



Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG: Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 10. Oktober 2025

Das Wichtigste in Kürze

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) präsentiert ihre Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen aus ihrem Bericht von 2019 über die Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto AG. Die Kommission hat insbesondere die Massnahmen geprüft, die der Bundesrat seit 2019 im Bereich der Corporate Governance des Bundes ergriffen hat. Die Geschäftsführungsfragen im Zusammenhang mit dem PostAuto-Verwaltungsstrafverfahren des Bundesamtes für Polizei (fed-pol) werden nach Abschluss dieses Verfahrens in einem gesonderten Bericht der GPK-S thematisiert.

Die GPK-S kommt hinsichtlich der Umsetzung ihrer Empfehlungen zum Schluss, dass der Bundesrat in mehreren Bereichen wichtige Lehren aus der PostAuto-Affäre gezogen hat. Insgesamt hat der Bund die Führung der Unternehmen, deren Eigner er ist, und die Aufsicht über diese Unternehmen geklärt und verstärkt.

Was den spezifischen Fall PostAuto betrifft, hat der Bundesrat ab 2020 die Finanzziele der Post im Bereich des regionalen Personenverkehrs (RPV) angepasst. Die Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr (BAV) über die Unternehmen, die Subventionen für den RPV erhalten, wurde verstärkt und optimiert, wodurch verschiedene andere Fälle von Unregelmässigkeiten erkannt und aufgearbeitet werden konnten.

Der Bundesrat hat zudem hinsichtlich der Corporate Governance des Bundes insbesondere eine Liste der als strategisch bedeutsam erachteten Unternehmensaktivitäten veröffentlicht und Präzisierungen bezüglich der Gespräche zwischen den Eignerstellen und den Unternehmen vorgenommen. Zudem hat er die Vorgaben für die internen Aufsichts-instrumente der Unternehmen (z. B. für das Risikomanagement-System) verstärkt. Im Weiteren hat er versichert, dass die Eignerstellen mehrere Empfehlungen der GPK-S bei ihren regelmässigen Aktivitäten zur Führung und Beaufsichtigung der Unternehmen berücksichtigen werden. Besondere Aufmerksamkeit soll dabei den wichtigsten Tochterunternehmen (z. B. SBB Cargo, Fastweb) gelten.

Trotz dieser Fortschritte ist die GPK-S der Ansicht, dass in gewissen Bereichen zusätzliche Massnahmen erforderlich sind. Sie empfiehlt insbesondere, die Zusammenarbeit zwischen den Eignerstellen und den mit der sektorspezifischen Aufsicht betrauten Bundesämtern (z. B. BAV) zu verstärken. Deutliche Verbesserungen braucht es auch bei der Archivierung in den bundesnahen Unternehmen. Die Abklärungen der GPK-S haben gezeigt, dass die Praktiken der Unternehmen in diesem Bereich stark voneinander abweichen und dass das Bundesarchiv (BAR) seine gesetzliche Aufsicht über die Unternehmen nur sehr begrenzt wahrnimmt. Die Kommission erachtet es als unerlässlich, dass zeitnah geklärt wird, bis zu welchem Grad das Archivierungsrecht auf die bundesnahen Unternehmen anwendbar ist.

Die GPK-S hat ferner verschiedene weitere Forderungen an den Bundesrat gerichtet, unter anderem zur Information des Parlaments über die wichtigsten Risiken der Unternehmen und zu den strategischen Zielen der Swisscom bei ihren Auslandsaktivitäten.

Mit dem vorliegenden Bericht schliesst die GPK-S ihre PostAuto-Inspektion ab. Die Umsetzung ihrer Empfehlungen wird sie in rund drei Jahren im Rahmen einer Nachkontrolle bilanzieren. Sie behält es sich vor, ihre Beurteilung auf der Grundlage von laufenden Abklärungen, die mit diesem Dossier in Zusammenhang stehen, zu ergänzen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Hintergrund	4
1.2	Arbeiten der GPK-S	5
2	Entwicklungen im Bereich der Corporate Governance des Bundes	7
3	Parlamentarische Vorstösse der GPK-S	9
4	Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S	11
4.1	Empfehlung 1 – Anpassung der strategischen Ziele der Post in Bezug auf PostAuto	11
4.2	Empfehlung 2 – Abklärungen zum Zeitraum vor 2007	13
4.3	Empfehlung 3 – Finanzflüsse zwischen PostAuto Schweiz und CarPostal France	14
4.4	Empfehlung 4 – Neues System zur Aufsicht über den subventionierten RPV	15
4.5	Empfehlung 5 – Unternehmensangelegenheiten von strategischer Bedeutung für den Eigner	23
4.6	Empfehlung 6 – Erkennung und Klärung von Zielkonflikten	24
4.7	Empfehlung 7 – Konsultation der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden im Rahmen der Erarbeitung der strategischen Ziele	27
4.8	Empfehlung 8 – Einhaltung der Archivierungspflicht durch die Unternehmen	29
4.9	Empfehlung 9 – Eignerggespräche	36
4.10	Empfehlung 10 – Interne Aufsichtsinstrumente der Unternehmen	38
4.11	Empfehlung 11 – Führungsstrukturen in den Tochtergesellschaften der Unternehmen	43
4.12	Empfehlung 12 – Wichtigste Tochtergesellschaften	45
4.13	Empfehlung 13 – Massnahmen des Bundes bei Krisensituationen in den Unternehmen	47
4.14	Empfehlung 14 – Koordination zwischen dem Eigner und den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden	49
4.15	Empfehlung 15 – Transparenz der Unternehmen gegenüber den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden	51
5	Schlussfolgerungen	53
5.1	Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen von 2019	53
5.2	Weiteres Vorgehen	56
	Abkürzungsverzeichnis	59
	Anhang: Seit 2020 vom Bundesrat für die bundesnahen Unternehmen ermittelte wichtigste Zielkonflikte	61

Bericht

1 Einleitung

Im vorliegenden Bericht beurteilt die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), wie der Bundesrat die Empfehlungen aus ihrem Bericht von 2019 über die Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto AG umgesetzt hat (Stand: Ende Juni 2025).

1.1 Hintergrund

Nachdem massive Buchungsunregelmässigkeiten beim Unternehmen PostAuto AG (nachfolgend: PostAuto), einer Tochter der Schweizerischen Post AG, bekannt worden waren, lancierte die GPK-S im Februar 2018 eine Inspektion zu dieser Thematik. Als Organ der parlamentarischen Oberaufsicht befasste sie sich mit der Frage, ob die Post und PostAuto zwischen 2007 und 2018 angemessen vom Bundesrat sowie von den zuständigen Verwaltungseinheiten des Bundes¹ beaufsichtigt und geführt wurden. Zudem untersuchte sie, welche allgemeinen Lehren in Bezug auf die Führung und Beaufsichtigung der bundesnahen Unternehmen aus diesem Fall gezogen werden können.

Nach Abschluss ihrer Inspektion veröffentlichte die GPK-S ihre Erwägungen Ende 2019 in einem Bericht.² Ihre wichtigsten Schlussfolgerungen waren, dass die Aufsicht der Bundesbehörden über PostAuto mangelhaft war, die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren nicht ausreichend klar geregelt war und die bundesnahen Unternehmen vom Bundesrat und der Bundesverwaltung im Allgemeinen stärker beaufsichtigt werden müssen. Die Kommission formulierte in ihrem Bericht 15 Empfehlungen an den Bundesrat und reichte eine Motion sowie sechs Postulate ein.³

¹ Namentlich das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), die den Bund als Eigentümer (Alleinaktionär) der Schweizerischen Post AG vertreten, sowie das Bundesamt für Verkehr (BAV), dem die sektorspezifische Aufsicht über die subventionierten Unternehmen im regionalen Personenverkehr obliegt (zu den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden siehe Kap. 4.7).

² Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht der GPK-S vom 12.11.2019 (BB1 2020 7193); *im Folgenden: Bericht der GPK-S von 2019*

³ Die parlamentarischen Vorstösse werden in Kapitel 3 präsentiert.

1.2 Arbeiten der GPK-S

Nachdem die GPK-S im Februar 2020 von der Stellungnahme⁴ des Bundesrates zu ihrem Bericht Kenntnis genommen hatte, führte sie zwischen 2020 und 2025 verschiedene zusätzliche Abklärungen durch, um die Umsetzung ihrer Empfehlung beurteilen zu können. Verantwortlich für diese Arbeiten war die Subkommission der GPK-S, die für das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das UVEK zuständig ist.⁵ Diese führte unter anderem mehrere Anhörungen⁶ durch und holte schriftlich Auskünfte bei verschiedenen Bundesstellen⁷ ein. Im Jahr 2024 orientierte der Bundesrat die GPK-S auf deren Ersuchen hin schriftlich über den aktuellen Stand der Umsetzung der Empfehlungen von 2019.⁸

Am Rande der Nachverfolgung ihrer Empfehlungen informierte sich die GPK-S im Übrigen auch über andere Entwicklungen im Nachgang zur PostAuto-Affäre wie die Revision des Personenbeförderungsgesetzes (PBG)⁹, die Verfahren zu anderen Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit Subventionen im öffentlichen Verkehr¹⁰ und die Änderungen an den Corporate-Governance-Leitsätzen des Bundes (siehe Kap. 2.1). Ausserdem verfolgte sie laufend das Strafverfahren des Bundesamtes für Polizei (fedpol) zur PostAuto-Affäre (siehe nächste Seite).

Ausgehend von den erhobenen Informationen entschied die GPK-S Anfang 2025, in einem Bericht darzulegen, wie sie die Umsetzung ihrer Empfehlungen von 2019 beurteilt und welche Fragen aus ihrer Sicht noch offen sind. Die Analyse der Kommission berücksichtigt die Entwicklungen bis Juni 2025. Entsprechend ihren gesetzlichen Kompetenzen konzentrierte sich die GPK-S bei ihren Arbeiten auf die Aktivitäten und Massnahmen der zuständigen Bundesstellen. Sie äussert sich weder zu den individuellen Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der PostAuto-Affäre oder den postintern getroffenen Massnahmen seit 2019 noch zu den Aspekten, die Gegenstand des Strafverfahrens von fedpol (siehe nächste Seite) sind.

Der Berichtsentwurf wurde den betroffenen eidgenössischen Departementen zur Stellungnahme unterbreitet. Anschliessend wurde er von der GPK-S behandelt, verabschiedet und am 10. Oktober 2025 dem Bundesrat übermittelt.

⁴ Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht; Stellungnahme des Bundesrates vom 19.2.2020 (BBI 2020 7355); *im Folgenden: Stellungnahme des Bundesrates von 2020*

⁵ Der Subkommission EDI/UVEK der GPK-S gehörten von 2020 bis November 2023 die Ständeräte Marco Chiesa (Präsident), Matthias Michel und Othmar Reichmuth (ab Juni 2023 ersetzt durch Marianne Maret) sowie die Ständerätinnen Elisabeth Baume-Schneider (ab Dezember 2022 ersetzt durch Mathilde Crevoisier Crelrier) und Heidi Z'graggen an. Seit Dezember 2023 umfasst die Subkommission die Ständerätinnen Heidi Z'graggen (Präsidentin), Petra Gössi, Marianne Maret und Céline Vara (ab Juni 2025 ersetzt durch Fabien Fivaz) sowie Ständerat Simon Stocker (bis 24.2.2025).

⁶ Namentlich: UVEK, EFV, Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), BAV, Schweizerische Post AG

⁷ Namentlich: Bundesrat, UVEK, BAR, BAV

⁸ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*nicht veröffentlicht*)

⁹ Bundesgesetz vom 20.3.2009 über die Personenbeförderung (PBG; SR 745.1). Das revidierte PBG wurde vom Parlament Ende 2022 angenommen und trat Anfang 2025 in Kraft (siehe Kap. 4.4).

¹⁰ Zum Beispiel Affären BLS AG und Bus Ostschweiz (siehe Kap. 4.4)

Exkurs: Verwaltungsstrafverfahren von fedpol zu PostAuto

Im Februar 2018 beauftragte der Bundesrat das Bundesamt für Polizei (fedpol) damit, ein Verwaltungsstrafverfahren zur PostAuto-Affäre zu führen.¹¹ Das Amt betraute zwei externe Untersuchungsbeauftragte mit der Durchführung des Verfahrens. Nach Abschluss der Untersuchung erhob fedpol im August 2020 Anklage gegen sechs ehemalige Verantwortliche von Post und PostAuto, indem es die Akten an die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern zuhänden des zuständigen kantonalen Strafgerichts übermittelte.¹² Im Dezember 2020 wies das Wirtschaftsstrafgericht des Kantons Bern die Anklage mit der Begründung zurück, dass es keine Rechtsgrundlage für die Anstellung externer Untersuchungsbeauftragter gibt. Dieser Verfahrensfehler hatte die Nichtigkeit der von diesen Personen vorgenommenen bzw. angeordneten Verfahrenshandlungen zur Folge. Das Obergericht des Kantons Bern und das Bundesgericht (BGer) wiesen die Beschwerden von fedpol ab, sofern darauf einzutreten war.

Im September 2021 nahm fedpol das Verwaltungsstrafverfahren wieder auf. Dieses stand unter der Leitung von zwei ehemaligen Verantwortlichen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV).¹³ Das Verfahren wurde im Oktober 2023 abgeschlossen. Fedpol erliess im März 2024 Strafbescheide (Geldstrafen) gegen sieben Personen.¹⁴ Im Februar 2025 wies das Wirtschaftsstrafgericht des Kantons Bern die Anklage erneut zurück, da es die befristete Anstellung von Untersuchungsbeauftragten aus einer anderen Verwaltungseinheit des Bundes für nicht zulässig hielt.¹⁵ Fedpol legte beim Obergericht des Kantons Bern Beschwerde gegen diesen Entscheid ein. Das Obergericht hiess mit Beschluss vom 3. Juni 2025 die Beschwerde von fedpol im Hauptpunkt gut. Damit bestätigt es die Position von fedpol, dass die per 1. September 2021 durch fedpol eingesetzte Verfahrensleitung rechtmässig bestellt war. Demgemäss sind die Ergebnisse der Verfahrenshandlungen dieser Verfahrensleitung gültig und verwertbar. Das Schlussprotokoll und die darauf gestützten Strafverfügungen sind deshalb gültig. Dieser Beschluss des Obergerichts ist noch nicht rechtskräftig. Gegen den Beschluss wurde Beschwerde erhoben. Das Verfahren ist vor dem BGer hängig (Stand: 12. September 2025).¹⁶

Die GPK-S hat sich mit fedpol mehrmals über den Stand der Untersuchung, die Herausforderungen, mit denen das Amt in diesem Zusammenhang konfrontiert

- 11 PostAuto: fedpol führt das Verwaltungsstrafverfahren, Medienmitteilung des Bundesrates vom 27.2.2018
- 12 PostAuto: Verwaltungsstrafverfahren bei fedpol abgeschlossen, Medienmitteilung von fedpol vom 27.8.2020
- 13 PostAuto: Emanuel Lauber ist der neue Verfahrensleiter, Medienmitteilung von fedpol vom 26.8.2021
- 14 PostAuto: fedpol hat Strafbescheide erlassen, Medienmitteilung von fedpol vom 15.3.2024
- 15 PostAuto: Das Wirtschaftsstrafgericht des Kantons Bern weist Anklage zurück, Medienmitteilung von fedpol vom 19.2.2025
- 16 Brief von fedpol an die GPK-S vom 12.9.2025

war, und die Auswirkungen der Gerichtsentscheide ausgetauscht. Die Kommission hat zudem geprüft, welche Lehren – insbesondere in Bezug auf die laufende Revision des Verwaltungsstrafrechts¹⁷ – aus diesem Fall zu ziehen sind.

Da die Gerichtsverfahren zu dieser Untersuchung noch laufen, verzichtet die GPK-S darauf, in diesem Bericht eine Beurteilung zu Fragen im Zusammenhang mit dem Verfahren von fedpol abzugeben. Sie wird zu gegebener Zeit gesondert über ihre Schlussfolgerungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht informieren.

Die GPK-S präsentiert im Folgenden die Entwicklungen im Bereich der Corporate Governance seit 2019 (Kap. 2) und legt dar, wie bzw. inwiefern die vom Ständerat überwiesenen Postulate von 2019 zur PostAuto-Affäre umgesetzt wurden (Kap. 3). In Kapitel 4 wird die Umsetzung der 15 Empfehlungen behandelt. Die Schlussfolgerungen und offenen Fragen finden sich in Kapitel 5.

2 **Entwicklungen im Bereich der Corporate Governance des Bundes**

Die GPK-S befasste sich in ihrem Bericht von 2019 mit mehreren Grundsatzfragen im Bereich der Corporate Governance des Bundes (Führung und Beaufsichtigung der bundesnahen Unternehmen). Im Folgenden fasst die Kommission die wichtigsten Entwicklungen in diesem Bereich seit 2019 zusammen.

Der Bundesrat verabschiedete 2019 auf der Grundlage eines Expertenberichts¹⁸, der in der Folge der PostAuto-Affäre in Auftrag gegeben worden war, sieben Massnahmen zur Verbesserung der Corporate Governance des Bundes. Diese betrafen unter anderem die Rechenschaftspflicht (*Compliance*), die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder, die Interessenbindungen der Mitglieder der Führungsorgane sowie den Informationsaustausch zwischen den Unternehmen und dem Bund.¹⁹

Im Mai 2021 veröffentlichte der Bundesrat zudem einen Bericht über die Eignerstrategie für die verselbstständigten Einheiten des Bundes²⁰, der einen Überblick über das

¹⁷ Im Januar 2024 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Bundesgesetzes vom 22.3.1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0). Die Botschaft des Bundesrates zu dieser Vorlage wurde noch nicht verabschiedet. Siehe Verwaltungsstrafrecht soll moderner und effizienter werden, Medienmitteilung des Bundesrates vom 31.1.2024.

¹⁸ Lienhard, Andreas / Rieder, Stefan / Sonderegger, Roger W. / Ladner, Andreas / Höchner, Claudia / Ritz, Manuel / Roose, Zilla (2019): Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Bericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Bern, Luzern, St. Gallen, Lausanne; *im Folgenden: Expertenbericht von 2019*

¹⁹ Expertenbericht zur Corporate Governance: Bundesrat beschliesst Massnahmen, Medienmitteilung des Bundesrates vom 26.6.2019. Für weitere Informationen siehe Bericht der GPK-S von 2019, Kap. 6.1.16, und Bericht von 2021 über die Eignerstrategie (siehe nächste Fussnote), Kap. 1.2.

²⁰ Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes, Bericht des Bundesrates vom 26.5.2021 in Erfüllung des Postulats Abate 18.4274 vom 13.12.2018; *im Folgenden: Bericht von 2021 über die Eignerstrategie des Bundes*

Steuerungsmodell und die Eignerstrategie für diese Einheiten, eine Analyse der Umsetzung dieser Strategie seit 2006 sowie eine Übersicht über den Umsetzungsstand der 2019 beschlossenen Massnahmen²¹ enthält. Die GPK-S tauschte sich im Sommer 2021 mit dem damaligen Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und einer Delegation der EFV über diesen Bericht aus.²²

Der Bundesrat kam in seinem Bericht zum Schluss, dass sich das Steuerungsmodell und die Eignerstrategie des Bundes im Grossen und Ganzen bewährt haben. Er beschloss, ausgehend von Erkenntnissen aus der Praxis drei der Corporate-Governance-Leitsätze anzupassen.²³ Der Bericht enthält im Weiteren wichtige Informationen über die Umsetzung einiger Empfehlungen aus dem PostAuto-Bericht der GPK-S (namentlich die Empfehlungen 5, 6, 9, 10, 11 und 14). Diese Informationen sind in der Analyse in Kapitel 4 berücksichtigt.

Im Jahr 2022 beschloss der Bundesrat zusätzlich eine Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV).²⁴ Diese hatte das Ziel, die Rollenverteilung zwischen den Bundesstellen, welche die bundesnahen Unternehmen führen und beaufsichtigen (im Folgenden: Eignerstellen) zu klären, sowie die Rolle der EFV im Bereich der Corporate Governance zu präzisieren.²⁵

Exkurs: Arbeiten der GPK-S im Bereich der Corporate Governance

Parallel zu ihren Abklärungen zu PostAuto befasste sich die GPK-S mit verschiedenen Aspekten der Corporate Governance des Bundes, unter anderem in ihrem Bericht von 2022 über die Unabhängigkeit der Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung²⁶ und in ihrem Bericht von 2024 über die Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen²⁷.

Im Übrigen beschloss die GPK-S im Februar 2025 nach dem Bekanntwerden von schweren Unregelmässigkeiten bei der RUAG MRO, sich eingehender mit der Governance dieses Unternehmens sowie mit der Führung und Aufsicht durch den Bund als Eigner zu beschäftigen.²⁸ Die entsprechenden Abklärungen betreffen

²¹ Bericht von 2021 über die Eignerstrategie des Bundes, Kap. 5

²² Anhörung der EFV vom 21.6.2021, Anhörung des EFD und der EFV vom 23.8.2021

²³ Betreffend die Wahl der Mitglieder der Führungsorgane, die regelmässige Überprüfung der Eignerstrategie für jede verselbstständigte Einheit und die Genehmigung der Gebührenverordnungen. Siehe Bericht von 2021 über die Eignerstrategie des Bundes, Kap. 2.2.1.

²⁴ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; SR **172.010.1**), neuer Art. 24a

²⁵ Bundesrat setzt Empfehlung im Bereich Corporate Governance um, Medienmitteilung des Bundesrates vom 11.3.2022

²⁶ Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung: Stand der Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S, Bericht der GPK-S vom 21.10.2022 (BBI **2022** 2979)

²⁷ Nachkontrolle: Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen, Kurzbericht der GPK-S vom 5.7.2024 (BBI **2024** 1839)

²⁸ Die GPK-S reagiert auf mangelhafte Führung und Steuerung der RUAG MRO, Medienmitteilung der GPK-S vom 24.2.2025; Führung und Steuerung der RUAG MRO durch den Eigner: Die GPK-S nimmt Abklärungen vor, Medienmitteilung der GPK-S vom 20.5.2025

zum Teil Aspekte, die Gegenstand der Empfehlungen aus dem PostAuto-Bericht sind (namentlich die Empfehlungen 10 bis 12). Die GPK-S wird zum gegebenen Zeitpunkt über das Resultat ihrer Abklärungen informieren.

3 Parlamentarische Vorstösse der GPK-S

Der Ständerat behandelte die sieben parlamentarischen Vorstösse aus dem Bericht der GPK-S von 2019²⁹ in der Frühjahrsession 2020. Er nahm die Postulate 19.4385, 19.4387, 19.4388 und 19.4389 an und lehnte die Motion 19.4383 sowie die Postulate 19.4384 und 19.4386 ab. Im Folgenden wird näher darauf eingegangen, welche Folge den vier angenommenen Postulaten gegeben wurde.

Gesamtbilanz der PostAuto-Affäre

Mit dem *Postulat 19.4385* wurde der Bundesrat beauftragt, nach Abschluss des Verwaltungsstrafverfahrens von fedpol in einem Bericht eine Gesamtbilanz der PostAuto-Affäre zu ziehen. Da dieses Verfahren nach wie vor läuft (siehe Kap. 1.2), liegt der entsprechende Bericht noch nicht vor. Der Bundesrat hat angekündigt, in den Bericht zusätzlich zu den verlangten Elementen auch eine eingehende Analyse der Finanzflüsse zwischen der PostAuto AG und dem früheren Tochterunternehmen CarPostal France (siehe Kap. 4.3) aufzunehmen.

Regionaler Personenverkehr

Die *Postulate 19.4387* und *19.4388* betrafen den regionalen Personenverkehr (RPV). Mit ihnen wurden Abklärungen zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Aufsicht über den RPV sowie eine Prüfung der Regeln für die Verwendung der Überschüsse im Bereich des RPV verlangt. Diese beiden Vorstösse wurden im Rahmen der Revision des PBG³⁰, die vom Parlament Ende 2022 angenommen wurde und Anfang 2025 in Kraft trat,³¹ behandelt und abgeschrieben. Die GPK-S ist

²⁹ Motion GPK-S «Bundesratsausschuss «Bundesnahe Unternehmen» vom 12.11.2019 (19.4383); Postulat GPK-S «Externe Untersuchung zur Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr über die PostAuto AG zwischen 2007 und 2015» vom 12.11.2019 (19.4384); Postulat GPK-S «Gesamtbilanz der PostAuto-Affäre» vom 12.11.2019 (19.4385); Postulat GPK-S «Abklärungen über die finanzielle Unterstützung ausländischer Tochtergesellschaften von bundesnahen Unternehmen» vom 12.11.2019 (19.4386); Postulat GPK-S «Kompetenzverteilung im Bereich der Aufsicht über den regionalen Personenverkehr» vom 12.11.2019 (19.4387); Postulat GPK-S «Gewinne im Bereich des subventionierten regionalen Personenverkehrs» vom 12.11.2019 (19.4388); Postulat GPK-S «Anerkennung der bundesnahen Unternehmen als Gesellschaften des öffentlichen Interesses im Sinne des Revisionsaufsichtsgesetzes» vom 12.11.2019 (19.4389).

³⁰ Geschäft 21.039; siehe Botschaft des Bundesrates vom 4.6.2021 zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Reform des regionalen Personenverkehrs und der Rechnungslegung; BBl 2021 1485)

³¹ Revision des Personenbeförderungsgesetzes und verschiedener Verordnungen, Medienmitteilung des Bundesrates vom 16.10.2024

der Ansicht, dass die Postulatsanliegen im Revisionsentwurf im Wesentlichen berücksichtigt wurden. Auf das Thema Aufsicht über den RPV wird in Kapitel 4.4 näher eingegangen.

Externe Revision der bundesnahen Unternehmen

Mit dem *Postulat 19.4389* wurde der Bundesrat beauftragt, zu prüfen, ob es nicht sinnvoll wäre, alle bundesnahen Unternehmen künftig als Gesellschaften des öffentlichen Interesses im Sinne des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG)³² zu betrachten und sie so der Kontrolle der externen Revisionsstellen zu unterstellen. Der Bundesrat kam in seinem Postulatsbericht vom August 2022³³ zum Schluss, dass es zweckmässig wäre, zumindest gewisse bundesnahe Unternehmen als Gesellschaften des öffentlichen Interesses zu betrachten. Gleichzeitig hielt er aber fest, dass es für diese Einordnung klare gesetzliche Kriterien braucht. Er beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), in Zusammenarbeit mit dem EFD einen Entwurf für eine Gesetzesänderung auszuarbeiten. Der Ständerat schrieb das Postulat nach der Veröffentlichung des Postulatsberichts des Bundesrates ab.

Das EJPD teilte der GPK-S im Juni 2025 mit, dass die Abklärungen des Bundesamtes für Justiz (BJ) in Erfüllung des Postulats mehr Zeit in Anspruch genommen hatten als erwartet. Laut dem Departement hat eine genaue Untersuchung gezeigt, dass fast alle bundesnahen Unternehmen bereits ein staatlich beaufsichtigtes Revisionsunternehmen oder die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) als Revisionsstelle eingesetzt haben. Laut EJPD ist deshalb zu prüfen, ob in diesem Punkt überhaupt noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Es ist geplant, dass der Bundesrat im vierten Quartal 2025 das weitere Vorgehen beschliesst.

³² Bundesgesetz vom 16.12.2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG; SR 221.302)

³³ Handlungsbedarf im Revisions- und Revisionsaufsichtsrecht, Bericht des Bundesrates vom 31.8.2022 zu ausgewählten Fragen und in Erfüllung des Postulats 19.4389 GPK-S vom 12.11.2019

4 Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S

Im Folgenden beurteilt die GPK-S die Umsetzung ihrer 15 Empfehlungen von 2019. Sie fasst zu jeder Empfehlung zunächst die Stellungnahme des Bundesrates und die weiteren von ihr zwischen 2020 und 2025 gesammelten Informationen zusammen und beurteilt dann die Umsetzung der Empfehlung aus Sicht der Oberaufsicht.

4.1 Empfehlung 1 – Anpassung der strategischen Ziele der Post in Bezug auf PostAuto

Empfehlung 1 von 2019:

Der Bundesrat wird ersucht, die strategischen Ziele der Post in Bezug auf Post-Auto so bald wie möglich anzupassen. Dabei soll er namentlich folgende zwei Möglichkeiten prüfen, nämlich ob PostAuto von der Verpflichtung, den Unternehmenswert zu steigern oder branchenübliche Renditen zu erzielen, zu entbinden ist oder ob in den strategischen Zielen explizit verankert werden soll, dass im subventionierten Bereich eine branchenübliche Rendite von null gilt.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

In seiner Stellungnahme von 2020 erklärte sich der Bundesrat bereit, die strategischen Ziele der Post im Sinne der Empfehlung der GPK-S anzupassen. Im Dezember 2020 beschloss er die strategischen Ziele der Post für den Zeitraum 2021–2024.³⁴ In diesen war ausdrücklich festgehalten, dass im abteilungsberechtigten regionalen Personenverkehr «ein ausgeglichenes Ergebnis erwartet» wird.³⁵

Laut Bundesrat erfüllte die Post dieses Ziel seitdem.³⁶ Zwischen 2021 und 2024 variierte das Betriebsergebnis des Unternehmens im Bereich des subventionierten RPV zwischen einem Verlust von 7 Millionen Franken und einem Gewinn von 11 Millionen Franken.³⁷ Die Anforderung eines ausgeglichenen Ergebnisses wurde unverändert in die strategischen Ziele 2025–2028 übernommen, die der Bundesrat Anfang 2025 verabschiedete.³⁸

Der Bundesrat nahm zudem Stellung zur Frage, ob in den Jahren 2010 bis 2020 zwischen den strategischen Zielen der Post, die vom Unternehmen ein branchenübliches Ergebnis verlangten, und dem Verbot, im RPV Gewinne einzuplanen, ein Zielkonflikt bestand. Seiner Ansicht nach galt das Ziel einer nachhaltigen Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes für die Post als Ganzes, mit Ausnahme von einzelnen

³⁴ Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Post AG 2021–2024 vom 18.12.2020 (BBI 2020 10077)

³⁵ In den strategischen Zielen hiess es ausserdem, dass die Post das mit den Bestellern vereinbarte Angebot im abteilungsberechtigten Personenverkehr «effizient und in hoher Qualität» erstellt.

³⁶ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

³⁷ Nur 2022 wurde in diesem Bereich ein Überschuss erzielt. Die Verwendung von Überschüssen im Bereich des RPV ist in Artikel 36 PBG geregelt (siehe hierzu auch Kap. 4.4).

³⁸ Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Post AG 2025–2028 vom 29.1.2025 (BBI 2025 505)

spezialgesetzlich geregelten Unternehmensbereichen wie PostAuto. In seiner Auffassung bestand deshalb «kein effektiver Zielkonflikt zwischen den strategischen Zielen und den Vorgaben zum RPV».39 Er verwies ausserdem darauf, dass es im RPV kein Gewinnverbot im eigentlichen Sinne gibt.40

Der Bundesrat bestritt nicht, dass das Generalsekretariat des UVEK (GS-UVEK) und die EFV seit 2011 wussten, dass sich die Post nach eigener Ansicht in einem Zielkonflikt befand.41 Er hielt fest, dass die Eignerstellen eine Anpassung der strategischen Ziele prüften, auf diese aber letztlich verzichteten. Die GPK-S kritisierte in ihrem Bericht von 2019, dass sich das UVEK und die EFV damals nicht eingehender mit dieser Problematik beschäftigt hatten.42 Laut Bundesrat war für die betroffenen Stellen jedoch stets klar, dass die strategischen Ziele keinen Vorrang gegenüber gesetzlichen Vorgaben haben und dass die Post die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten hat. Im November 2012 teilten das GS-UVEK, die EFV und das BAV der Post an einer gemeinsamen Sitzung mit, dass im subventionierten RPV eine branchenübliche Rendite von null gilt und keine Gewinne erwartet werden.43

Beurteilung durch die GPK-S

Die Kommission begrüsst, dass der Bundesrat die strategischen Ziele der Post seit 2020 angepasst und ausdrücklich präzisiert hat, dass im subventionierten RPV ein ausgeglichenes Ergebnis erwartet wird. Sie schliesst daraus, dass die PostAuto AG von der allgemeinen Vorgabe der Post, ein branchenübliches Ergebnis zu erzielen, ausgenommen ist. Im Übrigen nimmt sie erfreut zur Kenntnis, dass die Post dieses Ziel seitdem im Wesentlichen erreichte. Sie betrachtet ihre Empfehlung folglich als umgesetzt.

Allerdings überzeugen die Erklärungen des Bundesrates zum Zielkonflikt der Post zwischen 2010 und 2020 die GPK-S nur teilweise. Sie ist nach wie vor der Ansicht, dass die Post in diesem Zeitraum tatsächlich mit einem Zielkonflikt konfrontiert war. Die Kommission hält fest, dass die Vorgabe eines branchenüblichen Ergebnisses in den strategischen Zielen 2010–2013 der Post sehr allgemein formuliert war. Sie ist demnach anders als der Bundesrat der Auffassung, dass diese Regelung unklar war,

39 Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 (*unveröffentlicht*). Nach Ansicht des Bundesrates war in den strategischen Zielen 2010–2013 noch keine Vorgabe formuliert, wonach in jedem einzelnen Geschäftsfeld eine branchenübliche Rendite erwartet wird. Die Vorgabe zu einem «branchenüblichen Ergebnis» bezog sich laut ihm auf den «Universal- und den Wettbewerbsdienst» der Post. Der Bundesrat räumte aber ein, dass die strategischen Ziele ab 2013 ausdrücklich eine branchenübliche Rendite in allen Geschäftsfeldern (PostAuto eingeschlossen) verlangten. Er erklärte, dass diese Änderung im Zusammenhang mit der 2013 erfolgten Umwandlung der Post von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft stand und die strategischen Ziele damals «auf die neue Postgesetzgebung sowie die neue Struktur der Post abgestimmt» wurden.

40 Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 (*unveröffentlicht*). Der Bundesrat hält fest, dass in den RPV-Offerten zwar keine Gewinne eingeplant werden dürfen, «ein am Jahresende vorhandener Überschuss (z. B. aufgrund unerwartet hoher Produktivitätssteigerungen) [...] aber nicht verboten» ist, sondern lediglich die «Verwendung von allfälligen Überschüssen [...] eingeschränkt» ist (Art. 36 PBG). Siehe hierzu auch Kap. 4.4.

41 Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 (*unveröffentlicht*)

42 Bericht der GPK-S von 2019, Kap. 5.2.2

43 Bericht der GPK-S von 2019, Kap. 5.1.5

da nirgendwo präzisiert war, ob diese Vorgabe auch für PostAuto gilt oder nicht.⁴⁴ Im Übrigen verlangten die strategischen Ziele der Post ab 2013 ausdrücklich ein branchenübliches Ergebnis in allen Geschäftsfeldern des Unternehmens. Für die Kommission ist schwer nachvollziehbar, warum eine solche Änderung, welche die Unsicherheit betreffend die Ziele für PostAuto noch verstärkte, vorgenommen wurde, obwohl die Bundesstellen über den seit 2011 bestehenden Zielkonflikt informiert waren. Die Erklärungen des Bundesrates zu diesem Punkt sind nach Auffassung der GPK-S wenig überzeugend. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Bundesrat die Anpassung der strategischen Ziele im Jahr 2013 hätte nutzen sollen, um eine Präzisierung betreffend der Finanzziele von PostAuto im RPV hinzuzufügen.

Die GPK-S teilt die Auffassung des Bundesrates, dass die einschlägigen Gesetzesbestimmungen stets Vorrang vor den strategischen Zielen haben. Wenn ein möglicher Konflikt erkannt wird, sollten die Eignerstellen nach Meinung der Kommission aber schnellstmöglich die strategischen Ziele präzisieren, um Zweifel hinsichtlich der korrekten Auslegung zu vermeiden (zum Thema Zielkonflikte siehe Kap. 4.6). Im Fall PostAuto wurde auf diesen Schritt während mehrerer Jahre verzichtet.

4.2 **Empfehlung 2 – Abklärungen zum Zeitraum vor 2007**

Empfehlung 2 von 2019:

Der Bundesrat wird ersucht, nach Abschluss des Verwaltungsstrafverfahrens von fedpol zu PostAuto, eine eingehende Untersuchung in Auftrag zu geben, in welcher die Umstände, die zur Einführung der unrechtmässigen Buchungspraxis bei Post-Auto vor 2007 geführt haben, und die entsprechenden Verantwortlichkeiten geklärt werden.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat erklärte in seiner Stellungnahme von 2020, nachvollziehen zu können, dass die GPK-S eine Aufklärung der Geschehnisse vor 2007 wünscht. Gleichzeitig erachtete er eine entsprechende Aufarbeitung als sehr aufwendig, kompliziert und folglich unverhältnismässig. Er hielt zudem fest, dass die damals primär verantwortlichen Personen nicht mehr bei PostAuto arbeiten und die notwendigen Unterlagen vermutlich nicht mehr vollständig vorhanden sind. Ausserdem wies er darauf hin, dass

⁴⁴ Laut Bundesrat bezog sich die Vorgabe damals «auf den Universaldienst in seiner Gesamtheit und den Wettbewerbsdienst in seiner Gesamtheit». Allerdings war nicht präzisiert, ob PostAuto in diese Kategorien fällt oder nicht. Es sei ausserdem darauf hingewiesen, dass diese Begriffe («service universel» und «service libre») in der französischen Version der damaligen strategischen Ziele nicht auftauchen.

die Post bereits von sich aus Rückerstattungen für die Zeit vor 2007 geleistet hat.⁴⁵ Er betonte, dass bei einer weiteren Untersuchung kaum mit neuen Erkenntnissen zu rechnen ist, und lehnte die Empfehlung deshalb ab.

Insgesamt zeigte sich der Bundesrat überzeugt, dass die PostAuto-Affäre mit den verschiedenen einschlägigen Berichten⁴⁶ fundiert aufgearbeitet wurde und die Bundesbehörden sowie die Post damit über die notwendigen Informationen für das Ergreifen der erforderlichen organisatorischen und personellen Massnahmen verfügten.

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S nimmt Kenntnis von der Argumentation des Bundesrates und kann diese in Teilen nachvollziehen. Dennoch erachtet sie es als bedauerlich, dass die Geschehnisse bei PostAuto vor 2007 nicht rekonstruiert werden können. Das zentrale Anliegen der Kommission bestand nicht darin, zu ermitteln, ob die Rückerstattungen der Post angemessen waren. Ihr ging es vielmehr darum, herauszufinden, aus welchen Gründen PostAuto ein System von Buchungsmanipulationen einführte.

Die Tatsache, dass die verantwortlichen Personen nicht mehr bei PostAuto arbeiten, ist in der Einschätzung der GPK-S kein Grund dafür, auf die Rekonstruktion der Geschehnisse zu verzichten. Letztlich zeigt dieser Fall einmal mehr, wie wichtig es ist, dass sich die bundesnahen Unternehmen an die Archivierungspflicht halten (siehe Kap. 4.8).

Aus Sicht der GPK-S ist die Situation nur teilweise befriedigend. Sie verzichtet aber angesichts der Erklärungen des Bundesrates darauf, diese Empfehlung weiterzuverfolgen.

4.3 Empfehlung 3 – Finanzflüsse zwischen PostAuto Schweiz und CarPostal France

Empfehlung 3 von 2019:

Der Bundesrat wird ersucht, sobald das Fedpol-Verwaltungsstrafverfahren zu Post-Auto abgeschlossen ist, dafür zu sorgen, dass die Finanzflüsse zwischen PostAuto und CarPostal France vertieft geprüft, die entsprechenden Verantwortlichkeiten ermittelt und alle erforderlichen Massnahmen ergriffen werden.

⁴⁵ Die Post nahm Abklärungen zum Zeitraum vor 2007 vor und legte dem Bund einen entsprechenden Bericht vor, auf dessen Grundlage dann die Rückerstattungen berechnet wurden. In diesem Bericht kam die Post zum Schluss, dass vor allem ab 2004 systematisch unrechtmässige Umbuchungen getätigt wurden und dass sich die von 2004 bis 2007 erzielten Gewinne auf 17,2 Millionen Franken beziffern lassen. Die Qualität der vorhandenen Daten zur Erstellung des Berichts wurde von der Post jedoch als schlecht bezeichnet.

⁴⁶ Namentlich der Revisionsbericht des BAV sowie die Untersuchungsberichte des Advokaturbüros Kellerhals Carrard und eines unabhängigen Expertengremiums.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat kündigte in seiner Stellungnahme von 2020 an, im Rahmen des Berichts in Erfüllung des Postulats 19.4385 (Gesamtbilanz der PostAuto-Affäre; siehe Kap. 3) eine vertiefte Prüfung der Finanzflüsse zwischen der PostAuto Schweiz AG und CarPostal France vorzunehmen. Er wies aber darauf hin, dass der Zugriff auf die Unterlagen von CarPostal France durch den Verkauf dieses Tochterunternehmens schwieriger geworden ist.

Beurteilung durch die GPK-S

Die Kommission begrüsst die Absicht des Bundesrates, die verlangte Prüfung vorzunehmen. Sie nimmt zur Kenntnis, dass der Bericht in Erfüllung des Postulats 19.4385 wegen des hängigen Verwaltungsstrafverfahrens zur PostAuto-Affäre noch nicht verfasst wurde (siehe Kap. 3). Sie wird zu gegebener Zeit von dessen Schlussfolgerungen und den allfälligen Folgemaassnahmen Kenntnis nehmen. Sie ersucht den Bundesrat, im Hinblick auf diese Arbeiten dafür zu sorgen, dass das UVEK und die EFV, sofern nicht bereits geschehen, die nötigen Schritte bei der Post unternehmen, um einen möglichst umfassenden Zugang zu den Unterlagen im Zusammenhang mit den früheren Aktivitäten von CarPostal France sicherzustellen.

4.4 Empfehlung 4 – Neues System zur Aufsicht über den subventionierten RPV

Empfehlung 4 von 2019:

4.1. Der Bundesrat wird ersucht, sicherzustellen, dass bei der Ausgestaltung des neuen Systems zur Aufsicht über den subventionierten RPV folgenden Aspekten besondere Beachtung geschenkt wird: fachliche Kompetenzen der Mitarbeitenden des BAV, Unabhängigkeit der Mitarbeitenden des BAV gegenüber den Unternehmen, Überprüfung der Nebenaktivitäten der Unternehmen, Überprüfung der von den Unternehmen vorgelegten Zahlen, transparente Methodik zur Risikoanalyse, Dokumentation zur Auslegung der Rechtsgrundlagen, Verantwortung der externen Revisionsstellen.

4.2. Der Bundesrat wird ersucht, zu prüfen, ob es nicht sinnvoll wäre, im BAV eine klarere strukturelle Trennung der Besteller- und der Aufsichtsrolle vorzunehmen.

4.3. Der Bundesrat wird ersucht, sicherzustellen, dass das BAV ein Monitoring-system für die Nachverfolgung der Hinweise von anderen im Bereich des RPV tätigen Behörden entwickelt.

4.4. Der Bundesrat wird ersucht, sicherzustellen, dass im neuen Aufsichtssystem die Schnittstellen zwischen BAV und den zuständigen kantonalen Behörden klar definiert und geregelt werden.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

Der Bundesrat erklärte in seiner Stellungnahme von 2020, die Empfehlung zu unterstützen. Er kündigte an, dass das BAV die Umsetzung des neuen Aufsichtssystems präzisieren wird (Punkt 4.1), die Trennung der Besteller- und der Aufsichtsrolle im Bundesamt geprüft wird (Punkt 4.2), das BAV ein System zur Überwachung der eingegangenen Warnmeldungen entwickeln wird (Punkt 4.3) und das Bundesamt die Koordination mit den kantonalen Ämtern für Verkehr und den verschiedenen Finanzkontrollen sicherstellen wird (Punkt 4.4).

Die GPK-S informierte sich zwischen 2020 und 2024 regelmässig über die Entwicklung des neuen Systems für die Aufsicht über den subventionierten RPV.⁴⁷ Ausserdem verfolgte sie die Revision des PBG⁴⁸, die Ende 2022 vom Parlament angenommen wurde und Anfang 2025 in Kraft trat. Sie stellte fest, dass die folgenden Massnahmen umgesetzt wurden:

- *Reorganisation beim BAV hinsichtlich der Aufsicht über den subventionierten RPV.* Die Aufgaben der Abteilung Finanzierung des BAV, die für die Vergabe und Kontrolle der Subventionen für den RPV zuständig ist, wurden auf vier statt drei Untereinheiten (Sektionen) aufgeteilt,⁴⁹ um die Effizienz zu verbessern sowie die Finanzierungs- und Controllingprozesse von den Aufgaben ohne direkten Zusammenhang mit den subventionierten Leistungen abzugrenzen. Im Weiteren wurden die Aufgaben im Bereich Bestellung der Leistungen im RPV und Rechnungsaufsicht voneinander getrennt, das Vieraugenprinzip verstärkt und eine Personalrotation eingeführt. Die Abteilung erhielt fünf zusätzliche Stellen. Darüber hinaus wurde die Rolle der Sektion Revision des BAV⁵⁰ gestärkt: Die Sektion erhielt drei zusätzliche Stellen und die Prüfungen wurden intensiviert⁵¹. Laut BAV ist intern eine strenge Trennung sichergestellt zwischen den Kontrollen der Abteilung Finanzierung, welche die effektive und effiziente Nutzung der Mittel für die Leistungen im RPV gewährleisten soll, und den Kontrollen der Sektion Revision, welche die Einhaltung der Rechnungslegungsvorschriften überprüft und allfällige Fehler bei der Kosten- und Produktzuweisung aufzudecken versucht.

⁴⁷ Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*); Anhörungen des BAV vom 10.11.2020 und 28.10.2021; Schreiben des BAV vom 23.8.2023 und Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

⁴⁸ Personenbeförderungsgesetz. Änderung (Geschäft 21.039; BBl **2022** 3210); siehe Botschaft des Bundesrates vom 4.6.2021 zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Reform des regionalen Personenverkehrs und der Rechnungslegung; BBl **2021** 1485)

⁴⁹ Die Sektion *Personenverkehr* (pv) konzentriert sich auf das Bestellverfahren, das Subventionscontrolling und die Steuerung des RPV. Die Sektion *Schiennetz* (sn) fokussiert sich auf das erweiterte Controllingkonzept bei den Subventionen für die Bahninfrastruktur. Aufgabe der Sektion *Güterverkehr* (gv) ist die Förderung des Schienengüterverkehrs. Die neue Sektion *Marktzugang* (mz) ist unter anderem zuständig für die Transportrechte im öffentlichen Verkehr und im Strassenverkehr, die Netznutzung sowie das Qualitätsmesssystem und die Innovation im RPV.

⁵⁰ Diese Sektion, die der Direktion des BAV angegliedert ist, erfüllt ihre Aufgaben nach Artikel 11 des Finanzkontrollgesetzes vom 28.6.1967 (FKG; SR **614.0**) selbstständig und unabhängig. Sie führt bei den subventionierten Unternehmen periodische, vertiefte, gezielte und risikoorientierte Prüfungen durch.

⁵¹ 12 abgeschlossene Prüfungen im Jahr 2018, 20 im Jahr 2022, 15 im Jahr 2023 und 15 im Jahr 2024.

- *Regeln für die Abgeltung und die Rechnungslegung.* Im Rahmen der Revision des PBG wurden gewisse Präzisierungen hinsichtlich der Anrechenbarkeit von Kosten und Erlösen im Bereich des subventionierten RPV vorgenommen (neuer Art. 35a). Im Übrigen sind der Bundesrat und das BAV berechtigt, die Einzelheiten der Rechnungslegung zu regeln und das für die Rechnungslegung anzuwendende Regelwerk zu bezeichnen (Art. 35 Abs. 3 und 4). Die Details wurden in einer neuen Verordnung geregelt, die am 1. Januar 2025 in Kraft trat.⁵²
- *Kontrolle und Genehmigung der Rechnungen der Unternehmen des subventionierten RPV.* Der Grundsatz der formellen Genehmigung der Jahresrechnungen durch das BAV wurde 2020 abgeschafft⁵³ und die Verantwortung für die Korrektheit der Rechnungen liegt seitdem klar bei den Unternehmen, die in einer jährlichen Selbstdeklaration die Einhaltung der subventionsrechtlichen Grundsätze zu bestätigen haben. Die Unternehmen, die jährlich mehr als 1 Million Franken an Subventionen erhalten, müssen eine «Spezialprüfung Subventionen» durch eine externe Revisionsstelle durchführen lassen.⁵⁴ Die externen Prüfberichte sind laut BAV ein hilfreiches Instrument bei den subventionsrechtlichen Prüfungen des Bundesamtes (nach Art. 37 PBG). Unternehmen, die jährlich mehr als 10 Millionen Franken an Subventionen erhalten, müssen eine ordentliche Revision im Sinne von Artikel 727 des Obligationenrechts (OR)⁵⁵ durchführen. Im Weiteren wurden die Zuständigkeiten des BAV für die Prüfungen und für die Einsichtnahme in die Unterlagen der Unternehmen im Gesetz präzisiert (Art. 37 Abs. 2 PBG).
- *Controllingkonzept.* Für die verschiedenen Subventionsbereiche des BAV (u. a. RPV⁵⁶) wurden Controllingkonzepte erarbeitet und umgesetzt. Das BAV erliess zudem verschiedene Richtlinien («Guidances»), um die rechtlichen Bestimmungen zum RPV⁵⁷ zu präzisieren und den Interpretationsspielraum der Unternehmen einzuschränken. Die Einhaltung dieser Richtlinien wird im Rahmen des Bestellverfahrens, der Prüfungen des BAV (nach Art. 37 PBG) und der «Spezialprüfungen Subventionen» kontrolliert. Zu guter Letzt entwickelte das Bundesamt ein Benchmarkingsystem, um die Finanzdaten der von ihm beaufsichtigten Unternehmen besser vergleichen zu können.

⁵² Verordnung vom 16.10.2024 über die Abgeltung und die Rechnungslegung im regionalen Personenverkehr (ARPV; SR 745.16). Diese Verordnung ersetzt die Verordnung des UVEK vom 18.1.2011 über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV; SR 742.221), aufgehoben per 1.1.2025.

⁵³ UVEK passt Vorschriften zur Rechnungsprüfung der ÖV-Unternehmen an, Medienmitteilung des UVEK vom 1.5.2020

⁵⁴ Entsprechend der Richtlinie «Spezialprüfung Subventionen» des BAV vom 30.10.2020. Die externen Revisionsstellen müssen in diesem Rahmen bestimmte Punkte hinsichtlich der Einhaltung der einschlägigen Rechtsbestimmungen überprüfen.

⁵⁵ Bundesgesetz vom 30.3.1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (OR; SR 220)

⁵⁶ Sowie die Bereiche Bahninfrastruktur und Güterverkehr.

⁵⁷ Zu nennen sind namentlich die Richtlinien «Anrechenbarkeit von Kosten», «Bestellung RPV», «Stille Reserven» und «Spezialprüfung Subventionen». Die aktuellen Richtlinien des BAV sind auf der Website des Bundesamtes abrufbar: www.bav.admin.ch > Rechtliches > Weitere Rechtsgrundlagen und Vorschriften > Richtlinien (aufgerufen am 1.5.2025). Das BAV teilt zudem mit, weitere Richtlinien auszuarbeiten und den Anpassungsbedarf periodisch zu prüfen.

- *Monitoring der eingegangenen Warnmeldungen.* Das BAV hat einen Prozess eingeführt, gemäss dem die Mitarbeitenden des Bundesamtes, die Kenntnis von unkorrektem Verhalten von Transportunternehmen erhalten, dieses der zuständigen Abteilung melden können.
- *Koordination mit den kantonalen Verkehrsämtern.* Seit 2020 sind verschiedene Massnahmen ergriffen worden, um die Rollenverteilung und die Koordination zwischen dem BAV und den kantonalen Verkehrsämtern bei der Aufsicht zu klären. Das BAV und die Kantone einigten sich 2023 auf eine Aufgabenverteilung, die insbesondere vorsieht, dass der Bund für das Controlling der nationalen Transportunternehmen (SBB, PostAuto) und der grossen regionalen Transportunternehmen zuständig ist, während die Kantone die kleineren regionalen Transportunternehmen beaufsichtigen. Ebenfalls geklärt wurden die jeweiligen Zuständigkeiten für die Bestellung und Offertenkontrolle. Im Übrigen pflegen das BAV und die Kantone einen formalisierten Austausch zur Koordination der Arbeiten. Schliesslich ist das BAV nun ausdrücklich berechtigt, die aus den Prüfungen erlangten Informationen und Erkenntnisse den zuständigen kantonalen Stellen mitzuteilen (Art. 37 Abs. 3 PBG).
- *Koordination mit den Finanzkontroll- und Revisionsstellen.* Auch hinsichtlich Koordination der vertieften Prüfungen zwischen der Sektion Revision des BAV, der EFK sowie den kantonalen und kommunalen Finanzkontrollen wurde grössere Klarheit geschaffen. Der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen wurde intensiviert. So stimmt die Sektion Revision des BAV beispielsweise ihre Risikoeinschätzungen und Jahresplanungen systematisch mit der EFK ab, um Doppelspurigkeiten und Prüfungslücken zu vermeiden. Die Koordination mit den kantonalen und kommunalen Finanzkontrollen erfolgt in erster Linie über die EFK. Die Grundlagen dafür sind in einem Konzept der EFK aus dem Jahr 2022 festgehalten. Zudem führt die Sektion Revision des BAV punktuelle Abstimmungssitzungen mit den zuständigen kantonalen Finanzkontrollen durch. Sie steht im Weiteren in regelmässigem Austausch mit den internen Revisionen der SBB, der Post und der BLS und hat die Möglichkeit, bei bedeutenden Feststellungen Kontakt zu den externen Revisionsstellen der subventionierten Unternehmen aufzunehmen.

Exkurs: Regeln für die Verwendung der Überschüsse im subventionierten RPV

Mit dem Postulat 19.4388 verlangte die GPK-S, dass die im früheren Artikel 36 PBG⁵⁸ festgelegten Regeln für die Verwendung allfälliger Überschüsse im subventionierten RPV überprüft werden.

⁵⁸ Gemäss der früheren Regelung waren die Unternehmen verpflichtet, zwei Drittel der Überschüsse aus den abgeltungsberechtigten Verkehrssparten einer «Spezialreserve» zuzuweisen. Wenn diese Reserve 25 Prozent des Jahresumsatzes der abgeltungsberechtigten Verkehrssparten oder 12 Millionen Franken überstieg, so stand der restliche Gewinn dem Unternehmen zur freien Verfügung.

In seinem Entwurf von 2021 zur Revision des PBG⁵⁹ schlug der Bundesrat vor, die Obergrenze, ab welcher die Unternehmen die Überschüsse aus den abgeltungsberechtigten Verkehrssparten nicht mehr der «Spezialreserve» zur Deckung künftiger Fehlbeträge zuweisen müssen, abzuschaffen. Er schlug vor, dass die Unternehmen in jedem Fall zwei Drittel des Überschusses dieser Reserve zuweisen müssen.

Bei der Beratung des Gesetzesentwurfs folgten die eidgenössischen Räte dem Vorschlag des Bundesrates, die Obergrenze abzuschaffen. Sie beschlossen jedoch, dass die Unternehmen nur 50 Prozent des Überschusses aus den abgeltungsberechtigten Verkehrssparten der Spezialreserve zuweisen müssen und über die restlichen 50 Prozent frei verfügen können (neuer Art. 36 PBG).⁶⁰

Das Postulat verlangte zudem, zu prüfen, ob es nicht sinnvoll wäre, im Gesetz ein ausdrückliches Verbot zu verankern, in den abgeltungsberechtigten Verkehrssparten Gewinne zu erwirtschaften. Der Bundesrat verzichtete darauf, eine solche Bestimmung in seinen Entwurf aufzunehmen. Die eidgenössischen Räte nahmen in diesem Punkt keine Änderung am Entwurf vor.

Der Bundesrat teilte der GPK-S 2024 mit, die Ergebnisse der zahlreichen Massnahmen, die seit 2018 im Bereich des RPV ergriffen wurden, mit Befriedigung zur Kenntnis genommen zu haben und überzeugt zu sein, dass diese die Subventionsaufsicht substanziell verbessert haben.⁶¹ Das BAV betonte, dass dank der Stärkung der Aufsicht, insbesondere dank der vermehrten Prüfungen durch seine Sektion Revision, mehrere weitere Subventionsbetrugsfälle aufgedeckt werden konnten (siehe unten).⁶² Laut BAV hat die Ausdehnung der Prüfungen darüber hinaus einen nicht zu unterschätzenden präventiven Effekt. Die Hauptherausforderung ist nach Ansicht des Bundesamtes nun die Implementierung aller neuen Prozesse und Vorgaben.

Exkurs: andere vom BAV behandelte Fälle von Unregelmässigkeiten

Die GPK-S informierte sich punktuell über die Arbeiten des BAV zu mehreren anderen Fällen von Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit dem subventionierten RPV, die im Nachgang zur PostAuto-Affäre aufgedeckt worden waren.⁶³

⁵⁹ Botschaft zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Reform des regionalen Personenverkehrs und der Rechnungslegung; BBl 2021 1485)

⁶⁰ Die obligatorische Zuweisung gilt nicht für RPV-Leistungen, die auf eine Ausschreibung im Sinne von Art. 32 ff. des neuen PBG zurückzuführen sind.

⁶¹ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

⁶² Anhörung des BAV vom 28.10.2021

⁶³ Siehe insbesondere: Abklärungen zu Subventionsbezügen im Bahn- und Busverkehr, Medienmitteilung des BAV vom 28.2.2020; Drei weitere Subventionsfälle bei Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, Medienmitteilung des BAV vom 9.12.2021

Diese Fälle betrafen die Unternehmen BLS⁶⁴, SBB⁶⁵, Bus Ostschweiz⁶⁶, die Verkehrsbetriebe Luzern (VBL)⁶⁷, die Freiburgischen Verkehrsbetriebe⁶⁸, die Standseilbahn Saint-Imier-Mont-Soleil⁶⁹ und das Schienengüterverkehrsunternehmen Shuttlewise⁷⁰. Das BAV deckte zudem interne Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit den Finanzhilfen des Bundes für Anschlussgleise für den Güterverkehr auf.⁷¹

In mehreren dieser Fälle (u. a. BLS, SBB und Bus Ostschweiz) schloss das BAV mit den betroffenen Unternehmen Rückzahlungsvereinbarungen in Höhe von mehreren Millionen Franken ab.⁷² Im Falle der VBL erhob das Unternehmen Beschwerde gegen die Verfügung des BAV zur Rückzahlung der dem Bund geschuldeten Gelder. Im Jahr 2023 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) weitgehend die Position des Amtes.⁷³ Das BAV verlangte zudem von den betroffenen Verkehrsbetrieben, ihre Abläufe und Kontrollen im Subventionsbereich eingehend zu überprüfen.

Nachdem das BAV Hinweise auf vorsätzliche betrügerische Handlungen festgestellt hatte, erstattete es in einigen Fällen (BLS, VBL) Strafanzeige bei den jeweiligen kantonalen Staatsanwaltschaften.⁷⁴ Das Bundesstrafgericht (BStGer), das über die Klage gegen die BLS zu entscheiden hatte, kam Ende 2021 zum Schluss, dass in einem solchen Fall nicht die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, sondern das BAV selbst das Strafverfahren führen muss. Nach diesem Urteil leitete das BAV strafrechtliche Ermittlungen gegen BLS und Bus Ostschweiz ein.⁷⁵ Nach

- ⁶⁴ Einrechnung zu tiefer Erlöse aus dem Tarifverbund Libero für die Tochtergesellschaft Busland, Anwendung eines fehlerhaften Zinsglättungsmodells. Siehe hierzu: Prüfung der Spartenrechnung, Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom 3.8.2020; Die BLS AG und die Aufsicht durch den Kanton, Prüfbericht der Geschäftsprüfungskommission des Kantons Bern vom 12.8.2021
- ⁶⁵ Fehler bei der Verteilung der Einnahmen des Tarifverbundes Z-Pass
- ⁶⁶ Verkauf bereits abgeschriebener Busse an eine Tochtergesellschaft und anschliessende Rückvermietung dieser Busse durch diese Tochtergesellschaft, um überhöhte Subventionen zu beziehen, Verstoß gegen das Verbot der Überabschreibung
- ⁶⁷ Bezug überhöhter Abgeltungen auf der Grundlage eines Holdingmodells. Diese Affäre betrifft in erster Linie kantonale und kommunale Subventionen.
- ⁶⁸ Nichtverbuchung bestimmter Einnahmen in den abgeltungsberechtigten Verkehrssparten
- ⁶⁹ Quersubventionierung zulasten der abgeltungsberechtigten Verkehrssparten
- ⁷⁰ Falsche Angaben zu den transportierten Mengen an das BAV
- ⁷¹ Anfang 2020 erstattete das Bundesamt in dieser Angelegenheit Strafanzeige bei der Bundesanwaltschaft (BA). Nach dem Verfahren wurde der Fehlbare zu einer bedingten Geldstrafe und zu einer Wiedergutmachung verurteilt. Siehe Unregelmässigkeiten bei Anschlussgleis-Finanzierung sind aufgearbeitet, Medienmitteilung des BAV vom 17.11.2020
- ⁷² Bewältigung der «Subventionsfälle» im öV kommt voran – Rückzahlungen von 60 Millionen Franken, Medienmitteilung des BAV vom 9.4.2021
- ⁷³ Verkehrsbetriebe Luzern müssen Subventionen zurückzahlen, Medienmitteilung des BVGer vom 23.8.2023. Die VBL haben darauf verzichtet, beim Bundesgericht gegen diesen Entscheid zu rekurrieren.
- ⁷⁴ BAV reicht Strafanzeigen gegen BLS und Verkehrsbetriebe Luzern ein, Medienmitteilung des BAV vom 24.11.2020
- ⁷⁵ BAV leitet Strafuntersuchung in zwei Subventionsfällen ein, Medienmitteilung des BAV vom 23.6.2022

Abschluss der Voruntersuchung überwies das Amt die Fälle Anfang 2025 zur Beurteilung an die Gerichte der Kantone St. Gallen und Bern.⁷⁶ Das Strafverfahren gegen die VBL wurde von den zuständigen Kantonsgerichten geführt.

Die GPK-S nahm keine vertieften Abklärungen zu diesen Fällen vor, tauschte sich in den Jahren 2020 und 2021 aber mit dem BAV darüber aus, welche allgemeinen Lehren hinsichtlich Aufsicht aus diesen Fällen gezogen wurden. Das Amt wies darauf hin, dass sich alle Akteure infolge der PostAuto-Affäre veranlasst sahen, genauer auf eine korrekte Verwendung der Subventionen zu achten. Dies und die verschärften Kontrollen des BAV haben zur Aufdeckung der neuen Fälle von Unregelmässigkeiten beigetragen. Der damalige Direktor des Bundesamtes wies darauf hin, dass alle aufgedeckten Fälle aus der Zeit vor der Enthüllung der PostAuto-Affäre stammen. Seiner Ansicht nach sollten die Massnahmen zur Stärkung der Aufsicht dazu führen, dass bestehende Fehler oder Missbräuche leichter aufgedeckt und neue Fälle verhindert werden, auch wenn diese nicht völlig ausgeschlossen werden könnten.

Der Bundesrat war 2020 der Auffassung, dass diese neuen Fälle keine zusätzlichen Aufsichtsmassnahmen des BAV erforderlich machen.

Im Juni 2025 teilte das BAV der GPK-S mit, dass seit 2023 keine grösseren Unregelmässigkeiten im subventionierten RPV aufgedeckt wurden.⁷⁷

Diese Affären – ebenso wie das Verfahren von fedpol im Rahmen des Falls PostAuto – haben Fragen zur Zuständigkeit für die Durchführung der Strafverfahren bei Unregelmässigkeiten im subventionierten RPV aufgeworfen.⁷⁸ Die GPK-S wird ihre Beurteilung zu diesem Punkt in einem separaten Bericht zu gegebener Zeit darlegen (vgl. Kap. 1.2).

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S zieht eine positive Bilanz der Massnahmen, die der Bundesrat und das BAV seit 2019 ergriffen haben, um die Aufsicht über die Unternehmen, die Subventionen für den RPV erhalten, zu stärken und zu verbessern. Sie hält fest, dass besondere Anstrengungen unternommen wurden, um die geltenden Regeln und deren Auslegung zu klären. Die Kommission erachtet es als sinnvoll, dass die Vorgaben für die Rechnungslegung und -kontrolle im Bereich des RPV verschärft wurden. Sie begrüsst zudem die zusätzlichen Ressourcen des BAV für die Aufsicht und die Erhöhung der Anzahl Prüfungen durch die Sektion Revision.

⁷⁶ BAV überweist Fälle von mutmasslichem Subventionsbetrug an die Gerichte, Medienmitteilung des BAV vom 8.1.2025. Parallel zur Anklage erstattete das BAV Strafanzeige bei den Staatsanwaltschaften von St. Gallen und Bern, damit diese untersuchen, ob auch die betroffenen Kantone betrügerisch geschädigt wurden.

⁷⁷ Das BAV nennt einen einzigen Fall seit 2023. Dieser betraf die geplante unentgeltliche Übertragung von hohen Vermögenswerten von der STI BUS AG auf eine Schwestergesellschaft, die Auswirkungen auf den Abgeltungsbetrag gehabt hätte. Diese Übertragung konnte durch eine Kontrolle rechtzeitig verhindert werden.

⁷⁸ Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) hat sich ebenfalls mit diesem Thema befasst und hat Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet; siehe Tätigkeitsbericht 2023 der FinDel (BBl 2024 1663, Ziff. 5.8.2).

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass verschiedene Massnahmen ergriffen wurden, um die Aufgabenteilung und die Unabhängigkeit der Kontrollen im BAV zu verbessern. Sie hält aber fest, dass die Zuständigkeiten für den Bestellvorgang und die Aufsicht über den RPV nach wie vor bei der gleichen Abteilung des Bundesamtes angesiedelt sind. Wie die GPK-S bereits in ihrem Bericht von 2019 zum Ausdruck gebracht hatte, kann diese organisatorische Struktur durchaus damit gerechtfertigt werden, dass beide Aufgaben Teil des gleichen Prozesses sind. Die Kommission erachtet es allerdings als wichtig, dass das BAV den Risiken einer solchen Organisationsstruktur (namentlich der Gefahr fehlender Distanz gegenüber den beaufsichtigten Unternehmen) besondere Aufmerksamkeit schenkt und die betreffenden Mitarbeitenden regelmässig für diese Risiken sensibilisiert.

Die Kommission begrüsst die verstärkte Koordination des BAV mit den anderen Aufsichtsstellen (kantonale Ämter für Verkehr, Finanzkontrollen, Revisionsstellen) und die Klärung der Rollenverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren. Sie ersucht das BAV, seine Schritte hin zu einer geeigneten Rollenverteilung bei den Kontrollen und zu einem guten Informationsaustausch fortzusetzen.

Die GPK-S stellt im Weiteren erfreut fest, dass mehrere wichtige Elemente des neuen Aufsichtssystems, namentlich der Zugang des BAV zu den Unterlagen der Unternehmen und der Informationsaustausch mit den Kantonen, bei der Revision des PBG im Gesetz verankert wurden. Mit diesem neuen Rechtsrahmen werden einige Schwächen behoben, die in der PostAuto-Affäre zutage getreten sind.

Die Kommission hat ferner festgestellt, dass die verstärkte Aufsicht bereits ihre Früchte getragen hat, da das BAV seit 2020 verschiedene Fälle von Unregelmässigkeiten erkannt sowie bearbeitet hat und daraufhin Dutzende von Millionen Franken an unrechtmässig bezogenen Subventionen zurückerstattet wurden. Sie begrüsst die erheblichen Anstrengungen des BAV in diesem Bereich. Die Kommission ist wie das Bundesamt der Ansicht, dass die verstärkte Aufsicht auch einen klaren präventiven Effekt hat. Sie hält zudem fest, dass seit 2023 keine neuen Buchungsunregelmässigkeiten grösseren Ausmasses aufgedeckt wurden. Sie geht davon aus, dass mit dem neuen Aufsichtssystem ein Fall wie jener von PostAuto wahrscheinlich nicht mehr möglich wäre oder zumindest deutlich früher erkannt würde.

Vor diesem Hintergrund kommt die GPK-S zum Schluss, dass ihre Empfehlung 4 umgesetzt ist. Sie ersucht den Bundesrat, darauf zu achten, dass das neue System zur Beaufsichtigung des RPV ausgehend von den praktischen Erfahrungen laufend verbessert und der enge Austausch zu diesem Thema mit den Unternehmen und den anderen beteiligten Stellen fortgeführt wird.

4.5 **Empfehlung 5 – Unternehmensangelegenheiten von strategischer Bedeutung für den Eigner**

Empfehlung 5 von 2019:

Der Bundesrat wird ersucht, klare Kriterien und eine Kategorisierung zu erarbeiten, anhand von denen bestimmt werden kann, welche Elemente der Unternehmenstätigkeit für den Bund als Eigner von strategischer Bedeutung und dementsprechend vom Bundesrat, den Eignerdepartementen und der EFV enger zu begleiten sind. Namentlich sind sie systematisch an den Eignerggesprächen zu traktandieren.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

Der Bundesrat erklärte sich in seiner Stellungnahme von 2020 bereit, die Empfehlung anzunehmen, und listete die Unternehmenstätigkeiten auf, die er als strategisch einstuft. In diesem Zusammenhang führte er aus, dass er die Quartalsgespräche mit den Unternehmen (Eignerggespräche) stärker prospektiv ausrichten will. Er erinnerte auch daran, dass das Parlament und der Bundesrat strategisch wichtige Aspekte im Organisationserlass der jeweiligen Unternehmen und in den Ausführungsbestimmungen vorgeben können.

Auf eine entsprechende Nachfrage der GPK-S hin präzierte der Bundesrat, dass die strategischen Aspekte in den Eignerggesprächen mit den Unternehmen traktandiert werden, «wenn konkreter Bedarf dazu besteht». Die Ausarbeitung einer Methodik, mit welcher genauer bestimmt werden kann, welche strategischen Elemente systematisch oder regelmässig zu traktandieren sind, erachtet er weder als sinnvoll noch als zielführend. Laut Bundesrat wird die Planung «situativ und bedarfsgerecht» erstellt.⁷⁹

In seinem Bericht von 2021 über die Eignerstrategie des Bundes⁸⁰ führte der Bundesrat erneut eine Liste der Elemente auf, die er als strategisch einstuft. Im Vergleich zur Stellungnahme von 2020 ergänzte er die Liste um die Berücksichtigung möglicher Zielkonflikte. Der Bundesrat listete in seinem Bericht auch die möglichen Themen für die Eignerggespräche auf. Er präzierte jedoch, dass es weder nötig noch möglich ist, an jedem Eignerggespräch alle Themen zu behandeln, sondern dass Prioritäten zu setzen sind und die Traktandenliste an die spezifische Situation der jeweiligen Einheit anzupassen ist.

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S begrüsst, dass der Bundesrat eine Liste der als strategisch erachteten Elemente der Unternehmenstätigkeit ausgearbeitet und veröffentlicht hat. Die Liste sorgt in ihren Augen für eine hilfreiche Klärung des Begriffs «strategisch» im Zusammenhang mit der Corporate Governance des Bundes. Die vom Bundesrat aufgeführten Elemente erachtet die Kommission als schlüssig. Aus ihrer Sicht ist es sinnvoll, dass die Zielkonflikte im Jahr 2021 als Thema hinzugefügt wurden (siehe hierzu Kap. 4.6).

⁷⁹ Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

⁸⁰ Kap. 5.1.6

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat keine präzisere Methodik zur Bestimmung der Themen ausarbeiten will, die systematisch an den Eignerggespräche zu behandeln sind. Für sie ist nachvollziehbar, dass es bei der Themenauswahl eine gewisse Flexibilität braucht und auf die spezifische Situation der einzelnen Einheiten eingegangen wird. Aus Sicht der Kommission sollten die Eignerstellen jedoch dafür sorgen, dass jedes strategische Element mindestens einmal pro Jahr mit den Unternehmen besprochen wird. Die GPK-S geht davon aus, dass gewisse Aspekte – wie die wirtschaftlich nachhaltige Erfüllung des gesetzlichen Auftrags, die Wahrung der finanziellen Stabilität des Unternehmens oder die Vermeidung politischer Reputationsrisiken – ohnehin regelmässig behandelt werden, da sie für die Geschäftsführung wesentlich sind.

Insgesamt ist die GPK-S der Ansicht, dass in den kommenden Jahren besonders darauf geachtet werden soll, wie die Eignerggespräche strukturiert sind (siehe Kapitel 4.9).

Die Kommission kommt zum Schluss, dass ihre Empfehlung konzeptionell umgesetzt ist. Sie wird sich im Rahmen der Nachkontrolle informieren, wie die Elemente aus der Liste des Bundesrates mit den Unternehmen in der Praxis besprochen werden. Auf die Funktion und die Organisation der Eignerggespräche wird auch in Kapitel 4.9 eingegangen.

4.6 **Empfehlung 6 – Erkennung und Klärung von Zielkonflikten**

Empfehlung 6 von 2019:

Der Bundesrat wird ersucht, sicherzustellen, dass (interne und externe) Zielkonflikte von bundesnahen Unternehmen erkannt und angemessen geklärt werden. Dieses Themas nimmt sich der neue ständige Bundesratsausschuss «Bundesnahe Unternehmen» an. Besondere Beachtung wird dieser Problematik bei den regelmässigen Eignerggesprächen und bei der Erneuerung der strategischen Ziele geschenkt.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

In seiner Stellungnahme von 2020 bezeichnete der Bundesrat diese Empfehlung als materiell erfüllt. Er hob hervor, dass er Zielkonflikte schon bei der Erarbeitung oder Erneuerung der strategischen Ziele zu vermeiden versucht und insbesondere die Eignerggespräche nutzt, um angemessene Lösungen für Konflikte zu finden, die nicht über die Ziele geregelt werden können. Darüber hinaus erachtete er eine vorgängige Priorisierung der strategischen Ziele als zu starr. Er betonte, dass es dem Verwaltungsrat obliegt, Zielkonflikte rechtzeitig zu erkennen, zu bewältigen und zu entscheiden, wann der Eigner beizuziehen ist.

Der Bundesrat nahm ausserdem zum konkreten Zielkonflikt im Fall PostAuto Stellung. Der Sachverhalt und die Beurteilung dieses Aspekts durch die GPK-S finden sich in Kapitel 4.1.

Darüber hinaus befasste sich der Bundesrat in seinem Bericht von 2021 über die Eignerstrategie in mehreren Kapiteln mit den Zielkonflikten.⁸¹ Er erwähnte insbesondere die Doppelrolle des Bundes in Bezug auf die verselbstständigten Einheiten (Gewährleistung der Aufgabenerfüllung und Eignerrolle) und anerkannte, dass diese zu Spannungen oder gar Konflikten führen kann.⁸² Zudem wies er darauf hin, dass es zum Alltag jeder Unternehmensführung gehört, widersprüchliche Zielsetzungen miteinander zu vereinbaren. Laut Bundesrat kommt es bei Gesellschaften mit staatlicher Beteiligung «regelmässig vor, dass neben der Verfolgung von öffentlichen Interessen auch die Erzielung eines angemessenen Gewinns angestrebt wird.» Dieses Gewinnstreben sei ein Nebenzweck, der mit der Unternehmensentwicklung und der Aufgabenerfüllung vereinbar sei. Der Bundesrat betonte erneut, dass es Aufgabe des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung ist, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Anforderungen das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Ausserdem wies er ein weiteres Mal darauf hin, dass eine vorgängige abstrakte Priorisierung der Ziele auf eine operative Übersteuerung der Unternehmen und zugleich auf eine unerwünschte Selbstbindung des Eigners hinausläuft. Das Wichtigste für den Eigner ist laut EFV, dass die Zielkonflikte erkannt werden, damit eine Beschlussfassung in voller Kenntnis der Sachlage und ein bewusstes Festlegen der Schwerpunkte möglich sind.⁸³ Der Bundesrat erwähnte ausserdem, dass der Beizug der Fachämter während den Vorbereitungsgesprächen (siehe Kap. 4.9 und 4.14) dazu beitragen kann, mögliche Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen.

Im Jahr 2024 lieferte der Bundesrat der GPK-S schliesslich eine Übersicht über die grössten Zielkonflikte, die seit 2020 bei den bundesnahen Unternehmen erkannt worden sind (siehe Anhang).⁸⁴ Die meisten dieser Zielkonflikte sind laut seiner Aussage systemimmanent und bestanden bereits vor 2020, akzentuierten sich aber in den letzten Jahren, teilweise auch aufgrund der Covid-19-Pandemie. Sie seien regelmässig Thema an den Eignerggesprächen.

⁸¹ Bericht von 2021 über die Eignerstrategie des Bundes, Kap. 3.2, 3.4 und 4.3.4

⁸² Diesbezüglich führt der Bundesrat in seinem Bericht Folgendes aus (Kap. 4.3.4): «Die bundesnahen Unternehmen agieren in einem Spannungsfeld von gesellschaftlichen Ansprüchen und wirtschaftlichen Möglichkeiten. Dies spiegelt sich auf der Ebene des Eigners im latenten Widerspruch zwischen dem Interesse, dass die den Unternehmen übertragenen Aufgaben (Grundversorgung, Service Public) qualitativ hochstehend und preisgünstig erfüllt werden und dem Interesse, den wirtschaftlichen Erfolg und monetären Wert der Unternehmen zu sichern. Gleichzeitig kann nur mit einem wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmen die Erfüllung der übertragenen Aufgaben langfristig auf hohem qualitativem Niveau gesichert werden. Darüber hinaus sehen sich bundesnahe Unternehmen auch mit den Erwartungen einer Vielzahl von Anspruchsgruppen wie Kunden, Sozialpartner, Lieferanten, Standortkantone und -gemeinden konfrontiert, die von ihnen teils entgegenstehende Verhaltensweisen erwarten. Die bundesnahen Unternehmen kommen diesen Ansprüchen mit einer Corporate Responsibility Strategie entgegen, deren Ergebnisse in Nachhaltigkeitsberichten dargelegt werden. Im Rahmen der strategischen Ziele begrüsst und fördert der Bund als Eigner dieses gesellschaftliche Engagement der bundesnahen Unternehmen.»

⁸³ Anhörung der EFV vom 21.6.2021

⁸⁴ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S ist insgesamt zufrieden mit den Erläuterungen des Bundesrates. Sie begrüsst insbesondere die vertiefte Analyse der Zielkonflikte im Bericht von 2021 über die Eignerstrategie, die sie als stichhaltig erachtet. Auch erscheint es ihr sinnvoll, dass der Bundesrat 2021 das Thema der Zielkonflikte als strategisches Element der Unternehmenstätigkeiten hinzugefügt hat (siehe Kap. 4.5).

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat darum bemüht ist, Zielkonflikte bei der Erneuerung der strategischen Ziele möglichst zu vermeiden und allfällige Konflikte regelmässig mit den Unternehmen zu besprechen. Aus Sicht der GPK-S wurden diese Bedingungen im Fall PostAuto bis 2020 nicht erfüllt (siehe Kap. 4.1).

Die GPK-S erachtet die Argumente des Bundesrates dafür, warum er die vorgängige abstrakte Priorisierung der strategischen Ziele als unmöglich erachtet, als nachvollziehbar. Sie ist ebenfalls der Auffassung, dass es in erster Linie dem Verwaltungsrat obliegt, solche Zielkonflikte zu erkennen und unter Berücksichtigung der konkreten Gegebenheiten zu lösen. Sie ist allerdings der Meinung, dass die Eignerstellen eine subsidiäre Verantwortung haben und sicherstellen müssen, dass erkannte Konflikte von den Unternehmen angemessen behandelt und regelmässig erörtert werden. Die Kommission hebt zudem hervor, dass die gesetzlichen Ziele (Gesetze zur Unternehmensorganisation oder sektorspezifische Gesetze), in jedem Fall Vorrang haben vor den anderen Zielen.

Die Kommission teilt die Ansicht des Bundesrates, dass ein intensiverer Austausch zwischen den Eignerstellen und den Fachämtern dazu beitragen kann, die Zielkonflikte besser zu erkennen und zu lösen (siehe auch Kap. 4.7 und 4.14). Ein solcher Austausch fehlte im Fall PostAuto.⁸⁵

Die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Übersicht über die grössten derzeitigen Zielkonflikte bei den bundesnahen Unternehmen (siehe Anhang). Diese Beispiele untermauern die im Bericht von 2021 über die Eignerstrategie erwähnte Grundproblematik. So ergeben sich die erwähnten Konflikte alle aus der Kombination zweier Faktoren: einerseits aus der Anforderung an die Unternehmen, Aufgaben der Grundversorgung oder des Service public in hoher Qualität und zur Zufriedenheit der Bevölkerung und der verschiedenen Partner zu erbringen, sowie andererseits aus der Notwendigkeit, die Stabilität oder die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens in einem Wettbewerbsumfeld sicherzustellen. Insgesamt erachtet es die GPK-S als positiv, dass die grössten Zielkonflikte der bundesnahen Unternehmen somit vom Bundesrat erkannt und anerkannt sind sowie regelmässig mit den Unternehmen besprochen werden sowie dass Massnahmen geprüft werden, um diese Konflikte soweit möglich aufzulösen. Die Kommission hält fest, dass diese Konflikte den Bundesrat veranlasst haben, eingehend die Definition des Service-public-Auftrags bestimmter Unternehmen (z. B. Post oder Swisscom) und die Eignerrolle des Bundes zu analysieren, was sie als wichtig erachtet.

⁸⁵ Siehe Bericht der GPK-S von 2019, Kap. 8.2.3.1, und Empfehlung 14.

Die Kommission gelangt insgesamt zum Schluss, dass die bundesnahen Unternehmen aufgrund ihrer besonderen Stellung unausweichlich auch weiterhin Zielkonflikten gegenüberstehen werden. Sie hält aber fest, dass der Bundesrat dieser Problematik mittlerweile mehr Beachtung schenkt. Sie erachtet ihre Empfehlung daher als umgesetzt.

4.7 **Empfehlung 7 – Konsultation der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden im Rahmen der Erarbeitung der strategischen Ziele**

Empfehlung 7 von 2019:

Der Bundesrat wird ersucht, sicherzustellen, dass die sektorspezifischen Aufsichtsbehörden bei der Erarbeitung oder Erneuerung der strategischen Ziele der bundesnahen Unternehmen systematisch konsultiert werden, um auf allfällige Zielkonflikte hinweisen zu können. Gegebenenfalls sind die strategischen Ziele anzupassen, um Konflikte zu verhindern.

Für ihre bundesrechtlich geregelten Aktivitäten unterstehen die bundesnahen Unternehmen der Aufsicht verschiedener sektorspezifischer Aufsichtsbehörden. Dabei kann es sich um Bundesämter handeln wie das BAV für die SBB oder PostAuto, das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) für die Post und Swisscom oder das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) für Skyguide.⁸⁶ Es kann sich aber auch um unabhängige Aufsichts- und Regulierungsbehörden wie die Wettbewerbskommission (WEKO), die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) oder die Eidgenössische Postkommission (PostCom) handeln.

Die GPK-S hatte es in ihrem Bericht von 2019 als notwendig bezeichnet, dass sich die Eignerstellen besser mit den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden koordinieren, namentlich indem sie diese zu den strategischen Zielen der Unternehmen konsultieren (Empfehlung 7), aber auch indem sie den allgemeinen Informationsaustausch mit diesen Behörden fördern (Empfehlung 14; Kap. 4.14) und die Transparenz der Unternehmen gegenüber diesen Behörden sicherstellen (Empfehlung 15, Kap. 4.15).

⁸⁶ Das BAV, das BAZL und die BAKOM sind alle drei dem UVEK angegliedert. Dies hat zur Folge, dass das UVEK als Departement zwei Rollen gegenüber den Unternehmen in seinem Zuständigkeitsbereich einnimmt: zum einen die Rolle des Eigners (ausgeübt durch das GS-UVEK gemeinsam mit der EFV und im Fall von Skyguide dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport [VBS]) und zum anderen die Rolle der Führung der mit der sektorspezifischen Aufsicht betrauten Ämter. Die Zielsetzungen können sich je nach Rolle unterscheiden.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

In seiner Stellungnahme von 2020 machte der Bundesrat geltend, dass die sektorspezifischen Aufsichtsbehörden bei der Revision der strategischen Ziele grösstenteils bereits heute einbezogen werden, und zwar spätestens im Rahmen der Ämterkonsultation zum Bundesratsantrag zu den entsprechenden Zielen. Daraus leitete er ab, dass der Empfehlung bereits nachgekommen wird. Zudem versicherte er, dass die Fachdepartemente weiterhin ein besonderes Augenmerk auf den Adressatenkreis diese Konsultationen legen werden.

Auf eine entsprechende Frage der GPK-S lehnte der Bundesrat den Vorschlag eines systematischen Einbezugs der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden bereits zu Beginn der Revision der strategischen Ziele ab (im Sinne einer gleichberechtigten Mitwirkung mit den Eignerstellen). Aus Sicht des Bundesrates ist im Sinne der Transparenz des staatlichen Handelns unbedingt an der institutionellen Trennung der Rollen des Bundes als Eigentümer und als Aufsichtsinstanz der bundesnahen Unternehmen festzuhalten. Nichtsdestotrotz anerkannte er, dass das Fach- und Erfahrungswissen der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden in bestimmten Fällen wichtig sein kann für die Erarbeitung der strategischen Ziele.⁸⁷ Er hielt fest, dass er diese Behörden weiterhin wenn nötig zu Beginn des Prozesses punktuell zu bestimmten Fragen konsultieren wird, namentlich in Bezug auf die abschbaren Änderungen des regulatorischen Umfeldes.⁸⁸

2024 lieferte der Bundesrat der GPK-S Beispiele⁸⁹, in welchen die sektorspezifischen Aufsichtsbehörden – sei es im Rahmen der Vorbereitungsgespräche⁹⁰ oder der Ämterkonsultation⁹¹ – in die Revision der strategischen Ziele einbezogen wurden.

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat bereit ist, die sektorspezifischen Aufsichtsbehörden schon zu Beginn der Revision der strategischen Ziele einzubeziehen, wenn er dies als sinnvoll erachtet. Sie hält jedoch fest, dass ein solches Vorgehen nur selten angewandt wird, aktuell einzig beim BAZL im Zusammenhang mit den Zielen für Skyguide.

Die Kommission weist darauf hin, dass die sektorspezifischen Aufsichtsbehörden stets die Möglichkeit haben, ihre Rückmeldungen im Rahmen der Ämterkonsultation zu den strategischen Zielen einzubringen. Sowohl das BAKOM als auch das BAV haben in den vergangenen Jahren mehrfach in Konsultationen Stellung genommen. Die GPK-S stellt jedoch auch fest, dass die Ämterkonsultation im Prozess zur Ausarbeitung der Ziele erst spät erfolgt.

⁸⁷ Insbesondere in jenen Fällen, in denen die Regulierung einen wesentlichen Einfluss auf den Geschäftsgang des Unternehmens hat (z. B. die Auswirkung der europäischen Vorgaben auf die Finanzen von Skyguide).

⁸⁸ Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

⁸⁹ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

⁹⁰ Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) bei der Revision der strategischen Ziele 2024–2027 für Skyguide.

⁹¹ Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) bei der Revision der strategischen Zielen 2022–2025 für Swisscom und das BAV bei der Revision der strategischen Zielen 2024–2027 der SBB.

Für die GPK-S ist klar, dass die Rollen des Bundes eindeutig getrennt sein müssen und die Eignerstellen bei der Festlegung der strategischen Ziele den Lead übernehmen. Grundsätzlich sollte die Tatsache, dass der Bundesrat bei der Verwaltungsorganisation entschieden hat, die Rolle als Eigner und als Aufsichtsstelle gewisser Unternehmen an dasselbe Departement⁹² zu vergeben, jedoch kein Hindernis dafür sein, dass sich die zuständigen Stellen bei Bedarf austauschen. Nach Meinung der Kommission sind solche Kontakte unproblematisch, solange die Rollen und Entscheidungskompetenzen der Stellen klar definiert sind und eingehalten werden (siehe hierzu auch Kap. 4.14).

Aus Sicht der GPK-S sind das Fachwissen und die Erkenntnisse der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden eine wichtige Informationsquelle für die Festlegung oder Anpassung der strategischen Ziele. Die Kommission fordert daher, dass die Eignerstellen künftig zu Beginn der Revision der strategischen Ziele systematisch und auf der Grundlage der Erfahrungen aus der abgelaufenen Strategieperiode prüfen, ob es einen Austausch mit den für die sektorspezifische Aufsicht zuständigen Ämtern (namentlich dem BAKOM für Swisscom und die Post sowie dem BAV für die SBB und die Post) braucht, um mit diesen die vergangene Strategieperiode zu bilanzieren, allfällige Zielkonflikte auszumachen und die Perspektiven für die bevorstehende Strategieperiode zu besprechen. Selbstverständlich liegt der endgültige Entscheid, ob die Rückmeldungen der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden berücksichtigt werden (oder nicht), stets bei der Eignerstelle. Die GPK-S erwartet ausserdem, dass die Eignerstellen bei der Erneuerung der Ziele die Beschlüsse und Einschätzungen der unabhängigen Aufsichts- und Regulierungsbehörden (FINMA, WEKO, PostCom usw.) berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund kommt die Kommission zum Schluss, dass ihre Empfehlung nur teilweise umgesetzt ist. Sie wird sich im Rahmen der Nachkontrolle über die Entwicklungen informieren.

4.8 **Empfehlung 8 – Einhaltung der Archivierungspflicht durch die Unternehmen**

Empfehlung 8 von 2019:

Der Bundesrat wird ersucht, sicherzustellen, dass sämtliche bundesnahen Unternehmen, die der eidgenössischen Archivierungsgesetzgebung unterstehen, diese künftig strikt einhalten und dass dieser Aspekt angemessen in den strategischen Zielen der Unternehmen festgehalten wird.

⁹² Im vorliegenden Fall an das UVEK für die Post, die SBB, Swisscom und Skyguide (für Skyguide wird die Eignerrolle vom UVEK zusammen mit dem VBS und der EFV wahrgenommen).

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

Der Bundesrat hält in seiner Stellungnahme von 2020 fest, dass er gemäss Archivierungsgesetz und Archivierungsverordnung (BGA und VBGA)⁹³ verpflichtet ist, sicherzustellen, dass die bundesnahen Unternehmen als «selbstständig archivierende Stellen»⁹⁴ das eidgenössische Archivierungsrecht einhalten. Er versicherte, alle Lehren aus der PostAuto-Affäre zu berücksichtigen und allfällige strukturelle Probleme in Sachen Archivierung mit der Post und dem BAR aufzuarbeiten. Er verwies zudem auf eine laufende Evaluation⁹⁵ des BGA, in deren Rahmen auch die Einhaltung des Archivierungsrechts und die Aufsichtspflicht des BAR überprüft werden.

Der Bundesrat lehnte es in seiner Stellungnahme hingegen ab, die Einhaltung des Archivierungsrechts in die strategischen Ziele der bundesnahen Unternehmen aufzunehmen. Er hielt fest, in diese Ziele grundsätzlich keine Vorgaben aufzunehmen, die sich bereits klar aus Gesetzen und Verordnungen ergeben. Die Einhaltung der allgemeinen Rechtsordnung bezeichnete er als ungeschriebene Prämisse aller bundesnahen Unternehmen. Er erklärte aber, in die Ziele aufnehmen zu wollen, dass die bundesnahen Unternehmen über ein Compliance-Management-System (CMS) verfügen müssen, um der Einhaltung des geltenden Rechts eine noch grössere Bedeutung zukommen zu lassen. Die Einführung des CMS in den Unternehmen und dessen Auswirkungen werden in Kapitel 4.10 vertieft.

Die GPK-S erkundigte sich zwischen 2020 und 2025 regelmässig über den Stand der Arbeiten zur Klärung der archivierungsrechtlichen Pflichten der bundesnahen Unternehmen. Sie informierte sich beim BAR, bei den Eignerstellen und bei mehreren Unternehmen.⁹⁶

Die Evaluation des BGA wurde Ende 2020 veröffentlicht.⁹⁷ Das Evaluationsteam kam unter anderem zum Schluss, dass das Vorgehen der selbstständig archivierenden Stellen nicht immer den Vorgaben des BGA entspricht und die Anforderungen an die Unternehmen präzisiert werden sollten. Zudem sollte geklärt werden, inwieweit das BGA auf Stellen anwendbar ist, denen der Bund Aufgaben übertragen hat. Im Weiter-

⁹³ Bundesgesetz vom 26.6.1998 über die Archivierung (BGA; SR 152.1); Verordnung vom 8.9.1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsverordnung, VBGA; SR 152.11)

⁹⁴ Gemäss Anhang 2 VBGA archivieren die folgenden Stellen ihre Unterlagen selbst: die Post, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (inkl. Forschungsinstitute), die SBB, Swissmedic und das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI). Folgende Einrichtungen sind verpflichtet, dem BAR ihre Unterlagen anzubieten («anbietepflichtige Stellen»): das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum, die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA) und das Eidgenössische Institut für Metrologie (METAS).

⁹⁵ Diese Evaluation wurde in Erfüllung des vom Ständerat angenommenen Postulats Janiak «Umsetzung des Archivierungsgesetzes» vom 27.2.2018 (18.3029) in die Wege geleitet.

⁹⁶ Schreiben des BAR vom 4.2.2022, 24.1.2023, 29.11.2024 und 13.2.2025 an die GPK-S (*unveröffentlicht*); Schreiben des UVEK vom 23.5.2022 an die GPK-S (*unveröffentlicht*); Anhörung des BAR vom 21.3.2022; Anhörungen des UVEK, der Post, der SBB sowie von Swisscom und Skyguide vom 28./29.4.2022 und vom 10./11.4.2025. Im Fokus der Abklärungen der GPK-S standen die Unternehmen Post, SBB, Swisscom und Skyguide.

⁹⁷ Bolliger, Christian / Gerber, Michèle / Cottier, Bertil (2020): Evaluation Bundesgesetz über die Archivierung (BGA), Schlussbericht vom 17.12.2020, namentlich Kap. 12 und 15.3.

ren empfahl das Evaluationsteam, das Verhältnis zwischen dem BAR und den archivierungspflichtigen Stellen zu überdenken sowie die Rolle und die Kompetenzen des BAR in diesem Bereich zu klären.⁹⁸

Der Bundesrat teilte in einem Bericht vom September 2021⁹⁹ mit, die Stossrichtungen und Empfehlungen der Evaluation gutzuheissen. Unter anderem beauftragte er das BAR, ausgehend von den Schlussfolgerungen der Evaluation zu prüfen, ob eine Anpassung des Rechtsrahmens erforderlich ist. Im Juni 2022 kam er zum Schluss, dass Anpassungen in der VBGA und Anpassungen in der Archivierungspraxis des BAR ausreichen und eine Revision des BGA nicht notwendig ist.¹⁰⁰

Im Jahr 2023 lancierte das BAR eine Konsultation zu den Änderungen in der VBGA. Die vorgeschlagenen Änderungen stiessen auf erheblichen Widerstand seitens einiger Unternehmen und der Eignerstellen,¹⁰¹ woraufhin der damalige Vorsteher des EDI die Revision unterbrach. Zur Klärung der Streitfragen ersuchte das BAR das Bundesamt für Justiz (BJ) um ein Rechtsgutachten. Das BJ bestätigte in seinem Rechtsgutachten vom Juli 2024,¹⁰² dass der Teil der Unternehmenstätigkeit, der die Erfüllung von Bundesaufgaben betrifft, dem Archivierungsrecht untersteht und dies auch für die Unternehmen (wie Swisscom, Skyguide oder RUAG) gilt, die nicht ausdrücklich in der VBGA genannt sind. Das BJ hielt aber auch fest, dass es der bestehende Regelung an Klarheit fehlt, die VBGA teilweise im Widerspruch zum BGA steht und die Anhänge der Verordnung zahlreiche Fehler enthalten. Es erachtete eine Revision der Verordnung deshalb als angezeigt.

Ende 2024 informierte das BAR die GPK-S darüber, dass die Arbeiten zur Revision der VBGA aufgrund von Abklärungen betreffend die Umsetzung des Informationssicherheitsgesetzes (ISG)¹⁰³ gestoppt sind. Laut Bundesarchiv könnte die Anwendung des ISG auf die Archivbestände ebenfalls eine Revision der VBGA nötig machen.¹⁰⁴ Das BAR beschloss deshalb, abzuwarten, um alle Punkte in einer Revision abhandeln zu können. Anfang 2025 teilte es mit, keinen belastbaren Zeitplan für die Revision vorlegen zu können, da die Ausführungsbestimmungen des ISG noch nicht verabschiedet sind.¹⁰⁵

⁹⁸ Von den 54 Empfehlungen aus der Evaluation betreffen die Empfehlungen 1–4 und 36–41 (Stossrichtungen 6, 7 und 8) die selbstständig archivierenden Stellen.

⁹⁹ Umsetzung des Archivierungsgesetzes: Evaluation und weiteres Vorgehen, Bericht des Bundesrates vom 1.9.2021 in Erfüllung des Postulats Janiak 18.3029 vom 27.2.2018, namentlich Kap. 4.6 bis 4.8

¹⁰⁰ Anpassung der Archivierungspraxis, Medienmitteilung des Bundesrates vom 29.6.2022

¹⁰¹ Der Revisionsentwurf sah unter anderem die ausdrückliche Aufnahme von Swisscom, Skyguide und RUAG in den Anwendungsbereich des Archivierungsrechts vor.

¹⁰² Gutachten zur Archivierungspflichtigkeit der dezentralen Bundesverwaltung nach BGA, Rechtsgutachten des BJ vom 3.7.2024

¹⁰³ Bundesgesetz vom 18.12.2020 über die Informationssicherheit (ISG; SR 128)

¹⁰⁴ Die Abklärungen betreffen insbesondere die Frage, inwieweit die bundesnahen Unternehmen in den Anwendungsbereich des ISG fallen (Art. 2 Abs. 2 Bst. e und Abs. 3 bis 5 ISG). Laut BAR hat die Antwort auf diese Frage Auswirkungen auf die Anwendbarkeit des Archivierungsrechts auf die Unternehmen.

¹⁰⁵ Das ISG trat am 1.1.2024 in Kraft. Die Veröffentlichung der Ausführungsbestimmungen des Staatssekretariats für Sicherheitspolitik (SEPOS) sollte ursprünglich im Sommer 2024 erfolgen, wurde aber auf Sommer 2025 verschoben.

Die GPK-S macht auf der Grundlage der gesammelten Informationen folgende Feststellungen zum Thema Archivierung in den bundesnahen Unternehmen:

- *Aufsicht durch das BAR*: Das BAR kann die Archivierungspraxis der bundesnahen Unternehmen angesichts seiner beschränkten Ressourcen und der erheblichen Grösse der betroffenen Unternehmen nur in begrenztem Masse beaufsichtigen. Es verfügt gemäss VBGA (Art. 8) über drei Instrumente, um die Rechtmässigkeit der Archivierungspraxis der selbstständig archivierenden Stellen bzw. Unternehmen zu kontrollieren und sicherzustellen: den Abschluss von Vereinbarungen mit den betreffenden Stellen,¹⁰⁶ ein Inspektions- und Erhebungsrecht¹⁰⁷ und den Widerruf der Zustimmung zur selbstständigen Archivierung¹⁰⁸. Diese Instrumente werden allerdings nur sehr zurückhaltend eingesetzt. So wurden nur mit einem Teil der betroffenen Unternehmen und Stellen Archivierungsvereinbarungen abgeschlossen und diese wurden seit mehreren Jahren nicht mehr aktualisiert.¹⁰⁹ Nach Kenntnis der GPK-S hat das BAR von seinem Inspektions-, Erhebungs- und Widerrufsrecht in den letzten Jahren keinen Gebrauch gemacht. Das BAR setzt vor allem auf die freiwillige Mitarbeit der Unternehmen und auf den Austausch mit den Eignerstellen, um die Einhaltung des geltenden Rechts zu erreichen.
- *Beurteilung durch das BAR*¹¹⁰: Die Archivierungsqualität in den bundesnahen Unternehmen variiert laut BAR erheblich und hängt stark von deren Sensibilität für dieses Thema ab.¹¹¹ Das Bundesarchiv erachtet die Festlegung einheitlicher Qualitätsstandards und -kriterien als erforderlich. Es hat auch Zweifel daran, dass alle Unternehmen die Vorgaben für den Zugang der Öffentlichkeit zu den Archiven¹¹² oder für das rechtliche Gehör bei Verweigerung der Einsichtnahme oder Auskunft¹¹³ einhalten.
- *Beurteilung durch die Unternehmen*¹¹⁴: Die befragten Unternehmen sehen keinen besonderen Handlungsbedarf in diesem Bereich. Die Post und die SBB erachten ihre Archivierungspraxis als rechtskonform und ihre Zusammenarbeit mit dem BAR als zufriedenstellend. Sie halten weder zusätzliche Abklärungen noch eine Aktualisierung ihrer Archivierungsvereinbarungen für erforderlich. Swisscom

¹⁰⁶ Diese Vereinbarungen definieren die Modalitäten der Archivierung. In ihnen wird insbesondere auf die gesetzliche Pflicht verwiesen, das BAR zur Ermittlung der Archivwürdigkeit von Dokumenten zu konsultieren.

¹⁰⁷ Das BAR ist befugt, die Registraturen oder Informationsverwaltungsstellen zu besichtigen und Erhebungen über den Zustand der dort verwahrten Unterlagen zu machen.

¹⁰⁸ Wenn die Archivierungspflicht nicht oder nicht nach den Grundsätzen des Gesetzes befolgt wird, kann das BAR die Zustimmung zur selbstständigen Archivierung widerrufen und die Archivierung in die eigenen Hände nehmen.

¹⁰⁹ Laut BAR wurden letztmals 2018 Vereinbarungen aktualisiert.

¹¹⁰ Schreiben des BAR vom 4.2.2022 an die GPK-S (*unveröffentlicht*); Anhörung des BAR vom 21.3.2022

¹¹¹ Als positive Beispiele nennt das BAR die SBB, den ETH-Bereich und PostFinance.

¹¹² Art. 9–16 BGA und Art. 10–22 VBGA

¹¹³ Laut BAR erachtet sich z. B. die Post als nicht berechtigt, bei Verweigerung der Einsichtnahme und Auskunft eine Verfügung im Sinne von Art. 22 VBGA zu erlassen, wodurch den Gesuchstellenden keine anfechtbare formelle Verfügung für die gerichtliche Überprüfung zur Verfügung steht.

¹¹⁴ Anhörungen der Post, der SBB sowie von Swisscom und Skyguide vom 28./29.4.2022 und vom 10./11.4.2025

und Skyguide wiederum waren bislang der Auffassung, dass sie nicht dem Bundesrecht für die Archivierung unterstehen (siehe unten). Diese Unternehmen haben keine Vereinbarung mit dem BAR und haben nur punktuelle Kontakte zu diesem.

Hauptstreitpunkt im Zusammenhang mit der laufenden Revision der VBGA ist der Anwendungsbereich des Archivierungsrechts. Erstens geht es darum, im einschlägigen Recht klarer festzulegen, für welche Unternehmen das Archivierungsrecht gilt.¹¹⁵ Swisscom, Skyguide und RUAG sind der Ansicht, dass keine ausreichende Rechtsgrundlage dafür besteht, den Anwendungsbereich auf ihre Tätigkeiten auszuweiten. Zweitens ist präzise zu definieren, welche Aktivitäten der betroffenen Unternehmen genau zur Erfüllung der Bundesaufgaben gehören, damit klar ist, für welche Bereiche die gesetzlichen Vorgaben gelten. Ebenfalls offen ist die Frage, inwieweit das Archivierungsrecht auch für die Tochterfirmen der Unternehmen gilt.¹¹⁶

Die Unternehmen und Eigenerstellen haben Kenntnis genommen von den Schlussfolgerungen des BJ-Rechtsgutachtens von 2024 (siehe oben).¹¹⁷ Die SBB und die Post sind der Auffassung, dass sich für sie daraus kein Anpassungsbedarf ergibt. Swisscom begrüss das Rechtsgutachten als Grundlage für die kommenden Schritte auf legislativer Ebene, empfindet die Analyse aber als wenig nuanciert und bemängelt, dass die Besonderheiten, die Swisscom von den anderen Unternehmen unterscheiden, nicht ausreichend berücksichtigt sind.¹¹⁸ Das Unternehmen teilte mit, im Kontakt mit dem BAR zu stehen, um die offenen Fragen zu klären und möglichst eine einvernehmliche Lösung für die Archivierung zu finden. Laut Gutachten unterliegt auch Skyguide der Archivierungspflicht. Das Unternehmen, das bisher anderer Ansicht war, nimmt dies zur Kenntnis, betont aber, dass die Einhaltung dieser Pflicht einen beträchtlichen Aufwand und erhebliche Kosten mit sich bringt.

Im April 2025 räumte der Vorsteher des UVEK gegenüber den GPK ein, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht.¹¹⁹ Er bezeichnete es als wichtig, zu klären, welche Unternehmensbereiche (insbesondere von Swisscom und Skyguide) öffentliche Aufgaben erfüllen und demnach der Archivierungspflicht unterliegen sowie

¹¹⁵ Gemäss Art. 1 Abs. 1 BGA findet das Gesetz Anwendung auf die «autonomen Anstalten des Bundes» (Bst. e) und auf weitere «Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit sie ihnen übertragene Vollzungsaufgaben des Bundes erfüllen» (Bst. h). Laut Auslegung des BJ fallen in die erste Kategorie die Einheiten der dezentralisierten Bundesverwaltung, die als autonome Anstalten organisiert sind, und in die zweite Kategorie die verwaltungsexternen Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 des Regierung- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21.3.1997 (RVOG; SR **172.010**). Das BJ kommt zum Schluss, dass aus dem geltenden Recht nicht klar hervorgeht, welche Einheiten in diese Kategorien fallen.

¹¹⁶ Nach Ansicht der SBB fallen die Tochterunternehmen nicht unter die Archivierungspflicht, wohingegen zum Beispiel die Post-Tochter PostFinance über ihre eigene Archivierungsvereinbarung verfügt und regelmässige Kontakte zum BAR unterhält.

¹¹⁷ Anhörungen der Post und der SBB sowie von Swisscom und Skyguide vom 10./11.4.2025

¹¹⁸ Insbesondere die Tatsache, dass Swisscom ausschliesslich in einem privatrechtlich geregelten Bereich und auf einem wettbewerbsorientierten Telekommunikationsmarkt tätig ist. Vor diesem Hintergrund findet es Swisscom fragwürdig, die aktuelle Unternehmenstätigkeit und -funktion als staatlich zu bezeichnen. Das Unternehmen anerkennt aber, dass einige seiner früheren Tätigkeitsbereiche (im Zusammenhang mit den Post-, Telefon- und Telegrafienbetrieben PTT) der Archivierungspflicht unterliegen.

¹¹⁹ Anhörung des UVEK vom 10.4.2025

wie diese Archivierung finanziert wird. Er teilte mit, dass die Eignerstellen vom BAR einen neuen Entwurf zur Revision der Verordnung erwarten und das Bundesarchiv bei der Klärung der offenen Fragen unterstützen werden. Er bestätigte, dass dieses Thema alle bundesnahen Unternehmen – unabhängig vom betroffenen Bereich – betrifft.

Exkurs: Archivierungspraxis der Post

In ihrem Bericht von 2019 zur PostAuto-Affäre bezeichnete die GPK-S die Qualität der von der Post archivierten Unterlagen als unzureichend. Dies, obwohl das Unternehmen seit 2000 über eine Vereinbarung mit dem BAR verfügt, welche u. a. die Ermittlung der Archivwürdigkeit, die Aufbewahrung und die Benutzung des Archivguts regelt. Die GPK-S informierte sich 2022 beim BAR über die Archivierungspraxis der Post.¹²⁰

Die Bilanz des BAR fiel gemischt aus. Das Bundesarchiv hielt fest, dass es regelmässig Kontakt mit der Post hat und diese über Standards für die Archivierung verfügt. Es erklärte aber auch, dass auf strategischer Ebene noch keine regelmässige und ganzheitliche Zusammenarbeit mit der Post etabliert werden konnte.

Die Post erstattet dem BAR jährlich Bericht über ihre Aktivitäten betreffend Aufbewahrung und Archivierung. Die Rückmeldungen des BAR zum jährlichen Bericht werden von der Post jeweils kommentiert. Für das BAR ist aber nicht nachvollziehbar, ob sie berücksichtigt werden. Grundsätzlich ist das BAR der Auffassung, nicht über ausreichende Informationen zu verfügen, um die Archivierungsqualität der Post korrekt beurteilen zu können.

Nach der Umwandlung der Post in eine öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft schlug das BAR 2015 eine Aktualisierung der Archivierungsvereinbarung von 2000 vor, dieses Vorhaben blieb jedoch erfolglos und 2018 brach die Post die Verhandlungen ab.¹²¹

Nach Ansicht des BAR müsste die strategische und fachliche Zusammenarbeit mit der Post verstärkt und die Archivierungsvereinbarung aktualisiert werden.

Die Post erklärte ihrerseits gegenüber der GPK-S, dass sie ihre Unterlagen im Einklang mit den geltenden Gesetzen und Verordnungen sowie gemäss der Vereinbarung mit der BAR archiviert.¹²² Das Unternehmen erliess eine Weisung inklusive Handbuch, um die rechtlichen Anforderungen zu erfüllen. Es betonte, das BAR jährlich über den Archivierungsstand zu informieren und sich mit dem Bundesarchiv regelmässig über spezifische Themen auszutauschen. Die Post sieht keine Notwendigkeit für zusätzliche Abklärungen oder Massnahmen in diesem Bereich.

¹²⁰ Schreiben des BAR vom 4.2.2022 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

¹²¹ Insbesondere über den Beizug des BAR bei der Ermittlung der Archivwürdigkeit von Bundesunterlagen konnten sich die beiden Parteien nicht einigen.

¹²² Anhörungen der Post vom 28.4.2022 und 10.4.2025

Beurteilung durch die GPK-S

Die Kommission erachtet ihre Empfehlung als noch nicht umgesetzt. Auf der Grundlage der seit 2020 gesammelten Informationen kommt sie zum Schluss, dass die Archivierungspraxis der bundesnahen Unternehmen verbesserungswürdig ist. Die untersuchten Fälle zeigen, dass sich die Wahrnehmung und Praxis in diesem Bereich von Unternehmen zu Unternehmen stark unterscheiden. Zum jetzigen Zeitpunkt scheinen die Bestimmungen des BGA und der VBGA (namentlich hinsichtlich Zugangs zu den Archiven) nicht von allen Unternehmen vollständig eingehalten zu werden. Das BAR ist nicht in der Lage, seine Aufsichtsfunktion voll zu erfüllen und den rechtlichen Vorgaben Geltung zu verschaffen. Das Beispiel der Post lässt zudem durchscheinen, dass zwischen dem BAR und den Unternehmen Meinungsverschiedenheiten über die jeweilige Rolle und die Zusammenarbeit bestehen.

Für die GPK-S ist es unerlässlich, dass die VBGA schnellstmöglich geändert wird, um die in der Evaluation von 2020 und im Rechtsgutachten des BJ von 2024 benannten Mängel zu beseitigen. Der Anwendungsbereich des Archivierungsrechts muss klarer definiert werden: Es muss festgelegt werden, welche Unternehmen sich daran zu halten haben, welche Tätigkeiten dieser Unternehmen als öffentliche Aufgaben im Sinne des Gesetzes zu betrachten sind und welche Regeln für die Archivierung in den Tochterunternehmen gelten. Allfällige Abweichungen vom Gesetz sind ausdrücklich zu begründen.

Die GPK-S erwartet vom BAR und den Unternehmen, dass sie sich – wenn diese Schritte einmal vollzogen sind – über ihre jeweiligen Aufgaben und Rollen, die anwendbaren Archivierungsstandards und die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit einigen. Die Kommission erachtet es als notwendig, dass das BAR mit allen selbstständig archivierenden Stellen Vereinbarungen abschliesst und diese regelmässig aktualisiert werden.

Aus Sicht der GPK-S versteht es sich von selbst, dass für die bundesnahen Unternehmen insbesondere angesichts ihrer gesetzlich vorgesehenen Autonomie weniger strenge Vorgaben in Sachen Archivierung gelten als für die zentrale Bundesverwaltung. Im Weiteren wäre es unrealistisch, vom BAR eine umfassende Aufsicht über die Unternehmen zu erwarten. Vor diesem Hintergrund ist eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen dem BAR und den Unternehmen Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung des geltenden Rechts. Für eine solche Zusammenarbeit ist es allerdings nötig, dass sich die beteiligten Akteure auf Standards und Verfahren für die Archivierung sowie auf mögliche Massnahmen bei Nichteinhaltung einigen.

Die GPK-S begrüsst die Absicht der Eignerstellen und der Unternehmen, mit dem BAR aktiv an der Klärung dieser Fragen zu arbeiten. Sie erachtet es als sinnvoll, diese Arbeiten mit den Abklärungen zum ISG zu koordinieren, um von gewissen Synergien zu profitieren. Angesichts der nun bereits seit Jahren andauernden unbefriedigenden Situation ersucht sie den Bundesrat allerdings, dafür zu sorgen, dass rasch ein Entwurf zur Revision der VBGA ausgearbeitet wird.

Die Kommission nimmt die Begründung des Bundesrates für das Fehlen strategischer Ziele in Sachen Archivierung zur Kenntnis. Sie teilt die Ansicht des Bundesrates, dass die Einhaltung des geltenden Rechts eine offensichtliche Voraussetzung für alle Unternehmen ist. Sie hält aber auch fest, dass diese Voraussetzung im Bereich der Archivierung derzeit offensichtlich nicht erfüllt ist. Für die GPK-S stellt sich die Frage,

ob die jüngste Einführung eines CMS dazu führt, dass künftig alle Unternehmen die rechtlichen Vorgaben in diesem Bereich einhalten. Die GPK-S erwartet, dass die Einhaltung des Rechtsrahmens für die Archivierung – sobald er präzisiert ist – in den CMS der Unternehmen berücksichtigt wird und Problemfälle dem Eigner gemeldet werden. Die GPK-S behält sich vor, ein ausdrückliches strategisches Ziel betreffend die Archivierung zu verlangen, sollte es in den kommenden Jahren zu keiner deutlichen Verbesserung kommen.

Angesichts des Querschnittscharakters dieser Empfehlung hat die GPK-S beschlossen, dieses Thema ausserhalb der PostAuto-Inspektion weiter zu behandeln. Sie wird sich in rund zwei Jahren über den Stand der Arbeiten informieren.

4.9 Empfehlung 9 – Eigergespräche

Empfehlung 9 von 2019:

Der Bundesrat wird ersucht, sicherzustellen, dass der künftige Ausschuss zu den bundesnahen Unternehmen regelmässig von seinen Mitgliedern über die wichtigen Aspekte aus den informellen Gesprächen mit den Unternehmen informiert wird und dass der Ausschuss festlegt, ob diese Informationen im Rahmen der vierteljährlichen «formellen» Gespräche offiziell behandelt und/oder dem Bundesrat übermittelt werden müssen.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

Der Ständerat lehnte im Frühjahr 2020 die Motion 19.4383 ab, mit der die Einsetzung eines Bundesratsausschusses für die bundesnahen Unternehmen verlangt wurde. Die Abklärungen der GPK-S konzentrierten sich deshalb darauf, wie die Eigernerstellen den formellen und informellen Austausch mit den Unternehmen organisieren.

Der Bundesrat erklärte in seiner Stellungnahme von 2020, dass sich informelle Kontakte mit den Unternehmen nicht vermeiden lassen und diese auch nützlich sein können. Er hielt aber fest, dass sie den Informationsaustausch auf der obersten Ebene weder abwerten noch ersetzen dürfen. Der Bundesrat versicherte, für Zurückhaltung bei den informellen Kontakten zu sorgen und gleichzeitig die entsprechende Sensibilität bei allen involvierten Stellen zu stärken. Die EFV bekräftigte diese Position 2021 gegenüber der GPK-S.¹²³

Im Bericht von 2021 über die Eigenerstrategie des Bundes¹²⁴ präzisierte der Bundesrat die Vorbereitung und den Ablauf der (formellen) Gespräche zwischen den Eigernerstellen und den Unternehmen in mehreren Punkten.¹²⁵ Er legte insbesondere eine Liste der vom Eigner als strategisch wichtig angesehenen und zu behandelnden Themen vor

¹²³ Anhörung der EFV vom 21.6.2021

¹²⁴ Kap. 5.1.6

¹²⁵ Diese Eigergespräche oder Quartalsgespräche genannten Treffen finden drei- bis viermal jährlich statt. In der Regel nehmen die Eigernerstellen (Direktion der EFV und des zuständigen Departements) und eine Unternehmensdelegation daran teil.

(siehe Kap. 4.5). Ausserdem nannte er erstmals Details zu den Vorbereitungsgesprächen, die den Quartalsgesprächen vorangehen.¹²⁶ Ferner erklärte er ausdrücklich, dass nötigenfalls Vertretungen der Fachämter oder der Aufsichtsbehörden an diesen Vorgesprächen teilnehmen können (siehe auch Kap. 4.14). Im Jahr 2024¹²⁷ teilte der Bundesrat mit, dass die Vorgespräche seit einigen Jahren protokolliert werden.

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S ist grundsätzlich zufrieden mit den Erläuterungen des Bundesrates zu diesem Punkt. Sie versteht, dass der informelle Austausch mit den Unternehmen in bestimmten Fällen nützlich sein kann, z. B. dann, wenn ein rascher Informationsaustausch zu einem spezifischen Thema nötig ist. Es ist an den Eignerstellen, dafür zu sorgen, dass hinsichtlich informellem Austausch Zurückhaltung geübt wird und die wichtigen Themen in den formellen Gesprächen behandelt sowie ordnungsgemäss dokumentiert werden. Ausserdem ist es ihre Aufgabe, regelmässig zu prüfen, ob Informationen aus diesen Gesprächen an den Bundesrat weiterzuleiten sind. Gemäss Kenntnisstand der GPK-S traten in den letzten Jahren im formellen und informellen Austausch zwischen den Eignerstellen und den von ihr untersuchten Unternehmen¹²⁸ keine Probleme auf. Sie geht deshalb davon aus, dass ihre Empfehlung in Bezug auf diese Unternehmen umgesetzt wurde.

Allgemeiner betrachtet begrüsst die Kommission die vom Bundesrat in seinem Bericht über die Eignerstrategie vorgenommenen Präzisierungen betreffend die Gespräche. Diese tragen dazu bei, einen klareren Rahmen für den Informationsaustausch zwischen den Unternehmen und dem Bund zu schaffen. In diesem Sinne stellen sie einen Fortschritt bei der Umsetzung der Empfehlung dar.

Die GPK-S erwartet allerdings, dass in den kommenden Jahren besonders darauf geachtet wird, wie die Eignerggespräche strukturiert sind. Aus Sicht der Kommission ist es wichtig, dass sich die Gespräche mit den Unternehmen an einer einheitlichen Gesamtstruktur orientieren, die eine stringente Aufsicht über alle Departemente hinweg gewährleistet. Die Kommission erwartet, dass die zuständigen Eignerstellen eine proaktive Rolle bei der Strukturierung der Gespräche übernehmen. Im Rahmen der Nachkontrolle wird sie sich genauer über die diesbezüglichen Praktiken informieren.

¹²⁶ Diese Gespräche (auch «Fachgruppensitzungen» genannt) dienen der fachlichen Vorbereitung der Quartalsgespräche. Sie finden bei allen bundesnahen Unternehmen statt. Eine Ausnahme gilt nur für Swisscom als börsennotiertes Unternehmen, um den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Aktionärinnen und Aktionäre nicht zu verletzen. Die Vorbereitungsgespräche werden von der Direktion der EFV oder für RUAG MRO vom Generalsekretariat des VBS organisiert.

¹²⁷ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

¹²⁸ Post, SBB, Swisscom, Skyguide. Der Fall RUAG MRO wird von der GPK-S separat untersucht (siehe Kap. 2).

4.10 Empfehlung 10 – Interne Aufsichtsinstrumente der Unternehmen

Empfehlung 10 von 2019:

10.1 Der Bundesrat wird ersucht, sicherzustellen, dass in den strategischen Zielen aller bundesnahen Unternehmen das Vorhandensein folgender Aufsichtsinstrumente verlangt wird: Risikomanagementsystem, internes Kontrollsystem, Compliance Management System. Für jedes dieser Instrumente sind in den strategischen Zielen Vorgaben zur Information des Eigners zu machen und die Kontrollindikatoren zu definieren.

10.2 Der Bundesrat wird zudem ersucht, klar zu definieren, über welche Ergebnisse der unternehmensinternen Aufsichtsinstrumente der Eigner in welcher Form und mit welchem Detailgrad informiert werden soll, und dies dann in den strategischen Zielen festzuhalten.

10.3 Der Bundesrat wird ersucht, sicherzustellen, dass der jährliche Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele der Unternehmen, der dem Parlament unterbreitet wird, transparent Auskunft gibt über die wichtigsten Ergebnisse der unternehmensinternen Aufsichtsinstrumente, u. a. in Bezug auf die finanzielle Situation der Unternehmen.

10.4 Der Bundesrat wird ausserdem ersucht, nach Ablauf der aktuellen Strategiephase Bilanz über die strategischen Ziele zu den Risiken und zu deren Kontrollindikatoren zu ziehen und nötigenfalls Anpassungen oder Ergänzungen vorzunehmen.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

Der Bundesrat vertrat in seiner Stellungnahme von 2020 die Ansicht, dass die Empfehlung materiell grösstenteils umgesetzt ist bzw. ihre Umsetzung eingeleitet wurde.

Er hielt fest, dass die strategischen Ziele bereits seit 2018 von den Unternehmen ein *Risikomanagement-System* (RM-System) verlangen, und nannte in seiner Stellungnahme die Indikatoren, anhand von denen die Erfüllung dieses Ziels gemessen wird.¹²⁹ Das UVEK teilte der GPK-S im September 2020 mit, dass die Prüfkriterien für das RM-System für alle Unternehmen präzisiert und erweitert werden. Es erklärte, dass diese künftig sowohl die Implementierung des RM-Systems als auch dessen Funktionalität und Wirksamkeit betreffen.¹³⁰ Der Bundesrat übermittelte der GPK-S

¹²⁹ Namentlich: Einhaltung der Vorgaben der ISO-Norm 31000, Kontrolle durch unabhängiges Audit alle vier Jahre. Die Unternehmen müssen den Eigner regelmässig über ihre wichtigsten Risiken informieren. Der Bundesrat betonte zudem, dass er insbesondere auf die Risiken aus den Tätigkeiten von stark subventionierten oder im Ausland tätigen Einheiten achten wird.

¹³⁰ E-Mail des GS-UVEK vom 14.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*). Diese Änderung wurde ausgehend von den Erfahrungen bei der Post im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 beschlossen.

2024 eine Bilanz der Audits zum RM-System, die ab 2020 in den verschiedenen Unternehmen durchgeführt worden waren.¹³¹ Er kam zum Schluss, dass der Prüfungsumfang den Vorgaben entsprach und die Ergebnisse dieser Audits nützlich sowie zielführend waren. Er hielt fest, dass auf der Grundlage der Audits verschiedene Verbesserungsvorschläge, insbesondere zur Weiterentwicklung der Methodik sowie zur Governance des Risikomanagements, formuliert wurden.¹³²

Im Weiteren entschied der Bundesrat auf der Grundlage des Expertenberichts von 2019, das Vorhandensein eines *Compliance-Management-Systems* (CMS), mit dem die Einhaltung von Gesetzen, Regeln und Normen sichergestellt wird, in die strategischen Ziele der bundesnahen Unternehmen aufzunehmen. Dieses Element wurde in den folgenden Jahren schrittweise in die strategischen Ziele aller Unternehmen aufgenommen. Der Bundesrat präsentierte der GPK-S im September 2020 die Indikatoren, anhand von denen die Erfüllung dieses Ziels gemessen werden soll.¹³³ Der Bericht von 2021 über die Eignerstrategie des Bundes enthält zusätzliche Informationen über das Konzept und die Umsetzung des CMS in den Unternehmen.¹³⁴ Im Jahr 2024 legte der Bundesrat der GPK-S eine Zwischenbilanz in dieser Sache vor.¹³⁵ Er erklärte, dass die Unternehmen ein CMS aufgebaut haben, welches sie sukzessiv weiterentwickeln. Er zeigte sich überzeugt, dass die Verankerung des CMS in den strategischen Zielen und die wiederkehrenden Audits wesentlich dazu beitragen, dass sich die Bundesunternehmen regelmässig mit ihrem CMS beschäftigen und dieses weiterentwickeln.

Das *interne Kontrollsystem* (IKS) wiederum konzentriert sich auf die operativen Risiken der finanzrelevanten Geschäftsprozesse. Gemäss Bundesrat ist seit 2008 gesetzlich geregelt, dass die (externe) Revisionsstelle des Unternehmens für die Überprüfung des IKS zuständig ist.¹³⁶ Systematische Mängel müssen ins RM-System aufgenommen und dem Eigner, insbesondere in den Quartalsgesprächen, gemeldet werden. Vor diesem Hintergrund bringt es laut Bundesrat keinen Mehrwert, die Kontrolle des Vorhandenseins eines IKS in die strategischen Ziele aufzunehmen.

Exkurs: Prüfungen der EFK zu den internen Aufsichtsinstrumenten

Die internen Aufsichtsinstrumente der Unternehmen sind regelmässig Gegenstand von Prüfungen der EFK, deren Ergebnisse dem Bundesrat und den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen zur Kenntnis gebracht werden. So prüfte die EFK in den letzten Jahren zum Beispiel zweimal das Risikomanagement der

¹³¹ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

¹³² Beispielsweise betreffend die organisatorische Zuordnung der Fachstelle für das Risikomanagement bei der Swisscom und der Post

¹³³ Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*); E-Mail des GS-UVEK vom 14.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*). Insbesondere: Einhaltung der Vorgaben der ISO-Normen 19600 und/oder 37301, Kontrolle durch unabhängiges Audit alle vier Jahre. Laut Bundesrat erwartet der Eigner «die glaubwürdige Bestätigung, dass das CMS konzernweit, d. h. unter Einschluss aller Tochtergesellschaften, mit den Grundelementen nach ISO 19600:2016 implementiert und in die Führungsprozesse sowie die Geschäftsabläufe integriert ist.» Die Unternehmen müssen dem Eigner zudem regelmässig Informationen zu den Schlüsselbereichen des CMS liefern.

¹³⁴ Kap. 5.1.5 und 5.2.2

¹³⁵ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

¹³⁶ Art. 728a f. OR

Post¹³⁷. Sie kam zum Schluss, dass das Unternehmen über einen etablierten Risikomanagementprozess verfügt und dem Eigner angemessen Bericht erstattet. Die EFK erkannte allerdings Verbesserungspotenzial bei der Umsetzung des Risikomanagements auf der Ebene der Organisationseinheiten sowie der Gesellschaften und Joint Ventures, an denen die Post beteiligt ist. Im Jahr 2025 kam die EFK zum Schluss, dass die betroffenen Organisationseinheiten all ihre Empfehlungen umgesetzt haben.¹³⁸

Die EFK befasste sich auch mit dem Risikomanagement und der Compliance der RUAG-Gruppe. In ihrem letzten Bericht zu diesem Thema bezeichnete sie das CMS von RUAG MRO als nur beschränkt wirksam und kritisierte sie das Fehlen einer externen Überprüfung der Wirksamkeit des RM-Systems des Unternehmens.¹³⁹

Was die anderen Punkte der Empfehlung betrifft, hält die GPK-S zunächst fest, dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme von 2020 die Forderung ablehnte, klarer zu definieren, über *welche Ergebnisse der unternehmensinternen Aufsichtsinstrumente* der Eigner zu informieren ist (Empfehlung 10.2). Er teilte lediglich mit, dass die Unternehmen verpflichtet sind, den Eigner regelmässig über die wichtigsten Unternehmensrisiken sowie die Schwerpunkte im CMS zu orientieren. Angesichts der eingeführten Systeme und Verfahren erachtete er es nicht als notwendig, genauer zu definieren, welche Informationen an den Eigner zu übermitteln sind. Ein solcher Schritt würde laut Bundesrat zudem den Handlungsspielraum des Bundes einschränken und in die Verantwortung der Unternehmen eingreifen.¹⁴⁰ Er kündigte allerdings in seiner Stellungnahme von 2020 an, die Eignerggespräche stärker prospektiv auszurichten (vgl. Kap. 4.5 und 4.9), um seine strategische Aufsicht in diesem Bereich noch besser wahrnehmen zu können.

Im Übrigen ging der Bundesrat in seiner Stellungnahme von 2020 nicht ausdrücklich auf die Empfehlung der GPK-S zu den *Informationen in den ans Parlament gerichteten Berichten über die Erreichung der strategischen Ziele der Unternehmen* (Empfehlung 10.3) ein. Im Jahr 2024 bezeichnete er diesen Teil der Empfehlung als umgesetzt und vertrat die Ansicht, dass in den Berichten transparent Auskunft über die wichtigsten Ergebnisse der unternehmensinternen Aufsichtsinstrumente gegeben wird.¹⁴¹ Er kündigte an, diesem Aspekt bei der Festlegung der neuen strategischen Ziele verstärkt Rechnung zu tragen.

¹³⁷ Prüfung des Risikomanagements über die Tochtergesellschaften – Schweizerische Post AG, Prüfbericht der EFK vom 19.1.2023; Prüfung des Risikomanagements – die Schweizerische Post, Prüfbericht der EFK vom 8.2.2019

¹³⁸ Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen zum Risikomanagement über die Tochtergesellschaften, Prüfbericht der EFK vom 7.4.2025

¹³⁹ Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO, Prüfbericht der EFK vom 14.10.2024 (siehe insbesondere Kap. 4)

¹⁴⁰ Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

¹⁴¹ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

Die GPK-S untersuchte 2025, inwieweit ihre Empfehlung in den ihr vorliegenden Berichten mehrerer Unternehmen umgesetzt wurde.¹⁴² Sie stellte fest, dass alle Berichte ein Kapitel über das RM- und das CM-System enthalten, in dem kurz die Ergebnisse der im Geschäftsjahr durchgeführten Audits und das allfällige Optimierungspotenzial präsentiert werden. Punktuell geben die Berichte auch Auskunft über gewisse wichtige Risiken der Unternehmen (z. B. in Sachen Compliance bei RUAG MRO, Übernahme von Vodafone Italia bei Swisscom oder Stabilität der technischen Systeme bei Skyguide). Informationen zu den Risiken bei der Post, der SBB AG und Swisscom finden sich auch im Risikoreporting des Bundes, das die GPK jedes Jahr erhalten.

Im Weiteren gab der Bundesrat in seiner Stellungnahme von 2020 zu verstehen, dass er regelmässig *Bilanz über die strategischen Ziele zu den Risiken und zu deren Kontrollindikatoren* ziehen will (Empfehlung 10.4). Er präziserte 2024 gegenüber der GPK-S, dass er Kenntnis nimmt von den in den jährlichen Unternehmensberichten enthaltenen Informationen über die Weiterentwicklungen und Herausforderungen sowie dass die Risiken und Schwerpunkte des Complianceprogrammes einmal pro Jahr in den Eigengesprächen besprochen werden.¹⁴³

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S kommt zum Schluss, dass ihre Empfehlung grösstenteils umgesetzt ist, sieht aber nach wie vor Optimierungspotenzial.

Im Zusammenhang mit Empfehlung 10.1 begrüsst die Kommission, dass das Vorhandensein eines CMS und die Durchführung regelmässiger Audits in die strategischen Ziele aller Unternehmen aufgenommen wurden. Mit dieser Massnahme soll sichergestellt werden, dass die Unternehmen jederzeit die rechtlichen Vorgaben einhalten und allfällige Problemfälle dem Bund zur Kenntnis gebracht werden. Die Kommission teilt die Ansicht des Bundesrates, dass dieses Ziel dazu beitragen sollte, dass die Unternehmen diesem Thema verstärkt Beachtung schenken und dass Fälle wie jener bei PostAuto frühzeitig erkannt werden. Die GPK-S hält fest, dass nun, fünf Jahre nach dem Beschluss des Bundesrates, alle Unternehmen über ein CMS verfügen, diese Systeme aber noch in der Weiterentwicklung begriffen sind und bei einigen Unternehmen auch noch verbessert werden müssen, wie die jüngste Prüfung der EFK bei RUAG MRO gezeigt hat. Im Übrigen verdeutlichen Beispiele wie die Diskussion über die Tragweite des Archivierungsrechts (siehe Kap. 4.8), dass die Eignerstellen der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben durch die Unternehmen auch in den kommenden Jahren verstärkt Beachtung zu schenken haben.

Die GPK-S begrüsst ferner, dass die Eignerstellen die Kontrollindikatoren für das RM-System präzisiert und erweitert haben sowie dass die Kontrollen nun auch die Aspekte Funktionalität und Wirksamkeit berücksichtigen. Nach Ansicht der Kommission ist es sehr wichtig, dass die Hauptrisiken der Unternehmen erkannt und den Führungsorganen sowie den Eignerstellen transparent kommuniziert werden, damit diese darauf reagieren können. Sie begrüsst die Verbesserungen, die auf der Grundlage der

¹⁴² Berichte des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele der Post, der SBB, von Swisscom, Skyguide und RUAG MRO im Geschäftsjahr 2024 (*unveröffentlicht*)

¹⁴³ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

Audits der letzten Jahre an den RM-Systemen der Unternehmen vorgenommen wurden.

Die GPK-S erwartet generell, dass die RM- und CM-Systeme auch künftig regelmässig extern überprüft werden. Sie ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Eignerstellen dieses Thema mindestens einmal pro Jahr mit den Unternehmen besprechen und sich bei dieser Gelegenheit über die Umsetzung der Empfehlungen aus den Audits informieren. Zu thematisieren sind bei dieser Gelegenheit auch die Schlussfolgerungen allfälliger Prüfungen der EFK zu den RM- und CM-Systemen.

Die GPK-S erachtet die Erläuterungen des Bundesrates zum IKS als überzeugend. Sie kommt zum Schluss, dass es kein strategisches Ziel in diesem Bereich braucht, da dieser gesetzlich geregelt ist und allfällige Mängel im RM-System zu vermerken sind.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat nicht näher definieren will, über welche Ergebnisse der unternehmensinternen Aufsichtsinstrumente der Bund zu informieren ist (Empfehlung 10.2). Sie geht davon aus, dass die RM- und CM-Systeme, sofern sie zweckmässig konzipiert und umgesetzt werden, gewährleisten, dass die wichtigsten Informationen den Führungsorganen und Eignerstellen rasch und so detailliert wie nötig zur Kenntnis gebracht werden. Besondere Aufmerksamkeit ist nach Ansicht der GPK-S den Informationen über die strategischen Elemente der Unternehmenstätigkeit (siehe Kap. 4.5) und den wichtigsten Tochtergesellschaften der Unternehmen (siehe Kap. 4.12) zu widmen. Sie geht davon aus, dass dank der proaktiveren Ausrichtung der Gespräche mit den Unternehmen und der Durchführung von Vorbereitungsgesprächen (siehe Kap. 4.9) erkannt werden kann, welche Aspekte aus dem RM- und dem CM-System eingehender diskutiert werden müssen. Die Kommission betont allerdings, dass in erster Linie die Führungsorgane des Unternehmens dafür verantwortlich sind, dem Eigner allfällige Problemfälle zu melden.

Die GPK-S ist insgesamt zufrieden mit dem Informationsgehalt der jährlichen Berichte, die ihr unterbreitet werden (Empfehlung 10.3), namentlich mit den Informationen über die Ergebnisse der externen Audits. Aus ihrer Sicht wäre es allerdings zweckmässig, systematischere Informationen (z. B. in Listenform) über die wichtigsten Risiken jedes Unternehmens und die vom Eigner als wichtig erachteten Feststellungen des CMS zu erhalten. Sie ersucht den Bundesrat, eine entsprechende Anpassung der Berichte zu prüfen.

Schliesslich begrüsst die GPK-S die Absicht des Bundesrates, die strategischen Ziele zu den Kontrollinstrumenten und deren Indikatoren regelmässig zu überprüfen (Empfehlung 10.4). Sie geht davon aus, dass eine solche Prüfung immer dann vorgenommen wird, wenn die strategischen Ziele eines Unternehmens erneuert werden.

Die GPK-S behält es sich vor, ihre Beurteilung hinsichtlich der internen Kontrollinstrumente der Unternehmen auf der Grundlage ihrer laufenden Abklärungen zur Governance der RUAG MRO zu ergänzen.

4.11 Empfehlung 11 – Führungsstrukturen in den Tochtergesellschaften der Unternehmen

Empfehlung 11 von 2019:

Der Bundesrat wird ersucht, zu prüfen, ob die Führungsstrukturen in den Tochtergesellschaften der bundesnahen Unternehmen angemessen sind und ob grundsätzliche Weisungen dazu erlassen werden sollten.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

Diese Empfehlung knüpfte insbesondere an den Expertenbericht von 2019 über die Corporate Governance an. Die vom Bundesrat beauftragten Fachleute hatten festgestellt, dass der Bund über keine besonderen konzeptionellen Grundlagen für die Steuerung von Holdingstrukturen (Konzernsystem mit Tochtergesellschaften) verfügt, obwohl solche Strukturen bei den bundesnahen Unternehmen sehr häufig sind. Sie hielten aber auch fest, dass sich dies anscheinend nicht negativ auf den Informationsfluss zum Eigner auswirkt.¹⁴⁴

Der Bundesrat betonte in seiner Stellungnahme von 2020, dass er keinen Einfluss auf das operative Geschäft der Unternehmen nimmt und diesen darum keine Vorgaben für ihre organisatorische Ausgestaltung macht. Er verwies darauf, dass die regelmäßige Überprüfung der Organisationsstrukturen und die Information des Eigners über die Unternehmenslage unentziehbare Aufgaben des Verwaltungsrates sind,¹⁴⁵ und lehnte die Empfehlung deshalb ab. Er erklärte aber auch, es mit dem Verwaltungsrat zu thematisieren und nötigenfalls entsprechend Einfluss zu nehmen, wenn sich für ihn Anhaltspunkte ergeben, dass die Führungsstrukturen einer Konzerngesellschaft die Einhaltung der strategischen Ziele oder der gesetzlichen Vorgaben beeinträchtigen könnten.

In seinem Bericht von 2021 über die Eignerstrategie ging der Bundesrat nicht auf dieses Thema ein. Die Organisationsstruktur der Unternehmen im Allgemeinen ist auch nicht in der Liste der Themen von strategischer Bedeutung aufgeführt. Sie wird vom Eigner nur im Zusammenhang mit wichtigen Restrukturierungen als strategisch bedeutsam erachtet.¹⁴⁶

Im Jahr 2024 teilte der Bundesrat der GPK-S mit, sich seit 2020 nicht dazu veranlasst gesehen zu haben, das Thema der Führungsstrukturen von bundesnahen Unternehmen

¹⁴⁴ Expertenbericht von 2019, Kap. 4.1.3 und 5.1.1. Im Bericht wurden in dieser Sache keine konkreten Empfehlungen formuliert.

¹⁴⁵ Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1 und 2 OR

¹⁴⁶ Kap. 5.1.6. Die GPK-S kam in ihrem Bericht von 2019 zum Schluss, dass der allgemeine Aspekt der Organisationsstruktur von strategischer Bedeutung ist (Kap. 8.2.2.8).

anzusprechen. Die Kommission hält aber fest, dass der Bundesrat 2024 bei der Übernahme von Vodafone Italia durch Swisscom Vorgaben zur Risikominimierung machte, von denen einige die Unternehmensstruktur betrafen.¹⁴⁷

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat dieser Empfehlung keine Folge geben möchte. Die Begründung dafür erachtet sie als nachvollziehbar. Sie teilt die Auffassung des Bundesrates, dass es in erster Linie Sache des Verwaltungsrates ist, für zweckmässige Organisationsstrukturen des Unternehmens und der Tochtergesellschaften zu sorgen sowie bei Bedarf den Eigner zu informieren. Es versteht sich von selbst, dass die gewählte Struktur jederzeit im Einklang mit den strategischen Zielen und den rechtlichen Vorgaben stehen muss. Im Weiteren ist es wichtig, dass die Organisation des Unternehmens und seiner Tochtergesellschaften nicht die Aufsicht durch den Bund beeinträchtigt (z. B., indem sie den Zugang der Eignerstellen oder der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden zu bestimmten Informationen erschwert, wie dies bei PostAuto der Fall war). Nach Ansicht der GPK-S muss der Bund eine einheitliche Aufsicht über alle Unternehmen – Tochtergesellschaften eingeschlossen – ausüben können. Vor diesem Hintergrund begrüsst die Kommission die Bereitschaft des Bundesrates, die Unternehmensstrukturen nötigenfalls in den Quartalsgesprächen zu thematisieren. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat in den letzten Jahren keine Hinweise auf Probleme im Zusammenhang mit den Organisationsstrukturen der Unternehmen erkannt hat.

Für die GPK-S ist dem Thema Organisationsstrukturen bei grösseren Umstrukturierungen eines Unternehmens oder der Übernahme neuer Tochtergesellschaften besondere Beachtung zu schenken. Der Bundesrat scheint diesem Aspekt bei der jüngsten Übernahme von Vodafone Italia durch Swisscom in der Tat die nötige Aufmerksamkeit gewidmet zu haben. Die Kommission begrüsst, dass der Bundesrat in diesem Fall Vorgaben für die neue Unternehmensstruktur machte. Die GPK-S geht davon aus, dass der Bundesrat weiterhin eine einheitliche Aufsicht über den gesamten Swisscom-Konzern – die italienische Sparte eingeschlossen – ausübt und ausgehend von den Erfahrungen in der Praxis nötigenfalls die neuen Führungsstrukturen mit der Unternehmensführung bespricht.

Die GPK-S behält es sich vor, ihre Beurteilung hinsichtlich der Tochtergesellschaften der Unternehmen auf der Grundlage ihrer laufenden Abklärungen zur Governance der RUAG MRO zu ergänzen.

¹⁴⁷ Swisscom übernimmt Vodafone Italia, Medienmitteilung des Bundesrates vom 15.3.2024. Der Bundesrat verlangte insbesondere, dass das italienische und das schweizerische Geschäft organisatorisch und strukturell getrennt bleiben. Das Unternehmen präsentierte den GPK im April 2025 seine neue Führungsstruktur bestehend aus einem vierköpfigen «Group Executive Committee» (Konzerngeschäftsleitung), dem eine Geschäftsleitung für das schweizerische Geschäft (Swisscom Schweiz) und eine Geschäftsleitung für das Italiengeschäft (Fastweb + Vodafone) unterstellt sind.

4.12 Empfehlung 12 – Wichtigste Tochtergesellschaften

Empfehlung 12 von 2019:

12.1 Der Bundesrat wird ersucht, die Tochtergesellschaften der bundesnahen Unternehmen zu bestimmen, denen aus Sicht des Eigners strategische Bedeutung zukommt, und diese einer verstärkten Aufsicht durch die zuständigen Departemente zu unterstellen. Besondere Aufmerksamkeit ist dabei den ausländischen Tochtergesellschaften und Kooperationen der Unternehmen zu widmen.

12.2 Der Bundesrat wird ersucht, sicherzustellen, dass der jährliche Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele der Unternehmen, der dem Parlament unterbreitet wird, transparent Auskunft gibt über die Situation der Tochtergesellschaften, denen aus Sicht des Bundes als Eigner strategische Bedeutung zukommt.

12.3 Der Bundesrat wird ersucht, zu prüfen, mit welchen Massnahmen für mehr Transparenz hinsichtlich der Finanzlage der Tochtergesellschaften von bundesnahen Unternehmen gesorgt werden kann, und über die Ergebnisse seiner Prüfung zu informieren.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

Der Bundesrat erklärte sich in seiner Stellungnahme von 2020 bereit, dieser Empfehlung nachzukommen und den Tochtergesellschaften mehr Aufmerksamkeit zu schenken, insbesondere denjenigen mit Aktivitäten im Ausland. Er versicherte zudem, auch im jährlichen Bericht über die Zielerreichung der bundesnahen Unternehmen verstärkt auf diesen Aspekt einzugehen. Im Weiteren teilte er mit, prüfen zu wollen, wie die Transparenz der Finanzlage der Tochtergesellschaften erhöht werden kann.¹⁴⁸ wies in diesem Zusammenhang aber auch auf die inhärente Informationsasymmetrie zwischen Unternehmen und Eigner hin. Auf Nachfrage der GPK-S nach den konkreten Massnahmen in diesem Bereich präzisierte der Bundesrat im September 2020, den Departementen keine konkreten Aufträge erteilt zu haben, aber davon auszugehen, dass diese seine Stellungnahme zu den Empfehlungen der GPK-S berücksichtigen.¹⁴⁹

Der Bundesrat teilte zudem mit, nicht zu beabsichtigen, eine Liste mit den strategisch bedeutenden Tochtergesellschaften zu erstellen. Laut ihm ist es an den Departementen, zu definieren, welche Tochtergesellschaften als strategisch bedeutend anzusehen sind und welches Gewicht diesen in den Eignergesprächen und den Berichten über die Zielerreichung zukommen soll.¹⁵⁰ Er nannte allerdings drei Tochtergesellschaften, die in seinen Augen von strategischer Bedeutung sind: SBB Cargo, PostFinance und

¹⁴⁸ Insbesondere mit Unterstützung der externen Revisionsstellen und der EFK.

¹⁴⁹ Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

¹⁵⁰ Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

Fastweb.¹⁵¹ Ausserdem hielt er fest, dass die Transparenz über die Finanzlage dieser drei Gesellschaften gewährleistet ist.¹⁵²

Der Bundesrat zog 2024 eine positive Bilanz über die Umsetzung der Empfehlung. Er hielt fest, dass sich die Eignerstellen in den Eignerggesprächen, an den vorbereitenden Fachgruppensitzungen sowie im Rahmen der Jahresberichterstattung intensiv über alle Konzerne und über die Tochtergesellschaften der bundesnahen Unternehmen austauschen. Aus seiner Sicht erfolgt die Information durch die Unternehmen frühzeitig und stufengerecht. Er bekräftigte, dass in seinen Augen vor allem SBB Cargo, PostFinance und Fastweb¹⁵³ als strategisch bedeutende Tochtergesellschaften einzustufen sind, und erklärte, dass diese Gegenstand regelmässiger Berichterstattung sind.¹⁵⁴

Die strategischen Ziele von SBB, Post und Swisscom¹⁵⁵ umfassen Bestimmungen zu SBB Cargo, PostFinance und Fastweb bzw. zu deren Tätigkeitsbereichen. Im Weiteren enthalten die strategischen Ziele aller Unternehmen eine Bestimmung über die Übernahme neuer Tochtergesellschaften («Kooperationen und Beteiligungen»), in der insbesondere die Auslandsbeteiligungen geregelt sind.

Die Situation der wichtigsten Tochtergesellschaften und deren grösste Herausforderungen in der Schweiz und/oder im Ausland werden zudem in den Berichten über die Erreichung der strategischen Ziele, welche der Bundesrat dem Parlament jährlich unterbreitet, dargelegt. Diese enthalten zudem Informationen über die wichtigsten Kooperationen und Beteiligungen der Unternehmen sowie die Entwicklungen in diesem Bereich im Berichtsjahr.

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S kommt zum Schluss, dass ihre Empfehlung grösstenteils umgesetzt ist. Sie begrüsst den Beschluss des Bundesrates, den Tochtergesellschaften von strategischer Bedeutung verstärkte Aufmerksamkeit zu schenken. Sie bedauert, dass der Bundesrat keine Liste der strategisch wichtigen Tochtergesellschaften erstellen möchte, nimmt aber zur Kenntnis, dass er insbesondere drei Unternehmen besondere Bedeutung zumisst (SBB Cargo, PostFinance und die italienische Swisscom-Tochtergesellschaft). Sie kommt auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen zum Schluss, dass sich der Bundesrat den Tochterunternehmen in den letzten Jahren ausreichend gewidmet hat. Aus ihrer Sicht gibt die Berichterstattung ans Parlament angemessene Auskunft über die Situation dieser Unternehmen.

¹⁵¹ Fastweb ist ein italienisches Telekommunikationsunternehmen, das 2007 von Swisscom übernommen wurde. Im Jahr 2024 übernahm Swisscom das Unternehmen Vodafone Italia und fusionierte es mit Fastweb. Das entstandene Unternehmen ist der zweitgrösste Telekommunikationsanbieter Italiens.

¹⁵² Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

¹⁵³ Beziehungsweise die aus der Fusion von Fastweb und Vodafone Italia entstehende Gesellschaft

¹⁵⁴ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

¹⁵⁵ Strategische Ziele der SBB (Ziele 1.6 und 3.3 zu SBB Cargo); strategische Ziele der Post (Ziele 1.3 und 2.2 zu PostFinance); strategische Ziele von Swisscom (Ziel 1.5 zu Fastweb).

Die Kommission hält es für angebracht, dass der Bundesrat spezifische strategische Ziele für die wichtigsten Tochtergesellschaften der bundesnahen Unternehmen festlegt. Sie ist allerdings der Auffassung, dass die strategischen Ziele von Swisscom für die Tätigkeit in Italien¹⁵⁶ angesichts der Bedeutung dieses Markts für das Unternehmen präzisiert werden sollten. Sie geht davon aus, dass der Bundesrat die nötigen Anpassungen bei der nächsten vorgesehenen Erneuerung der strategischen Ziele von Swisscom vornimmt.¹⁵⁷

Die Kommission ersucht den Bundesrat, den wichtigsten Tochtergesellschaften der bundesnahen Unternehmen weiterhin besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die strategische Bedeutung einer Tochtergesellschaft bestimmt sich in ihren Augen insbesondere anhand der Kriterien Grösse, wirtschaftliches Gewicht und Risiken. Wie sie in ihrer Empfehlung betont hat, ist sie der Ansicht, dass das Augenmerk insbesondere auf den Risiken der im Ausland aktiven Tochtergesellschaften liegen muss, da die Rahmenbedingungen für deren Unternehmenstätigkeit (namentlich der Rechtsrahmen) ausserhalb des Einflussbereichs des Bundes liegen.

Die GPK-S nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat zwar die Erhöhung der finanziellen Transparenz der betreffenden Tochtergesellschaften als wichtig erachtet, auf konkrete Massnahmen in diesem Bereich aber verzichtet hat. Sie geht davon aus, dass die zuständigen Departemente für die Umsetzung dieser Forderung sorgen und rasch intervenieren, sollte diese Transparenz nicht gewährleistet sein. In ihren Augen hat die EFV als Querschnittsamt in Sachen Unternehmensaufsicht eine zentrale Rolle bei der Beurteilung der finanziellen Transparenz. Die Kommission wird diesen Punkt mit den Eignerstellen im Rahmen der Nachkontrolle bilanzieren.

Die GPK-S behält es sich vor, ihre Beurteilung hinsichtlich der Tochtergesellschaften der Unternehmen auf der Grundlage ihrer laufenden Abklärungen zur Governance der RUAG MRO zu ergänzen.

4.13 **Empfehlung 13 – Massnahmen des Bundes bei Krisensituationen in den Unternehmen**

Empfehlung 13 von 2019:

Der Bundesrat wird ersucht, auf der Grundlage des geltenden Rechts ein Inventar der Instrumente zu erstellen, über die der Bund verfügt, wenn es in Unternehmen, deren Eigner er ist, zu Krisensituationen kommt, und zudem die Verfahren und die Zuständigkeiten für solche Situationen festzulegen. In künftigen Krisensituationen ist dieses Inventar massgebend. Dessen Aufstellung ist dem künftigen ständigen Bundesratsausschuss «Bundesnahe Unternehmen» anzuvertrauen.

¹⁵⁶ Strategische Ziele des Bundesrates für die Swisscom AG 2022–2025 (BBI 2021 2848), Ziel 1.5: «Die Swisscom verfolgt in Italien mit Fastweb eine Strategie, die auf die langfristige Schaffung eines positiven Wertbeitrags ausgerichtet ist.»

¹⁵⁷ Vorgesehen ist, dass der Bundesrat spätestens Ende 2025 die Ziele von Swisscom für den Zeitraum 2026–29 verabschiedet.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

Der Ständerat lehnte im Frühjahr 2020 die Motion 19.4383 ab, mit der die Einsetzung eines Bundesratsausschusses für die bundesnahen Unternehmen verlangt wurde. Die GPK-S konzentrierte sich deshalb bei ihren Abklärungen auf die Erstellung eines Inventars der in Krisensituationen verfügbaren Instrumente durch den Bundesrat.

Der Bundesrat präsentierte in seiner Stellungnahme von 2020 eine Liste von Instrumenten, die im Fall von Fehlentwicklungen bei einem bundesnahen Unternehmen eingesetzt werden können. Diese stützte sich auf den Zusatzbericht des Bundesrates von 2009 zum Corporate-Governance-Bericht¹⁵⁸ und auf verschiedene aktienrechtliche Bestimmungen. Neben der Änderung der strategischen Ziele und gesetzgeberischen Massnahmen hat der Bundesrat insbesondere die Möglichkeit, die Unternehmensstatuten zu ändern, einzelne oder alle Mitglieder des Verwaltungsrates abzuberufen, die Genehmigung des Geschäftsberichts und insbesondere der Jahres- und Konzernrechnung zu verweigern oder Sachverständige zur Prüfung der Geschäftsführung zu ernennen.

Der Bundesrat hielt aber fest, dass sich im Voraus nur relativ abstrakt festlegen lässt, wie diese Instrumente in einer Krisensituation eingesetzt und kombiniert werden, da dies aus seiner Sicht zu grossen Teilen auch von den Umständen der jeweiligen Krise abhängt. Ein Plan mit im Voraus fixierten Massnahmen würde seiner Ansicht nach eine trügerische Rechtssicherheit schaffen und den involvierten Stellen die notwendige Flexibilität rauben. Deshalb lehnte er die Empfehlung der GPK-S, vorab ein Verfahren für künftige Krisensituationen festzulegen, ab.

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S begrüsst, dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme eine Liste von Massnahmen präsentiert, die bei einer Krise in einem Unternehmen ergriffen werden können. Diese Liste schafft Transparenz hinsichtlich der Handlungsoptionen der Eigernstellen in kritischen Fällen. Die Kommission sieht keine Notwendigkeit für eine Ergänzung der Liste um zusätzliche Massnahmen. Sie erachtet ihre Empfehlung als umgesetzt.

Die GPK-S kann nachvollziehen, dass es sehr komplex wäre, im Voraus ein detailliertes Verfahren für die Auswahl der Massnahmen in einer Krise zu definieren, da die Reaktion wesentlich von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls abhängt. In ihren Augen obliegt es dem zuständigen Departement und der EFV, sich abhängig vom Fall darauf zu einigen, welche Massnahmen dem Bundesrat vorgeschlagen werden.

¹⁵⁸ Zusatzbericht des Bundesrates vom 25.3.2009 zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrates; insbesondere Leitsatz 22b (BBl 2009 2659 2717)

4.14 Empfehlung 14 – Koordination zwischen dem Eigner und den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden

Empfehlung 14 von 2019:

14.1 Der Bundesrat wird ersucht, dafür zu sorgen, dass die Eignerdepartemente und die EFV einen intensiveren Austausch mit den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden pflegen und diesen Austausch klar dokumentieren.

14.2 Der Bundesrat wird ersucht, im Anhang seines Jahresberichts über die Erreichung der strategischen Ziele der bundesnahen Unternehmen, den er dem Parlament unterbreitet, in einem Kapitel die wichtigsten für die Zielerreichung erheblichen Informationen zu präsentieren, die ihm von den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden übermittelt wurden.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

Der Bundesrat vertrat in seiner Stellungnahme von 2020 die Auffassung, dass dem ersten Teil der Empfehlung bereits grösstenteils nachgekommen wird. Er verwies in diesem Zusammenhang insbesondere auf die regelmässigen Sitzungen des UVEK mit den Leitungen der für die sektorspezifische Aufsicht zuständigen Ämter¹⁵⁹ («Amtsrapporte»), an denen Themen mit Bezug zu den bundesnahen Unternehmen besprochen werden können. Er versicherte, dafür zu sorgen, dass die Fachdepartemente die sektorspezifischen Aufsichtsbehörden ermuntern, festgestellte Schwierigkeiten frühzeitig mit den bundesnahen Unternehmen zu thematisieren. Im September 2020 ergänzte er, keine konkreten Massnahmen in dieser Sache vorzusehen, da diese Aufgaben den zuständigen Departementen obliege.¹⁶⁰

Der Bundesrat unterstützte zudem das Anliegen der GPK-S, die Aufsichtsbehörden vor den Eignerggesprächen zu konsultieren, um allfällige Schwierigkeiten traktandieren zu können. In seinem Bericht von 2021 über die Eignerstrategie erwähnte er die Möglichkeit, ausnahmsweise die sektorspezifischen Aufsichtsbehörden zu den Gesprächen in Vorbereitung der Eignerggespräche (Fachgruppensitzung) einzuladen (siehe hierzu Kap. 4.9).¹⁶¹ Er betonte aber, dass ein solcher Einbezug auf die Vorgespräche beschränkt ist, damit die Abgrenzung der verschiedenen Rollen des Bundes gewahrt bleibt.

Im Jahr 2024 informierte der Bundesrat die GPK-S darüber, dass der regelmässige Austausch zwischen dem UVEK und den für die sektorspezifische Aufsicht zuständigen Ämtern auch nach 2020 weitergeführt wurde und ein Gefäss bildete, um aktuelle Fragen im Zusammenhang mit den bundesnahen Unternehmen aufzugreifen und bei Bedarf an den Eignerggesprächen zu vertiefen. Er fügte hinzu, dass die Aufsichtsbehörden dem UVEK bei Themen mit besonderer Dringlichkeit auch ausserhalb der Ämterberichte eine schriftliche Einschätzung vorlegen können.¹⁶²

¹⁵⁹ Namentlich das BAKOM für die Post, das BAV für die SBB und das BAZL für Skyguide (siehe Kap. 4.7). Der Bundesrat teilte mit, dass diese Sitzungen stets protokolliert werden.

¹⁶⁰ Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

¹⁶¹ Kap. 5.1.6

¹⁶² Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

Laut Bundesrat haben die Aufsichtsbehörden seit 2020 nicht an den Vorbereitungsge-
sprächen teilgenommen, um eine Funktionsvermischung zwischen der Eignerrolle
und derjenigen der jeweiligen Aufsichtsbehörde zu vermeiden. Davon ausgenommen
ist lediglich die Fachgruppensitzung zu Skyguide, an der unter anderem das BAZL
teilnimmt.¹⁶³ Der Bundesrat hielt noch einmal fest, dass die Eignergespräche bei allen
Unternehmen (Skyguide eingeschlossen) ohne Aufsichtsbehörden stattfinden.

Den zweiten Teil der Empfehlung lehnte der Bundesrat in seiner Stellungnahme von
2020 hingegen ab. In seinen Augen würde eine detaillierte Wertung der Informationen
der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden im Bericht über die Zielerreichung einen
unverhältnismässigen Aufwand erfordern, ohne einen nennenswerten Mehrwert zu
bringen. Er teilte mit, bei einer Gesamtwürdigung aller ihm zur Verfügung stehenden
Informationen bleiben zu wollen.

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S begrüsst die Bereitschaft des Bundesrates, den ersten Teil ihrer Empfeh-
lung umzusetzen. Wie dieser ist sie der Ansicht, dass die regelmässigen Sitzungen der
Departemente mit den für die Aufsicht zuständigen Ämtern wichtig für die Koordina-
tion und den Informationsaustausch sind. Sie erachtet es als selbstverständlich, dass
die Aufsichtsbehörden den Eignerstellen ihre Hinweise nötigenfalls schriftlich zu-
kommen lassen können. Ferner begrüsst die Kommission die Absicht des Bundesra-
tes, vor den Quartalsgesprächen mit den Unternehmen die Aufsichtsbehörden zu kon-
sultieren.

Die GPK-S ersucht die Eignerstellen, weiterhin einen regelmässigen Informationsaus-
tausch mit den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden zu pflegen. Sie wird diesen
Punkt im Rahmen ihrer Nachkontrolle bilanzieren. Sie präzisiert, dass sich ihre Emp-
fehlung nicht nur auf das UVEK bezieht, sondern auch auf die anderen Eignerstellen
(EFV im Allgemeinen, VBS betreffend Skyguide und RUAG). Wie bereits erwähnt,
erachtet es die Kommission zudem als erforderlich, dass die mit der Aufsicht betrau-
ten Ämter bei der Erneuerung der strategischen Ziele systematischer konsultiert wer-
den (siehe Kap. 4.7).

Die Kommission verweist allerdings auf einen Widerspruch zwischen dem Bericht
von 2021 über die Eignerstrategie, in dem es heisst, dass die sektorspezifischen Auf-
sichtsbehörden in gewissen Fällen an den Gesprächen zur Vorbereitung der Quartals-
gespräche mit den Unternehmen teilnehmen können, und der Aussage des Bundesra-
tes von 2024, wonach eine solche Teilnahme generell ausgeschlossen ist. Die GPK-S
ist der Auffassung, dass eine punktuelle Beteiligung der sektorspezifischen Aufsichts-
behörden an den Vorbereitungsge-
sprächen möglich sein sollte, insbesondere dann,
wenn diese im Rahmen ihrer Aufsicht grössere Probleme erkannt haben. Ihrer Ansicht
nach ist eine solche Beteiligung unproblematisch, wenn die Rollen der verschiedenen

¹⁶³ Schreiben des Bundesrates vom 7.6.2024 an die GPK-S (*unveröffentlicht*). An diesem Ge-
spräch nehmen das BAZL als Aufsichtsbehörde über die zivile Luftfahrt, die Militärluft-
fahrbehörde (*Military Aviation Authority*, MAA) als Aufsichtsbehörde über die militäri-
sche Luftfahrt und die Luftwaffe als Leistungsbestellerin teil. Diese Ausnahme ist laut
Bundesrat darauf zurückzuführen, dass Skyguide quasi ausschliesslich regulierte und sub-
ventionierte Tätigkeiten erbringt.

Teilnehmenden respektiert werden und sich der Austausch auf den von der sektorspezifischen Aufsicht betroffenen Bereich beschränkt. Das Beispiel Skyguide zeigt, dass ein solcher Einbezug ohne grössere Probleme umgesetzt werden kann. Die GPK-S ist deshalb der Meinung, dass dies in begründeten Fällen auch bei den anderen Unternehmen (Post, SBB, RUAG¹⁶⁴) möglich sein sollte.

Die GPK-S betont, dass neben den Informationen der Bundesämter auch die Informationen vonseiten der unabhängigen Aufsichts- und Regulierungsbehörden (PostCom, WEKO, FINMA, Eidgenössische Kommunikationskommission [ComCom], Kommission für den Eisenbahnverkehr [RailCom] usw.) von grosser Bedeutung für die Führung und die Beaufsichtigung der bundesnahen Unternehmen sind. Sie ist sich bewusst, dass sich die Eignerstellen aufgrund der Unabhängigkeit dieser Behörden im Austausch mit diesen zurückhaltend zeigen müssen, erachtet es aber als wichtig, dass deren Feststellungen und Beschlüsse mit strategischer Bedeutung für die bundesnahen Unternehmen¹⁶⁵ von den Eignerstellen berücksichtigt und nötigenfalls an den Quartalsgesprächen thematisiert werden.

Die Kommission nimmt die Erläuterungen des Bundesrates zum zweiten Teil der Empfehlung zur Kenntnis. Sie kann nachvollziehen, dass eine detaillierte Präsentation der Informationen, die von den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden übermittelt wurden, in den jährlichen Zielerreichungsberichten zuhanden des Parlaments als unverhältnismässig erachtet wird. Sie möchte aber noch einmal betonen, wie wichtig es ist, dass der Bundesrat die Informationen der Aufsichtsbehörden systematisch berücksichtigt, wenn er die Zielerreichung durch die Unternehmen bewertet, und dass er diese Informationen in den Berichten zuhanden des Parlaments erwähnt, wenn sie Hinweise auf grössere Probleme enthalten.

4.15 **Empfehlung 15 – Transparenz der Unternehmen gegenüber den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden**

Empfehlung 15 von 2019:

Der Bundesrat wird ersucht, dafür zu sorgen, dass die für die sektorspezifische Aufsicht über die bundesnahen Unternehmen zuständigen Behörden jederzeit Zugang zu sämtlichen Informationen haben, die sie für die Wahrnehmung ihres gesetzlichen Auftrags benötigen. Der Bundesrat ist zudem gebeten, zu prüfen, ob die Transparenz gegenüber den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden ausdrücklich in die strategischen Ziele der Unternehmen aufzunehmen ist.

¹⁶⁴ Der Bund führt unter Berücksichtigung des Gebots der Gleichbehandlung aller Aktionärinnen und Aktionäre keine Vorbereitungsgespräche zu Swisscom (siehe Kap. 4.9).

¹⁶⁵ Relevante Beispiele in den letzten Jahren: Vorgaben der FINMA zu PostFinance, Beschlüsse der WEKO zum Glasfasernetz von Swisscom, Einschätzung der PostCom zur Einhaltung der Vorgaben in Sachen Grundversorgung durch die Post.

Stellungnahme des Bundesrates und zusätzliche Informationen

Der Bundesrat teilte in seiner Stellungnahme von 2020 die Ansicht der GPK-S, dass die sektorspezifischen Aufsichtsbehörden Zugang zu den für sie erforderlichen Unterlagen der von ihnen beaufsichtigten bundesnahen Unternehmen haben müssen. Er erachtete es aber nicht als erforderlich, den Unternehmen in den strategischen Zielen ausdrückliche Vorgaben zu ihrer Kooperationsbereitschaft und Transparenz gegenüber den Aufsichtsbehörden zu machen, und lehnte diese Empfehlung deshalb ab.

Der Bundesrat räumte ein, dass nicht alle Spezialgesetze explizite Vorgaben zu den Auskunftspflichten enthalten, machte aber geltend, dass es spezialgesetzliche Bestimmungen zur Frage gibt, welche Unterlagen und Informationen den Aufsichtsbehörden zur Verfügung zu stellen sind.¹⁶⁶ Auf die Frage der GPK-S, ob die Spezialgesetze in diesem Punkt harmonisiert werden sollten, erklärte er im September 2020, dass er keinen Grund für Anpassungen sieht. Er wies zudem darauf hin, dass die strategischen Ziele dem Verwaltungsrat bereits vorgeben, die für die Überprüfung erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen, wodurch die Eignerstellen jederzeit die für die Steuerung notwendigen Unterlagen und Informationen verlangen können.¹⁶⁷

Der Bundesrat hielt im Weiteren fest, dass sich die Aufsichtsbehörden – so wie dies das BAV im Fall PostAuto tat – jederzeit an die Eignerstellen wenden können, sollten sie Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung haben.

Im Jahr 2024 erklärte er gegenüber der GPK-S, dass ihm seit 2020 keine Fälle bekannt geworden sind, in denen die sektorspezifischen Aufsichtsbehörden Probleme mit dem Zugang zu den Unterlagen der Unternehmen hatten.

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die sektorspezifischen Aufsichtsbehörden laut Bundesrat seit 2020 keine Probleme beim Zugang zu den für sie erforderlichen Informationen hatten. Sie erachtet es als sinnvoll, dass sich die Aufsichtsbehörden bei Problemen an die Eignerstellen wenden können. In einem solchen Fall ist es wichtig, dass diese rasch die erforderlichen Massnahmen gegenüber den Unternehmen ergreifen. Im Fall PostAuto dauerte es mehrere Jahre, bis das UVEK darauf hinwirkte, dass das BAV Zugang zu den Unterlagen des Tochterunternehmens erhält.¹⁶⁸

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Auskunftsrechte der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden in erster Linie in den einschlägigen Spezialgesetzen zu regeln sind. In diesem Sinne begrüsst sie die jüngste Ergänzung des PBG um eine Bestimmung über die Auskunftsrechte des BAV gegenüber dem Unternehmen des subventionierten Personenverkehrs (Art. 37 Abs. 2; siehe Kap. 4.4). Die Kommission hält fest, dass die Auskunftspflichten in mehreren anderen Gesetzen¹⁶⁹ geregelt sind, und erkennt

¹⁶⁶ Zum Beispiel Art. 23 Abs. 3 des Postgesetzes vom 17.12.2010 (PG; SR **783.0**) über die Auskunftspflicht gegenüber der PostCom.

¹⁶⁷ Schreiben des Bundesrates vom 2.9.2020 an die GPK-S (*unveröffentlicht*)

¹⁶⁸ Bericht der GPK-S von 2019, Kap. 5.2.1 und 8.2.3.2

¹⁶⁹ Zum Beispiel Art. 59 des Fernmeldegesetzes vom 30.4.1997 (FMG; SR **784.10**) über die Auskunftspflicht gegenüber der ComCom, Art. 40a^{quater} des Eisenbahngesetzes vom 20.12.1957 (EBG, SR **742.101**) über die Auskunftspflicht gegenüber der RailCom und Art. 23 des PG über die Auskunftspflicht gegenüber der PostCom.

keine Lücken in dieser Hinsicht. Sie geht davon aus, dass der Bundesrat die entsprechenden Bestimmungen ergänzt, sollte eine Aufsichtsbehörde in Zukunft Probleme haben, an die erforderlichen Informationen zu gelangen.

Die GPK-S kann nachvollziehen, dass der Bundesrat keine Vorgaben betreffend die Information der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden in die strategischen Ziele aufnehmen will, da die Auskunftspflicht der Unternehmen bereits spezialgesetzlich geregelt ist. Sie ist sich bewusst, dass die strategischen Ziele bereits Vorgaben zur Information enthalten, verweist aber darauf, dass sich diese Vorgaben ausschliesslich auf die Auskunftspflicht der Unternehmen gegenüber dem Eigner beziehen und nicht gegenüber den Aufsichtsbehörden, für die im Wesentlichen die Spezialgesetze einschlägig sind (siehe oben).

Die Kommission geht davon aus, dass allfällige Meinungsverschiedenheiten zwischen den Unternehmen und den Aufsichtsbehörden hinsichtlich der Anwendung der rechtlichen Bestimmungen über den Informationszugang im CMS vermerkt und so dem Eigner zur Kenntnis gebracht werden, damit dieser nötigenfalls Massnahmen ergreifen kann.

5 Schlussfolgerungen

Die GPK-S kommt auf der Grundlage der Informationen, die sie zwischen 2020 und 2025 gesammelt hat, zum Schluss, dass der Bundesrat in mehreren Bereichen Lehren aus der PostAuto-Affäre gezogen hat. Sie hält fest, dass die meisten ihrer Empfehlungen vollständig oder teilweise umgesetzt wurden. Insgesamt hat der Bund in den letzten Jahren die Führung der Unternehmen, deren Eigner er ist, und die Aufsicht über diese Unternehmen geklärt und verstärkt. Die Kommission ist dennoch der Ansicht, dass in gewissen Bereichen zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind.

In Kapitel 5.1 wird zusammengefasst, wie die GPK-S die Umsetzung ihrer Empfehlungen von 2019 beurteilt. Kapitel 5.2 enthält einen Ausblick auf das weitere Vorgehen.

5.1 Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen von 2019

Umgesetzte Empfehlungen

Die GPK-S ist der Auffassung, dass zahlreiche Elemente ihrer Empfehlungen von 2019 umgesetzt wurden oder den Erläuterungen des Bundesrates zufolge in den nächsten Jahren umgesetzt werden.

Im Zusammenhang mit der PostAuto-Affäre passte der Bundesrat ab 2020 die *strategischen Ziele der Post* an und präziserte er in diesen ausdrücklich, dass im subventionierten RPV ein ausgeglichenes Ergebnis erwartet wird (Empfehlung 1). Die *Aufsicht des BAV über die Unternehmen des RPV* wurde verstärkt und optimiert (Empfehlung 4), was ermöglichte, verschiedene Fälle von Unregelmässigkeiten zu erkennen sowie zu bearbeiten und daraufhin Dutzende von Millionen Franken an un-

rechtmässig bezogenen Subventionen zurückzuerhalten. Die *Zusammenarbeit zwischen dem BAV und den anderen Aufsichtsbehörden für den RPV* (z. B. kantonale Ämter, Finanzkontrollen) wurde ebenfalls verbessert.

In Sachen Corporate Governance des Bundes veröffentlichte der Bundesrat eine *Liste der als strategisch bedeutsam erachteten Unternehmensaktivitäten* (Empfehlung 5) und nahm er Präzisierungen bezüglich der *Gespräche zwischen den Eignerstellen und den Unternehmen* vor (Empfehlung 9). Er analysierte zudem die *Zielkonflikte*, mit denen die bundesnahen Unternehmen konfrontiert sind (Empfehlung 6). Der Bundesrat verstärkte im Weiteren bei den *internen Aufsichtsinstrumenten der Unternehmen* (Empfehlung 10) die *Vorgaben für das Risikomanagement-System* (RM-System) und nahm in die strategischen Ziele aller Unternehmen die Vorgabe auf, über ein *Compliance-Management-System* (CMS) zu verfügen. Ferner legte er eine Liste der *möglichen Massnahmen des Bundes bei Krisen* in den Unternehmen vor (Empfehlung 13).

Der Bundesrat versicherte darüber hinaus, dass die Eignerstellen zusätzlich zu den (oben genannten) bisherigen Massnahmen mehrere Empfehlungen der GPK-S bei ihren regelmässigen Aktivitäten zur Führung und Beaufsichtigung der Unternehmen berücksichtigen werden. Die *Elemente von strategischer Bedeutung* sollen regelmässiger und proaktiver mit den Unternehmen thematisiert werden (Empfehlung 5), ebenso wie die *Zielkonflikte*, mit denen die Unternehmen konfrontiert sind (Empfehlung 6). Die Eignerstellen werden darauf achten, dass *informelle Kontakte zu den Unternehmen* nur zurückhaltend aufgenommen werden und nicht die formellen Gespräche ersetzen (Empfehlung 9). Die RM- und CS-Systeme sollen *regelmässig einem Audit unterzogen* und die Ergebnisse der Audits mit den Unternehmen besprochen werden (Empfehlung 10). Den *wichtigsten Tochtergesellschaften* und deren finanzieller Transparenz soll besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden (Empfehlung 12) und allfällige Probleme im Zusammenhang mit der *organisatorischen Struktur der Tochtergesellschaften* sollen mit den Unternehmen besprochen werden (Empfehlung 11). Im Weiteren sollen die *sektorspezifischen Aufsichtsbehörden* zur frühzeitigen Meldung von Problemen ermutigt und zudem vor den Quartalsgesprächen konsultiert werden (Empfehlung 14). Diese Behörden haben ausserdem die Möglichkeit, sich an die Eignerstellen zu wenden, falls es *Probleme beim Zugang zu den Informationen der Unternehmen* gibt (Empfehlung 15).

Mit diesen Massnahmen sollte es nach Ansicht der GPK-S möglich sein, Fälle wie jenen bei PostAuto zu verhindern oder zumindest sicherzustellen, dass solche Fälle frühzeitig erkannt werden und dann angemessen auf sie reagiert werden kann.

Abgelehnte, teilweise umgesetzte und hängige Empfehlungen

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat ihrem Ersuchen, eine *eingehende Untersuchung der unrechtmässigen Buchungspraktiken bei PostAuto vor 2007* in Auftrag zu geben, keine Folge gibt (Empfehlung 2). Sie bedauert, dass es nicht möglich ist, die damaligen Vorgänge zu rekonstruieren, kann die Gründe dafür aber zu einem gewissen Grad nachvollziehen. Sie verzichtet darauf, auf dieser Empfehlung zu beharren. Diese Situation zeigt allerdings einmal mehr, wie wichtig es ist, dass sich die bundesnahen Unternehmen an die Archivierungspflicht halten (siehe unten).

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat in seinem ausstehenden Bericht in Erfüllung des Postulats 19.4385, welches eine Gesamtbilanz der PostAuto-Affäre verlangt, eine *eingehende Analyse der Finanzflüsse zwischen der PostAuto Schweiz AG und deren früherer Tochter CarPostal France* vornehmen wird (Empfehlung 3). Sie wird zu gegebener Zeit Kenntnis von den Ergebnissen dieser Analyse nehmen.

Die GPK-S sieht noch Verbesserungspotenzial bei der *Zusammenarbeit zwischen den Eignerstellen und den mit der sektorspezifischen Aufsicht betrauten Bundesämtern* (z. B. BAV, BAKOM, BAZL). Für die Kommission ist klar, dass die verschiedenen Rollen des Bundes gegenüber den Unternehmen (Eigner und sektorspezifische Aufsichtsbehörde) streng voneinander getrennt sein müssen. In ihren Augen stellt dies aber kein Hindernis für einen regelmässigen, direkten Austausch der betreffenden Bundesstellen dar. Die GPK-S ersucht die Eignerstellen, bei der Erneuerung der strategischen Ziele der bundesnahen Unternehmen künftig systematisch zu prüfen, ob die für die sektorspezifische Aufsicht zuständigen Bundesämter konsultiert werden sollten (Empfehlung 7). Sie ist ausserdem der Ansicht, dass eine punktuelle Beteiligung dieser Ämter an den Gesprächen zur Vorbereitung der Quartalsgespräche möglich sein muss (Empfehlung 14). Sie erachtet es zudem als wesentlich, dass die Eignerstellen die Feststellungen und Beschlüsse der unabhängigen Aufsichts- und Regulierungsbehörden (wie WEKO und PostCom) berücksichtigen und nötigenfalls in den Gesprächen mit den Unternehmen thematisieren (Empfehlung 14).

Des Weiteren bedarf es nach Ansicht der GPK-S noch deutlicher Verbesserung bei der *Archivierung in den bundesnahen Unternehmen* (Empfehlung 8). Sie hält fest, dass die Auffassungen und Praktiken in diesem Bereich stark voneinander abweichen und das BAR seine gesetzliche Aufsicht über die Unternehmen nur sehr begrenzt wahrnimmt. Die Kommission erachtet es als unerlässlich, dass die entsprechende Verordnung (VBGA) schnellstmöglich revidiert wird, um klarer zu definieren, bis zu welchem Grad das Archivierungsrecht auf die bundesnahen Unternehmen anwendbar ist. Sie erwartet, dass sich alle Beteiligten – sobald diese Klärung erfolgt ist – auf gemeinsame Standards und Verfahren einigen und dass jedes Unternehmen eine Archivierungsvereinbarung mit dem BAR abschliesst. Die GPK-S behält es sich vor, vom Bundesrat die Festlegung eines spezifischen strategischen Ziels betreffend die Archivierung zu verlangen, sollte es in den kommenden Jahren zu keiner Verbesserung kommen. Sie hat beschlossen, diesen Aspekt in einem gesonderten Dossier weiterzuverfolgen. Sie wird sich in rund zwei Jahren über den Stand der Arbeiten informieren.

Im Zusammenhang mit den internen Aufsichtsinstrumenten der Unternehmen (Empfehlung 10) wünscht die GPK-S, dass die Zielerreichungsberichte des Bundesrates zuhanden des Parlaments *systematischer Auskunft geben über die grössten Risiken jedes Unternehmens und über die vom Eigner als wichtig erachteten Erkenntnisse des CMS*.

Bei den Tochtergesellschaften (Empfehlung 12) ist die GPK-S der Ansicht, dass die *strategischen Ziele für Swisscom betreffend die Unternehmensaktivität in Italien* der Präzisierung bedürfen. Sie ersucht den Bundesrat, bei der nächsten Erneuerung der strategischen Ziele von Swisscom die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen.

Im Weiteren geht die Kommission davon aus, dass der Bundesrat die rechtlichen Grundlagen für die Auskunftspflicht ergänzt, sollte es künftig Probleme beim *Zugang einer sektorspezifischen Aufsichtsbehörde zu den Informationen eines bundesnahen Unternehmens* geben (Empfehlung 15). Sie erwartet zudem, dass allfällige Schwierigkeiten dem Bund auch über das CM-System signalisiert werden.

Schliesslich ist die GPK-S zur Auffassung gelangt, dass der Bundesrat überzeugend begründet hat, weshalb er einige Elemente ihrer Empfehlungen ablehnt. Dies gilt insbesondere für die *Auswahl der an den Gesprächen mit den Unternehmen zu traktandierenden strategischen Themen* (Empfehlung 5), die *vorherige Priorisierung der strategischen Ziele* der Unternehmen (Empfehlung 6), das Hinzufügen eines strategischen Ziels zum *internen Kontrollsystem* (Empfehlung 10), den Erlass von *Weisungen zu den Führungsstrukturen in den Tochtergesellschaften* (Empfehlung 11), die Erstellung einer *Liste der Tochtergesellschaften von strategischer Bedeutung* (Empfehlung 12), die Einführung *detaillierter Verfahren in Krisensituationen* (Empfehlung 13), die Aufnahme der *von den sektorspezifischen Aufsichtsbehörden übermittelten Informationen* in die Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele (Empfehlung 14) und das Hinzufügen eines strategischen Ziels zur *Information der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden durch die Unternehmen* (Empfehlung 15). Die Kommission verzichtet auf weitere Abklärungen zu diesen Punkten.

Sonstige Erwägungen der GPK-S

Die GPK-S hat im Zusammenhang mit ihrer Empfehlung 1 die Frage der früheren strategischen Ziele der Post bezüglich der Gewinnerwirtschaftung durch PostAuto vertieft. In ihrem Bericht von 2019 war sie zum Schluss gekommen, dass das Unternehmen in dieser Hinsicht während mehrerer Jahre mit einem Zielkonflikt konfrontiert war.

Die Kommission hält auch nach Prüfung der Erläuterungen des Bundesrates an dieser Auffassung fest. In ihren Augen waren die strategischen Ziele der Post zwischen 2010 und 2020 in diesem Punkt nicht klar genug und bestand für das Unternehmen tatsächlich ein Zielkonflikt. Sie ist der Ansicht, dass der Bundesrat die Anpassung der strategischen Ziele der Post im Jahr 2013 hätte nutzen sollen, um die Finanzziele von PostAuto zu präzisieren. Die GPK-S erachtet die Erklärungen des Bundesrates zu diesem Punkt als wenig klar. Sie ist allerdings der Meinung, dass es dank der Massnahmen, die nach der PostAuto-Affäre ergriffen wurden (namentlich im Zusammenhang mit den Empfehlungen 6, 9 und 10), nicht mehr zu einem solchen Fall kommen sollte.

5.2 Weiteres Vorgehen

Mit dem vorliegenden Bericht schliesst die GPK-S ihre PostAuto-Inspektion ab. Sie ersucht den Bundesrat, ihre Erwägungen und Aufforderungen aus diesem Bericht zu berücksichtigen. Die Umsetzung ihrer Empfehlungen wird sie in rund drei Jahren im Rahmen einer Nachkontrolle bilanzieren. Sie wird sich dabei auf die Umsetzung der verschiedenen vom Bundesrat angekündigten Massnahmen durch die Eignerstellen und auf die Empfehlungen mit offenem Handlungsbedarf konzentrieren. Betreffend

die Umsetzung der Empfehlung zur Archivierung (Empfehlung 8) wird sie spätestens in zwei Jahren eine gesonderte Standortbestimmung vornehmen.

Wie in der Einleitung (siehe Kap. 2) erwähnt, behält die GPK-S es sich vor, ihre Beurteilung der Umsetzung verschiedener Empfehlungen auf der Grundlage ihrer laufenden Abklärungen zur Governance der RUAG MRO zu ergänzen. Das Verwaltungsstrafverfahren von fedpol zur PostAuto-Affäre wird sie gesondert beurteilen (siehe Kap. 1.2).

Parallel zu ihrer PostAuto-Inspektion befasste sich die GPK-S in den letzten Jahren mit verschiedenen weiteren Aspekten der Corporate Governance des Bundes (siehe Kap. 2), namentlich im Rahmen ihrer Inspektionen über die Unabhängigkeit der Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung¹⁷⁰ und über die Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen¹⁷¹. Sie nahm zudem Kenntnis von verschiedenen zusätzlichen Corporate-Governance-Massnahmen des Bundesrates, die über ihre Empfehlungen hinausgehen.¹⁷² Die Kommission plant für 2026 mit der EFV eine allgemeine Standortbestimmung zum Thema Corporate Governance. Sie möchte in diesem Rahmen mit der EFV die Umsetzung der in den letzten Jahren ergriffenen Massnahmen, die aktuellen Herausforderungen und die Zukunftsaussichten behandeln.

¹⁷⁰ Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung: Stand der Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S, Bericht der GPK-S vom 21.10.2022 (BBl 2022 2979).

¹⁷¹ Nachkontrolle: Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen, Kurzbericht der GPK-S vom 5.7.2024 (BBl 2024 1839)

¹⁷² So beschloss der Bundesrat 2021, alle acht Jahre eine eingehende Prüfung der Eigenstrategie jedes Unternehmens und sowie der Einhaltung der Corporate-Governance-Leitsätze durch die Unternehmen vorzunehmen. Zudem wurden unter der Leitung der EFV regelmässige Fachgespräche der Eignerstellen über Corporate-Governance-Themen ins Leben gerufen. Im Weiteren wurden die Ressourcen der Eignerstellen (UVEK, VBS, EFV) für die Corporate Governance erhöht oder neu zugeordnet.

10. Oktober 2025

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S):

Der Präsident: Charles Juillard

Die Präsidentin der Subkommission
EDI/UVEK: Heidi Z'graggen

Die Sekretärin der GPK und der GPDel:
Ursina Jud Huwiler

Der Sekretär der Subkommission
EDI/UVEK: Nicolas Gschwind

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
ARPV	Verordnung vom 16.10.2024 über die Abgeltung und die Rechnungslegung im regionalen Personenverkehr (SR 745.16)
BA	Bundesanwaltschaft
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBl	Bundesblatt
BGA	Bundesgesetz vom 26.6.1998 über die Archivierung (SR 152.1)
BGer	Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
BLS	BLS AG, Transportunternehmen
BStGer	Bundesstrafgericht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CMS	<i>Compliance-Management-System</i>
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
EBG	Eisenbahngesetz vom 20.12.1957 (SR 742.101)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FKG	Bundesgesetz vom 28.6.1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz)SR 614.0)
FMG	Fernmeldegesetz vom 30.4.1997 (SR 784.10)
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS-UVEK	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
GS-VBS	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
IKS	Internes Kontrollsystem

ISG	Bundesgesetz vom 18.12.2020 über die Informationssicherheit beim Bund (SR 128)
Kap.	Kapitel
MAA	<i>Military Aviation Authority</i> , Militärluftfahrtbehörde
METAS	Eidgenössisches Institut für Metrologie
Mo.	Motion
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: ¹ Obligationenrecht (SR 220)
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PBG	Bundesgesetz vom 20.3.2009 über die Personenbeförderung (SR 745.1)
PG	Postgesetz vom 17.12.2010 (SR 783.0)
Po.	Postulat
PostCom	Eidgenössische Postkommission
PUBLICA	Pensionskasse des Bundes
RAG	Bundesgesetz vom 16.12.2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz; SR 221.302)
RailCom	Kommission für den Eisenbahnverkehr
RKV	Verordnung des UVEK vom 18.1.2011 über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (SR 742.221), <i>aufgehoben am 1.1.2025</i>
RM-System	Risikomanagement-System
RPV	Regionaler Personenverkehr
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (SR 172.010.1)
SBB	SBB AG, Transportunternehmen
SEPOS	Staatssekretariat für Sicherheitspolitik
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBGA	Verordnung vom 8.9.1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsverordnung; SR 152.11)
VBL	Verkehrsbetriebe Luzern AG
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VStrR	Bundesgesetz vom 22.3.1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0)
WEKO	Wettbewerbskommission

Seit 2020 vom Bundesrat für die bundesnahen Unternehmen ermittelte wichtigste Zielkonflikte

Auszug aus dem Schreiben des Bundesrates vom 7. Juni 2024 an die GPK-S

SBB

«Der Bundesrat erwartet von der SBB einen Gewinn, welcher mittelfristig die Finanzierung der Investitionen erlaubt. Weiter erwartet er von der SBB eine Senkung der verzinslichen Nettoverschuldung bis spätestens 2030 auf maximal 6,5 x EBITDA.

Die SBB verfügt im Vergleich zu anderen Unternehmen über einen kleineren Spielraum bei der Priorisierung von Investitionen sowie bei der Gewinnerzielung. Ist der über den BIF finanzierte Ausbau der Infrastruktur einmal erreicht, erwartet die Politik, dass auch das Angebot rasch ausgebaut wird, was hohe Folgeinvestitionen bei der SBB erfordert, die zumindest zu Beginn oft nicht rentieren. Die in der Kompetenz von Alliance SwissPass liegenden Tarifierhöhungen sind dagegen oft politisch umstritten. Ausserdem agiert die SBB auch in Geschäftsbereichen, in welchen aus regulatorischen Gründen keine Gewinne erzielt werden können (z. B. RPV). Mit der Vorlage des Bundesrates zur nachhaltigen Finanzierung der SBB soll auch die finanzielle Situation der SBB nachhaltig stabilisiert werden.»

Post

«Die Grundversorgung ist landesweit in guter Qualität, zu angemessenen Preisen sowie eigenwirtschaftlich zu erbringen. Die deutlichen Mengenrückgänge im Kerngeschäft, aber auch die in den vergangenen Jahren vom Parlament beschlossenen Verschärfungen der Grundversorgungsvorgaben (Anpassung der Erreichbarkeitsvorgaben per 2019, Mittagzustellung von Zeitungen und Hauszustellung per 2021) erhöhen die Kosten der Grundversorgung und schränken den unternehmerischen Handlungsspielraum der Post weiter ein. Zudem verfügt die Post mit dem Hypothekar- und Kreditverbot über ein eingeschränktes Geschäftsmodell bei PostFinance.

Damit sie die Grundversorgung auch längerfristig eigenwirtschaftlich finanzieren kann, begegnet die Post diesen Entwicklungen mit ihrer Strategie «Post von morgen», welche Preis- und Effizienzmassnahmen, organisches und anorganisches Wachstum in der Güterlogistik und bei den elektronischen Kommunikationsdienstleistungen sowie die die Öffnung des Poststellennetzes für Dritte vorsieht. Dies Transformation der Post, insbesondere die Unternehmenskäufe, werden von der Öffentlichkeit und der Politik zunehmend kritisch verfolgt. In der Frühlingssession 2024 wurde in diesem Zusammenhang die Motion 21.4595 (NR Thomas Rechsteiner, Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrages halten) an den Bundesrat überwiesen. Darin werden Gesetzesänderungen verlangt, damit Akquisitionen ausserhalb des Leistungsauftrages der Post dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden müssen.

Im Übrigen wird sich der Bundesrat demnächst mit der Weiterentwicklung der Grundversorgung Post befassen.»

Swisscom

«Mit der Übernahme von Vodafone Italia verändert sich die Positionierung der Swisscom. In Zukunft wird die Unternehmung fast die Hälfte ihres Umsatzes im Ausland erzielen. Verläuft dieses Geschäft erfolgreich, baut sich die Swisscom finanziellen Spielraum auf, der potenziell für weitere Akquisitionen im Ausland eingesetzt werden könnte. Das Spannungsfeld zwischen den Interessen des Bundes, die auf die Leistungserbringung in der Schweiz ausgerichtet sind, und den Interessen der privaten Aktionäre, die auf eine Erhöhung des Werts der Unternehmung zielen, würde in der Folge immer grösser. Die Akquisition in Italien wurde an den Eignerggesprächen und im Bundesrat besprochen. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass die Transaktion den strategischen Zielen nicht entgegensteht.

Im Weiteren sind die Erwartungen an den Glasfaserausbau hoch und gehen über das hinaus, was die Swisscom im Rahmen des Infrastrukturwettbewerbs baut. Die Netzausbastrategie ist Gegenstand der Eignerggespräche. Der Bundesrat hat bei der Festlegung der strategischen Ziele am Grundsatz festgehalten, dass der Netzausbau im Wettbewerb erfolgt.»

Skyguide

«Der Bundesrat erwartet von Skyguide in seinen strategischen Zielen ein ausgeglichenes Ergebnis und fordert, dass sie ihren Auftrag auf qualitativ hochstehende Weise erfüllt. Für Skyguide wird es immer schwieriger, im Bereich der zivilen Flugsicherung ihre Kosten über die Gebühren zu decken. Die finanzielle Situation von Skyguide wird an den Eignerggesprächen thematisiert und von den Eignerstellen regelmässig überprüft. Damit setzen die Eignerstellen auch eine Empfehlung der EFK um (EFK-23130).»

*RUAG MRO*¹⁷³

«Der Bundesrat erwartet von der RUAG MRO, dass sie gegenüber der Schweizer Armee als Hauptkunden bedarfs- und termingerechte, kostenoptimierte, hochstehende und robuste Leistungen erbringt und eine Rentabilität ausweist, die zum Erhalt der Fähigkeiten und für die Unternehmensentwicklung notwendig sind. Zudem werden eine Reihe von Rahmenbedingungen zur Leistungserbringung, wie der angemessenen Berücksichtigung regionaler Interessen, aufgestellt. Falls Spannungsfelder aus diesen Zielvorgaben entstehen, werden diese regelmässig an den Eignerggesprächen thematisiert. Zudem sind die Rollen von RUAG MRO (Leistungserbringer), Armee (Bedarfs-träger), armasuisse (Besteller) und GS-VBS Eignerstelle) klar abgegrenzt und es bestehen institutionalisierte Gremien und Entscheidungsprozesse für den Interessenabgleich.»

¹⁷³ Anmerkung der GPK-S: Diese Passage stammt aus der Zeit vor der Aufdeckung der Probleme bei RUAG MRO.