



Bern, 8. Dezember 2017

Staat und Wettbewerb

Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der
Postulate 12.4172 FDP-Liberale Fraktion vom
13.12.2012 und 15.3880 Schilliger vom
22.09.2015

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Tätigkeiten von staatsnahen Unternehmen auf Wettbewerbsmärkten	4
2.1.	Der Staat als Akteur auf Wettbewerbsmärkten	4
2.2.	Interessenkonflikte und Principal-Agent Problematik	7
2.3.	Nachteile für Staatsunternehmen	9
2.4.	Wettbewerbsverzerrungen	9
2.4.1.	Ursachen von Wettbewerbsverzerrungen.....	9
2.4.2.	Folgen von Wettbewerbsverzerrungen	11
3.	Möglichkeiten zum Umgang mit Wettbewerbsverzerrungen	13
3.1.	Rechtliche Voraussetzungen.....	13
	Exkurs: Glarnersach.....	13
3.2.	Grundprinzipien und Varianten	15
3.2.1.	Privatisierung	15
3.2.2.	Verbot oder Auslagerung einzelner Unternehmenstätigkeiten	18
3.2.3.	Das Konzept der «Wettbewerbsneutralität»	19
4.	Staatsnahe Unternehmen auf Wettbewerbsmärkten in der Schweiz	24
4.1.	Vom Bund beherrschte Unternehmen im Wettbewerb: Fallbeispiele	24
4.1.1.	Swisscom AG.....	24
4.1.2.	Die Schweizerische Post AG.....	30
4.1.3.	SBB AG.....	38
4.1.4.	RUAG Holding AG	43
4.2.	Von Kantonen und Gemeinden beherrschte Unternehmen im Wettbewerb.....	45
4.2.1.	Energie- und Verkehrssektor.....	46
4.2.2.	Gesundheitswesen und Finanzsektor.....	47
5.	Schlussfolgerung.....	47
6.	Anhänge.....	49
	Anhang 1: Wortlaut des Postulats 12.4172 FDP-Liberale Fraktion vom 13.12.2012 «Für eine freie Wirtschaftsordnung. Gegen Wettbewerbsverzerrung durch Staatsunternehmen»	49
	Anhang 2: Wortlaut des Postulats 15.3880 Schilliger vom 22.09.2015 «Konkurrenziert der Staat die Wirtschaft? Übersicht tut not»	49
	Anhang 3: Nicht abschliessende Liste der eingereichten parlamentarischen Interventionen im Zusammenhang mit den staatsnahen Unternehmen seit 2012.....	50
7.	Literaturverzeichnis	53

1. Einleitung

Der Staatsbesitz an Infrastrukturunternehmen ist oft historisch mit der Existenz von natürlichen Monopolen und der Bereitstellung von Grundversorgungsleistungen begründet. Staatsbetriebe¹ können auch aus wirtschaftlichen, steuertechnischen oder politischen Gründen entstanden sein (OECD, 2016).² Bei diesem Bericht soll es aber nicht um die Existenz staatlich beherrschter Unternehmen an sich gehen. Der Bericht sieht staatliche Unternehmen als gegeben an und analysiert die Wirkung ihres Handelns auf Wettbewerbsmärkten.

Allerdings ist zu präzisieren, dass die Intervention des Staates auf den Märkten aus ökonomischer Sicht nur beschränkt und unter gewissen Voraussetzungen erfolgen darf. So kann der Staat etwa Ursachen für Ineffizienz im Wirtschaftssystem («Marktversagen») korrigieren. Zudem kann er Ziele verfolgen, die ihm gesellschaftlich oder wirtschaftlich zielführender erscheinen als diejenigen, die aus dem Markt resultieren würden. Damit wird der Staat aber womöglich selbst zur Ursache für Ineffizienz («Staatsversagen»). Folglich lässt sich staatliches Eingreifen nur rechtfertigen, wenn es sich als notwendig erweist und seine negativen Folgen im Vergleich zu den Vorteilen nicht überwiegen. In der Praxis kann es aber sein, dass der Staat Ziele verfolgt, die bewusst Wettbewerbsverzerrungen implizieren (Capobianco *et al.*, 2011). Der Staat kann zum Beispiel für die Aufrechterhaltung der Grundversorgung oder zur Sicherung seiner Steuereinnahmen entscheiden, bestimmte Unternehmen vor dem Wettbewerb zu schützen.

In den letzten 20 Jahren hat sich das Spannungsfeld von Staatsmonopolen und Privatwirtschaft dank (Teil-)Privatisierung und «New Public Management»³ entschärft. Aufgrund der (teilweisen) Liberalisierung der Infrastrukturmärkte, dem verstärkten Wettbewerbsdruck, dem technischen Fortschritt und der vermehrten unternehmerischen Ausrichtung der Staatsbetriebe konnte seit den 90er Jahren die Effizienz dieser Unternehmen stark gesteigert werden. Aufgrund jüngerer Entwicklungen wie z.B. der Digitalisierung sind diese Unternehmen vermehrt in Märkten tätig, die nicht zur politisch definierten Grundversorgung gehören. Deshalb stehen staatsnahe und private Unternehmen in immer mehr Märkten im Wettbewerb.

In der Schweiz setzen wirtschaftliche Tätigkeiten staatlich beherrschter Unternehmen in Wettbewerbsmärkten ein öffentliches Interesse und eine rechtliche Grundlage voraus (Art. 5

¹ Im Bericht werden die Begriffe «Staatsbetriebe», «Staatsunternehmen» und «staatsnahe Unternehmen» als Synonyme verwendet. Es gibt keine allgemein anerkannte Definition des Begriffes Staatsunternehmen. Die OECD definiert ein staatseigenes Unternehmen wie folgt: «jede juristische Person, die nach innerstaatlichem Recht als Unternehmen gilt und in der der Staat eine Eigentümerfunktion wahrnimmt [...]. Darüber hinaus sollten Institutionen des öffentlichen Rechts, deren Rechtspersönlichkeit durch spezifische Gesetze geschaffen wird, als staatseigene Unternehmen betrachtet werden, wenn ihre Zielsetzungen und Aktivitäten bzw. Teile ihrer Aktivitäten überwiegend wirtschaftlicher Natur sind.» (OECD, 2015b).

² In der Schweiz liefert die im Corporate Governance-Bericht des Bundesrats aufgeführte Aufgabentypologie mögliche Gründe für staatliches Eigentum an Anstalten und Unternehmen (Bundesrat, 2006b).

³ Unter «New Public Management» (NPM) ist ein globaler Trend von Verwaltungsreformen, der sich seit den 80er Jahren abzeichnet, zu verstehen. Eine eindeutige Definition von NPM existiert nicht, da die Reformen im Einzelnen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und die praktische Umsetzung nicht immer den gleichen Leitlinien folgt. Allerdings werden insbesondere folgende Kernelemente identifiziert: Fokus auf Effizienz und Effektivität der staatliche Aufgabenerfüllung; Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten; Trennung zwischen strategischen Aufgaben und operativer Umsetzung; Einsatz von in der Privatwirtschaft bewährten Managementmethoden; Einführung von Markt- und Wettbewerbselementen (Quelle: <http://www.flag.admin.ch/d/themen/1-1-1grundlagen.php>).

Abs. 2 und Art. 36 der Bundesverfassung BV⁴). Die Schwelle für ein öffentliches Interesse wird vom Bundesgericht tief angesetzt. Hierbei ist insbesondere das Urteil des Bundesgerichts vom 3. Juli 2012 im Fall der kantonalen Sachversicherung Glarus («Glarnersach»; vgl. hierzu auch Exkurs unter Kapitel 3.1)⁵ zu nennen. Im Nachgang dieses Entscheids wurde hinterfragt, ob die freie Wirtschaftsordnung mit der geltenden Gesetzgebung vor staatlicher Einflussnahme hinreichend geschützt sei. Die seit 2012 eingereichten parlamentarischen Vorstösse im Zusammenhang mit der Tätigkeit der staatsnahen Unternehmen weisen darauf hin, dass deren rechtlichen und volkswirtschaftlichen Folgen noch nicht überzeugend geklärt sind (vgl. Anhang 3).

Die Frage allfälliger durch staatsnahe Unternehmen hervorgerufene Wettbewerbsverzerrungen ist Gegenstand zweier vom Parlament verabschiedeten Postulate. Das von der FDP-Liberale Fraktion eingereichte Postulat 12.4172 «Für eine freie Wirtschaftsordnung. Gegen Wettbewerbsverzerrung durch Staatsunternehmen» (siehe Wortlaut im Anhang 1) wurde am 18. September 2014 vom Nationalrat angenommen.⁶ Das von Nationalrat Peter Schilliger eingereichte Postulat 15.3880 «Konkurrenziert der Staat die Wirtschaft? Übersicht tut not» (siehe Wortlaut im Anhang 2) hat der Nationalrat am 18. Dezember 2015 angenommen.⁷ Die beiden Postulate verlangen einen Bericht des Bundesrates, der allfällige Probleme infolge der Tätigkeit staatsnaher Unternehmen auf den Wettbewerbsmärkten aufzeigt. Das Postulat Schilliger fordert eine beschreibende Analyse der Wettbewerbssituation zwischen staatsnahen Unternehmen und privaten Akteuren: Welche Unternehmen verfügen über Monopole auf Stufe Bund und Kantone und auf welcher rechtlicher Grundlage? Wie entwickelten sich ihre Aktivitäten? Das Postulat der FDP-Liberale Fraktion fordert einen Bericht, der Massnahmen aufzeigt, wie die freie Wirtschaftsordnung vor Wettbewerbsverzerrungen infolge der Aktivitäten staatsnaher Unternehmen geschützt werden kann: Wie können die staatliche Wirtschaftstätigkeit eingedämmt, die privaten Unternehmen geschützt und mit einem wirksamen Rechtsschutz versehen werden?

Mit der vorliegenden Analyse wird den Anliegen der beiden Postulate entsprochen. Insbesondere wird ein Überblick über die volkswirtschaftlichen Herausforderungen vorgelegt, welche sich aufgrund der Tätigkeit des Staates in Wettbewerbsmärkten ergeben. Mit Kapitel 2 beginnt der Bericht mit der Aufzählung der Ursachen für die Wettbewerbsverzerrungen und bespricht deren Folgen und grundsätzlichen volkswirtschaftlichen Überlegungen. Im dritten Teil werden Möglichkeiten zum Umgang mit Wettbewerbsverzerrungen diskutiert. Im vierten Teil werden ausgewählte Unternehmen, welche derzeit vom Bund, von Kantonen und von Städten beherrscht werden, in die Analyse miteinbezogen. Der Bericht endet mit einem Fazit (Kapitel 5).

2. Tätigkeiten von staatsnahen Unternehmen auf Wettbewerbsmärkten

2.1. Der Staat als Akteur auf Wettbewerbsmärkten

Zumindest aus volkswirtschaftlicher Sicht, ist es nicht zwingend optimal, dass der Staat selbst Unternehmen besitzt und führt. Wenn er bestimmte Ziele verfolgt, kann er diese, jedenfalls aus theoretischer Sicht, stets auch durch eine gezielte Regulierungstätigkeit erreichen, ohne

⁴ SR 101.

⁵ BGE 138 I 378, *Glarnersach*.

⁶ Nationalrat: Annahme mit 115 Stimmen gegen 68 bei 3 Enthaltungen.

⁷ Nationalrat: Annahme ohne Beratung.

das gesamte Aktienkapital eines Unternehmens oder Anteile an Unternehmen zu besitzen (etwa durch Vergabe von Konzessionen, Ausschreibung und Vergabe von Versorgungsaufträgen an private Unternehmen etc.). Die Kontrolle über unternehmerisch tätige Einheiten ist in vielen Ländern daher auch nicht wirtschaftspolitisch, sondern historisch bedingt (OECD, 2016). In der ökonomischen Literatur hat sich generell die Ansicht durchgesetzt, dass staatlich geschützte und bewirtschaftete Monopole oft zu mangelhaften und ungenügenden Lösungen für die Bevölkerung geführt haben. So wurden in zahlreichen Ländern die entsprechenden Märkte für den Wettbewerb geöffnet (liberalisiert) und die staatlichen Unternehmen privatisiert. In der Schweiz hingegen wurden bei den grossen Infrastrukturanbietern – mit gewissen Ausnahmen (z.B. Briefmonopol bis 50 Gramm, Strommarkt für Privatkunden) – zwar die Märkte liberalisiert, die Unternehmen jedoch teilweise oder ganz in staatlicher Hand belassen.

Die staatliche Beherrschung kann unterschiedliche Formen annehmen.⁸ Beispielsweise als Alleineigentümer oder mit einer Mehrheitsbeteiligung an einer privatwirtschaftlich organisierten Aktiengesellschaft (AG) nach Obligationenrecht (z.B. Skyguide oder RUAG), als öffentlich-rechtliche bzw. spezialgesetzliche AG im mehrheitlichen (z.B. Swisscom) oder vollständigen Eigentum des Staates (z.B. Post oder SBB) oder als öffentlich-rechtliche Anstalt (z.B. Zürcher Kantonalbank oder Industrielle Werke Basel).

In der Schweiz befinden sich heute zahlreiche Unternehmen in Staatsbesitz, die zumindest teilweise im Wettbewerb mit Privaten stehen. Auf Bundesebene sind vor allem vier Unternehmen hervorzuheben, die in substanziellem Umfang Leistungen im Wettbewerb erbringen: Swisscom, Post, SBB und RUAG. Die Kantone haben ihrerseits etwa 800 Beteiligungen an über 500 Unternehmen (Polynomics, 2017). Schliesslich üben auch verschiedene Verwaltungseinheiten des Bundes zusätzlich zu ihren öffentlichen Aufgaben gewerbliche (Neben-)Tätigkeiten aus (z.B. MeteoSchweiz, swisstopo).

Generell erteilt der Staat Grundversorgungsaufträge⁹ an staatliche Unternehmen, da diese am besten in der Lage seien sollten, diese Aufträge zu erfüllen. Gleichzeitig gibt es Beispiele, wo der Gesetzgeber die Anzahl der zulässigen Anbieter in einem Markt begrenzt, beispielsweise indem er dem staatlichen Unternehmen einen gewissen Monopolschutz gewährt (z.B. Personenbeförderungskonzessionen oder 50-Gramm-Monopol bei der Briefpost). Motivation einer Marktschliessung ist oft die Abschöpfung der Rente¹⁰, um die Kosten anderer Bereiche, z.B. der Grundversorgung, zumindest teilweise zu decken. Dadurch kann jedoch eine transparente Darstellung der tatsächlichen Kosten der Grundversorgung erschwert werden.

⁸ In den Diskussionen über vom Staat verursachte Wettbewerbsverzerrungen wird regelmässig auch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) genannt. Unabhängig von ihrem Einfluss auf den Medienmarkt handelt es sich bei dieser jedoch nicht um ein vom Bund beherrschtes Unternehmen. Sie ist als privater Verein organisiert, der sich aus vier Regionalgesellschaften zusammensetzt (SRG Deutschschweiz, SSR Romande, Società cooperativa per la Radiotelevisione svizzera di lingua italiana und SRG SSR Svisra Rumantscha). Die SRG verfügt über eine spezialgesetzliche Konzession gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40). In der Spezialkonzession ist der Leistungsauftrag festgelegt; und es ist weitgehend die SRG selbst, die den Service-public-Auftrag im Rahmen ihres Konzessionsauftrags konkretisiert und umsetzt. Der Service public ist bisher nicht politisch definiert, sondern wird durch dessen Anbieter selbst festgelegt.

⁹ Der Bundesrat definiert die Grundversorgung folgendermassen: «Die Grundversorgung ist das politisch näher zu definierende Ziel, dass die Bevölkerung zu den Gütern und Dienstleistungen des üblichen Bedarfs Zugang hat. Für den Staat hat sie die Bedeutung eines Handlungsauftrags, sich für dieses Ziel einzusetzen.» (Bundesrat, 2013).

¹⁰ Eine Monopolrente ist eine Rente, die ein Monopolist im Vergleich zum vollkommenen Wettbewerb zusätzlich erhält, weil er seine Preise unabhängig vom Wettbewerb gewinnmaximierend festlegen kann.

Staatlich beherrschte Unternehmen sind in der Schweiz derzeit in verschiedenen Märkten tätig. Dies zeigen die Beispiele Kommunikation (z.B. Swisscom, Post), Verkehr und Logistik (z.B. SBB, Post, Skyguide), Energie (z.B. Alpiq, Axpo) oder Finanzdienstleistungen (z.B. Post durch PostFinance, Kantonalbanken). Die staatlichen Unternehmen sind nicht immer als reine Monopolisten oder abschliessend auf ihren ursprünglichen Kernmärkten tätig. So agiert beispielsweise die Swisscom auch im Markt für Eventmanagement, TV und Pay-TV. Zahlreiche Märkte sind heutzutage für den Wettbewerb geöffnet oder werden durch die staatlich beherrschten Unternehmen neu erschlossen. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die staatlich beherrschten Unternehmen mit Privaten in Wettbewerb treten.

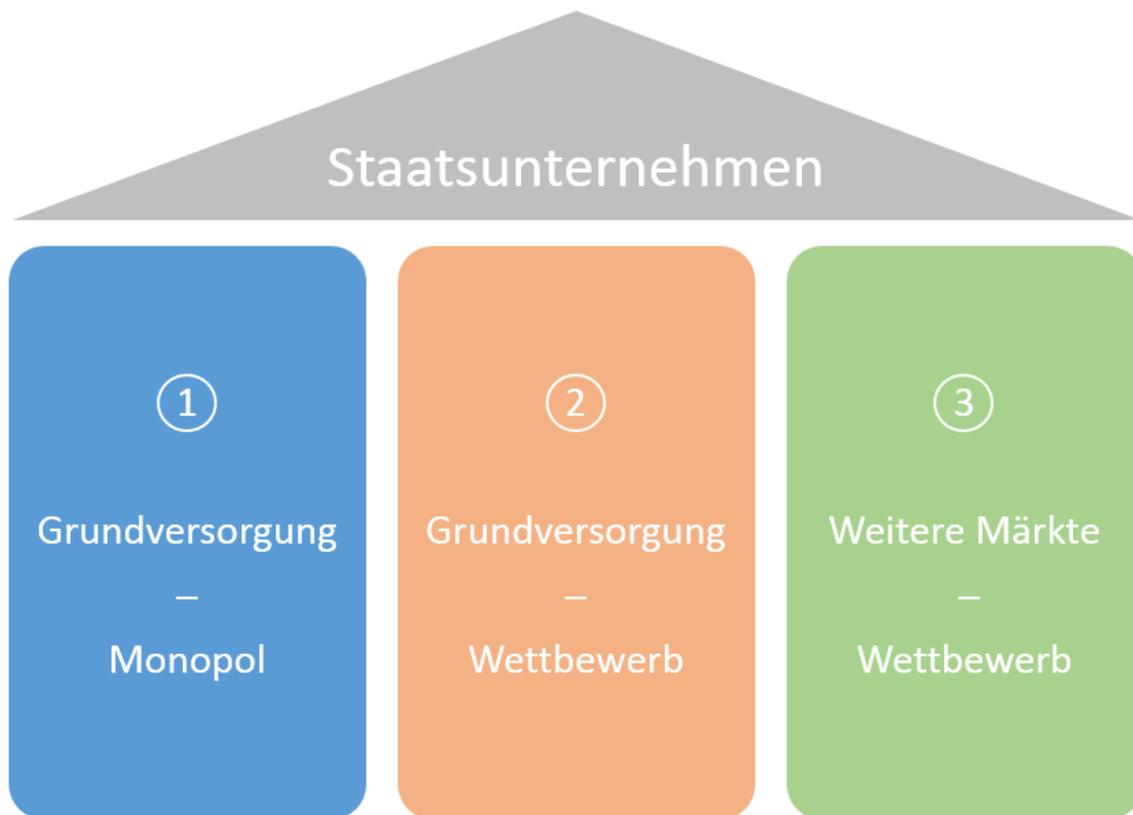
Hierbei werden im vorliegenden Bericht drei generelle Fälle¹¹ (siehe Abbildung 1) unterschieden:

1. Das staatliche Unternehmen ist als einziger Anbieter in einem Grundversorgungsbereich oder einem ähnlich gelagerten Markt, der nicht zur Grundversorgung gehört, tätig. Seine Tätigkeit wird durch eine entsprechende Regulierung vor Wettbewerbern geschützt. Eine allfällige Monopolrente dient der Finanzierung des staatlichen Grundversorgungsauftrags. Das Monopol kann durch ein Gesetz, einen Leistungsauftrag oder eine Konzession¹² vergeben werden. Beispiele sind der Strommarkt für Privatkunden, zahlreiche Gebäudeversicherungen oder das 50-Gramm-Briefmonopol der Post.
2. Das staatliche Unternehmen ist in einem Grundversorgungsbereich tätig. Seine Leistung erbringt das Unternehmen jedoch im Wettbewerb mit privaten Unternehmen. Entsprechende Märkte sind grundsätzlich geöffnet und nicht durch gesetzliche Regelungen auf einen Anbieter beschränkt. Beispiele sind der Fernmeldemarkt (Swisscom) oder die Dienstleistungen von kantonalen Spitälern.
3. Das staatliche Unternehmen ist in einem Nicht-Grundversorgungsbereich tätig. Seine Leistung erbringt das Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Unternehmen. Beispiele sind der Onlinehandel (Post), Mobilfunk (Swisscom), TV und Pay-TV (Swisscom), Reisebüros (SBB), Eventmanagement (Swisscom), Elektromontagen (kantonale Energieunternehmen) oder Werbevermittlung (Swisscom).

¹¹ Nicht abgedeckt sind hier die zahlreichen Anstalten des Bundes. Diese erbringen Leistungen, die vom Markt nicht in genügender Menge bereitgestellt werden aber aus unterschiedlichen Gründen nicht durch die zentrale Bundesverwaltung erbracht werden sollen. Sie sind in der Regel über allgemeine Steuermittel finanziert. Ebenfalls nicht abgedeckt sind Aufgaben im Aufsichtsbereich, wo naturgemäss eine Monopolstellung nötig ist. Diese Leistungen sind in der Regel gebührenfinanziert.

¹² Die Versteigerung einer Konzession setzt voraus, dass mehrere potenzielle Anbieter die erforderliche Leistung erbringen können und zueinander in Konkurrenz stehen. Ist die Konzession einmal vergeben, garantiert sie jedoch über mehrere Jahre hinweg die Monopolstellung des gewählten Unternehmens.

Abbildung 1 Staatsunternehmen und ihre Tätigkeiten



Quelle: Eigene Darstellung

Der erste Fall wirft zwar verschiedene Fragen bezüglich dem Zugang zu den geschlossenen Märkten auf (siehe z.B. Motion 15.3399 Caroni «Faires Verfahren beim Zugang zu geschlossenen Märkten der Kantone» oder Postulat 15.3398 Caroni «Faires Verfahren beim Zugang zu geschlossenen Märkten des Bundes»), betrifft jedoch das Anliegen der beiden Postulate Schilliger und FDP-Liberale Fraktion – die Verzerrung des Wettbewerbs mit privaten Unternehmen – nicht direkt. Der vorliegende Bericht beschränkt sich daher auf die Fälle (2) und (3) in welchen staatsnahe Unternehmen im Wettbewerb mit Privaten stehen.

2.2. Interessenkonflikte und Principal-Agent Problematik

Die staatliche Beteiligung an Unternehmen kann dazu führen, dass der Staat in zahlreiche potentielle Interessenkonflikte gerät (siehe auch OECD, 2003). Diese sind für den Staat, der systematisch verschiedene Rollen wahrnehmen muss, immanent vorhanden. Der Staat vertritt beispielsweise nicht nur die Interessen des Unternehmenseigners (z.B. via Verabschiedung von strategischen Zielen oder Eigentümervertretung im Verwaltungsrat), sondern auch noch andere politisch legitimierte und geforderte Interessen. Beispielsweise diejenigen als Hüter einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung, als Regulator, als (oftmals grosser) Kunde seiner eigenen Unternehmen oder als Gewährleister einer flächendeckenden Grundversorgung. Hierbei ist es jedoch oft unklar, ob aus einem Interessenkonflikt letztendlich Wettbewerbsvorteile oder –nachteile für das staatsnahe Unternehmen entstehen. Dies hängt von der spezifischen Situation im Einzelfall ab.

Ein staatlicher Eigner könnte den Wettbewerb auf einem bestimmten Markt beschränken, damit das Staatsunternehmen weiterhin hohe Profite erzielt und Dividenden in die Staatskasse ausschüttet. Gleichzeitig müssen andere staatliche Behörden als Regulatoren für funktionierenden Wettbewerb sorgen und Diskriminierung bekämpfen. Die vielen unterschiedlichen Interessen des Staates können schliesslich auch dazu führen, dass staatsnahe Unternehmen Wettbewerbsnachteile aufgrund ihres öffentlichen Auftrags erwachsen. Sie können beispielsweise vom Eigner verpflichtet werden, betriebswirtschaftlich unrentable, jedoch politisch gewünschte Dienstleistungen und Produkte anzubieten, welche nicht in direktem Zusammenhang mit der politisch legitimierten Grundversorgung stehen. Zudem kann das Unternehmen in seiner betriebswirtschaftlichen Entwicklung durch den Eigner eingeschränkt werden (z.B. Untersagung eines Engagements im Ausland).

Der Bundesrat ist sich dieses potentiellen Spannungsverhältnisses bewusst: Er hat in seinem Corporate-Governance-Bericht (Bundesrat, 2006b) die verschiedenen Rollen des Bundes aufgezeigt und Varianten für eine entsprechende Rollenverteilung vorgestellt. Ziel ist es, mit einer guten Corporate Governance potentielle Interessenkonflikte zu erkennen, zu klären und auf ein Minimum zu beschränken. Dabei hebt der Bundesrat hervor, dass Fehler bei der strategischen Steuerung von Staatsunternehmen potenziell schwerwiegende Auswirkungen auf das ganze Land haben. Aus diesem Grund legt der Bundesrat für jeweils vier Jahre fest, welche strategischen Ziele der Bund als Eigner der Staatsbetriebe erreichen will.

Neben den Interessenkonflikten sind der Staat und das jeweilige staatlich beherrschte Unternehmen auch mit einer anderen Problematik konfrontiert: Die beiden verfügen nicht über denselben Informationsstand und Kompetenzgrad hinsichtlich der Unternehmensführung und der Unternehmensziele. Ähnlich wie die Aktionäre von Privatunternehmen, sind die Eigentümer von Staatsunternehmen vom sogenannten Prinzipal-Agent-Problem betroffen. Grosser Unterschied hierbei ist jedoch, dass sich der staatliche Eigner nicht ohne weiteres über einen Verkauf seiner Anteile zurückziehen kann (resp. keinen entsprechenden Sanktionsmechanismus besitzt). Der Prinzipal, d.h. der Eigentümer oder Aktionär des Unternehmens (in diesem Fall der Staat), legt die Ziele fest, die das Unternehmen erreichen soll. Dies kann über einen Leistungsauftrag geschehen, über strategische Zielvorgaben oder über Rentabilitätsvorgaben für das dem Unternehmen zur Verfügung gestellte Kapital. Die Agenten, d.h. die Geschäftsleitungsmitglieder, die das Unternehmen führen, können andere Ziele verfolgen, die von denen des Prinzipals abweichen, wie etwa die Erhöhung ihrer Entlohnung, das Wachstum des Unternehmens oder das kurzfristige Erzielen besserer Resultate. Dabei verfügen die Geschäftsleitungsmitglieder über Kompetenzen und Informationen, zu denen der Prinzipal keinen oder nur beschränkten Zugang hat (Informationsasymmetrie).

Diese Informationsasymmetrie zwischen dem Eigentümer des Unternehmens und der Unternehmensleitung kann zu Konflikten zwischen den Interessen des Prinzipals und der Agenten führen. So kann etwa der Eigentümer aus politischen Gründen das Ziel verfolgen, die Grundversorgungsleistungen an die neusten technologischen oder sozialen Entwicklungen anzupassen, ohne die effektiven Kosten einer solchen Entwicklung zu kennen, die für das Unternehmen massive finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen kann. Aufgrund seiner unvollständigen Kenntnis des wirtschaftlichen Umfelds, in dem das Unternehmen tätig ist, kann es auch vorkommen, dass der Prinzipal seinen eigenen Interessen entgegenwirkt (etwa indem er das Unternehmen vor dem Wettbewerb schützt und somit keine Anreize für Innovation schafft). Für den Prinzipal kann es zumindest teilweise unmöglich sein, für die von ihm kontrollierten Agenten Anreize für ein wirtschaftlich effizientes Verhalten zu schaffen. So könnten etwa Staatsgarantien für bestimmte Banken dazu führen, dass diese Banken höhere

Risiken eingehen als ohne eine solche Garantie (in den Wirtschaftswissenschaften wird dieses Problem als Moral Hazard bezeichnet).

2.3. Nachteile für Staatsunternehmen

Es existieren Faktoren, welche sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Staatsunternehmen auswirken können. Beispielsweise gibt es politisch gewollte Beschränkungen, wie z.B. das Kreditvergabeverbot bei der Post (PostFinance). Zudem besteht bei der Festlegung der Ausschüttungen ein Trade-off zwischen der Zuweisung an die Staatskasse und derjenigen an die Reserven des Unternehmens. Hohe Ausschüttungen schmälern die Zuweisungen an die allgemeinen Reserven und können längerfristig zu höheren Risiken für den Steuerzahler führen.

Schliesslich unterliegen staatsnahe Unternehmen oft stärkeren Rechenschaftspflichten im Vergleich zu privaten Unternehmen. Typischerweise schränkt der Gesetzgeber oder Eigner auch die Expansion in ausländische Märkte sowie die Risikofähigkeit des Unternehmens ein, auch wenn es die betriebswirtschaftliche Logik eigentlich gebieten würde (z.B. aufgrund von Skaleneffekten). Dies kann die Unternehmen wiederum zwingen, stärker auf inländischen Wettbewerbsmärkten tätig zu sein. Damit ist auch gesagt, dass sich die Vor- und Nachteile nicht gegeneinander aufwiegen lassen. Im Gegenteil, die volkswirtschaftlichen Verzerrungen und die Wohlfahrtsverluste werden vergrössert.

Abschliessend führen die genannten politischen Beschränkungen zu einer Benachteiligung des Staatsunternehmens gegenüber den Privaten. Dies führt nicht zu einer eigentlichen Verzerrung des Wettbewerbs, da nach wie vor das Unternehmen mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis zum Zuge kommt. Es kann hingegen zu Ineffizienz und Ressourcenverschwendung führen (etwa wenn die Expansion in gewisse Märkte nicht erlaubt ist, obschon dies aus betrieblicher Sicht sinnvoll wäre).

2.4. Wettbewerbsverzerrungen

2.4.1. Ursachen von Wettbewerbsverzerrungen

Im Allgemeinen sind gerade gut funktionierende Wettbewerbsmärkte durch «ungleich lange Spiesse» gekennzeichnet. Keine zwei Unternehmen sind gleich. Unterschiede in der Grösse, im Geschäftsmodell, in den Produktionstechnologien, im Standort oder im Know-How der Mitarbeiter bilden ein spezifisches Set von Wettbewerbsvorteilen, die ein leistungsfähiges Unternehmen gegenüber Konkurrenten hat. Diese Unterschiede erlauben es, dass sich Unternehmen gegenüber schwachen Konkurrenten durchsetzen und diese aus dem Markt drängen können.

Aus einer volkswirtschaftlichen Sicht negativ zu beurteilen sind hingegen Konkurrenzvorteile und -nachteile, die aufgrund einer selektiven staatlichen Intervention entstehen. Solche staatlichen Wettbewerbsverzerrungen liegen insbesondere vor, wenn ein (privates oder staatlich kontrolliertes) Unternehmen aufgrund einer staatlichen Aktivität oder Regulierung einen Vor- oder Nachteil gegenüber seiner (meist privaten) Konkurrenz erhält. Das Ausmass eines Wettbewerbsvorteils bzw. -nachteils eines Staatsunternehmens gegenüber seinen privaten Konkurrenten ist in der Praxis schwierig zu bestimmen. Damit ist auch gesagt, dass ein staatliches Engagement aus ökonomischer Sicht grundsätzlich unproblematisch ist, wenn es keinerlei Verzerrungen gibt. In der Praxis ist dies allerdings kaum vorstellbar.

Folgende Ursachen für Wettbewerbsverzerrungen sind denkbar:

1. Keine Gleichbehandlung in der Regulierung / Besteuerung: Die vom Staat beherrschten Unternehmen können zum Beispiel in den Genuss von individuellen Ausnahmeregelungen und Regulierungen (z.B. Ausnahmegewilligungen oder Steuerbefreiung) kommen, auf welche die Privatunternehmen kein Anrecht haben und die nicht im Zusammenhang mit einer besseren Leistung oder fortschrittlicheren Technologie stehen (OECD, 2010). So geniesst beispielsweise die Schweizerische Post eine Ausnahme des Nachtfahrverbots für Lastwagen (Art. 2 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes SVG¹³).¹⁴ Bei den Kantonalbanken verfügen die meisten der 24 Kantonalbanken über teilweise bis umfassende Steuerprivilegien (KPMG, 2007).
2. Informationsvorteile: Aufgrund der Involvierung des Staates als Eigner, welcher verschiedene Rollen wahrnimmt, könnten staatliche Unternehmen explizit oder implizit von Informationsvorteilen profitieren. Wenn sie z.B. über Monopole verfügen und zusätzlich auf Wettbewerbsmärkten tätig sind, könnten sie gerade in staatlich geschützten Monopolmärkten Zugriff auf Daten und Informationen wie Dienstleistungserwartungen erhalten, die ihren Mitbewerbern nicht zur Verfügung stehen, und die sie in anderen wettbewerblichen Märkten nutzen können. Eine weitere Möglichkeit bilden die Eigner- oder Staatsvertreter im Verwaltungsrat, welche ihre Kenntnisse und Informationen, z.B. über geplante Regulierungsvorhaben, in die strategische Steuerung der Unternehmen einfließen lassen können (OECD, 2015b). Dies kann zudem der Fall sein, wenn ein staatsnahes Unternehmen als Verwaltungseinheit geführt wird (siehe Polynomics, 2017).
3. Finanzierungsvorteile: Ökonomisch relevant in diesem Zusammenhang ist auch die Gewährung expliziter oder impliziter Staatsgarantien. Die Debatte während und nach der Finanzkrise um Bankenrettungen und Systemrelevanz («too big to fail»-Problem [TBTF]) hat die Bedeutung und Anreizwirkung solcher Garantien eindrücklich gezeigt. Ein solcher Vorteil bei der Finanzierung kann quantitativ sehr signifikant sein, wie beispielsweise die Studien zu den Grossbanken im Rahmen der TBTF-Problematik gezeigt haben (IWF, 2014 und Acharya *et al.*, 2014).¹⁵ Unternehmen, welche sich im Notfall auf die Finanzkraft des Staates berufen können, erhalten auf den Märkten günstigere Finanzierungsbedingungen. Dies, weil der Staat die Leistung des Unternehmens sicherstellen will. Dadurch kann die paradoxe Situation entstehen, dass aufgrund der günstigen Finanzierung die Unternehmen sogar grössere Risiken eingehen, da sie die Risiken nicht vollständig tragen müssen. Auf jeden Fall erhalten Unternehmen mit einer Staatsgarantie zu Lasten des Steuerzahlers einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Unternehmen ohne eine solche Garantie (OECD, 2012). Die meisten Kantone sehen für ihre Kantonalbanken beispielsweise eine Staatsgarantie vor.¹⁶ Kantone und damit deren Steuerzahler haften dadurch letztendlich für alle Verbindlichkeiten ihrer Kantonalbanken. Die Schweizerische Nationalbank (SNB) verweist in einem Bericht zur Finanzstabilität darauf hin, dass

¹³ SR 741.01.

¹⁴ Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Post alleine nachts fahren darf. Nach Art. 92 Abs. 2 der Verkehrsregelnverordnung (VRV) werden Bewilligungen erteilt für Anbieter, sofern der Transport einem Angebot der Grundversorgung mit Postdiensten entspricht.

¹⁵ Der IWF hat diesen Vorteil 2013 für die Eurozone auf 60 bis 90 Basispunkte geschätzt. Für die Vereinigten Staaten schätzte die zweite Studie die implizite Subvention des Staates auf 30 Basispunkte pro Jahr zwischen 1990 und 2012, mit einem Höhepunkt von 100 Basispunkten 2009.

¹⁶ Ausnahmen sind die Kantone Bern, Genf und Waadt. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Solothurn haben keine Kantonalbank mehr, nachdem sie sich in den 1990er Jahren aufgrund der Immobilienkrise verspekuliert haben und schliesslich aufgelöst wurden.

Kantonalbanken mit einer expliziten Staatsgarantie ein höheres Kreditrating ausweisen (SNB, 2011).¹⁷ Eine Staatsgarantie muss jedoch nicht immer explizit im Gesetz fixiert sein, um ihre Wirkung zu entfalten. Man spricht insofern von einer impliziten Staatsgarantie. Im Fall von Swisscom spiegelt sich beispielsweise die implizite Staatsgarantie in ihrer Bewertung durch gewisse Ratingagenturen wieder. Standard & Poor's (2017) und Moody's (2017) sind der Ansicht, falls der Bund seine Aktien verkaufen sollte, dass das Risikoprofil von Swisscom ausschliesslich ihre eigenen Schulden widerspiegeln würde. In diesem Fall würden die beiden Agenturen die Bonität von Swisscom leicht nach unten anpassen. Solange die Finanzmärkte davon ausgehen, dass der Staat im Ernstfall einspringen würde, bleibt der Vorteil bestehen. Zu berücksichtigen ist, dass das Ausmass des Finanzierungsvorteils je nach Marktsituation schwankt. Insbesondere je nachdem, ob das Unternehmen Schwierigkeiten durchläuft oder finanziell gesund ist. Die Vorteile einer Staatsgarantie sind gerade in Krisenzeiten – wie etwa während der Finanzkrise – erheblich. Im stark auf Vertrauen basierenden Finanzgeschäft können Kantonalbanken mit der Staatsgarantie als eine zusätzliche Sicherheit aktiv um Kunden im In- und Ausland werben.

4. Quersubventionierung: Ebenfalls relevant ist die Frage der Quersubventionierung von einem geschützten Monopol in einen ungeschützten Bereich (OECD, 2010). Bei Quersubventionierungen können Einnahmen aus dem gesetzlich geschützten Monopolbereich zur Finanzierung von Investitionen in Wettbewerbsmärkten verwendet werden oder Kosten aus dem Wettbewerbsbereich in den geschützten Monopolbereich verschoben werden, was dem Monopolist einen Wettbewerbsvorteil verleiht. Eine Quersubventionierung kann gesetzlich verboten sein. Eine solche faktisch zu verhindern, gestaltet sich in der Praxis als schwierig. Die staatlich beherrschten Unternehmen verfügen oft über ein Netzwerk und Infrastruktur (z.B. Computer, Büros, Verkaufsstellen etc.), welches auch für andere Tätigkeiten genutzt werden kann. So ist es insbesondere eine Herausforderung, die den verschiedenen Tätigkeiten enthaltenen Fixkosten exakt auseinanderzuhalten und auf die verschiedenen Bereiche betriebswirtschaftlich sauber aufzuteilen.

2.4.2. Folgen von Wettbewerbsverzerrungen

Wenn ein staatsnahes Unternehmen aus den oben genannten Gründen einen Wettbewerbsvorteil besitzt, könnte es seine Produkte und Dienstleistungen beispielsweise günstiger anbieten als ähnlich effiziente oder effizientere private Konkurrenten. Daneben ist je nach Marktsituation auch denkbar, dass die Preise gleich hoch sind wie bei Privaten und die erzielten Nettoerträge anderweitig verwendet werden (z.B. für Erhöhungen der Löhne, Investitionen, Konsum, Dividenden, Reserven etc.). Dies aber nicht, weil das Staatsunternehmen eine bessere Produktionsmethode gefunden hätte, sondern da die Allgemeinheit einen gewissen Teil des unternehmerischen Risikos (und damit der Kosten) übernimmt. Aus einer kurzfristigen Perspektive können die Konsumenten zwar von tiefen Preisen profitieren, dies jedoch nur, weil diese durch den Staat subventioniert werden. In der langen Frist könnte es sich schädlich erweisen, wenn als Folge gut wirtschaftende private

¹⁷ Bei einem Wegfall der Staatsgarantie würde sich das langfristige Kreditrating bei einigen Kantonalbanken um bis zu fünf Stufen verschlechtern, womit sich die Finanzierungskosten entsprechend erhöhen würden. Auch Banken ohne explizite Staatsgarantie profitieren von einem höheren Kreditrating, was auf eine implizite Staatsgarantie zurückzuführen ist, wenn auch die Aufschläge weniger ausgeprägt sind.

Unternehmen aus dem Markt gedrängt würden. Dies könnte schlussendlich zu einer Monopolisierung eines Marktes führen.

Zu den erwähnten negativen Auswirkungen aufgrund des Wettbewerbsvorteils durch Staatsnähe kämen so die bekannten negativen Auswirkungen monopolistischer Märkte hinzu: Wohlfahrtsverluste durch zu hohe Preise, geringere Innovationsanreize und eine weiter verminderte Produktionseffizienz. Ein Unternehmen mit entsprechender Marktmacht könnte auch versuchen, die Kosten für den Eintritt in den entsprechenden Markt permanent zu erhöhen, um damit mögliche Konkurrenten fernzuhalten. (Bei Missbräuchen einer marktbeherrschenden Stellung ist lediglich das Kartellgesetz (KG)¹⁸, welches sowohl für staatliche als auch für private Unternehmen gilt, anwendbar.¹⁹)

Bei ausgeprägten expliziten oder impliziten Staatsgarantien besteht zudem die Gefahr, dass die so bevorteilten Unternehmen im Wettbewerbsmarkt übermässige Risiken eingehen. Aufgrund ihrer Staatsgarantie sind sie auch im Fall eines Konkurses geschützt bzw. die Risiken werden schlussendlich von der öffentlichen Hand resp. den Steuerzahlern getragen. Insbesondere einige Kantonalbanken führten dieses Risiko eindrücklich vor Augen. Im Anschluss an die Immobilienkrise der 90er Jahre mussten mehrere Kantone ihre stark im Hypothekengeschäft involvierten Banken finanziell unterstützen, damit diese nicht Konkurs gingen. So hat beispielsweise der Kanton Bern CHF 1,5 Mrd. aufgewendet, um einen Teil des Gesamtverlusts von CHF 2,6 Mrd. der BEKB zu decken, woraufhin die Staatsgarantie zuerst reduziert wurde, bevor sie 2012 völlig aufgehoben worden ist (Regierungsrat Kanton Bern, 2002). Die Kantone Solothurn²⁰ und Genf mussten insgesamt CHF 363 Mio. bzw. CHF 2,1 Mrd. für die Rettung ihrer Banken ausgeben (Avenir Suisse, 2016).²¹ Staatsunternehmen können daher erhebliche Kosten verursachen, die durch die Allgemeinheit resp. die Steuerzahler gedeckt werden müssen. Die finanziellen Risiken waren daher eines der wichtigsten Argumente, die der Bundesrat 2006 im Rahmen seines Vorschlags zur Privatisierung der Swisscom vorgebracht hatte (Bundesrat, 2006a).

Umgekehrt kann auch argumentiert werden, dass der Staat sich als eher risikoaverser Eigner erweist, was die Risikofähigkeit der Unternehmen einschränken kann. Gerade die Netzwerkindustrien sind typischerweise durch Skaleneffekte, die auch über Landesgrenzen hinausreichen, geprägt. So könnte die betriebswirtschaftliche Logik durchaus eine Auslandsexpansion durch Wachstum oder Zukäufe nahelegen. Die Deutsche Telekom oder die britische Vodafone können als Beispiele im Telekommarkt aufgeführt werden. Eine Einschränkung durch den Gesetzgeber führt dazu, dass sich die staatlichen Unternehmen nicht so effizient wie möglich aufstellen können.

¹⁸ SR 251.

¹⁹ Die WEKO hat Swisscom beispielsweise schon mehrmals für den Missbrauch ihrer marktbeherrschenden Stellung sanktioniert. Siehe insbesondere Verfügungen betreffend *Sport im Pay-TV* (RPW 2016/4), *Swisscom WAN-Anbindung* (RPW 2016/1), *Terminierung Mobilfunk* (RPW 2007/2), *Swisscom ADSL* (RPW 2004/2).

²⁰ Die Solothurner Kantonalbank wurde 1994 aufgrund finanzieller Schwierigkeiten aufgelöst.

²¹ Der Kanton Waadt musste ebenfalls die Banque Cantonale Vaudoise (BCV) mit Staatsgeldern unterstützen. Der Unterstützungskredit konnte jedoch von der BCV zurückbezahlt werden.

3. Möglichkeiten zum Umgang mit Wettbewerbsverzerrungen

3.1. Rechtliche Voraussetzungen

Die Bestimmungen der Bundesverfassung (BV)²² bilden heute den rechtlichen Rahmen für die Wirtschaftstätigkeit im Allgemeinen. Artikel 27 BV gewährleistet die individuelle Wirtschaftsfreiheit. Artikel 94 BV legt die Grundsätze der Wirtschaftsordnung fest und präzisiert, dass der Bund und die Kantone sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit halten müssen (Abs. 1). Abweichungen von diesem Grundsatz sind nur zulässig, wenn sie in der BV vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Abs. 4). Artikel 95 BV überträgt dem Bund die Kompetenz, Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu erlassen (Abs. 1) und für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum zu sorgen (Abs. 2). Im Falle einer vermuteten Beeinträchtigung der individuellen Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) besteht die Möglichkeit, eine Beschwerde beim Bundesgericht einzureichen, das darüber urteilt, ob die Voraussetzungen zur Einschränkung von Grundrechten (Art. 36 BV, d.h. gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit sowie Grundsatz der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten) erfüllt sind. Ist dies nicht der Fall, kann das Bundesgericht den betreffenden Rechtsakt als rechtswidrig erklären und ihm in dem zu beurteilenden Einzelfall die Anwendung versagen. Vorbehalten bleibt jedoch Art. 190 BV. Schliesslich präzisiert Artikel 5 Absatz 2 BV, dass das staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen muss.

Verschiedene Gesetze bieten zudem Möglichkeiten für Beschwerden oder Klagen gegen durch öffentliche Leistungserbringer verursachte Wettbewerbsverzerrungen. Dies sind insbesondere das Kartellgesetz (KG)²³, das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)²⁴ und das Binnenmarktgesetz (BGBM)²⁵. Diese Gesetze gelten für alle privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen, d.h. auch für staatliche beherrschten Unternehmen.

Exkurs: Glarnersach

Im Entscheid «Glarnersach»²⁶ beschäftigte sich das Bundesgericht mit den Möglichkeiten und Grenzen der Tätigkeit staatlicher Unternehmen in Wettbewerbsmärkten. Die Landsgemeinde des Kantons Glarus erliess am 2. Mai 2010 ein neues Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus (Glarnersach). Mit dem neuen Gesetz wurde der Monopolbereich der Glarnersach beibehalten und ihr daneben insbesondere ermöglicht, im Wettbewerb mit privaten Versicherungsgesellschaften weitere Gefahren zu versichern, sofern diese Versicherungen mit Fahrhabe und Gebäuden in Zusammenhang stehen. Gegen dieses Gesetz gelangten der Schweizerische Versicherungsverband sowie einige private Versicherungsunternehmen mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Dieses lehnte die Beschwerde mit der nachfolgenden Begründung ab.

Gemäss dem Bundesgericht gebe die individualrechtliche Komponente der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) dem Einzelnen keinen Schutz vor Konkurrenz. Tritt ein staatliches Unternehmen

²² SR 101.

²³ SR 251.

²⁴ SR 241.

²⁵ SR 943.02.

²⁶ BGE 138 I 378.

mit gleichen Rechten und Pflichten wie ein privater Unternehmer und im Wettbewerb zu diesem auf, so entstehe den Privaten bloss ein weiterer Konkurrent, was keine Einschränkung der individualrechtlichen Wirtschaftsfreiheit darstelle. Dies gelte jedenfalls so lange, als das private Angebot durch die staatliche Massnahme nicht geradezu verdrängt wird. Die Tätigkeit eines staatlichen Unternehmens schränke nicht die rechtliche Befugnis ein, Leistungen auf dem entsprechenden Markt anzubieten, sondern erlaube es dem öffentlichen Unternehmen in bestimmten Bereichen gleich wie ein privates Unternehmen tätig zu sein. Das öffentliche Unternehmen trete damit bloss als zusätzlicher Konkurrent auf dem Markt auf. Beansprucht das öffentliche Unternehmen keine Sonderrechte und unterliegt es den gleichen Regeln wie seine privaten Konkurrenten sei auch dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetenossen Genüge getan. Im Ergebnis stelle die Tätigkeit eines öffentlichen Unternehmens somit keine Einschränkung der individuellen Wirtschaftsfreiheit nach Artikel 27 BV dar.²⁷

Artikel 94 BV schütze insbesondere das Bestehen einer Wettbewerbswirtschaft, äussere sich allerdings nicht ausdrücklich dazu, ob eine unternehmerische Tätigkeit des Staates zulässig sei. Zwar erklärt das Bundesgericht, dass die BV auf dem Grundsatz der Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit beruhe und sich für eine grundsätzlich staatsfreie Wirtschaftsordnung ausspreche, die auf dem Gedanken der Privatautonomie beruhe und sich an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientiert.²⁸ Hiermit sei in erster Linie allerdings zu verstehen, dass die private Wirtschaft nicht ohne Rechtfertigung durch den Staat beschränkt wird. Hingegen äussere sich die BV sowie deren Materialien nicht dazu, ob der Staat unternehmerisch oder privatwirtschaftlich in Konkurrenz zu Privaten tätig sein kann.²⁹ Eine unternehmerische Tätigkeit des Staates ist nach dem Bundesgericht und der herrschenden Lehre grundsätzlich zulässig.

Nach dem Bundesgericht müssen die folgenden Voraussetzungen für unternehmerisches Handeln des Staates erfüllt sein:

- Aufgrund des Legalitätsprinzips ergebe sich das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage. Allerdings könne insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates die gesetzliche Grundlage nicht zu detailliert sein, um die unternehmerische Tätigkeit nicht zu behindern, namentlich dann, wenn damit eine unabhängige staatliche Anstalt betraut wird. Die gesetzliche Grundlage müsse aber zumindest den Sachbereich umschreiben, in welchem die Tätigkeit erfolgen soll.³⁰
- Zudem werde ein öffentliches Interesse vorausgesetzt. Da es sich bei Tätigkeit öffentlicher Unternehmen in Wettbewerbsmärkten nicht um einen Eingriff in die individualrechtliche Wirtschaftsfreiheit handele, beurteile sich das öffentliche Interesse nach Artikel 5 Absatz 2 BV. Damit genüge grundsätzlich jedes öffentliche Interesse, wobei lediglich verlangt werde, dass die staatliche Tätigkeit nicht ausschliesslich privaten Interessen diene.³¹ Die Auffassungen darüber, was im öffentlichen Interesse liegt, seien wandelbar und unterliegen einer politischen Wertung. Die Konkretisierung der massgeblichen öffentlichen Interessen obliege daher in erster Linie dem politischen Prozess bzw. dem zuständigen Gesetzgeber.³²

²⁷ BGE 138 I 378 E. 6.2.2 f.

²⁸ BGE 138 I 378 E. 6.3.

²⁹ BGE 138 I 378 E. 6.3.1.

³⁰ BGE 138 I 378 E. 7.2.

³¹ BGE 138 I 378 E. 8.2.

³² BGE 138 I 378 E. 8.3.

- Eine weitere Voraussetzung gelte für Unternehmen, die sowohl im Wettbewerbs- als auch im Monopolbereich tätig seien. Diese sind verpflichtet die beiden Bereiche kalkulatorisch zu trennen. Zudem seien systematische Quersubventionierungen des Wettbewerbsbereichs aus dem Monopolbereich unzulässig. Eine Quersubventionierung sei deshalb unzulässig, soweit sie in systematischer Weise erfolge und daher geeignet ist, den freien Wettbewerb zu verfälschen.³³
- Faktische Bevorzungen dürfen ein «ins Gewicht fallende[s]» Mass nicht überschreiten.³⁴

Ansonsten ist das KG auch auf öffentliche Unternehmen anwendbar (Art. 2 Abs. 1 und 1^{bis} KG). Dieses verbietet insbesondere missbräuchliche Verhaltensweisen, die auf einer marktbeherrschenden Stellung im Monopolbereich beruhen (Art. 7 KG).

3.2. Grundprinzipien und Varianten

Es war der Wille des Gesetzgebers, dass der geltende rechtliche Rahmen den staatlichen Unternehmen relativ viel Handlungsspielraum lässt, damit sie über unternehmerische Freiheit verfügen.³⁵ Um die Wettbewerbsverzerrungen zu reduzieren oder insgesamt zu beseitigen, existieren bereits Instrumente. So halten beispielsweise einige Gesetze ausdrücklich fest, dass die Unternehmung ihre Dienstleistungen nur subsidiär zur Privatwirtschaft anbieten (z.B. Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV³⁶), oder die Unternehmen des Bundes folgen strikten Corporate-Governance-Richtlinien (siehe Bundesrat, 2006b und 2009b). Gemäss der OECD haben die Governance-Reformen beigetragen, die Probleme mit Wettbewerbsverzerrungen zu mindern (Capobianco *et al.*, 2011).

In der Folge werden mögliche Varianten diskutiert, wie die Wettbewerbsverzerrungen weiter reduziert werden können. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es grundsätzlich zu hinterfragen, wenn gewisse Wettbewerbsvorteile durch Wettbewerbsnachteile in einem anderen Bereich kompensiert werden sollen. Das kann höchstens dann sinnvoll sein, wenn am betreffenden Wettbewerbsvorteil aus übergeordneten Gründen bewusst festgehalten wird. Bestehen keine übergeordneten Gründe, um einen Wettbewerbsvorteil beizubehalten, ist es sinnvoller, seine Ursachen zu beseitigen.

3.2.1. Privatisierung

Die staatliche Eigentümerschaft ist oft historisch begründet. Viele Unternehmen, wie z.B. die Post oder Swisscom, sind ehemalige Monopolisten, welche nach der Marktliberalisierung in Wettbewerb zu Privaten getreten sind. Die konsequenteste Lösung zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ist der gänzliche Verzicht auf eine staatliche Beteiligung an Unternehmen. Der Staat gäbe damit die Kontrolle über das Unternehmen an Private ab und verzichtet auf Dividendeneinnahmen.

In der Regel ist jedoch nicht zwingend sichergestellt, dass ein privates Unternehmen von sich aus weiterhin die Grundversorgung erbringt. Diese Befürchtung kann jedoch entkräftet werden: Um eine politisch definierte Grundversorgung sicherzustellen, bestehen verschiedene Optionen. So könnte der Staat beispielsweise private Unternehmen gesetzlich zur Erbringung

³³ BGE 138 I 378 E. 9.1.

³⁴ BGE 138 I 378 E. 9.4.

³⁵ Verselbständigte Einheiten des Bundes können, soweit zweckmässig, über strategische Ziele geführt werden (Art. 8 Abs. 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes RVOG; SR 172.010).

³⁶ SR 946.10.

gewisser Leistungen verpflichten oder die gewünschte Grundversorgungsleistung durch die Vergabe einer Konzession wettbewerblich ausschreiben (und gegebenenfalls marktgerecht entschädigen), wie dies beispielsweise im Fernmeldegesetz für die Grundversorgung vorgesehen ist (Art. 19 FMG). Eine Entschädigung für die Grundversorgungsleistung könnte den mit dem Leistungsauftrag verbundenen Wettbewerbsnachteil beseitigen und die tatsächlich anfallenden Kosten für einen definierten Grundversorgungsauftrag reduzieren sowie transparent darstellen. Dass dies nicht nur eine theoretische Ansicht ist, zeigt die Praxis in zahlreichen Ländern (Die Volkswirtschaft, 2007). Die Ausschreibungen von Konzessionen können allerdings manchmal auch zu durchgezogenen Ergebnissen führen. Dies aufgrund ihrer Komplexität und der Auswahl der Kriterien wie der Vertragsdauer (je länger ein Vertrag läuft, desto höher sind die Anreize für Investitionen, der Wettbewerb ist dagegen für einen langen Zeitraum eingeschränkt) oder dem Aggregationsniveau (ein globaler Ansatz ermöglicht Skalen- und Verbundeffekte, während ein Vorgehen nach Regionen für einen grösseren Wettbewerb bei den Konzessionen sorgt; Calzada *et al.*, 2010; OECD, 2004).

Eine Privatisierung beseitigt insbesondere allfällige Finanzierungsvorteile. Ein privates Unternehmen kann im Konkursfall in der Regel nicht auf eine staatliche Unterstützung hoffen – es sei denn, es sei systemrelevant. Die Kapitalmärkte verlangen daher eine risikoadäquate Prämie für die Finanzierung des Unternehmens. Der Vorteil aufgrund der Staatsgarantie entfällt.

Ausserdem erhält das betroffene Unternehmen nach der Privatisierung einen umfassenden betriebswirtschaftlichen Handlungsspielraum bei der Festlegung seiner Geschäftspolitik und -strategie (López-Calva und Sheshinski, 2003; Kilicaslan *et al.*, 2008). Eine Privatisierung gibt Unternehmen auch die Möglichkeit Internationalisierungsstrategien (etwa im Rahmen der Übernahme ausländischer Unternehmen oder der Kooperation mit Auslandfirmen) zu entwickeln. Dabei wären ausländische Investoren befugt, beispielsweise einen gewissen Anteil an Schweizer Staatsunternehmen zu erwerben. Damit ist nicht auszuschliessen, dass eine Privatisierung von Schweizer Staatsunternehmen zu ausländischen Mehrheitsbeteiligungen führen. Der Bundesrat war 2001 im Falle der Swisscom der Ansicht, dass selbst eine ausländische Mehrheitsbeteiligung *per se* kein echtes Risiko für die Telekommunikations- und Rundfunkinfrastruktur darstellt (Bundesrat, 2001). Inzwischen hat der Bundesrat jedoch seine Haltung geändert und vertritt die Auffassung, dass die Gründe, welche für ein Festhalten an der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an Swisscom sprechen, an Bedeutung gewonnen haben (Bundesrat, 2014, S. 67).

Die potentiellen Interessenkonflikte für den Staat würden aufgrund des Transfers des Eigentums zu Privaten reduziert. Da sich der Staat nicht mehr um die Rolle des Eigners kümmern muss, kann er sich davon losgelöst auf die Aufgaben als Regulator, als Aufsichtsinstanz, als Gewährleister der Grundversorgung bzw. der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben sowie gegebenenfalls als Kunde konzentrieren. Für eine Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen, die aufgrund von Quersubventionierungen, Steuererleichterungen oder regulatorischen Vorteilen entstehen, reicht die Privatisierung der Unternehmen allerdings nicht aus. Hierfür müsste der Gesetzgeber vielmehr für die gleichen Voraussetzungen sorgen.

Die Wettbewerbsverzerrung aufgrund von Informationsvorteilen, welche aus dem Grundversorgungsbereich gezogen werden können, reduziert sich ebenfalls, sofern der Gesetzgeber die geschlossenen Märkte öffnet. Zudem ist bei einer Ausschreibung des Grundversorgungsauftrags damit zu rechnen, dass der vermeintliche Informationsgewinn von den Marktteilnehmern bei der Offerte eingepreist wird. Schliesslich müsste auch die allfällige Möglichkeit von Verwaltungsratsmandaten von Mitarbeitern einer öffentlichen Verwaltung

eingeschränkt werden, sofern ein Potential besteht, dass dadurch nicht öffentliche Informationen zum Vorteil einzelner Unternehmen fließen könnten.

Eine breit diskutierte Herausforderung bei einer Privatisierung ist die Gewährleistung einer guten Infrastruktur, welche für die Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft von grosser Bedeutung ist. Neben dem Unterhalt und dem Ausbau von Infrastrukturen ist vor allem auch deren technologische (Weiter-)Entwicklung wichtig. Dies gilt insbesondere in dynamischen Infrastrukturmärkten, die stark durch den technologischen Fortschritt getrieben werden. Da viele staatsnahe Betriebe in technologieintensiven Netzwerkindustrien tätig sind, ist es unabdingbar, die Auswirkungen der Eigentumsverhältnisse auf die Innovations- und Investitionsanreize zu betrachten. Aufgrund der schlechten Erfahrungen der Bahnprivatisierungen im Vereinigten Königreich ist insbesondere die Ansicht weit verbreitet, dass privatisierte Unternehmen geringere Investitions- oder Innovationsanreize besitzen (Bowman, 2015; Jupe, 2007). Dies hängt jedoch nicht mit der Privatisierung *per se*, sondern mit einer angemessenen Regulierung der betroffenen Märkte zusammen. Studien zeigen, dass die Effizienz in den regulierten oder weniger stark dem Wettbewerb ausgesetzten Sektoren geringer ist (Megginson und Netter, 2001; D'Souza und Megginson, 1999). Gewisse Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Anreize für Innovation und Investitionen vor allem von der Wettbewerbssituation auf den Märkten abhängig sind (Belloc, 2014). Ob das Unternehmen nun einen staatlichen Eigentümer aufweist oder nicht, scheint eine zweitrangige Rolle zu spielen.

In der internationalen Literatur finden sich Hinweise darauf, dass eine Öffnung des Aktionariats für private Investoren zu einer Steigerung der Rentabilität, der Produktion und der Effizienz von staatlichen Unternehmen führen kann (z.B. Shirley und Walsh, 2000; López-Calva und Sheshinski, 2003; Kilicaslan *et al.*, 2008; Frick und Köthenbürger, 2016). Die Ergebnisse scheinen besonders robust bei Firmen, die in Wettbewerbsmärkten tätig sind (OECD, 2003). Erklärt wird dies dadurch, dass die Privatisierung tendenziell den Wettbewerbsdruck erhöht. Die privaten Anteilseigner haften im Verlustfall mit ihrem Anteil, was zu mehr Marktdisziplin führt. Die Finanzierung des Eigenkapitals erfolgt teilweise extern und unterliegt somit marktgerechten Bedingungen. Dies zwingt die Unternehmen, beweglicher und innovativer zu sein (Alesina *et al.*, 2005). Dies lässt sich vor allem in Netzwerkindustrien wie etwa in der Telekommunikationsbranche beobachten (López-Calva und Sheshinski, 2003; Wei und Xu, 2004). Hierzu ist nicht zwingend eine vollständige Privatisierung erforderlich. Auch eine Teilprivatisierung, bei der der Staat die Kontrolle über das Unternehmen bewahrt, indem er die Mehrheit, eine Sperrminorität oder eine *golden share* behält, kann zum gleichen Effekt führen. Allerdings beseitigt eine Beteiligung privater Investoren die Ursachen von Wettbewerbsverzerrungen in der Regel nicht, da die Märkte weiterhin von einer impliziten Staatsgarantie ausgehen. Der hauptsächliche Vorteil besteht darin, dass die Risiken als Anteilseigner für die öffentlichen Körperschaften reduziert werden.³⁷ Diese werden entsprechend von privaten Anteilseignern übernommen, was zu mehr Marktdisziplin führt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass eine vollständige Privatisierung der staatsnahen Unternehmen zwar die Wettbewerbsverzerrungen aufgrund staatlicher Wirtschaftstätigkeit beseitigen würde. Doch fällt diese Option ausser Betracht, wenn der Staat die Kontrolle über die kritischen Infrastrukturen, die diese Unternehmen entwickeln und betreiben, nicht aus der Hand geben will.

³⁷ Die öffentliche Hand trägt zusätzlich auch das Risiko für Haftungsfolgen rechtlicher und taktischer Art, für Reputationsrisiken sowie für Einflüsse von Drittaktionären, welche den Zielen der öffentlichen Hand entgegenwirken (*risk exposure*).

3.2.2. Verbot oder Auslagerung einzelner Unternehmenstätigkeiten

Das komplette Verbot von Tätigkeiten im Wettbewerbsbereich (Säule 2 und 3, vgl. Abbildung 1) ist eine weitere denkbare Möglichkeit, Wettbewerbsverzerrungen von staatlichen Unternehmen zu mindern. Einerseits könnten den staatsnahen Unternehmen Tätigkeiten im nicht-Grundversorgungsbereich prinzipiell untersagt werden, und andererseits könnten die Tätigkeiten im Grundversorgungsbereich in bestimmten Fällen in eine monopolistische Netzgesellschaft und eine private Betriebsgesellschaft entflochten werden. Dadurch werden die Wettbewerbsverzerrungen zwar wie bei der Privatisierung beseitigt, eine solche Lösung würde jedoch aus volkswirtschaftlicher Optik andere Probleme verursachen.

Manche staatlich beherrschte Unternehmen verfügen in der Schweiz gleichzeitig über ein Monopol und über Grundversorgungsverpflichtungen in Wettbewerbsmärkten. Diese Vermischung führt zu immanenten Wettbewerbsproblemen. Die Post befindet sich zum Beispiel in dieser Lage: Sie verfügt über ein ausschliessliches Recht für die Beförderung von Briefen mit einem Gewicht bis zu 50 Gramm und muss gleichzeitig einen Grundversorgungsauftrag erfüllen, welcher die Beförderung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften sowie den Zahlungsverkehr umfasst. Mit Ausnahme des Briefmonopols sind die von der Grundversorgung betroffenen Märkte offen für den Wettbewerb und private Akteure könnten ebenfalls ähnliche Leistungen erbringen. Würde der Ansatz des Verbots von Tätigkeiten auf Wettbewerbsmärkten vollzogen, wäre die Post nur noch auf dem Monopolmarkt aktiv, und der Grundversorgungsauftrag für den nicht-Monopolbereich müsste neu vergeben werden. Die Post dürfte also beispielsweise keine Briefe zustellen, die schwerer als 50 Gramm sind.

Ferner würde eine Einschränkung oder ein Verbot der Tätigkeiten ausserhalb des Monopols auch den Absichten des Gesetzgebers zuwider laufen. Dieser wollte durch die schrittweise Liberalisierung der Märkte und die Umwandlung der Staatsunternehmen in öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaften den Staatsunternehmen eben gerade mehr unternehmerische Freiheit verleihen. Neben ihrem gesetzlichen Auftrag werden sie deshalb ermutigt, innovativ zu sein und in neue Märkte einzutreten, um sich von der Konkurrenz abzuheben.

Ebenfalls möglich wäre ein Verbot von Aktivitäten, welche über den Grundversorgungsauftrag hinausgehen (Säule 3 in Abbildung 1). Unternehmen werden auf diesen Märkten oft aus betriebswirtschaftlichen Gründen aktiv und müssen dazu vom Gesetzgeber auch ermächtigt werden. Einerseits, da die betriebswirtschaftliche Logik aufgrund der schrumpfenden Gewinnaussichten in den Grundversorgungsbereichen eine Expansion in ertragsreichere Geschäftsfelder gebietet. Andererseits da sie teilweise von Skalen-, Netzwerk- oder anderen Effizienzvorteilen profitieren können und damit die nachgefragte Leistung in entsprechenden Märkten kostengünstiger als ihre private Konkurrenz anbieten können. Dadurch erzielen die staatlichen Unternehmen einen höheren Gewinn oder Deckungsbeitrag für die Kosten der Grundversorgung. So nützt beispielsweise die Post ihr bestehendes Poststellennetz für den Vertrieb von weiteren Produkten, die ausserhalb des Grundversorgungsauftrags angeboten werden oder das Institut für Geistiges Eigentum bietet Dienstleistungen der Rechtsberatung im Patentbereich an.³⁸

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind insbesondere bei natürlichen Monopolen Effizienzgewinne aufgrund solcher Effekte denkbar. Eine Einschränkung der unternehmerischen Freiheit der staatsnahen Unternehmen mittels Verbot solcher Aktivitäten wäre daher nicht zwingend

³⁸ Das IGE hat diesbezüglich einen gesetzlichen Auftrag (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. g des Bundesgesetzes über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum IGEG; SR 172.010.31).

volkswirtschaftlich sinnvoll. Eine Beurteilung wäre stets im Einzelfall vorzunehmen, indem die Kosten des Markteintritts durch Wettbewerbsverzerrungen mit dem Nutzen der Effizienzvorteile abgewogen werden.

Eine Spezialform besteht darin, die Aufgaben der staatlich beherrschten Unternehmen in einen Monopol- und einen Wettbewerbsbereich zu trennen.³⁹ Diese Lösung ist insbesondere auf Unternehmen mit einem natürlichen Monopol bei den Infrastrukturen anwendbar und besteht beispielsweise in der Trennung von Infrastrukturen und Diensten. Mit einer Trennung können beispielsweise die Wettbewerbsbehinderungen beim Netzzugang reduziert werden, die durch marktbeherrschende vertikal integrierte Anbieter verursacht werden (Bundesrat 2010, S. 88).

In einem solchen Modell wird die Dienstleistungsanbieterin privatisiert, während die Infrastruktur in eine separate Geschäftseinheit ausgelagert wird, welche sie den Anbietern nicht diskriminierend zur Verfügung stellt. Der Wettbewerb spielt daher nicht mehr auf der Ebene der Infrastrukturen, sondern ausschliesslich auf der Ebene der Dienste. Diese Lösung würde das Problem der Wettbewerbsverzerrungen bei der Erbringung der Dienste sowie jenes der Quersubventionen beseitigen bzw. zumindest reduzieren. Der Grad der Reduktion ist stark davon abhängig, wie stark die organisatorische und institutionelle Trennung vollzogen wird. Vollständig gelöst wird das Problem nur, wenn auf die strukturelle Trennung die Privatisierung des dem Wettbewerb ausgesetzten Unternehmens folgt.

Die Trennung kann Vorteile auf der Ebene des Wettbewerbs aufweisen, bringt jedoch auch wesentliche Kosten mit sich, die namentlich im Rahmen eines Vorschlags zur funktionalen Trennung von Swisscom analysiert wurden (EFD, 2010). Bei einer strukturellen Trennung leistet das Netz nicht mehr direkt einen Gewinnbeitrag für den Verkauf der Dienste, was beispielsweise die Innovation und den Unterhalt im Infrastrukturbereich bremsen könnte. Ausserdem ist es denkbar, dass die vertikale Integration effizienzsteigernde Skalen- und Verbundeffekte ermöglicht (z.B. gemeinsame Nutzung der Infrastrukturen für Leistungen, die zur Grundversorgung gehören oder auch nicht oder Bündelung von Angeboten für die Kunden).

Aus volkswirtschaftlicher Sicht hängt die Beurteilung zudem von der Wettbewerbssituation auf den betroffenen Märkten ab. Bei einer hohen Wettbewerbsintensität zwischen den Infrastrukturen ist eine Trennung von Netz und Betrieb nicht zwingend zielführend.

3.2.3. Das Konzept der «Wettbewerbsneutralität»

Die Frage der Wettbewerbsverzerrungen durch staatsnahe Unternehmen ist kein spezifisch schweizerisches Problem. Viele Länder stehen vor vergleichbaren Herausforderungen bezüglich ihren Unternehmen. So hat sich auch die OECD vor einigen Jahren dem Thema angenommen und Empfehlungen im Rahmen ihres «Competitive Neutrality Frameworks» abgegeben (OECD, 2012). In der Folge wird, angelehnt an diese Arbeiten der OECD, ein möglicher Rahmen für die Wettbewerbsneutralität skizziert.

I. Regulatorische und steuerliche Gleichbehandlung

Die OECD empfiehlt, dass staatliche Unternehmen, die im Wettbewerb mit privaten Unternehmen stehen, weitestgehend im selben regulatorischen Umfeld operieren wie

³⁹ Unterschieden wird zwischen einer funktionalen und einer strukturellen Trennung. Bei der funktionalen Trennung wird die Infrastruktur in einen organisatorisch getrennten Unternehmensteil ausgegliedert, die Eigentumsrechte verbleiben jedoch bei der ursprünglichen Netzbesitzerin. Eine strukturelle Trennung bedeutet hingegen auch einen Übergang der Eigentumsrechte.

Private. Es sollten möglichst keine Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen hinsichtlich Anwendungsbereich, Transparenz und Vollzug von regulatorischen und steuerlichen Vorschriften bestehen.⁴⁰

Dies ist in der Schweiz weitestgehend der Fall. Es existieren zwar gewisse Sonderrechte bzw. Spezialregulierungen im Umfeld von Infrastrukturunternehmen, doch gelten diese nicht spezifisch für Infrastrukturunternehmen in staatlichem Besitz. So ist z.B. der Transport von Postsendungen im Rahmen der Grundversorgung vom Nacht- und Sonntagsfahrverbot ausgenommen, wobei es nicht darauf ankommt, ob der Transport durch die Post oder durch einen privaten Anbieter (Subunternehmen) von Postdienstleistungen durchgeführt wird (Art. 91a Abs. 1 Bst. f sowie Art. 92 Abs. 2 Bst. a und a^{bis} Verkehrsregelverordnung VRV⁴¹). Aber Bewilligungen müssen zuerst beantragt und auch erteilt werden. Ein anderes Beispiel: In grösseren Bahnhöfen, in Flughäfen und auf Autobahnraststätten dürfen Läden auch am Sonntag geöffnet sein (Art. 27 Abs. 1ter und 1quater Arbeitsgesetz ArG⁴²), was für diese Verkehrszentren einen Standortvorteil bedeutet – ungeachtet dessen, ob sie sich in staatlicher (Bahnhöfe, Flughafen Genf) oder mehrheitlich in privater Hand (Flughafen Zürich, Autobahnraststätten) befinden. Mit der Reorganisation der Post in 2013 wurden auch Steuervorteile abgeschafft (insb. im Bereich der Mehrwertsteuer). Zudem wurden alle spezifischen Privilegien der SBB im Steuerbereich mit der Bahnreform 2 aufgehoben (Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen SBBG⁴³).

Abschliessend kann eine regulatorische Gleichbehandlung nur erreicht werden, wenn im oben genannten Sinne regulatorische Bestimmungen anbieter- und damit wettbewerbsneutral, insbesondere ohne Berücksichtigung der Staatsnähe formuliert werden.

II. Verbot Quersubventionierung

Die OECD empfiehlt, bei staatlichen Unternehmen in Wettbewerbsmärkten die Kosten für jede Tätigkeit zu identifizieren, um zu verhindern, dass eine Subventionierung der Wettbewerbsbereiche aus dem Monopolbereich stattfindet. So werden z. B. in der Europäischen Union staatsnahe Betriebe verpflichtet, eine getrennte Buchführung zwischen kommerziellen und nicht kommerziellen Tätigkeiten aufzustellen.⁴⁴

⁴⁰ Die OECD verweist in ihrer Studie u.a. auf die australischen «Competitive Neutrality Guidelines» aus dem Jahre 2004, die bestimmte Kompensationsmassnahmen vorsehen. Der australische Ansatz sieht u.a. vor, dass staatsnahe Betriebe sogenannte «taxation neutrality adjustments» vornehmen, indem sie vergleichbare Steuerforderungen wie die private Konkurrenz in ihrer Preis- und Kostenstruktur berücksichtigen. Des Weiteren können die australischen Behörden notwendige Massnahmen ergreifen, wie z.B. eine gleichwertige Zahlung auf ein Zentralbankkonto, um eine regulatorische und steuerliche Gleichbehandlung zu erreichen.

⁴¹ SR 741.11.

⁴² SR 822.11.

⁴³ SR 742.31.

⁴⁴ Gemäss der Richtlinie 2006/111/EG der Kommission über die finanzielle Transparenz von öffentlichen Unternehmen werden die EU-Länder verpflichtet, die Transparenz aller öffentlichen Mittel, die öffentlichen Unternehmen bereitgestellt werden, zu gewährleisten. Dazu müssen sie offenlegen, wie diese Mittel verwendet werden, und sicherstellen, dass Kosten und Erlöse solcher Unternehmen in getrennter Buchführung aufgestellt werden. Ausserdem müssen die EU-Länder sicherstellen, dass die internen Konten, die den verschiedenen Geschäftsbereichen der betreffenden Unternehmen entsprechen, getrennt geführt werden und dass alle Kosten und Erlöse auf der Grundlage ordnungsgemässer Kostenrechnungsgrundsätze korrekt zugeordnet und zugewiesen werden. Hinweise auf solche Regelungen bestehen auch im Bundesrecht: Vgl. BGE 138 I 378 E. 9.1 (Glarnersach).

Die Umsetzung gestaltet sich in der Praxis jedoch äusserst schwierig. Ein Weg um Quersubventionierungen zu erkennen und zu verhindern wäre beispielsweise, dass staatsnahe Unternehmen die wesentlichen Elemente der Kostenanteile von Grundversorgungs- bzw. Wettbewerbsbereich⁴⁵ öffentlich machen und allfällige Abweichungen erläutern. Damit verbunden wäre auch eine kostenwahre Berechnung von allfälligen Kompensationen für die erbrachten Grundversorgungsleistungen. Im Idealfall könnten so die Geldflüsse innerhalb der Unternehmung besser nachvollzogen werden. Im Schweizer Fernmeldemarkt besteht für den oder die Inhaber der Grundversorgungskonzession gemäss Artikel 19 des Fernmeldegesetzes (FMG)⁴⁶ die Möglichkeit, eine finanzielle Abgeltung für die Erbringung der Grundversorgung zu verlangen, wobei die Swisscom – als bisher einzige Inhaberin der Konzession – diese Abgeltung bisher nie eingefordert hat. Das Postgesetz (PG)⁴⁷ sieht explizit ein Quersubventionsverbot vor (Art. 19 PG). Es erlaubt der Post, die Erträge aus dem reservierten Dienst zur Deckung der Kosten aus der Grundversorgung zu verwenden, jedoch nicht zur Verbilligung von Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung. Konkret darf die Post nach Massgabe des gesetzlichen Finanzierungskonzeptes die Leistungen des Grundversorgungsauftrags (z.B. Pakete bis 20 Kilogramm Inland und Ausland) durch die Einnahmen aus ihrem Monopol (Briefe bis 50 Gramm Inland) finanzieren (Art. 19 Abs. 1 PG), was zu Problemen bei der Wettbewerbssituation in den betroffenen Märkten führen kann. Des Weiteren muss die Post ihr Rechnungswesen so ausgestalten, dass Kosten und Erlöse der einzelnen Dienstleistungen ausgewiesen werden können (Art. 19 Abs. 2 PG). Da die Post nach wie vor in der Lage ist, die Grundversorgung aus ihren eigenen Mitteln zu finanzieren, erhält sie heute keine Entschädigung (Art. 46 Postverordnung VPG⁴⁸).

III. Buchhalterische und strukturelle Trennung der Einheiten

Die OECD empfiehlt, eine buchhalterische und wenn möglich eine strukturelle Trennung der Tätigkeiten von staatsnahen Unternehmen anzustreben. Eine strukturelle Trennung bedeutet das Aufteilen eines ganzen Unternehmens in zwei neue Einheiten: eine untersteht dem Wettbewerb, die andere nicht (Monopolmarkt). Eine strukturelle Trennung erlaubt der im Wettbewerbsbereich tätigen Einheit darüber hinaus, marktgerecht zu handeln, und beseitigt Markteintrittsbarrieren für potenzielle Konkurrenten. Wie im Punkt 3.2.2 erwähnt, können regulatorisch geschützte und wettbewerbliche Staatsaktivitäten oftmals nur unter Inkaufnahme von betriebs- sowie volkswirtschaftlichen Nachteilen getrennt und in eigene Einheiten gefasst werden. Eine Trennung ist auch verfassungsrechtlich – gemäss dem Bundesgericht – nicht vorgeschrieben, da die finanzielle Trennung von Geschäftsbereichen auch innerhalb ein und derselben juristischen Person möglich ist.⁴⁹

Jedenfalls wurden in der Schweiz zu diesem Zweck schon verschiedene Reformen in Angriff genommen, um die Transparenz bei Netz- und Betriebskosten zu erhöhen. Beispielsweise die Bahnreform 1, die zur Folge hatte, dass bei der SBB eine rechnerische und organisatorische Trennung der Bereiche Verkehr und Infrastruktur erreicht wurde. 2013 hat eine Expertengruppe im Auftrag des Bundes einen Bericht zur

⁴⁵ Soweit diese nicht dem Geschäftsgeheimnis unterliegen (vgl. BGE 138 I 378 E. 9.3.1 ff., Glarnersach).

⁴⁶ SR 784.10.

⁴⁷ SR 783.0.

⁴⁸ SR 783.01.

⁴⁹ BGE 138 I 378 E. 9.2 (Glarnersach).

Organisation der Bahninfrastruktur veröffentlicht (EOBI, 2013). Der Bericht umfasst die Analyse der Bahnsysteme mehrerer europäischer Länder und jenes der Schweiz. Er zeigt fünf denkbare Modelle für die Organisation und die Verwaltung der SBB auf. Dabei geht es in erster Linie um die strukturelle Trennung von Infrastruktur und Bahndienstleistungen (EOBI, 2013, S. 75-95). In der Botschaft zur Organisation der Bahninfrastruktur vom 16. November 2016 hat sich der Bundesrat gegen eine strukturelle Trennung ausgesprochen.⁵⁰ Ein Argument gegen eine solche Trennung war, dass die SBB als vertikal integriertes Unternehmen von wesentlichen Synergien profitieren kann.

Dennoch ist es der Wettbewerbsneutralität förderlich, wenn bei den Kosten für die Grundversorgung mehr Transparenz herrscht. Zum einen wird hierdurch die Voraussetzung geschaffen, dass eine versteckte Quersubventionierung möglichst verhindert wird. Zum anderen wird so eine stärkere Transparenz und Offenlegung erreicht, indem Klarheit über die Ziele und Aktivitäten geschaffen wird.

IV. Teilprivatisierungen und Reduktion Bundesanteil

Die Schweiz hat mit der Teilprivatisierung der Swisscom schon in der Vergangenheit gute Erfahrungen gemacht. Der grundlegende Vorteil liegt darin, dass die Risiken als Anteilseigner für die öffentliche Hand reduziert werden. Diese werden entsprechend von privaten Anteilseignern übernommen, was zu mehr Marktdisziplin führt. Ein Unternehmen wie Swisscom investiert in neuen Aktivitätsfeldern, da der Bund ihr die unternehmerische Freiheit gewährleistet. Aus Sicht der Unternehmen wird durch die Teilprivatisierung die Risikofähigkeit erhöht, indem die Kapitalbeschaffung teilweise extern und somit marktgerecht erfolgt. Die Unternehmen sind gezwungen, auf dem Kapitalmarkt Ausschau zu halten und können somit ihre finanziellen Risiken besser und marktgerechter einschätzen. Allerdings übernehmen die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler letztendlich weiterhin unternehmerische Risiken.

V. Einhaltung einer «Good Governance»

Bei staatlich beherrschten Unternehmen kann es zu erheblichen Interessenkonflikten kommen, da der Staat gleichzeitig als Eigner, Regulator, Auftraggeber und Gesetzgeber eine Mehrfachrolle einnimmt. Der Staat muss sich in seiner Eignerrolle der Frage einer allfälligen Eigentümergegenvertretung im Verwaltungsrat annehmen, dem Unternehmen strategische Ziele vorgeben und kann die Dividenden und Steuereinnahmen zur Finanzierung seiner Aufgaben verwenden. Gleichzeitig ist der Staat als Gesetzgeber und Regulator, je nach Markt auch Aufsichtsbehörde und Kunde des «eigenen» Unternehmens. Gleichzeitig müssen andere staatliche Behörden als Regulatoren für funktionierenden Wettbewerb sorgen und Diskriminierung bekämpfen.

Der Bund ist sich seiner Mehrfachrollen und der daraus erwachsenden Interessenkonflikten durchaus bewusst. Der Corporate Governance-Bericht des Bundes aus dem Jahre 2006 hält insbesondere fest, dass der Bund gegenüber den staatsnahen Unternehmen über verschiedene Steuerungsmöglichkeiten verfügt (z. B. Gesetzgebung, Wahl und Abberufung von Mitgliedern des Verwaltungsrats, strategische Ziele), so dass sich eine Einflussnahme über einen Bundesvertreter im Verwaltungsrat nur in

⁵⁰ Die Organisation der Bahninfrastruktur wird zurzeit im Parlament behandelt: Vgl. Botschaft vom 16. November 2016 zur Organisation der Bahninfrastruktur, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160075>.

Ausnahmefällen rechtfertigt.⁵¹ Weiter orientiert sich der Bund im Bereich Corporate Governance an mittlerweile 37 Leitsätzen (Bundesrat, 2009b). Für die Corporate Governance-Berichte des Bundes aus den Jahr 2006 und 2009 (und damit auch für die Leitsätze) dienen die *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (OECD-Guidelines: OECD, 2015b) als wichtige Referenz. Diese OECD-Guidelines wurden im Jahr 2015 revidiert (OECD, 2015b). Die OECD hält in ihren Grundsätzen zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen fest, dass eine gute Corporate Governance für effiziente und offene Märkte auf nationaler wie internationaler Ebene von grundlegender Bedeutung ist (OECD, 2015c).

Die darin verfassten Richtlinien auf Bundesebene sehen vor, dass der Staat die Verwaltungsräte staatseigener Unternehmen ihre Aufgaben wahrnehmen lassen und ihre Unabhängigkeit respektieren sollte. Weiter ist darin vorgesehen, dass bei der Nominierung und Wahl von Mitgliedern des Verwaltungsrats vor allem darauf zu achten ist, dass diese ihre Aufgabe professionell und unabhängig wahrnehmen können. Es ist gemäss den Richtlinien zudem wichtig, dass die einzelnen Verwaltungsratsmitglieder nicht als Vertreter verschiedener Interessengruppen handeln und allen Anteilseignern gegenüber mit der gleichen Unparteilichkeit verpflichtet sind.

Die Feststellungen in den Corporate-Governance-Berichten des Bundes stimmen in den entscheidenden Punkten auch mit den revidierten OECD-Guidelines überein. Durch die konsequente Anwendung der Corporate Governance Leitsätze konnten Interessenkonflikte und für den Wettbewerb potentiell problematische Situationen in der Praxis weitgehend vermieden werden.

VI. Form der Finanzierungsneutralität

Staatsnahe Unternehmen können gegenüber ihren Mitbewerbern einen finanziellen Vorteil durch geringere Kapitalkosten infolge einer impliziten Staatsgarantie erhalten (vgl. Kapitel 2.4.1), was in gewissem Ausmass auch für alle Unternehmen mit systemrelevanten bzw. versorgungsnotwendigen Infrastrukturen gelten dürfte. Ratingagenturen bestätigen eine solche Garantie in ihrer Bewertungen von staatsnahen Unternehmen (z.B. PostFinance [Standard & Poor's, 2016b], Swisscom [Standard & Poor's, 2017; Moody's, 2017]). Wie gross dieser Vorteil ausfällt und ob daraus tatsächlich eine signifikante Wettbewerbsverzerrung resultiert, ist allerdings schwer zu ermitteln.

Als Gegenmassnahme empfiehlt die OECD, ein System mit marktgerechten Anpassungsmöglichkeiten einzuführen. Im Endeffekt bedeutet dies, dass für die Eigen- und Fremdfinanzierung ein Modell angewandt wird, welches die Ungleichgewichte gegenüber der privaten Konkurrenz möglichst vollständig kompensiert. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise die marktgerechte Abgeltung der Staatsgarantie.

Letztlich bleibt als Massnahme nur die vollständige Abschaffung der Staatsgarantie, d.h. ein ausdrückliches Verbot von staatlichen Hilfen auf Gesetzesstufe. Die Kantone Genf, Waadt und Bern sehen beispielsweise keine explizite Staatsgarantie für ihre Kantonalbanken vor. Seit Ende September 2017 existiert auch keine Staatsgarantie des Bundes für PostFinance mehr. Schliesslich ist zu erwähnen, dass im Bereich des bestellten Regionalverkehrs die Finanzierungsneutralität sichergestellt wurde, indem der

⁵¹ Auch mehrere Kantone haben Massnahmen verabschiedet, um eine angemessene Corporate Governance zu gewährleisten.

Bund allen konzessionierten Transportunternehmen, d.h. SBB und Privatbahnen, für Investitionen im Verkehrsbereich Garantien gewähren kann (Art. 31 des Personenbeförderungsgesetzes PBG⁵²).

VII. Transparenz über Eignerpolitik

Eine gute Corporate Governance stellt sicher, dass Transparenz über die Interessen des staatlichen Eigners herrscht. Der Bundesrat veröffentlicht jährlich einen Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele, die er den Staatsunternehmen für vier Jahre vorgibt. Darüber hinaus legt er in detaillierten Berichten Rechenschaft gegenüber den parlamentarischen Aufsichtskommissionen ab. Dieses umfassende Kontrollsystem hat sich bewährt.

4. Staatsnahe Unternehmen auf Wettbewerbsmärkten in der Schweiz

In der Schweiz gibt es zahlreiche staatsnahe Unternehmen, sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons- oder Gemeindeebene. In der Schweiz werden gewisse staatliche Aufgaben oder durch den Staat geförderten Aufgaben auch durch Private erfüllt. Die Steuerung der Leistungserbringung erfolgt hier insbesondere über Instrumente des Subventionsrechts (Leistungsvereinbarungen, Verfügungen, Vergabe oder Ausschreibung von Konzessionen) und nicht über eignerpolitische Massnahmen.

Im vorliegenden Bericht werden nicht sämtliche staatlich beherrschten Unternehmen untersucht. Eine solche Analyse würde dessen Umfang sprengen. Der Bericht konzentriert sich daher auf ausgewählte, vom Bund beherrschte Unternehmen, die in einigen oder allen ihren Geschäftsfeldern im Wettbewerb zu privaten Akteuren stehen (Punkt 4.1). Ausserdem wurde eine externe Studie in Auftrag gegeben, um die Aktivitäten der staatlichen Unternehmen auf Kantons- und Gemeindeebene zu analysieren (Punkt 4.2).⁵³

4.1. Vom Bund beherrschte Unternehmen im Wettbewerb: Fallbeispiele

Dieses Kapitel konzentriert sich auf vier Unternehmen, die als Fallstudien ausgewählt wurden: Swisscom, die Post, die SBB und RUAG. Aus Ressourcengründen werden andere staatsnahe Unternehmen nicht untersucht. Die ausgewählten Unternehmen erfüllen folgende Kriterien:

- I. Der Bund ist explizit Eigentümer oder Mehrheitsaktionär der Firma;
- II. Das Unternehmen erfüllt einen vom Bund festgelegten gesetzlichen Auftrag (z.B. Grundversorgung); und
- III. zumindest teilweise steht die Tätigkeit des Unternehmens im Wettbewerb zu privaten Unternehmen.

4.1.1. Swisscom AG

Swisscom AG ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft des öffentlichen Rechts, an welcher der Bund mit 50,95% der Aktien beteiligt ist. Zweck und Organisation des Unternehmens werden durch das Bundesgesetz über die Organisation der

⁵² SR 745.1.

⁵³ Die Studie von Polynomics ist verfügbar unter <https://www.seco.admin.ch> > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Wettbewerb und Service Public > Staatsnahe Unternehmen.

Telekommunikationsunternehmung des Bundes (TUG)⁵⁴ geregelt. Laut Artikel 6 Absatz 1 TUG muss der Bund die kapital- und stimmenmässige Mehrheit halten.

Die Unternehmung bezweckt, im In- und Ausland Fernmelde- und Rundfunkdienste sowie damit zusammenhängende Produkte und Dienstleistungen anzubieten (Art. 3 Abs. 1 TUG). Der Bundesrat legt jeweils für vier Jahre die strategischen Ziele des Bundes für das Unternehmen fest (Art. 6 Abs. 3 TUG). Er erwartet, dass Swisscom betriebswirtschaftlich geführt wird, wettbewerbsfähig und kundenorientiert ist und erfolgreich Netzinfrastrukturen und darauf basierende Dienste in den konvergierenden Märkten Telekommunikation, Informationstechnologie, Rundfunk, Medien und Unterhaltung entwickelt, produziert und vermarktet. In der Schweiz verlangen die strategischen Ziele derzeit insbesondere das Angebot von fixen und mobilen Sprach- und Datendiensten, Informatik-Dienstleistungen, Inhalten (Content) sowie von Netzdienstleistungen für andere Telekommunikationsgesellschaften.

Als Tätigkeitsbereich ihrer Zweckbestimmung bietet Swisscom Fernmeldedienste an und untersteht diesbezüglich den Bestimmungen des Fernmeldegesetzes (FMG).⁵⁵ Wo das Unternehmen als Anbieterin von Fernmeldediensten marktbeherrschend ist, muss es einen nicht diskriminierenden Zugang zu einem Teil seiner Einrichtungen und Diensten gewährleisten. Das betrifft namentlich jene Infrastrukturen, die noch zur Zeit des Fernmeldemonopols errichtet wurden, also die Teilnehmeranschlüsse auf Basis der Kupfer-Technologie und die Kabelkanalisationen (Art. 11 Abs. 1 FMG).

Seit der Liberalisierung des Fernmeldemarktes 1998 und zumindest bis 2022 ist Swisscom zudem die Grundversorgungskonzessionärin für Telekommunikationsdienste. Für die Erteilung der Grundversorgungskonzession wird eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt.⁵⁶ Die Konzession kann einem beliebigen Telekommunikationsunternehmen erteilt werden, sofern dieses die (in Art. 15 FMG festgelegten) Konzessionsvoraussetzungen erfüllt. Faktisch hat sich bisher jeweils nur Swisscom für die Grundversorgungskonzession beworben und diese entsprechend erhalten. Wenn kein Unternehmen ein Angebot einreicht oder wenn die öffentliche Ausschreibung nicht unter Wettbewerbsbedingungen ablaufen kann oder zu keinen geeigneten Bewerbungen führt, so kann die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) eine oder mehrere Anbieterinnen von Fernmeldediensten zur Grundversorgung heranziehen (Art. 14 Abs. 4 FMG). Die im Rahmen der Grundversorgung zu erbringenden Leistungen sind gestützt auf das Fernmeldegesetz (Art. 16 Abs. 3 FMG) in der Verordnung über Fernmeldedienste (insb. Art. 15 und 16 FDV)⁵⁷ geregelt. Sie umfassen den öffentlichen Telefondienst sowie den Zugangsdienst zum Internet.⁵⁸ Die Grundversorgung umfasst ausserdem den Zugang zu den Notrufdiensten der

⁵⁴ SR 784.11.

⁵⁵ SR 784.10.

⁵⁶ Die erste Grundversorgungskonzession (1998-2002) wurde aufgrund von Übergangsregelungen automatisch an Swisscom vergeben. Die Grundversorgungskonzession wurde bisher zweimal ausgeschrieben: Das erste Mal für die Konzession des Zeitraums 2003-2007 und das zweite Mal für die Konzession 2008-2017. Bei der Vergabe der Grundversorgungskonzession für den Zeitraum 2018-2022 hat die ComCom am 13. Dezember 2016 entschieden, auf eine öffentliche Ausschreibung zu verzichten, da sie die Telekomanbieter zuvor angefragt hatte und einzig Swisscom Interesse an der Konzession bekundet hatte.

⁵⁷ SR 784.101.1.

⁵⁸ Bei dem Internetzugang ist anzumerken, dass die Leistung seit der Einführung der Grundversorgungskonzession regelmässig erhöht wurde: Von 600/100 kbit/s im Jahr 2008 wurde die minimale Übertragungsgeschwindigkeit auf 1000/100 kbit/s im Jahr 2012 und dann auf 2000/200 kbit/s im Jahr 2015 erhöht. Für die neue Konzession ab 2018 hat der Bundesrat am 2. Dezember 2016 eine Erhöhung auf 3000/300 kbit/s beschlossen.

Polizei, der Feuerwehr und der Gesundheitsdienste sowie die Erbringung spezieller Dienste für Personen mit einer Behinderung. Diese Leistungen werden regelmässig überprüft und an die technologische Entwicklung und Bedürfnisse der Gesellschaft angepasst.⁵⁹

Die Konzessionärin kann eine finanzielle Abgeltung für die Erbringung der Grundversorgung verlangen, welche deren Nettogesamtkosten entspricht (Art. 19 FMG und Art. 13 FDV). Swisscom hat bislang nie eine Abgeltung eingefordert. Der Gesetzgeber weiss daher nicht genau, welche Kosten und Erträge die Grundversorgung und ihre Anpassungen für die Konzessionärin hervorrufen.

Swisscom nimmt auf dem Schweizer Fernmeldemarkt eine starke Stellung ein. Wie ihre Marktanteile in den verschiedenen Schlüsselbereichen dieses Marktes zeigen, übertrifft sie ihre Mitbewerber in allen Segmenten des Kerngeschäfts (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1 Marktanteile von Swisscom nach Tätigkeitsbereich, 2016

Bereich	Marktanteile von Swisscom	Marktanteile der Mitbewerber
Festnetztelefonie	60%	Andere Kabelnetzbetreiber 17,2% UPC 13,2% Sunrise 9,6%
Mobiltelefonie	57,75%	Sunrise 25,90% Salt 16,35%
Breitband	51,34%	UPC 19,32% Andere Kabelnetzbetreiber 12,22% Sunrise 9,59% Sonstige 7,53%
Digitales Fernsehen	36,3%	UPC 30,7% Andere Kabelnetzbetreiber 19,7% Sunrise 4% Quickline 9,3%

Quelle: ComCom, 2017

Neben ihrer Aktivität als Anbieterin von Fernmeldediensten ist Swisscom auf verschiedenen Märkten tätig, die ausserhalb ihres traditionellen Kerngeschäfts liegen. Der Unternehmenszweck (Art. 3 TUG) erlaubt dem Unternehmen explizit, mit ihrem Kerngeschäft (Fernmelde- und Rundfunkdienste) zusammenhängende Produkte und Dienstleistungen anzubieten. Sie besitzt zudem mehrere Tochtergesellschaften und Beteiligungen in assoziierten Gesellschaften. Tabelle 2 bietet einen Überblick über die verschiedenen Tätigkeitsbereiche der Swisscom und ihrer Tochtergesellschaften in der Schweiz.

⁵⁹ Z.B. sind öffentliche Sprechstellen (sog. Telefonzellen) mit der neuen Konzession nicht mehr anzubieten.

Tabelle 2 Tätigkeitsbereiche von Swisscom in der Schweiz, 2016

Tätigkeitsfeld	Konzerngesellschaft	Kapital- und Stimmrechtsanteil
Bank- und Finanzsoftware	finnova AG Bankware	9%
	Swisscom IT Services Finance Custom Solutions AG	100%
Call-Center-Dienstleistung	Swisscom Services AG	100%
Cloud	Akenes SA	27,3%
Crowdsourcing	Mila AG	51%
Beratung und Projektgeschäft bezüglich digitale Transformation	Swisscom Digital Technology SA	50%
Digitale Unterhaltung	CT Cinetrade AG	75%
	PlazaVista Entertainment AG	75%
	Kitag Kino-Theater AG	75%
	Teleclub AG	75%
	Teleclub Programm AG	25%
Energie	MyStrom AG	100%
	Swisscom Energy Solutions AG	54%
Eventmanagement	Swisscom Event & Media Solutions AG	100%
Fest- und Mobilfunknetz	Swisscom (Schweiz) AG	100%
ICT-Dienste	Swisscom (Schweiz) AG	100%
Gesundheit	Swisscom Health AG	100%
	Swisscom eHealth Invest GmbH	100%
	Medgate AG	40%
	Medgate Technologies AG	40%
IKT und Infrastruktur	Cablex AG	100%
Immobilien	Swisscom Immobilien AG	100%
Internetkriminalität	Global IP Action AG	75%
Verzeichnisdienste	Swisscom Directories AG	69%
Investitionen	Mona Lisa Capital AG	99,5%
	Swisscom Ventures AG	100%
Mobilität	BFM Business Fleet Management AG	100%
Onlinehandel	siroop AG	50%
Personal	Worklink AG	100%
Radio- und Fernsehgebühren	Billag AG	100%
Rundfunk, Sicherheitsfunk, IPTV und Web-TV-Lösungen	Swisscom Broadcast AG	100%
Sicherheit	SEC Consult (Schweiz) AG	46,5%
Infrastruktur und Zeitmessung für Sportevents	Datasport AG	100%
Werbevermarktung	Swisscom Advertising AG	33,3%
	Admeira AG	33,3%
	Admeira Broadcast AG	33,3%
	MyKompass AG	13,8%
	VirtualAds AG	83%

Quelle: Gestützt auf Daten von Swisscom, 2017

Daneben ist Swisscom im Rahmen der Geschäftstätigkeiten an verschiedenen Digitalisierungsvorhaben aktiv beteiligt, wie zum Beispiel *crowdfunding* (mit wemakeit), Sicherheitssysteme (Smartlife) oder elektronische Patientenakten (Evita, ein Produkt der Swisscom Health AG).

Der Swisscom Konzern besitzt ausserdem Gesellschaften in verschiedenen anderen Ländern wie z.B. Fastweb S.p.A. in Italien (Telekommunikation), Swisscom Re AG in Liechtenstein (Rückversicherung), Improve Digital B.V. in den Niederlanden (Publishing), Belgacom International Carrier Services SA in Belgien (internationales Wholesale-Geschäft), Swisscom Cloud Lab Ltd in den USA (Cloud-Plattform) sowie Swisscom IT Services Finance Pte Ltd in Singapur (Systemintegration und BPO-Services).

Im Geschäftsbericht der Swisscom werden keine differenzierten Zahlen für die oben erwähnten Tätigkeiten ausgewiesen. Es kann davon ausgegangen werden, dass sie in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen werden. Zugleich führt die digitale Transformation zu einer sich beschleunigenden Konvergenz von bisher völlig getrennten Märkten. Als Beispiel sei das Transportwesen genannt: Intelligente Verkehrssysteme, autonome Fahrzeuge oder Drohnen sind auf eine leistungsfähige und zuverlässige IKT-Infrastruktur angewiesen. Infolgedessen wird ein kompetenter IKT-Anbieter wie Swisscom fast zwangsläufig zum Teil der Wertschöpfungskette im Transportbereich. Das Gleiche gilt für praktisch jeden anderen Wirtschaftszweig (Swisscom ist bereits ein erfolgreicher Systemintegrator im Finanzsektor und sieht z.B. Potenziale als IKT-Anbieter im Energie- und Gesundheitsbereich). Will Swisscom nicht zum reinen Infrastrukturanbieter und Daten-Übermittler werden, muss das Unternehmen in solche künftigen Wachstumfelder investieren.

Der Zweckartikel des TUG verbietet Swisscom nicht, als IKT-Systemanbieter in verschiedenen Branchen tätig zu sein. Hier steht Swisscom in Konkurrenz mit anderen, oft global tätigen Anbietern. Hingegen darf Swisscom zum Beispiel nicht selber Transport- oder Gesundheitsdienstleistungen ohne einen IKT-Bezug anbieten. Insofern hat der Gesetzgeber der Expansion von Swisscom in andere Märkte eine gewisse Begrenzung auferlegt. Tabelle 3 zeigt den Umsatz mit externen Kunden (welcher dem Nettoumsatz abzüglich des Umsatzes mit anderen Segmenten entspricht). Die Zahlen für die Einzelverträge in der Schweiz im Fest- und Mobilnetz gehen tendenziell zurück, während sie bei den Bündelverträgen steigen. Der Umsatz der Kategorie «Übrige» hat zwischen 2013 und 2016 einen Anstieg von gegen 12,3% verzeichnet, und übertrifft seit 2015 sämtliche anderen Kategorien. Dieses Segment bildet somit die Tätigkeit mit den höchsten Einnahmen für das Unternehmen, mit einem Anteil von rund 30% am Gesamtumsatz.

Tabelle 3 Umsatz Swisscom Schweiz mit externen Kunden nach Geschäftssegment, in Mio. CHF, 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Mobilfunk	2'782	2'776	2'729	2'614
Festnetz	2'215	1'967	1'731	1'466
Bündelverträge	1'553	1'921	2'234	2'502
Übrige	2'485	2'589	2'781	2'792
Total	9'035	9'253	9'475	9'374

Quelle: Swisscom, 2017, S. 71.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Swisscom in zahlreichen Märkten tätig ist, die ausserhalb ihres traditionellen Kerngeschäfts liegen. Das TUG sieht vor, dass Swisscom im In- und Ausland Fernmelde- und Rundfunkdienste sowie damit zusammenhängende Produkte und Dienstleistungen anbieten kann. Gemäss der Botschaft des Bundesrates zum TUG sind die Unternehmung bzw. die Konzerngesellschaften im Fernmelde- und Rundfunkbereich tätig (Bundesrat, 1996c). Der bewusst weit umschriebene Zweck soll insbesondere der technischen Entwicklung Rechnung tragen. Seit der Marktliberalisierung im Jahr 1998 ist der Telekommunikationssektor einem ständigen Wandel unterworfen. Technologische Innovationen und das Internet haben neue Tätigkeitsfelder für Unternehmen wie Swisscom geschaffen. Die technologische Entwicklung – namentlich die zunehmende Konvergenz der sogenannten TIME-Märkte (Telekommunikation, Information, Medien und Unterhaltung) hat den Telekommunikationsunternehmen ermöglicht und sie dazu veranlasst, in Märkte vorzudringen, die nur einen indirekten Zusammenhang mit ihren ursprünglichen Haupttätigkeiten aufweisen. Die rückläufigen Erträge und Margen im traditionellen Kerngeschäft haben gleichzeitig einen Druck erzeugt, die Chancen in neuen Märkten bzw. Geschäftsfeldern auch tatsächlich wahrzunehmen.

Die Mehrheitsbeteiligung des Bundes verleiht Swisscom gewisse Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren privaten Mitbewerbern, wie beispielsweise vorteilhafte Finanzierungsbedingungen auf den Kapitalmärkten. Gewisse Ratingagenturen bestätigen eine implizite Staatsgarantie in ihrer Bewertung (Standard & Poor's, 2017 und Moody's, 2017). Auf der anderen Seite mag eine gewisse Erwartungshaltung in Politik und Öffentlichkeit bestehen, dass sich Swisscom um die Grundversorgungskonzession im Fernmeldemarkt bewirbt. Auch wenn keine detaillierten Zahlen vorliegen, kann vermutet werden, dass nicht alle Grundversorgungsdienste kostendeckend sind (z.B. Dienste für hör-, seh- und mobilitätsbehinderte Personen). Bisher hat Swisscom diese Dienste ohne finanzielle Abgeltung erbracht, was sich aber ändern könnte, wenn die Anforderungen an die Grundversorgung wesentlich ausgebaut werden sollten (z.B. Erhöhung der garantierten minimalen Datenübertragungsrate von aktuell 3 Mbit/s auf 10 Mbit/s, wie von der Motion Candinas 16.3336 gefordert).

Die Privatisierung von Swisscom wurde mehrmals vorgeschlagen und diskutiert (Bundesrat, 2006a; EFD, 2010; Bundesrat, 2014; OECD, 2015a). Am 3. Mai 2017 lehnte der Nationalrat die Motion Rickli 16.3157 «Der Bund soll nicht mehr Mehrheitseigner der Swisscom sein müssen» sowie das Postulat Glättli 16.3245 «Prüfung der Aufteilung der Swisscom in eine öffentliche Netzgesellschaft und eine private Dienstleistungsfirma» ab. Ausschlaggebende Argumente für eine Beibehaltung des Status quo waren, dass ein privates Aktionariat nichts an der starken Marktstellung der Swisscom ändern würde, aber allenfalls Risiken für die nationale Sicherheit aufweisen und die Investitionen in die Erschliessung der Randregionen (über die Grundversorgung hinaus) mindern könnte. Schon 2010 hatte ein Bericht des EFD die Auswirkungen einer Privatisierung auf die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz untersucht (EFD, 2010). Dieser kam allerdings zum Schluss, dass diese Interessen unabhängig von der Eigentumsstruktur von Swisscom durch das Gesetz gewährleistet würden. Der Bundesrat war in seiner Analyse 2014 nicht zuletzt im Lichte der damaligen Enthüllungen zur Zusammenarbeit ausländischer Geheimdienste mit (ausländischen) Telekomaniern zurückhaltender. Er hielt fest, die Mehrheitsbeteiligung an Swisscom sei ein geeignetes Mittel, um den Unternehmenssitz in der Schweiz zu halten (womit Schweizer Recht anwendbar bleibt) und damit die missbräuchliche Verwendung sensibler Daten zu verhindern (Bundesrat, 2014). Der Bundesrat hält nach wie vor an dieser Einschätzung fest.

4.1.2. Die Schweizerische Post AG

Die Schweizerische Post AG (die Post) ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft des öffentlichen Rechts, deren alleiniger Aktionär der Bund ist. Sie wird als Holdinggesellschaft mit den operativen Konzerngesellschaften Post CH AG, PostFinance AG und PostAuto Schweiz AG geführt. Die Aktivitäten und die Organisation der Post werden durch das Postgesetz (PG)⁶⁰, die Postverordnung (VPG)⁶¹, das Postorganisationsgesetz (POG)⁶² sowie die Postorganisationsverordnung (VPOG)⁶³ geregelt. Der Bund muss laut Gesetz über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit verfügen (Art. 6 POG). Der Bundesrat legt jeweils für vier Jahre fest, welche strategischen Ziele der Bund als Eigner erreichen will (Art. 7 POG).

Die Tätigkeiten der Post und der Konzerngesellschaften können verschiedenen Segmenten zugeordnet werden. Sie sind in vier Hauptmärkten zusammengefasst: der Kommunikationsmarkt (PostMail, Swiss Post Solutions sowie PostNetz), der Logistikmarkt (PostLogistics), der Finanzdienstleistungsmarkt (PostFinance) und der Personenverkehrsmarkt (PostAuto).

In 2016 führte der anhaltende Mengenrückgang zu einem rückläufigen Ergebnis von PostMail (

Tabelle 4). PostMail erzielte 2016 ein Betriebsergebnis von CHF 317 Mio. und unterschritt hiermit den Vorjahreswert um CHF 41 Mio. Dieses Phänomen dürfte sich mit der zunehmenden Substitution von Briefen durch elektronische Kommunikation in Zukunft weiter verschärfen (Bundesrat, 2015). PostFinance trägt vor PostMail zu einem erheblichen Teil zum Gesamtergebnis des Konzerns bei (CHF 542 Mio.).

Tabelle 4 Betriebsergebnis des Konzerns Die Post nach Geschäftssegment, in Mio. CHF, 2014-2016

	2014	2015	2016
PostMail	334	358	317
Swiss Post Solutions	12	15	20
Poststellen und Verkauf	-100	-110	-193
PostLogistics	141	145	117
PostFinance	382	459	542
CarPostal	30	29	36

Quellen: Die Post, 2016 und 2017.

Das PG regelt die gewerbsmässige Erbringung von Postdiensten sowie die beiden Grundversorgungsaufträge der Post (Postdienstleistungen und Zahlungsverkehr). Die Postdienste umfassen das Annehmen, Abholen, Sortieren, Transportieren und Zustellen von Postsendungen (Art. 2 PG). Letztere werden wiederum als adressierte Sendungen definiert, namentlich in Form von Briefen (maximal 2 cm Dicke und maximal 2 kg Gewicht), von Paketen

⁶⁰ SR 783.0.

⁶¹ SR 783.01.

⁶² SR 783.1.

⁶³ SR 783.11.

(mehr als 2 cm Dicke bis zu einem Gewicht von 30 kg), sowie von Zeitungen und Zeitschriften. Die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs im Sinne des Gesetzes umfassen Einzahlungen, Auszahlungen und Überweisungen (Art. 2 PG).

Die Post bezweckt, im In- und Ausland die in Artikel 3 POG definierten Dienste zu erbringen: Beförderung von Postsendungen und Stückgütern in standardisierten Behältnissen sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen; und folgende Finanzdienstleistungen: Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, Entgegennahme von Kundengeldern, Konto- und damit zusammenhängende Dienstleistungen, Anlagen im eigenen Namen, weitere Finanzdienstleistungen im Auftrag Dritter; des Weiteren Dienste im regionalen Personenverkehr sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen.

Die Post gewährleistet zwei Grundversorgungsaufträge, einerseits Postdienste und andererseits Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (Art. 1 Abs. 3 PG). Der Umfang und die Details zur Grundversorgung mit Postdiensten sind in Artikel 14 bis 17 PG sowie in Art. 29 ff. VPG festgelegt (namentlich die Frequenz der Zustellung, Umfang und Qualität des Netzes von Zugangspunkten, Laufzeiten und Tarife). Im inländischen Postverkehr umfasst das Angebot die Beförderung und die Annahme von Briefen bis 1 kg und Paketen bis 20 kg, von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften in der Tageszustellung sowie von Gerichts- und Betreibungsurkunden mit Empfangsbestätigung. Im grenzüberschreitenden Postverkehr garantiert die Grundversorgung die Beförderung und die Annahme von Briefen bis 1 kg und Paketen bis 20 kg (siehe Tabelle 5).

Für die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ist der Grundversorgungsauftrag der Post in Artikel 32 PG präzisiert und die Verpflichtungen werden in Artikel 43 (Angebote) und Artikel 44 (Zugang) VPG ausgeführt. Die Grundversorgung umfasst das Angebot von inländischen Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in Schweizer Franken für natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz, Sitz oder Niederlassung in der Schweiz. Diese Dienstleistungen umfassen das Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos, die Anweisung zur Gutschrift vom eigenen Konto auf das Konto eines Dritten, die Anweisung zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten, die Bareinzahlung auf das eigene Konto und der Bargeldbezug vom eigenen Konto. Dieser Auftrag wird im POG direkt an die PostFinance übertragen.

Die Post ist gesetzlich verpflichtet, die Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs eigenwirtschaftlich, d.h. aus eigenen Einnahmen ohne Subventionen, zu finanzieren.⁶⁴ Zu diesem Zweck werden ihr per Gesetz ausreichende unternehmerische Handlungsspielräume belassen. Zudem wird ihr weiterhin ein Monopol gewährt: Gemäss Artikel 18 Absatz 1 PG verfügt die Post über einen reservierten Dienst für die nationale Beförderung von Briefen bis 50 Gramm. Dieses Monopol wurde vom Parlament beibehalten, obwohl der Bundesrat 2009 die schrittweise vollständige Liberalisierung des Postmarktes vorgeschlagen hatte. Im Rahmen der Evaluation der Auswirkungen einer vollständigen Marktöffnung (Art. 35 PG) ist der Bundesrat jedoch 2015 zum Schluss gekommen, dem Parlament zu empfehlen, auf eine vollständige Marktöffnung derzeit zu verzichten. Im Gegensatz zu den Briefen ist die Beförderung von Zeitungen, Zeitschriften und

⁶⁴ Zur Grundversorgung mit Postdiensten gehören auch abonnierte Zeitungen und Zeitschriften in der Tageszustellung. Der Bund gewährt der Post Beiträge in Höhe von 50 Millionen pro Jahr zur Ermässigung der Preise für die Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften (Art. 16 Abs. 7 PG). Begünstigt werden damit letztlich nicht die Post, sondern die Verlage der Regional- und Lokalpresse (30 Mio. Franken) einerseits und der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse (20 Mio. Franken) andererseits.

Schnellpostsendungen seit 1998 vollständig liberalisiert. Die vollständige Öffnung des Paketmarkts folgte per 1. Januar 2004.

Die Post befindet sich ausserhalb des Monopols für die nationale Beförderung von Briefen bis 50 Gramm sowie der von PostAuto als konzessioniertes Transportunternehmen erbrachten Leistungen im regionalen Personenverkehr mit sämtlichen Dienstleistungen im Wettbewerb. So setzt sich die Grundversorgung der Post aus einem reservierten Dienst zusammen, bei dem das Unternehmen über ein Monopol verfügt, sowie aus einem wettbewerblichen Sektor, in dem auch private Unternehmen ihre Leistungen anbieten können (vgl. Tabelle 5). Der Gesamtumsatz der Grundversorgung auf dem Postmarkt (ohne Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs) erreichte 2016 CHF 3,219 Mrd. (PostCom, 2017). Der Rückgang gegenüber 2015 (CHF 3,42 Mrd.) und 2014 (CHF 3,47 Mrd.) erklärt sich insbesondere durch die Abnahme des Briefvolumens (-4,4% Umsatz zwischen 2015 und 2016). 61% wird mit Briefen erzielt, 29% mit Paketen und 10% mit Zeitungen und Zeitschriften.

Tabelle 5 Leistungen und Grundversorgung

Grundversorgung postalisch und im Bereich Zahlungsverkehr		Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung: Post und Private dürfen
Reservierter Dienst: Monopol - nur Post	Nichtreservierter Dienst: Post muss / Private dürfen	
Briefe bis 50 g Inland sowie aus dem Ausland in die Schweiz eingehend (Import)	Briefe über 50 g bis 1 kg Inland und Ausland, sowie Briefe 0-50 g abgehend ins Ausland	Briefe von 1001 bis 2000 g Expressbriefe, Kurierdienste Nicht adressierte Sendungen
	Pakete bis 20 kg Inland und Ausland	Pakete 20-30 kg Inland und Ausland, Express, Kurierdienst
	Abonnierte Zeitungen / Zeitschriften in Tageszustellung	Abonnierte Zeitungen / Zeitschriften in der Frühzustellung
	Zahlungsverkehrsdienstleistungen	Sparkonto

Quellen: PostCom, 2017, und Die Post, 2017.

Die Erträge aus dem reservierten Dienst dürfen zur Deckung der Kosten aus der Grundversorgung verwendet werden. Diese Bestimmung ist grundsätzlich eng auszulegen, weshalb es der Post verboten ist, Dienstleistungen ausserhalb des reservierten Dienstes so zu verbilligen, dass diese unter Kosten angeboten werden können. Zudem dürfen Erträge des reservierten Dienstes nicht zur Verbilligung von Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung verwendet werden (Quersubventionierungsverbot; Art. 19 PG). Konkret darf die Post die Leistungen der Grundversorgungsaufträge aus den Einnahmen aus ihrem Monopol mitfinanzieren, um deren Kosten zu decken (Art. 19 Abs. 1 PG). Da die restlichen Leistungen der Grundversorgung im Wettbewerb erbracht werden, kann diese Mitfinanzierung zu Problemen bei der Wettbewerbssituation führen, sofern dadurch die Preise dieser Leistungen reduziert werden. Gemäss den gesetzlichen Bestimmungen finanziert die Post die Grundversorgung eigenwirtschaftlich und erhält keine Entschädigung (Art. 46 VPG). Ihr Rechnungswesen muss die Kosten und Erlöse der einzelnen Dienstleistungen aufzeigen (Art. 19 Abs. 2 PG). Die Post muss die sich aus der Grundversorgungsverpflichtung ergebenden Nettokosten ausweisen und diese der Eidgenössischen Postkommission (PostCom) zur

Genehmigung einreichen.⁶⁵ Es ist ihr gestattet, diese Nettokosten mit Hilfe von Transferzahlungen zwischen einzelnen Unternehmensbereichen und Postkonzerngesellschaften auszugleichen. Für 2016 beliefen sich die Nettokosten der Grundversorgungsverpflichtung auf CHF 346 Mio. (vgl. Tabelle 6). Der reservierte Dienst ist kostendeckend. Das Ergebnis des reservierten Dienstes vor Nettokostenausgleich beträgt CHF 127 Mio. Die aus dem reservierten Dienst geleistete Transferzahlung im Rahmen des Nettokostenausgleichs von CHF 81 Mio. liegt unterhalb der Nettokosten der Grundversorgungsverpflichtung.

Tabelle 6 Ergebnis des reservierten Dienstes, in Mio. CHF, 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Erlöse	1 237	1 213	1 225	1 161
Kosten	1 196	1 097	1 118	1 115
Ergebnis	41	116	107	46
Enthaltene Kosten aus Nettokostenausgleich	153	80	106	81
<i>Nettokosten der Post</i>	<i>409</i>	<i>392</i>	<i>371</i>	<i>346</i>

Quelle: PostCom, 2017, S. 27.

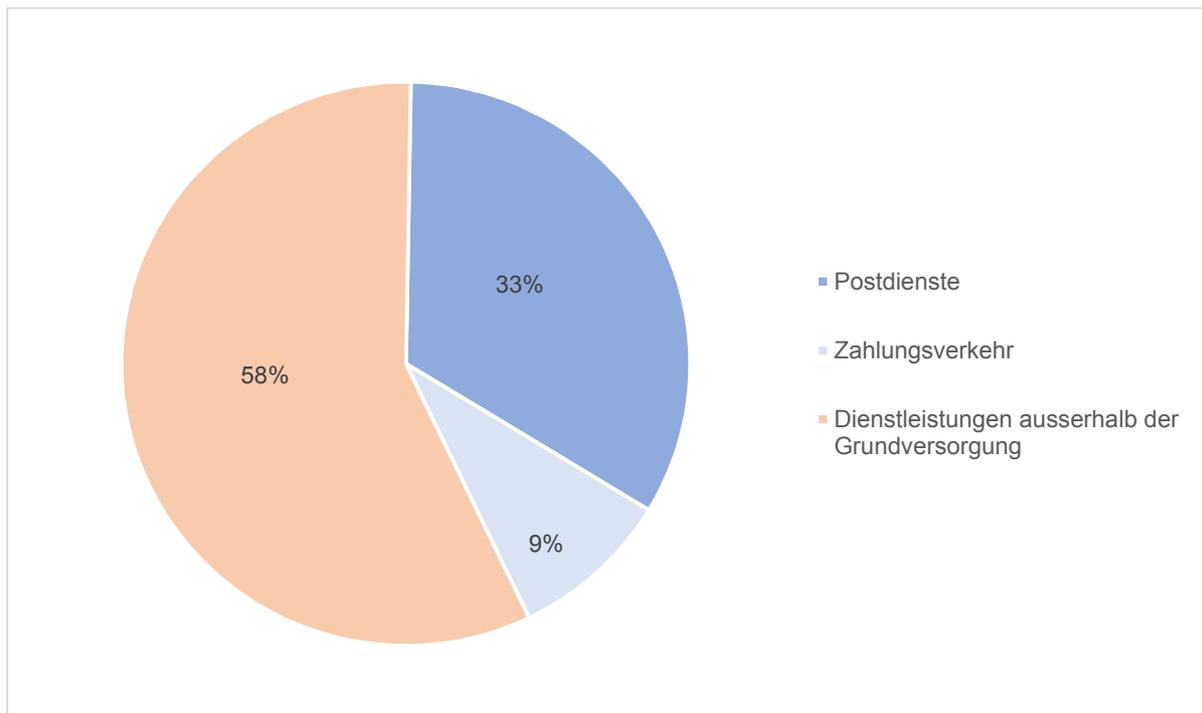
Der jährliche Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots gilt nach Artikel 55 Absatz 3 VPG als erbracht, wenn die Differenz zwischen den Erlösen und den Kosten des Konzerns (das Konzernergebnis) mindestens so hoch ist, wie die Differenz zwischen den Erlösen und den Kosten der Grundversorgung (das Ergebnis der Grundversorgung). 2016 belief sich das Konzernergebnis vor Ausgleich der Nettokosten auf CHF 216 Mio., während das Ergebnis der Grundversorgung lediglich CHF 82 Mio. betrug.⁶⁶ Somit war das Konzernergebnis höher als das Ergebnis der Grundversorgung und der Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots gegenüber der PostCom erbracht.

Die Erlöse des Konzerns Post bestehen zu 42% aus Erlösen aus Dienstleistungen der Grundversorgung (vgl. Abbildung 2). Die Postdienste der Grundversorgung stellen gegen 33% der Erlöse dar, tragen allerdings einen Anteil von 81,9% zum Konzernergebnis bei (PostCom, 2017, S. 28).

⁶⁵ Gemäss Artikel 49 Absatz 1 VPG ergeben sich die Nettokosten der Verpflichtung zur Grundversorgung aus dem Vergleich zwischen dem Ergebnis, das die Post und die Postkonzerngesellschaften tatsächlich mit dieser Verpflichtung erzielen (reales Ergebnis), und dem Ergebnis, das sie ohne diese Verpflichtung erzielen würden. Dabei handelt es sich um ein hypothetisches Ergebnis.

⁶⁶ Das Ergebnis der Grundversorgung ergibt sich als Summe der Ergebnisse (Differenz zwischen Erlösen und Kosten vor Nettokostenausgleich) der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Postdiensten (CHF 177 Mio.) und den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (CHF -95 Mio.).

Abbildung 2 Anteil der Erlöse der Dienstleistungen des Konzerns Post, 2016



Quelle: Gestützt auf Daten von PostCom, 2017, S. 28.

Die Post ist weiterhin die grösste Anbieterin auf dem Brief- und Paketmarkt, obwohl der Paketmarkt liberalisiert wurde und daher dem Wettbewerb ausgesetzt ist (vgl. Tabelle 7). Bei den Briefen hat die Senkung des Monopols auf 50 Gramm im Jahr 2009 eine bescheidene Marktöffnung erlaubt. Jedoch macht das Monopol weiterhin rund 77,9% des Volumens im nationalen Briefmarkt bis ein Kilogramm aus. Somit sind nur 22,1% des Briefvolumens für den Wettbewerb geöffnet. Wie Tabelle 7 zeigt, beläuft sich der Marktanteil der privaten Anbieterinnen für inländische Briefe bis 2 Kilogramm auf rund 1,4%. Folglich hat die Post immer noch einen bedeutenden Anteil an diesem Segment. Gründe für diese Stagnation im Wettbewerb sind das Restmonopol sowie Investitionen der Post in die moderne Technologie (Ausbau Verteilzentren und Optimierung der Gangfolgesortierung; PostCom, 2017, S. 8).

Bei den nationalen Paketen verfügt die Post gemessen am Umsatz über einen Marktanteil von 79%. International macht der Marktanteil der Post hingegen nur 20,9% (Import) und 20,7% (Export) des Umsatzes aus. Mehrere Anbieterinnen sind auf dem Markt tätig und der Konkurrenzdruck scheint sich positiv auf die Innovation und die Qualität der Leistungen auszuwirken (PostCom, 2016, S. 34). Zudem erlaubt die wachsende Entwicklung von Online-Shopping neue Geschäftsmodelle zu etablieren, was die Wettbewerbsintensität verstärkt (PostCom, 2017, S. 7). Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Post bei den inländischen Paketen der Grundversorgung, d.h. bis zu 20 Kilogramm, über einen Marktanteil von 85% verfügt. Daher ist die Post in diesem Segment nach wie vor die wichtigste Anbieterin.

Tabelle 7 Marktanteile der Post nach Segment (Umsatz), 2016

Segment	Marktanteile der Post	Marktanteile der privaten Anbieterinnen
Briefe		
Inländische Briefe (bis 50 g)	100% (Monopol)	-
Inländische Briefe (50 g bis 2 kg)	98,6%	1,4%
Importierte Briefe (bis 2 kg)	80%	20%
Exportierte Briefe (bis 2 kg)	63%	37%
Pakete		
Nationale Pakete (bis 30 kg)	79%	21%
Importierte Pakete (bis 30 kg)	20,9%	79,1%
Exportierte Pakete (bis 30 kg)	20,7%	79,3%

Quelle: PostCom, 2017.

Es fehlt nicht an Mitbewerbern auf dem Postmarkt, die sich allerdings auf ausgewählte Postdienste und grössere Agglomerationen konzentrieren. Die Anzahl der bei der PostCom registrierten Anbieterinnen von Postdiensten steigt jedes Jahr.⁶⁷ Im Mai 2017 waren 165 Unternehmen der Meldepflicht unterstellt (44 Unternehmen mit ordentlicher Meldepflicht und 121 Unternehmen mit vereinfachter Meldepflicht).⁶⁸ Angesichts der dominierenden Stellung der Post auf dem Postmarkt verfügen diese Unternehmen jedoch nur über geringfügige Marktanteile, denn es ist schwierig für sie, die hohen Fixkosten zu tragen, in die Märkte flächendeckend einzudringen und wettbewerbsfähige Angebote zu erbringen. Zudem ist die Post bei der Beförderung von Briefen und Paketen vom Sonntags- und Nachtfahrverbot für schwere Motorwagen ausgenommen, namentlich um die Grundversorgungsverpflichtungen zeitgerecht erfüllen zu können, während die privaten Mitbewerber eine Bewilligung beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) einholen müssen (Art. 91a Abs. 1 Bst. f und Art. 92 Abs. 2 Bst. a^{bis} der Verkehrsregelverordnung VRV⁶⁹).

Die Post ist auch in zahlreichen anderen Bereichen aktiv. Tabelle 8 zeigt die verschiedenen Gesellschaften, die zum Konzern gehören oder an denen dieser Anteile hält. Neben diesen Aktivitäten ist die Post auch im Online-Handel (postshop.ch) mit diversen Produkten tätig. Gewisse Produkte werden auch direkt in der Poststelle verkauft. Dieses Tätigkeitssegment gehört zum Bereich «PostNetz» und generierte in der Vergangenheit rund CHF 500 Mio. Umsatz pro Jahr.⁷⁰ Die Post hat allerdings ihr Angebot an Drittprodukten neu massvoller und

⁶⁷ Anbieterinnen, welche adressierte Pakete bis 30 kg, adressierte Briefe bis 2 kg, Zeitungen und Zeitschriften sowie Express- und Kuriersendungen befördern, müssen sich bei PostCom registrieren. Anbieterinnen mit einem jährlichen Umsatzerlös mit Postdiensten von mindestens CHF 500 000 unterliegen der ordentlichen Meldepflicht, Anbieterinnen mit einem geringeren Umsatzerlös einer vereinfachten Meldepflicht (Art. 4 PG und Art. 3 ff. VPG).

⁶⁸ Vgl. folgende Website: <https://www.postcom.admin.ch/de/postmaerkte/meldepflicht/gemeldete-unternehmen/>.

⁶⁹ SR 741.11.

⁷⁰ Vgl. Medienmitteilung vom 26. November 2015, abrufbar unter <https://www.post.ch/de/ueber-uns/unternehmen/medien/medienmitteilungen/2015/die-post-richtet-drittprodukte-in-poststellen-neu-aus>.

fokussierter auf Produkte mit einem Bezug zur Post ausgerichtet (siehe auch Bundesrat, 2016b). Schliesslich ist die Post auch in Bereichen wie elektronische Patientenakte (Post E-Health), elektronisches Abstimmen (E-Voting) und Car-Sharing (PubliRide) aktiv.

Schliesslich ist die Post auch auf ausländischen Märkten tätig, wie in Frankreich (z.B. Asendia, ein 50%-Joint Venture mit der französischen La Poste) oder Liechtenstein (z.B. 25% des Kapitals der Liechtensteinischen Post AG).

Tabelle 8 Tätigkeitsbereiche des Konzerns Post in der Schweiz, 2016

Tätigkeit	Konzerngesellschaft	Beteiligung
Bank und Finanz	PostFinance AG	100%
	TWINT AG	33%
	SIX Interbank Clearing AG	25%
Crowdfunding	Lendico Schweiz AG	24%
Energie	Energie Logistik Schweiz (ELS) AG	20%
FinTech	Finform AG	50%
Gesundheit	health care research institute AG	100%
IKT	Swiss Post Solutions AG	100%
	SwissSign AG	100%
Immobilien	Post Immobilien Management und Services AG	100%
	Post Immobilien AG	100%
Logistik und Gütertransport	PostLogistics AG	100%
	SecurePost AG	100%
	Swiss Post International Logistics AG	100%
	Swiss Post SAT Holding AG	100%
Mobilität	Mobility Solutions AG	100%
	PubliBike AG	100%
Personentransport	PostAuto Schweiz AG	100%
	PostAuto Management AG	100%
	PostAuto Mobilitätslösungen AG	100%
	PostAuto Produktions AG	100%
	PostAuto Fahrzeuge AG	100%
	Sensetalbahn AG	34%
Zoll	Tele-Trans AG	100%
	Botec Boncourt S.A.	100%
Zustellung	Swiss Post International Holding AG	100%
	Presto Presse-Vertriebs AG	100%
	Epsilon SA	100%
	Direct Mail Company AG	100%
	Direct Mail Logistik AG	100%
	AZ Vertriebs AG	25%
	SCHAZO AG	50%
	Somedia Distribution AG	35%
	DMB Direct Mail Biel-Bienne AG	50%
	Asendia Holding AG	50%
	TNT Swiss Post AG	50%

Quelle: Gestützt auf Daten von Die Post, 2017, S. 147-149.

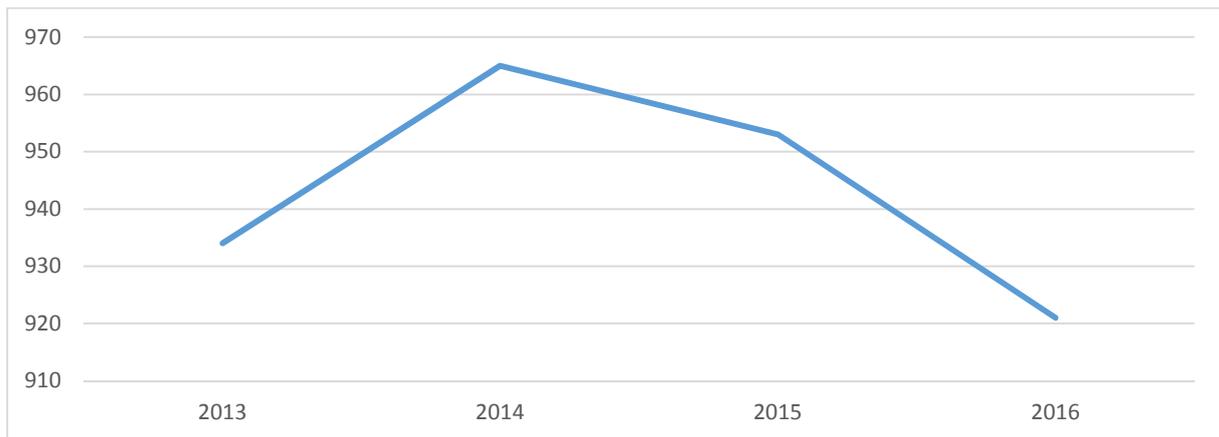
Die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs im Rahmen des Grundversorgungsauftrags werden durch die PostFinance erbracht. PostFinance ist ein dem Zahlungssystem SIC⁷¹ angeschlossenes Finanzinstitut. Mit der Totalrevision der Postgesetzgebung in 2009 und 2010 wurde entschieden, dass sie der Finanzmarktaufsicht zu unterstellen ist und neu eine Bewilligung nach dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG)⁷² benötigt. PostFinance wurde von der SNB aufgrund ihrer gewichtigen Position im Zahlungsverkehr und mit Depositen als systemrelevantes Finanzinstitut bezeichnet und muss entsprechende Anforderungen erfüllen (betreffend Eigenmittel, Risikoverteilung, Liquidität sowie Stabilisierungs-, Notfall- und Abwicklungsplan). Sie darf aber weiterhin keine Kredite und Hypotheken an Dritte vergeben (Art. 3 Abs. 3 POG). Der Gesetzgeber hat PostFinance die Kreditvergabe explizit untersagt, da er keine weitere Bank im Staatsbesitz auf den Kreditmärkten wünscht. Damit soll verhindert werden, dass der Staat und die Steuerzahler letztendlich das Ausfallrisiko tragen. Allerdings ist PostFinance dennoch auf diesen Märkten tätig. Sie bietet in Kooperation mit Dritten Hypotheken, Fonds, Wertschriften und Lebensversicherungen an. Dabei geht die PostFinance kein Kreditrisiko ein, da letzteres von den beteiligten Geschäftsbanken getragen wird (PostFinance, 2017, S. 73). Für das Jahr 2016 beliefen sich diese Ausleihungen auf CHF 5'361 Mio. für die Hypotheken (5'089 Mio. in 2015) und CHF 8'246 Mio. für die Fonds, Wertschriften und Lebensversicherungen (7'772 Mio. in 2015; PostFinance, 2017, S. 45). Laut PostFinance wächst das Absatzvolumen im Kommissionsgeschäft dank dem Erfolg der Kreditkarten-, Fonds-, E-Trading-, Lebensversicherungs- sowie Hypothekenangebote, welche die PostFinance in Kooperation mit Partnern anbietet (PostFinance, 2017, S. 54).

Rund zwei Drittel der Erträge von PostFinance kommen aus dem Zinsgeschäft. Im Vergleich zu anderen Finanzinstituten ist PostFinance vom aktuellen Tiefzinsumfeld deshalb besonders stark betroffen, zumal ihr der Zugang zum Hypothekar- und Kreditmarkt gesetzlich untersagt ist. Die Erträge dieses Geschäfts nehmen in den letzten Jahren stark ab (siehe Abbildung 3). Mangels rentabler Anlagealternativen in der Schweiz ist nach wie vor ein Grossteil der Kundengelder einerseits im Ausland und andererseits bei der SNB deponiert. Mit dem Kreditvergabeverbot wurde auch die Diversifizierung der Anlagerisiken stark eingeschränkt. Wie die Briefpost mit dem Rückgang des Briefvolumens, ist die PostFinance mit Schwierigkeiten in ihrem Kerngeschäft konfrontiert: Die betriebswirtschaftliche Logik zwingt die Schweizerische Post in beiden Bereichen, sich innerhalb der Vorgaben von Artikel 3 POG nach neuen Ertragsquellen in neuen Geschäftsfelder umzusehen.

⁷¹ Das Swiss Interbank Clearing (SIC) ist das Schweizer Interbanken-Zahlungssystem. Der Teilnehmerkreis des SIC umfasst primär inländische Banken sowie weitere Finanzmarktteilnehmer, die in der Schweiz oder im Fürstentum Liechtenstein ansässig sind, vgl. https://www.snb.ch/de/i/about/paytrans/sic/id/paytrans_swiss_interbank_clearing.

⁷² SR 952.0.

Abbildung 3 Brutto-Erfolg Zinsengeschäft, in Mio. CHF, 2013-2016



Quellen: Finanzberichte der Post und PostFinance.

Wie bei Swisscom geht Standard & Poor's (2016a) auch bei der Post von einer impliziten Staatsgarantie aus, welche ihr Kreditrating verbessert. Da die PostFinance eine 100%-Tochter des Post-Konzerns ist, welcher wiederum im Eigentum des Bundes ist, gehen die Rating-Agenturen zudem auch von einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit aus, dass der Staat im Notfall unterstützend eingreifen würde (Standard & Poor's, 2016b).

4.1.3. SBB AG

Die SBB ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft des öffentlichen Rechts, deren alleiniger Aktionär der Bund ist. Der Konzern besteht aus vier Divisionen, die jeweils in einem unterschiedlichen Markt tätig sind: SBB Personenverkehr für den Personenverkehr, SBB Cargo für den Güterverkehr, SBB Infrastruktur für den Bau und Unterhalt der Infrastruktur und SBB Immobilien für das Immobilienportfolio. Die SBB hält ausserdem 25% des Aktienkapitals von Trasse Schweiz AG.⁷³

Gemäss Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG)⁷⁴ erbringt die SBB als Kernaufgabe Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr, namentlich durch Bereitstellung der Infrastruktur, im Personenfernverkehr, im regionalen Personenverkehr und im Güterverkehr sowie in den damit zusammenhängenden Bereichen (Art. 3). Der Bund muss laut Gesetz zu jeder Zeit die kapital- und die stimmenmässige Mehrheit der SBB besitzen (Art. 7 Abs. 3 SBBG). Der Bundesrat legt für jeweils vier Jahre fest, welche strategischen Ziele der Bund als Eigner der SBB erreichen will (Art. 8 SBBG). Die Tätigkeiten der SBB basieren ausserdem auf dem Eisenbahngesetz (EBG)⁷⁵, der Eisenbahn-Netz Zugangsverordnung (NZV)⁷⁶ sowie auf der

⁷³ Die Trasse Schweiz AG ist für die Planung der Trassen und ihre Vergabe zuständig. Diese Gesellschaft wird von den drei grossen Normalspurbahnen (SBB, BLS und SOB) sowie vom Verband öffentlicher Verkehr (VöV) getragen, welche je 25% des Aktienkapitals halten. Am 16. November 2016 hat der Bundesrat die Botschaft zur Organisation der Bahninfrastruktur (OBI) verabschiedet und sie dem Parlament überwiesen (BBI 2016 8661 ff.). Darin schlägt er insbesondere Massnahmen vor, um das Bahnsystem weiterzuentwickeln und Diskriminierungspotenziale zu reduzieren. Dazu soll u.a. die Trassenvergabestelle in eine unabhängige Anstalt des Bundes überführt werden.

⁷⁴ SR 742.31.

⁷⁵ SR 742.101.

⁷⁶ SR 742.122.

Verordnung über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (KPFV)⁷⁷. Der Transport wird im Personenbeförderungsgesetz (PBG)⁷⁸ und im Gütertransportgesetz (GüTG)⁷⁹ sowie ihren jeweiligen Verordnungen geregelt.

Seit dem Ende des 20. Jahrhunderts erfolgten mehrere Bahnreformen. 1999 wurden mit der Bahnreform 1 insbesondere die folgenden Massnahmen umgesetzt: Schaffung des öffentlich-rechtlichen Unternehmens SBB (AG), rechnerische und organisatorische Trennung der Bereiche Verkehr und Infrastruktur, diskriminierungsfreier Netzzugang und die Liberalisierung des Güterverkehrs. Die Bahnreform 2 wurde in zwei Schritten eingeführt: das erste Paket 2007, das zweite 2009. Das erste Paket umfasste hauptsächlich den Schutz der Reisenden und die Sicherheitsdienste im öffentlichen Verkehr. Mit dem zweiten Paket sollten die Bedingungen für die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene verbessert und ein leistungsfähiger Personenverkehr sichergestellt werden. Die Schweizer Bahnreformen folgen der Entwicklung der Reformen in der Europäischen Union (EU). Sie bezwecken die Harmonisierung der Schweizer Gesetzgebung mit jener der EU.

Bei der Infrastruktur hat die SBB einen Anteil von 80% am Schweizer Normalspur-Eisenbahnsystem. Weitere grössere Betreiber sind die BLS Netz AG mit rund 10% und die Südostbahn (SOB) mit etwa 3% (EOBI, 2013, S. 30).

Der Bund verfügt über das Personenbeförderungsregal, d.h. das ausschliessliche Recht, Reisende gewerbsmässig regelmässig zu transportieren. Dieses kann er mit Konzessionen abtreten. Seit 2004 ist die SBB die alleinige Betreiberin des Fernverkehrs in der Schweiz. Hinsichtlich der Leistungen hat die SBB ein faktisches Monopol im Personenfernverkehr, da sie als einziges Schweizer Unternehmen über eine Konzession des Bundes in diesem Bereich verfügt (EOBI, 2013, S. 35-36 und 44).⁸⁰ Die aktuelle Fernverkehrskonzession der SBB läuft für die meisten Linien zum Fahrplanwechsel 2017 aus. Sowohl SBB als auch BLS haben Gesuche für neue Konzessionen im Fernverkehr eingegeben. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat am 27. November 2017 entschieden, die bestehende Fernverkehrskonzession der SBB bis zum Fahrplanwechsel Ende 2019 zu verlängern. Beim Regionalverkehr entscheiden die Besteller Bund und Kantone im Rahmen von Offertverfahren darüber, welches zu konzessionierende Unternehmen die bestellten und finanzierten Angebote fährt.

Beim Güterverkehr steht die SBB im Wettbewerb zu anderen in- und ausländischen Unternehmen, die teilweise auch im Besitz der öffentlichen Hand sind. Die Liberalisierung des Güterverkehrs auf der Schiene haben sich vor allem die Staatsbahnen zunutze gemacht, indem sie entweder im Ausland unter eigenem Namen tätig sind oder dort Tochtergesellschaften gegründet haben. In der Schweiz ist vor allem letzteres der Fall.

Von den verschiedenen Segmenten, in denen die SBB tätig ist, verzeichneten die Bereiche Personenverkehr⁸¹, Immobilien und Güterverkehr 2016 positive Ergebnisse (vgl. Tabelle 9). Hingegen weist der Bereich Infrastruktur einen Verlust auf. In diesem Segment verursacht vor allem der Substanzerhalt der Bahninfrastruktur hohe Kosten, was auf die zunehmende Auslastung und den geringen präventiven Unterhalt in der Vergangenheit zurückzuführen ist

⁷⁷ SR 742.120.

⁷⁸ SR 745.1.

⁷⁹ SR 742.41.

⁸⁰ Die Motion 15.4173 Nantermod «Liberalisierung des Fernbusverkehrs in der Schweiz» zielt darauf ab, das faktische Monopol im Personenfernverkehr abzuschaffen.

⁸¹ Der bestellte regionale Personenverkehr erhält Abgeltungen der öffentlichen Hand, welche ein Mehrfaches des ausgewiesenen Gewinnes des Bereichs ausmachen. Dieser Bereich ist nicht gewinnorientiert.

(SBB, 2016, S. 72). Die Mehrkosten im Unterhalt waren nicht vollständig durch die Mittel der Leistungsvereinbarung mit dem Bund gedeckt (SBB, 2017, S. 9), was sich negativ auf das Konzernergebnis ausgewirkt hat (123 Mio. im 2016).

Tabelle 9 Ergebnisse nach Segment, in Mio. CHF, 2014-2016

	2014	2015	2016
Personenverkehr	103,9	130,5	139,2
Immobilien (vor Ausgleichszahlungen)	395,0	342,4	432,6
Güterverkehr	33,1	- 21,5	1,1
Infrastruktur	-65,8	-96,3	-102,8

Quellen: SBB, 2016 und 2017.

Neben dem Personenverkehr, dem Güterverkehr und der Infrastruktur ist die SBB in verschiedenen weiteren Bereichen tätig (z.B. Immobiliengeschäfte, Bahnhöfe, Gastronomie; vgl. Tabelle 10). Sie zählen nicht zum Kerngeschäft der SBB. Die SBB sind einer der grössten Immobilienanbieter der Schweiz und besitzen hochwertige Liegenschaften an attraktiven Lagen (z.B. Europaallee in Zürich). Mit einem aktiven Portfolio-Management und durch gezielte Entwicklung der Bahnareale partizipiert SBB Immobilien gemäss den strategischen Zielen des Bundesrates an den Wertsteigerungen der Grundstücke und Immobilien. In diesem Sinn baut SBB Immobilien Bahnhöfe und angrenzende Areale zu vielseitigen Dienstleistungszentren und Stadtquartieren aus. Dabei entwickelt und bewirtschaftet SBB Immobilien per Ende 2016 rund 800 Bahnhöfe und Haltestellen, 3'500 Gebäude und 3'600 Grundstücke. Wie die Tabelle 9 veranschaulicht, erweist sich diese Division als sehr rentabel. Beträchtliche Umsätze werden insbesondere in den 32 grössten Bahnhöfen erreicht. Der Drittumsatz betrug 2016 CHF 1'587 Mio. (netto).⁸² Der im Immobilienbereich erzielte Gewinn wird zur Stabilisierung der Pensionskasse der SBB (Rückzahlung eines Darlehens) sowie für Ausgleichszahlungen an SBB Infrastruktur (CHF 150 Mio.) verwendet (SBB, 2016). SBB Immobilien entwickelt überall in der Schweiz mit den betroffenen Kantonen und Städten Immobilienprojekte. Bemerkenswert sind unter anderem die Projekte Europaallee, Gleisarena und Andresturm in Zürich, die städtischen Pont-Rouge und O'Vives in Genf, das Projekt Quartier des Halles in Morges und das Tour de l'Esplanade in Freiburg. All diese Einrichtungen werden Plattformen des öffentlichen Verkehrs, Wohnungen, Ausbildungsstätten, Fitness, Büro- und Ladenflächen anbieten.

⁸² Die Zahlen sind auf der Internetseite <http://www.sbb-immobilien.ch/ueber-uns> abrufbar.

Tabelle 10 Tätigkeitsbereiche des Konzerns SBB, 2016

Tätigkeit	Konzern- und assoziierte Gesellschaften (mit Sitz in der Schweiz)	Beteiligung
Bildung	Login Berufsbildung AG	69,42%
Gastronomie	Elvetino AG	100%
Güterverkehr	SBB Cargo AG	100%
	ChemOil Logistics AG	100%
	SBB Cargo International AG	75%
	RAIpin AG	33,11%
	Hupac SA	23,85%
Immobilien	Parking de la Gare de Neuchâtel SA	50%
	Grosse Schanze AG	33,9%
	Parking de la Place de Cornavin SA	20%
Infrastruktur	AlpTransit Gotthard AG	100%
	Gateway Basel Nord AG	51%
	Terminal Combiné Chavornay SA (TERCO)	27,04%
Kraftwerke	Etzelwerk AG	100%
	Kraftwerk Amsteg AG	90%
	Kraftwerk Wassen AG	90%
	Kraftwerk Rapperswil-Auenstein AG	55%
	Kraftwerk Göschenen AG	40%
	Nant de Drance SA	36%
	Ritom SA	75%
Netz-Management	Trasse Schweiz AG	25%
Personenverkehr	Thurbo AG	90%
	Sensetalbahn AG	65,47%
	RegionAlps SA	70%
	zb Zentralbahn AG	66%
	TILO SA	50%
	Cisalpino SA	50%
	BOS Management AG	30,6%
Sicherheit	Securitrans Public Transport Security AG	51%
Tourismus und Marketing	RailAway AG	86%
	Swiss Travel System AG	60%
	STC Switzerland Travel Centre AG	24,01%
	öV Preis- und Vertriebssystemgesellschaft AG	74,42%
Versicherung	SBB Insurance AG	100%

Quelle: Gestützt auf Daten von SBB, 2017, S. 120.

Die SBB halten auch Beteiligungen in Unternehmen im Ausland wie in Deutschland (z.B. SBB GmbH, Rheinalp GmbH, SBB Cargo Deutschland GmbH, ChemOil Logistics GmbH), in Frankreich (z.B. Lyria SAS, Transferis SAS, Rail Europe 4A SNCF) oder in Italien (SBB Cargo Italia S.r.l.).

Die SBB nimmt auf mehreren Märkten eine marktbeherrschende Stellung ein, was an sich nicht problematisch ist. Erst der Missbrauch dieser Stellung kann wesentliche negative volkswirtschaftliche Auswirkungen haben. Die letzte Fallstudie zur SBB wurde durch die

Wettbewerbskommission (WEKO) zwischen 2000 und 2001 durchgeführt.⁸³ Diese hat keine Missbräuche der beherrschenden Position im Sinne des KG festgestellt.⁸⁴

Im Güterverkehr weist der Bahntransportmarkt keine Schranken für den Markteintritt auf. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) erteilt den Unternehmen die Bewilligung für die Nutzung des Schweizer Schienennetzes. Grundlagen für diese Bewilligung sind die Bestimmungen des EBG und der NZV. Im regionalen Personenverkehr und im Güterverkehr kann somit jedes Unternehmen, das die Zugangsbedingungen erfüllt, am Markt teilnehmen, für den regelmässigen Personentransport ist jedoch eine Konzession erforderlich.⁸⁵ Laut BAV sind 120 Unternehmen im regionalen Personenverkehr tätig.⁸⁶ Gemäss der vom Bundesrat beauftragten unabhängigen Expertengruppe fehlt es jedoch vor allem an Wettbewerb im Regionalverkehr (EOBI, 2013, S. 54). Im Güterverkehr sind ebenfalls mehrere Unternehmen tätig, wobei SBB Cargo mit einem Anteil von rund 25% an der gesamten Transportleistung Strasse/Schiene ein wichtiger Akteur im Güterverkehrsmarkt Schweiz ist. Im Einzelwagenladungsverkehr (EWLV) ist SBB Cargo Systemanbieter (offener Nutzerkreis, definiertes Netz, abgestimmte Ressourcen, Fahrplan etc.) und betreibt diesen weitgehend alleine, obwohl der Markt auch dafür seit 1999 de jure geöffnet ist. Anders als im Bereich der Telekommunikation und den postalischen Dienstleistungen (inkl. Zahlungsverkehr) besteht weder im regionalen Personenverkehr noch im Schienengüterverkehr ein gesetzlich definierter Grundversorgungsauftrag.

Neben dem intramodalen Wettbewerb, d.h. Wettbewerb zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen, ist insbesondere im Güterverkehrsmarkt der intermodale Wettbewerb (Schiene gegenüber Strasse) zu erwähnen. Artikel 2 Absatz 2 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG)⁸⁷ sorgt für günstige Wettbewerbsbedingungen für den Schienengüterverkehr, aber ist keine direkte Begünstigung der Güterverkehrssparte der SBB als staatlich beherrschtes Unternehmen. Artikel 91 legt ein Fahrverbot für schwere Motorwagen von 22 Uhr bis 5 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen fest. Das Nacht- sowie Sonntagsfahrverbot ist umweltbedingt und dient in erster Linie der Verkehrssicherheit, sowie der Nacht- und Sonntagsruhe. Da die Bahnunternehmen dieser Einschränkung nicht unterliegen, verfügen diese über einen Vorteil gegenüber den Unternehmen des Güterverkehrs auf der Strasse.

Mit dem Instrument der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ist der schwere Strassengüterverkehr zudem zur Internalisierung seiner externen Kosten verpflichtet. Das Nacht- und Sonntagsfahrverbot wie auch die LSVA tragen zur Umsetzung des Verfassungsauftrages (Art. 84 BV) für die Verlagerung der Güter auf die Schiene bei. Beide Instrumente sind Bestandteil des Landverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU.⁸⁸

⁸³ Siehe Medienmitteilung der WEKO vom 23. Februar 2000 unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-24285.html>.

⁸⁴ Siehe Medienmitteilung der WEKO vom 6. Dezember 2001 unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-24264.html>.

⁸⁵ Für einen Überblick über die wichtigsten Bedingungen für den Zugang zum Eisenbahnnetz, vgl. Website der SBB unter folgender URL-Adresse: <http://www.sbb.ch/sbb-konzern/sbb-als-geschaeftpartnerin/angebote-fuer-evus/onestopshop/grundlagen-netzzugang.html>.

⁸⁶ Das grösste Unternehmen in diesem Bereich ist die BLS AG, an welcher der Bund einen Anteil von 21,7% hält.

⁸⁷ SR 741.01.

⁸⁸ SR 0.740.72.

4.1.4. RUAG Holding AG

Die RUAG Holding AG (hiernach RUAG) ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, an welcher der Bund 100% der Aktien hält. Zweck und Organisation des Unternehmens werden durch das Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB)⁸⁹ geregelt. Die RUAG wurde 1999 gegründet und ging aus den ehemaligen Rüstungsbetrieben des Bundes hervor.

Der Bundesrat nimmt für den Bund die Rechte als Alleinaktionär an der Beteiligungsgesellschaft wahr. Das Unternehmen soll die Ausrüstung der Schweizer Armee sicherstellen (Art. 1 Abs. 1 BGRB). Es soll unter Beachtung marktwirtschaftlicher Grundsätze Aufträge des Bundes sowie Dritter ausführen (Art. 2 BGRB).

Die strategischen Ziele werden jeweils für vier Jahre durch den Bundesrat festgelegt. Sie sind in erster Linie auf die Interessen des Bundes als Aktionär der RUAG ausgerichtet, tragen aber auch den Interessen des Bundes als bedeutender Kunde der RUAG Rechnung. So sehen die strategischen Ziele 2016-2019 unter anderem vor, dass die vorhandenen Fähigkeiten für die zivilen und militärischen Kunden in der Schweiz und im Ausland gezielt weiterentwickelt und Synergien genutzt werden. Die Aufträge des Bundes sind dabei prioritär zu behandeln

Im Rahmen der strategischen Ziele hat der Bundesrat für die RUAG auch finanzielle Ziele festgesetzt. Der Bundesrat erwartet, dass die RUAG eine Rentabilität ausweist, die mit vergleichbaren Technologie- und Wehrtechnikunternehmen in Europa Schritt hält und den Unternehmenswert nachhaltig steigert. Neben weiteren finanziellen Zielen setzt der Bundesrat auch eine Mindestdividende von 40% des Reingewinnes fest (VBS, 2016).

Die RUAG ist in den Bereichen Luft- und Raumfahrt sowie Sicherheits- und Wehrtechnik tätig. Ihre Aktivitäten sind in fünf Divisionen aufgeteilt: *Space*, *Aerostructures*, *Aviation*, *Defence* und *Ammotec*, wobei sich der Nettoumsatz mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) hauptsächlich auf die drei letztgenannten verteilt.

Grundsätzlich steht die RUAG mit allen ihren Divisionen im Wettbewerb mit anderen Anbietern, insbesondere bei den Aufträgen wo keine strategische Partnerschaft, wie jene mit dem VBS, vorliegt. Diese Aufträge von Dritten beschafft sich die RUAG am Markt. Die Aufträge des Bundes an die RUAG unterliegen grundsätzlich dem öffentlichen Beschaffungswesen. Für die Vergabe ist das Bundesamt für Rüstung (armasuisse) zuständig. Des Weiteren stammen die Aufträge auch teils aus Ausschreibungen anderer Nationen. Allerdings unterliegen die Beschaffung von Waffen, Munition oder Kriegsmaterial sowie die Erstellung von Bauten der Kampf- und Führungsinfrastruktur von Gesamtverteidigung und Armee nicht dem öffentlichen Beschaffungsgesetz (Art. 3 Abs. 1 Bst. e Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen BöB⁹⁰). Für Rüstungsgüter sind somit die nationalen und internationalen Beschaffungsbestimmungen nicht durchwegs anwendbar.

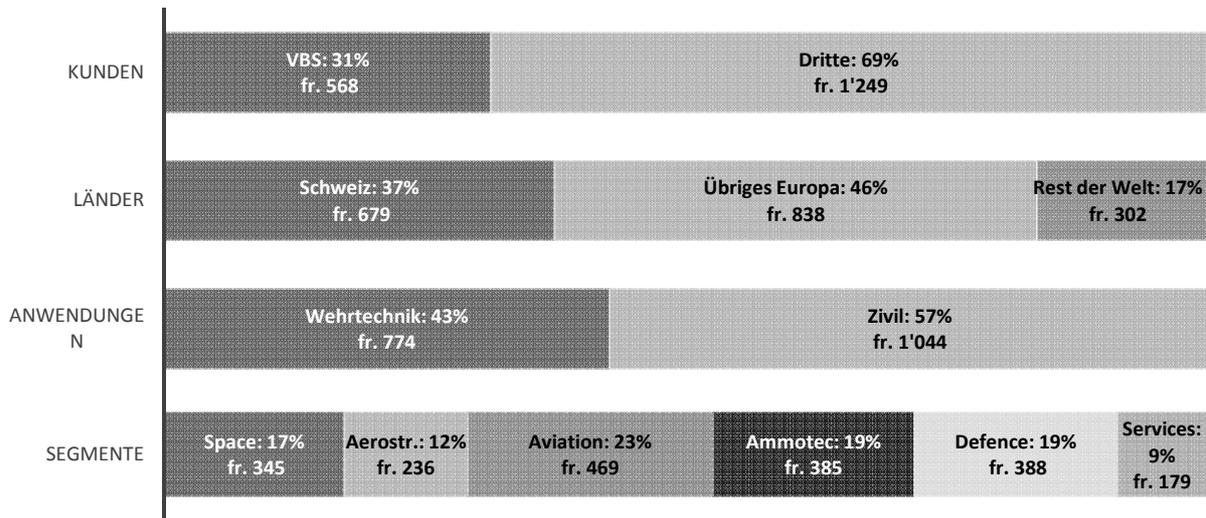
Die Aufträge des VBS haben für die RUAG nach wie vor eine hohe Bedeutung. Im Gründungsjahr 1999, als die RUAG aus den ehemaligen Rüstungsbetrieben des Bundes hervorging, umfasste der Anteil der VBS Aufträge fast 90%. Im Jahre 2016 waren es noch rund 31,2% des Nettoumsatzes von insgesamt CHF 1'817 Mio. (vgl. Abbildung 4). Mit der Airbus Group (europäischer Luft- und Raumfahrt- sowie Rüstungskonzern) erzielt RUAG einen

⁸⁹ SR 934.21.

⁹⁰ SR 172.056.1.

Nettoumsatz von über 10%. Weit mehr als die Hälfte des Nettoumsatzes erzielt die RUAG mit einer Vielzahl von Kunden in ausländischen Absatzmärkten (63%). Beim wesentlichen Teil handelt es sich um zivile Anwendungen, diese machen auch insgesamt die Mehrheit des Nettoumsatzes der RUAG aus (57%). Bei den militärischen Anwendungen (43%) beträgt der Anteil der Schweizer Armee 31%.

Abbildung 4 Nettoumsatz der RUAG nach verschiedenen Kategorien, in Mio. CHF, 2016



Quelle: RUAG, 2017.

Neben der Ausweitung ihrer Aktivitäten in den bestehenden Segmenten strebt die RUAG auch die Erschließung neuer Wachstumsmärkten im Ausland an (RUAG, 2017). Investieren will sie primär bei den Geschäftsfeldern der Divisionen Space, Aerostructures sowie im Bereich der Cyber Security.

Der Bundesrat erwartet in seinen strategischen Zielen für die RUAG Holding AG 2016-2019 die Veräusserung von Geschäftsfeldern, die für den Aktionär Bund und die RUAG nicht von strategisch-industrieller Logik sind.

Die untenstehende Tabelle listet exemplarisch einige Tochtergesellschaften der RUAG in neuen Geschäftsfeldern auf.

Tabelle 11 Tätigkeitsbereiche der RUAG in der Schweiz, 2016

Tätigkeit	Konzerngesellschaft	Beteiligung
Abfallsammelstellen	brings! AG	55%
Engineering	CFS Engineering SA	40%
Flughafen	Flughafen Bern AG	1,4%
Industriepark	Nidwalden Airpark AG	40%
Innovationspark	InnoCampus AG	7,6%
Magazine	Visier Medien Holding AG	49,5%
Navigation	AIONAV Systems AG	12%
Recycling	RUAG Environment AG	100%
Schiessanlage	Brünig Indoor AG	0,3%

Quelle: RUAG, 2017

RUAG tritt zudem auch mit eigenen Produktionsstandorten in 14 Ländern und über der Hälfte der Mitarbeitenden stark im Ausland auf, wie z.B. in Deutschland (RUAG Deutschland GmbH, RUAG Aerospace Services GmbH, RUAG Defence Deutschland GmbH, Nitrochemie Aschau GmbH), in Frankreich (RUAG Holding France SAS, Arianespace Participation), in den Niederlanden (VDL-RUAG Shelters B.V.), in Schweden (RUAG Sweden AB, Gytorp AB), in Belgien (RUAG Ammotec Benelux BVBA), im Vereinigten Königreich (RUAG Ammotec UK Ltd.), in Brasilien (RUAG Industria e Comercio de Municoes Ltda), in den Vereinigten Arabischen Emiraten (RUAG Simulation Company LLC), in den Vereinigten Staaten (RUAG Space USA Inc.) etc.

Im Januar 2015 hat der Bundesrat beschlossen, erstmals nach der Gründung der RUAG eine umfassende Standortbestimmung vorzunehmen.⁹¹ Die Analyse beschäftigt sich mit den Geschäftseinheiten der RUAG, den Bedürfnissen der Schweizer Armee gegenüber der RUAG und den sicherheitspolitischen Erwartungen. Erste Erkenntnisse flossen in die strategischen Ziele des Bundesrates für die RUAG Holding AG 2016-2019 ein. Parallel zur Standortbestimmung – im Nachgang zu einer Cyber-Attacke auf die RUAG – beschloss der Bundesrat mehrere Massnahmen im Bereich der Informatiksicherheit, die prioritär bearbeitet werden. Verschiedene Massnahmen sind bereits umgesetzt, andere befinden sich noch in der Umsetzung.

4.2. Von Kantonen und Gemeinden beherrschte Unternehmen im Wettbewerb

Zur Ergänzung seiner Analyse der staatsnahen Unternehmen auf Bundesebene wurde das Institut Polynomics mit einer Studie zu den kantonalen und kommunalen Unternehmen beauftragt. Die Analyse stützt sich auf eine Online-Umfrage für den Energie- und Verkehrssektor und behandelt Fallbeispiele aus dem Gesundheitswesen und dem Finanzsektor.

Bei der Studie geht es um die normativen Aspekte der Public-Corporate-Governance. Sie konzentriert sich auf zwei Hauptaspekte: einerseits die institutionellen Aspekte der Staatsunternehmen, d.h. vor allem ihre Gesellschaftsform, die angewandten Steuerungsinstrumente, die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle sowie die

⁹¹ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 20.05.2015 zur Interpellation 15.3247 – «Wo bleibt die Eignerstrategie für die Ruag?».

Trennung der Rollen innerhalb der Verwaltung; andererseits die wettbewerblichen Aspekte, insbesondere die periodische Überprüfung der Grundversorgungsaufträge, die öffentliche Ausschreibung solcher Aufträge, das Angebot von wettbewerblichen Leistungen, die asymmetrische Regulierung sowie die Staatsgarantie. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Studie kurz zusammengefasst.

4.2.1. Energie- und Verkehrssektor

Die Einschätzungen der institutionellen und wettbewerblichen Aspekte im Energie- und Verkehrssektor basieren auf den Antworten von 115 Unternehmen aus der ganzen Schweiz, die an der Online-Umfrage von Polynomics teilgenommen haben. Darunter finden sich 79 kantonale Unternehmen sowie 36 Unternehmen der grössten Städte.

Im Energiesektor heben die Autorinnen und Autoren der Studie hervor, dass das Bestehen öffentlicher Unternehmen durch die Grundversorgung gerechtfertigt ist, d.h. durch eine sichere Energieversorgung mit einer bestimmten Versorgungsqualität. Die Analyse der institutionellen Aspekte zeigt, dass drei Viertel der Unternehmen Aktiengesellschaften sind. Private Minderheitsaktionäre sind nur selten akzeptiert. Häufig sind politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in den Aufsichtsräten vertreten. Die meisten Energieunternehmen haben ihr Grundversorgungsmandat in einer Leistungsvereinbarung verankert. Für 60% der Unternehmen existiert eine Eignerstrategie. Die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle ist vor allem in der Deutschschweiz umgesetzt.

Mit Blick auf die wettbewerblichen Aspekte wird laut Studie für rund 60% der kantonalen Energieunternehmen angegeben, dass sie direkt oder indirekt im Wettbewerb mit privaten Unternehmen stehen. Bei den städtischen Unternehmen beträgt dieser Anteil rund 80%. Die Autorinnen und Autoren der Studie halten allerdings fest, dass die Einschätzungen der befragten Unternehmen zum Angebot von wettbewerblichen Leistungen unterschiedlich sind. Die Angaben zur Staatsgarantie in der Befragung sind mit Vorsicht zu interpretieren, zumal die befragten Unternehmen in einem zunehmend liberalisierten Strommarkt tätig sind.

Die Rechtfertigung öffentlicher Unternehmen im Verkehrssektor ist die Grundversorgung, die im Kern eine möglichst flächendeckende Versorgung mit öffentlichem Verkehr sicherstellen soll. Die meisten öffentlichen Unternehmen sind Aktiengesellschaften. In den Kantonen sind rund in der Hälfte der Unternehmen private Minderheitsbeteiligungen möglich, in den Städten sogar in mehr als vier von fünf Unternehmen. Rund 80% der kantonalen Verkehrsunternehmen haben eine Leistungsvereinbarung; indessen ist die Eignerstrategie noch eher unüblich. Bei den städtischen Unternehmen sind die beiden Steuerungsinstrumente (Leistungsvereinbarung und Eignerstrategie) in der Region Westschweiz/Tessin verbreitet, nicht aber in der Deutschschweiz. Das gilt auch für die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle. In den Aufsichtsräten der öffentlichen Verkehrsunternehmen sind meistens auch politische Akteure vertreten.

Was die wettbewerblichen Aspekte betrifft, stehen gemäss Online-Umfrage in der Deutschschweiz rund zwei Drittel der kantonalen Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Dritten, in der Westschweiz nur rund ein Drittel. In den Städten stehen in der Deutschschweiz faktisch alle öffentlichen Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Dritten, in der Region Westschweiz/Tessin rund die Hälfte der Unternehmen. Offiziell bestehen keine Staatsgarantien für die Verkehrsunternehmen.

4.2.2. Gesundheitswesen und Finanzsektor

Im Gesundheitssektor fungieren die Universitätsspitäler (HUG) in Genf und die Zürcher Stadtspitäler (ZSS) als Fallbeispiele, im Finanzsektor die Basler Kantonalbank (BKB) und die Glarner Kantonalbank (GLKB).

Im Gesundheitsbereich wird das Bestehen öffentlicher Spitäler durch den Willen gerechtfertigt, in den entsprechenden Regionen die medizinische Grundversorgung sicherzustellen. Die Analyse der institutionellen Aspekte durch die Autorinnen und Autoren zeigt, dass öffentliche Spitäler öffentlich-rechtliche Anstalten oder Dienstabteilungen der Verwaltung sein können. Sie verfügen mindestens über kantonale Leistungsaufträge. Eine Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle ist in der Praxis jedoch nicht gegeben. Die Fallbeispiele zeigen, dass Politikerinnen und Politiker der Legislative und Exekutive im Aufsichtsgremium Einsitz nehmen können oder aber das Spital direkt der Exekutive unterstellt ist, also gar kein Verwaltungsrat zwischengeschaltet ist.

Bei den wettbewerblichen Aspekten orientieren sich die beiden Fallbeispiele kaum am von der Studie festgelegten Referenzpunkt. So werden die Grundversorgungsaufträge nur teilweise öffentlich ausgeschrieben. Aktivitäten im Wettbewerb mit privaten Anbietern bestehen, jedoch werden diese durch Spezialbewilligungen und asymmetrische Regulierungen zugunsten der öffentlichen Spitäler verzerrt. Quersubventionierungen können nicht ausgeschlossen werden und die öffentlichen Spitäler geniessen Finanzierungsvorteile.

Im Finanzsektor wurden die Kantonalbanken historisch betrachtet zur Finanzierung der lokalen Wirtschaft geschaffen. Der Grundversorgungsauftrag ist gesetzlich verankert, jedoch existieren keine Leistungsvereinbarungen. Die untersuchten Banken sind als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft oder als öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert. Es existieren veröffentlichte Eignerstrategien und die Zuständigkeiten innerhalb des kantonalen Eigners sind klar geregelt. Der Einfluss des Eigners im operativen Geschäft ist weitgehend ausgeschlossen.

Mit Blick auf die wettbewerblichen Aspekte stehen die Kantonalbanken in direktem Wettbewerb mit anderen Geschäftsbanken. Die FINMA reguliert den Marktzugang für alle Geschäftsbanken einheitlich. Die Studie zeigt allerdings auf, dass Kantonalbanken von einer Steuerbefreiung profitieren und dass Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Staatsgarantien nicht ausgeschlossen werden können. Aufgrund dieser Garantien könnten die Kantonalbanken auch ein höheres wirtschaftliches Risiko eingehen.

5. Schlussfolgerung

Staatliche Unternehmenstätigkeit ist vorwiegend historisch und politisch begründet. Aufgrund der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung haben staatsnahe Unternehmen ihre Aktivitäten diversifiziert und sind zunehmend in Geschäftsfeldern tätig geworden, die nicht mehr zu ihrem ursprünglichen Kerngeschäft gehören. Diese Tendenz wurde vom Gesetzgeber vorausgesehen und ermöglicht.

Die Tätigkeit von staatsnahen Unternehmen auf Wettbewerbsmärkten ist politisch gewollt, kann aber zu Wettbewerbsverzerrungen und potenziell zu Nachteilen für konkurrierende private Unternehmen führen. Zudem kann der Staat mit verschiedenen Interessenkonflikten konfrontiert sein. Auch dies war dem Gesetzgeber bewusst. Mittels einer kohärenten und transparenten Corporate Governance sowie mittels einer Regulierung, die einen nicht diskriminierenden Zugang zur Infrastruktur marktbeherrschender staatsnaher Unternehmen,

den Verzicht auf eine explizite Staatsgarantie oder das Verbot von Quersubventionen vorsehen, wurden diese Probleme adressiert und weitgehend gelöst. Wie die Fallstudien zeigen, bleiben aber dennoch gewisse Wettbewerbsverzerrungen bestehen, die untrennbar mit staatlicher Unternehmenstätigkeit verbunden sind.

Eine radikale Beseitigung dieser Wettbewerbsverzerrungen würde die vollständige Privatisierung der Staatsunternehmen voraussetzen. Eine solche Massnahme wäre gegen das Risiko abzuwägen, das der Verlust der direkten Kontrolle der öffentlichen Hand über die Qualität der von diesen Unternehmen betriebenen kritischen Infrastrukturen impliziert. Andere radikale Lösungen wie z.B. ein Verbot von Tätigkeiten ausserhalb des Grundversorgungsauftrags wurden im Bericht untersucht und aus betriebs- wie volkswirtschaftlichen Gründen verworfen.

Ein sinnvoller und praktikabler Ansatz zum Umgang mit Wettbewerbsverzerrungen aufgrund staatlicher Unternehmenstätigkeit ist das Konzept der Wettbewerbsneutralität. Auf Bundesebene sind wesentliche Elemente dieses Konzepts gesetzlich und institutionell umgesetzt. Der Bundesrat erkennt keine gravierenden Defizite hinsichtlich der Gewährung der Wettbewerbsneutralität zwischen privaten Unternehmen und solchen in Bundesbesitz. Vor dem Hintergrund der sich wandelnden Verhältnisse (Markt, Technologie, Grundversorgung, Sicherheit) prüft er allerdings laufend, ob sich neue Handlungsspielräume zur Sicherung und Förderung der Wettbewerbsneutralität zwischen staatlichen und privaten Unternehmen ohne Gefährdung des öffentlichen Interesses an den staatlichen Infrastrukturunternehmen ergeben.

Letztlich gilt es in jedem Einzelfall abzuwägen zwischen dem ordnungspolitischen Ziel, möglichst keine Verzerrungen des Wettbewerbs zuzulassen und der hoheitlichen Aufgabe, eine leistungsfähige, sichere und verlässliche Versorgung aller Regionen der Schweiz mit Infrastrukturdienstleistungen zu gewährleisten. Die staatlichen Unternehmen benötigen eine ausreichende unternehmerische Freiheit, um ihren öffentlichen Auftrag möglichst wirksam und kostengünstig zu erfüllen.

Diese Abwägung erfolgt, indem auf Gesetzes- und Verordnungsstufe der Rahmen der Tätigkeit staatlicher Unternehmen demokratisch legitimiert abgesteckt wird. Ziel- und Interessenkonflikte lassen sich damit zwar nicht restlos vermeiden. Sie werden aber transparent gemacht, so dass eine nachvollziehbare politische Prioritätensetzung erfolgen kann.

Eine grundlegende Voraussetzung für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für staatseigene und privatwirtschaftliche Unternehmen sowie die Verhinderung von Marktverzerrungen besteht darin, dass der Staat seine Rollen als Eigentümer der staatsnahen Unternehmen, als Marktregulierungs- und Aufsichtsinstanz sowie als Träger von staats- und industriepolitischen Zielen rechtlich, institutionell und administrativ vollständig trennt. Auf der Ebene des Bundes ist diese Voraussetzung nach Massgabe der Richtlinien der OECD weitgehend erfüllt (Bundesrat, 2006b).

6. Anhänge

Anhang 1: Wortlaut des Postulats 12.4172 FDP-Liberale Fraktion vom 13.12.2012 «Für eine freie Wirtschaftsordnung. Gegen Wettbewerbsverzerrung durch Staatsunternehmen»

Der Bundesrat soll darüber Bericht erstatten, wie unsere freie Wirtschaftsordnung vor Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Unternehmen geschützt werden kann.

Dabei gelten folgende Ziele:

- 1. Die staatliche Wirtschaftstätigkeit ist einzudämmen, sowohl in Monopolbereichen wie im Wettbewerbsbereich.*
- 2. Dort, wo der Staat dennoch wirtschaftet, sollen Private vor Wettbewerbsverzerrung geschützt werden. Der Staat kämpft auch im Wettbewerbsbereich oft mit längeren Spiessen. Diese entstehen durch offene oder verdeckte Subventionen sowie Quersubventionen (vom Monopol- zum Wettbewerbsbereich) zugunsten einer staatlichen Unternehmung.*
- 3. Die privaten Wettbewerbsteilnehmer sollen einen wirksamen Rechtsschutz gegen unrechtmässige staatliche Konkurrenz erhalten.*

Anhang 2: Wortlaut des Postulats 15.3880 Schilliger vom 22.09.2015 «Konkurrenziert der Staat die Wirtschaft? Übersicht tut not»

Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie er die Wettbewerbssituation zwischen staatsnahen oder sich mehrheitlich in staatlichem Besitz befindenden Unternehmen und privatwirtschaftlichen Akteuren analysiert.

Anhang 3: Nicht abschliessende Liste der eingereichten parlamentarischen Interventionen im Zusammenhang mit den staatsnahen Unternehmen seit 2012

Nr.	Art	Eingereicht von	Titel
17.3615	Postulat	Béglé	Strategische Ausrichtung der Post für einen längerfristigen Erfolg
17.3551	Postulat	Von Siebenthal	Die Grundversorgung auf den Alpen sicherstellen
17.3356	Motion	KVF-SR	Strategische Poststellennetz-Planung
17.3204	Motion	Nantermod	Personenbeförderungskonzessionen. Transparenz und Öffnung
16.3460	Postulat	Hêche	Für eine verstärkte Teilnahme der bundesnahen Unternehmen an der Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume
16.3245	Postulat	Glättli	Prüfung der Aufteilung der Swisscom in eine öffentliche Netzgesellschaft und eine private Dienstleistungsfirma
16.3228	Motion	Noser	Der Bund soll nicht mehr Mehrheitseigner der Swisscom sein müssen
16.3157	Motion	Rickli	Der Bund soll nicht mehr Mehrheitseigner der Swisscom sein müssen
15.4220	Postulat	Flückiger-Bäni	Staat konkurrenziert Privatwirtschaft
15.4173	Motion	Nantermod	Liberalisierung des Fernbusverkehrs in der Schweiz
15.4156	Postulat	Kuprecht	Die Expansion der bundesnahen Swisscom in neue Geschäftsfelder prüfen
15.4147	Postulat	Vogler	Meinungsvielfalt und Grenzen der Werbung im Service Public
15.3892	Motion	Zanetti	Postfinance. Deregulierung des Finanzplatzes durch Aufhebung von Marktzugangsverboten
15.3880	Postulat	Schilliger	Konkurrenziert der Staat die Wirtschaft? Übersicht tut not
15.3505	Motion	Kuprecht	Standortpolitik in den strategischen Zielen des Bundesrates berücksichtigen
15.3496	Postulat	KVF-SR	Evaluation der Weiterentwicklungsmöglichkeiten von SBB Cargo
15.3393	Motion	Tschümperlin	Standortpolitik in den strategischen Zielen des Bundesrates berücksichtigen
14.3998	Motion	KVF-NR	Weiterentwicklung von SBB Cargo
14.3673	Postulat	KVF-NR	Bericht zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

14.3447	Motion	Barazzone	Aktivitäten der Schweizerischen Post im Ausland. Für die Einhaltung der vom Bundesrat festgelegten Grundsätze sorgen
12.4172	Postulat	FDP	Für eine freie Wirtschaftsordnung. Gegen Wettbewerbsverzerrung durch Staatsunternehmen
17.3899	Interpellation	Vogler	Kommerzielle Angebote der SRG im Widerspruch zum Service public Auftrag
17.3841	Interpellation	Piller Carrard	Restrukturierung der Postfinance: Kompetenzzentrum in der Westschweiz?
17.3807	Interpellation	Eichenberger-Walther	Bundesrat soll Admeira stoppen
17.3663	Interpellation	Ammann	Marktverzerrungen durch bundesnahe Betriebe
17.3531	Interpellation	Feri	Digitalisierung im Gesundheitswesen
17.3321	Interpellation	Leutenegger Oberholzer	Immobilienpolitik der SBB. Verscherbelung von historischer Bausubstanz?
17.3228	Interpellation	Allemann	Abbau des Service bei den SBB-Drittverkaufsstellen
17.3190	Interpellation	Regazzi	Swisscom und die Verwendung von Personendaten zu Marketingzwecken. Läuft alles korrekt ab?
17.3185	Interpellation	Bühler	Fragwürdige Bearbeitung von Personendaten durch Swisscom und Admeira
17.3110	Interpellation	Riklin	ETH-Rat. Strategische Ausrichtung
17.3093	Interpellation	Buttet	Konkurrenz zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen. Wann kommt der langersehnte Bericht?
17.3030	Interpellation	Schneeberger	Schliessung der Postfilialen
16.3444	Interpellation	Addor	Sollen die Energieerzeugungs- und Energieversorgungsunternehmen vom Installationsmarkt ausgeschlossen werden?
15.4221	Interpellation	Flückiger-Bäni	Keine staatliche Konkurrenz gegenüber der Privatwirtschaft
15.4148	Interpellation	Schneeberger	Joint Venture von Swisscom, Ringier und SRG
15.4146	Interpellation	Burkart	Folgen des Joint Ventures zwischen Ringier, SRG und Swisscom nach der Genehmigung durch die Weko
15.3951	Interpellation	Pfister	Swisscom, SRG und Ringier. Haltung des Bundesrates und Erläuterungen zuhanden des Parlamentes und der Öffentlichkeit
15.3879	Interpellation	Rutz	Wettbewerbsrechtliche Spannungsfelder. Fragwürdige Projekte staatlicher Unternehmen

15.3695	Interpellation	Müller	SRG. Gebührengelder für Lobbying-Aktivitäten
15.3685	Interpellation	Glättli	Wie kann die Urteilsöffentlichkeit in der Schweiz sichergestellt werden?
15.3561	Interpellation	Lehmann	Billag AG wird nun überflüssig
15.3247	Interpellation	Tschümperlin	Wo bleibt die Eignerstrategie für die Ruag?
14.4290	Interpellation	Leutenegger Oberholzer	SBB-Immobilienbewirtschaftung
14.3931	Interpellation	Aeschi	Kantonalbanken. Besteuerungsunterschiede aufgrund der Rechtsform
14.3446	Interpellation	Barazzone	Verfolgt die Schweizerische Post mit ihrer Filiale Car Postal France eine Hunter-Strategie?
13.4096	Interpellation	Leutenegger	Marktbeherrschende Praktiken der Swisscom
12.3849	Interpellation	Caroni	Missbrauch des Postmonopols. Warum schubst die Post ihre Kundschaft in Richtung Postcard?
12.3752	Interpellation	Flückiger-Bäni	Warum will die Postauto AG kein Vorbild sein?
12.3687	Interpellation	Hutter	Aufrechterhaltung der liberalen Wettbewerbsordnung
16.438	Parlamentarische Initiative	Leutenegger Oberholzer	Angemessene Bezüge und Stopp der Lohnexzesse bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen
15.495	Parlamentarische Initiative	Rutz	Bewilligung nichtkonzessionierter Tätigkeiten nur bei zwingender Notwendigkeit
13.437	Parlamentarische Initiative	Caroni	Freie Wahl des Plastikgeldes bei Postzahlungen. Missbrauch des Postmonopols beenden

7. Literaturverzeichnis

Acharya, V. V. / Anginer, D. / Warburton, A. J., 2014, *The End of Market Discipline? Investor Expectations of Implicit Government Guarantees*, Mimeo, Juni.

Alesina, A. / Ardagna, S. / Nicoletti, G. / Schiantarelli, F., 2005, «Regulation and Investment», *Journal of the European Economic Association*, Bd. 3, Nr. 4, Juni, S. 791-825.

Arnold, J. M. / Nicoletti, G. / Scarpetta, S., 2011a, «Regulation, Resource Reallocation and Productivity Growth», *Nordic Economic Policy Review*, Nr. 2, S. 61-97.

Arnold, J. M. / Nicoletti, G. / Scarpetta, S., 2011b, *Does Anti-Competitive Regulation Matter for Productivity? Evidence from European Firms*, IZA Discussion Paper Nr. 5511, Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit, Februar.

Arrow, K. J., 1951, «An Extension of the Basic Theorems of Classical Welfare Economics», in: Neyman, J. (Hrsg.), *Proceedings of the Second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, Berkeley: University of California Press, S. 507-532.

Atkinson, S. E. / Halvorsen, R., 1986, «The relative efficiency of public and private firms in a regulated environment: The case of US electric utilities», *Journal of Public Economics*, Bd. 29, Nr. 3, S. 281-294.

Avenir Suisse, 2012, *Mehr Markt für den Service public: Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht*, Zürich: NZZ Libro.

Avenir Suisse, 2016, *Das Märchen vom Tafelsilber: Eine Privatisierungsagenda für die Schweiz*, Zürich: Avenir Suisse.

Belloc F., 2014, «Innovation in State-Owned Enterprises: Reconsidering the Conventional Wisdom», *Journal of Economic Issues*, Bd. XLVIII, Nr. 3, S. 821-848.

Bertrand, E. / Destais, C., 2002, «Le «théorème de Coase», une réflexion sur les fondements microéconomiques de l'intervention publique», *Reflets et perspectives de la vie économique*, Bd. XLI, Nr. 2, S. 111-124.

Bortolotti, B. / D'Souza, J. / Fancini, M. / Megginson, W. L., 2001, *Sources of Performances Improvement in Privatised Firms: A Clinical Study of the Global Telecommunications Industry*, Nota di Lavoro No. 26.2001, Milano: Fondazione Eni Enrico Mattei.

Bowman, A., 2015, «An illusion of success: The consequences of British rail privatisation», *Accounting Forum*, Bd. 39, S. 51-63.

Bundesrat, 1996a, Botschaft vom 10. Juni zum revidierten Fernmeldegesetz (FMG) (BBI 1996 III 1405).

Bundesrat, 1996b, Botschaft vom 10. Juni zum Postgesetz (PG) (BBI 1996 III 1249).

Bundesrat, 1996c, Botschaft vom 10. Juni zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmungsgesetz (BBI 1996 III 1306).

Bundesrat, 2001, *Sicherheitsinteressen der Schweiz an Rundfunk- und Telekommunikations-Infrastrukturen in ausserordentlichen Lagen*, Bericht vom 30. November an die Sicherheitspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, Biel: Bundesamt für Kommunikation.

Bundesrat, 2004, *Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)*, Bericht vom 23. Juni (BBI 2004 4569).

Bundesrat, 2006a, Botschaft vom 5. April zur Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG (BBI 2006 3763).

Bundesrat, 2006b, Bericht vom 13. September zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) (BBI 2006 8233).

Bundesrat, 2009a, Botschaft vom 20. Mai zum Postgesetz (PG) (BBI 2009 5181).

Bundesrat, 2009b, Zusatzbericht vom 25. März zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats (BBI 2009 2659).

Bundesrat, 2010, *Evaluation zum Fernmeldemarkt*, Bericht in Erfüllung des Postulats 09.3002 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates, Biel: Bundesamt für Kommunikation, 17. September.

Bundesrat, 2012, *Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom*, Stellungnahme vom 14. November zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 8. Mai 2012 (BBI 2012 8545).

Bundesrat, 2013, Botschaft vom 8. Mai zu einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung (BBI 2013 3407).

Bundesrat, 2014, *Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmelde- markt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen*, Bericht in Erfüllung des Postulats 13.3009 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates, Biel: Bundesamt für Kommunikation.

Bundesrat, 2015, *Evaluationsbericht 2015 zu den Auswirkungen der Marktöffnung im Postbereich*, Bericht in Erfüllung von Artikel 35 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (SR 783.0), Bern: Bundesamt für Kommunikation, 18. September.

Bundesrat, 2016a, *Kurzberichterstattung über die Erfüllung der strategischen Zielen der verselbständigten Einheiten des Bundes im Jahr 2015*, Bern: Eidgenössische Finanz- verwaltung, Mai.

Bundesrat, 2016b, *Massvolles Angebot an Drittprodukten durch die Schweizerische Post*, Bericht in Erfüllung des Postulats 15.3377 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates, Bern: Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 9. Dezember.

Calzada, J. / Jaag, C. / Trinkner, U., 2010, «Universal service auctions in liberalized postal markets», in: Crew, M. A. / Kleindorfer, P. R. (Hrsg.), *Heigthening Competition in the Postal and Delivery Sector*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 263-277.

Capobianco, A. / Christiansen, H., 2011, *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options*, OECD Corporate Governance Working Papers Nr. 1, Paris: OECD Publishing.

Coase, R. H., 1960, «The Problem of Social Cost», *The Journal of Law and Economics*, Bd. III, Oktober, S. 1-44.

ComCom, 2016 = Eidgenössische Kommunikationskommission, 2016, «Der Breitbandmarkt in der Schweiz» (Stand am 31. Dezember), verfügbar unter: www.comcom.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Breitbandmarkt.

- ComCom, 2017, *Tätigkeitsbericht 2016*, Bern: Eidgenössische Kommunikationskommission, März.
- Crafts, N., 2006, «Regulation and Productivity Performance», *Oxford Review of Economic Policy*, Bd. 22, Nr. 2, Juli, S. 186-202.
- Croissant, Y. / Vornetti, P., 2003, «État, marché et concurrence», *Concurrence et régulation des marchés*, Cahiers français Nr. 313, S. 3-8.
- D'Souza, J. / Megginson, W. L., 1999, «The Financial and Operating Performance of Privatised Firms during the 1990s», *The Journal of Finance*, Bd. 54, Nr. 4, August, S. 1397-1438.
- Davies, R. / Tracey, B., 2014, «Too Big to Be Efficient? The Impact of Implicit Subsidies on Estimates of Scale Economies for Banks», *Journal of Money, Credit and Banking*, Beilage zum Bd. 46, Nr. 1, Februar, S. 219-253.
- Debreu, G., 1959, *Theory of Value: An Axiomatic Analysis Of Economic Equilibrium*, New Haven/London: Yale University Press.
- Die Post, 2016, *Finanzbericht 2015*, Bern: Die Schweizerische Post AG.
- Die Post, 2017, *Finanzbericht 2016*, Bern: Die Schweizerische Post AG.
- Die Volkswirtschaft, 2007, *ReformWorks*, Sonderdruck zur SECO-Reformtagung vom 19./20.2.2007.
- Djankov, S. / McLiesh, C. / Ramalho, R., 2006, «Regulation and Growth», *Economic Letters*, Bd. 92, Nr. 3, S. 395-401.
- Economiesuisse, 2014, *Staat und Wettbewerb: Mehr Raum für Privatinitiative schaffen*, Bern/Zürich: economiesuisse, Dezember.
- EFD, 2010, *Bericht zur Bundesbeteiligung an Swisscom*, Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement, Januar.
- EFK, 2009, *Bundesaufträge an den Technologiekonzern RUAG: Prüfung der Abwicklung von Bundesaufträgen*, Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle, März.
- EFK, 2016, *Prüfung des Compliance Management Systems: RUAG*, Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle, 13. Oktober.
- EFV, 2006, *Erläuternder Bericht zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates*, Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung, 13. September.
- EOBI, 2013 = Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur, 2013, *Schlussbericht*, Referenz/Aktenzeichen: 012.3/2013-04-09/318, Ittigen: Bundesamt für Verkehr, April.
- Finanz- und Kirchendirektion Kanton Basel-Landschaft, 2014, *Neue Public Corporate Governance*, Liestal: Finanz- und Kirchendirektion, 6. Juni.
- Frick, A. / Köthenbürger, M., 2016, *Service public: Überblick über die volkswirtschaftliche Rolle des Service public*, KOF Studien Nr. 71, Zürich: KOF Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Januar.
- Friebel, G. / Ivaldi, M. / Vibes, C., 2010, «Railway (De)Regulation: A European Efficiency Comparison», *Economica*, Bd. 77, Nr. 305, Januar, S. 77-91.

Gørgens, T. / Paldam, M. / Würtz, A., 2003, *How Does Public Regulation Affect Growth?*, Working Paper Nr. 2003-14, Aarhus (Dänemark): Universität Aarhus.

GPK-N, 2012 = Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 2012, *Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom*, Bericht vom 8. Mai (BBI 2012 8545).

Griffith, R. / Harrison, R. / Simpson, H., 2010, «Product Market Reform and Innovation in the EU», *The Scandinavian Journal of Economics*, Bd. 112, Nr. 2, Juni, S. 389-415.

IWF, 2014, «How Big is the Implicit Subsidy for Banks Considered Too Important to Fail?», in: *Global Financial Stability Report: Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets*, Washington: Internationaler Währungsfonds, April, S. 101-132.

Jupe, R., 2007, «Public (Interest) or Private (Gain)? The Curious Case of Network Rail's Status», *Journal of Law and Society*, Bd. 34, Nr. 2, Juni, S. 244-265.

Kilicaslan, Y. / Pond, R. / Tasiran, A. C., 2008, *Productivity: The Impact of Privatisation and Liberalisation in Public Services*, Beitrag zur zweiten Biennial Conference der ECPR Standing Group on Regulatory Governance, 5.–7. Juni 2008, Utrecht (Niederlande).

Kim, J. / Chung, H., 2008, *Empirical Study on the Performance of State-Owned Enterprises and the Privatizing Pressure: The Case of Korea*, Beitrag zur zweiten Biennial Conference der ECPR Standing Group on Regulatory Governance, 5.–7. Juni 2008, Utrecht (Niederlande).

KPMG, 2007, *Wenn alle Kantonalbanken Steuern bezahlen würden...*, KPMG Financial Services Tax.

Laffont, J.-J. / Tirole, J., 2013, *Théorie des incitations et réglementation*, Paris: Economica (Originalausgabe: *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge [Massachusetts]: MIT Press, 1993).

Loayza, N. V. / Oviedo, A. M. / Servén, L., 2010, «Regulation and Macroeconomic Performance», in: Loayza, N. V. / Servén, L. (Hrsg.), *Business Regulation and Economic Performance*, Washington: Weltbank, S. 65-117.

López-Calva, L. F. / Sheshinski, E., 2003, «Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence», *CESifo Economic Studies*, Bd. 49, Nr. 3, Januar, S. 429-459.

Martenet, V. / Bovet, C. / Tercier, P. (Hrsg.), 2013, *Commentaire romand: droit de la concurrence*, 2. Auflage, Basel: Helbing Lichtenhahn.

Meggison, L. M. / Netter, J. M., 2001, «From State to Market: A Survey of Empirical Studies On Privatisation», *Journal of Economic Literature*, Bd. 39, Nr. 2, Juni, S. 321-389.

Meggison, W. L. / Nash, R. C. / Van Randenborgh, M., 1994, «The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis», *The Journal of Finance*, Bd. 49, Nr. 2, Juni, S. 406-452.

Moody's Investors Service, 2017, «Credit Opinion: Swisscom AG», *Global Credit Research*, New York: Moody's Corporation, 7. April.

Munari, F. / Oriani, R., 2005, «Privatization and economic returns to R&D investments», *Industrial and Corporate Change*, Bd. 14, Nr. 1, S. 61-91.

Munari, F. / Sobrero, M., 2003, «Privatization's Effects on R&D Investments», in: Calderini, M. / Garrone, P. / Sobrero, M. (Hrsg.), *Corporate Governance, Market Structure and Innovation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 67-91.

Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B., 1989, *Public Finance in Theory and Practice*, 5. Auflage, New York: McGraw-Hill.

Musgrave, R. A., 1959, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill.

OECD, 2003, *Privatising State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, Paris: OECD Publishing.

OECD, 2004, *Universal Service Obligations*, Competition Policy Roundtables Nr. 45, Dok. DAF/COMP(2010)13 des Wettbewerbsausschusses (Direktion Finanz- und Unternehmensfragen), Paris: OECD Publishing.

OECD, 2010, *State-Owned Enterprises and the Principles of Competitive Neutrality*, Dok. DAF/COMP(2009)37 des Wettbewerbsausschusses (Direktion Finanz- und Unternehmensfragen), Paris: OECD Publishing.

OECD, 2012, *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, Paris: OECD Publishing.

OECD, 2015a, *OECD Economic Surveys: Switzerland 2015*, Paris: OECD Publishing.

OECD, 2015b, *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen*, Paris: OECD Publishing.

OECD, 2015c, *G20/OECD-Grundsätze der Corporate Governance*, Paris: OECD Publishing.

OECD, 2016, *Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises: A Comparison of Governance Practices*, Paris: OECD Publishing.

Polynomics, 2017, *Staat und Wettbewerb: Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte bei kantonalen und kommunalen Unternehmen*, Studie im Auftrag des SECO.

Poschke M., 2010, «The Regulation of Entry and Aggregate Productivity», *The Economic Journal*, Bd. 120, Nr. 549, Dezember, S. 1175-1200.

PostCom, 2016, *Jahresbericht 2015*, Bern: Eidgenössische Postkommission.

PostCom, 2017, *Jahresbericht 2016*, Bern: Eidgenössische Postkommission.

PostFinance, 2017, *Geschäftsbericht 2016*, Bern: PostFinance AG.

Regierungsrat Kanton Bern, 2002, «Dezennium-Finanz AG DFAG: Gesamtverlust belastet Kantonshauhalt weniger als geplant», Medienmitteilung vom 19. Dezember.

Regierungsrat Kanton Zürich, 2014, *Bericht über die Public Corporate Governance*, Zürich: Regierungsrat des Kantons Zürich, 29. Januar.

RUAG, 2017, *Geschäftsbericht 2016*, Bern: RUAG Holding AG.

SBB, 2016, *SBB Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht 2015*, Bern: SBB AG.

SBB, 2017, *SBB Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht 2016*, Bern: SBB AG.

Shirley, M. / Walsh, P., 2000, *Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate*, Policy Research Working Paper Nr. 2420, Washington: Weltbank, August.

SNB, 2011, *Bericht zur Finanzstabilität 2011*, Zürich/Bern: Schweizerische Nationalbank, August.

- Standard & Poor's, 2016a, «Die Schweizerische Post AG», *RatingsDirect*, New York: Standard & Poor's, 19. Dezember.
- Standard & Poor's, 2016b, «PostFinance AG», *RatingsDirect*, New York: Standard & Poor's, 19. Dezember.
- Standard & Poor's, 2017, «Swisscom AG», *RatingsDirect*, New York: Standard & Poor's, 18. Mai.
- Swisscom, 2017, *Geschäftsbericht 2016*, Bern: Swisscom AG.
- Toader O., 2015, «Quantifying and explaining implicit public guarantees for European banks», *International Review of Financial Analysis*, Bd. 41, Oktober, S. 136-147.
- VBS, 2016, *Strategische Ziele des Bundesrates für die RUAG Holding AG 2016–2019*, Bern: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.
- Villalonga, B., 2000, «Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects», *Journal of Economic Behavior & Organization*, Bd. 42, Nr. 1, S. 43-74.
- Weber, L., 1997, *L'État, acteur économique: analyse économique du rôle de l'État*, 3. Auflage, Paris/Genf: Economica, S. 59 ff.
- Wei, L. / Xu, L. C., 2004, «The Impact of Privatization and Competition in the Telecommunications Sector around the World», *The Journal of Law and Economics*, Bd. XLVII, Nr. 2, Oktober, S. 395-430.
- WIK-Consult, 2010, *Der schweizerische Postmarkt im europäischen Vergleich*, Studie für Postregulationsbehörde, Bad Honnef: WIK-Consult GmbH, Juni.
- WIK-Consult, 2013, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)*, Studie für die Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, Bad Honnef: WIK-Consult GmbH, August.