



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



19.4385

Postulat GPK-S.
Gesamtbilanz
der Postauto-Affäre

Postulat CdG-E.
Bilan global
de l'affaire Car postal

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.03.20

19.4384

Postulat GPK-S.
Externe Untersuchung zur Aufsicht
des Bundesamtes für Verkehr
über die Postauto AG
zwischen 2007 und 2015

Postulat CdG-E.
Enquête externe relative
à la surveillance exercée
par l'Office fédéral des transports
sur Car postal entre 2007 et 2015

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.03.20

19.4383

Motion GPK-S.
Bundesratsausschuss
"Bundesnahe Unternehmen"

Motion CdG-E.
Délégation du Conseil fédéral
consacrée aux entreprises
proches de la Confédération

CHRONOLOGIE



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.03.20

19.4386

Postulat GPK-S.

**Abklärungen über die finanzielle
Unterstützung ausländischer
Tochtergesellschaften
von bundesnahen Unternehmen**

Postulat CdG-E.

**Clarifications concernant
les aides financières
accordées aux filiales étrangères
des entreprises
proches de la Confédération**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.03.20

19.4389

Postulat GPK-S.

**Anerkennung der bundesnahen
Unternehmen als Gesellschaften
des öffentlichen Interesses im Sinne
des Revisionsaufsichtsgesetzes**

Postulat CdG-E.

**Reconnaitre les entreprises
proches de la Confédération
comme des sociétés d'intérêt public
au sens de la loi sur la surveillance
de la révision**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.03.20

19.4387

Postulat GPK-S.

Kompetenzverteilung im Bereich



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



der Aufsicht über den regionalen Personenverkehr

Postulat CdG-E.

Répartition des compétences de surveillance sur le transport régional de voyageurs

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.03.20

19.4388

Postulat GPK-S. Gewinne im Bereich des subventionierten regionalen Personenverkehrs

Postulat CdG-E. Bénéfices dans le secteur du transport régional de voyageurs subventionné

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.03.20

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Die Vorstösse stehen alle im Zusammenhang mit der Postauto-Affäre. Wir behandeln sie gemeinsam.

AB 2020 S 138 / BO 2020 E 138

Graf Maya (G, BL), für die Kommission: Gerne gebe ich zuerst eine generelle Einleitung zur Inspektion der Postauto-Affäre, und dann werde ich mich auch noch zum ersten der hier aufgeführten Postulate äussern. Ich möchte vorwegschicken, dass sämtliche Mitglieder der neuen GPK-S – ausser Herr Fässler, er wird das dann noch ausführen – nicht an der Inspektion beteiligt respektive nicht Mitglied der damaligen GPK-S waren. Es gab einen grossen Wechsel in der GPK-S. Wir vertreten hier also die Arbeit – die sehr aufwendige, sehr wertvolle, sehr grosse Arbeit – meiner Vorgängerin, alt Ständerätin Anne Seydoux, damals Präsidentin der GPK-S, und die Arbeit von alt Ständerat Claude Hêche, damals Präsident der Subkommission EDI/UVEK. Sie haben sehr viel Arbeit geleistet, die wir herzlich verdanken.

Das Bundesamt für Verkehr deckte im Februar 2018 ein System umfassender Buchungsunregelmässigkeiten bei der Postauto Schweiz AG auf. Diese Enthüllungen fanden in den Medien und in der Politik sehr grosse Beachtung und hatten in den darauffolgenden Monaten zahlreiche Auswirkungen, sowohl bei der Post als auch bei den Bundesbehörden.

Als Organ der parlamentarischen Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates, der Bundesverwaltung und weiterer Träger von Aufgaben des Bundes hat die GPK-S die Geschäftsführung der betroffenen Bundesbehörden in diesem Bereich vertieft abgeklärt und die Entwicklungen dieser Angelegenheiten aufmerksam verfolgt. Zwischen Februar 2018 und September 2019 führte sie zahlreiche Anhörungen durch, richtete



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



verschiedene Schreiben mit Fragen an die betroffenen Akteure und analysierte die Unterlagen und Berichte zu diesem Dossier. Unter Berücksichtigung ihres Zuständigkeitsbereichs hat die Kommission in erster Linie geprüft, ob der Bundesrat sowie die zuständigen Departemente, namentlich das UVEK, und die zuständigen Verwaltungseinheiten – namentlich das Bundesamt für Verkehr, die Eidgenössische Finanzverwaltung und die Eidgenössische Finanzkontrolle – die Post und die Postauto Schweiz AG angemessen beaufsichtigt und gesteuert haben.

Zudem hat sie untersucht, welche allgemeinen Lehren in Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung der Post und der anderen bundesnahen Unternehmen aus diesem Fall gezogen werden können. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass im vorliegenden Dossier ein Verwaltungsstrafverfahren läuft, hat die Kommission keine Stellung zu allfälligen individuellen Verantwortlichkeiten in der Postauto-Affäre oder zu den von der Post ab 2018 ergriffenen Massnahmen genommen.

Im November 2019 veröffentlichte die GPK-S das Resultat ihrer Abklärungen in einem umfangreichen Bericht. Er umfasst über 150 Seiten. Darin legt die Kommission den ihr bekannten Sachverhalt und ihre dazugehörigen Schlussfolgerungen dar, dies per Ende September 2019. Sie formulierte fünfzehn Empfehlungen, sechs Postulate und eine Motion zuhanden des Bundesrates. Alle Empfehlungen und Vorstösse wurden von der GPK-S einstimmig angenommen. Sie finden diesen Bericht auf der Internetseite der GPK-S in seiner ganzen Länge. Heute nun geht es darum, eine Debatte über diese sieben Vorstösse zu führen, welche von der GPK-S in diesem Rahmen eingereicht wurden. Ein erster Teil dieser Vorstösse betrifft den konkreten Fall Postauto, während die anderen Vorstösse genereller Natur sind und alle bundesnahen Unternehmen oder die Organisationen des subventionierten regionalen Verkehrs betreffen.

Ihre GPK beantragt Ihnen also heute, die Motion und die sechs Postulate anzunehmen. Sie werden dann anschliessend von zwei Mitgliedern der GPK-S, von Herrn Ständerat Chiesa und Herrn Ständerat Fässler, einzeln erläutert. Ich selbst werde zum ersten Postulat Stellung nehmen.

Die GPK-S hat im Rahmen ihrer Untersuchung die Rolle der zuständigen Bundesbehörden im Fall Postauto vertieft, den entsprechenden Sachverhalt geklärt und eine ausführliche Beurteilung abgegeben. Die Kommission hält z. B. fest, dass der Bundesrat, das UVEK und die anderen zuständigen Einheiten und Organe zwischen 2007 und 2017 eine mangelhafte Aufsicht über die Postauto AG ausübten und gegenüber dem Unternehmen teilweise widersprüchliche Positionen vertraten. Gemäss Analyse der Kommission ist eine Kombination aus mehreren Schwachpunkten beim UVEK, beim BAV und bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle dafür verantwortlich, dass die unrechtmässige Buchungspraxis bei der Postauto AG nicht früher aufgedeckt wurde.

Die Kommission ist des Weiteren der Ansicht, dass der Bundesrat, das UVEK und die anderen zuständigen Einheiten und Organe nach dem Bekanntwerden der Postauto-Affäre im Grossen und Ganzen angemessen reagiert haben. Dennoch hat die GPK-S bei ihren Arbeiten verschiedene Punkte festgestellt, die aus der Sicht der Oberaufsicht Fragen aufwerfen. Wie viele Fragen in diesem Dossier noch offen bzw. ungeklärt bleiben, hängt vor allem vom zurzeit laufenden Verwaltungsstrafverfahren des Fedpol ab.

Der Bundesrat beauftragte das Fedpol am 27. Februar 2018 mit der Durchführung eines Verwaltungsstrafverfahrens zur Untersuchung und Beurteilung der bei der Postauto AG festgestellten Buchungsunregelmässigkeiten. Dass zu Beginn gegen Unbekannt geführte Verfahren richtet sich seit Anfang 2019 gegen einige Schlüsselakteure der Affäre. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichtes war das Verfahren noch hängig, und sein Ende ist noch nicht absehbar – wir werden ja heute sicher von der Frau Bundespräsidentin mehr zum aktuellen Stand hören.

Nun komme ich zum ersten Postulat, dessen Annahme wir Ihnen beantragen. Es geht um die Gesamtbilanz der Postauto-Affäre. Der Bundesrat wird mit dem Postulat 19.4385 beauftragt, nach Abschluss des Verwaltungsstrafverfahrens des Fedpol zu Postauto in einem Bericht eine Gesamtbilanz der Postauto-Affäre zu ziehen. Er ist insbesondere gebeten, in diesem Bericht darzulegen, welche allgemeinen Lehren aus seiner eigenen Sicht aus diesem konkreten Fall gezogen werden, welches die finanziellen Folgen dieser Affäre für den Bund sind, ob bestimmte Erkenntnisse aus dem Verwaltungsstrafverfahren vertieft werden, ob Verantwortlichkeitsklagen eingereicht wurden, ob rechtliche Anpassungen erforderlich sind, ob die Evaluation der Erreichung der strategischen Ziele der Post für die letzten Jahre revidiert werden muss und ob die strategischen Ziele der Post angepasst werden müssen. Zusätzlich ist auch zu klären, ob Änderungen am Corporate-Governance-Modell der bundesnahen Unternehmen vorzunehmen sind.

Die Begründung für das Postulat findet sich auch in den Feststellungen und Schlussfolgerungen des Berichtes der GPK-S vom 12. November 2019. Zusammenfassend möchte ich hier zwei Punkte aus der Begründung erwähnen. Die GPK-S ist sich bewusst, dass die Klärung mehrerer Fragen in Zusammenhang mit dem Postauto-Dossier von den Ergebnissen des laufenden Verwaltungsstrafverfahrens abhängt. Zudem könnten auch einige strafrechtlich nicht relevante Aspekte des Verfahrens aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht in-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



teressant sein, z. B. Aspekte, welche die Corporate Governance der bundesnahen Unternehmen betreffen. Die

AB 2020 S 139 / BO 2020 E 139

GPK-S erwartet, dass der Bundesrat als Eigner nach Abschluss dieses Verwaltungsstrafverfahrens alle notwendigen Massnahmen ergreift und allenfalls zusätzliche Abklärungen vornimmt.

Die Kommission ersucht ihn daher, anschliessend in einem Bericht eine solche Gesamtbilanz aus der Postauto-Affäre zu ziehen. Der Bundesrat ist insbesondere gebeten, in diesem Bericht darzulegen, welche allgemeinen Lehren aus seiner eigenen Sicht aus dem konkreten Fall Postauto gezogen werden können.

Aus diesen Gründen bittet Sie die einstimmige GPK-S, dieses erste Postulat mit dem Titel "Gesamtbilanz der Postauto-Affäre" anzunehmen.

Chiesa Marco (V, TI), pour la commission: Une question centrale dans l'affaire Car postal est celle du rôle de l'Office fédéral des transports (OFT). En effet, cet office est chargé de la surveillance dans le domaine du transport régional de voyageurs subventionné, selon la loi sur le transport des voyageurs. C'est grâce aux travaux de révision de l'OFT que les pratiques comptables illicites de Car postal ont pu être mises à jour.

Dans son rapport du 12 novembre 2019, la Commission de gestion de notre conseil a examiné si l'OFT avait agi de manière adéquate entre 2007 et 2017, en ce qui concerne sa surveillance de Car postal, et si l'office aurait pu ou dû déceler des irrégularités comptables au sein de l'entreprise plus tôt. L'appréciation de la commission est présentée au chapitre 5.2.1 du rapport. Vu les éléments à la connaissance de la Commission de gestion de notre conseil, cette dernière a décidé de déposer un postulat demandant la tenue d'une enquête externe relative à la surveillance exercée par l'OFT sur Car postal entre 2007 et 2015. Ce postulat a été déposé dans le cadre des réflexions menées par la Commission de gestion sur l'affaire. Les constats et conclusions qui justifient le dépôt du postulat se retrouvent dans le rapport du 12 novembre 2019 relatif à Car postal.

En résumé, il s'agit des éléments suivants. Un rapport mandaté par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication auprès de l'entreprise BDO suite à l'affaire Car postal concernant la surveillance exercée par l'OFT sur les entreprises de transport régional de voyageurs subventionnés a mis en évidence les manquements liés au système de surveillance de l'office, mais n'a pas approfondi la question d'éventuels manquements liés aux personnes actives au sein de l'OFT entre 2007 et 2015.

L'office a indiqué à la commission qu'il ne jugeait pas nécessaire de prendre des mesures en son sein en termes de personnel suite à l'affaire Car postal. Il n'a toutefois pas indiqué comment il était parvenu à cette conclusion et quelles démarches ou réflexions avaient été menées à ce propos au sein de l'office, suite à la révélation de l'affaire. De manière générale, la commission a constaté que l'office était peu enclin à examiner ses responsabilités passées et qu'il préférait se concentrer sur une amélioration du système de surveillance pour l'avenir.

Il ne revient pas à la Commission de gestion de porter une appréciation quant aux éventuelles responsabilités individuelles au sein de l'office, en raison, notamment, de la procédure pénale en cours. La commission estime néanmoins que de plus amples clarifications doivent être apportées. A ce titre, elle attend du Conseil fédéral qu'il mandate, une fois que les résultats de la procédure pénale administrative relative à Car postal seront connus, une enquête externe, afin de retracer la manière dont la surveillance sur la comptabilité de Car postal a été effectuée par l'OFT au cours des années 2007 à 2015 et de déterminer si des manquements sont à attribuer au personnel de l'office.

Motion 19.4383: dans le cadre de son inspection sur l'affaire Car postal, la Commission de gestion du Conseil des Etats a cherché à déterminer quels enseignements de portée générale pouvaient être tirés de ce cas en ce qui concerne la conduite et la surveillance de la Poste et des autres entreprises proches de la Confédération. De manière générale, la Commission de gestion considère que le modèle de gestion stratégique des entreprises proches de la Confédération demeure adapté sur le fond. Elle estime néanmoins qu'un renforcement de la surveillance des entreprises est nécessaire dans le cadre existant, en particulier au niveau des premières lignes de surveillance.

La commission est d'avis que les autorités représentant la Confédération en tant que propriétaire devraient exercer de manière plus active le rôle de conduite stratégique et de surveillance stratégique qui leur revient. Elle formule, dans son rapport, plusieurs recommandations et interventions parlementaires en ce sens.

L'une des principales mesures demandées par la commission est la constitution d'une délégation permanente du Conseil fédéral consacrée aux entreprises proches de la Confédération. C'est l'objet de la motion 19.4383. Elle a été déposée dans le cadre de l'inspection de la commission menée sur l'affaire Car postal. Les constats



AMTЛИCHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



et les conclusions qui justifient le dépôt de la motion se trouvent dans le rapport de la commission du 12 novembre 2019 relatif à l'affaire Car postal.

La commission considère que des mesures organisationnelles doivent être prises afin de renforcer le rôle du Conseil fédéral en tant qu'organe central chargé d'assumer les fonctions de surveillance et de conduite revenant à la Confédération en tant que propriétaire des entreprises. La commission rappelle en effet qu'il est le seul à disposer d'une vue politique d'ensemble sur les activités des entreprises, incluant également les secteurs non subventionnés. C'est également au Conseil fédéral que revient la responsabilité d'identifier et de résoudre les conflits d'objectifs auxquels sont confrontées ces entreprises.

Or, pour la commission, le Conseil fédéral n'a pas pris en compte ces aspects de manière suffisamment active dans le cadre de l'affaire Car postal.

En vertu de l'article 23 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, le Conseil fédéral peut, pour certaines affaires, constituer des délégations chargées de préparer les délibérations et les décisions du Conseil fédéral ou de traiter, au nom du collège gouvernemental, avec d'autres autorités ou avec des particuliers. Actuellement, le Conseil fédéral dispose de sept délégations permanentes consacrées à diverses thématiques, regroupant trois chefs ou cheffes de département chacune. Une fois par année, le Conseil fédéral examine la nécessité d'instaurer une délégation de surveillance. Il s'entretient à ce sujet notamment avec le directeur du Contrôle fédéral des finances.

Selon des informations à disposition de la Commission de gestion, le Conseil fédéral a examiné en 2018 et en 2019, sur recommandation écrite du directeur du Contrôle fédéral des finances, l'opportunité d'instaurer une délégation consacrée aux entreprises proches de la Confédération. Il est néanmoins arrivé à la conclusion qu'une telle mesure n'était pas nécessaire. Interrogé par la Commission de gestion sur les raisons de ce choix, le chancelier de la Confédération a indiqué que le Conseil fédéral n'instituait en principe une délégation de surveillance que lorsqu'il n'était pas possible de répondre aux questions posées et qu'aucune autre délégation du Conseil fédéral ne traitait ce thème. Dans la mesure où les questions relatives au rôle de propriétaire des entreprises proches de la Confédération étaient déjà traitées par la Délégation énergie, environnement et infrastructure du Conseil fédéral, celui-ci a renoncé à instaurer une délégation de surveillance à ce propos.

La Commission de gestion est malgré tout d'avis que le Conseil fédéral doit constituer une délégation permanente consacrée au pilotage stratégique et à la surveillance des entreprises proches de la Confédération chargée de préparer ses délibérations et décisions concernant ces entreprises. Au-delà du symbole fort, la commission estime qu'une telle délégation constituerait une plateforme adéquate, afin de renforcer le rôle de conduite et de surveillance incomitant au Conseil fédéral en tant que collège et afin de lui permettre d'agir rapidement et de manière coordonnée en cas de problème.

AB 2020 S 140 / BO 2020 E 140

Cette délégation pourrait notamment procéder, une ou plusieurs fois par année, à un entretien avec les dirigeants des entreprises portant sur des thématiques stratégiques de portée générale et sur l'atteinte des objectifs fixés. Cela concerne la motion 19.4383.

Il y a encore le postulat 19.4386. Là on retire un autre enseignement général de l'affaire Car postal, concernant les filiales à l'étranger des entreprises proches de la Confédération. La commission a approfondi, dans le cadre de ses travaux, le cas spécifique de Car postal France.

Les investigations à ce propos ont montré que la situation financière de cette filiale avait été présentée de manière excessivement positive durant de nombreuses années. Une question juridique de fond demeure sans réponse actuellement: les soutiens financiers accordés aux entreprises proches de la Confédération à leurs filiales étrangères sont-ils conformes à l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Communauté économique européenne, ou est-ce que cela constitue une situation de concurrence déloyale?

Ce postulat a donc été déposé dans le cadre de l'inspection que la commission a menée sur l'affaire Car postal.

En septembre 2016, suite à la plainte déposée par trois compagnies françaises de transport, le Tribunal de commerce de Lyon a condamné les sociétés Car postal interurbain et Car postal France à diverses amendes pour un total de 11,5 millions de francs environ. Le tribunal a considéré que les subventions allouées par la Poste Suisse SA aux filiales françaises de Car postal dans le cadre de diverses adjudications constituaient des aides d'Etat, illicites au sens de l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Communauté économique européenne datant de 1972, et qu'elles impliquaient une situation de concurrence déloyale. Car postal France a fait recours contre cette décision auprès de la Cour d'appel de Paris.

Fin juin 2018, quelques jours avant l'audience prévue devant la Cour d'appel de Paris, les médias ont révélé que le litige opposant Car postal France à ses concurrents français s'était soldé par un accord à l'amiable, la



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



Poste ayant accepté de verser aux plaignants un montant de 6,2 millions d'euros, donc environ 7,1 millions de francs. Interrogé par la Commission de gestion de notre conseil sur les raisons de l'accord à l'amiable conclu entre Car postal France et ses concurrents, le président du conseil d'administration de la Poste a indiqué que celui-ci avait été décidé afin de pouvoir faire table rase des procédures en cours, de préserver la valeur de l'entreprise et de ne pas compromettre les démarches relatives à la vente de la société. Il a également admis que les révélations liées à l'affaire Car postal Suisse auraient eu une influence sur les chances de succès auprès de la Cour d'appel de Paris.

Dans son rapport relatif à l'affaire Car postal, la commission ne se prononce pas sur les accusations de concurrence déloyale portées par Car postal France, ni sur le choix de la Poste de conclure un accord à l'amiable avant le jugement de la Cour d'appel de Paris. Elle relève toutefois que, en raison de cet accord à l'amiable, la question juridique de fond de la légalité du soutien financier accordé par la Poste à sa filiale française n'a pas été tranchée. La Commission de gestion estime que cet élément est fondamental et devrait être clarifié au plus vite par le Conseil fédéral, afin d'éviter que d'autres cas similaires se reproduisent à l'avenir et afin d'en tirer des leçons pour l'ensemble des entreprises proches de la Confédération.

Fässler Daniel (M-CEB, AI), für die Kommission: Ich begründe im Namen der GPK-S die drei letzten Postulate. Dabei erlaube ich mir in Ergänzung zu den einleitenden Feststellungen der Kommissionspräsidentin den Hinweis, dass ich in der letzten Legislatur nicht Mitglied der für die Inspektionen in der Sache Postauto zuständigen Subkommission EDI/UVEK war und dies auch jetzt nicht bin. Dass ich heute namens der GPK über drei Vorstösse berichte, ist allein dem Umstand geschuldet, dass ich – abgesehen von unserem Ratspräsidenten – das einzige etwas amtältere GPK-Mitglied bin.

Zuerst zum Postulat 19.4389: Mit diesem Postulat soll der Bundesrat beauftragt werden, eine Anpassung von Artikel 2 Buchstabe c des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 16. Dezember 2005 zu prüfen, und zwar mit dem Ziel, künftig alle bundesnahen Unternehmen explizit als Gesellschaften des öffentlichen Interesses zu bezeichnen oder zumindest als solche zu behandeln. Anlass zu diesem Postulat gaben Äusserungen von Vertretern der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde. Diese wiesen die zuständige Subkommission der GPK darauf hin, dass die Post und weitere bundesnahe Betriebe revisionsrechtlich nicht als Gesellschaften des öffentlichen Interesses gelten, weil sie weder Finanzunternehmen noch börsenkotierte Gesellschaften seien. Dies könnte zur Folge haben, dass die Prüfungen nicht von den erfahrensten Revisoren durchgeführt werden. Eine Überprüfung der revisionsrechtlichen Qualifikation von bundesnahen Unternehmen erscheint der GPK daher angebracht zu sein. Ich kann feststellen, dass der Bundesrat die Annahme dieses Postulates beantragt.

Mit dem Postulat 19.4387 soll der Bundesrat beauftragt werden, nach Abschluss der laufenden Reform des regionalen Personenverkehrs die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Aufsicht über den regionalen Personenverkehr zu überprüfen. Gemäss dem Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 sind das BAV und die für den öffentlichen Verkehr zuständigen Organe der Kantone gemeinsam für die Bestellung und die Abgeltung im regionalen Personenverkehr zuständig. Die Zuständigkeit für die Aufsicht hingegen liegt heute gemäss Artikel 37 des Personenbeförderungsgesetzes allein beim BAV.

Seit 2013 arbeiten das UVEK und die kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs an einer Vorlage zur Revision des Bestell- und Abgeltungssystems beim regionalen Personenverkehr. Das System soll vereinfacht, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollen klarer geregelt werden. Die beiden im April 2019 vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegebenen Varianten beschränken sich allerdings auf das Bestellverfahren; bei der Kompetenzverteilung im Bereich der Aufsicht über die subventionierten Unternehmen sehen die Revisionsentwürfe keine grundlegenden Änderungen vor.

Die GPK Ihres Rates hält es für angemessen, dass die Hauptverantwortung für die Aufsicht über den subventionierten Regionalverkehr beim BAV verbleibt. Die Kommission kann sich aber eine koordinierte Mitwirkung der kantonalen Finanzkontrollen vorstellen. Als wichtig erachtet die GPK die Definition der Schnittstellen zwischen dem BAV und den involvierten kantonalen Stellen sowie eine Verbesserung des Austauschs von Informationen.

Der Bundesrat beantragt die Annahme dieses Postulates. Er gedenkt, dem Prüfauftrag mit der geplanten Botschaft zur RPV-Reform zu entsprechen.

Mit dem Postulat 19.4388 sollen dem Bundesrat drei Prüfaufträge erteilt werden: Erstens soll geprüft werden, ob das Personenbeförderungsgesetz einer Revision zu unterziehen ist, und zwar in Bezug auf die Verwendung von Überschüssen im subventionierten regionalen Personenverkehr und hinsichtlich der Rechnungslegung. Zweitens soll der Bundesrat prüfen, ob für den Jahresgewinn ein Rahmen festgelegt werden soll, der es dem betreffenden Transportunternehmen ermöglichen würde, über den Gewinn frei zu verfügen, sobald die in



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



Artikel 36 des Personenbeförderungsgesetzes für die Spezialreserve vorgesehene Schwelle erreicht ist. Und drittens soll grundsätzlich die Möglichkeit geprüft werden, das allgemeine Verbot, im subventionierten Bereich Gewinne zu erwirtschaften, auf Gesetzesstufe und in den strategischen Zielen zu präzisieren.

Die Kommission ist der Auffassung, dass zwischen dem Verbot, Gewinne zu erwirtschaften, und dem strategischen Ziel, den Unternehmenswert zu steigern, ein Zielkonflikt besteht. Dieser betrifft nicht nur die Postauto AG, sondern alle subventionierten Transportunternehmen. Die GPK Ihres Rates erachtet es als wichtig, dass über dieses Thema eine politische Grundsatzdebatte geführt wird. Mit diesem Postulat möchte die Kommission erreichen, dass die dazu nötigen Grundlagen erarbeitet und vorgelegt werden.

AB 2020 S 141 / BO 2020 E 141

Ohne der Bundespräsidentin vorgreifen zu wollen, schliesse ich auch diese Ausführungen mit der Feststellung ab, dass das Postulat vom Bundesrat zur Annahme empfohlen wird. Auch in diesem Punkt möchte der Bundesrat den Prüfaufträgen mit der geplanten Botschaft zur RPV-Reform entsprechen.

Français Olivier (RL, VD): Je remercie tout d'abord les trois rapporteurs pour la qualité de leur rapport et de leurs analyses ainsi que pour le grand travail de préparation effectué.

L'affaire Car postal laisse un goût amer, en tout cas aux parlementaires qui sont là depuis un certain temps, en particulier à ceux qui siégeaient à la Commission des transports et des télécommunications et qui ont suivi les différentes interrogations soulevées par nos collègues, que ce soit au Conseil national ou au Conseil des Etats. Le plus souvent, la majorité de la commission a suivi les recommandations du Conseil fédéral et a dit: "Circulez, il n'y a rien à voir". En gros, c'est cela: on a fait confiance au système de contrôle.

On peut bien sûr rendre le Conseil fédéral en partie responsable de la faute, puisqu'il a finalement accompagné la démarche. Nous sommes aussi bien sûr en partie responsables de la faute, même si nous devons vraiment reconnaître qu'il y a une insuffisance de contrôle.

En lisant le rapport de la Commission de gestion, je constate quand même que, à un moment donné, il y a eu une modification du plan comptable; cela peut arriver pour, par exemple, rendre les charges et les dépenses plus transparentes. Suite à cela, des questions ont été posées au niveau politique, et on a répondu que tout allait bien. Puis, en fait, on s'est rendu compte que, avec la modification du plan comptable, il y a eu des malversations. Or, qui doit contrôler l'évolution du plan comptable? L'administration, bien sûr. On dit que c'est aussi la fiduciaire mandatée qui en est responsable. Mais il devrait aussi y avoir un rapport de gestion – il manque bien souvent pour ce genre d'entreprise –, puisque c'est dans la gestion que se situe le problème.

De manière générale, lors du contrôle d'un plan comptable accepté par tout le monde, que fait le contrôleur, qui est fréquemment une des grandes sociétés fiduciaires? Il dit qu'il a été accepté par le conseil d'administration, donc: "Circulez, il n'y a rien à voir". Mais le contrôle de gestion est fondamental! Qui accompagne le Conseil fédéral pour contrôler la gestion d'une entreprise publique ou parapublique? Bien sûr, l'office fédéral! Mais il y a un outil important qui existe dans l'administration, c'est le Contrôle fédéral des finances. Si un organe peut mettre son nez dans la comptabilité d'une entreprise publique, c'est bien le Contrôle fédéral des finances. Quand on lit les postulats 19.4383 ou 19.4386, on se dit qu'il y a une responsabilité directe de notre administration, qui a fauté. Et quand le Parlement demande de renforcer les dispositifs, cette demande me paraît légitime dans ce dossier en particulier. C'est ma remarque principale. Certes nous sommes aussi fautifs, mais il est aussi sûr que les gens qui nous ont accompagnés et nous ont donné des certitudes à l'époque ont commis eux aussi des fautes.

J'en viens à l'affaire Car postal. La Commission de gestion nous recommande de demander une enquête sur la surveillance exercée par l'OFT sur Car postal entre 2007 et 2015. Le Conseil fédéral répond: "Circulez, BDO a déjà fait son travail, cela ne servirait plus à rien." Mais que pourrait nous apporter la procédure pénale administrative confiée au Fedpol? Des éléments nouveaux! Donc, il est important que le Conseil fédéral reprenne les conclusions judiciaires du Fedpol et puisse constater si ce qu'a conclu BDO est correct ou incorrect. Je me permets de nommer BDO parce que cette fiduciaire est citée dans le texte du postulat, mais on pourrait en citer d'autres qui ont aussi été impliquées dans les fautes commises. Il est légitime que le Conseil fédéral ait un deuxième regard pour voir où faute il y a eu et quelles modifications structurelles doivent être apportées. Voilà mes considérations sur ces différents éléments. J'appuierai quasiment tous les postulats qui seront soumis au vote. J'ai quelques doutes au sujet d'un ou de deux de ces postulats, mais ce sont des doutes très, très marginaux, et m'abstiendrai peut-être en ce qui les concerne.

En tout cas, merci pour le travail. Comme dans toute affaire, quand il y a un problème, on en tire les conséquences et on améliore les choses. Je fais confiance à nos institutions pour que, à terme, ce type d'événement ne se reproduise pas, même si tout dernièrement on a appris qu'une entreprise subventionnée avait fait une



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



faute et admis l'avoir commise. Jusqu'où irons-nous dans l'enquête visant BLS? Je ne sais pas, mais je pense que, demain, on aura encore quelques surprises. On a vu que les CFF ont aussi fait quelques fautes. Là, je fais aussi confiance à l'administration qui, jour après jour, doit faire un travail de recherche sur le passé et l'attribution des subventions publiques, parce qu'il n'est pas légitime que ces subventions publiques soient détournées au profit d'autres activités.

Engler Stefan (M-CEB, GR): Auch ich möchte in meiner Funktion als Präsident der KVF der GPK herzlich dafür danken, dass sie die Vorgänge rund um die Frage, ob betrügerisch Subventionen bezogen wurden, mit grosser Ernsthaftigkeit in weiten Teilen aufgeklärt hat und mit verschiedenen Vorstössen jetzt auch zusätzliche Erkenntnisse erlangen möchte. Besten Dank an die GPK!

Wir haben uns in der KVF auch mit dem Bericht der GPK befasst. Wir haben uns vor allem unter dem Gesichtspunkt der verkehrspolitischen Relevanz gefragt, was das für die Zukunft und insbesondere für die Reform des regionalen Personenverkehrs heisst. Welche dieser Erkenntnisse werden in diese Revision einfließen? Die Stichworte wurden genannt, so die Frage, ob man im abgeltungsberechtigten Teil Gewinne erzielen darf bzw. wofür diese Gewinne zur Verfügung stehen müssten. Es gibt aufsichtsrechtliche Fragen, die geklärt werden. Es geht auch um die Rollenteilung im Bestellverfahren zwischen den Kantonen und dem Bund. Ganz generell geht es auch um die "Entkomplizierung" des ganzen Bestellverfahrens. Wir müssen es einfacher gestalten und damit auch transparenter, um die Überprüfbarkeit besser sicherstellen zu können. Insofern gibt der Bericht der GPK auch viele gute Hinweise darauf, wie die RPV-Revision aussehen soll bzw. welche Erwartungen man mit ihr verknüpft.

Ich möchte mich im Speziellen zur Motion 19.4383 der GPK-S, "Bundesratsausschuss 'Bundesnahe Unternehmen'", äussern. Mit dieser Motion – sie bezieht sich nicht nur auf die Post – möchte die GPK den Bundesrat beauftragen, die bundesnahen Betriebe effizienter zu steuern. Diesbezüglich fordert die GPK, der Bundesrat solle einen Ausschuss mit der Aufgabe der interdepartementalen Koordination bilden. Ich bin der Meinung, dass die GPK schon einen Punkt trifft, bei dem es Handlungsbedarf gibt. Ich lehne allerdings die Motion ab, weil sie meiner Meinung nach viel zu kurz greift, wenn es um die Steuerung und die Aufsicht über die bundesnahen Unternehmen geht. Ich anerkenne auch einen Handlungsbedarf. Allerdings geht dieser viel weiter als nur bis zur Frage, wie der Bundesrat sich organisiert. Wie sich der Bundesrat organisiert und wie er seine Eignerrolle wahrt, ist in erster Linie seine Sache.

Ich glaube aber auch, dass die Absicht des Bundesrates womöglich zu kurz greift, lediglich mit organisatorischen Massnahmen eine viel tiefer gehende Frage lösen zu wollen, wo es nämlich um die Corporate Governance dieser bundesnahen Betriebe geht. Wenn man weiß, dass sich der Bundesrat und die ganze Steuerung der bundesnahen Betriebe im Wesentlichen immer noch auf den Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 2006 abstützen, wird man mir recht geben, wenn ich sage, dass seit 2006 doch einige Jahre vergangen sind und dass in der Zwischenzeit viele Erfahrungen und auch Erkenntnisse dazu vorliegen, in welchem Spannungsverhältnis Unternehmungen und Politik stehen.

Die öffentlichen Unternehmungen befinden sich in einem anspruchsvollen Spannungsfeld zwischen Markt und Politik – aber wem sage ich das! Sie sind zunehmend dem Wettbewerb ausgesetzt und müssen privatwirtschaftlichen Effizienzkriterien genügen. Gleichzeitig wird von ihnen verlangt, dass sie einen öffentlichen Leistungsauftrag erfüllen und auch vielfältigen politischen und gesellschaftlichen Erwartungen genügen.

AB 2020 S 142 / BO 2020 E 142

Die Frage, wie der Staat seine Unternehmungen in diesem Spannungsfeld steuern soll, diskutieren wir seit Jahren leider immer anhand von bestimmten Anlässen. Entweder geht es um die Frage von möglichen Subventionsbetrügereien oder um Lohnexzesse oder darum, dass die Politik die Poststellen im Land erhalten möchte. Immer drehen sich die Fragen aber um dieses Spannungsverhältnis, in welchem sich die Unternehmungen und auch der Service public befinden.

Man könnte sich die Sache ja einfach machen und sich auf den Standpunkt stellen, dass es keinen Zwischenraum zwischen Markt und Staat geben darf. Entweder wird eine Aufgabe vollständig dem Markt und der Privatwirtschaft überlassen, oder aber der Staat erfüllt die Aufgabe hoheitlich. Wir wissen aber, diese Haltung ist überholt – spätestens seitdem sich der Bund entschieden hat, diese ehemaligen Bundesanstalten auszugliedern und sie in ein privatrechtliches Kleid zu stecken; seither lässt sich eine solche klare Trennung nicht mehr machen. Eine solche Haltung wäre auch realitätsfremd und würde den komplexen Lebens- und Wirtschaftsverhältnissen des 21. Jahrhunderts nicht Rechnung tragen.

Die Steuerung öffentlicher Unternehmungen muss grundsätzlich zwei wichtige Ansprüche erfüllen: Sie muss sicherstellen – das ist der primäre Auftrag –, dass der öffentliche Auftrag erfüllt wird und dass es Sache der



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



Politik bleibt, diesen öffentlichen Auftrag zu definieren, sowohl im Inhalt wie im Umfang und auch in der künftigen Entwicklung und Ausrichtung. Nicht die Eigeninteressen eines Managements in einem Unternehmen sind wesentlich, sondern die Frage, welche Erwartungen die Politik und die Gesellschaft an den öffentlichen Auftrag knüpfen.

Gleichzeitig – das ist dann die andere Seite im Spannungsverhältnis zwischen Markt und Politik – wird erwartet, dass die Unternehmen so effizient wie möglich arbeiten und auch wettbewerbsfähig sind. Ein Vorgänger von Ihnen, Frau Bundespräsidentin, hat als Departementsvorsteher einmal gesagt: "Es gibt auch im Service public keine Rechtfertigung für Ineffizienz." Ich würde das unterschreiben. Es geht also auch darum, dass die Politik die Unternehmen nicht übersteuert, das wäre auch eine falsche Entwicklung.

Es stellt sich die Frage, ob der Bund mit Blick auf dieses Spannungsverhältnis heute optimal aufgestellt ist. Hierzu möchte ich auf einen Bericht aufmerksam machen, den die Eidgenössische Finanzverwaltung im Zusammenhang mit der Postauto-Affäre erstellen liess. Dieser Bericht stammt aus dem Jahr 2019 und ist zu verschiedenen Erkenntnissen gekommen, die auch für die Politik interessant sind und beachtet werden müssen. Dieser Bericht ist öffentlich, man kann ihn herunterladen. Er kommt zum Schluss, dass der Bund im Grundsatz nicht so schlecht aufgestellt ist mit seinen Steuerungsinstrumenten bezüglich der bundesnahen Betriebe. Er macht aber auf verschiedene Handlungsfelder aufmerksam, die meines Erachtens auch eine politische Dimension haben und den Gesetzgeber wachrütteln müssten.

Der Bericht gibt Empfehlungen ab, wie sich die politische Steuerung auch zwischen dem Parlament und dem Bundesrat, dem Eignervertreter, optimieren liesse: über die Information, über die Rollenteilung zwischen Eigner, Besteller und Unternehmen, insbesondere an der Schnittstelle zwischen Eigner und Besteller. Auch befasst sich der Bericht mit den Zielkonflikten von Eigner und Besteller gegenüber den bundesnahen Betrieben. Wenn der Bundesrat selber gegenüber der Post Eignerziele festlegt, wonach er eine branchenübliche Rendite und eine Steigerung des Unternehmenswerts erwartet, darf man sich auch nicht wundern, wenn die Unternehmung das zum Nennwert nimmt und in Managermanier versucht, ein möglichst gutes Ergebnis zu erzielen. Vor allem in Bezug auf die Zielkonflikte gibt es einen dringenden Handlungsbedarf, den auch ein Postulat der GPK in diesem Zusammenhang anspricht.

Ich glaube unbedingt, dass es Handlungsbedarf gibt in der Frage, wie wir in Zukunft mit dem Service public und auch mit den Unternehmungen, die in diesem Bereich Leistungen erbringen, politisch verfahren wollen. Es geht dabei nicht um eine Verpolitisierung dieser Betriebe, sondern auch darum, diesen Betrieben Rechtssicherheit zu verschaffen. Ulrich Gygi, ehemaliger Präsident von Post und von SBB, hat das Spannungsverhältnis, in dem sich die bundesnahen Unternehmen befinden, als Gratwanderung zwischen Markt und Politik bezeichnet. Das Thema ist sehr wichtig, weil der Service public Glaubwürdigkeit braucht, um auch in Zukunft bestehen und sich weiterentwickeln zu können.

Ich würde es entsprechend vorziehen – nolens volens –, die Motion der GPK abzulehnen, um eine bessere Motion zu einem späteren Zeitpunkt zu ermöglichen, welche die ganze Thematik dann noch etwas vertiefter ausleuchten möchte.

Sommaruga Simonetta, Bundespräsidentin: Ihre GPK hat bekanntlich im Bericht vom November die Vorfälle rund um die Subventions-Unregelmässigkeiten bei der Postauto Schweiz AG vertieft untersucht. Der Bundesrat hat im Februar dieses Jahres dazu Stellung genommen, und er hat seine Missbilligung über die jahrelangen und systematisch praktizierten Unregelmässigkeiten bei der Postauto AG zum Ausdruck gebracht. Die Post muss als bundesnahe Unternehmen auch im Umgang mit öffentlichen Geldern eine Vorbildfunktion wahrnehmen.

Ich sage Ihnen nichts Neues, wenn ich sage, dass der Bund die bundesnahen Unternehmen mit den strategischen Zielen steuert, die die Prioritäten des Eigners jeweils für eine Periode von vier Jahren gegenüber den Unternehmen festschreiben und transparent machen. Innerhalb dieses Rahmens, der ihnen durch die Gesetzgebung und die strategischen Ziele vorgegeben wird, geniessen die bundesnahen Unternehmen Autonomie. Das ist gewollt, das ist die unternehmerische Freiheit. Aber um dies auch gesagt zu haben: Auch die strategischen Ziele stehen nicht über dem Gesetz. Ich glaube, es ist wichtig, dies festzuhalten. Das heisst konkret: Der Eigner nimmt keine Eingriffe ins operative Geschäft vor, wenn er die strategischen Ziele einmal verabschiedet hat. Gleichzeitig erhält der Bundesrat ja jedes Jahr einen Bericht zur Zielerreichung, und er erstattet den parlamentarischen Aufsichtskommissionen Bericht.

Nun, der Bundesrat hat davon Kenntnis genommen, dass Ihre GPK das Modell zur strategischen Steuerung der bundesnahen Betriebe im Grossen und Ganzen nach wie vor als angemessen erachtet; ich komme nachher noch zurück auf die Ausführungen von Herrn Ständerat Engler im Zusammenhang mit der Motion, die Sie ebenfalls heute diskutieren. Grundsätzlich erachten Sie das Modell der strategischen Steuerung als angemes-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



sen. Auch die Experten – Sie haben es erwähnt, Herr Ständerat Engler –, die einen Bericht erstellt haben zur Praxis der Steuerung der bundesnahen Unternehmen, die eben auch Dienstleistungen am Markt erbringen, sind in diesem Bericht insgesamt zu einem positiven Fazit gekommen. Sie haben aber mit verschiedenen Empfehlungen auch auf Optimierungspotenzial hingewiesen.

Der Bundesrat hat sich im Juni letzten Jahres mit den Empfehlungen des Expertenberichtes befasst und hat deren Umsetzung sowie das weitere Vorgehen festgelegt. Das sage ich Ihnen hier gerne, denn ich glaube, dieser Bericht war für den Bundesrat wichtig, um nebst den Empfehlungen Ihrer GPK auch eine Aussenmeinung dazu zu bekommen, wo man sich befindet. Zu den Empfehlungen gehört, dass die Rechenschaftspflicht der Unternehmen gegenüber dem Bund im Bereich Compliance ausgebaut wird. Diese Vorgabe wird in die strategischen Ziele aufgenommen. Dann soll das Verfahren für die Wahl der Verwaltungsräte der bundesnahen Unternehmen gegenüber dem Bundesrat transparenter dargelegt werden. Weiter soll der Informationsaustausch im Rahmen der Eignergespräche zwischen den Unternehmen und dem Bund systematisiert werden. Und schliesslich soll das duale System mit der Aufgabenteilung zwischen dem Fachdepartement und dem Finanzdepartement bzw. der Finanzverwaltung rechtlich stärker verankert werden. Diese Empfehlungen hat der Bundesrat aufgenommen, und sie werden jetzt zum Teil auch bereits umgesetzt. Dazu gehören u. a. dann auch die Empfehlungen, auf die Zustellung der Protokolle des Verwaltungsrates zu verzichten sowie Zurückhaltung bei informellen Kontakten zu wahren.

Heute ist es so, dass der Bundesrat diese Eignergespräche zu zweit führt: Es sind immer das Fachdepartement und das Finanzdepartement respektive die Finanzverwaltung dabei.

AB 2020 S 143 / BO 2020 E 143

Das gibt die Sicherheit, dass hier zwei unterschiedliche Sichtweisen auf das Unternehmen entstehen, was bei jedem dieser Eignergespräche erfolgt. Ich komme nachher noch zurück auf die strategischen Ziele und auf das Zusammenspiel zwischen den bundesnahen Betrieben, dem Eigner und dem Parlament.

Ihre GPK hat jetzt in ihrem Bericht insgesamt fünfzehn Empfehlungen ausgesprochen. Sie zielt damit auf eine verstärkte Aufsicht des Bundesrates über die bundesnahen Unternehmen ab. Der Bundesrat hat im Februar dieses Jahres den grössten Teil der Empfehlungen der GPK-S angenommen, respektive er erachtet sie zum Teil als bereits erfüllt oder in Umsetzung. Die Umsetzung der vom Bundesrat unterstützten Empfehlungen Ihrer GPK wird jetzt insbesondere mittels einer Anpassung der strategischen Ziele erfolgen – also z. B. über die Vorgabe, dass keine Rendite im abgeltungsberechtigten regionalen Personenverkehr erzielt werden darf – oder über Vorgaben zur Compliance. Dann werden diese Empfehlungen aber auch mit der Reform des regionalen Personenverkehrs – ich komme nachher im Zusammenhang mit einem Vorstoss Ihrer GPK darauf zurück – sowie im Rahmen einer Gesamtbilanz des Bundesrates zur Postauto-Affäre nach dem Abschluss des Verwaltungsstrafverfahrens des Fedpol umgesetzt.

Ich kann jetzt hier nahtlos zu Ihrem ersten Postulat übergehen, das eben eine Gesamtbilanz verlangt. Dieses Postulat empfiehlt Ihnen der Bundesrat zur Annahme. Der Bundesrat ist also der Meinung, er wolle nach Abschluss dieses Verwaltungsstrafverfahrens wirklich noch einmal eine Auslegeordnung machen und schauen, was die Konsequenzen sind.

Ich sage kurz einleitend: Ihre GPK hat sieben Vorstösse – sechs Postulate und eine Motion – eingereicht, die Sie heute diskutieren. Der Bundesrat beantragt Ihnen, vier Postulate anzunehmen, aber die Motion und zwei Postulate abzulehnen. Ich möchte jetzt kurz auf die einzelnen Vorstösse eingehen.

Ich beginne mit dem Postulat 19.4385 der GPK-S, "Gesamtbilanz der Postauto-Affäre". Der Bundesrat beantragt, dieses Postulat anzunehmen. Der Auftrag lautet, nach Abschluss des Verwaltungsstrafverfahrens des Fedpol in einem Bericht eine Gesamtbilanz der Postauto-Affäre zu ziehen. Ich denke, wir haben mit den Grundlagen – dem Revisionsbericht des BAV, den Berichten des Advokaturbüros sowie eines unabhängigen Expertengremiums – ja mit grossem Aufwand schon einiges aufgearbeitet, damit dem Bundesrat die entsprechenden Informationen vorlagen, um die notwendigen Massnahmen auf personeller und organisatorischer Ebene zu treffen. In Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs, mit der Post und mit dem BAV wurden auch die Rückerstattungsbeträge an Bund, Kantone und Gemeinden festgelegt und seitens der Post bereits geleistet. Wie gesagt, weitere Erkenntnisse aus dem Verwaltungsstrafverfahren schauen wir an, und wir sind bereit, diese in einer Gesamtbilanz und in einem Bericht dann auch Ihnen zu unterbreiten. So viel zu diesem ersten Postulat.

Ich komme jetzt zu den zwei Postulaten und zur Motion, die der Bundesrat zur Ablehnung empfiehlt. Zunächst zum Postulat 19.4384, "Externe Untersuchung zur Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr über die Postauto AG zwischen 2007 und 2015". Der Bundesrat soll hier beauftragt werden, sobald die Ergebnisse des Verwaltungsstrafverfahrens vorliegen, eine externe Untersuchung in Auftrag zu geben, damit ermittelt wird, wie das



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



BAV zwischen 2007 und 2015 die Aufsicht über die Buchhaltung der Postauto AG wahrgenommen hat und ob den Mitarbeitenden des Bundesamtes dabei Fehler unterlaufen sind.

Ich habe es vorhin bereits angetönt: Das UVEK hat ja die Beratungsgesellschaft BDO mit einer Analyse und Beurteilung der Durchführung der subventionsrechtlichen Prüfungen im regionalen Personenverkehr beim BAV beauftragt. Gestützt auf die Erkenntnisse im BDO-Bericht vom Dezember 2018 sowie nach eigenen Abklärungen hat das BAV dann im Frühling 2019 bekannt gegeben, dass es sein Aufsichtssystem zu den Subventionen im öffentlichen Verkehr grundlegend anpasst. Die entsprechenden Anträge für dieses grundlegend überarbeitete Controllingsystem sind dann dem Bundesrat unterbreitet worden. Unter anderem wurden auch zusätzliche Ressourcen beantragt. Der Bundesrat hat diesen Anträgen stattgegeben. Das BAV hat die Umsetzung soweit möglich bereits gemacht bzw. ist an der Umsetzung. Auch die weiteren, zusätzlich empfohlenen Massnahmen im BDO-Bericht sollen vom BAV aufgegriffen werden. Wir sind der Meinung, dass wir mit dem System, welches das BAV jetzt aufgegriffen hat, mindestens etwas gemacht haben. Es ist auch Ihrer GPK vorgestellt worden. Ihre GPK schreibt ja im Bericht, dass sie das grundlegend überarbeitete Controllingsystem begrüßt. Die Frage der strafrechtlichen Verantwortlichkeiten wird, wie gesagt, im Rahmen des Verwaltungsstrafverfahrens vom Fedpol geklärt.

Wenn wir hier jetzt sagen, dass Sie dieses Postulat nicht annehmen sollten, dann ist es nicht so, Herr Ständerat Français, dass wir auch sagen: Wenn das Verwaltungsstrafverfahren abgeschlossen ist, dann ist für uns die Sache erledigt. Aber jetzt schon zu entscheiden, dass nachher eine externe Untersuchung für die Jahre 2007–2015 in Auftrag gegeben werden soll, finden wir nicht opportun. Wir möchten einfach zuerst anschauen, was aus diesem Verwaltungsstrafverfahren kommt. Sie würden mit diesem Postulat jetzt schon sagen, man müsse dann eine externe Untersuchung machen. Wir möchten da ein anderes Vorgehen. Wie vorhin gesagt, wird aber der Bundesrat im Rahmen der Gesamtbilanz nach diesem Verwaltungsstrafverfahren noch einmal ganz genau prüfen, wo was anzuschauen respektive zu unternehmen ist.

Ich komme zur Motion 19.4383 der GPK-S, "Bundesratsausschuss 'Bundesnahe Unternehmen'". Der Bundesrat soll einen "ständigen Ausschuss zur strategischen Steuerung und zur Beaufsichtigung der bundesnahen Unternehmen" einrichten. Ich habe Ihnen vorhin gesagt, dass die Energespräche derzeit von zwei Departementen geführt werden. Wenn man jetzt einen Bundesratsausschuss macht, ist dann die Frage, welche Departemente dort vertreten sind. Bundesnahe Betriebe gibt es nicht nur im UVEK, sondern auch im VBS. Wir haben SBB, Post, Skyguide, Ruag, Sifem und Identitas; diese zählen wir zu den bundesnahen Unternehmen. Sagen wir jetzt, das WBF wäre dabei und das VBS wäre nicht dabei? Wir können auch keinen Ausschuss mit vier Mitgliedern machen, das ist verboten. Dann hätte der Ausschuss die Mehrheit, das geht nicht. Wir riskieren, dass im Ausschuss eines der Fachdepartemente nicht vertreten ist.

Wenn wir neben den Energesprächen, die durch die Aufsichtstätigen oder die strategische Führung, wie sie heute organisiert ist, mit der Post geführt werden, parallel noch einen Ausschuss haben, dann ist die Frage: Was ist dann die Rolle dieses Ausschusses gegenüber dem Fachdepartement und dem Finanzdepartement? Ich darf Ihnen wirklich sagen: Wir haben uns das überlegt. Wir haben es diskutiert und sind zum Schluss gekommen, dass letztlich die Gesamtübersicht beim Bundesrat sein muss. Wir können nicht die beiden Departemente haben und dann noch einen Ausschuss und dann noch den Gesambundesrat. Wir haben ja seit 2016 auch die Möglichkeit, einen Ad-hoc-Aufsichtsausschuss einzusetzen. Wir besprechen jährlich mit der EFK, ob aus ihrer Sicht ad hoc ein Aufsichtsausschuss für ein bestimmtes Thema einzurichten wäre. Der Bundesrat prüft das jedes Jahr und entscheidet dann. Er erfährt es auch, falls die EFK z. B. eine andere Sicht hat. Dann wird das dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht. Ich weiß das jetzt, weil ich vor wenigen Tagen dieses Gespräch mit der EFK geführt habe, auch wieder zusammen mit dem Finanzdepartement.

Wir sehen im Moment den Vorteil eines solchen zusätzlichen Ausschusses für bundesnahe Unternehmen nicht. Ich habe aber die Ausführungen von Herrn Ständerat Engler sehr wohl gehört und habe sehr viel Verständnis dafür. Ich habe auch sehr grosses Verständnis dafür, dass Sie sich als Parlament überlegen, in welcher Art Sie hier – wenn auch nicht als Steuerungs- oder Aufsichtsorgan – eine Funktion übernehmen sollen. Diese bundesnahen Unternehmen haben wir nicht einfach, weil wir Unternehmen wollen; es sind letztlich auch hochpolitische Unternehmen. Das Parlament könnte dann punktuell eingreifen, was auch nicht immer automatisch glücklich ist.

AB 2020 S 144 / BO 2020 E 144

Gleichzeitig verstehe ich in diesem politischen Kontext diese Diskussion. Nach einer Phase, in welcher man das Gefühl hatte, es komme alles gut, wenn man die Politik draussen lasse, ist man jetzt in einer Phase, in welcher man doch auch wieder merkt, dass der Service public letztlich auch mit einer gesellschaftlichen und damit auch mit einer politischen Aufgabe verbunden ist. Ich habe alles Verständnis dafür, dass Sie hier



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



über Ihren Einfluss nachdenken und auch darüber, wie Sie diesen Einfluss vielleicht auf eine gute Art wieder verstärken können.

Wir werden die strategischen Ziele der Post demnächst, bis Ende Jahr, wieder für vier Jahre überarbeiten. Diese strategischen Ziele werden ja jeweils in Ihren Kommissionen konsultiert, also jetzt konkret in den KVF. Ich bitte Sie, sich vielleicht auch im Hinblick auf diese Konsultation zu den strategischen Zielen Überlegungen zu machen, wie Sie Ihre Rolle dort wahrnehmen und allenfalls auch stärken wollen. Ich bin für solche Überlegungen sehr offen, aber ich denke, die Motion betreffend den Bundesratsausschuss bringt einfach nicht das Ergebnis, das man sich hier vielleicht vorgestellt hat.

Ich komme jetzt zum Postulat 19.4386, "Abklärungen über die finanzielle Unterstützung ausländischer Tochtergesellschaften von bundesnahen Unternehmen?". Sie möchten mit diesem Postulat klären, "ob die Finanzhilfen, welche die Schweizerische Post [...] in Form von Forderungsverzichten an Car postal France geleistet hat, mit dem Freihandelsabkommen von 1972 [...] vereinbar sind". Zuerst einmal mache ich folgende Feststellung: Bundesnahe Unternehmen müssen sich auch im Ausland rechtskonform verhalten, das ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Gemäss den Empfehlungen des Expertenberichtes zur Corporate Governance nennt der Bundesrat neu in den strategischen Zielen der bundesnahen Unternehmen das Vorhandensein eines wirksamen Compliance Management Systems – das habe ich vorhin gesagt. Der Bundesrat erklärt sich in seiner Stellungnahme zum Bericht Ihrer GPK damit einverstanden, nach dem Abschluss des Verwaltungsstrafverfahrens auch eine vertiefte Prüfung der Finanzflüsse zwischen Postauto und Car postal France vorzunehmen. Ich muss Sie einfach darauf aufmerksam machen: Es gibt kein rechtskräftiges Urteil eines französischen Gerichts gegen Car postal France; das Verfahren wurde ja mit einem Vergleich abgeschlossen. Wir sind dezidiert der Meinung, dass das Freihandelsabkommen von 1972 gemäss Artikel 2 den Handel mit Waren und nicht denjenigen mit Transportdienstleistungen regelt. Deshalb ist der Bundesrat der Ansicht, dass das Freihandelsabkommen im Fall von Car postal France entgegen diesem erwähnten Urteil gar nicht relevant ist. Das sind die Gründe, weshalb wir Ihnen das Postulat zur Ablehnung empfehlen.

Die drei weiteren Postulate empfiehlt Ihnen der Bundesrat zur Annahme. Ich weiss jetzt gar nicht, ob ich dazu etwas sagen muss; ich muss Sie ja in dem Sinn nicht überzeugen. Ich hätte gerne noch etwas zum regionalen Personenverkehr gesagt. Wie gesagt, empfehlen wir Ihnen die Annahme des Postulates 19.4389, "Anerkennung der bundesnahen Unternehmen als Gesellschaften des öffentlichen Interesses im Sinne des Revisionsaufsichtsgesetzes", da haben wir die gleiche Meinung wie Ihre GPK.

Ich sage gerne noch etwas zum Postulat 19.4387, "Kompetenzverteilung im Bereich der Aufsicht über den regionalen Personenverkehr". Das BAV hat die subventionsrechtliche Aufsicht über den regionalen Personenverkehr bis 2019 auf drei Arten ausgeübt, erstens mit Kontrollen im Rahmen des Bestellverfahrens, zweitens mit der Prüfung der tatsächlichen Jahresrechnungsentwürfe der Unternehmen und drittens mit vertieften Audits. Als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes führte die EFK in der Vergangenheit regelmässig vertiefte Prüfungen bei Unternehmen durch, die Subventionen vom BAV erhalten. Auch die Kantone müssen eine Aufsicht ausüben. Derzeit wird das Aufsichtssystem im regionalen Personenverkehr aber angepasst. Im Mai letzten Jahres wurden vom BAV mehrere Massnahmen definiert und, wie gesagt, dem Bundesrat kommuniziert. Diese Massnahmen werden jetzt umgesetzt und weiterentwickelt; sie sollen insbesondere die Zuständigkeiten im Bereich des Subventionsrechts klären und das Risiko von neuen Unregelmässigkeiten verhindern. Vielleicht so viel zu diesem Thema, einfach damit Sie wissen, dass wir daran arbeiten.

Dann komme ich noch zum letzten Geschäft, zum Postulat 19.4388, "Gewinne im Bereich des subventionierten regionalen Personenverkehrs": Hier möchte ich auch noch kurz einige Ausführungen machen. Im subventionierten regionalen Personenverkehr können die offerierenden Transportunternehmen keine Gewinne einrechnen. Da die jeweils im Voraus unterzeichneten Angebotsvereinbarungen auf Plandaten basieren, ist es aber selbstverständlich, dass in den Ist-Rechnungen am Jahresende eine Abweichung von den kalkulierten Null auftreten kann. Diese Abweichung kann natürlich positiv oder negativ sein. Eine positive Abweichung, also ein Überschuss, soll primär zurückgelegt werden, damit man Verluste in künftigen Jahren ausgleichen kann. Diese Grundidee ist unbestritten.

Die im Postulat geforderten gesetzlichen Präzisierungen und Verbesserungen sollen jetzt im Rahmen der geplanten Botschaft zur Reform des regionalen Personenverkehrs vorgenommen werden. Die Vernehmlassung haben wir im letzten Sommer durchgeführt, und der Bundesrat wird demnächst vom Ergebnis dieser Vernehmlassung Kenntnis nehmen. Die Frage der Überschussverwendung und der geltenden Schwellenwerte – das waren ja die zwei umstrittenen Bestandteile – sind die zentralen politischen Punkte dieser Vorlage, über die Sie befinden werden. Wir planen, die Reform des regionalen Personenverkehrs Anfang nächsten Jahres zuhanden des Parlamentes zu verabschieden. Ich will Ihnen damit signalisieren, dass diese Fragen auf dem Tapet sind. Der Bundesrat wird, wie gesagt, demnächst die Vernehmlassungsergebnisse zur Kenntnis nehmen, und Sie



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



können dann im Rahmen der Revision des regionalen Personenverkehrs genau diese Punkte auch politisch diskutieren.

Würth Benedikt (M-CEB, SG): Es tut mir leid, dass ich nach der Bundespräsidentin spreche, ich unterstütze aber explizit den Bundesrat – darum ist das wohl auch im Sinne der Bundespräsidentin. Ich möchte zu zwei Vorstössen kurz etwas sagen.

Zuerst zur Motion 19.4383, mit der ein Bundesratsausschuss für diese Unternehmungen gefordert wird: Es ist zentral, dass wir die Grundsätze der Governance auch in dieser Frage einhalten. Letztes Jahr hat Bundespräsident Maurer hier bei der Beratung des Geschäftsberichtes auch gesagt, dass sich der Bundesrat mit diesen Themen befasst und eine Klausur durchgeführt hat. Das ist die richtige Ebene. Es macht schlicht keinen Sinn, einen Bundesratsausschuss betreffend Public Corporate Governance für die Steuerung der Unternehmen zu schaffen. Ich mache Ihnen beliebt, hier dem Antrag des Bundesrates zu folgen.

Meines Erachtens sehr viel wichtiger ist das Postulat 19.4386 betreffend die finanzielle Unterstützung ausländischer Tochtergesellschaften von bundesnahen Unternehmen. Wieso? Es gibt hier durchaus gewisse Wechselwirkungen mit der Diskussion, die wir vorhin zur Interpellation Müller Damian 19.4553 geführt haben, zum Mutual Recognition Agreement und zum institutionellen Abkommen. Sie können im Text des Postulates lesen, dass sich die Unternehmen des Bundes inskünftig an das Freihandelsabkommen halten sollen. Das ist prima vista eine Selbstverständlichkeit, völlig klar. Das hat die Bundespräsidentin auch ausgeführt. Was ist aber aktuell die Hauptdiskussion in Zusammenhang mit dem institutionellen Abkommen mit der Europäischen Union im Kontext der Beihilfen? Im Wesentlichen sind es zwei Elemente:

Das erste betrifft den Geltungsbereich des Freihandelsabkommens. Wie von Bundespräsidentin Sommaruga ausgeführt wurde, umfasst der aktuelle Geltungsbereich des Freihandelsabkommens zwei Kategorien, nämlich zum einen die Industrieprodukte, zum andern die landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte. Hier geht es aber um Transportdienstleistungen. Es ist aus meiner Sicht völlig klar, dass diese nicht in den Geltungsbereich gehören. Es macht doch keinen Sinn, jetzt im Ständerat ein Signal zu setzen, dass wir eine Diskussion über den Geltungsbereich des Freihandelsabkommens führen wollen. Das wäre ein komplett falsches Signal.

AB 2020 S 145 / BO 2020 E 145

Das zweite Element, das wir in der Diskussion über das institutionelle Abkommen haben, ist, dass es eben hier beim geltenden Freihandelsabkommen um ein State-to-state-Abkommen geht und eben nicht um ein Binnenmarktabkommen. Das betrifft ja gerade die Diskussion, die wir führen. Wir haben im institutionellen Rahmenabkommen eine Absichtserklärung, das Freihandelsabkommen in Richtung Integrationsabkommen weiterzuentwickeln, beziehungsweise wir haben festgehalten, dass man das als nächste Phase in die Wege leiten soll. Hier geht es gerade nicht um Binnenmarkttatbestände. Darum hat, was wir hier beschlossen, mit Blick auf die Grosswetterlage schon eine gewisse Relevanz. Vor diesem Hintergrund möchte ich Sie eindringlich bitten, hier dem Antrag des Bundesrates zu folgen und keine falschen Signale zu senden. Wir befinden uns in einer heiklen Phase mit dem institutionellen Rahmenabkommen, mit dem Geltungsbereich beim Freihandelsabkommen, mit dem EU-Beihilfenrecht – dieses Thema ist bekanntlich eine der drei Baustellen, die wir beim institutionellen Rahmenabkommen haben.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

19.4385

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Die Geschäftsprüfungskommission und der Bundesrat beantragen die Annahme des Postulates.

Angenommen – Adopté

19.4384

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Die Geschäftsprüfungskommission beantragt die Annahme des Postulates. Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2020 • Siebente Sitzung • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385
Conseil des Etats • Session de printemps 2020 • Septième séance • 11.03.20 • 08h15 • 19.4385



Abstimmung – Vote

Für Annahme des Postulates ... 14 Stimmen
Dagegen ... 26 Stimmen
(0 Enthaltungen)

19.4383

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Die Geschäftsprüfungskommission beantragt, die Motion anzunehmen.
Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 6 Stimmen
Dagegen ... 34 Stimmen
(2 Enthaltungen)

19.4386

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Die Geschäftsprüfungskommission beantragt die Annahme des Postulates. Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Postulates ... 9 Stimmen
Dagegen ... 27 Stimmen
(4 Enthaltungen)

19.4389, 19.4387, 19.4388

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Die Geschäftsprüfungskommission und der Bundesrat beantragen die Annahme der drei Postulate.

Angenommen – Adopté

