Verzerrungen führen. Die Erbringung von Fernmeldediensten durch die Swisscom, an der der Bund beteiligt ist, wird deshalb auch in Zukunft nicht vollständig wettbewerbsneutral erfolgen können.

Die Analyse zeigt, dass ein Zielkonflikt zwischen dem öffentlichen Interesse an der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen zur Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz durch den Bund und den daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen besteht. Wie die verschiedenen Interessen gewichtet und bewertet werden, ist am Ende eine politische Frage.

4 Grundsatzfrage 2: Alternativen zur Mehrheitsbeteiligung

4.1 Fragestellung, Abgrenzung und Ansatz

Dieses Kapitel befasst sich mit der zweiten Grundsatzfrage:

Ist die historisch gewachsene Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom AG nach wie vor die beste Methode, um diese Bundesaufgabe zu gewährleisten?

Für die Beantwortung dieser Frage sind neben der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom (Status quo) die folgenden Alternativen zu prüfen:

- Sperrminorität,
- vollständiger Verkauf,
- Aufteilung in eine staatliche Netz- und private Dienstleistungsgesellschaft, und
- Holdinggesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes begrenzt auf eine Tochtergesellschaft mit dem für den Bund relevanten Schweizer Geschäft.

Die Handlungsoptionen werden in Abschnitt 4.3 näher beschrieben und anhand der folgenden Kriterien beurteilt. Bei der Formulierung der Handlungsvarianten werden teilweise Begleitmassnahmen angenommen, die allfällige unerwünschte Auswirkungen der Handlungsoptionen kompensieren können. Diese Annahmen basieren im Wesentlichen auf einer vertieften Analyse des EFD aus dem Jahr 2010 (EFD, 2010, S. 54). Im vorliegenden Bericht werden bei der Bewertung der Handlungsvarianten nicht alle denkbaren Begleitmassnahmen berücksichtigt, wie zum Beispiel Golden-Power Rules oder Investitionsprüfungen.

4.2 Kriterien zur Beurteilung der Varianten

Wie in Grundsatzfrage 1 dargelegt, dient die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an Swisscom der Verfolgung gewisser öffentlicher Interessen. Gleichzeitig ergeben sich potenzielle Interessenkonflikte, insbesondere aufgrund der Mehrfachrolle des Bundes als Eigner, Gesetzgeber, Aufsichtsbehörde und Besteller von Leistungen. Bei der Beurteilung der Handlungsalternativen wird deshalb untersucht, ob es eine Option gibt, welche die öffentlichen Interessen des Bundes ebenso gut wahrt wie der Status quo und gleichzeitig die potenziellen Interessenkonflikte und Wettbewerbsverzerrungen reduziert.

Für die Bewertung werden die Varianten entlang der folgenden Kriterien beurteilt:

- **Erforderlichkeit zur Sicherstellung der öffentlichen Interessen:** Wir konzentrieren uns auf die sicherheitspolitischen Interessen, die gemäss der Analyse in Abschnitt 3.2 als einzige eine Bundesbeteiligung als verhältnismässig erscheinen lassen.
- **Volkswirtschaftliche Effizienz:** Wir untersuchen die Auswirkungen der verschiedenen Varianten auf die Wettbewerbsneutralität bzw. potenzielle Interessenskonflikte des Bundes, sowie die Innovations- und Investitionsanreize.
- **Fiskalpolitische Auswirkungen:** Unser Fokus liegt auf den finanziellen Aspekten, insbesondere den Einnahmen des Bundes und der Risikoexposition. Wir bewerten, wie sich

die verschiedenen Optionen auf die Dividenden und andere finanziellen Erträge des Bundes auswirken und wie stark der Bund die Risiken der Swisscom mitträgt. Ebenfalls werden die mit den Varianten potenziell einhergehenden Transaktionsrisiken beurteilt.

4.3 Beurteilung der Varianten

4.3.1 Status Quo

Bei der Variante «Status quo» würde sich an der heutigen Bundesbeteiligung an der Swisscom nichts ändern. Die Swisscom bliebe eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nach dem TUG, das unverändert bliebe, und die Bundesbeteiligung bliebe konstant bei 51 Prozent.

Auswirkungen auf die Swisscom

Die Swisscom geniesst mit der Mehrheitsbeteiligung des Bundes ein stabiles Aktionariat, das ihr erlaubt, langfristige Entscheidungen zu treffen.⁷⁰ Zudem profitiert die Swisscom aufgrund der Bundesbeteiligung in den Bereichen Zugang zum Kapitalmarkt, Ausgestaltung der Zugangsregulierung, Auktion der Mobilfunkfrequenzen und Zugang zu Bundesaufträgen, wie wir in Abschnitt 3.3 aufzeigen.

Allerdings formuliert der Bundesrat in den strategischen Zielen einige Erwartungen über die Geschäftstätigkeit der Swisscom, die ihr insbesondere im Bereich der Kooperationen, Auslandstätigkeiten und Finanzierungsentscheidungen eine gewisse Flexibilität nehmen, um der inhärenten, mitunter politisch motivierten Risikoaversion des Mehrheitseigners Rechnung zu tragen (EFD, 2010).

Auswirkungen auf die öffentlichen Interessen des Bundes

Wie wir in Abschnitt 3.2.3 darlegen, kann der Bund durch die direkte Kontrolle über die Swisscom seine sicherheitspolitischen Interessen sicherstellen.

Fiskalpolitische Auswirkungen

Wie wir in Abschnitt 0 darlegen, nimmt der Bund jährlich CHF 581 Mio. an Dividenden aus seiner Beteiligung an der Swisscom ein. Allerdings ist der Bund mit seiner Mehrheitsbeteiligung auch dem finanziellen Risiko der Beteiligung ausgesetzt, was aus finanzpolitischer Sicht als negativ einzustufen ist. Dieses Risiko umfasst sowohl das Dividendenrisiko als auch das Risiko einer impliziten «Staatsgarantie» - es kann die Erwartungshaltung bestehen, dass beim Ausfall von fremdfinanzierten Investitionen der Swisscom der Bund für die Schulden der Swisscom aufkommen müsste.⁷¹

⁷⁰ Expertengespräch mit Swisscom Geschäftsleitung am 22.05.2024.

⁷¹ Wir merken an, dass das EFV dieses Risiko als gering einstuft; Expertengespräch mit GS UVEK und EFV am 11.06.2024.

Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Effizienz

Investitions- und Innovationsanreize

Im Status quo sind die Investitions- und Innovationsanreize im Telekommunikationsbereich sichergestellt. Allerdings ist dies unabhängig von der Mehrheitsbeteiligung primär dem Wettbewerb auf dem Markt geschuldet, wie wir in Abschnitt 3.2.2 aufzeigen.

Wettbewerbsneutralität

Wie wir in Abschnitt 3.3 erklären, kann die Bundesbeteiligung an der Swisscom zu Wettbewerbsverzerrungen führen, sodass die Wettbewerbsneutralität im Status quo nicht vollständig sichergestellt werden kann.

4.3.2 Sperrminorität

Die Variante «Sperrminorität» sieht eine Reduktion des Bundesanteils an der Swisscom auf eine Minderheitsbeteiligung vor, die jedoch weiterhin Entscheidungen blockieren kann, die eine qualifizierte Mehrheit gemäss Art. 704 OR erfordern.

Wir nehmen an, dass die Handlungsvariante «Sperrminorität» wie folgt ausgestaltet wird:

- Die Beteiligung des Bundes wird von 51 Prozent auf 33.4 Prozent reduziert.
- Die Swisscom bleibt eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft.⁷²
- Der Bund formuliert weiterhin strategischen Ziele, die er mit seiner Beteiligung an der Swisscom verfolgt.
- Die regulatorischen Rahmenbedingungen, insbesondere das Fernmeldegesetz und die Grundversorgungskonzession, bleiben bestehen.
- Zum Schutz der Interessen des Bundes und zur Vermeidung der Aushöhlung der Sperrminorität wird diese mit einer Verschärfung der aktuellen Vinkulierungsbestimmung begleitet, die eine Obergrenze der Beteiligung von 5% der Namenaktien für andere Investoren festlegt. Die Verschärfung könnte in einer Beschränkung der Ausnahmetatbestände erfolgen, die dem Verwaltungsrat die Möglichkeit gibt, einen höheren Aktienanteil einer Aktionärin *insbesondere* bei Fusionen, Sacheinlagen, Aktientausch sowie dauerhafter Zusammenarbeit oder strategischer Allianzen zuzulassen.⁷³ Zu beachten ist, dass es vorliegend an einer gesetzlichen Grundlage fehlt, um allenfalls den Erwerb von Swisscom-Aktien durch ausländische Investoren zur Berücksichtigung

⁷² Die Alternative zu einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft wäre eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Der wesentliche Vorteil der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft aus Sicht des Bundes ist, dass der Bund weiterhin die strategischen Ziele definieren kann.

⁷³ Ziffer 4.5.1 Swisscom Statuten, Version 28. März 2023. Bereits im Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements zur Bundesbeteiligung an Swisscom vom Januar 2010 wurde eine Verschärfung der Vinkulierungsbestimmung mittels Aufhebung der Ausnahmetatbestände vorgeschlagen, S. 56.

sicherheitspolitischer Bedenken mittels Vinkulierung zu verhindern, und dies angesichts der aktuellen Zusammensetzung des Aktionariats auch kaum gewünscht sein dürfte.⁷⁴

Aus rechtlicher Sicht erfordert die Sperrminorität eine Änderung des TUG. Insbesondere müsste Art. 6 (Regelungen zur Bundesbeteiligung) an die neue Beteiligungsstruktur angepasst werden, und Art. 3 TUG (Zweckartikel) könnte im Bedarfsfall angepasst bzw. erweitert und an neue Eigentumsverhältnisse angepasst und der mögliche Unternehmenszweck noch weiter gefasst werden.

Auswirkungen auf die Swisscom

Der Rückzug des Bundes auf eine Sperrminorität und eine damit einhergehende Anpassung des Zweckartikels des TUG würde der Swisscom eine zusätzliche unternehmerische Flexibilität verschaffen, insbesondere beim Eintritt in neue Märkte und bei strategischen Kooperationen (EFD, 2010, S. 49 ff.).

Auswirkungen auf die öffentlichen Interessen des Bundes

Mit einem Rückzug auf eine Sperrminorität würde das Eigentumsinstrument zur Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen des Bundes geschwächt, da der Bund über eine weniger weitreichende Kontrolle über die Swisscom verfügt.⁷⁵ Insbesondere wäre es nicht mehr möglich, dass der Bund über ein Stimmenmehr in der Generalversammlung eine Neubesetzung des Verwaltungsrats herbeiführt, um allfällige strategische Entscheide des Verwaltungsrats zu verhindern, die seine sicherheitspolitischen Interessen gefährden. Bei wichtigen sicherheitspolitischen Projekten, wie der Entwicklung eigener Infrastruktur und Investitionen in sicherheitsrelevante Systeme, hätte der Bund weniger Kontrollmöglichkeiten.⁷⁶

Da das Instrument des Eigentums geschwächt wird, müssten die anderen Instrumente zur Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen stärker genutzt werden. Diverse sicherheitspolitische Akteure der Schweiz haben jedoch Bedenken geäussert, dass diese alternativen Instrumente gleich wirksam sind. Insbesondere wurde erwähnt,

- dass Gesetze und Regulierung möglicherweise nicht ausreichend umgesetzt und kontrolliert werden, (EFD, 2010, S. 98)⁷⁷ und
- dass nicht alle Aspekte der Leistungserbringung vertragsrechtlich vereinbart werden können (EFD, 2010, S. 98).⁷⁸

⁷⁴ Vgl. Art. 4 SchlB zum OR: «In Ergänzung zu Artikel 685 Absatz 1 kann die Gesellschaft, aufgrund statutarischer Bestimmung, Personen als Erwerber börsenkotierter Namenaktien ablehnen, soweit und solange deren Anerkennung die Gesellschaft daran hindern könnte, durch Bundesgesetze geforderte Nachweise über die Zusammensetzung des Kreises der Aktionäre zu erbringen».

⁷⁵ Expertengespräch mit GS UVEK und EFV am 11.06.2024.

⁷⁶ Expertengespräch mit GS VBS am 05.06.2024, siehe auch Abschnitt 3.2.3.

⁷⁷ Expertengespräch mit SEPOS am 07.06.2024.

⁷⁸ Expertengespräch mit BABS am 13.06.2024.

Es ist also fraglich, ob der Bund mit einer Sperrminorität seine sicherheitspolitischen Interessen ebenso effektiv wahren kann wie im Status quo.

Fiskalpolitische Auswirkungen

Zur Implementierung der Sperrminorität würde der Bund etwa 18 Prozent der Swisscom-Aktien (ca. 9.1 Mio. Aktien) verkaufen. Dadurch würde der Bund ausserordentliche Einnahmen erzielen, die gemäss Finanzhaushaltsgesetz zur Schuldentilgung verwendet werden müssten, wodurch in Zukunft Schuldzinsen eingespart würden.

Bei einem aktuellen Kurs von ca. CHF 510⁷⁹ würde der Verkaufserlös etwa CHF 4.65 Mrd. betragen. Geht man gemäss EFV von einem Selbstkostensatz für Geld- und Kapitalmarkt-schulden von 1.2 Prozent aus, würden dadurch jährlich etwa CHF 53.6 Mio. an Schuldzinsen eingespart (EFV, 2024). Zusätzlich würde der Bund mit einer Beteiligung von 33.4 Prozent jährlich ca. CHF 380 Mio. an Dividenden von der Swisscom einnehmen.⁸⁰ Im Status quo würde der Bund weiterhin jährlich CHF 581 Mio. an Dividenden erhalten. Die Sperrminorität stellt aus finanzpolitischer Sicht eine Verschlechterung dar. Den Schuldzinsersparungen im Umfang von CHF 53.6 Mio. stehen CHF 201 Mio. weniger Dividendeneinnahmen gegenüber. Der Bundeshaushalt würde um CHF 165 Mio. zusätzlich belastet.

Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Effizienz

Investitions- und Innovationsanreize

Wie in Abschnitt 3.2.2 erläutert, hängt die Bereitstellung von hochwertiger Infrastruktur und Innovation in der Schweiz grundsätzlich nicht von der Bundesmehrheit ab. In diesem Bereich würde sich daher gegenüber dem Status quo nichts ändern.

Wettbewerbsneutralität

Unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität würde sich gegenüber dem Status quo grundsätzlich wenig ändern. Der Bund bliebe weiterhin Eigentümerin der Swisscom und hätte ein finanzielles Interesse am Gewinn des Unternehmens. Aufgrund der Doppelrolle des Bundes als Eigentümer und Regulator bleiben Interessenkonflikte bestehen.

⁷⁹ Durchschnittlicher Aktienkurs über den Zeitraum 01.01.2024 bis 30.06.2024.

⁸⁰ Bei einer erwarteten Dividende von CHF 22. Wir haben hier die angekündigte Erhöhung der Dividende auf CHF 26 ab 2026 nicht berücksichtigt, da diese noch unter Vorbehalt des Vollzugs der Vodafone Italia Transaktion Anfangs 2025 steht.

4.3.3 Vollständiger Verkauf

Ein vollständiger Verkauf der Bundesbeteiligung bedeutet eine ganzheitliche Privatisierung der Swisscom. Abhängig von der Aufnahmefähigkeit des Marktes könnte der Verkauf in mehreren Etappen durchgeführt werden, wie es beispielsweise in Australien der Fall war.⁸¹

Wir nehmen an, dass die Handlungsoption «vollständiger Verkauf» wie folgt ausgestaltet wird:

- Die strategischen Ziele des Bundes würden wegfallen, da der Bund keine Grundlage für deren Festlegung mehr hätte.
- Die regulatorischen Rahmenbedingungen, insbesondere das Fernmeldegesetz und die Grundversorgungskonzession, bleiben bestehen.
- Der Verkauf würde ohne Auflagen erfolgen (wie z.B. die Pflicht, den Sitz in der Schweiz zu halten), weil Auflagen in einem Aktienkaufvertrag kaum umsetzbar sind (EFD, 2010, S. 62 ff.).

Aus rechtlicher Sicht erfordert der vollständige Verkauf die Aufhebung des TUG und die Umwandlung der Swisscom in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.

Auswirkungen auf die Swisscom

Ein vollständiger Verkauf der Bundesbeteiligung würde der Swisscom mehr unternehmerische Flexibilität geben. Im Gegensatz zum Status quo und zur Sperrminorität würde der Bundesrat keine strategischen Ziele für Swisscom mehr formulieren. Die strategische Ausrichtung der Swisscom würde ausschliesslich durch private Investoren bestimmt werden. Dies könnte Auswirkungen auf die Finanzierung, die Ausschüttungs- und Beteiligungspolitik haben (EFD, 2010). Zudem könnte eine privatisierte Swisscom im Bereich Fernsehprogramme aktiver werden, da sie nicht mehr in Staatsbesitz wäre.

Auswirkungen auf die öffentlichen Interessen des Bundes

Mit einem vollständigen Verkauf würde eine mögliche Steuerung der Swisscom über die Formulierung strategischer Ziele und einem Stimmenmehr des Bundes an der Generalversammlung vollständig wegfallen und die direkte Kontrolle des Bundes über die sicherheitspolitisch relevanten Infrastrukturen und Dienste der Swisscom verloren gehen.

Die Steuerung der Swisscom in sicherheitspolitischen Belangen durch Gesetzgebung und kommerzielle Verträge würde bei einem vollständigen Verkauf mehr Gewicht erhalten. Allerdings haben sicherheitspolitische Akteure, wie das BABS, das GS VBS, das SEPOS und das Kommando Cyber, Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit dieser Instrumente geäussert, wie wir auch schon bei der Bewertung der Variante «Sperrminorität» dargelegt haben.

⁸¹ Siehe <https://www.nzherald.co.nz/business/australias-state-owned-telecom-telstra-going-gone/UOKDV4IPGSSQSWMM4U35W7OIX4/> [02.09.2024].

Wie oben dargelegt, ist im Ernstfall, wenn Gesetze und Verträge nicht alles regeln können, entscheidend, bei wem die letzten Kontrollrechte liegen.

Es ist daher fraglich, ob der Bund seine sicherheitspolitischen Interessen nach einem vollständigen Verkauf genauso effektiv wahren kann wie im Status quo.

Fiskalpolitische Auswirkungen

Ein vollständiger Verkauf der Bundesbeteiligung würde den Verkauf aller Aktien des Bundes (ca. 26.4 Mio. Aktien) bedeuten. Dies würde wahrscheinlich in mehreren Tranchen stattfinden, um den Markt nicht zu überlasten. Der Bund würde durch den Verkauf ausserordentliche Einnahmen erzielen, die gemäss Finanzhaushaltsgesetz zur Schuldentilgung verwendet werden müssten, wodurch in Zukunft Schuldzinsen eingespart würden.

Bei einem aktuellen Kurs von ca. CHF 510⁸² würde der Verkaufserlös etwa CHF 13.5 Mrd. betragen. So der Bund als Mehrheitsaktionär heute vom Kapitalmarkt als vorteilhaft eingestuft wird, wäre mit einem Abschlag zu rechnen und umgekehrt. Geht man wiederum von einem Selbstkostensatz für Geld- und Kapitalmarktschulden von 1.2 Prozent aus würden dadurch jährlich über CHF 155.3 Mio. an Schuldzinsen eingespart werden (EFV 2024). Im Status quo würde der Bund weiterhin jährlich CHF 581 Mio. an Dividenden einnehmen. Der vollständige Verkauf, der rund CHF 155.3 Mio. an Schuldzinseinsparung bietet, stellt somit aus finanzpolitischer Sicht eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo dar.

Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Effizienz

Investitions- und Innovationsanreize

Wie wir in Abschnitt 3.2.2 erklären, hängt die Bereitstellung von hochwertiger Infrastruktur und Innovation in der Schweiz grundsätzlich nicht von der Bundesmehrheit ab. In diesem Bereich würde sich daher gegenüber dem Status quo nichts ändern. Gleichzeitig könnte ein vollständiger Verkauf dazu führen, dass das Aktionariat der Swisscom ein geringeres Interesse an einer langfristig nachhaltigen Entwicklung der Swisscom hat und kurzfristige finanzielle Interessen höher gewichtet. Damit würden die Anreize für Investitionen in den langfristigen Erhalt hochwertiger Infrastrukturen gemindert.

Wettbewerbsneutralität

Bei einem vollständigen Verkauf und der Privatisierung der Swisscom hätte der Bund keine Doppelrolle als Eigner und Gesetzgeber / Regulator mehr, sondern wäre nur noch Gesetzgeber / Regulator. Der potenzielle Interessenkonflikt des Status quo wäre somit eliminiert und die Wettbewerbsneutralität würde besser sichergestellt werden.

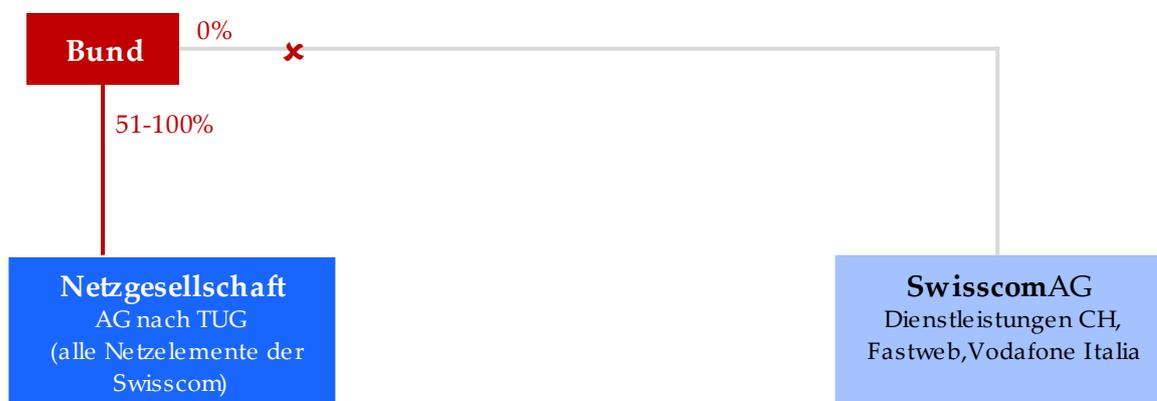
⁸² Durchschnittlicher Aktienkurs über den Zeitraum 01.01.2024 bis 30.06.2024.

4.3.4 Netzgesellschaft

Als dritte Alternative zum Status quo untersuchen wir die Gründung einer staatlichen Netzgesellschaft. Diese neue Netzgesellschaft würde alle wirtschafts- und sicherheitspolitisch relevanten Netzbestandteile von der Swisscom übernehmen und das Netz anderen Firmen zur Verfügung stellen, ohne selbst Endkunden zu bedienen. Der Bund wäre Mehrheitsaktionär dieser Netzgesellschaft.

In dieser Konstellation würde die Swisscom in der Schweiz nur noch als privatrechtliche Dienstleistungsgesellschaft agieren, ohne Beteiligung des Bundes. Die Option «Netzgesellschaft» wird in **Abbildung 4** veranschaulicht.

Abbildung 4: Darstellung der Variante «Netzgesellschaft»



Quelle: Eigene Darstellung

Wir nehmen an, dass die Option «Netzgesellschaft» wie folgt ausgestaltet wird:

- **Trennung der Netzbestandteile:** Innerhalb der Swisscom werden die Netzbestandteile in der Schweiz identifiziert und vom Dienstleistungsteil getrennt. Dazu gehören technische Anlagen wie Kabel und Antennen sowie Gebäude, die für den Netzbetrieb erforderlich sind.
- **Gründung und Eigentum:** Die Netzgesellschaft wird organisatorisch und rechtlich von der Swisscom getrennt, wobei der Bund die Mehrheitseigentümerschaft (zwischen 51 und 100 Prozent) übernimmt.
- **Swisscom als Dienstleistungsgesellschaft:** Die Swisscom beschränkt sich in der Schweiz auf Dienstleistungen und bleibt eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ohne Bundesbeteiligung. International behält die Swisscom ihre Beteiligungen an Fastweb und Vodafone Italia.
- **Bereitstellung der Infrastruktur:** Die Netzgesellschaft stellt die bisherige Netzinfrastruktur der Swisscom bereit und bietet diese allen Dienstleistungsanbietern diskriminierungsfrei in Konkurrenz zu anderen Netzen an (z.B. Sunrise, Gemeindewerke). Der Infrastrukturwettbewerb zwischen neu geschaffenen Netzgesellschaft, den kommunalen Glasfaseranbietern und den Kabelnetzbetreibern ist immer noch gewährleistet. Diese bleiben in Besitz ihrer Infrastrukturen.

Aus rechtlicher Sicht würde das TUG aufgehoben und die Swisscom in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Die Aufspaltung der Swisscom ist aus aktienrechtlicher Sicht komplex. Es ist nicht Teil dieses Auftrags, den Prozess aus aktienrechtlicher Sicht zu eruieren.

Auswirkungen auf die Swisscom

Die Aufspaltung der Swisscom und die Gründung einer Netzgesellschaft würden einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsrechte der Aktionäre darstellen. Für die Swisscom hätte dies voraussichtlich erhebliche Verluste zur Folge, da sie die Vorteile der vertikalen Integration verliert. Dies würde den Wegfall von Synergien zwischen Netz und Dienstleistungen bedeuten und das Angebot integrierter Lösungen erschweren. Folglich würde die Swisscom gegenüber anderen Telekommunikationsunternehmen, die nicht in Netz- und Dienstleistungsgesellschaften aufgeteilt sind, klare Wettbewerbsnachteile haben.⁸³ Dies hätte voraussichtlich negative Auswirkungen auf den Unternehmenswert der Swisscom und somit auch auf die Aktionäre.

Auswirkungen auf die öffentlichen Interessen des Bundes

Der Bund kann mit bei einer staatlichen Netzgesellschaft sicherstellen, dass alle sicherheitspolitischen Interessen im Netzbereich gewahrt bleiben. Allerdings hat er keine Kontrolle über Dienste von sicherheitspolitischer Bedeutung. Einige sicherheitspolitische Akteure äusserten zu dieser Handlungsoption ihre Bedenken:

- **Investitions- und Innovationsanreize:** Eine Netzgesellschaft ohne Endkunden und Diversifizierungsoptionen könnte mangelnde Anreize und Risikobereitschaft für Investitionen und Innovationen haben, was längerfristig das Netz der Schweiz benachteiligen könnte und aus sicherheitspolitischer Perspektive problematisch sein könnte.⁸⁴
- **Dienstleistungen für BORS:** Derzeit stellt die Swisscom Dienstleistungen für die BORS bereit. Eine Aufspaltung in Netz- und Dienstleistungsgesellschaft würde das integrierte Anbieten dieser Dienstleistungen erschweren, sodass der Bund auf die Netzgesellschaft und einen anderen, privatisierten Anbieter angewiesen wäre.⁸⁵

Zusammenfassend stellt die Variante «Netzgesellschaft» gegenüber dem Status quo aus sicherheitspolitischer Sicht **tendenziell** eine Verschlechterung dar.

Fiskalpolitische Auswirkungen

Die Umsetzung der Variante «Netzgesellschaft» würde den Verkauf der Aktien des Bundes an der Swisscom und den Erwerb des Eigentums an der Netzgesellschaft erfordern. Aufgrund des beschriebenen negativen Einflusses auf den Unternehmenswert der Swisscom

⁸³ EFD (2010) sowie einige Gesprächspartner erachten es als denkbar, dass auch die Netze der Konkurrentinnen der Swisscom in die Netzgesellschaft integriert werden müssten.

⁸⁴ Expertengespräch mit SEPOS am 07.06.2024, Expertengespräch mit GS UVEK und EFV am 11.06.2024.

⁸⁵ Expertengespräch mit BABS am 13.06.2024.

könnte der Aktienkurs negativ auf die Ankündigung der Aufspaltung der Swisscom und Gründung einer Netzgesellschaft reagieren, was zu einem niedrigeren Verkaufserlös führen würde. Zudem würden allfällige Dividendenerträge der Netzgesellschaft voraussichtlich geringer ausfallen als die aktuellen Dividendenerlöse der Swisscom.

Daher stellt die Variante «Netzgesellschaft» aus finanzpolitischer Sicht eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo dar.

Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Effizienz

Investitions- und Innovationsanreiz

Wie oben erwähnt, haben diverse Gesprächspartner Bedenken hinsichtlich der Innovationsfähigkeit einer Netzgesellschaft geäußert. Dies entspricht auch den Ergebnissen des Berichtes des EFD aus dem Jahr 2010, welches sich mit dem Thema Netzgesellschaft ebenfalls auseinandergesetzt hat. Es bleibt fraglich, ob eine Netzgesellschaft ohne Endkunden genügend Anreize und Risikobereitschaft hätte, in das Netz und in die Innovation zu investieren (EFD, 2010).⁸⁶

Wettbewerbsneutralität

Im Dienstleistungsbereich würde die Variante «Netzgesellschaft» die vollständige Wettbewerbsneutralität gewährleisten. Im Netzbereich wäre jedoch weiterhin ein potenzieller Interessenkonflikt aufgrund der Doppelrolle des Bundes als Eigner und Gesetzgeber / Regulator vorhanden.

4.3.5 Holdinggesellschaft

Die letzte Handlungsvariante, die im Rahmen dieses Berichts überprüft wird, ist die Umwandlung der Swisscom in eine Holdinggesellschaft mit Tochterunternehmen. Dabei wurde bewusst darauf verzichtet, beispielsweise die gesellschafts- und fusionsrechtlichen Anforderungen für den Übergang von der Konzern- in eine Holdingsstruktur oder die genaue Governance zwischen Holdingmutter und Mehrheitseigner an der Holdinggesellschaft, der Swisscom Schweiz, zu beurteilen. Auch die Transaktionskosten und -risiken wurden nicht im Detail geprüft.

Auch bei der Zuordnung der bisherigen Geschäftsbereiche zu den neu gegründeten Tochtergesellschaften sind verschiedene Lösungen denkbar, die im Rahmen einer vertieften Analyse zu prüfen wären. Im Folgenden wird angenommen, dass die Tochtergesellschaften der neu geschaffenen Holding folgende Bereiche der heutigen Swisscom übernehmen würden:

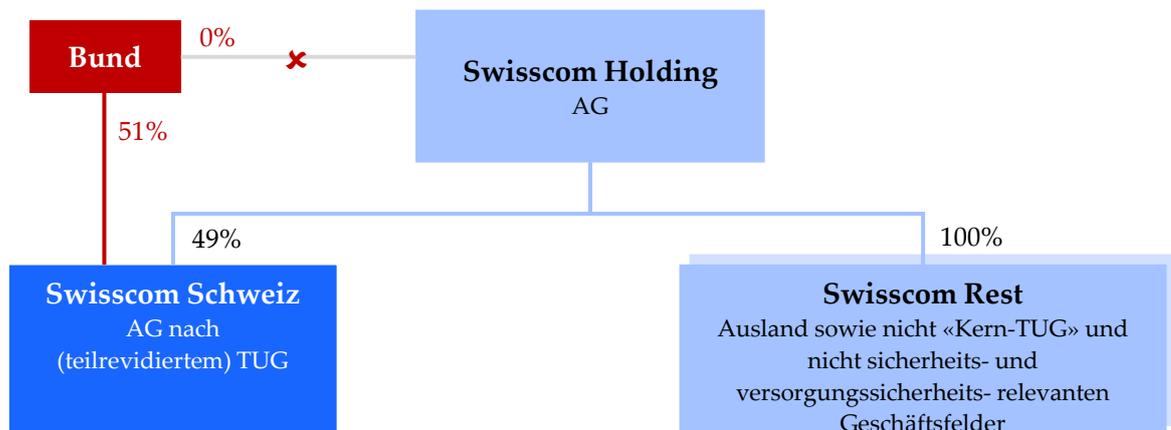
- **Swisscom Schweiz:** Eine spezialrechtliche Gesellschaft, die die sicherheits- und versorgungssicherheitsrelevanten Bereiche abdeckt.

⁸⁶ Expertengespräch mit SEPOS am 07.06.2024.

- **Swisscom Rest:** Eine oder mehrere privatrechtliche Aktiengesellschaften, welche die übrigen Tätigkeiten abdecken. Dies könnten künftig insbesondere auch Tätigkeiten sein, die nicht vom TUG abgedeckt werden.

Der Bund hält eine Mehrheitsbeteiligung an der Swisscom Schweiz, während die Holdinggesellschaft eine Minderheitsbeteiligung innehat. Die übrigen Gesellschaften der Swisscom Holding operieren ohne direkte Bundesbeteiligung. Diese Variante wird in **Abbildung 5** dargestellt.

Abbildung 5: Darstellung der Variante «Holding»



Bemerkung: In die «Swisscom Rest AG» würden Dienstleistungen integriert, welche nicht im Kernauftrag gemäss TUG liegen und für den Bund zu riskant oder nicht sicherheitsrelevant sind.

Quelle: Eigene Darstellung

Die Gründung einer Holdinggesellschaft⁸⁷ und Verschiebung der Segmente der Swisscom zu einzelnen Aktiengesellschaften ist, wenn auch nicht Gegenstand des Prüfungsauftrags, aus gesellschafts- und börsenrechtlicher Sicht komplex.

Eine solche Umstrukturierung ist mit hohen – vorliegend nicht quantifizierten – Transaktionskosten und Risiken verbunden. Ohne einer detaillierten Analyse vorzugreifen, können im Rahmen der vorliegenden Studie folgende Aussagen getroffen werden:

- Bezüglich der Swisscom Schweiz AG stellt sich die Frage, was das Interesse der Holding an dieser ist. Schliesslich hat die Swisscom in den letzten Jahren regelmässig erklärt, dass das Schweizer Geschäft allein kein Wachstum mehr zulässt und langfristig mit sinkenden Gewinnen oder gar Verlusten zu rechnen sei. Vor dem Hintergrund ist auch unklar, wie die Aktien der Holding bewertet würden. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie der

⁸⁷ Es sind auch Alternativen denkbar wie beispielsweise ein Spin-Off der heutigen Swisscom Schweiz an die bestehenden Aktionäre ähnlich wie es aktuell Liberty Global mit Sunrise plant (Siehe <https://www.libertyglobal.com/liberty-global-announces-intention-to-spin-off-100-of-sunrise-to-shareholders/> [16.09.2024]). Der Bund würde so zunächst 51% der Aktien beider Unternehmen halten und könnte anschliessend seine Anteile an der Holding an der Börse verkaufen (z.B. schrittweise). In der Variante wäre das übrige Eigentum an der Swisscom Schweiz allerdings im Streubesitz, d.h. die Variante wäre mit einer Übernahme der übrigen Aktien durch die Holding zu ergänzen, um die in der Abbildung gezeigte Situation zu erreichen.

Bund sicherstellen kann, dass Gewinne langfristig nicht systematisch in die Holding verschoben werden.

- Die Swisscom hat mit der heutigen Konzernstruktur rund CHF 8 Mrd. Fremdkapital für den Kauf von Vodafone Italia aufgenommen. Wie oben dargelegt (vgl. Abschnitt 3.3), hat die Swisscom nicht zuletzt auch dank der Bundesbeteiligung einen privilegierten Zugang zu den Kapitalmärkten. Sollten die Schulden aber auf Swisscom Holding oder auf eine Tochtergesellschaft ohne Bundesbeteiligung übertragen werden, ist damit zu rechnen, dass die Fremdkapitalgeber dem nicht ohne Weiteres bzw. ohne Änderung der Konditionen zustimmen würden. Möglich ist auch, dass die Variante erst dann realisierbar ist, wenn die Schulden soweit zurückgezahlt worden sind, dass die Holding bzw. das Italiengeschäft die Restschulden selbstständig tragen kann.

Auswirkungen auf die Swisscom

Die Aufteilung der Bereiche in der Holdinggesellschaft entspricht weitgehend der bestehenden Segmentierung der Swisscom, jedoch erfordert der Übergang von Geschäftssegmenten in die neue Holdingstruktur mit neuen Eigentumsverhältnissen zusätzlichen Aufwand, nicht zuletzt beispielsweise in der Rechnungslegung.⁸⁸ Privataktionäre der Swisscom wären neu Aktionäre der Holdinggesellschaft, umgekehrt ist der Bund nicht mehr in der Holdinggesellschaft vertreten. Es ist unklar, ob dies eine relevante Auswirkung auf den Aktienwert hätte. Da eine negative Auswirkung aber nicht ausgeschlossen werden kann, müsste auch die börsenrechtliche bzw. die Abwicklung nach Fusionsgesetz sowie die potenziellen Folgen für den Aktienwert eingehend geprüft werden.

Durch die Beschränkung der Bundesbeteiligung auf die Tochtergesellschaft Swisscom Schweiz AG wäre die restliche Holding angesichts des Wegfalls des spezialrechtlich definierten Tätigkeitsfeldes gemäss TUG und der politisch bedingten Risikoaversion des bisherigen Mehrheitseigners flexibler in der Aufnahme von Kooperationen und der Verfolgung internationaler Geschäfte. Gleichzeitig würden die Wachstumsperspektiven der neuen «Swisscom Schweiz» gemindert, weil die erwartete Erosion des Kerngeschäfts nicht mehr durch eine Expansion in andere profitable Geschäftsfelder kompensiert werden könnte.

Auswirkungen auf die öffentlichen Interessen des Bundes

Der Bund könnte bezogen auf die Bereiche der heutigen Swisscom (Schweiz) AG wie im Status quo seine sicherheitspolitischen Interessen in der Schweiz verfolgen, da er Mehrheitseigentümer eines integrierten Telekommunikationsanbieters in Schweizer Hand bliebe.

⁸⁸ Die Anforderungen für die finanzielle Berichterstattung von operativen Segmenten nach IFRS 8 sind weniger umfangreich als die Anforderungen für die Berichterstattung ganzer Aktiengesellschaften.

Fiskalpolitische Auswirkungen

Mit der Variante «Holding» würde der Bund das Risiko (aber auch die Chancen) des Auslandsgeschäfts eliminieren. Dies wäre prima facie der zentrale Vorteil gegenüber dem Status quo. Allerdings müsste der Bund in diesem Modell auf die angekündigte Dividendenerhöhung ab 2026 verzichten, die auf das Italiengeschäft zurückzuführen ist. Generell erwarten wir, dass die Dividende der Swisscom Schweiz aufgrund des Wegfalls des Cashflows aus dem Italiengeschäft sowie des gesättigten Marktes und der sinkenden Marktanteile in der Schweiz geringer ausfallen würde als die bisherige Dividende der Swisscom.

Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Effizienz

Investitions- und Innovationsanreiz

Es wäre vorstellbar, dass wenn die neue «Swisscom Schweiz» langfristig schrumpft, sie das heutige Investitionsniveau in die Netzinfrastruktur nicht aufrechterhalten kann. Wie in Abschnitt 3.2.2 erklärt, herrscht in der Schweiz aber ein funktionierender Infrastrukturwettbewerb und es können subsidiäre Förderinstrumente zur Bereitstellung hochwertiger Infrastrukturen eingesetzt werden, wo dies der Wettbewerb nicht tut. Aus volkswirtschaftlicher Sicht hängt die Bereitstellung von hochwertiger Infrastruktur und Innovation in der Schweiz folglich nicht mit der Bundesmehrheit zusammen, sodass in diesem Bereich gegenüber dem Status quo keine Verschlechterung zu erwarten ist.

Wettbewerbsneutralität

Der Bund würde in der Schweiz weiterhin eine Doppelrolle als Eigentümer und Gesetzgeber/Regulator einnehmen. Dies würde die gleichen Interessenskonflikte und Fragen der Wettbewerbsneutralität wie im Status quo mit sich bringen.

4.4 Fazit

Basierend auf unseren Ausführungen in Abschnitten 4.3.1 bis 4.3.5 fassen wir unsere Bewertung in **Tabelle 1** zusammen.

Die Analyse zeigt, dass nur die Handlungsoption «vollständiger Verkauf» das Anliegen der Wettbewerbsneutralität vollständig löst. Allerdings kann der Bund mit dieser Option seine sicherheitspolitischen Interessen nicht im gleichen Masse umsetzen wie im Status quo oder bei der Option «Holdinggesellschaft». Die Holdinggesellschaft kann die Risiken aus dem Italiengeschäft reduzieren (denen auch Chancen gegenüberstehen), geht aber mit substantziellen Transaktionsrisiken einher.

Zusammenfassend ist die Wahl der Handlungsoption eine Frage der politischen Prioritätensetzung. Werden die sicherheitspolitischen Interessen höher bewertet als die Wettbewerbsneutralität, ist die Beibehaltung des Status quo die beste Option. Wird hingegen der Wettbewerbsneutralität eine höhere Priorität eingeräumt, ist der vollständige Verkauf der Bundesmehrheit die optimale Handlungsoption. Sollen die Risiken aus nicht sicherheitsrelevanten Bereichen reduziert werden, kann die Variante «Holding» eine mögliche Option darstellen. Für eine abschliessende Einschätzung müssten aber, wie bereits oben erwähnt,

zumindes die genaue Strukturierung der neuen Holding und die damit einhergehenden Transaktionsrisiken vertieft werden. Zudem sollte das sicherheitspolitische Interesse des Bundes an der Swisscom von den zuständigen Akteuren in der Bundesverwaltung konkretisiert werden.

Tabelle 1: Zusammenfassung Variantenvergleich

	Status quo	Sperminorität	Vollständiger Verkauf	Netzgesellschaft	Holdinggesellschaft
Gewährleistung öffentliches Interesse					
Grundversorgung	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum
Hochwertige Infrastrukturen	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum	● Unabhängig von Eigentum	● Geringere Investitions- und Innovationsneigung zu erwarten	● Unabhängig von Eigentum
Sicherheitspolitische Interessen	● Sichergestellt	● Reaktives Modell	○ Keine direkte Kontrolle	● Bei Dienstleistungen nicht sichergestellt	● Sichergestellt
Volkswirtschaftliche Effizienz					
Wettbewerbsneutralität	○ Zielkonflikte vorhanden	○ Zielkonflikte vorhanden	● Sichergestellt	● Dienstleistungsbereich ok; im Netzbereich Zielkonflikte	○ Zielkonflikte vorhanden
Investitions- und Innovationsanreize	● Sichergestellt (Innerhalb Art. 3 TUG)	● Sichergestellt (Innerhalb Art. 3 TUG)	● Sichergestellt	● Im Netzbereich fraglich	● Sichergestellt, Investitionen auch ausserhalb des Tätigkeitsbereich nach Art. 3 TUG möglich
Fiskalpolitische Interessen und Transaktionsrisiken					
Tragbarkeit Transaktionsrisiken	● Keine Transaktionsrisiken	● Möglicher Abschlag auf Aktienpreis bei Verkauf	● Möglicher Abschlag auf Aktienpreis bei Verkauf	○ Hoch aufgrund Entflechtungsaufwand	○ Mindestens kurzfristig hoch aufgrund Verschuldungsstruktur
Tragbarkeit Unternehmerische Risiken	○ Italiengeschäft, Dividendenrisiko	● Italiengeschäft, Dividendenrisiko (reduziert gegenüber Status quo)	● Bund trägt keine unternehmerische Risiken	● Reduziert	● Dividendenrisiko im Kerngeschäft
Erwartete Einnahmen aus Beteiligung an Swisscom	● CHF 581 Mio. jährlich in Dividenden, Tendenz steigend	● Schuldzinsersparungen kleiner als entgangene Dividenden-einnahmen	● Schuldzinsersparungen kleiner als entgangene Dividenden-einnahmen	● Sinkende Dividende aufgrund Reduktion auf Wholesale-Umsätze, geringerer Verkaufserlös und Schuldenabbau	● Tendenz sinkende Dividendeneinnahmen aufgrund hoher Marktsättigung und Rückgang der Marktanteile in der Schweiz.

● erfüllt ● eher erfüllt ● eher nicht erfüllt ○ nicht erfüllt

5 Grundsatzfrage 3: Zweckdienlichkeit der Eignerstrategie

5.1 Fragestellung, Abgrenzung und Ansatz

Wie die bisherigen Analysen zeigen, kann die Beibehaltung der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom grundsätzlich weiterhin verhältnismässig sein, sofern der sicherheitspolitische Nutzen der Mehrheitsbeteiligung die damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen überwiegt. In diesem Fall stellt sich die dritte Grundsatzfrage:

Erfüllt die aktuelle Eignerstrategie des Bundes ihren Zweck noch hinreichend?

Es gilt zu bewerten, ob die aktuelle Eignerstrategie des Bundes im Rahmen seiner Mehrheitsbeteiligung an der Swisscom ihre Ziele nach wie vor erreicht oder ob es einer Neuausrichtung bedarf.

Unter dem Begriff Eignerstrategie wird ein den strategischen Zielen und der Unternehmensstrategie vorgelagertes Gesamtkonzept des Staates verstanden. Nebst den Grundzügen des Steuerungsmodells formuliert die Eignerstrategie die allgemeinen Beweggründe für das Eigentum an Staatsunternehmen oder staatlichen Einheiten. Grundlegende, auf Langfristigkeit angelegte, verbindliche Elemente werden in Gesetzen und Ausführungsbestimmungen verankert. Als dynamisches und mittelfristiges Steuerungselement nutzt der Bundesrat die strategischen Ziele. Diese beschreiben die Ziele des Bundes, die er mit seiner Beteiligung an den verselbständigten Unternehmen erreichen will. Der Verwaltungsrat der Unternehmen informiert den Bundesrat sodann regelmässig über die Erreichung der strategischen Ziele. Als kurzfristiges Steuerungselement umfasst die Eignerstrategie auch noch die in der Regel vierteljährlich stattfindenden Eignerggespräche (Bundesrat, 2021b).

Nachfolgend wird für die Beantwortung der Grundsatzfrage 3 in erster Linie die **Zweckmässigkeit der strategischen Ziele** betrachtet. Allfällige Anpassung von Gesetzen und Ausführungsbestimmungen erscheinen nicht angebracht.

5.2 Bedeutung der Eignerstrategie

Wie in Abschnitt 2.2 dargelegt, erlaubt Eigentum ein abschliessendes Kontrollrecht über die Bereiche, die durch «unvollständige Verträge» nicht geregelt werden. Allerdings ist für den Bund die formale Intervention an der Generalversammlung mit Absetzung des Verwaltungsrats nur ultima ratio. Umso wichtiger ist es, dass der Bund als kontrollierender Eigentümer seine Ziele so formuliert, dass die Verantwortlichen innerhalb der Swisscom ihr Handeln danach ausrichten können. Der Bund hat mit der langfristig ausgerichteten Eignerstrategie und deren jährlichen Überprüfung sowie den Eignerggesprächen ein Instrument in der Hand, seine Interessen bei der Swisscom zu wahren. Die folgenden Überlegungen helfen, die Eignerstrategie zu optimieren.

Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass der Bund mit der Swisscom – vereinfacht gesagt – zwei sehr unterschiedliche Ziele verfolgt:

- Zum einen erwartet der Bund von der Swisscom, dass sie wie jedes börsenkotierte Unternehmen langfristig den Unternehmenswert steigert (strategisches Ziel 2.1). Dieses Ziel verfolgt die Swisscom auch mit Blick auf die anderen Aktionäre. Die Zielerfüllung ist vergleichsweise einfach messbar, und die Verantwortlichen können über monetäre Anreizverträge am Erfolg beteiligt werden.
- Zum anderen verfolgt der Bund als Eigentümer auch ein sicherheitspolitisches Interesse. Die Umsetzung dieses Zieles kann nur schwer beobachtet oder gar überprüft werden. Zudem besteht prima vista keine Möglichkeit, die Verantwortlichen bei Zielerfüllung am Erfolg zu beteiligen.

Bei dermassen unterschiedlichen Zielen bzw. Aufgaben besteht aus Sicht des Eigentümers die Gefahr, dass das überprüfbare Ziel in den Vordergrund gestellt wird (Holmström & Milgrom, 1991). Es muss daher ein Weg gefunden werden, die Anreize für die Verantwortlichen so auszugestalten, dass die unterschiedlichen Ziele beachtet und Zielkonflikte möglichst vermieden oder minimiert werden. Dies erfordert zunächst eine langfristige Sicht des Eigentümers. Um den Unternehmenswert langfristig zu steigern, wird die Swisscom zwangsläufig Sicherheitsvorfälle vermeiden wollen, die einen erheblichen Reputationschaden nach sich ziehen. Monetäre Anreizverträge, die sich an beobachtbaren Finanzkennzahlen orientieren, sollten daher auf den langfristigen Unternehmenserfolg ausgerichtet sein.

Zudem können Karriereanreize eine wichtige Rolle spielen: Die Verantwortlichen innerhalb einer Organisation schauen meist nicht nur auf ihre individuelle Vergütung, sondern berücksichtigen auch ihren Ruf bzw. ihre Reputation, die künftige Beförderungen und Beschäftigungsaussichten im privaten und öffentlichen Sektor erlauben (Tirole, 1994).

Karriereanreize sind dann besonders ausgeprägt, wenn die Verantwortlichen die Möglichkeit haben, durch ihr Handeln diejenigen, die für eine mögliche Beförderung verantwortlich sind, von ihren Fähigkeiten bzw. ihrem Talent zu überzeugen (Holmström, 1999). Im Gegensatz zu formalen (meist monetären) Anreizen können Karriereanreize auch über mehrere und aggregierte Ziele wirken. Da in einer dynamischen Welt das Verhalten von den Verantwortlichen über einen längeren Zeitraum von Bedeutung ist, ist es wichtig, dass alle involvierten (Eigentümer und Verantwortliche) die aggregierten Ziele im Sinne einer «Mission» für die Karriereentwicklung im Fokus haben (Dewatripont et al., 1999).⁸⁹ Tatsächlich kann die Fokussierung auf eine klar definierte Mission den Verantwortlichen helfen, so unterschiedliche Ziele wie Wertmaximierung und Sicherheitsinteresse optimal zu berücksichtigen.

Für die Ausgestaltung der Eignerstrategie bedeuten diese Überlegungen, dass auch eine informelle Mission Wirkung entfalten kann, sofern es gelingt, die Verantwortlichen in der Swisscom darauf zu fokussieren. Gleichzeitig muss deren Verhalten für diejenigen sichtbar

⁸⁹ Etwas technischer ausgedrückt, kann die Mission einen Fokuspunkt darstellen, der sicherstellt, dass sich in einem wiederholten Spiel ein gewünschtes Gleichgewicht einstellt; vgl. dazu (Tirole, 1994).

sein, die für mögliche Beförderung verantwortlich sind. Das bedeutet zum einen, dass, wenn die sicherheitspolitischen Interessen eine Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom rechtfertigen, diese Ziele in der Eignerstrategie einen klaren Fokus bilden sollten. Zum anderen sollte für die Beurteilung dieser Dimensionen zuständigen Experten, insbesondere das VBS, als Fachdepartement die Interessen des Eigentümers vertreten können. In diesem Zusammenhang kann auch den Eigergesprächen eine wichtige Rolle zukommen, da diese sicherstellen, dass die langfristige Mission einen Fokus darstellt.

Eine weitere Möglichkeit sicherzustellen, dass in öffentlichen Unternehmen unterschiedliche Ziele – z.B. Wertmaximierung und sicherheitspolitische Interessen – von den Verantwortlichen berücksichtigt werden, ist, die Kontrolle verschiedenen Departementen zu überlassen. Es ist eine Eigenheit öffentlicher Unternehmen, dass sie in der Regel sowohl einem Fachdepartement, aktuell dem UVEK, als auch dem EFD/EFV, Rechenschaft schuldig sind. Dies kann ebenfalls helfen, einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen zu schaffen (Tirole, 1994). Wenn aber sicherheitspolitische Interessen stärker ins Zentrum der Eignerstrategie rücken, wäre zu prüfen, wie das VBS als zuständiges Fachdepartement auch in die Formulierung und das Controlling der Eignerstrategie einbezogen werden könnte.

5.3 Beurteilung der aktuellen strategischen Ziele

Vor dem Hintergrund der obigen Erkenntnisse wird beurteilt, ob an den aktuellen strategischen Zielen des Bundes Anpassungsbedarf besteht. Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Anpassungsvorschläge findet sich in **Tabelle 4 in Anhang B**.

Die aktuellen strategischen Ziele enthalten Vorgaben, die die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz betreffen:

«1.2 Die Swisscom sorgt für den Ausbau und Betrieb einer zukunftsgerichteten und zuverlässigen Netz- und Informatikinfrastruktur unter Berücksichtigung der Marktbedürfnisse, der technologischen Entwicklung und der Sicherheit, insbesondere der Cyber-Sicherheit, des Fernmeldegeheimnisses, des Datenschutzes, und der ständigen Erreichbarkeit der Notrufzentralen.»⁹⁰

In diesem Abschnitt sind bereits die wichtigsten Aspekte enthalten, die die sicherheitspolitische Bedeutung der Telekommunikations- und Informationstechnologie aus heutiger Sicht betreffen. Unmittelbar besteht also in Bezug auf den Inhalt der Ziffer 1.2 in den strategischen Zielen des Bundes gegenüber der Swisscom kein Anpassungsbedarf. Weil aber diese Zielvorgabe aktuell den primären Grund für die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom darstellt, könnte entlang der Empfehlung von Lienhard et al. (2019) eine Priorisierung gegenüber den anderen in den strategischen Zielen enthaltenen Vorgaben

⁹⁰ Strategische Ziele des Bundesrats für die Swisscom AG 2022–2025, Abs. 1.2. Siehe <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/swisscom/strategische-ziele.html> [02.09.2024].

explizit gemacht werden. Zudem könnte der Abschnitt mit einer übergeordneten Generalklausel eingeführt werden:

«Die Swisscom beachtet die sicherheitspolitischen Interessen des Bundes.»

Dies würde auch die Transparenz gegenüber den Minderheitsaktionären der Swisscom erhöhen. Im Hinblick auf den Interessenskonflikt zwischen den sicherheitspolitischen Interessen des Bundes und der Maximierung des Unternehmenswertes ist weiter zu erwähnen, dass die aktuellen strategischen Ziele vorschreiben, dass variable Vergütungsanteile den langfristigen Erfolg der Swisscom berücksichtigen sollten.⁹¹ Diese Zielvorgabe wird auch weiterhin notwendig sein.

In der aktuellen Ausgestaltung der strategischen Ziele wird der Swisscom vorgeschrieben, dass sie sich um zukünftige Grundversorgungskonzessionen bewirbt:

«1.3 Die Swisscom leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erschliessung von allen Regionen der Schweiz mit Mobilfunk- und Hochbreitbandinfrastruktur. Sie bewirbt sich um zukünftige Grundversorgungskonzessionen.»

Die Analyse in Abschnitt 3.2.1 kommt indes zum Schluss, dass das Eigentum des Bundes nicht notwendig ist, um die Grundversorgung im gesetzlich geforderten Umfang und in der geforderten Qualität sicherzustellen. Selbst wenn sich kein Telekommunikationsdienstleister für die Grundversorgungskonzession bewirbt, kann der Regulator die Swisscom zur Bereitstellung der Grundversorgung heranziehen (Art. 14 Abs. 4 FMG). Es bedarf also keiner zusätzlichen Vorgabe des Eigners. Allerdings wird die Swisscom aufgrund ihrer Marktdurchdringung und Netzabdeckung auch in der Zukunft die designierte Grundversorgungskonzessionärin sein. Um diese Erwartungshaltung transparent gegenüber den Minderheitsaktionären darzustellen, kann es dennoch angezeigt sein, an diesem Ziel festzuhalten. In jedem Fall sollte aber klar dargestellt werden, dass eine Bewerbung um die Grundversorgungskonzession ein untergeordnetes strategisches Ziel darstellt.

Des Weiteren werden in den strategischen Zielen Vorgaben zum Dienstleistungsangebot der Swisscom gemacht. Ziffer 1.4 lautet:

«1.4 Die Swisscom entwickelt, produziert und vermarktet erfolgreich Dienste in den konvergierenden Märkten Telekommunikation, Informationstechnologie, Rundfunk, Medien und Unterhaltung und leistet damit einen Beitrag zur Digitalisierung aller Regionen in der Schweiz.»

Zu diesem Zweck strebt die Swisscom mit ihrem Angebot folgende Hauptziele an:

⁹¹ Strategische Ziele des Bundesrates für die Swisscom AG 2022 – 2025, Abs. 3.3. Siehe <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/swisscom/strategische-ziele.html> [02.09.2024].

a. Privatkundinnen und -kunden: Gestaltung eines kundengerechten Angebots und Halten der Marktführerschaft im nationalen Markt für Konnektivität betreffend Telefonie, Breitband und Fernsehen;

*b. Gross- und KMU-Kunden: Gestaltung eines kundengerechten Angebots für nationale und internationale Bedürfnisse sowie Aufbau und Halten einer **bedeutenden Marktposition im Geschäftskundenmarkt für konvergente Kommunikations- und IT-Dienstleistungen.**»*

Die beschriebenen Dienstleistungen der Swisscom sind grundsätzlich mit der geltenden Auslegung von Art. 3 TUG kompatibel.⁹² Es stellt sich aber die Frage, ob konkrete Dienste in der Eignerstrategie erwähnt werden sollten. Das Tätigkeitsfeld der Swisscom wird über das Gesetz definiert. Daher wird die explizite Erwähnung des TUG-Zweckartikels in Ziffer 1.4 der strategischen Ziele empfohlen. Dies würde den Verwaltungsrat der Swisscom explizit verpflichten, die Konformität ihrer (neuen) Geschäftstätigkeiten mit dem TUG-Zweckartikel zu prüfen und gegenüber dem Eigner im Rahmen seiner regulären Berichterstattung zu den strategischen Zielen offen zu legen. Gleichzeitig müsste der Mehrheitseigentümer nicht mehr einzelne Geschäftsfelder der Swisscom vorgeben, sondern dies in die Verantwortung des Verwaltungsrates stellen.

Die Vorgabe der «Marktführerschaft» sowie der «bedeutenden Marktposition» im Privat- und Geschäftskundensegment ist aus wettbewerbspolitischer Sicht problematisch. Wie in Abschnitt 3.3 dargelegt, ist davon auszugehen, dass durch die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom Wettbewerbsverzerrungen vorliegen. Zielkonflikte zwischen Eigner und Regulator sind unvermeidbar. Diese sind so weit wie möglich zu minimieren, weshalb auf explizite Vorgaben zur Marktstellung der Swisscom verzichtet werden sollte.

Schliesslich lautet Ziffer 1.5 der strategischen Ziele

«1.5 Die Swisscom verfolgt in Italien mit Fastweb eine Strategie, die auf die langfristige Schaffung eines positiven Wertbeitrags ausgerichtet ist.»

In Zukunft sollte dieses Ziel auch die Akquisition von Vodafone Italia berücksichtigen. Dies könnte erreicht werden, indem eine allgemeinere Formulierung des Ziels gewählt wird, beispielsweise, dass die Swisscom in Italien eine Strategie verfolgt, die auf die langfristige Schaffung eines positiven Wertbeitrags ausgerichtet ist.

5.4 Fazit

Die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom erscheint heute gemäss den Aussagen der Vertreter der Sicherheitsinteressen des Bundes am ehesten aufgrund ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung und der von der Swisscom betriebenen kritischen Infrastruktur verhältnismässig. Gleichzeitig ist die Swisscom ein börsenkotiertes Unternehmen, das nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt wird und dessen Gewinnorientierung im

⁹² Siehe auch Abschnitt 2.1 für eine Diskussion der Auslegung von Art. 3 TUG.

Interesse der (Minderheits-)Aktionäre liegt. Für den Bund stellt sich dabei das Problem, dass sich die Erreichung dieser beiden Ziele sehr unterschiedlich kontrollieren lässt und deshalb für die Swisscom starke Anreize bestehen, primär die monetär messbaren Ziele zu verfolgen.

In diesem Zusammenhang kommt der Eignerstrategie eine wichtige Rolle zu. Gerade weil die Zielerreichung im sicherheitspolitischen Bereich nur schwer messbar ist, sollten die sicherheitspolitischen Ziele explizit in die Eignerstrategie aufgenommen werden, damit sie als langfristige «Mission» allen Verantwortlichen bewusst und bekannt sind. Zudem kann die Eignerstrategie wichtige Vorgaben über für die monetären Anreizsysteme innerhalb der Swisscom festsetzen, nämlich dass diese vom langfristigen Unternehmenserfolg abhängig gemacht werden. Die Priorisierung von sicherheitspolitischen Zielen gegenüber anderen Zielvorgaben sollte in zukünftigen Iterationen der strategischen Ziele des Bundes für die Swisscom klar ersichtlich sein. Zudem sollte ein stärkerer Einbezug des VBS in die Formulierung und das Controlling der Eignerstrategie geprüft werden.

6 Referenzen

- Aghion, Philippe & Holden, Richard (2011). *Incomplete Contracts and the Theory of the Firm: What Have We Learned over the Past 25 Years?*. Journal of Economic Perspectives, 25 (2): 181–197.
- BAKOM (2023). *Der schweizerische Fernmeldemarkt im internationalen Vergleich: Synthese der deskriptiven Analyse*.
- BEREC (2020). *Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband internet access service*.
- Bundesrat (2001). *Sicherheitsinteressen der Schweiz an Rundfunk- und Telekommunikations-Infrastrukturen in ausserordentlichen Lagen*. Bericht des Bundesrates an die Sicherheitspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte vom 30. November 2001.
- Bundesrat (2014). *Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmeldemarkt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen*. Bericht des Bundesrates vom 19.11.2014 in Erfüllung des Postulats 13.3009.
- Bundesrat (2017). *Staat und Wettbewerb Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4172 und 15.3880.
- Bundesrat (2021a). *Sicherheitspolitik der Schweiz*. Bericht des Bundesrates.
- Bundesrat (2021b). *Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 18.4274.
- Bundesrat (2023a). *Bericht Hochbreitbandstrategie des Bundes*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 21.3461.
- Bundesrat (2023b). *Kurzbericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele im Jahr 2022*.
- Bundesrat (2023c). *Digitale Infrastruktur. Geopolitische Risiken minimieren*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 20.3984.
- Bundesrat (2024). *Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Art. 3a FMG.
- Coase, Ronald (1937). *The Nature of the Firm*. *Economica*, 4(16): 386-405.
- Cramton, Peter; Kwerel, Evan; Rosston, Gregory & Skrzypacz, Andrzej (2011). *Using spectrum auctions to enhance competition in wireless services*. *Journal of Law and Economics*, 54(4).
- Dewatripont, Mathias; Jewitt, Ian, & Tirole, Jean (1999). *The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies*. *The Review of Economic Studies* 66(1), 199–217.
- EFD (2010). *Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements zur Bundesbeteiligung an Swisscom*.
- EFV (2021). *Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze*.

- EFV (2024). *Voranschlag 2025 mit IAFP 2026–2028 der Verwaltungseinheit EFD*. Band 2: 21.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2021). *Prüfung der Schlüsselprojekte Werterhalt Polycom 2030 und Nationales sicheres Datenverbundsystem sowie des Projektes Mobiles breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem*. EFK-21539.
- Europäische Kommission (2010). *Gestaltung der digitalen Zukunft Europas*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2020) 67 final.
- Grossman, Sanford J. & Hart, Oliver D. (1986). *The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration*. *Journal of Political Economy*, 94(4): 691–719.
- Hart, Oliver (2017). *Incomplete Contracts and Control*. *American Economic Review* 2017, 107(7): 1731–1752.
- Hart, Oliver D.; Schleifer, Andrei & Vishny, Robert W. (1997). *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1127–61.
- Holmström, Bengt & Milgrom, Paul (1991). *Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design*. *Journal of Law, Economics and Organization*, 7: 24–52.
- Holmström, Bengt (1999). *Managerial Incentive Problems: A Dynamic Perspective*. *The Review of Economic Studies*, 66(1): 169–82.
- Lienhard, Andreas; Rieder, Stefan; Sonderegger, Roger W.; Ladner, Andreas; Höchner, Claudia; Ritz, Manuel & Roose, Zilla (2019). *Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen*. Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung.
- Meggison, William, L. & Netter, Jeffrey M. (2001). *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*. *Journal of Economic Literature*, 39 (2): 321–389.
- OECD (2012). *Competitive Neutrality - Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*.
- OECD (2015, 2017, 2019, 2022, 2024). *OECD Economic Surveys: Switzerland*. OECD Publishing, Paris.
- Rey, Patrick & Salant, David J. (2017). *Auctions for Essential Inputs*. SSRN Working Paper.
- Salant, David J. & Ershov, Daniel (2022). *Auctions and Mobile Market Competition: Evidence from European 4G Auctions*. SSRN Working Paper.
- Schmitz, Patrick W. (2000). *Partial Privatization and Incomplete Contracts: The Proper Scope of Government Reconsidered*. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 57(4): 394–411
- Shleifer, Andrei (1998). *State versus Private Ownership*. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 133–150.
- Tirole, Jean (1994). *The Internal Organization of Government*. *Oxford Economic Papers*, 1994, 46: 1–29.

VBS (2024). *Nationales mobiles Sicherheitskommunikationssystem (MSK)*. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 26.6.2024.

WIK (2021). *Ausgestaltung und Umsetzung eines Universaldienstregimes in anderen Ländern*. WIK Diskussionsbeitrag Nr. 474.

Williamson, Oliver E. (1971). *The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations*. *American Economic Review*, 61(2): 112–23.

A Anhang Tätigkeiten Swisscom

A.1 Produktportfolio und Betriebssegmente der Swisscom

Wie wir in Abschnitt 2.3 erklären, teilt die Swisscom ihre Geschäftsaktivitäten in drei Segmenten auf: Swisscom Schweiz, Fastweb, und übrige operative Segmente. Wir erklären im Folgenden die Produkte und Dienstleistungen dieser drei Segmente.

A.1.1 Swisscom Schweiz

Die Swisscom teilt ihre Produkte und Dienstleistungen innerhalb der Schweiz sowohl nach Geschäftsgruppen als auch nach Produktgruppen auf. Die Geschäftsgruppen sind wie folgt definiert:

- **Residential Customers:** In diesem Segment bietet die Swisscom Internet-, TV-, Telefonie- und Mobilfunkangebote an. Kunden können alle vier Produkte gebündelt oder einzeln über die Hauptmarke Swisscom Blue abonnieren. Zudem bietet die Swisscom über ihre Zweit- und Drittmarken (Wingo, M-Budget, Coop-Mobile) weitere, günstigere Angebote für Internet, Telefonie und Mobilfunk an.
- **Business Customers:** Dieses Segment umfasst einerseits klassische Telekommunikationslösungen wie Mobilfunk und Internet, andererseits auch spezialisierte ICT-Produkte wie Cloud-, IoT- und SAP-Lösungen, Sicherheitslösungen und AI-Consultingprodukte.
- **Wholesale:** Dieses Segment bietet anderen Telekommunikationsanbietern Zugang zum Festnetz und Mobilfunknetz der Swisscom.
- **Infrastructure & Support:** Dieser Bereich plant, betreibt und unterhält die Netz- und IT-Infrastruktur der Swisscom in der Schweiz.

Die Swisscom bietet in diesen Geschäftsgruppen verschiedene Produktgruppen an, wie **Tabelle 2** darstellt.

Tabelle 2: Produkte und Dienstleistungen nach Geschäftssegment

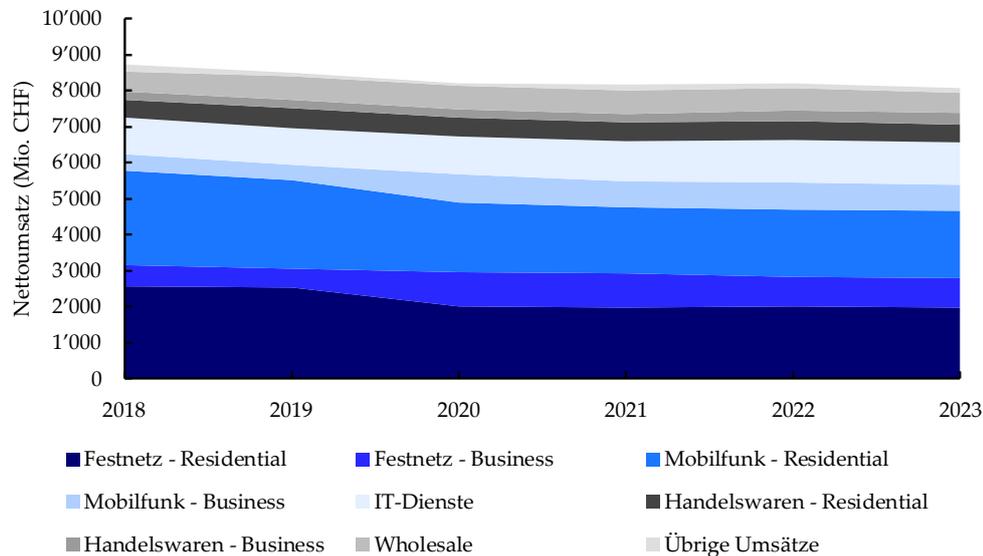
	Residential Customers	Business Customers	Wholesale	Infrastructure & Support
Festnetz	■			
Mobilfunk	■			
IT-Dienste		■		
Handelswaren	■			
Wholesale			■	
Übrige Umsätze	■			■

Anmerkung: IT-Dienstleistungen umfassen Beratung, Umsetzung und Betrieb von Kommunikationsinfrastrukturen für Geschäftskunden. Handelswaren umfassen den Verkauf von Mobilfunk- und Festnetzgeräten sowie sonstigem Zubehör für Privat- und Geschäftskunden.

Quelle: Swiss Economics Darstellung, gestützt auf Geschäftsberichte der Swisscom.

In **Abbildung 6** zeigen wir die Beiträge dieser Produktgruppen und deren Kunden zum Nettoumsatz der Swisscom Schweiz an.

Abbildung 6: Zusammensetzung des Nettoumsatzes der Swisscom Schweiz



Anmerkung: Die Verschiebung von Umsätzen von Residential zu Business im Jahr 2019 ist auf eine Anpassung der Swisscom Rechnungslegung zurückzuführen. Die Swisscom hat zum 1. Januar 2020 die Privat- und Geschäftskundensegmente neu definiert und die Telekommunikations- und IT-Dienstleistungen für KMUs (zuvor als Privatkunden eingestuft) im Geschäftssegment ausgewiesen.

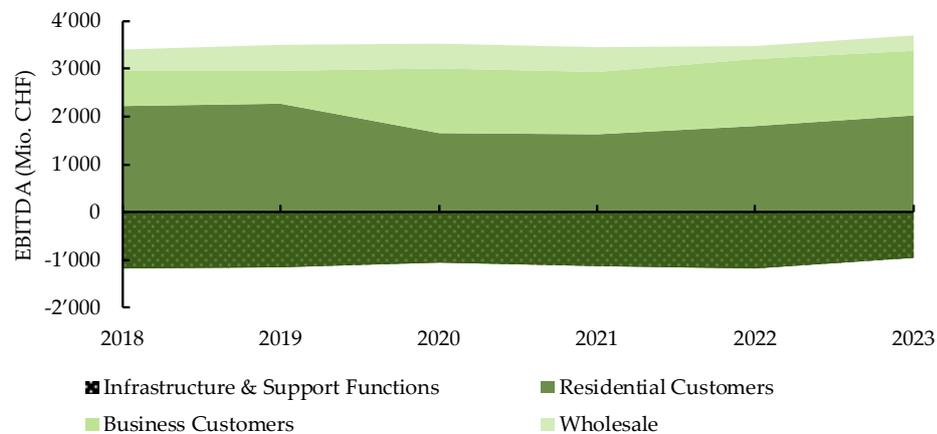
Quelle: Swiss Economics Darstellung, gestützt auf Geschäftsberichte der Swisscom.

Aus dieser zeitlichen Entwicklung können wir folgendes beobachten:

- Das Segment Residential Customers ist das umsatzstärkste Segment,
- Die Produkte und Dienstleistungen im Telekommunikationsbereich (Festnetz und Mobilfunk) sind die umsatzstärksten Angebote, und
- Es gibt über die Zeit keine wesentlichen Verschiebungen oder Verdrängungen zwischen den Segmenten bzw. Angeboten.

Ein ähnliches Bild können wir bei der Entwicklung des Segmentergebnisses vor Abschreibungen sehen, wie **Abbildung 7** darstellt.

Abbildung 7: Zusammensetzung des Betriebsergebnisses vor Abschreibungen (E-BITDA) der Swisscom Schweiz



Anmerkung: Die Swisscom Schweiz veröffentlicht keine Betriebsergebnisse für einzelne Produkte.

Die Verschiebung von Umsätzen von Residential zu Business im Jahr 2019 ist auf eine Anpassung der Swisscom Rechnungslegung zurückzuführen. Die Swisscom hat zum 1. Januar 2020 die Privat- und Geschäftskundensegmente neu definiert und die Telekommunikations- und IT-Dienstleistungen für KMUs (zuvor als Privatkunden eingestuft) im Geschäftssegment ausgewiesen.

Der Beitrag zum Betriebsergebnis vor Abschreibungen der Residential Customers entspricht der gesamten dunkelgrünen Fläche (einschliesslich der Schattierungen).

Quelle: Swiss Economics Darstellung, gestützt auf Geschäftsberichte der Swisscom.

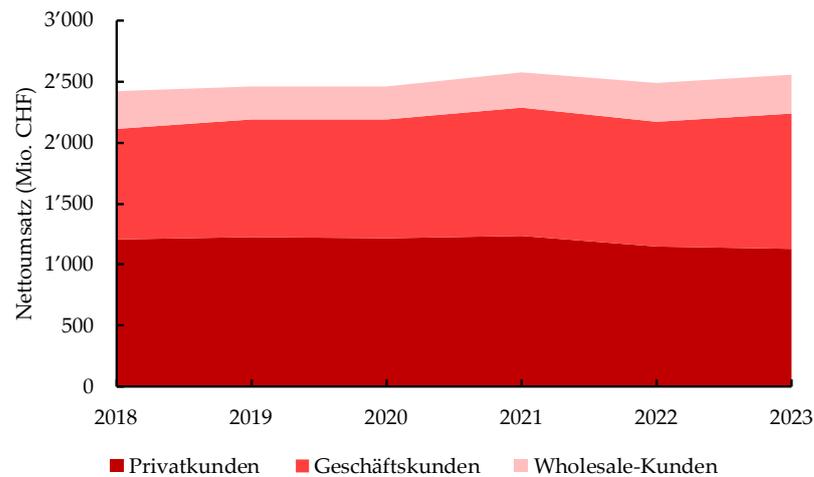
Die Swisscom erfasst keine separaten Daten zum Ergebnis der Produkte und Dienstleistungen der Grundversorgung.

A.1.2 Fastweb

Durch ihre Tochtergesellschaft Fastweb bietet die Swisscom Breitband- und Mobilfunkdienstleistungen für Privat-, Geschäfts- und Wholesale-Kunden in Italien an. Das Angebot umfasst Telefonie-, Breitband- und Mobilfunkdienste. Zudem bietet Fastweb für Geschäftskunden ICT-Lösungen an.

Abbildung 8 zeigt den Umsatzbeitrag der Kundengruppen von Fastweb. Wir können feststellen, dass Geschäfts- und Privatkunden eine etwa gleichbedeutende Rolle spielen.

Abbildung 8: Zusammensetzung des Nettoumsatzes von Fastweb

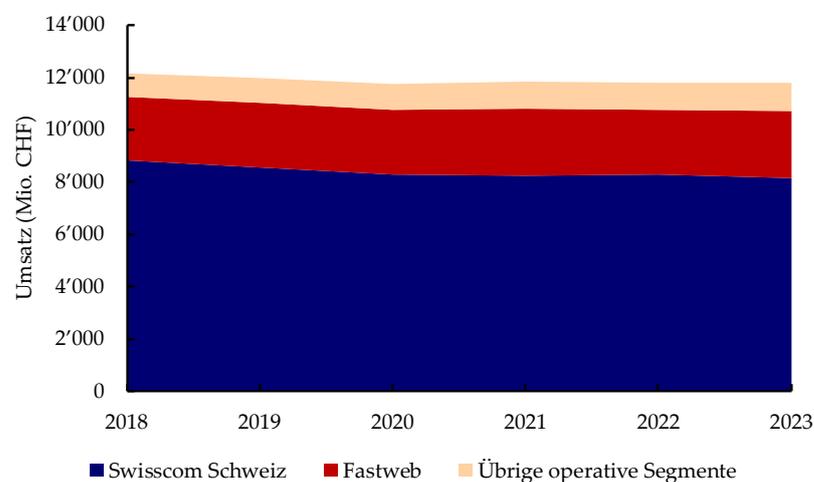


Quelle: Swiss Economics Darstellung, gestützt auf Geschäftsberichte der Swisscom.

A.1.3 Übrige operative Segmente

Die Swisscom veröffentlicht für die übrigen operativen Segmente keine Aufschlüsselung des Umsatzes, was möglicherweise auf die geringere Grösse dieser Segmente im Vergleich zu Swisscom Schweiz und Fastweb zurückzuführen ist. **Abbildung 9** und **Abbildung 10** zeigen den Umsatz- bzw. Ergebnisbeitrag der drei Segmente auf.

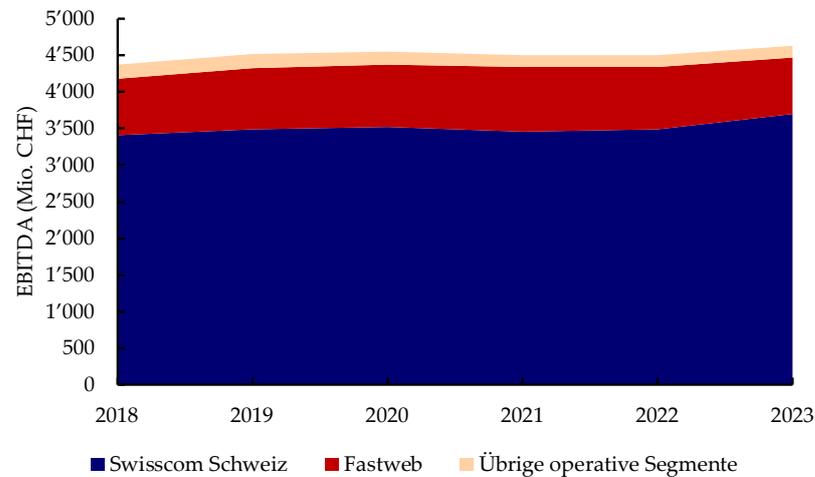
Abbildung 9: Zusammensetzung des Umsatzes von Swisscom



Anmerkung: Aufgrund der Intersegment-Eliminierungen könnten geringfügige Unterschiede in den dargestellten Umsatzzahlen der Segmente in dieser Abbildung im Vergleich zu Abbildung 7 auftreten.

Quelle: Swiss Economics Darstellung, gestützt auf Geschäftsberichte der Swisscom.

Abbildung 10: Zusammensetzung des Betriebsergebnisses vor Abschreibungen (E-BITDA) von Swisscom



Anmerkung: Aufgrund der Intersegment-Eliminierungen könnten geringfügige Unterschiede in den dargestellten Ergebniszahlen der Segmente in dieser Abbildung im Vergleich zu Abbildung 6 und Abbildung 8 auftreten.

Quelle: Swiss Economics Darstellung, gestützt auf Geschäftsberichte der Swisscom.

Die übrigen operativen Tätigkeiten der Swisscom tragen 8 bzw. 4 Prozent zum Umsatz bzw. Betriebsergebnis bei.

A.2 Beteiligungen der Swisscom

Tabelle 3: Übersicht Beteiligungen Swisscom

Gesellschaft	Sitz	Bereich	Kapital- und Stimmrechtsanteil in %	Segment innerhalb Swisscom
Schweiz				
adapt solutions ag	Lindau	Digitalisierung	100	SCS
AdUnit AG	Zürich	Online Werbung		UEB
Ajila AG	Sursee	Digitalisierung	60	UEB
Artificialy SA	Lugano	KI	18	UEB
Audio-Video G+M AG	St . Gallen	Videoüberwachungssysteme	100	UEB
autoSense AG	Zürich	Mobilitätslösungen	33	UEB
Axept Business Software AG	St . Gallen	Digitalisierung	100	SCS
Axept Business Software AG (St . Gallen)	St . Gallen	Digitalisierung	100	SCS
Blue Entertainment AG	Zürich	Fernsehprogramm / Entertainment	100	SCS
cablex AG	Muri bei Bern	Infrastruktur	100	UEB
Credit Exchange AG	Zürich	Hypothekenanbieter	15	UEB
daura AG	Zürich	E-Banking		UEB
easysim AG	Zürich	Sicherheit	100	UEB
ecmt AG	Embrach	Risiko- und Krisenmanagement	20	UEB
Entertainment Programm AG	Volketswil	Fernsehprogramm / Entertainment	33	SCS
finnova AG Bankware	Lenzburg	Digitalisierung / E-Banking	9	SCS
Global IP Action AG	Freienbach	IP Schutz	33	UEB
Innovative Government AG	Freienbach	Weblösungen	90	UEB
Innovative Web AG	Freienbach	Weblösungen	90	UEB
Innovative Web Marketing & Service AG	Zürich	Weblösungen		UEB
itnetX (Switzerland) AG	Rümlang	Microsoft Cloud	100	SCS
JLS Digital AG	Luzern	Digitalisierung	100	SCS
MTF Solutions AG	Ittigen	Digitalisierung	100	SCS
Provis AG	Lindau	Bauprojektmanagement	100	SCS
SportPass (Schweiz) AG	Zürich	Sportvermarktung	25	UEB
Swisscom Broadcast AG	Ittigen	Sicherheit	100	UEB
Swisscom Digital Technology AG	Lausanne	Digitalisierung	100	SCS
Swisscom Directories AG	Zürich	Online Verzeichnis	100	UEB
Swisscom Immobilien AG	Ittigen	Immobilienverwaltung	100	SCS
Swisscom IT Services Finance Custom Solutions AG	Olten	E-Banking	100	SCS
Swisscom RE AG	Ittigen	Rückversicherung	100	SCS
Swisscom (Schweiz) AG	Ittigen	Telekommunikation	100	SCS
Swisscom Services AG	Ittigen	Contact-Center-Lösungen	100	SCS
Swisscom Trust Services AG	Zürich	E-Signatur und Online Identifikation	100	UEB
Swisscom Ventures AG	Ittigen	Venture Capital	100	UEB
United Security Provider AG	Bern	Cybersecurity	100	SCS
Worklink AG	Bern	Career Coaching	100	SCS
Deutschland				
Swisscom Telco GmbH	Leipzig	Telekommunikation	100	UEB
Frankreich				
SoftAtHome SA	Colombes	Smart home Lösungen	10	SCS
Grossbritannien				
Ajila UK Ltd	London	Digitalisierung		UEB
Italien				
7Layers S .r .I .	Florenz	Sicherheit	70	FWB
Fastweb S .p .A .	Mailand	Telekommunikation	100	FWB
Fastweb Air S .r .I .	Mailand	Telekommunikation	100	FWB
Swisscom Italia S .r .I .	Mailand	Telekommunikation	100	UEB
Lettland				
Swisscom DevOps Latvia SLA	Riga	Innovation	100	SCS
Liechtenstein				
Swisscom Re AG	Vaduz	Rückversicherung		SCS
Luxemburg				
DTF GP S .A .R .L	Luxemburg	k.A.	100	UEB
DTF GP II S .A .R .L	Luxemburg	k.A.	100	UEB
Digital Transformation Fund Carried Partner SCSp	Luxemburg	k.A.	100	UEB
Digital Transformation Fund Initial Limited Partner SCSp	Luxemburg	k.A.	100	UEB
Niederlande				
NGT International B .V .	Capelle a/d IJssel	Innovation	100	SCS
Swisscom Finance B .V .	Rotterdam	Anleihenherausgeber EU	100	UEB
Österreich				
Swisscom IT Services Finance SE	Wien	Trust service provider	100	UEB
Spanien				
Webtiser Spain SA	Madrid	Innovation	100	SCS
USA				
Swisscom Cloud Lab Ltd	Delaware	Innovation	100	UEB

Anmerkung: SCS = Swisscom Schweiz, UEB = Übrige operative Segmente, FWB = Fastweb.

Quelle: Swisscom Geschäftsbericht (2023) und Swiss Economics Recherche.

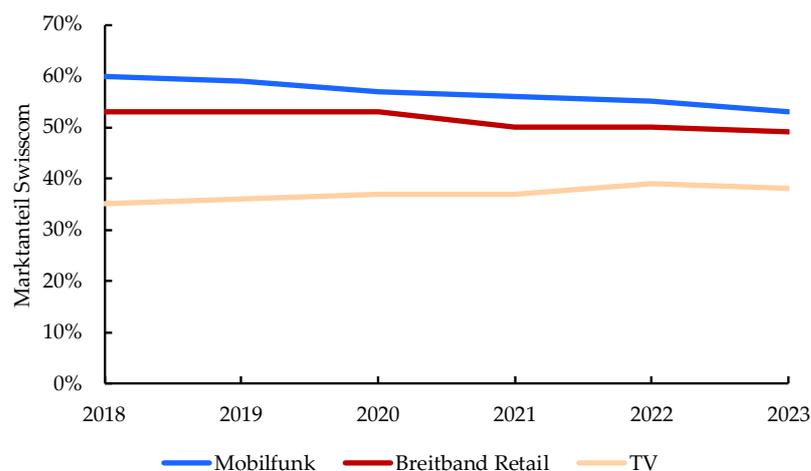
A.3 Marktanteile der Swisscom

Wie wir in Abschnitt 2.3 beschreiben, hat Swisscom sowohl im schweizerischen als auch im italienischen Markt eine starke Marktposition. Im Folgenden stellen wir die Entwicklung der Marktanteile im Zeitverlauf detailliert dar.

Schweizerischer Markt

Swisscom weist im schweizerischen Telekommunikationsmarkt bedeutende, jedoch leicht rückläufige Marktanteile auf, wie **Abbildung 11** zeigt.

Abbildung 11: Marktanteile der Swisscom im Schweizer Telekommunikationsmarkt



Quelle: Swiss Economics Darstellung, gestützt auf Swisscom Geschäftsberichte.

Die restlichen Marktanteile im Schweizer Telekommunikationsmarkt verteilen sich hauptsächlich auf Salt und Sunrise.

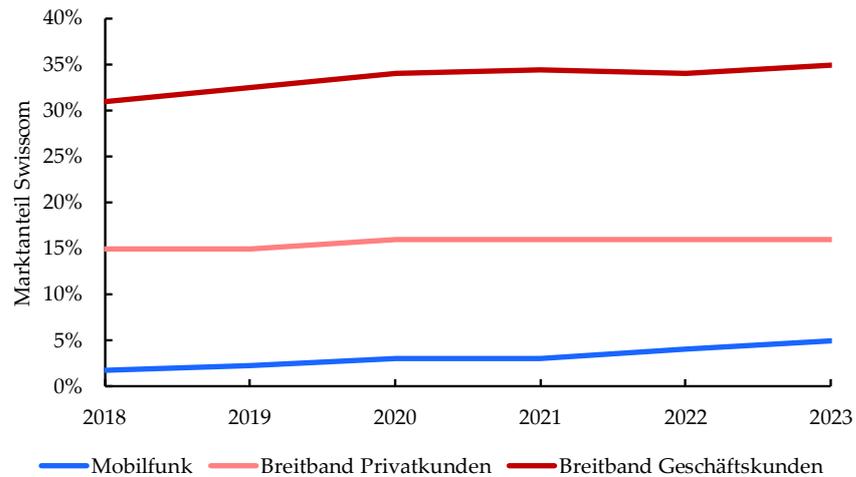
Der Schweizer Markt für IT-Dienstleistungen ist deutlich fragmentierter als der Telekommunikationsmarkt. Dennoch nimmt Swisscom auch im Markt für IT-Dienstleistungen eine starke Position ein mit einem Marktanteil von 9.8 Prozent im Jahr 2023.⁹³

Italienischer Markt

Im italienischen Markt nimmt Swisscom mit Fastweb ebenfalls eine wettbewerbsfähige Position ein. Besonders im Breitbandmarkt für Geschäftskunden profitiert Fastweb von Marktanteilen über 30 Prozent. Im Mobilfunkmarkt hingegen ist der Marktanteil aufgrund des intensiven Preiswettbewerbs sehr gering. Abbildung 12 zeigt die zeitliche Entwicklung der Marktanteile von Fastweb.

⁹³ Swisscom veröffentlicht keine öffentlichen Zahlen zum Marktanteil im IT-Dienstleistungsmarkt. Zur Bestimmung des angegebenen Marktanteils haben wir das Verhältnis des Gesamtumsatzes im IT-Dienstleistungsmarkt in der Schweiz zum Umsatz der IT-Dienstleistungen von Swisscom berechnet.

Abbildung 12: Marktanteile von Fastweb im italienischen Telekommunikationsmarkt



Anmerkung: Da Swisscom im Geschäftsbericht den Marktanteil im Bereich Breitband für Geschäftskunden im Jahr 2019 nicht veröffentlicht, interpolieren wir diesen Wert. Die Marktanteile von Fastweb im Mobilfunkbereich leiten wir aus dem Verhältnis der Anzahl SIM-Karten von Fastweb zur Gesamtzahl in Italien in den Jahren 2018 und 2019 ab, da Swisscom diese Anteile in den Geschäftsberichten nicht offenlegt.

Quelle: Swiss Economics Darstellung, gestützt auf Swisscom Geschäftsberichte.

B Anhang Änderungsvorschlag strategische Ziele

Tabelle 4: Änderungsvorschlag strategische Ziele

Strategische Ziele	Änderungsvorschlag
1 Strategische Schwerpunkte	
Der Bundesrat erwartet von der Swisscom Folgendes:	-
1.1 Die Swisscom wird betriebswirtschaftlich geführt, ist wettbewerbsfähig und kundenorientiert.	-
	1.1a Die Swisscom beachtet die sicherheitspolitischen Interessen des Bundes.
1.2 Die Swisscom sorgt für den Ausbau und Betrieb einer zukunftsgerichteten und zuverlässigen Netz- und Informatikinfrastruktur unter Berücksichtigung der Marktbedürfnisse, der technologischen Entwicklung und der Sicherheit des Landes, insbesondere der Cyber-Sicherheit, des Fernmeldegeheimnisses, des Datenschutzes, und der ständigen Erreichbarkeit der Notrufzentralen.	1.2 Die Swisscom sorgt für den Ausbau und Betrieb einer zukunftsgerichteten und zuverlässigen Netz- und Informatikinfrastruktur unter Berücksichtigung der Marktbedürfnisse, der technologischen Entwicklung und der Sicherheit des Landes, insbesondere der Cyber-Sicherheit, des Fernmeldegeheimnisses, des Datenschutzes, und der ständigen Erreichbarkeit der Notrufzentralen, und der internationalen Anbindung des Landes.
1.3 Die Swisscom leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erschliessung von allen Regionen der Schweiz mit Mobilfunk- und Hochbreitbandinfrastruktur. Sie bewirbt sich um zukünftige Grundversorgungskonzessionen.	1.3 Die Swisscom leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erschliessung von allen Regionen der Schweiz mit Mobilfunk- und Hochbreitbandinfrastruktur. Sie bewirbt sich um zukünftige Grundversorgungskonzessionen.
1.4 Die Swisscom entwickelt, produziert und vermarktet erfolgreich Dienste in den konvergierenden Märkten Telekommunikation, Informationstechnologie, Rundfunk, Medien und Unterhaltung und leistet damit einen Beitrag zur Digitalisierung aller Regionen in der Schweiz.	1.4 Die Swisscom entwickelt, produziert und vermarktet im Tätigkeitsbereich gemäss Art. 3 TUG erfolgreich Dienste in den konvergierenden Märkten Telekommunikation, Informationstechnologie, Rundfunk, Medien und Unterhaltung und leistet damit einen Beitrag zur Digitalisierung aller Regionen in der Schweiz.
Zu diesem Zweck strebt die Swisscom mit ihrem Angebot folgende Hauptziele an:	Zu diesem Zweck strebt die Swisscom mit ihrem Angebot folgende Hauptziele an:
a. <i>Privatkundinnen und -kunden:</i> Gestaltung eines kundengerechten Angebots und Halten der Marktführerschaft im nationalen Markt für Konnektivität betreffend Telefonie, Breitband und Fernsehen;	a. <i>Privatkundinnen und -kunden:</i> Gestaltung eines kundengerechten Angebots und Halten der Marktführerschaft im nationalen Markt für Konnektivität betreffend Telefonie, Breitband und Fernsehen;
b. <i>Gross- und KMU-Kunden:</i> Gestaltung eines kundengerechten Angebots für nationale und internationale Bedürfnisse sowie Aufbau und Halten einer bedeutenden Marktposition im Geschäftskundenmarkt für konvergente Kommunikations- und IT-Dienstleistungen.	b. <i>Gross- und KMU-Kunden:</i> Gestaltung eines kundengerechten Angebots für nationale und internationale Bedürfnisse sowie Aufbau und Halten einer bedeutenden Marktposition im Geschäftskundenmarkt für konvergente Kommunikations- und IT-Dienstleistungen.

<p>1.5 Die Swisscom verfolgt in Italien mit Fastweb eine Strategie, die auf die langfristige Schaffung eines positiven Wertbeitrags ausgerichtet ist.</p>	<p>1.5 Die Swisscom verfolgt in Italien mit Fastweb eine Strategie, die auf die langfristige Schaffung eines positiven Wertbeitrags ausgerichtet ist.</p>
<p>1.6 Die Swisscom verfügt über ein Unternehmensrisikomanagementsystem, das sich an der ISO-Norm 31002 orientiert, und ein Compliance-Management-System, das sich an der ISO-Norm 37301 orientiert.</p>	<p>-</p>
<p>1.7 Die Swisscom verfolgt im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten eine nachhaltige und ethischen Grundsätzen verpflichtete Unternehmensstrategie. Dabei kommt der Verminderung der Treibhausgasemissionen eine besondere Bedeutung zu. Sie trägt, wo dies betriebswirtschaftlich sinnvoll ist, bei ihrer Organisation den Anliegen der verschiedenen Regionen des Landes Rechnung.</p>	<p>-</p>
<p>2 Finanzielle Ziele</p>	
<p>Der Bundesrat erwartet von der Swisscom Folgendes:</p>	<p>-</p>
<p>2.1 Die Swisscom sichert und steigert langfristigen Unternehmenswert. Sie weist bezüglich Gesamttrendite, bestehend aus Dividendenausschüttung und Aktienkursentwicklung, eine Performance auf, die mit vergleichbaren Unternehmen in Europa Schritt hält.</p>	<p>-</p>
<p>2.2 Die Swisscom betreibt eine Dividendenpolitik, die dem Grundsatz der Stetigkeit folgt und eine im Vergleich mit anderen börsenkotierten Schweizer Unternehmen attraktive Dividendenrendite gewährleistet. Dabei berücksichtigt sie die Erfordernisse einer nachhaltigen Investitionstätigkeit, einer risikogerechten und branchenüblichen Eigenkapitalquote sowie eines jederzeit einfachen Zugangs zu den Kapitalmärkten.</p>	<p>-</p>
<p>2.3 Die Swisscom strebt eine Nettoverschuldung von höchstens 2,4 × EBITDA an; zeitweise Überschreitungen dieser Quote sind zulässig.</p>	<p>-</p>

3 Personalpolitische Ziele

Der Bundesrat erwartet von der Swisscom Folgendes: -

3.1 Die Swisscom verfolgt eine fortschrittliche und sozialverantwortliche Personalpolitik und entwickelt diese im Rahmen der Mitwirkungsrechte mit den Sozialpartnern zukunftsgerichtet weiter. Sie schafft durch ihren Führungsstil, ihre Personalentwicklung und ihre Kommunikation beim Personal Vertrauen. -

3.2 Die Swisscom gilt als attraktive Arbeitgeberin, um unternehmensintern und extern Talente zu identifizieren, zu gewinnen und längerfristig zu binden. Sie fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Vielfalt im Unternehmen. Insbesondere strebt sie an, die Geschlechterrichtwerte für grosse börsenkotierte Unternehmen mit Sitz in der Schweiz nach Ablauf der Übergangsfrist zu übertreffen, und schafft dafür die Voraussetzungen. -

3.3 Die Swisscom vergütet ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter markt- und leistungsgerecht. Die Festlegung und Berechnung der Vergütung basiert auf klaren und im Voraus festgelegten Kriterien. Variable Vergütungsanteile berücksichtigen den langfristigen Erfolg der Swisscom. -

3.4 Die Swisscom fördert durch nachhaltige Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen die berufliche Entwicklung, die Qualifikation und die Arbeitsmarktfähigkeit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und richtet diese auf die kommenden Bedürfnisse aus. Sie bietet eine zeitgemässe berufliche Grundbildung an. -

4 Kooperationen und Beteiligungen

Der Bundesrat erwartet, dass die Swisscom Kooperationen (Beteiligungen, Allianzen, Gründungen von Gesellschaften sowie andere Formen der Zusammenarbeit) nur eingeht, wenn sie zur nachhaltigen Steigerung des Unternehmenswerts beitragen. Kooperationen, die der Erschliessung von allen Regionen der Schweiz mit Mobilfunk- und Hochbreitbandinfrastruktur dienen, dürfen eingegangen werden, wenn damit der Unternehmenswert nachhaltig gesichert wird. Zudem erwartet der Bundesrat, dass die Kooperationen führungs-mässig gut betreut werden können und dem Risikoaspekt genügend Rechnung getragen wird. Im Ausland dürfen keine Beteiligungen an -

Telekommunikationsgesellschaften mit Grundversorgungsauftrag eingegangen werden. Andere Beteiligungen im Ausland sind möglich, wenn sie das Kerngeschäft im Inland unterstützen oder eine andere strategisch-industrielle Logik aufweisen.

5 Anpassung der strategischen Ziele

Der Bundesrat behält sich vor, bei Bedarf und nach Rücksprache mit der Swisscom Anpassungen der strategischen Ziele an das sich wandelnde Umfeld des Unternehmens vorzunehmen.

6 Berichterstattung

6.1 Der Bundesrat erwartet, dass die Swisscom einen Informationsaustausch mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes entsprechend den regelmässig stattfindenden Analysten- und Investorengesprächen pflegt. Der Gleichbehandlung der Aktionärinnen und Aktionäre wird dabei Rechnung getragen.

6.2 Der Verwaltungsrat der Swisscom erstattet dem Bundesrat nach Abschluss jedes Geschäftsjahrs Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele.