



21.4595

**Motion Rechsteiner Thomas.
Akquisitionen innerhalb
des Leistungsauftrags halten**

**Motion Rechsteiner Thomas.
Maintenir les acquisitions
dans le cadre
du mandat de prestations**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.09.23
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.03.24

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion

AB 2024 S 113 / BO 2024 E 113

Antrag der Minderheit
(Wicki, Burkart, Dittli, Gmür-Schönenberger, Salzmann, Stark)
Annahme der Motion

Proposition de la majorité
Rejeter la motion

Proposition de la minorité
(Wicki, Burkart, Dittli, Gmür-Schönenberger, Salzmann, Stark)
Adopter la motion

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Maret Marianne (M-E, VS), pour la commission: Notre commission a traité cette motion déposée par Thomas Rechsteiner en date du 15 janvier. Cette motion a pour but de demander au Conseil fédéral de proposer les modifications législatives nécessaires pour que les acquisitions de la Poste qui ne relèvent pas de son mandat de prestations soient soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Elle exige également que leur bien-fondé soit présenté à la commission parlementaire responsable. Le Conseil fédéral propose de rejeter cette motion, alors que le Conseil national, en date du 18 septembre 2023, l'a acceptée, par 94 voix contre 86 voix et 3 abstentions.

Le contexte de la motion est celui des rachats d'entreprises effectués par la Poste au cours des dernières années. La Poste doit faire face à de grands défis, on l'a déjà entendu, tels que le recul du volume des lettres et des journaux, ainsi que des transactions au guichet. La contraction des activités postales classiques rend de plus en plus difficile pour la Poste le financement du service universel par ses propres moyens, comme le prévoit la loi.

Conformément à la stratégie de la Confédération en matière de gouvernance d'entreprise, le Conseil fédéral assure le pilotage des entreprises liées à la Confédération, telles que la Poste, en leur fixant des objectifs stratégiques. Il n'exerce en principe pas d'influence sur les affaires opérationnelles. Le développement et la mise en oeuvre de la stratégie d'entreprise incombent au conseil d'administration. Cependant, les objectifs



stratégiques contiennent certaines lignes directrices, notamment en ce qui concerne le système de gestion des risques de l'entreprise, ainsi que des critères à remplir pour les prises de participation et les acquisitions. Selon les objectifs stratégiques assignés pour les années 2021 à 2024, le Conseil fédéral attend aussi de la Poste qu'elle informe rapidement et régulièrement le propriétaire quant à l'évolution stratégique, notamment en ce qui concerne les coopérations et les ventes d'envergure. La Poste doit ainsi régulièrement rendre compte au Conseil fédéral du respect des objectifs stratégiques. Elle le fait chaque année en établissant un rapport sur leur réalisation durant l'exercice écoulé. En outre, elle informe également le Conseil fédéral des acquisitions prévues dans le cadre des entretiens trimestriels avec les propriétaires. A noter que, dans le cadre de sa surveillance de l'activité gouvernementale, l'Assemblée fédérale participe au pilotage des entités de la Confédération devenues autonomes. Les commissions thématiques compétentes du Parlement sont donc également consultées lors de l'élaboration des objectifs stratégiques, et les commissions de surveillance parlementaire sont informées chaque année de la réalisation de la mise en oeuvre de ces objectifs.

Il faut également rappeler – c'est important – que la stratégie d'entreprise de la Poste, fixée par le Conseil fédéral pour les années 2021–2024, prévoit qu'elle se développe fortement dans d'autres secteurs d'activité, afin de compenser le recul de l'activité postale. Le Conseil d'administration de la Poste est responsable de la mise en oeuvre de cette stratégie, et donc également des rachats d'entreprises qui suscitent régulièrement des discussions. Il sied également de relever que la Comco examine déjà aujourd'hui, sous certaines conditions, les fusions d'entreprises et qu'elle l'a déjà fait pour la Poste.

De surcroît – c'est important –, les motions Caroni et Rieder, qui visent des modifications de la loi afin d'endiguer les distorsions de concurrence dues aux entreprises publiques, ont également déjà été adoptées. Le Conseil fédéral a décidé de répondre aux demandes contenues dans ces deux motions en adaptant les principes directeurs de la gouvernance d'entreprise et en prévoyant des dispositions sur la neutralité concurrentielle. De même, le Conseil fédéral devrait fixer prochainement les valeurs de référence pour le futur service universel de la Poste. L'automne 2024 avait été évoqué en commission. L'administration a également informé la commission qu'une révision des objectifs stratégiques de la Poste était en cours. Il s'agit des objectifs pour la période 2025 à 2028. Après un débat nourri, la commission propose, par 6 voix contre 6 et une abstention, avec ma voix prépondérante, de rejeter la motion.

La majorité de la commission estime que cette motion n'est pas utile, compte tenu des travaux en cours concernant les motions Caroni et Rieder – que je viens d'invoquer –, qui visent les mêmes objectifs. Pour la majorité de la commission de votre conseil, ces motions prennent déjà largement en considération les préoccupations contenues dans la motion Rechsteiner Thomas que nous traitons en ce moment.

De plus, la majorité de la commission estime que la motion va trop loin et que son adoption limiterait trop fortement la stratégie d'entreprise de la Poste. Une procédure d'autorisation pour les acquisitions de la Poste, comme le demande l'auteur de la présente motion, serait incompatible avec les principes de gouvernance d'entreprise de la Confédération. Elle conduirait également à une confusion des responsabilités entre la direction de l'entreprise et la Confédération en tant qu'actionnaire unique. En outre, les entreprises de la Confédération seraient traitées différemment en ce qui concerne les achats d'entreprises, puisque cette exigence n'existerait que pour la Poste. Par conséquent, la majorité de la commission propose de rejeter la motion.

En revanche, une forte minorité de la commission est d'avis qu'un suivi plus rigoureux de la politique d'acquisition de la Poste est indiqué, eu égard aux risques parfois élevés sur les nouveaux marchés. Elle propose d'adopter la motion.

Je vous remercie par avance de vous rallier à la position de la majorité de votre commission.

Wicki Hans (RL, NW): Die Mehrheit der Kommission macht, dem Bundesrat folgend, geltend, dass die Bundesbetriebe mittels strategischer Ziele geführt werden. Ein Genehmigungsverfahren hingegen sei mit den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes nicht vereinbar und würde zur Vermischung zwischen der Unternehmensleitung und dem Bund als Alleinaktionär führen.

Diese Argumentation erkennt allerdings ein Grundproblem: Die Post stellt nämlich bekanntlich nicht eine normale privatrechtliche Aktiengesellschaft dar, sondern ist vielmehr eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Trotz einer gewissen Privatisierung ist ihre Nähe zum Bund auch rechtlich unverkennbar. Nicht zuletzt deshalb besitzt sie eben auch Rechte und Pflichten. Umso heikler ist es daher, wenn sie sich als Akteur im Wirtschaftsleben bewegt.

Die Risiken für den Bund sind das eine, mögliche Wettbewerbsvorteile sind das andere. Eine Pflicht zur regelmässigen Information des Bundesrates, wie sie heute gehandhabt wird, genügt dabei aus Sicht der Minderheit eben nicht. Gerade mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen muss der Bund als Eigner in der Lage sein, allfällige problematische Akquisitionen untersagen zu können – nicht nur aufgrund der Risiken für



den Bund, wie dies die Motion explizit hervorhebt, sondern auch mit Blick auf die Wettbewerbspolitik. Ich erinnere hier nur an die Motionen Caroni und Rieder, die von beiden Räten angenommen worden sind. Sie verlangten, dass Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen einzudämmen seien. Einfach nur zuzuschauen, das geht nicht, vielmehr müssen solche Verzerrungen eingedämmt werden. Gemäss Informationen in der Kommission – das muss ich Ihnen leider sagen – sollen diese Motionen durch eine blossse Anpassung der Corporate-Governance-Leitsätze

AB 2024 S 114 / BO 2024 E 114

sowie durch Bestimmungen zur Wettbewerbsneutralität umgesetzt werden.

Auch dies zielt eben am Hauptproblem vorbei. Es geht ganz grundsätzlich um die Frage, in welchen Geschäftsfeldern die bundesnahen Betriebe unterwegs sein sollen. Und bei dieser Frage braucht der Bund letztendlich ein Vetorecht.

Im Rahmen der Beratungen wurde darauf hingewiesen, dass der Unternehmenszweck der Post in Artikel 3 des Postorganisationsgesetzes definiert sei und sie diejenigen Geschäfte tätigen könne, die unter diesen Artikel fallen. Entsprechend gebe es bereits eine Begrenzung.

Bekanntlich sind Gesetze interpretationsbedürftig, was im Grundsatz eigentlich auch gut und korrekt ist. Gerade bei diesem Gesetz ist dies aber eben die Crux und das Problem. Natürlich muss die Definition des Zwecks etwas breiter sein, damit die Post reagieren kann. Umso wichtiger ist daher der politische Kontrollmechanismus. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Nebentätigkeiten sehr, sehr weit ausgelegt werden, was in der Vergangenheit durchaus auch schon vorgekommen ist. Ich erinnere Sie an die Seilbahntechnik: Während fast hundert Jahren, bis 1999, hatte der Bund formal keine Kompetenzen, um Seilbahnen zu konzessionieren. Eigentlich wäre dies in der Kompetenz der Kantone gelegen. Dies wurde dann kurzerhand – mit Interpretationsspielraum – über das Postregal gelöst, indem die Personenbeförderung mit Seilbahnen darunter subsumiert wurde. Genau dieses Beispiel zeigt eben, wie breit solche Auslegungen erfolgen können. Eine solche Genehmigung der Akquisitionen ist daher mit Blick auf die politische und wirtschaftliche Gesamtbetrachtung dringend notwendig.

Ich empfehle Ihnen namens der Minderheit, die Motion anzunehmen.

Regazzi Fabio (M-E, TI): Wir alle kennen die Meldungen aus den Nachrichten, gemäss denen die Post grosse Investitionen tätigt. Dies geschieht allerdings nicht nur im Kerngeschäft, für das die Post einen Leistungsauftrag besitzt. Es werden auch in vielen weiteren Geschäftsfeldern Investitionen getätigt und munter Unternehmen aufgekauft, zum Beispiel im Kommunikations- und Werbebereich oder bei den digitalen Dienstleistungen. Damit dringt der staatliche Betrieb Post immer weiter in Märkte vor, die bereits gut versorgt und privatwirtschaftlich bestens aufgestellt sind. Die Motion Rechsteiner Thomas will dem entgegenwirken. Sie verlangt, dass die Post Zukäufe von Unternehmen, deren Geschäftsfelder ausserhalb ihres Leistungsauftrags liegen, dem Bundesrat zur Genehmigung vorlegen muss.

Die ständerätliche KVF beantragt, die Motion abzulehnen – wenn auch knapp. Sie argumentiert, die Motion würde die Post zu stark in ihrer unternehmerischen Freiheit einschränken. Als Präsident des Schweizerischen Gewerbeverbands – damit habe ich meine Interessenbindung offengelegt –, der die Interessen der KMU vertritt, sehe ich das natürlich anders. Die Post dringt immer mehr in private Märkte ein, in denen sie etablierte Unternehmen, wie beispielsweise die Softwarefirma Klara, aufkauft. Die entsprechenden Märkte sind durch private KMU bereits gut bedient, daher gibt es keinen Grund für die Beteiligung staatlicher Akteure in diesen Märkten. Die entsprechenden Geschäftsfelder gehören nicht zum Service public der Post. Als staatliches Unternehmen kann die Post in diesen Märkten allerdings ungehindert ihre vorteilhafte Position ausspielen, während sie unter der schützenden Hand ihrer Eignerin steht. Damit wird der Wettbewerb in diesen Märkten massiv verzerrt, und die KMU werden von einem staatlichen Unternehmen unfair konkurrenziert.

Ich möchte betonen, dass die von der Motion geforderte Unterbreitung von Akquisitionsvorhaben die Übernahme von Unternehmen keineswegs verbietet. Sie unterwirft eine solche Übernahme lediglich der Entscheidung des Bundesrates, der auch die Ziele der Post definiert und kontrolliert. Damit ist auch die unternehmerische Freiheit der Post weiterhin gewahrt.

Dass im Bereich der Konkurrenzierung privater Unternehmen durch Staatsbetriebe Handlungsbedarf besteht, zeigen die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse der letzten Jahre, die auch von anderen Kollegen erwähnt worden sind. Sie forderten allesamt eine Klärung der Rahmenbedingungen für den Wettbewerb zwischen Bundesunternehmen und privaten Firmen. Auf die Forderungen aus dem Parlament ist der Bundesrat bisher jedoch nur zögerlich eingegangen. Es ist nun an der Zeit, endlich Nägel mit Köpfen zu machen und der unfairen Konkurrenzierung privater KMU durch Staatsunternehmen wie der Post einen Riegel vorzuschieben.



Mit der Annahme der Motion wird dafür gesorgt, dass die Post künftig im Wettbewerb mit den Privaten erhöhte wirtschaftliche Anforderungen erfüllen und sich an gewisse Grenzen halten muss.

Aus diesen Gründen beantrage ich, die Motion anzunehmen, also die Minderheit Wicki zu unterstützen.

Rösti Albert, Bundesrat: Diese Motion verlangt Gesetzesänderungen, damit Akquisitionen der Post, die ausserhalb ihres Leistungsauftrags liegen, dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt und zuhanden der verantwortlichen Parlamentskommission zusätzlich begründet werden müssen. Der Hintergrund wurde bereits verschiedentlich erläutert: Es waren die Unternehmenskäufe der Post in den letzten Jahren.

Die Post hat grosse Herausforderungen zu meistern, wie den Rückgang der Brief- und Zeitungsmengen und der Schaltertransaktionen. Diese Herausforderungen sind enorm. Das Schrumpfen des klassischen Postgeschäftes erschwert es der Post zunehmend, die Grundversorgung aus eigener Kraft – wir haben das gerade vorhin diskutiert – zu finanzieren, so wie es das Postgesetz fordert. Die Unternehmensstrategie der Post sieht folglich ein Wachstum in anderen Geschäftsfeldern vor, um den Rückgang im Kerngeschäft auszugleichen. Letztlich stellen sich verschiedene Fragen: Wird es der Post gelingen, ins Digitalisierungszeitalter zu wechseln? Worin wird die Grundversorgung bestehen? Was wird staatlich noch an öffentlichen Leistungen gefordert sein?

Dieses Wachstum kann die Post nicht allein durch den Ausbau von bereits bestehenden Aktivitäten erreichen. Sie muss es durch den Zukauf von Drittunternehmen realisieren, und diese müssen natürlich zu ihrer Wachstumsstrategie und zum Unternehmen passen. Die Verantwortung für diese Unternehmensstrategie und damit auch für die, wie heute, immer wieder für Diskussionen sorgenden Unternehmenskäufe liegt aktuell beim Verwaltungsrat der Post.

Der Bundesrat führt die Post mit der Vorgabe von strategischen Zielen. Diese enthalten mitunter Kriterien für Beteiligungen und Akquisitionen und können natürlich auch geschärft werden. Die Post muss dem Bundesrat regelmässig Rechenschaft über die Einhaltung seiner strategischen Ziele abgeben, d. h., sie informiert an jedem Eignergespräch über bedeutende Akquisitionen.

Diese klare Trennung der Verantwortlichkeiten von Politik und Unternehmen ist sinnvoll und hat sich nach Auffassung des Bundesrates bisher bewährt. Ein Genehmigungsverfahren für Akquisitionen der Post, wie es die Motion fordert, wäre mit den aktuellen Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes nicht vereinbar und würde zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten zwischen der Unternehmensleitung und dem Bund als Alleinaktionär führen.

Auch würden dadurch die bundesnahen Unternehmen in Bezug auf Unternehmenskäufe unterschiedlich behandelt. Wir haben jetzt ja bei allen eigentlich dieselbe Strategie. Es geht hier also schon um die Grundsatzfrage, ob man die 1998 erfolgte Ausgliederung der bundesnahen Betriebe in selbstständige Organe, die von Verwaltungsräten geführt werden, mit den entsprechenden Freiheiten beibehalten will oder ob man sie infrage stellt.

Ich möchte sagen, dass die Strategie – rückwirkend betrachtet – erfolgreich war: Wenn man die Dividendenzahlungen einer Swisscom oder einer Post anschaut, dann muss man sagen, dass diese Strategie durchaus auch für den Bund profitabel war. Jetzt stehen wir aber vor einer etwas neuen Ausgangslage mit einem massiven Rückgang der Dienstleistungen, und da dürfen natürlich diese Fragen gestellt werden.

Immerhin ist zu erwähnen, dass die Weko ja eine gewisse Aufsicht ausübt. Beispielsweise hat die Weko die letzte geplante Transaktion, die Übernahme von Quickmail durch die Post, nicht bewilligt. Dort ist also eine unabhängige Kontrolle

AB 2024 S 115 / BO 2024 E 115

vorhanden. Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat im Moment gegen eine direkte Genehmigung von Unternehmenskäufen.

Man muss sich das auch praktisch vorstellen: Der Bundesrat müsste sich bei Unternehmenskäufen ja dann in die Due Diligence einlesen und die Due Diligence mitmachen, bevor er so etwas genehmigen könnte. Er wäre damit voll in der unternehmerischen Verantwortung. Diese kann er schon fachlich und zeitlich gar nicht wahrnehmen. Dann müsste die Rolle des Verwaltungsrates infrage gestellt werden. Deshalb wäre die Motion hier jetzt wirklich ein Schnellschuss. Ich bitte Sie daher, sie abzulehnen.

Der Bundesrat anerkennt aber – das wurde auch gesagt – ein legitimes öffentliches Interesse an grösseren Unternehmenszukaufen durch bundesnahe Unternehmen in Geschäftsfeldern ausserhalb ihres gesetzlichen Kernauftrags. Aus diesem Grund beschloss er kürzlich – das wurde jetzt etwas kleingeredet –, eine Ergänzung der Corporate-Governance-Leitsätze vorzunehmen und einen faireren Wettbewerb zwischen bundesnahen und privaten Unternehmen zu fördern. Ich begreife es also, dass eine Konkurrenz im Bereich der KMU



mit Zukäufen, die fern vom Kerngeschäft des entsprechenden Unternehmens liegen, kritisch beurteilt wird. Der neue Leitsatz befindet sich momentan in der Ausarbeitung. Mit dieser Massnahme sollen dann auch die Motionen Caroni und Rieder umgesetzt werden.

Ich empfehle Ihnen namens des Bundesrates, die Motion Rechsteiner Thomas abzulehnen, zumal wir auch eine Prüfung machen liessen bzw. die Post selbst eine Strategieüberprüfung der Zukäufe durchführte. Sie kam dabei zum Schluss, dass keine Zukäufe gemacht wurden, die ausserhalb der Grundstrategie erfolgt wären, die die Post als zusammenhängendes Geschäft anerkennt, die nicht zu dieser Strategie gepasst hätten oder die eine Wettbewerbsverzerrung herausgefordert hätten. Wir liessen diesen Bericht zusätzlich mit einem verwaltungsinternen Bericht überprüfen, und es liegen uns keine Hinweise vor, dass unsachliche Zukäufe – "unsachlich" im Sinne von Zukäufen mit der Folge einer unnötigen Konkurrenz gegenüber KMU – getätigt worden wären.

Wenn Sie hier Nein sagen, werden wir diese Fragen im Rahmen der Gesamtstrategie der Post trotzdem sicher weiterbehandeln. Die Strategie "Die Post von morgen" geht bis in dieses Jahr, bis 2024. Wir werden diese Fragen sicher näher überprüfen und Ihnen das Resultat auch wieder vorlegen. Die strategischen Ziele können natürlich geschärft werden. Sie werden zwar vom Bundesrat verabschiedet, aber jeweils von den zuständigen Kommissionen diskutiert. Ich bitte Sie, die Arbeit in diesen Gremien zu machen und nicht hier über diese Motion. Das würde wirklich in die grundsätzliche Führung der bundesnahen Betriebe, die sich in den letzten Jahren doch bewährt hat, eingreifen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.4595/6372)

Für Annahme der Motion ... 23 Stimmen

Dagegen ... 17 Stimmen

(0 Enthaltungen)