



19.4371

**Motion Ettlín Eríh.
Keine Prüfung durch
die Eidgenössische Finanzkontrolle
bei teilprivatisierten Unternehmen
des Bundes**

**Motion Ettlín Eríh.
Les entreprises de la Confédération
partiellement privatisées
ne doivent plus être soumises
à la surveillance
du Contrôle fédéral des finances**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.12.19
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 30.10.20

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit
(Gmür Alois, Gschwind)
Annahme der Motion

Proposition de la majorité
Rejeter la motion

Proposition de la minorité
(Gmür Alois, Gschwind)
Adopter la motion

La présidente (Moret Isabelle, présidente): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

Schneider Schüttel Ursula (S, FR), für die Kommission: Mit seiner Motion möchte Ständerat Erich Ettlín den Bundesrat mit einer Änderung des Finanzkontrollgesetzes beauftragen. Teilprivatisierte Unternehmen des Bundes wie die Swisscom sollen nicht mehr vom Anwendungsbereich des Finanzkontrollgesetzes erfasst werden, womit die Finanzaufsichtskompetenz der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) gegenüber diesen Unternehmen entfällt.

Der Nationalrat ist Zweitrat. Der Ständerat hat die Motion in der letzten Wintersession angenommen. Ihre Finanzkommission hat die Motion an der Sitzung vom 14. Mai 2020 behandelt und sie mit 22 zu 2 Stimmen abgelehnt. Die grosse Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen ebenfalls, die Motion abzulehnen.

Drei Argumente stehen im Vordergrund. Erstens: Der Bundesrat selbst hatte 1998 in seiner Botschaft die Aufnahme der nun zur Diskussion stehenden Bestimmung gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e des Finanzkontrollgesetzes beantragt. Er hat sich damals bewusst für den Einsatz und die Prüfbefugnisse der EFK entschieden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Gesetzgeber die Bestimmung nun ändern soll. Es ist nicht ersichtlich, worin ein Vorteil des Mehrheitsaktionärs Bund gegenüber Minderheitsaktionären bestehen soll. Eine Prüfung durch die EFK kann das Bestehen von Problemen aufzeigen, was ebenso den Minderheitsaktio-



nären dient. Zudem können diese informiert werden, wenn befürchtet wird, dass eine bestimmte Information zu einem Vorteil für den Bund werden könnte.

Zweitens: Die Swisscom ist eine Gesellschaft, die eine Aufgabe im Namen des Service public wahrnimmt. Darin liegt die Begründung dafür, dass der Bund Aktien der Swisscom hält. Wenn der Gesetzgeber nun der EFK die Möglichkeit entzieht, die Swisscom zu prüfen, werden der Bundesversammlung und den Finanzkommissionen Informationen,

AB 2020 N 2050 / BO 2020 N 2050

Erklärungen und eine Beratung durch die EFK in Bezug auf die Swisscom entzogen. Solange der Bund mehr als 50 Prozent der Aktien hält und die Swisscom eine Service-public-Aufgabe wahrnimmt, muss die EFK prüfen können. Von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e des Finanzkontrollgesetzes werden auch Unternehmen erfasst, die dem Bund zu hundert Prozent gehören. Eine Mehrheit davon ist in einer Monopolsituation und erfüllt im öffentlichen Interesse Aufgaben des Service public. Falls diese Unternehmen ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen können, entsteht für den Bund ein Problem. Deshalb kommt der Prüfung durch die EFK eine grosse Wichtigkeit zu.

Dies führt mich zum dritten Punkt: Die EFK erfüllt gerade bei den Unternehmen des Service public eine wichtige Funktion für das Parlament, das die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt des Bundes wahrzunehmen hat. Schränkt man Artikel 8 des Finanzkontrollgesetzes ein, so schränkt man die parlamentarische Finanzoberaufsicht ein. Das darf nach Ansicht der Finanzkommission dort nicht geschehen, wo Steuergelder eingesetzt werden. Selbstverständlich muss die EFK die Prüfung mit der gebotenen Sensibilität unter Beachtung der aktien- und börsen- bzw. kapitalmarktrechtlichen Bestimmungen und unter Wahrung der Vertraulichkeit potenziell kursrelevanter Informationen durchführen. Ihre Abklärungen dürfen nicht zu einer Ungleichbehandlung der Aktionäre führen. Das kann aber gewährleistet werden.

Eine kleine Minderheit von zwei Mitgliedern der Kommission will mit den Argumenten des Motionärs die Motion annehmen.

In der Finanzkommission des Nationalrates blieb die Frage offen, welche Unternehmen unter den Wortlaut der Motion fallen. Der Motionär bezieht sich auf börsennotierte Publikumsgesellschaften, bei denen der Bund eine Mehrheit hält. Das ist zurzeit die Swisscom, künftig wohl auch die Ruag. Nach den Informationen und Diskussionen in der Finanzkommission nicht betroffen sein sollten andere Unternehmen des Bundes wie die Identitas oder die Skyguide. Bei einer allfälligen Annahme der Motion müsste jedoch diese Frage genauer geprüft werden.

Namens der Finanzkommission ersuche ich Sie darum, die Motion abzulehnen.

Feller Olivier (RL, VD), pour la commission: L'enjeu de cette motion, c'est l'article 8 alinéa 1 lettre e de la loi sur le Contrôle fédéral des finances (CDF). Cette disposition prévoit que le CDF exerce la surveillance financière sur les entreprises de la Confédération si celle-ci détient plus de 50 pour cent du capital social. La motion déposée au Conseil des Etats par M. Erich Ettlin vise à supprimer cette disposition de la loi. Le principe serait de sortir les entreprises dont plus de 50 pour cent du capital est détenu par la Confédération du périmètre de surveillance du CDF.

Le Conseil des Etats a accepté cette motion sans mise aux voix, le 17 décembre 2019. Le Conseil fédéral y est d'ailleurs favorable. La Commission des finances de notre conseil a examiné cette motion le 14 mai 2020. Par 22 voix contre 2, elle vous propose de la rejeter. Une minorité Gmür Alois de la commission propose d'accepter la motion. Selon cette minorité, la réglementation actuelle offre de fait une situation privilégiée à l'actionnaire majoritaire qu'est la Confédération, qui peut avoir accès à des informations particulières. Cette situation privilégiée semble, pour la minorité de la commission, évidente par rapport aux autres actionnaires, aux actionnaires minoritaires.

La claire majorité de la commission vous propose de rejeter cette motion. La réglementation actuelle a du sens. Il convient de revenir sur l'histoire de cette disposition qui permet au CDF d'exercer sa surveillance sur les entreprises dont plus de 50 pour cent du capital est détenu par la Confédération. En fait, cette disposition est en vigueur depuis le 1er septembre 1999. Elle a été proposée par le Conseil fédéral lui-même dans son message du 22 juin 1998.

D'ailleurs, dans ce message, le Conseil fédéral écrivait: "L'extension des compétences du Contrôle fédéral des finances aux entreprises dont la Confédération détient plus de 50 pour cent du capital social ou du capital-actions (1er al., let. e) semble tout à fait opportune au regard du processus, par ailleurs déjà amorcé, de privatisation des entreprises et des établissements appartenant à la Confédération." En d'autres termes, le Conseil fédéral, il y a 22 ans, était favorable à l'activité de surveillance du CDF sur les entreprises de la



Confédération dont elle détient plus de 50 pour cent du capital. Or aujourd'hui, 22 ans plus tard, il semble ne plus y être favorable. La majorité de la Commission des finances de notre conseil trouve cela un peu curieux. Le message du Conseil fédéral de l'époque évoque d'ailleurs le fait qu'en Autriche par exemple, la Cour des comptes dispose également de ce genre de compétences.

Il faut avoir à l'esprit que Swisscom – puisque c'est surtout Swisscom qui, en ce moment, pourrait être concerné par cette motion – est certes une société anonyme, qui a un capital, mais que plus de 50 pour cent de celui-ci est détenu par la Confédération, et que Swisscom est titulaire d'une concession de service universel, valable jusqu'au 31 décembre 2022, pour les services de télécommunication essentiels. Swisscom a une tâche de service public, ce n'est pas une société anonyme comme une autre. Si la Confédération détient plus de 50 pour cent du capital de Swisscom, il s'agit d'un choix politique fondé sur le fait que Swisscom a des tâches de service public. Si nous privons aujourd'hui le CDF de la possibilité de surveiller Swisscom, cela privera également l'Assemblée fédérale et les Commissions des finances d'informations, d'éclairages et de conseils. La Commission des finances de notre conseil estime dès lors qu'il est juste que les sociétés dont la Confédération détient plus de 50 pour cent du capital soient surveillées par le CDF. Cela puisque la Confédération, dans le cas de Swisscom, encourt un risque en tant qu'actionnaire majoritaire et que Swisscom a par ailleurs une mission de service public.

Nous vous invitons clairement à rejeter cette motion.

Gmür Alois (M-CEB, SZ): Ja, wir sind eine kleine Minderheit von zwei Personen, und wir unterstützen die Motion. Wir sind der Meinung, dass der Bund, wenn er Aktionär ist, sich nicht zusätzliche Rechte bezüglich Prüfung der Unternehmen herausnehmen kann. Wenn keine Subventionen fließen, ist es übertrieben, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle sozusagen die Prüfung der Prüfung prüft. Wenn der Bund Unternehmen wie zum Beispiel die Swisscom teilprivatisiert und dieses Unternehmen Geld auf dem Börsenmarkt aufnimmt, dann gelten die privatwirtschaftlichen Regeln. Dann gelten die Regeln des Kapitalmarkts und des Börsenrechts. Dann werden alle Aktionäre gleich behandelt: Es gelten die gleichen Regeln für den Mehrheitsaktionär wie für den Minderheitsaktionär; es gelten die gleichen Rechte für den Minderheitsaktionär wie für den Mehrheitsaktionär. Es kann ja nicht sein, dass der Bund, wenn er bei Unternehmen Aktionär ist, sich das Recht herausnimmt, seine Prüfungsorgane in diese Unternehmen zu schicken. Diese Unternehmen werden von unabhängigen und staatlich zugelassenen Revisionsstellen revidiert. Sie geben zuhanden der Generalversammlung ein Prüftestat ab. Zudem erhält der Mehrheitsaktionär durch die zusätzliche Kontrolle gegenüber den Minderheitsaktionären zusätzliche Informationen, die nicht immer zum Vorteil der anderen Aktionäre sind. Mit der aktuellen gesetzlichen Regelung wird das Gleichbehandlungsgebot aller Aktionäre verletzt. Der Verwaltungsrat zum Beispiel der Swisscom und die Verwaltungsräte aller Gesellschaften, die nicht hundertprozentig im Eigentum des Bundes sind, sind in einem Dilemma, das mit der heutigen Regelung im Finanzkontrollgesetz unauflösbar ist. Auch der zukünftige Ruag-Verwaltungsrat wird dieses Dilemma haben. Denn er gewährt dem Mehrheitsaktionär – und nur dem – den Zugang zu Informationen, die die Minderheitsaktionäre nicht haben. Der Bund kann nicht beides haben: einerseits Geld an der Börse beschaffen, Investoren sich an der Gesellschaft beteiligen lassen und andererseits agieren, als ob ihm die Gesellschaft noch immer zu 100 Prozent gehörte. Meine Minderheit ist der Meinung, dass der Bund, wie alle anderen Aktionäre von börsenkotierten Gesellschaften, sich den Regeln des Börsen- und Kapitalmarktrechts zu unterstellen hat. Der

AB 2020 N 2051 / BO 2020 N 2051

Bund hat Handlungsbedarf und sollte das Finanzkontrollgesetz ändern.

Wir meinen, es wird bei diesen Unternehmen genügend hingeschaut. Bei der Swisscom zum Beispiel gibt es die externe Revision, die interne Revision, es gibt das Risikomanagement, es gibt die Compliance usw. Es gibt genügend Kontrollen – eine zusätzliche Kontrolle durch die Eidgenössische Finanzkontrolle braucht es nicht. Das ist eindeutig zu viel Staat.

Ich bitte Sie, hier den Staat zurückzubinden und meine Minderheit und damit die Motion Ettlin Erich zu unterstützen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Das geltende Finanzkontrollgesetz sieht in Artikel 8 Absatz 1 vor, dass Firmen, an denen der Bund zu mehr als 50 Prozent beteiligt ist, grundsätzlich der Eidgenössischen Finanzkontrolle unterstehen. Die Motion möchte das ändern und auf diese Kontrolle der Finanzkontrolle verzichten.

Betroffen sind aufgrund des Motionstextes die Swisscom, die Skyguide und die Identitas. Wir sprechen aber insbesondere von der Swisscom, weil die Swisscom auch an der Börse kotiert ist und zu den gewichtigen schweizerischen Unternehmen gehört. Der Kurs wird auch zur Berechnung des SMI beigezogen. Die



Swisscom ist in Bezug auf die Börsentätigkeit eine gewichtige Firma.

Im Fokus der Motion steht also die Swisscom. Weil die Swisscom an der Börse kotiert ist, gelten für sie strenge kapitalmarktrechtliche Vorschriften. In der Vergangenheit hat diese Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle denn auch zu entsprechenden Schwierigkeiten geführt, mit dem Vorwurf, dass sich der Bund als Mehrheitsaktionär Sonderrechte herausnehme, die den Minderheitsaktionären nicht zuständen.

Wir haben hier eine grundsätzliche Differenz zwischen der Auffassung Ihrer Kommission und der Auffassung des Bundesrates und des Ständerates. Ich glaube, es lohnt sich, da noch einmal kurz innezuhalten. Denn wir haben hier nicht nur die Interessen des Bundes als Mehrheitsaktionär zu berücksichtigen, sondern auch jene der Minderheitsaktionäre sowie die kapitalmarktrechtlichen Vorschriften der Börsengesetzgebung. Es ist falsch, wenn sich der Bund hier ein Sonderrecht herausnimmt. Niemand sonst an der Börse verfügt über ein solches Recht als Mehrheitsaktionär. Sie können sämtliche börsenkotierten Firmen anschauen: Niemand hat das. Auch in Bezug auf die Governance, die Transparenz sollte sich hier der Bund, die Eidgenossenschaft keine Sonderrechte herausnehmen.

Die finanziellen Interessen des Bundes sind bei Annahme der Motion überhaupt nicht tangiert. Die Swisscom hat eine anerkannte Prüfstelle, die an der Generalversammlung zuhänden aller Aktionäre Bericht erstattet. Überall dort, wo allenfalls Subventionen fliessen, kann die Eidgenössische Finanzkontrolle selbstverständlich Einfluss nehmen, denn dort sind möglicherweise die Interessen des Bundes tangiert. Aber hier ist das nicht der Fall.

Der Bund macht keinen guten Eindruck, wenn er sich im Falle der Swisscom Sonderrechte herausnimmt, die an der Börse sonst niemand hat, egal ob Mehrheitsaktionär oder nicht. Die finanziellen Interessen sind nicht tangiert, wir haben die Kontrolle über diese Firmen. Sie hier haben die Hoheit über die Gesetzgebung. Auch die Oberaufsicht ist grundsätzlich gewährleistet. Ich glaube, es ist ein falsches Signal, wenn sich der Bund hier als Mehrheitsaktionär solche Sonderrechte herausnimmt, denn es sind keine unmittelbaren Interessen des Bundes bedroht. Die Berichterstattung und die Kontrolle sind gewährleistet.

Ich denke, dass es im Sinne der Transparenz, der Governance nicht angebracht ist, dass sich der Bund hier über die Eidgenössische Finanzkontrolle einmischet. Das sollten wir berücksichtigen.

Es ist richtig, wie Frau Schneider Schüttel das ausgeführt hat: 1998 hat man diesen Artikel so gemacht. Allerdings müssen wir heute sagen, dass wir nach fast 25 Jahren etwas klüger geworden sind. Wir haben gesehen, dass diese damalige Formulierung der Swisscom Probleme schafft. Wir sollten der Swisscom diese Freiheiten geben bzw. die gleichen Möglichkeiten verschaffen, wie sie andere Firmen auch haben.

Ich bitte Sie also hier, den Entscheid Ihrer Kommission doch noch einmal zu überdenken. Es ist eine doch noch wichtige und bedeutende Frage. Dem Bund als Aktionär steht es unseres Erachtens nicht gut an, dass er sich Sonderrechte herausnimmt in einem internationalen Markt, der nationalen Gesetzgebungen zu folgen hat.

Ich bitte Sie also, die Motion anzunehmen, damit eine Gesetzesänderung vorgenommen werden kann, in dem Sinne, dass diese Firmen von der direkten Finanzkontrolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle ausgenommen werden, im Interesse der Transparenz und der Öffentlichkeit.

Paganini Nicolo (M-CEB, SG): Herr Bundesrat Maurer, besten Dank für Ihre Ausführungen. Können Sie auch bestätigen, dass wir in den letzten Jahren immer wieder Begehren der Eidgenössischen Finanzkontrolle im Rahmen des Budgets für eine Aufstockung des Personalbestands hatten und dass eben mit einer Annahme dieser Motion auch Kapazitäten freigeschauft würden, damit es in den nächsten Jahren keine solchen Anträge mehr braucht?

Maurer Ueli, Bundesrat: Über die Aufträge an die Eidgenössische Finanzkontrolle entscheiden vielfach auch das Parlament, die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation. Ich glaube grundsätzlich, dass die Aufgaben der Finanzkontrolle sehr wichtig sind und in einer immer komplexeren Welt eher zunehmen. Dass hier ein direkter Zusammenhang besteht, würde ich nicht gerade sagen. Die Finanzkontrolle hat aber natürlich, wenn Sie das im Budget anschauen, in den letzten Jahren ständig aufgestockt – ihre Aufgaben wurden erweitert. Ich glaube aber nicht, dass es aufgrund der Annahme dieser Motion zu einer Stellenreduktion kommen würde.

Fischer Roland (GL, LU): Herr Bundesrat, Sie haben ausgeführt, dass die Swisscom eine Kapitalgesellschaft ist, die an der Börse kotiert ist und deswegen strengen Richtlinien in Bezug auf die Kontrolle unterliegt. Die Swisscom hat ja aber auch einen Auftrag des Bundes für die Grundversorgung im Bereich der Telekommunikation. Finden Sie es denn nicht gerechtfertigt, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle als ein Organ des Bundes das Recht haben soll, die Swisscom zu überprüfen und Kontrollen durchzuführen, wenn sie doch eine Bundesaufgabe wahrnimmt?



Maurer Ueli, Bundesrat: Diese Oberaufsicht über die Swisscom nehmen eigentlich Sie wahr. Wir machen ja eine Eignerstrategie für die Swisscom, die Sie dann entsprechend genehmigen; die Erfüllung dieser Vorgaben wird durch Sie und durch den Bundesrat überprüft. Das ist eigentlich der Service public, der hier gemacht wird. Das ist ein politischer Auftrag, der politisch überprüft wird.

Die andere Frage ist die der Finanzkontrolle. In Bezug auf die Finanzkontrolle kann sich, darf sich der Bund unserer Meinung nach nicht Vorteile gegenüber den Minderheitsaktionären verschaffen. Wer aber als Minderheitsaktionär eine Aktie von Swisscom kauft, der kennt den Grundauftrag der Swisscom und akzeptiert diesen damit. Die Eignerstrategie, die wir vierjährlich überarbeiten und die Sie dann auch in den Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen überprüfen, gibt uns oder dem Parlament die Möglichkeit, diesen politischen Auftrag zu überprüfen.

Hurter Thomas (V, SH): Herr Bundesrat, eine Frage: Diese Motion ist tatsächlich im Wortlaut nicht gerade ideal, aber sie geht in die richtige Richtung. Wäre es möglich, im Rahmen dieser Motion, würde sie angenommen, die Anwendung auf börsenkotierte Firmen festzulegen? Das ist ja auch gemäss Ihrer Aussage wahrscheinlich der richtige Weg. Sonst wäre es nur eine Lex Swisscom und vielleicht später auch eine Lex Skyguide usw.

Maurer Ueli, Bundesrat: Wahrscheinlich führt die Gesetzgebung faktisch dazu, dass die Swisscom betroffen ist. Bei Identitas – das ist die Firma mit den gelben Ohrenmarken für die Tiere – sind die Bauern betroffen, da fliessen möglicherweise auch Subventionen. Diesen Subventionsfluss kann

AB 2020 N 2052 / BO 2020 N 2052

und muss die Eidgenössische Finanzkontrolle überprüfen. Skyguide hat einen hoheitlichen Auftrag; da stellt sich auch die Frage der staatlichen Beiträge, die beispielsweise die Armee bezahlt. Die Armee bezahlt für Skyguide um die 40 Millionen Franken im Jahr. Diese Beträge können und müssen selbstverständlich durch die Eidgenössische Finanzkontrolle überprüft werden. Wir haben also nicht den gleichen Finanzfluss wie bei der Swisscom. Die Swisscom hat im Moment eine Sonderstellung – vielleicht hat das vorübergehend dann auch einmal die Ruag, wenn eine Teilprivatisierung erfolgt. Man kann durchaus beim Text der Motion bleiben. Faktisch ist dann insbesondere die Swisscom betroffen.

La présidente (Moret Isabelle, présidente): La majorité de la commission propose de rejeter la motion. Une minorité Gmür Alois et le Conseil fédéral proposent de l'adopter.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.4371/21619)

Für Annahme der Motion ... 87 Stimmen

Dagegen ... 92 Stimmen

(2 Enthaltungen)