

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung des Risikomanagements

Die Schweizerische Post

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18527.915.00414
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	10
Key facts	13
1 Auftrag und Vorgehen	16
1.1 Ausgangslage	16
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	17
1.5 Schlussbesprechung	17
2 Fallstudien: Risikomanagement bei PostAuto Frankreich und Liechtenstein	18
2.1 CarPostal France wurde zu lange zu positiv eingeschätzt	19
2.2 PostAuto Liechtenstein gilt nicht als eigenständige Risikoeinheit	22
3 Risikomanagement: Die Eigenerperspektive	24
3.1 Der Eigner gibt wenig Vorgaben zum Risikomanagement	24
3.2 Das UVEK führt die Post nicht als eigenständige Risikoeinheit	26
3.3 Der Eigner hat Einsicht in die Konzern-Risikoberichte	26
4 Risikomanagement: Die Post-Perspektive	27
4.1 Die Risikostrategie sollte weiter vertieft werden	28
4.2 Der Konzernbereich PostAuto stützt die Risikoidentifikation zu wenig breit ab	30
4.3 Es existiert keine Rapportierung aller Risikodimensionen in einer Übersicht	31
4.4 Die Massnahmen zur Risikobewirtschaftung sind zu unverbindlich definiert	34
4.5 Die Risikokommunikation ist nicht adressatengerecht	34
4.6 Die Auslandsgesellschaften sollten stärker im Fokus von Compliance, Interner Revision und Risikomanagement stehen	35
Anhang 1: Rechtsgrundlagen, parlamentarische Vorstösse und Berichte	37
Anhang 2: Abkürzungen	39

Prüfung des Risikomanagements

Die Schweizerische Post

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte von Mai bis September 2018 das Risikomanagement der Post. Der allgemeine Teil des Prüfauftrags beurteilte die Frage, ob der Bund als Eigner geeignete Anforderungen an das Risikomanagement stellt und die Post diese erfüllt. Anhand der beiden Fallstudien PostAuto Frankreich und Liechtenstein prüfte die EFK in einem spezifischen Teil, ob die Post in diesen beiden Gesellschaften ihre Risiken stufengerecht einschätzt, bewirtschaftet und kommuniziert.¹ In Lyon und Vaduz fanden auch Besuche vor Ort statt. Die Gesamtheit der Auslandsrisiken der Post wurde nicht geprüft und diese beiden Fallstudien sind daher nicht repräsentativ.

Der Bundesrat verlangt von der Post ein modernes Risikomanagement und will über die wesentlichen Unternehmensrisiken informiert werden.² Als Konsequenz seines Public-Corporate-Governance-Ansatzes nimmt der Eigner aber wenig Einfluss auf das konkrete Risikomanagement der Post.

Die Post betreibt ein finanztechnisches Risikomanagement und quantifiziert ihre Risiken bzw. Chancen als Abweichungen vom geplanten EBIT (dem Gewinn vor Steuern und Zinsen). Bei Risiken, für welche in früheren Perioden bereits Rückstellungen gebildet wurden, wird nur noch das Restrisiko abgebildet.

Das Risikomanagement der Post orientiert sich primär an der Risikotragfähigkeit des Eigenkapitals. Die aktuell geltende Risikostrategie des Konzerns bzw. der einzelnen Konzernbereiche ist zu wenig explizit formuliert. Sie sollte sich aus der Unternehmensstrategie bzw. aus den strategischen Zielen des Bundesrates ableiten.

Die EFK empfiehlt dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) eine periodische Wirksamkeitsprüfung des Risikomanagements der Post durchzuführen beziehungsweise durchführen zu lassen. Das UVEK und die EFV sind mit dieser Empfehlung nicht einverstanden. Die EFK nimmt dies zur Kenntnis und wird die Thematik auf anderer Ebene aufgreifen.

Die Sicherstellung eines wirksamen Risikomanagementsystems liegt in der Verantwortung des Verwaltungsrats

Formal gesehen ist im Risikomanagement der Post alles vorhanden. Die Rolle des Konzernrisikomanagements bei der Beurteilung von wichtigen Einzelinvestitionsanträgen und bei Grossprojekten ist positiv zu werten.

¹ Der Umsatz von Frankreich und Liechtenstein beträgt 17 % vom Umsatz des Konzernbereichs PostAuto und 2 % vom Gesamtumsatz der Post.

² Strategisches Ziel Nummer 2.7 des Bundesrates für die Post (Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Post AG 2017–2020). Der Bundesrat verlangt eine Orientierung am Risikomanagement-Standard von ISO 31000.

Die Risikoberichte sind sehr finanztechnisch und wenig adressatengerecht. Es stellt sich die Frage, ob die Risikoberichte in dieser Form ihre Funktion als Führungs- und Frühwarninstrument erfüllen können.

Zum Prüfungszeitpunkt nahmen die für den Verwaltungsrat und die Konzernleitung relevanten Aspekte wie Risikostrategie (Risikoappetit und -tragfähigkeit), Risikokultur (die weichen Faktoren) und Risikokommunikation (postintern und an den Eigner) im Reglement Konzernrisikomanagement zu wenig Platz ein. Seitdem hat der Verwaltungsrat der Post am 27. November 2018 mehrere Verbesserungen mit Gültigkeit per 1. Januar 2019 bewilligt. Das überarbeitete Reglement war jedoch nicht mehr Gegenstand der Prüfung.

Das Konzernrisikomanagement wurde bis anhin durch das strategische Konzerncontrolling geführt und ist neu ab dem 1. Februar 2019 direkt dem Leiter Finanzen des Konzerns (CFO) unterstellt. Nach Ansicht der EFK kann auch diese neue, organisatorische Unterstellung die notwendige Unabhängigkeit beeinträchtigen. Die CRO-Funktion sollte über freien Zugang zum Verwaltungsratsausschuss «Audit, Risk & Compliance» verfügen und nicht in Personalunion durch den CFO wahrgenommen werden.

Die Post hat ihr PostAuto-Engagement in Frankreich über die letzten Jahre zu positiv eingeschätzt

Die Rentabilität von CarPostal France war aufgrund der Aufbaukosten bereits in den Anfängen negativ. Mit 19 Millionen Franken Kapitalerhöhungen und 57 Millionen Franken Schulden beim Mutterkonzern ist ein «Return on Investment» des Frankreichgeschäfts schwierig zu erreichen. Die kleinen Gewinne von CarPostal France konnten in den vergangenen Jahren nur dank einer Sanierung mittels 25 Millionen Franken erfolgsrelevant verbuchten Forderungsverzichten des Konzerns erzielt werden. CarPostal France wurde im Risikobericht auf Stufe Konzern noch bis Ende 2017 als «Chance» anstatt als Risiko eingeschätzt. Die Risikobeurteilung wurde nicht direkt durch das Management vor Ort vorgenommen.

Mit der angekündigten Prüfung eines geordneten Ausstiegs inklusive der Option eines Verkaufs von CarPostal France stellen sich neue Risiken, die aufgrund der halbjährlichen Erstellung des Risikoberichts noch keinen Niederschlag im Risikomanagement der Post gefunden haben. Die EFK ist der Meinung, dass ein Portfolio-Zerfall droht, da die Besteller bei einer Gesellschaft, welche den Ausstieg aus Frankreich prüft, ihre Verträge eventuell nicht mehr erneuern wollen. CarPostal France bzw. PostAuto Schweiz haben für die Exit-Kosten bis jetzt noch keine Rückstellungen getätigt. Die Post geht davon aus, dass die Aktiven im Wert von 124 Millionen Franken werthaltig sind und die Schulden übersteigen. Ein Personalabbau (v. a. in der Frankreich-Zentrale in Lyon mit ungefähr 60 Mitarbeitenden) kann nach Einschätzung der EFK aber ebenfalls zu noch nicht berücksichtigten Zusatzkosten führen, falls ein potenzieller Käufer die nicht operativen Teile nicht übernehmen will. Die Post will das Frankreichgeschäft nur als Ganzes verkaufen.

Es stellt sich die Frage, ob das strategische Ziel Nummer 5 des Bundesrates, welches verlangt, dass Kooperationen und Beteiligungen (v. a. auch im Ausland) eng zu führen sind und dem Risikomanagement spezielle Beachtung zu schenken ist, für CarPostal France tatsächlich erreicht ist.

Das UVEK führt die Post nicht als eigenständige Risikoeinheit

Die Risiken der Post werden vom UVEK nur generisch (unter dem Titel «Risiken der mangelhaften Steuerung von bundesnahen Unternehmen») ins Risikomanagement Bund übernommen. Dabei fasst das UVEK alle Unternehmen in seinem Verantwortungsbereich in einem Risikoblatt zusammen. Für das Risikoreporting 2018 hat das UVEK hier bereits Verbesserungen initiiert.

Weder das UVEK noch die Finanzverwaltung haben die bedingte Aussagekraft des Kapitels Risikomanagement in der Berichterstattung 2017 zu den Strategischen Zielen des Bundesrates 2017–2020 der Post moniert.

Audit de la gestion des risques

La Poste Suisse

L'essentiel en bref

De mai à septembre 2018, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la gestion des risques de La Poste Suisse SA (ci-après « la Poste »). La partie générale de l'audit a évalué si la Confédération, en sa qualité de propriétaire, fixe des exigences appropriées en matière de gestion des risques et si la Poste les remplit. Dans une partie sur deux cas particuliers, CarPostal France et Liechtenstein, le CDF a vérifié si la Poste apprécie, gère et communique correctement les risques pesant sur ces deux sociétés¹. Des visites ont aussi eu lieu sur place, à Lyon et à Vaduz. L'audit n'a pas porté sur l'ensemble des risques auxquels la Poste s'expose à l'étranger, de sorte que les deux cas étudiés ne sont pas représentatifs.

Le Conseil fédéral exige de la Poste une gestion des risques moderne et entend être informé des principaux risques encourus². Toutefois, du fait de son approche de gouvernement d'entreprise publique, le propriétaire a peu d'influence sur la gestion concrète des risques de la Poste.

La Poste pratique une gestion axée sur les risques financiers, quantifiant ainsi ses risques et ses chances comme des écarts par rapport à la valeur EBIT (bénéfice avant impôts et intérêts). Dans le cas de risques pour lesquels des provisions ont déjà été constituées précédemment, seul le risque résiduel est notifié.

La gestion des risques de la Poste s'oriente en première ligne sur sa capacité à les supporter grâce à ses fonds propres. La stratégie en matière de risques actuellement appliquée au groupe et à ses filiales est trop peu explicite. Elle devrait émaner de la stratégie d'entreprise et des objectifs stratégiques du Conseil fédéral.

Le CDF recommande au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), en collaboration avec l'Administration fédérale des finances (AFF), de procéder ou de faire procéder à un examen périodique de l'efficacité de la gestion des risques de la Poste. Le DETEC et l'AFF ne sont pas d'accord avec cette recommandation. Le CDF en prend acte et abordera la question à un autre niveau.

Il incombe au conseil d'administration de garantir un système de gestion des risques efficace

Du point de vue formel, la gestion des risques de la Poste contient tout ce qu'il faut. La gestion des risques du groupe joue un rôle positif dans l'évaluation des demandes d'investissement importantes et lors de grands projets.

Les rapports sur les risques sont très techniques et peu adaptés à leurs destinataires. On peut donc se demander si, sous cette forme, ils remplissent leur fonction d'instrument de conduite et de détection précoce.

¹ Le chiffre d'affaires réalisé en France et au Liechtenstein représente 17 % du chiffre d'affaires de la filiale CarPostal et 2 % du chiffre d'affaires global de la Poste.

² Objectif stratégique n° 2.7 du Conseil fédéral pour la Poste (Objectifs stratégiques assignés à La Poste Suisse SA par le Conseil fédéral pour les années 2017 à 2020). Le Conseil fédéral exige que la gestion des risques se base sur la norme ISO 31000.

Au moment de l'audit, le règlement sur la gestion des risques du groupe ne tenait pas assez compte d'aspects pertinents pour le conseil d'administration et la direction du groupe, tels que la stratégie en matière de risques (propension à prendre des risques et capacité à les supporter), la culture du risque (facteurs non quantifiables) et la communication sur les risques (interne à la Poste et destinée au propriétaire). Depuis lors, le conseil d'administration de la Poste y a apporté plusieurs améliorations le 27 novembre 2018 valables au 1^{er} janvier 2019. Toutefois, l'audit ne portait plus sur le règlement révisé.

Jusqu'ici la gestion des risques du groupe était assurée par le controlling stratégique du groupe. Depuis le 1^{er} février 2019, elle dépend directement du directeur financier (*Chief Financial Officer, CFO*). Le CDF estime que cette nouvelle subordination organisationnelle peut aussi compromettre l'indépendance nécessaire de cette fonction. Le directeur des risques (*Chief Risk Officer, CRO*) devrait avoir le libre accès au comité «Audit, Risk & Compliance» du conseil d'administration, de sorte que cette fonction ne devrait pas être assumée par le CFO (cumul des fonctions).

Ces dernières années, la Poste a évalué trop positivement son engagement en France avec CarPostal

En raison des coûts de déploiement, la rentabilité de CarPostal France était négative dès le départ. Un retour sur investissement des activités menées en France sera difficile à réaliser, vu les 19 millions de francs d'augmentation de capital et les 57 millions de francs de dettes contractées auprès de la maison mère. Dans le passé, les faibles bénéfices de CarPostal France n'ont pu être obtenus que grâce à un assainissement, le groupe ayant renoncé à 25 millions de francs de créances, ce qui a eu un effet positif dans le compte de résultats. Dans le rapport du groupe sur les risques, CarPostal France était encore évalué jusqu'à fin 2017 comme représentant une « chance » plutôt qu'un risque, mais cette évaluation n'a pas été réalisée directement par l'équipe managériale sur place.

L'examen annoncé d'une sortie programmée, incluant la vente potentielle de CarPostal France, implique de nouveaux risques qui ne sont pas encore répercutés dans la gestion des risques de la Poste, au vu de la rédaction semestrielle du rapport sur les risques. Le CDF estime que le portefeuille pourrait s'effondrer étant donné que les clients risquent de ne plus vouloir renouveler leurs contrats dans le cas d'une société qui envisage de quitter la France. Jusqu'à présent, ni CarPostal France ni CarPostal Suisse n'ont constitué de provisions pour couvrir les coûts de cette sortie. La Poste part du principe que les actifs équivalant à 124 millions de francs ont de la valeur et dépassent le montant des dettes. De l'avis du CDF, une réduction des effectifs (surtout dans la centrale française qui emploie environ 60 personnes à Lyon) peut entraîner des coûts supplémentaires qui ne sont pas encore pris en compte, si un acheteur potentiel ne souhaite pas reprendre les parties opérationnelles. La Poste, quant à elle, n'entend vendre l'entreprise française que comme un tout.

On peut se demander si l'objectif stratégique n° 5 du Conseil fédéral, qui veut que les coopérations et prises de participation (surtout à l'étranger) soient suivies de près et, en particulier, tiennent compte des risques, est vraiment atteint dans le cas de CarPostal France.

Le DETEC ne dirige pas la Poste comme une entité de risque autonome

Le DETEC n'intègre les risques encourus par la Poste que de manière générique dans la gestion des risques de la Confédération (sous le titre « Risques d'un pilotage lacunaire des entreprises fédérales »). Il regroupe toutes les entreprises relevant de sa responsabilité dans une seule fiche de risques. Le DETEC a déjà pris des mesures d'amélioration pour le rapport sur les risques de 2018.

Ni le DETEC ni l'Administration fédérale des finances ont critiqué la pertinence limitée du chapitre sur la gestion des risques dans le rapport de 2017 sur les objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral pour la période 2017–2020 de la Poste.

Texte original en allemand

Gestione dei rischi

La Posta Svizzera

L'essenziale in breve

Da maggio a settembre del 2018 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato la gestione dei rischi de La Posta Svizzera SA (di seguito: la Posta). Nella parte generale del mandato di verifica si è valutato se la Confederazione, in qualità di proprietaria, stabilisce requisiti pertinenti in materia di gestione dei rischi e se la Posta li soddisfa. In una parte dedicata a due casi specifici, ovvero Autopostale Francia e Liechtenstein, il CDF ha verificato se la Posta valuta, gestisce e comunica i propri rischi legati a queste due società tenendo conto di tutti i livelli.¹ Sono state effettuate anche visite in loco a Lione e a Vaduz. Non è stato verificato l'insieme dei rischi a cui si espone la Posta all'estero e quindi i due casi presi in esame non sono rappresentativi.

Il Consiglio federale esige dalla Posta una gestione dei rischi moderna e chiede di essere informato sui principali rischi imprenditoriali.² Come conseguenza del suo approccio di Public Corporate Governance, la Confederazione in qualità di proprietaria esercita un'influenza limitata sulla gestione concreta dei rischi della Posta.

La Posta opera una gestione incentrata sui rischi finanziari e quantifica i suoi rischi e le sue opportunità sotto forma di scostamenti rispetto al valore EBIT previsto (utile prima delle imposte e degli interessi). Per quanto concerne i rischi, per i quali sono già stati costituiti in precedenza accantonamenti, viene indicato solo il rischio residuo.

La gestione dei rischi della Posta si basa essenzialmente sulla sua capacità di farsene carico grazie al capitale proprio. La strategia di gestione dei rischi attualmente applicata dal gruppo e dalle singole unità del gruppo non è formulata in modo sufficientemente esplicito. Dovrebbe scaturire dalla strategia aziendale e dagli obiettivi strategici del Consiglio federale.

Il CDF raccomanda al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), in collaborazione con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), di eseguire o far eseguire una verifica periodica dell'efficacia relativa alla gestione dei rischi della Posta. Il DATEC e l'AFF non sono d'accordo con questa raccomandazione. Il CDF ne prende atto e affronterà la questione a un altro livello.

Spetta al consiglio di amministrazione garantire un sistema di gestione dei rischi efficace

Dal punto di vista formale, la gestione dei rischi della Posta racchiude in sé tutto ciò che occorre. Va valutato in modo positivo il ruolo della gestione dei rischi del gruppo nella valutazione di importanti richieste di investimento e nel caso dei grandi progetti.

I rapporti sui rischi sono molto tecnici e poco adatti ai destinatari. Ci si chiede dunque se, in questa forma, essi adempiano la loro funzione di strumento di gestione e di allerta precoce.

¹ La cifra d'affari in Francia e nel Liechtenstein rappresenta il 17 per cento della cifra d'affari dell'unità del gruppo Autopostale e il 2 per cento della cifra d'affari complessiva della Posta.

² Obiettivo strategico numero 2.7 definito dal Consiglio federale per la Posta (Obiettivi strategici 2017–2020 definiti dal Consiglio federale per La Posta Svizzera SA). Il Consiglio federale esige che la gestione dei rischi si basi sulla norma ISO 31000.

Al momento della verifica, il regolamento concernente la gestione dei rischi del gruppo non teneva sufficientemente conto di alcuni aspetti importanti per il consiglio di amministrazione e la direzione del gruppo come la strategia in materia di rischi (propensione al rischio e capacità di rischio), la cultura del rischio (fattori «soft») e la comunicazione dei rischi (interna alla Posta e nei confronti del proprietario). Da allora, il 27 novembre 2018 il consiglio di amministrazione della Posta ha approvato diverse misure di miglioramento valide dal 1° gennaio 2019. Il regolamento riveduto, tuttavia, non era più oggetto della verifica.

Finora la gestione dei rischi del gruppo era garantita dal controlling strategico del gruppo. Dal 1° febbraio 2019 essa dipende direttamente dal responsabile Finanze del gruppo («Chief Financial Officer», CFO). Secondo il CDF, questa nuova subordinazione organizzativa può anche compromettere l'indipendenza necessaria. Il direttore dei rischi («Chief Risk Officer», CRO) dovrebbe poter entrare a far parte della commissione «Audit, Risk & Compliance» del consiglio di amministrazione e quindi la funzione di CRO non dovrebbe essere esercitata dal CFO (cumulo di funzioni).

Negli ultimi anni la Posta ha valutato in modo troppo positivo il suo impegno in Francia con Autopostale

A causa dei costi di realizzazione, la redditività di Autopostale Francia è stata sin dall'inizio negativa. Difficilmente si potrà verificare un ritorno sugli investimenti delle attività condotte in Francia considerando i 19 milioni di franchi di aumento del capitale e i 57 milioni di franchi di debiti contratti presso la casa madre. Negli scorsi anni gli esigui profitti di Autopostale Francia si sono potuti realizzare soltanto grazie a un risanamento, dopo che il gruppo ha rinunciato a 25 milioni di franchi di crediti e ciò ha avuto un effetto positivo sul risultato. Nel rapporto sui rischi del gruppo, fino alla fine del 2017 Autopostale Francia era ancora considerata un'opportunità e non un rischio. Questa valutazione non è stata però effettuata direttamente in loco dalla direzione.

L'annuncio di una possibile uscita programmata dall'azienda, che prevede anche l'eventuale vendita di Autopostale Francia, comporta nuovi rischi che non hanno ancora avuto ripercussioni sulla gestione dei rischi della Posta visto che il rapporto sui rischi viene elaborato ogni sei mesi. Il CDF ritiene che il portafoglio potrebbe subire perdite poiché i clienti di una società che sta considerando di lasciare la Francia potrebbero non voler rinnovare i loro contratti. Finora né Autopostale Francia né Autopostale Svizzera hanno costituito accantonamenti per coprire i costi di questa uscita. La Posta parte dal presupposto che gli attivi pari a 124 milioni abbiano comunque valore e superino i debiti. Secondo il CDF, una riduzione del personale (in particolare nella centrale francese di Lione che impiega circa 60 collaboratori) può comportare anche costi aggiuntivi non ancora presi in considerazione nel caso in cui un potenziale acquirente non intenda rilevare le parti non operative. L'obiettivo della Posta è vendere la ditta francese nella sua totalità.

Ci si chiede pertanto se l'obiettivo strategico numero 5 del Consiglio federale, secondo cui le forme di cooperazione e partecipazione (in particolare all'estero) devono essere gestite in maniera professionale e tenere adeguatamente conto dei rischi, sia effettivamente raggiunto nel caso di Autopostale Francia.

Il DATEC non espone separatamente i rischi della Posta

Il DATEC integra i rischi a cui è esposta la Posta soltanto in modo generico nella gestione dei rischi della Confederazione (sotto il titolo «Rischi di una gestione lacunosa delle imprese parastatali»). Esso raggruppa in un'unica scheda dei rischi tutte le imprese sotto la propria responsabilità. Il DATEC ha già adottato misure di miglioramento in questo contesto per il rapporto sui rischi 2018.

Né il DATEC né l'AFF hanno criticato la pertinenza limitata del capitolo dedicato alla gestione dei rischi nel rapporto della Posta del 2017 sugli obiettivi strategici 2017–2020 definiti dal Consiglio federale.

Testo originale in tedesco

Risk management

Swiss Post

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined Swiss Post's risk management from May to September 2018. The general part of the audit mandate assessed the question of whether the Confederation, as the owner, sets suitable requirements for risk management and whether Swiss Post fulfils them. Based on the two case studies PostBus France and Liechtenstein, the SFAO examined in a specific section whether Swiss Post assesses, manages and communicates its risks in these two companies at the appropriate levels.¹ Onsite visits were also made in Lyon and Vaduz. The totality of Swiss Post's foreign risks were not assessed and these two case studies are therefore not representative.

The Federal Council expects Swiss Post to maintain a modern risk management system and wants to be informed about major corporate risks.² However, as a result of its public corporate governance approach, the owner exerts little influence on Swiss Post's specific risk management.

Swiss Post operates a financial risk management system and quantifies its risks and opportunities as deviations from the planned EBIT (earnings before interest and taxes). In the case of risks for which provisions have already been established in previous periods, only the residual risk is shown.

Swiss Post's risk management is primarily geared to the risk-bearing capacity of its equity capital. The current risk strategy of the group and its individual divisions is not formulated explicitly enough. It should be derived from the corporate strategy and the strategic objectives of the Federal Council.

The SFAO recommended that the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC), in cooperation with the Federal Finance Administration (FFA), should carry out a periodic effectiveness audit of Swiss Post's risk management, or have one carried out. The DETEC and FFA do not agree with this recommendation. The SFAO took note of this and will address the issue at a different level.

Ensuring an effective risk management system is the responsibility of the board of directors

From a formal point of view, everything is included in Swiss Post's risk management. The role of group risk management in assessing important individual investment applications and major projects is to be viewed positively.

The risk reports are very complex from a financial point of view and are not appropriate for the target group. The question arises as to whether the risk reports in this form can fulfil their function as management and early warning instruments.

¹ Turnover in France and Liechtenstein amounts to 17% of revenue in the PostBus division and 2% of Swiss Post's total turnover.

² Federal Council strategic objective no. 2.7 for Swiss Post (strategic objectives of the Federal Council for Swiss Post AG 2017–2020). The Federal Council is calling for alignment with the ISO 31000 risk management standard.

At the time of the audit, the relevant aspects for the board of directors and group management, such as risk strategy (risk appetite and risk-bearing capacity), risk culture (soft factors) and risk communication (post-internal and to the owner), did not occupy enough space in the group risk management regulations. Since then, on 27 November 2018, Swiss Post's board of directors approved several improvements with effect from 1 January 2019. However, the revised regulations were no longer the subject of the audit.

To date, the group risk management has been managed by the strategic group controlling and will now report directly to the group's Chief Financial Officer (CFO) from 1 February 2019. In the SFAO's view, this new organisational subordination can also adversely affect the necessary independence. The CRO function should have free access to the Audit, Risk & Compliance Committee of the board of directors and should not be performed by the same person as the CFO.

Swiss Post has viewed its PostBus activities in France over the last few years too positively

The profitability of CarPostal France was negative from the outset due to the start-up costs. Capital increases of CHF 19 million and debts of CHF 57 million to the parent company make it difficult for the French business to achieve a return on investment. CarPostal France's modest profits in recent years could only be achieved thanks to a reorganisation of the group by means of waivers of receivables of CHF 25 million recognised in the income statement. In the risk report, CarPostal France was still assessed as an "opportunity" rather than a risk at group level up until the end of 2017. The risk assessment was not carried out directly by the local management.

With the announced review of an orderly exit, including the option to sell CarPostal France, new risks are emerging that have not yet been reflected in Swiss Post's risk management as the risk report is prepared every six months. The SFAO is of the opinion that a portfolio collapse is looming, as the clients of a company that is considering leaving France may not want to renew their contracts. CarPostal France and PostBus Switzerland have not yet made any provisions for exit costs. Swiss Post assumes that assets worth CHF 124 million will retain their value and exceed debts. However, in the SFAO's view, a reduction in staff (above all at the French head office in Lyon with around 60 employees) can also lead to additional costs that have not yet been taken into account if a potential buyer does not want to take over the non-operational areas. Swiss Post only wants to sell the French business as a whole.

The question arises as to whether the Federal Council strategic objective no. 5, which requires close cooperation and participation (especially abroad) and special attention to be paid to risk management, has actually been achieved in the case of CarPostal France.

The DETEC does not manage Swiss Post as an independent risk unit

The DETEC only transfers Swiss Post's risks generally (under the heading "risks of inadequate management of companies affiliated with the federal government") to the federal risk management unit. To this end, the DETEC summarises all companies in its area of responsibility in a risk sheet. The DETEC has already initiated improvements for risk reporting in 2018.

Neither the DETEC nor the Federal Finance Administration criticised the limited significance of the chapter on risk management in the 2017 report on the strategic objectives of the Federal Council 2017–2020 of Swiss Post.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Generelle Stellungnahme von GS-UVEK und EFV:

Die EFV und das GS-UVEK danken der EFK für den Bericht und die darin enthaltenen Hinweise aus der vertieften Prüfung des Risikomanagements der Post und den beiden Fallstudien zu CarPostal France und PostAuto Liechtenstein. Wir nehmen die Einschätzung der EFK zur Kenntnis, wonach das Risikomanagement der Post zwar den formalen Ansprüchen eines modernen Risikomanagements gerecht wird, in der praktischen Umsetzung jedoch in verschiedener Hinsicht Anpassungsbedarf zu bestehen scheint. Wir werden die von der EFK als verbesserungswürdig beurteilten Sachverhalte im Rahmen der periodischen Eignerggespräche gegenüber dem Verwaltungsrat der Post zur Sprache bringen.

Ebenso begrüßen wir die positive Würdigung der im Zeitraum 2017 bis 2020 geltenden strategischen Zielen des Bundesrats für die Post aufgenommenen Eignervorgabe, die ISO 31000-Konformität des Risikomanagement-Systems einmal innerhalb der Zielperiode extern überprüfen zu lassen. Bevor diese externe Prüfung erstmals stattgefunden hat, erscheint es uns jedoch verfrüht, bereits Änderungen an den gemeinsam zwischen EFV und GS-UVEK sowie Post vereinbarten Prüfkriterien vorzunehmen. Aus Sicht der EFV und des GS-UVEK steht zudem ausser Frage, dass die – ohnehin nur schwer nachzuweisende – Wirksamkeit eines Risikomanagements in der Verantwortung des Verwaltungsrats der Post liegen muss. Eine Vor-Ort-Kontrolle des Risikomanagements durch die Eignerstellen würde den CG-Grundsätzen des Bundes zuwiderlaufen, da die Verantwortlichkeiten verwischt würden.

Die Beurteilungen der EFK aus den Fallstudien zu CarPostal France und Postauto Liechtenstein können wir weitgehend nachvollziehen.

Generelle Stellungnahme des Verwaltungsrats der Schweizerischen Post

Die Post bedankt sich bei der EFK für die durchgeführte Prüfung des Risikomanagements und die zwei daraus formulierten Empfehlungen. Die wesentlichen Punkte der Kritik hat die Post bereits erkannt. Die im Bericht angesprochenen Verbesserungen per Anfang 2019 sowie weitere Themen wurden von der Post im Laufe des Jahres 2018 initiiert und vom Verwaltungsrat im November 2018 genehmigt. Weitere Massnahmen zu PostAuto und PubliBike ausserhalb des Risikomanagements wurden ergriffen. Zum Zeitpunkt der Weiterentwicklung der Themen hatten wir noch keine Kenntnis der Resultate der Prüfung des Risikomanagements durch die EFK. Wir werden auch in Zukunft eine stetige Verbesserung unserer Methoden und Prozesse, inkl. Vorgaben des Eigners, anstreben und umsetzen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in der Jahresplanung 2018 die Prüfung des Risikomanagements der Post mit einem Fokus auf Auslandsgesellschaften von PostAuto festgelegt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Prüfziel umfasst eine Beurteilung, ob das Risikomanagement der Post – insbesondere bei «CarPostal France SAS» (CPF) und «PostAuto Liechtenstein Anstalt» (PA-LI) – sicherstellt, dass die Risiken stufengerecht eingeschätzt, bewirtschaftet und kommuniziert werden.

Die Prüfung gibt Antworten auf die folgenden Fragen:

in einem allgemeinen Teil

- Stellt der Bund als Eigner geeignete Anforderungen an das Risikomanagement der Post?
- Erfüllt die Post diese Anforderungen?

für die beiden Gesellschaften CPF und PA-LI

- Stellt das Risikomanagementsystem der Post sicher, dass Risiken im Umfeld von CPF und PA-LI ausreichend bewirtschaftet werden?
- Werden die Risiken im Zusammenhang mit CPF und PA-LI plausibel eingeschätzt und bewertet?
- Erfolgt eine stufengerechte Bewirtschaftung und Kommunikation der Risiken im Zusammenhang mit CPF und PA-LI entlang der Stufen Tochtergesellschaft, Konzernbereich PostAuto, Konzern und Eigner (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)/Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV))?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde in der Zeit vom 14. Mai bis 28. September 2018 von Alessandro Manfredini (Revisionsleiter), Peter König, Grégoire Demaurex und Yves Steiner durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Michael Mayer.

Im Rahmen der Prüfung wurde eine Gesamtanalyse des Risikomanagements der Post durchgeführt. Ein spezieller Fokus wurde dabei auf den Konzernbereich PostAuto gelegt. Das Risikomanagement von PostFinance war nicht Teil der Prüfung. Neben einer Dokumentenanalyse der Konzernrisikomanagement-Berichte der Jahre 2014 bis 2018 wurden auch Interviews auf Stufe Verwaltungsrat (VR), Konzern und PostAuto geführt. Es fanden ebenfalls Besuche vor Ort in Frankreich (in der Zentrale in Lyon) und in Liechtenstein (Vaduz) statt.

Für die Prüfung wurden die folgenden Dokumente berücksichtigt:

- die Protokolle des VR-Ausschusses «Audit, Risk & Compliance» der Post für die Jahre 2016 bis März 2018
- die Berichterstattungen der Jahre 2014 bis 2017 der Post zu den strategischen Zielen des Bundesrates an die Eignerstellen im UVEK und in der EFV
- die Protokolle von 2014 bis August 2018 der Quartalsausprachen zwischen der Leitung Post, UVEK und EFV
- die Jahresberichte des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele der Post an die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der beiden Räte für die Jahre 2014 bis 2017
- das Reglement Konzernrisikomanagement, Risikoberichte der Jahre 2014 bis 2018 sowie weitere postinterne Dokumente.

Nebst den Eignerstellen im UVEK und in der EFV wurden im Rahmen der Prüfungsvorbereitung verwaltungsintern weitere Gespräche geführt.

Ebenso wurde die Überführung des Risikomanagements der Post in das Risikomanagement des Bundes geprüft.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die relevanten Unterlagen standen der EFK uneingeschränkt zur Verfügung und die notwendigen Auskünfte wurden erteilt.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung mit der Post fand am 24. Januar 2019 statt. Teilgenommen haben von EFK-Seite der Direktor, der Mandatsleiter, der zuständige Fachbereichsleiter und der Revisionsleiter. Teilnehmer der Post waren der Verwaltungsratspräsident, der Leiter Finanzen und der Leiter Konzerncontrolling.

Der Bericht wurde am 13. Februar 2019 mit den Vertretern des Eigners besprochen. Teilgenommen haben der Generalsekretär UVEK, der Direktor EFV, die Leiterin Rechtdienst EFV, der Leiter Finanzdienst 2 EFV, die Co-Leiterin Risikomanagement und Versicherungspolitik EFV und die Fachreferentin Stab bundesnahe Unternehmen GS UVEK.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung dem VR obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Fallstudien: Risikomanagement bei PostAuto Frankreich und Liechtenstein

Anhand der Fallstudien PostAuto Frankreich und Liechtenstein prüfte die EFK, ob die Post in diesen beiden Gesellschaften ihre Risiken stufengerecht einschätzt, bewirtschaftet und kommuniziert. Die Gesamtheit der Auslandsrisiken der Post wurde nicht geprüft. Diese beiden Fallstudien sind nicht repräsentativ.

Der Umsatz von Frankreich und Liechtenstein beträgt 17 % vom Umsatz des Konzernbereichs PostAuto und 2 % vom Gesamtumsatz der Post.

CPF und PA-LI sind Tochtergesellschaften der schweizerischen PostAuto AG. Der Standort in Lyon wiederum ist die Muttergesellschaft von 18 französischen Gesellschaften mit acht Stadtnetzen, zwei Agglomerationsnetzen und sechs Netzen in Départements (dem Segment «interurbain»).

Ende 2017 waren in Frankreich 1172 Mitarbeitende mit 750 Bussen engagiert. Liechtenstein beschäftigt 110 Mitarbeitende und betreibt 44 Busse.

Umsatzvergleich für das Jahr 2017	PostAuto Schweiz	CarPostal France	PostAuto Liechtenstein
Umsatz (in Millionen Franken)	787,0	119,6	17,0
Anzahl Fahrzeuge	2014	750	44
Umsatz pro Fahrzeug (in Franken)	391 000	159 000	386 000
Jahreskilometerleistung in Millionen km	119	31	3
Umsatz dividiert durch Jahreskilometerleistung km	Faktor 6,6	Faktor 3,9	Faktor 5,7

Tabelle 1: Umsatzvergleich zwischen der Schweiz, Frankreich und Liechtenstein. Quelle: Post.

Das Personenverkehrsgeschäft in Frankreich ist das Resultat einer Initiative des «Markts Westschweiz» von PostAuto im Jahr 2003/04. Damals gewann PostAuto die Ausschreibung in der Stadt Dole (Segment «urbain»). Ab 2007 wurde in Bern für das Frankreichgeschäft sowie für weitere, zukünftig mögliche Eintritte in Auslandsmärkte ein Team «Markt International» geschaffen.

Für das weitere Wachstum wurde ab 2007 zum Teil eine andere Vorgehensweise gewählt. Anstatt im französischen Markt weiter mittels gewonnener Ausschreibungen zu wachsen, begann die neue Leitung in Bern den Marktanteil hauptsächlich mittels Akquisitionen von Konkurrenten zu vergrössern. Das Frankreichgeschäft musste aufgrund der tiefen Kapitalisierung (0,2 Millionen Euro) und der Kosten für die Akquisitionen bereits in den Jahren 2010 bis 2012 rekapitalisiert werden. Der CPF-Bereich «interurbain» wurde bis 2012 weiterhin direkt durch die Abteilung «Markt International» in Bern gesteuert, jedoch mit einem neuen Management. Der Rechtsfall «Isère» hat seinen Ursprung noch in dieser Zeit.

Ab dem Jahr 2012 erhielt die Muttergesellschaft in Lyon mehr Kompetenzen und war neu zuständig für alle Ausschreibungen und Akquisitionen auf dem französischen Markt. Lyon unterstützt seitdem mit ungefähr 60 Mitarbeitenden die französischen Filialen bei den Finanzen, im Personalmanagement, beim Infrastruktur- und Busbetrieb, im Marketing, der Informatik sowie bei der Qualitätssicherung.

PostAuto ist seit 2001 im Fürstentum Liechtenstein präsent. 2010 erhielt die Anstalt PA-LI nach einer öffentlichen Ausschreibung erneut den Zuschlag. Der gegenwärtige Vertrag mit dem Besteller LIEmobil läuft bis 2021.

Bis Ende 2017 war von PostAuto noch der Markteintritt in ein weiteres Land geplant. An erster Stelle stand Spanien. In der Vergangenheit gab es auch Pläne für Markteintritte in Deutschland und in Italien.³

Mit einer Medienmitteilung am 3. Juli 2018 teilte die Post mit, dass die finanzielle Lage der beiden PostAuto-Auslandsgesellschaften in der Vergangenheit unvollständig dargestellt wurde. Sowohl bei CPF als auch in geringerem Ausmass bei PA-LI wurden über die Jahre nicht alle internen Leistungen belastet. Damit wurde die Wirtschaftlichkeit dieser Teilbereiche zu positiv dargestellt.

2.1 CarPostal France wurde zu lange zu positiv eingeschätzt

Das Risikoreporting für CPF wird jährlich erstellt. Weder die Führung vor Ort noch der Präsident von CPF⁴ waren direkt in den Risikomanagementprozess involviert. Die Risikoblätter von CPF sind nur auf Deutsch verfügbar. Sie wurden auf Stufe Konzernbereich vom Team Markt International in der Schweiz erstellt.

In den CPF-Risikoberichten haben sich die Risiken über die letzten fünf Jahre kaum verändert. Es ging immer in etwa um die gleichen zehn, oft generisch gehaltenen Risiken.⁵ Zu diesen sind 24 Massnahmen aufgeführt, welche aufgrund der generischen Formulierung der Risiken alle als Dauermassnahmen ohne Endpunkte definiert sind.⁶ Die einzelnen Massnahmen haben keine Deadlines, die Status sind immer auf «in Kraft» gesetzt und bei den Massnahmen sind keine Kosten ausgewiesen.

Trotz tiefen Gewinnzahlen wurde CPF von 2014 bis 2017 im Risikobericht auf Stufe Konzern immer als «Chance» geführt. Die positive Differenz zwischen dem Plan-EBIT (Mid-Case) im Berichtsjahr verglichen mit dem Plan-EBIT (Mid-Case) am Ende der Strategieperiode (2020 bzw. 2024 gemäss Tabelle 2) wird im Risikomanagement der Post als «Chance» bezeichnet.

Erst im Risikobericht S1/2018 erschien Frankreich nicht mehr als «Chance», sondern mit einer geringen, negativen Abweichung vom Plan-EBIT für das laufende Jahr (mit minus 130 000 Franken). In der Aufstellung zur strategischen Risikosituation 2020 wurde das Frankreichgeschäft seit der Periode S1/2018 daher nicht mehr aufgeführt, weder als «Chance» noch als Risiko.

³ Siehe Leistungsberichte PostAuto Schweiz AG 2008 und 2009, Markt International, S. 54 bzw. S. 51.

⁴ CPF Lyon ist eine SAS (société par actions simplifiée). Die Gesellschaft hat keinen VR-Präsidenten, sondern einen Präsidenten.

⁵ Die Risikoliste umfasst unter anderem die Risiken «Reaktionen der Konkurrenten im Regionalverkehr», «Dienstleistungsqualität», «Vertragsausschreibungen», «Probleme in der Leistungserbringung» und «Streik».

⁶ Als Beispiel dient der Risikobericht 1/2018 von CPF.

Abweichung vom Plan-EBIT in Mio. (Wahrscheinlichkeit in %)	S2/2014 (Situation in 2020)	S1/2015 (Situation in 2024)	S1/2016 (Situation in 2024)	S2/2016 (Situation in 2024)	S1/2017 (Situation in 2020)	S2/2017 (Situation in 2020)
Worst-Case	2,4 (30 %)	1,5 (20 %)	1,3	2,9	2,0	1,0
Real-(Mid-)Case	9,8 (40 %)	12,5 (60 %)	11,8 (SFP) ⁷	9,0 (SFP)	3,9 (SFP)	2,5 (SFP)
Best-Case	12,3 (30 %)	19,3 (20 %)	18,6	11,8	4,6	3,2

Tabelle 2: Frankreichgeschäft als «Chance» in den Konzernrisikoberichten 2014–2018 (Strategische Risikosituation im Betrachtungshorizont bis ins Jahr 2020 bzw. bis ins Jahr 2024). Im Risikobericht S1/2018 erscheint das Frankreichgeschäft in der strategischen Risikosituation 2020 nicht mehr. Quelle: Post.

Finanzzahlen CPF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Umsatz (in Millionen)	15,9	27,4	57,0	41,1	51,8	80,3	91,7	88,3	115,5	119,6
Sanierungsbeitrag			+5,0	+4,3	+15,7					
EBIT	0,4	-3,3	-2,7	-3,8	0,0	0,4	1,6	1,6	2,0	0,8
EBIT-Marge	2,5 %	- 12 %	-4 %	-8 %	0,0 %	+0,5 %	+1,7 %	+1,8 %	+1,7 %	+0,7 %

Tabelle 3: Umsatz und Gewinn von CPF. Quelle: Post.

Die Resultate konnten über die Jahre nur mittels 25 Millionen Franken erfolgsrelevant verbuchten Forderungsverzichten des Konzerns (Sanierungsbeitrag) und mit 19 Millionen Franken neuem Eigenkapital erreicht werden. CPF hat auch nicht die vollen Zinsen auf den ausstehenden 57 Millionen Franken Konzerndarlehen bezahlt. Ebenso begann der Konzern erst im Jahr 2017 einen grösseren Teil der Management Fees und Lizenzen an CPF zu verrechnen.

Für das Jahr 2018 liegt der Umsatz für die ersten elf Monate bei 118,1 Millionen Franken. Aufgrund der Kosten für den Vergleich im Rechtsfall Isère (7,05 Millionen Franken) liegt der EBIT bei minus 8,6 Millionen Franken.

Im Jahr 2018 konnte ein regionaler Vertrag mit einem Jahresumsatz von 8 Millionen Euro erfolgreich verlängert werden, während eine andere Region mit 11 Millionen Euro Jahresumsatz verlorenging. Eine neue Region mit einem Potenzial von 15 Millionen Euro Jahresumsatz konnte die Post nicht gewinnen. Für eine weitere Region erfolgte die Eingabe der Offerte betreffend die Erneuerung eines Vertrages mit 9 Millionen Euro Jahresumsatz Mitte Dezember 2018.

⁷ SFP = Wert der strategischen Finanzplanung.

Beurteilung

Das strategische Ziel Nummer 2.5 des Bundesrates verlangt seit dem Jahr 2013 bei der Weiterentwicklung des Personenverkehrs im Ausland eine nachhaltige Rentabilität bei tragbaren Risiken. Zusätzlich will das strategische Ziel Nummer 5 seit dem Jahr 2006, dass Kooperationen und Beteiligungen (v. a. auch im Ausland) eng geführt werden und dem Risikomanagement spezielle Beachtung geschenkt wird. Nebst der Rendite sollte also der Risikoaspekt im Zentrum der Steuerung sowie der Kommunikation – speziell auch an den Eigner – stehen (siehe dazu ebenfalls Kapitel 3.1).

Nach Ansicht der EFK erfüllte CarPostal Frankreich beide Ziele in Bezug auf Rentabilität und Risikomanagement nicht. Die Rentabilität von CPF war schon in frühen Jahren unbefriedigend. Mit 25 Millionen Franken Forderungsverzichten (Sanierungsbetrag), 19 Millionen Kapitalerhöhungen und 57 Millionen Schulden an den Konzern ist ein Return on Investment des Frankreichgeschäfts über die Jahre immer unrealistischer geworden. Das Engagement in Frankreich wurde im Risikobericht auf Stufe Konzern zu lange (bis Ende 2017) als «Chance» anstatt als Risiko eingeschätzt. Aufgrund der Resultate der Vorjahre war die angenommene Ergebnissteigerung nicht realistisch. Ein ähnlich gelagerter Fall ist PubliBike (siehe Exkurs).

Mit der angekündigten Prüfung eines geordneten Ausstiegs aus dem Geschäft inklusive der Option eines Verkaufs von CarPostal France stellen sich neue Risiken, welche aufgrund der halbjährlichen Erstellung des Konzernrisikoberichts noch keinen Niederschlag im Risikomanagement der Post gefunden haben: Es droht ein Portfoliozerfall, da die Besteller bei einer Gesellschaft, welche einen Verkauf prüft, ihre Verträge eventuell nicht mehr erneuern wollen. Je mehr Umsatz wegfällt, desto höher schlagen die Gemeinkosten der Zentrale in Lyon zu Buche. Ebenso kann der Mitarbeiterbestand mit ca. 1200 Angestellten und der Fuhrpark mit ca. 500 eigenen Bussen bald zu gross werden.⁸

CPF bzw. PostAuto Schweiz haben bis jetzt keine Rückstellungen für allfällige Exit-Kosten getätigt. Die Post geht davon aus, dass die Aktiven werthaltig sind und die Schulden übersteigen.⁹ Dies scheint der EFK optimistisch: Die Bewertung des Fuhrparks mit ca. 500 eigenen Bussen und die anderen Aktiven im Umfang von total 124 Millionen Franken sollten im Rahmen des Jahresabschlusses überprüft werden. Ebenso könnte ein möglicher Personalabbau zu Zusatzkosten führen, und zwar v.a. in der Muttergesellschaft in Lyon, falls ein potentieller Käufer – trotz der Absicht der Post, das Frankreichgeschäft nur als Ganzes zu verkaufen – die Zentrale mit den ca. 60 Mitarbeitenden nicht übernehmen möchte.¹⁰

Als weiteres Risiko sieht die EFK den vorzeitigen Abgang von Schlüsselpersonen, da diese nicht vertraglich bis zu einem möglichen Verkauf an CPF gebunden sind.

⁸ Gemäss Auskunft der Post werden diese neuen Risiken im Konzernbericht S2/2018 aufgeführt sein.

⁹ Nach Aussagen der Post zeigen die acht bisher eingegangenen Kaufs-Offerten, dass die Buchwerte von CarPostal France im aktuellen Stadium gedeckt wären.

¹⁰ Gemäss Auskunft der Post bzw. ihrer Anwaltskanzlei in Frankreich würde das Personal nach französischem Arbeitsrecht bei einem potentiellen Verkauf automatisch auf den Käufer übergehen. Die grosse Mehrheit der Fahrzeuge würde zwar bei CPF verbleiben, die Übernahme durch den Gewinner der Ausschreibung bzw. der Weiterverkauf auf dem Occasionsmarkt stellt aber gemäss Aussagen der Post kein Risiko dar.

2.2 PostAuto Liechtenstein gilt nicht als eigenständige Risikoeinheit

PA-LI macht einen Jahresumsatz von 17 Millionen Franken mit dem Betrieb von 39 Linien- und fünf Schulbussen. Der gegenwärtige Vertrag mit dem Besteller LIEmobil läuft von 2012 bis 2021. Die Offerte war 2011 knapp berechnet worden, da die Post die Nachbarregionen St. Moritz und das Sarganserland kurz zuvor verloren hatte und Liechtenstein daher unbedingt gewinnen wollte. Im Jahr 2013 mussten deshalb Bilanz-Sanierungsmassnahmen eingeleitet werden. Das zu tiefe Aktienkapital wurde von 30 000 Franken (das Gründungskapital 2001) auf 1 Million Franken erhöht. Der Zins auf dem Konzerndarlehen von 16,6 Millionen Franken wurde von 3 % auf 1 % gesenkt, mit einer jährlichen Amortisation von 1,6 Millionen Franken. Davon sind per Ende 2017 noch 7,6 Millionen ausstehend. Auf die Verrechnung der jährlichen Management Fees von etwa 800 000 Franken wurde teilweise vonseiten PostAuto Schweiz verzichtet. Ebenso wurden die Reparaturpauschalen für einige Jahre erlassen.

Durch Qualitäts- und Effizienzverbesserungen konnte der Malus von LIEmobil (Auftraggeber) von 2012 (minus 300 000 Franken) in einen Bonus für 2017 (plus 100 000 Franken) gedreht werden. Ab dem Jahr 2014 wurden Gewinne zwischen 200 000 und 300 000 Franken erzielt.

Für PA-LI wird, basierend auf dem Ratingkonzept der Post für das Beteiligungsmanagement, aktuell kein eigenständiger Risikoreport erstellt. Das Ratingkonzept kombiniert Wesentlichkeits- und Risikokriterien. Zudem findet diese Bewertung erst bei Beteiligungen ab einem Aktienanteil der Post von über 50 % Anwendung. Wesentliche Risiken aus Einheiten ohne eigenständigen Risikoreport, sollen im Risikobericht des zuständigen Konzernbereichs ihren Niederschlag finden. In den halbjährlichen Risikoberichten der Jahre 2014 bis 2018 des Konzernbereichs PostAuto wurde Liechtenstein nie erwähnt.

Finanzzahlen Liechtenstein (in Millionen)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Umsatz	19,6	17,6	17,5	17,8	16,8	17,2	17,0
EBIT	-0,2	-0,5	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2
EBIT-Marge	-1,0 %	-2,8 %	0,0 %	+1,7 %	+1,2 %	+1,2 %	+1,2 %

Tabelle 4: Umsatz und Gewinn von PA-LI. Quelle: Post.

Beurteilung

Das Ratingkonzept der Post schliesst einzelne In- und Auslandsgesellschaften (wie z. B. PostAuto Liechtenstein) von einem eigenständigen Risikoreport aus, falls sie die Wesentlichkeitsgrenze nicht erreichen.

Beteiligungen, welche 50 % und weniger betragen (Joint Ventures), müssen ebenfalls keinen eigenständigen Risikobericht erstellen. Damit hat zum Beispiel das weltweite Asendia-Netzwerk keinen eigenen Risikobericht (siehe Kapitel 4.6).

Dies ist nach Ansicht der EFK nicht im Sinne des strategischen Ziels Nummer 2.5 (spezifisch für den Personenverkehr) bzw. Nummer 5 des Bundesrates (siehe auch Beurteilung zu Kapitel 2.1).

Exkurs PubliBike

Die PubliBike AG ist eine Tochtergesellschaft von PostAuto. Das Bikesharing-Angebot stellt eine ergänzende Dienstleistung im kombinierten Verkehr dar. Aktuell werden elf Stadt- und Agglomerationsnetze betrieben. Ende 2017 waren es mehr als 1000 Fahrräder an 100 Stationen. Das Geschäft soll durch Sponsoring und Benutzer finanziert werden.

Bereits Ende 2014 wurden Sanierungsmassnahmen notwendig. Der Jahresumsatz lag bisher immer unter 3 Millionen Franken. Die seit 2012 kumulierten Verluste betragen 10,9 Millionen Franken, wobei alleine im Jahr 2017 ein Verlust von 5 Millionen generiert wurde.

Das Risikoreporting des Konzerns spiegelt diese Verluste nicht wider und führt PubliBike seit Anfang 2016 als «Top-Chance» auf. Den höchsten Betrag erreichte PubliBike im Risikobericht 2/2017 mit einem Mid-Case-Wert von 11,1 Millionen Franken im Jahr 2020. Dies obwohl PubliBike 2017 nur einen Umsatz von 1,1 Millionen Franken erreichte und dabei einen Verlust von 5 Millionen Franken schrieb. Im aktuellen Risikoreport 1/2018 ist der Mid-Case-Wert immer noch bei 4,4 Millionen Franken. Dies scheint für ein «Me-Too-Produkt» in einem sehr umkämpften, freien Markt sehr optimistisch.

Die Zahlen (Umsatz und Gewinn/Verlust) von PubliBike werden nicht veröffentlicht. Sie werden in den jährlichen Berichterstattungen der Post auch nicht an den Eigner rapportiert. Erst im Zusammenhang mit den Antworten auf die Interpellation Feller (18.3723) wurden durch die Post bzw. den Bundesrat Zahlen bekanntgegeben.

3 Risikomanagement: Die Eignerperspektive

3.1 Der Eigner gibt wenig Vorgaben zum Risikomanagement

Bereits seit der Strategieperiode 2006–2009 erwartet der Bundesrat, dass die Post über ein angemessenes Risikomanagementsystem verfügt.¹¹ Für die Periode 2017–2020 machte er der Post mit dem strategischen Ziel Nummer 2.7 erstmals eine genauere Vorgabe zum Risikomanagement: «Die Post verfügt über ein Unternehmensrisikomanagementsystem, das sich an der Norm ISO 31000 orientiert. Sie informiert den Eigner über die wichtigsten Unternehmensrisiken».

Im strategischen Ziel Nummer 5 gab der Bundesrat der Post ebenso seit 2006 vor, dass Kooperationen und Beteiligungen im In- und Ausland «führungsmässig eng betreut werden müssen und dem Risikoaspekt genügend Rechnung zu tragen ist». Zudem verlangt das strategische Ziel Nummer 2.5 seit dem Jahr 2013 bei der Weiterentwicklung des Personenverkehrs im Ausland eine nachhaltige Rentabilität bei tragbaren Risiken.

Wie die Kommunikation an die Eignerstellen im UVEK/in der EFV über die wichtigsten Unternehmensrisiken zu erfolgen hat, wurde nicht weiter festgelegt. In der Praxis erfolgt diese Information einerseits in den vierteljährlichen Aussprachen (Treffen der Leitung Post mit der Departementsleitung des UVEK und dem Direktor der EFV), andererseits ist in der jährlichen Berichterstattung der Post an den Eigner dem Risikomanagement ein Kapitel gewidmet.

Um das Erreichen der strategischen Ziele überprüfen zu können, wurden Indikatoren festgelegt.¹² Für das Ziel Nummer 2.7 gilt ein an ISO 31000 angelehntes Risikomanagement als vorhanden, wenn ein externer Prüfer dies mindestens alle vier Jahre einmal bestätigt. Die entsprechenden Prüfkriterien wurden durch das Risikomanagement der Post in Zusammenarbeit mit der EFV in einem separaten Dokument erlassen. Diese sehen primär eine formelle Prüfung vor.¹³

Die IR der Post hat das Risikomanagement letztmals 2014 gesamthaft geprüft. Die Schlüsselerkenntnisse aus dem Bericht waren die folgenden: «Die strategischen Risiken sind bisher noch ungenügend einbezogen ... Auf Stufe Bereich besteht kein durchgängiger Prozess zur Ermittlung der latenten (= längerfristigen) Risiken ... Da im Zentrum des Risikomanagements die EBIT-Abweichung steht und die Bereiche über den EBIT geführt werden, ist mit der neuen Methode eine starke Verknüpfung zwischen Risikomanagement und operativer Führung gewährleistet».¹⁴

Später konzentrierte sich die IR auf ein Risikomassnahmencontrolling bei ausgewählten Konzernbereichen. Die Post hat zurzeit ein Projekt zur Überprüfung der Qualität der Massnahmen und des Massnahmencontrollings an einen externen Dienstleister vergeben. Ergebnisse werden erst nach Abschluss der Prüfung der EFK erwartet.

¹¹ Strategische Ziele des Bundesrates für die Post 2006–2009, Punkt 2.9.

¹² Indikatoren für die Berichterstattung zu den strategischen Zielen Post 2017–2020, verabschiedet im Rahmen des Postrapports vom 12. Juni 2017.

¹³ Prüfkriterien zum strategischen Ziel Risikomanagement der Schweizerischen Post, 9. Mai 2017.

¹⁴ Bericht vom 15. Oktober 2014, Interne Revision Post.

Beurteilung

Im Bereich Risikomanagement nimmt der Eigner, als Konsequenz seiner Public-Corporate-Governance-Philosophie, wenig Einfluss auf die Post. Gemäss OECD-Leitsätzen wäre es jedoch sinnvoll, dass der Eigner dem Unternehmen Zielvorgaben hinsichtlich der Risikotoleranzniveaus bzw. dem Risikoappetit (v. a. auch bei den Auslandengagements) gibt.

Zusätzlich sollten staatseigene Unternehmen hohe Transparenzstandards einhalten: Wesentliche, absehbare Risikofaktoren und entsprechende Risikomanagementmassnahmen sollten offengelegt werden. Der VR soll dem Eigner darüber in einem (eigenständigen) Risikobericht zeitnah und regelmässig Auskunft geben.¹⁵ Nur so wird ein qualifizierter, proaktiver Risikodialog erst möglich.

Die Spezifikation der Orientierung an ISO 31000 wurde von der EFV bewusst gewählt, damit beim Risikomanagement nebst quantitativen auch vermehrt qualitative Faktoren berücksichtigt werden. Die OECD hat eine offene Formulierung betreffend dem anzuwendenden Risikomanagement-Standard gewählt.¹⁶ Dies gibt nach Meinung der EFK mehr Anreiz für kontinuierliche Verbesserungen.

Die neue Vorgabe des Eigners, dass die Existenz eines an ISO 31000 orientierten Risikomanagementsystems alle vier Jahre extern bestätigt werden muss, ist gut. Sie beschränkt sich aber auf eine Dokumentenprüfung. Nach Auffassung der EFK sind diese rein formellen Prüfkriterien zu niederschwellig. Ein formal komplettes Risikomanagement ist noch kein Garant, dass es auch materiell funktioniert und gelebt wird.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV eine periodische Wirksamkeitsprüfung des Risikomanagements der Post durchzuführen beziehungsweise durchführen zu lassen.

Stellungnahme des UVEK und der EFV:

Das UVEK und die EFV sind mit der Empfehlung nicht einverstanden. Aus ihrer Sicht ist das für die Strategieperiode 2017–20 erstmals explizit vorgegebene Ziel 2.7 zum Risikomanagement sowie dessen Zielniveau mit Referenz auf ISO 31000 im heutigen Zeitpunkt geeignet, die Absicht des Eigners sicherzustellen. Dies schliesst die von Post und Eigner gemeinsam verabschiedeten Prüfkriterien ein, die sich – entgegen der Einschätzung der EFK – nicht auf rein formale, sondern auch auf materielle Aspekte beziehen. Sollte sich am Ende der Strategieperiode zeigen, dass zur Zielerreichung weitere Fortschritte nötig sind, können Ziel und Zielniveau präzisiert und fokussierte Verbesserungen eingefordert werden. Dies entspricht nicht nur dem Geist der OECD-Guidelines, der sich in Kenntnis des Gesamtkontexts erschliesst, sondern auch der Norm ISO 31000, die den Prozess stetiger Verbesserung ausdrücklich vorsieht. Hingegen würde die Anordnung einer «Wirksamkeitsprüfung» das für die Strategieperiode erlassene Ziel übersteuern. Solche Aktionen stören erfahrungsgemäss die beauftragten Organe, die gesetzten strategischen Ziele mit ruhiger Hand zu steuern, und laufen damit der Absicht des Eigners entgegen, wonach der Postkonzern ein angemessenes, wirksames und effizientes Risikomanagement betreibt.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

¹⁵ OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015, S. 77.

¹⁶ «Unternehmen sollten sich ... an den jeweils neuesten, ständig weiterentwickelten Standards orientieren ...» (OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, ebd.).

3.2 Das UVEK führt die Post nicht als eigenständige Risikoeinheit

Die Hauptrisiken der Post werden jährlich generisch ins Risikomanagement der Bundesverwaltung übernommen: beim UVEK als «Risiko der mangelhaften Steuerung von bundesnahen Unternehmen» und in der EFV als «Risiko von wirtschaftlichen Schwierigkeiten bei verselbständigten Einheiten des Bundes».

Beurteilung

Die Risiken der Post werden vom UVEK nur generisch ins Risikomanagement Bund übernommen. Das UVEK fasst alle bundesnahen Unternehmen in seinem Verantwortungsbe-
reich (Post, SBB, Swisscom und Skyguide) in einem Risikoblatt zusammen. Das UVEK sollte mit einem Risikoblatt pro Unternehmen differenzieren. Dies wird vom UVEK für das Risiko-
reporting 2018 bereits so implementiert werden.

Die Risikoerfassung in der EFV ist hingegen angemessen (ein Quellrisiko «Wirtschaftliche Schwierigkeiten Post» und ein aggregiertes Querschnittsrisiko «Wirtschaftliche Schwierigkeiten bei verselbständigten Einheiten» (bestehend aus Post, SBB, Swisscom, Skyguide und RUAG)).

3.3 Der Eigner hat Einsicht in die Konzern-Risikoberichte

Die Post berichtet jährlich über ihr Ergebnis und über die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates. Die Finanzkennzahlen im Eignerbericht enthalten keine Angaben auf Stufe juristische Person im Ausland, sondern lediglich aggregierte Zahlen pro Region bzw. pro Konzernbereich. Zu Frankreich findet man in den Berichterstattungen der Jahre 2014 bis 2017 nur Informationen über gewonnene oder verlorene Linien/Ausschreibungen, Informationen über das Wachstum der Mitarbeitenden und die Entwicklung der Fahrzeugkilometer. Zu Liechtenstein finden sich keine Angaben.

In den Protokollen der Quartalsausprachen zwischen der Post-Konzernleitung und den Eignerstellen des UVEK/EFV finden sich weiterführende Angaben zu Frankreich, nicht aber zu Liechtenstein.

Der Eigner bekommt jedoch sämtliche Post-Verwaltungsratsprotokolle inkl. Beilagen. Halbjährlich bekommt der Eigner so auch Kenntnis vom Risikobericht des Konzerns.

Beurteilung

Nach Meinung der EFK hätte der Eigner die in den jährlichen Berichterstattungen zu den strategischen Zielen des Bundesrates und in den Quartalsrapporten fehlenden Informationen zu CarPostal France bzw. PostAuto Liechtenstein bei der Post einfordern sollen. Ebenso hätten die darin fehlenden Finanz- und Rentabilitätskennzahlen (pro juristische Person) vom Eigner moniert werden sollen.

4 Risikomanagement: Die Post-Perspektive

Der VR der Post hat mit dem «Reglement Risikomanagement Post» eine Vorgabe erstellt. Der Risikomanagementprozess ist detailliert beschrieben. Halbjährlich wird von der Organisationseinheit Konzernrisikomanagement ein Risikoupdate angestossen und gesteuert.

Das Konzernrisikomanagement ist dem strategischen Konzerncontrolling angeschlossen (auf der dritten Hierarchiestufe). Die Risikomanagementorganisation der Post ist entlang der funktional geführten Finanzfunktion aufgebaut. Der neue Leiter Konzernrisikomanagement, welcher ab dem 1. Februar 2019 direkt dem Leiter Finanzen des Konzerns (CFO) unterstellt sein wird, ist nicht «Chief Risk Officer» (CRO). Der CFO selbst ist gleichzeitig auch CRO und vertritt das Risikomanagement in den KL- und VR-Sitzungen.

Die Risikomanagementvorgaben sind für die sechs Konzernbereiche (PostFinance, Post Schweiz AG, PostMail, Swiss Post Solutions, PostLogistics und PostAuto Schweiz AG) verbindlich. PostFinance hat auf Basis des Finanzmarktrechts und des Bankengesetzes noch weiterführende Vorschriften. Die Aufbereitung der Risiken in den Tochtergesellschaften obliegt den einzelnen Konzernbereichen. Im Ausland soll das Reglement unter Berücksichtigung der länderspezifischen, gesetzlichen Rahmenbedingungen sinngemäss umgesetzt werden.

Hinweis: Das Reglement «Risikomanagement Post» wurde von September bis November 2018 überarbeitet. Der Verwaltungsrat bewilligte die Änderungen am 27. November 2018 mit Wirkung per 1. Januar 2019. Die Prüfung der EFK erfolgte in der Periode Mai bis September 2018 und auf Basis des dahin gültigen Reglements Risikomanagement. Die Post hat der EFK das geänderte Reglement erstmals am 18. November 2018 zugänglich gemacht. Auf wichtige Änderungen im neuen Reglement wird in den nachfolgenden Beurteilungen hingewiesen. Das überarbeitete Reglement war jedoch nicht mehr Gegenstand der Prüfung.

Beurteilung

Das Risikomanagementgerüst ist vorhanden und genügt den formalen Aspekten. Das Reglement macht einen vollständigen, aber auch sehr technischen Eindruck.

Risikomanagement gehört zu den unübertragbaren Aufgaben des VR. Das Reglement Risikomanagement Post sollte die für das Management relevanten Teile mit den Themen Risikopolitik, Risikodefinition, Risikostrategie (inkl. -appetit bzw. -tragfähigkeit), Risikokultur und Risikokommunikation vom rein prozess- bzw. applikationstechnischen Teil trennen. Diese strategischen Themen müssen nach Auffassung der EFK im Reglement mehr Platz einnehmen und vom Verwaltungsrat expliziter vorgegeben werden, weil sie einen wichtigen Rahmen für das gesamte Risikomanagement bilden. Hier hat die Post für den 1. Januar 2019 mit VR-Entscheid vom 27. November 2018 bereits Verbesserungen eingeleitet, welche jedoch nicht mehr Gegenstand dieser EFK-Prüfung waren.

Das Konzernrisikomanagement ist hierarchisch zu tief eingeordnet. Die gegenwärtige Unterstellung unter das Strategische Konzerncontrolling innerhalb des Bereichs Finanzen kann nach Meinung der EFK eine Erklärung für die finanztechnische Ausgestaltung des Risikomanagements sein. Ab dem 1. Februar 2019 wird die Post das Konzernrisikomanagement neu direkt dem Leiter Finanzen (CFO) unterstellen. Der CFO ist gleichzeitig auch Chief Risk

Officer (CRO).¹⁷ Diese Doppelfunktion kann zu Interessenkonflikten führen: First- und Second-Line-Funktionen sollten getrennt sein.¹⁸

Nach Ansicht der EFK sollten auf Stufe Ländergesellschaft alle Tochtergesellschaften, v. a. auch die ausländischen, einen eigenständigen Risikobericht erstellen (siehe die Kapitel 2.1, 2.2 und 4.6).

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post, die CRO- und CFO-Funktionen zu trennen. Die CRO-Funktion ist an den Leiter Konzernrisikomanagement zu übertragen und sein freier Zugang zum Verwaltungsratsausschuss «Audit, Risk & Compliance» ist organisatorisch sicherzustellen.

Stellungnahme des Verwaltungsrats der Schweizerischen Post

Die zukünftige Zuteilung der Rollen werden wir prüfen. Mit Ausnahme von Banken, Effekthändlern und Versicherungen (Regelwerk Basel III) hat bei diversen Schweizer Unternehmen der CFO auch die Rolle des CRO inne, weil das Risikomanagement beim CFO zugeordnet ist und der CRO direkten Zugang zu allen Informationen in der Unternehmung haben muss.

Den empfohlenen direkten Zugang des Leiters Risikomanagement zum Verwaltungsratsausschuss «Audit, Risk & Compliance» werden wir künftig sicherstellen.

4.1 Die Risikostrategie sollte weiter vertieft werden

Der Begriff «Risiko» wird durch die Post im Reglement Risikomanagement wie folgt definiert: «Eine negative oder positive Abweichung vom geplanten Betriebsergebnis (EBIT)». Als «Chance» wird ein «Ereignis oder Tatsache mit erwartetem Gewinnpotential und abschätzbarer Wahrscheinlichkeit des Scheiterns» bezeichnet.¹⁹

Als quantifiziertes Risiko taucht etwas nur auf, sofern es noch nicht im Plan-EBIT enthalten ist. Die Post betrachtet ihre Risiken netto; die Bruttosicht wird nicht geführt. Als nicht-quantitative Risiken werden «Personenschäden», «Imageschäden» und «latente Konzernrisiken» in Form eines Ampelsystems mit Trends qualitativ bewertet. Diese Risikodimensionen werden alle im selben Bericht rapportiert, es findet jedoch keine Integration von quantitativ und qualitativ bewerteten Risiken in einer einzigen Übersicht statt. Die verschiedenen Bewertungsmodelle bzw. -dimensionen laufen parallel.

Die Post verwendet den Begriff «Risikostrategie» nur auf Stufe individuelles Risiko (im Sinne einer Risikobewältigungsstrategie mit daraus abgeleiteten, spezifischen Gegenmassnahmen zur Vermeidung, Verminderung oder Überwälzung von Risiken bzw. auch dem bewussten Eingehen und Selbsttragen von Risiken). Das wichtigste Kriterium auf Stufe Konzern ist für die Post die am Eigenkapital gemessene Risikotragfähigkeit und daraus abgeleitet der Risikoappetit pro Konzernbereich.

¹⁷ «The role of the CRO should be distinct from other executive functions and business line responsibilities, and there generally should be no «dual hatting» (i.e. the chief operating officer, CFO, chief auditor or other should not serve as the CRO.», <https://www.chief-risk-officer.com>, geladen am 13. Dezember 2018.

¹⁸ Gedanken zum Three Lines of Defense Modell – Was ist mit Verteidigung gemeint, F. Ruud und A. Kyburz, Der Schweizer Treuhänder, 9/2014, Seite 761.

¹⁹ Seite 3, Reglement Risikomanagement vom 1.1.2018, Post.

Die Förderung der Risikokultur und des Risikobewusstseins werden als Beitrag des Risikomanagements in den Richtlinien erwähnt.

Beurteilung

Nach Einschätzung der EFK greift die quantitative Risikodefinition der Post (Abweichung vom geplanten EBIT) zu kurz.

Die Post sollte zusätzlich zum Nettorisiko (Restrisiko) auch die Bruttosicht zeigen.

Der Risikoappetit bzw. die Risikotragfähigkeit kann durch die Kompensation der Risiken mit «Chancen» erhöht werden. Dies birgt die Gefahr von zu positiven Gesamtschätzungen. Als Beispiele dienen CarPostal France und PubliBike. Beide wurden bis in die jüngste Vergangenheit als «Top-Chancen» geführt. Die «Chancen», in Form von positiven Plan-EBIT-Abweichungen, mussten über die Jahre 2014–2017 stets nach unten korrigiert werden.

Aus Sicht der EFK hat die Risikostrategie der Post Verbesserungspotential. Sie sollte vertieft und pro Konzernbereich detailliert werden. Die Konzern-Risikostrategie sollte von der Gesamtstrategie der Post, basierend auf den Eignervorgaben der strategischen Ziele, abgeleitet sein. Je nachdem, ob die Post in einem Segment im Service Public bzw. auf dem freien Markt agiert, sollte die Risikostrategie bzw. der Risikoappetit anders ausgestaltet sein.²⁰

Im geänderten Reglement Risikomanagement, welches vom VR am 27. November 2018 bewilligt wurde und per 1. Januar 2019 in Kraft tritt, ist die Formal-Definition des Begriffs «Risikostrategie» korrigiert worden.

Wie eine Risikokultur bzw. das Risikobewusstsein bei der Post gefördert bzw. gefordert werden, ist im Reglement zu wenig ausgeführt. Durch den finanzmathematischen Risikoansatz besteht die Gefahr, dass Softfaktoren zu wenig Beachtung finden. Eine Speak-up-Kultur ist aber wichtig, damit Risiken jeder Hierarchiestufe auch intern gemeldet werden (z. B. via die Whistleblower-Linie «Post Courage»).

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post, die individuelle Ausprägung der Risikostrategie von der Gesamtstrategie der Post, basierend auf den Eignervorgaben der strategischen Ziele, abzuleiten und pro Konzernbereich festzulegen.

Stellungnahme des Verwaltungsrats der Schweizerischen Post

Die Post hat per Anfang 2019 Optimierungen im Sinne der Empfehlung 3 beschlossen: Im Thema Risikobewertung und -berichterstattung setzen wir u.a. die Darstellung aller strategischen Risiken auf einer Übersicht über alle Risikodimensionen inkl. einer Top-Down-Einschätzung der Risiken durch die Konzernleitung um. Auch werden wir die Risikostrategie für die Gesamtorganisation vertiefen (stärkere Ausrichtung auf die Strategieumsetzung zur Zielerreichung der Post). Die Förderung der Risikokultur bzw. das Risikobewusstsein bei der Post verstehen wir als integralen Teil der Aufgaben des Risikomanagements, welchem wir in Zukunft noch verstärkt Aufmerksamkeit schenken wollen. Die Einschätzung der EFK, dass durch den finanzmathematischen Risikoansatz die Gefahr besteht, dass Softfaktoren zu wenig Beachtung finden, nehmen wir zur Kenntnis. Wir sind der Meinung, dass sowohl die quantitative als auch die qualitative Bewertung der Risiken zu einem guten Risikomanagementsystem gehören.

²⁰ Staat und Wettbewerb: Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte; Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4172 FDP-Liberale Fraktion und 15.3880 Schilliger; 8. Dezember 2017.

4.2 Der Konzernbereich PostAuto stützt die Risikoidentifikation zu wenig breit ab

Das methodische Vorgehen für die Identifikation von Risiken ist im Reglement Risikomanagement im Anhang 2 geregelt. Die Verantwortung für die Identifikation der Risiken tragen die Geschäftsleitungen (GL) der einzelnen Geschäfts- und Funktionsbereiche.

Die praktische Durchführung liegt in den Händen des Konzernrisikomanagements, welches mit den GL-Mitgliedern der einzelnen Geschäfts- und Funktionsbereiche (bzw. den entsprechenden Linien- oder Prozessverantwortlichen) beispielsweise Workshops zur Risikoidentifikation und -bewertung durchführt. Pro Geschäfts- und Funktionsbereich gibt es einen Risikomanager. Risikoeigner sind meist die GL-Mitglieder der Konzernbereiche.

Weitere, wichtige Tätigkeiten des Konzernrisikomanagements sind die Prüfung von Einzelinvestitionsanträgen und die Erarbeitung von Risikosituationen bei strategischen Grossprojekten.

Die Post hat eine Fachgruppe Risikomanagement institutionalisiert, bei welcher verschiedene Konzernfunktionen vertreten sind. Seit 2018 werden zu Prozessbeginn Einzelgespräche geführt und diese Inputs werden im Prozess aufgenommen. Neu gibt die Fachgruppe auch via Feedbackformular strukturiert Rückmeldungen zum Risikobericht.

Die Compliance-Risiken sind auf acht Compliance-Themen beschränkt und werden den Bereichen vom Fachausschuss Compliance «top-down» zugeteilt (maximal zwei Compliance-Themen pro Bereich).²¹ Ebenso werden die Risiken vom Fachausschuss Compliance für die Konzernbereiche zentral berechnet.

Beurteilung

Im Konzernbereich PostAuto ist die Risikoidentifikation zu stark durch die GL des Geschäftsbereichs getrieben. Die Basis («bottom-up») innerhalb des Geschäftsbereichs (z. B. die Tochtergesellschaften im Ausland) ist zu wenig involviert.

Der VR hat am 27. November 2018 entschieden, dass ab dem 1. Januar 2019 die Top-Risiken neu durch die Konzernleitung definiert werden. Diese «top-down-Sicht» ist eine wichtige Ergänzung.

Die zentralistische Verteilung und mathematische Berechnung der Compliance-Themen (maximal zwei pro Konzernbereich) ist zu mechanistisch und kann an der Realität vorbeiführen. Als Beispiel dient das Thema Subventionsrecht, welches erst nach den Vorfällen rund um PostAuto neu eingeführt wurde.

Eine im Jahr 2018 durchgeführte externe Beurteilung hat Verbesserungspotenzial im Bereich Compliance aufgezeigt.²²

²¹ Die acht Compliance-Themen (Programme) sind die folgenden: Daten- und Informationsschutz, Antikorruption, Öffentliches Beschaffungsrecht, Kartellrecht, Postrecht, Sicherheitsverantwortung, Aufbewahrung und Archivierung (neu) sowie Subventionsrecht (neu).

²² Post: Überprüfung Compliance Management System, 27. August 2018, PricewaterhouseCoopers.

4.3 Es existiert keine Rapportierung aller Risikodimensionen in einer Übersicht

Die Post bewertet ihre Risiken anhand der Szenarien «Best-», «Mid- bzw. Real» und «Worst-Case». Pro Szenario werden Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmass bewertet. Aus diesen Angaben wird mittels Monte-Carlo-Simulation eine Gesamtverteilung des Risikos oder einer Gruppe von Risiken erstellt. Aus der entstehenden Verteilung können die Risikokennzahlen abgelesen bzw. berechnet werden. Der Erwartungswert bezeichnet den mittleren, zu erwartenden Schaden für das kommende Jahr. Der «Value at Risk» (VaR mit 99 %) berechnet den unerwarteten EBIT-Fall.²³ Der Erwartungswert wird mit dem gemäss Budget erwarteten EBIT verglichen (Risikoappetit), der VaR mit dem Eigenkapital (Risikotragfähigkeit). Dabei können «Chancen» die Risiken mathematisch kompensieren.

Risiken, für die bereits Rückstellungen in der Buchhaltung gebildet wurden, werden nicht mehr aufgeführt bzw. nur noch im Betrag, der noch nicht zurückgestellt wurde. Personen- und Reputationsschäden werden lediglich qualitativ beurteilt. «Latente Risiken» werden ausschliesslich auf Stufe Konzern ausgewiesen. Als «latente Risiken» bezeichnet die Post Ereignisse, die ihre erste Auswirkung frühestens an einem Zeitpunkt nach der Beurteilungsperiode (aktuell ist dies das Jahr 2020) haben bzw. welche (noch) nicht quantifiziert werden können oder auch Abweichungen, deren finanzielle Auswirkung unter dem EBIT erfolgt (z. B. Zinsen und Steuern).

Die Abweichung vom Plan-EBIT durch Risiken bzw. Chancen wird jeweils nur für das erste (die sogenannte kurzfristige Risikosituation) und dritte Jahr (die sogenannte strategische Risikosituation) der strategischen Finanzplanung erstellt. Der geplante EBIT für das Zwischenjahr bleibt mit diesem Ansatz unberücksichtigt. Die negativen oder positiven Abweichungen müssen in Bezug zum geplanten EBIT gebracht werden.

Risikomindernde Massnahmen werden in ihrer Wirkung auf den Erwartungswert und den Schaden qualitativ bewertet. Die Risikoberichte der Post weisen nicht klar aus, ob die risikomindernden Massnahmen bereits im Risikowert mitberücksichtigt wurden oder nicht (Brutto- vs. Nettobewertung). Gemäss Aussagen der Post sind die berechneten Risikowerte Nettowerte.

Exkurs: Einschätzung der Risiken von PostAuto

Die Situation bei PostAuto wurde vom Konzern im Frühjahr 2017 noch sehr positiv eingeschätzt: «PA [PostAuto] rechnet über den mittelfristigen Planungshorizont mit einer grossen Steigerung des Ergebnisses. Vor allem die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum in den bestehenden Geschäften treiben die positive Ergebnisentwicklung ... Gefahren bestehen beim Abgeltungs- und Margendruck und bei der Entwicklung des Treibstoffpreises. Als Option führt PA den Markteintritt in ein weiteres Land. Hauptsächlich setzt PA auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit (Effizienz, Produktivität).»²⁴

Im Dezember 2017 wurde die Situation bei PostAuto im Konzern folgendermassen eingeschätzt: «PA rechnet über den langfristigen Planungshorizont mit einem stabilen Ergebnis. Das Ergebnis unterliegt jedoch einer sehr starken Volatilität. Das grösste Risiko stellt dabei

²³ Der VaR misst eine unerwartete Abweichung. Mit 99-prozentiger Wahrscheinlichkeit wird keine grössere Abweichung eintreffen als der VaR 99 %. In einer Jahresbetrachtung wird der VaR 99 % nur im schlechtesten von 100 Jahren überschritten. Bis Ende 2017 setzte die Post den VaR noch bei 95 % an.

²⁴ Risikobericht Konzern S1/2017, S. 21.

die subventionsrechtliche Prüfung durch das BAV dar. Solange mit dem BAV keine Lösung in dieser Thematik erzielt wurde, bleibt die Entwicklung von PA ungewiss. Auf der positiven Seite stellt PubliBike die grösste Chance dar. Es wird davon ausgegangen, dass bis im Jahr 2020 der Break Even Point erreicht wird und bei PubliBike anstatt Investitionen fortan Gewinn anfällt. Als Option führt PA den Markteintritt in ein weiteres Land.»²⁵

Im Mai 2018 wird die Situation folgendermassen beurteilt: «Die erwartete Abweichung fällt im Vergleich zur Vorperiode (CHF -31.83 Mio.) weniger negativ aus. Grund dafür ist hauptsächlich, dass beim Toprisiko der letzten Periode der Worst Case eingetroffen ist und dementsprechend Rückstellungen gebildet wurden. Somit umfasst das Risiko «Subventionsrechtliche Prüfung BAV» nur noch die Rückzahlungen im Zusammenhang mit dem noch nicht in den Rückstellungen berücksichtigten Orts- und Auftragsverkehr 2016 bis 2018 ... «Abgeltungen im RPV (Regionaler Personenverkehr)» haben sich ebenfalls von einer Chance in ein Risiko verwandelt. Grund dafür sind mögliche, zusätzlich zur Abgeltungsreduktion geforderte Effizienzsteigerungen vom BAV ... PostAuto rechnet über den langfristigen Planungshorizont mit einem stark rückläufigen Ergebnis ... Grund dafür sind ... vor allem die Auswirkungen der subventionsrechtlichen Prüfung des BAV ... Im Zusammenhang mit der BAV-Thematik hat sich der erwartete EBIT 2020 im Vergleich zur Vorperiode etwa halbiert.»²⁶

Lediglich im Risikobericht auf Stufe Konzernbereich PostAuto steht unter dem Einzelrisiko, dass mit 25 % Wahrscheinlichkeit eine Rückzahlung von 90 Millionen Franken erwartet wird.²⁷ Weiter steht dort, dass für die Sparte RPV eine Rückstellung von 123 Millionen Franken gebildet wurde (zusätzlich zur Rückstellung von 13 Millionen für die Sparten Orts-, Ausflugs- und Auftragsverkehr für die Jahre 2007 bis 2015).²⁸ In den Risikoberichten an die Post-Konzernleitung und an den VR wurden diese Informationen nicht abgebildet, sondern nur die Zahlen gemäss Tabelle 5.

Risikoberichte Konzern Post (Erwartungswerte in Millionen Franken)	April 2017	Dezember 2017	Mai 2018	Medienmitteilung 11.06.2018	Medienmitteilung 21.09.2018
Abweichung vom Plan-EBIT laufendes Jahr: Abgeltungs- und Margendruck RPV	-0,22	0,0	-0,57		
Abweichung vom Plan-EBIT laufendes Jahr: Ergebnis subventionsrechtliche Prüfung BAV	0,0	-33,61 (Plan-Zahlen)	-4,93 (Plan-Zahlen)	-104,3 (Effektive Zahlen)	-205,3 (Effektive Zahlen)
Abweichung vom Plan-EBIT laufendes Jahr: Compliance-Risiko	-0,18	-0,4	-0,4		
Abweichung vom Plan-EBIT bis ins Jahr 2020 (Real-Case): Abgeltungs- und Margendruck RPV	-7,7	-20,0	-7,0		

Tabelle 5: Vergleich Risikoeinschätzung überhöhte Subventionszahlungen bei PostAuto in den Jahren 2017/18 und effektive Zahlungen gemäss Medienmitteilungen. Quelle: Post.

²⁵ Risikobericht Konzern S2/2017 (Dezember), S. 20.

²⁶ Risikobericht Konzern S1/2018 (Mai), S. 18 f.

²⁷ Risikobericht PostAuto S2/2017, S. 4.

²⁸ Risikobericht PostAuto S1/2018, S. 4.

Beurteilung

Die EBIT-Sicht («latente Konzernrisiken», Personen- und Reputationsschäden werden nicht quantifiziert) greift aus Sicht der EFK bei der Risikobewertung zu kurz, ebenso die rein mathematische Aggregation der Einzelrisiken, vor allem, wenn man bedenkt, dass Risiken mit «Chancen» kompensiert werden können und nur noch die Restrisiken (ohne Rückstellungen) gezeigt werden. Der Plan-EBIT wird im Risikobericht ebenfalls nicht ausgewiesen, sondern nur das Delta zum Plan-EBIT 2018 bzw. 2020. Ohne Kenntnis bzw. Ausweis des Plan-EBITs (welcher auch negativ sein kann) bzw. des bereits verbuchten Rückstellungsbetrages können aus den Risikoberichten falsche Schlussfolgerungen getroffen werden. Das Jahr 2019 fehlt zudem bei dieser Berechnungsmethode.

Der Zeithorizont der Risikobetrachtung sollte ausgedehnt werden. 2018 erfasst die Post nur Risiken für das laufende Jahr und parallel auf einem separaten Risikoblatt die Risiken für das Jahr 2020 (die sogenannte strategische Risikosituation). Was darüber hinausgeht, wird nicht quantifiziert, sondern kommt in die parallel geführte Kategorie «latente Konzernrisiken». Ebenso werden die «latenten Risiken» rein qualitativ und nur auf Stufe Konzern dargestellt. «Latente Risiken» (wie z. B. die Teilrevision der Postgesetzgebung bzw. politische Vorstösse) können aber einen sehr grossen, quantitativen Einfluss auf die Gesamtbewertung haben.

Dass Risiken, für welche in früheren Perioden bereits Rückstellungen gebildet wurden, nicht mehr in ihrem vollen Ausmass gezeigt werden, kann zu einem falschen Sicherheitsdenken führen, speziell, wenn in den Konzernrisikoberichten zuhanden des VR und der Konzernleitung der Betrag der Rückstellungen nicht mehr erwähnt wird. Ein Beispiel dafür ist das Risiko für die Subventionsrückzahlungen bei PostAuto. Das Risiko wurde noch im Mai 2018 unterschätzt (siehe Tabelle 5). Zudem waren wichtige Informationen nur auf Stufe Post-Auto, nicht aber auf Stufe Post-Konzernleitung/VR erwähnt. Nach Einschätzung der EFK hat die Post hier Frühwarnindikatoren übersehen und die Situation wurde zu lange zu positiv dargestellt. Das Risiko «Abgeltungs- und Margendruck Regionaler Personenverkehr (RPV)» wurde erstmals 2013 aufgeführt, also im gleichen Jahr als die IR Post und der Preisüberwacher auf die Thematik aufmerksam gemacht haben.

Die Risikobewertung ist aus Sicht der EFK zu einseitig und zu finanzlastig. Mit den resultierenden, negativen (= Risiko) oder positiven (= Chance) Abweichungen vom Plan-EBIT wird die Risikobewertung zu finanztechnisch betrieben. Andere Auswirkungsdimensionen werden so vernachlässigt bzw. nur parallel erfasst (wie die «latenten Konzernrisiken, Personenschäden und Reputationsrisiken»). Es existiert keine Rapportierung aller Risikodimensionen in einer Übersicht: Es fehlt somit eine *konsolidierte Risikobewertung*, welche quantitative und qualitative Auswirkungen in *einer* Risikomatrix zusammenfasst. Die Entwicklung des Risikos gegenüber dem Vorjahr wird graphisch ebenfalls nicht gezeigt. Solche Darstellungen wären jedoch nach Auffassung der EFK intuitiv besser verständlich für Nicht-Finanzfachleute in der Konzernleitung und im VR. Der VR der Post hat am 27. November 2018 Änderungen in diesem Bereich bewilligt. Ab dem 1. Januar 2019 wird zur Darstellung eines rasch erfassbaren Überblicks über die Gesamtrisikosituation sowie zum verstärkten Aufzeigen von Handlungsbedarf ein «Risikomanagement Cockpit» in den Risikobericht integriert. Auch die Veränderung des Risikos im Vergleich zum Vorjahr wird dann graphisch erfasst sein, was die EFK positiv beurteilt.²⁹

²⁹ Präsentation an den VR-Ausschuss «Audit, Risk & Compliance» vom 26. November 2018.

4.4 Die Massnahmen zur Risikobewirtschaftung sind zu unverbindlich definiert

Die Post unterscheidet zwischen präventiver und protektiver Wirkung von Risikomassnahmen (die eine reduziert die Eintrittswahrscheinlichkeit, die andere das Schadensausmass).

Die Aktualisierung der Massnahmen liegt in der Verantwortung des jeweiligen Bereiches bzw. des Massnahmeneigners. Es wird der planmässige Verlauf (grün, gelb, rot) und der Status der Massnahmen (geplant, in Arbeit, in Kraft) erfasst.

Als Art der Massnahme wird zwischen einmaliger Massnahme und Dauermassnahmen unterschieden.

Die Erwähnung der Kosten der Massnahme ist optional. Der Einführungstermin (Deadline) ist ebenfalls ein optionales Feld.

Das Massnahmencontrolling liegt in der Verantwortung des Konzernrisikomanagements und wurde in der Vergangenheit punktuell durch die IR der Post durchgeführt. Zurzeit befasst sich eine externe Firma mit einer umfassenden Massnahmenprüfung.

Beurteilung

Die Risikomassnahmen sind für ein zuverlässiges Massnahmencontrolling zu wenig verbindlich formuliert. Die Wirkung der Massnahmen auf die Eintretenswahrscheinlichkeit bzw. das Schadensausmass werden nur qualitativ gezeigt. Ob die aufgeführten Massnahmen zu einer tieferen Risikobewertung geführt haben, ist nicht klar (Brutto- vs. Nettobetrachtung der Risiken). Angaben für die Kosten der Massnahmen und der damit erzielten Risikoreduktion fehlen.

Da die Risiken teilweise zu generisch formuliert sind, werden viele Massnahmen als «Dauermassnahmen» aufgeführt. Risikomindernde Massnahmen mit Umsetzungstermin sind in der Minderzahl.

4.5 Die Risikokommunikation ist nicht adressatengerecht

Die Post kennt halbjährliche, konsolidierte Risikoreports für die Geschäfts- und Funktionsbereiche und ein Gesamtpaket an den VR, den VR-Ausschuss «Audit, Risk & Compliance» und an die Konzernleitung.

Die Risikokommunikation an den Eigner erfolgt in einem separaten Kapitel der jährlichen Berichterstattung der Post zu den strategischen Zielen. Unterjährig besteht die Möglichkeit, den Eigner im Rahmen der Quartalsausprachen über Risiken zu informieren.

Zusätzlich bekommt der Eigner sämtliche Post-Verwaltungsratsprotokolle inkl. Beilagen. Halbjährlich erhält der Eigner in dieser Form Kenntnis von den Risikoberichten des Konzerns.

Beurteilung

Das post-interne Risikoreporting ist nach Auffassung der EFK nicht adressatengerecht und wenig leserfreundlich. Der Risikobericht des Konzerns ist zu überfüllt, im Speziellen für den Bereich «Post CH AG», wo die Bereiche PostMail, SwissPostSolutions, PostNetz, PostLogistics, Informatik, Entwicklung + Innovation, Immobilien und weitere Funktionsbereiche nur auf einem einzigen Risikoblatt zusammengefasst werden.

Die Risikoberichte sind sehr finanztechnisch dargestellt. Es stellt sich die Frage, ob die Mitglieder der Konzernleitung und des VR die Berichte als Frühwarn-, Führungs- und Entscheidungsgrundlage beim Risikodialog nutzen können. Der VR der Post hat am 27. November 2018 Änderungen beim internen Risikoreporting beschlossen. Das neue «Risikomanagement Cockpit» wird ab dem 1. Januar 2019 Verbesserungen bringen.

Das Kapitel zum Risikomanagement in der jährlichen Berichterstattung der Post zu den strategischen Zielen an den Eigner ist inhaltlich ungenügend und enthält lediglich eine allgemein gehaltene Beschreibung des Risikomanagements sowie einige Hinweise auf vorhandene Risiken, ohne diese aber weiter zu spezifizieren. Die Ausführungen zu PostFinance sind generisch gehalten.

Der Eigner hat aber via die Verwaltungsratsprotokolle die volle Einsicht in die Risikoberichte des Konzerns.

4.6 Die Auslandsgesellschaften sollten stärker im Fokus von Compliance, Interner Revision und Risikomanagement stehen

Obwohl die Gesamtheit der Auslandsrisiken der Post nicht geprüft wurde, liefern die geprüften Fallstudien wichtige Hinweise. Wie bereits im Kapitel 2.2 erwähnt, generieren ein Teil der Auslandsgesellschaften der Post aufgrund von Wesentlichkeitskriterien sowie Beteiligungen von bis zu 50 % keinen eigenständigen Risikobericht. Wesentliche Risiken aus Einheiten ohne eigenständigen Risikobericht sollen jedoch im Risikobericht des zuständigen Geschäftsbereichs bzw. des Konzerns ihren Niederschlag finden.

Exkurs Asendia

Die Asendia Holding AG, mit Sitz in Bern seit 2012, ist ein 50 %-50 % Joint Venture zwischen der Post (Konzernbereich PostMail) und der französischen Post. Asendia beschäftigt über 1000 Angestellte in ca. 30 Gesellschaften bzw. Untergesellschaften weltweit. Asendia ist aktiv in den Bereichen Briefversand, Direktwerbung, Kataloge, Waren bis zwei Kilogramm sowie im E-Commerce. Im Jahr 2017 erwirtschaftete Asendia 712 Millionen Franken Umsatz.

Asendia hat keinen eigenständigen Risikobericht. Da sich die IR der Post ebenfalls am Ratingkonzept orientiert, werden die Asendia-Gesellschaften auch nicht geprüft. In den Konzernrisikoberichten 2016 und 2017 wurden keine Angaben zu Asendia gemacht. Im Risikobericht des Geschäftsbereichs PostMail von 2018 wurde Asendia ebenfalls nicht erwähnt. Im Finanzbericht 2017 hat Asendia einen hängigen Rechtsstreit in England (High Court of Justice in London) ausgewiesen. Der Kläger macht einen Schaden von 1,5 bis 22,7 Millionen Franken (exkl. Zinsen und Gerichtskosten) geltend. In England hatte Asendia auch Schwierigkeiten bei der Schliessung eines Logistikstandorts (mit einer Rückstellung von ca. 3 Millionen Franken) und einer Rekapitalisierung von ungefähr 13 Millionen.

Die Interne Revision hat die Tochtergesellschaften im Ausland in der Vergangenheit selten revidiert, weil sie aufgrund eines Ratingkonzeptes seit 2013 nicht mehr als eigenständige Revisionsobjekte betrachtet werden.³⁰

³⁰ Am 22. November 2016 erhielt die Interne Revision vom Audit Komitee den Auftrag, die Auslandsgesellschaften einer unabhängigen Risikoanalyse zu unterziehen und anschliessend eine Auswahl von Tochtergesellschaften zu prüfen.

Die Whistleblower-Linie «Post-Courage» schliesst das Ausland faktisch nicht ein und wurde dort auch kaum kommuniziert.

Ebenso ist das Ausland nicht im definierten Verantwortungsbereich der Compliance-Abteilung der Post.³¹

Als Teilprojekt zur «Weiterentwicklung Governance» erstellt die Post zurzeit eine «Assurance Map», um die Tätigkeiten der zweiten (u. a. Compliance, Konzernrisikomanagement, und Internes Kontrollsystem Finanzen) und dritten Verteidigungslinie (Interne Revision) besser aufeinander abzustimmen bzw. Lücken zu identifizieren.

In der Berichterstattung 2017 der Post an den Eigner wird unter dem strategischen Ziel 5 Folgendes festgehalten: «Die Post ist seit über 15 Jahren erfolgreich im Ausland tätig. Die Post hat risikoreiche Investitionen vermieden und den Erfolg sukzessive aufgebaut ... Die Post engagiert sich nur bei ausreichender Gewinnerwartung im Ausland ... Die Post reduziert das Risiko bezüglich des Wachstums im Ausland gezielt mittels folgendem Kriterienkatalog ...» Als drittes Kriterium wird dabei erwähnt: «nur modulare Risiken und dadurch geringere Austrittsbarrieren».³²

Gemäss den Vorgaben des UVEK³³ muss die Post über Veränderungen im Bereich Kooperationen und Beteiligungen im Ausland sowie Investitionen im Ausland Bericht erstatten. Anlässlich der Quartalsrapporte der Postführung mit den Eignerstellen sollten Auslandsrisiken ebenfalls zur Sprache kommen.

Beurteilung

Die Compliance-Abteilung und die Interne Revision haben das Ausland bis in die jüngste Vergangenheit zu wenig abgedeckt. Dies ist nach Ansicht der EFK nicht im Sinne des strategischen Ziels Nummer 5 des Bundesrates. Ebenso sollten auf Stufe Ländergesellschaft alle Tochtergesellschaften, v. a. auch die ausländischen, einen eigenständigen Risikobericht erstellen. Dies ist aber mit dem gegenwärtigen Ansatz des Beteiligungsmanagements bzw. der finanziellen Wesentlichkeitsgrenze nicht der Fall.

Nach Auffassung der EFK informiert die Post den Eigner in den jährlichen Berichterstattungen zu den strategischen Zielen des Bundesrates und an den Quartalsrapporten zu wenig detailliert über die Auslandsrisiken. Eine Stunde pro Quartalsrapport für den ganzen Postkonzern für alle Traktanden ist zu knapp bemessen.

³¹ Post: Überprüfung Compliance Management System, 27. August 2018, PricewaterhouseCoopers, S. 8: «Der Anwendungsbereich des CMS ist auf das Ausland und soweit möglich auf assoziierte Gesellschaften auszuweiten.»

³² Strategische Ziele des Bundesrates 2017–2020, Berichterstattung 2017, Post, S. 50.

³³ Indikatoren für die Berichterstattung zu den strategischen Zielen Post 2017–2020, 12. Juni 2017, S. 19.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen, parlamentarische Vorstösse und Berichte

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2012), SR 614.0

Postgesetz (PG) vom 17. Dezember 2010 (Stand am 1. Januar 2012), SR 783.0

Postverordnung (VPG) vom 29. August 2012 (Stand am 28. Juli 2015), SR 783.01

Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten, 17. Dezember 2010, SR 171.1

Auswahl von relevanten parlamentarischen Vorstössen

14.3446 – Verfolgt die Schweizerische Post mit ihrer Filiale CarPostal France eine Hunter-Strategie? Interpellation, eingereicht von Nationalrat Guillaume Barazzone, 16. Juni 2014.

18.3723 – Wer finanziert die PubliBike AG, eine Tochtergesellschaft der Postauto AG, die selbst wiederum zur Post gehört, und wie wird diese finanziert? Interpellation, eingereicht von Nationalrat Olivier Feller, 10. September 2018.

18.5068 – Postauto. Wie lautet die (Ausstiegs-)Strategie im Falle einer Verurteilung in Frankreich? Fragestunde. Frage, eingereicht von Nationalrat Guillaume Barazzone, 28. Februar 2018.

18.5069 – Hunter-Strategie von CarPostal France. Unterstützung des Bundesrates? Fragestunde. Frage, eingereicht von Nationalrat Guillaume Barazzone, 28. Februar 2018.

18.5070 – Inwiefern stärkt die Tätigkeit von CarPostal France die Wettbewerbsfähigkeit von Postauto Schweiz? Fragestunde. Frage, eingereicht von Nationalrat Guillaume Barazzone, 28. Februar 2018.

18.5071 – Hat CarPostal France Gewinn verzeichnet? Wenn ja, wann? Fragestunde. Frage, eingereicht von Nationalrat Guillaume Barazzone, 28. Februar 2018.

18.5072 – Hat Postauto Schweiz CarPostal France finanziert? Fragestunde. Frage eingereicht von Nationalrat Guillaume Barazzone, 28. Februar 2018.

18.5193 – Buslinien im Fürstentum Liechtenstein und in Österreich. Quersubventionen und Dumpingangebote der Schweizer Post? Fragestunde. Frage, eingereicht von Nationalrat Roland Rino Büchel, 7. März 2018.

18.5355 – Postauto Schweiz AG: Quersubventionen, Verluste und «kreative» Buchhaltung auch im Fürstentum Liechtenstein? Fragestunde. Frage eingereicht von Nationalrat Roland Rino Büchel, 6. Juni 2018.

Berichte

Interne Revision BAV, Prüfbericht zu den Leistungsverrechnungen zwischen den PostAuto-Gesellschaften, 1. Februar 2018.

Untersuchungsbericht zuhanden des Verwaltungsrats der Schweizerischen Post AG (Anmerkung: für den Zeitraum 2007–2015), Kellerhals Carrard, 31. Mai 2018 (geschwärzte Version).

Gutachten PostAuto Schweiz AG, Donatsch Bachmann Uhlmann, 29. Mai 2018 (geschwärzte Version).

PostAuto: Zusatzbericht zuhanden des Eigners (Anmerkung: für den Zeitraum ab 2016), Kellerhals Carrard, 31. Mai 2018 (ungeschwärzte Version).

Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006.

Erläuternder Bericht der EFV zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006.

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 25. März 2009.

Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze, EFV.

Muster-Anforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. des Institutsrats von verselbständigten Organisationen des Bundes, EFD.

Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom: Expertenbericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 30. August 2011 (inkl. GPK-N-Bericht vom 8. Mai 2012 und Stellungnahme des Bundesrates vom 14. November 2012).

OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015.

Staat und Wettbewerb: Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte; Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4172 FDP-Liberale Fraktion und 15.3880 Schilliger, 8. Dezember 2017.

Handbuch zum Risikomanagement Bund, 28. September 2017.

Richtlinien über das Risikomanagement Bund, Version vom 31. März 2016.

Anhang 2: Abkürzungen

AC	Audit Komitee
BAV	Bundesamt für Verkehr
CFO	Chief Financial Officer
CPF	CarPostal France
CRO	Chief Risk Officer
EBIT	Earnings before Interest and Taxes
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
GL	Geschäftsleitung (auf Stufe Konzernbereiche)
GS	Generalsekretariat
KL	Konzernleitung
IR	Interne Revision
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PA-LI	PostAuto Liechtenstein
RM	Risikomanagement
RPV	Regionaler Personenverkehr
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VaR	Value at Risk
VR	Verwaltungsrat

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).