

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga  
CH-3003 Bern

Per Mail zugestellt an:  
sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

Basel, 23. September 2020  
OBU/MST/HMS | +41 58 330 62 54

## **Stellungnahme zur vorgeschlagenen Teilrevision des Postorganisationsgesetzes POG (Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots von PostFinance)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Wir beziehen uns auf die am 5. Juni 2020 eröffnete Vernehmlassung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation in rubrizierter Sache. Wir bedanken uns für Gelegenheit zur Stellungnahme in dieser wichtigen Angelegenheit und unterbreiten Ihnen hiermit unsere Überlegungen und Schlussfolgerungen.

### **Zusammenfassung**

- Die Schweizerische Bankiervereinigung («SBVg»), mit Ausnahme unseres Mitglieds PostFinance («PF»), lehnt die vorgeschlagene Anpassung des Postorganisationsgesetzes in dieser Form ab, anerkennt jedoch den Bedarf nach einer nachhaltigen Lösung für die PF und bekennt sich zu einem konstruktiven Dialog zur Erzielung einer solchen.
- Der in die Vernehmlassung geschickte Vorschlag stellt nicht genügende Transparenz über die Kosten, Erträge und sonstige Zahlungsströme im Zusammenhang mit den erbrachten Dienstleistungen her. Nach unserer Auffassung sind andere Varianten zur Ausgestaltung der PF denkbar, welche aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht dem präsentierten Vorschlag überlegen sind. Die Vernehmlassungsvorlage beleuchtet solche Optionen jedoch nicht hinreichend. Das Vorliegen einer umfassenden

Auslegeordnung zu allen relevanten Elementen als Entscheidungsgrundlage halten wir für eine zwingende Voraussetzung für einen konstruktiven Dialog.

- Als besonders kritisch erachten wir die fehlende Verfassungsmässigkeit des Vorhabens sowie des bereits existierenden Zustandes. Der Bund verfügt über keine Verfassungskompetenz, eine Bank mit Kredit- und Hypothekengeschäft zu führen.
- Der heutige Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr, der argumentativ ins Zentrum gesetzt wird, ist weder zeitgemäss noch notwendig. Dieser Service kann vollständig und digital vom privaten Sektor erbracht werden. Der verbleibende Teil, nämlich der Bargeld-Zahlungsverkehr ohne Kontoverbindung, wird zudem bereits heute nicht mehr von der PF geleistet. Dieser Service ist an die Post selbst («Kernpost») ausgelagert, wird aber von PF bezahlt.
- Der verankerte Grundsatz der Eigenfinanzierung schafft eine problematische Kombination eines Service Public (Kernpost) und eines Bereichs, der klar keinen Service Public anbietet (PF), aber zu dessen Finanzierung herangezogen wird. Um die PF auf zukunftsfähige Beine stellen zu können, wäre es notwendig, das Eigenfinanzierungsprinzip aufzuheben, PF aus dem Postkonzern herauszulösen sowie die Grundversorgung klar zu definieren und abzugrenzen. Die vorgeschlagene Ausdehnung staatlichen Handelns zur Quersubventionierung des Postkonzerns stellt einen nicht gerechtfertigten Eingriff in einen funktionierenden Markt dar und ist in dieser Form abzulehnen. Ebenfalls als kritisch beurteilen wir den zu erwartenden Transfer von Steuersubstrat von den Kantonen hin zum Bund durch die geplante Verschiebung von Markterträgen in Richtung Bund. Das in der Vernehmlassung vorgelegte Konzept hat offensichtlich die Stärkung der Ertragskraft der Kernpost im Fokus und ist damit auch im Hinblick auf eine Teilprivatisierung der PF problematisch.
- Aus diesen Gründen muss eine Diskussion über die Aufhebung des Kreditverbots in jedem Fall an einen verbindlichen Pfad zu einer Privatisierung gekoppelt sein.

## Überlegungen

### 1. Ungenügende Transparenz

Am präsentierten Vorschlag fällt auf, dass kaum Transparenz darüber geschaffen wird, welche Kosten, Erträge und sonstige Zahlungsströme im Zusammenhang mit den Dienstleistungen stehen, die zwingend durch den Bund erbracht werden müssen, besonders im Zahlungsverkehr. Es ist daher kaum nachvollziehbar, was der Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr effektiv kostet und welche damit verbundenen Leistungen und Transfers zwischen PF und dem Postkonzern genau stattfinden. Damit wird die konkrete wirtschaftliche Lage der PF nicht hinreichend transparent gemacht, und der Schluss ist zulässig, dass der vorliegende Vorschlag im Wesentlichen nicht der Sicherung der Zukunft der PF dient, sondern dass eigentlich die finanzielle

Situation der gesamten Post im Zentrum steht, für welche die PF die Erträge erbringen soll. Es geht also bei dieser Vorlage im Endeffekt um die Post, nicht um die PF.

Um eine sinnvolle Diskussion zu einem derart weitreichenden Entscheid zu ermöglichen, sind wir daher klar der Ansicht, dass volle Transparenz hergestellt werden muss, und zwar zu PF allein und zu allen Verflechtungen zwischen PF und dem Postkonzern. Damit die Politik eine fundierte Entscheidung fällen kann, fordern wir zudem eine klare Darstellung aller Optionen zur zukünftigen Ausgestaltung der PF und die Trennung der Diskussionen zur Grundversorgung einerseits und zur Zukunft der PF (s. weitere Überlegungen) andererseits. Gerade die Klaviatur anderer möglicher Optionen wird im erläuternden Bericht zwar angedeutet, jedoch ohne weitere Begründung als zu wenig aussichtsreich verworfen. Die Präsentation einer umfassenden Grundlage, auf deren Basis eine transparente und zukunftsfähige Strategie inklusive Eigentümerstruktur für die PF abgeleitet werden kann, erachten wir als zwingende Voraussetzung für einen fundierten Entscheid zur Kredit- und Hypothekenvergabe.

## **2. Fehlende Verfassungsmässigkeit**

Der Gesetzgeber hatte bislang, unter anderem aufgrund der fehlenden Verfassungsmässigkeit, Bedenken gegenüber einer vollwertigen, staatlichen «Postbank». Bereits 2009 bestätigte das Bundesamt für Justiz, dass eine bewusste Beschränkung der Geschäftstätigkeit von PF sinnvoll und somit beizubehalten ist, solange die PF der öffentlichen Hand gehört.

Der Bund hat sich an das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit und an die staatlichen Handlungsgrundsätze zu halten. Er darf daher nicht ohne Not privatwirtschaftlich existierende Aufgaben an sich ziehen. Der Bund verfügt über keine Verfassungskompetenz, eine Bank mit Kredit- und Hypothekengeschäft zu führen; dafür bedürfte es eines in der Verfassung verankerten Grundsatzes (vgl. Gutachten zur Verfassungsmässigkeit einer Postbank vom 22. November 2006, Bundesamt für Justiz, VPB 2009.9, S. 140; erläuternder Bericht, S. 34). Die Argumentation im Gutachten Martenet besagt, dass wirtschaftliche Tätigkeiten ohne Verfassungskompetenz, die sich jedoch aus (verfassungsmässigen) Aufgaben ergeben, die die Bundesverfassung dem Bund zuweist, unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen verfassungsmässig sein sollen (Gutachten Martenet, S. 17 ff.). Das Gutachten ist als Mindermeinung zu betrachten und kann nichts am Erfordernis einer verfassungsmässigen Grundlage ändern, steht es doch im Widerspruch zu mehreren Gutachten des Bundes und zur herrschenden Lehre.

Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass die Umsetzung eines allfälligen Einstiegs der PF in den Kredit- und Hypothekarmarkt jedenfalls wettbewerbsneutral und ohne Quersubventionierungen erfolgt. Dies ist aber mit dem präsentierten Vorschlag gerade nicht der Fall. Ein Eintritt der PF in den Kredit- und Hypothekarmarkt resultiert in einem erhöhten Risiko, dass sie über eine kompetitive Preisgestaltung ohne Abgeltung der impliziten Staatsgarantie und durch die Nutzung der Vertriebskanäle der Post längere als die geforderten gleichlangen Spiesse gegenüber den anderen Wettbewerbern erhält. Zudem hat ein Markteintritt von PF Folgen für die Finanzmarktstabilität. Neben dem möglichen positiven Aspekt einer breiteren Diversifikation der Anlagen von PF entsteht das Problem, dass mit ihrem Eintritt in den Hypothekar- und Kreditmarkt höhere

Risiken zu geringeren Margen eingegangen werden, was zu höheren Kapitalkosten führt und auch zu einer Beeinträchtigung der Finanzmarktstabilität führen kann.

Aus genannten Aspekten würde der Bund Gefahr laufen, über die Kapitalisierungszusicherung und gleichzeitig als Eignerin ein verfassungsmässig unzulässiges Risiko für eine Dienstleistung eingehen zu müssen, die weitestgehend bereits durch Private angeboten wird.

### **3. Überholter Grundversorgungsauftrag und falsche Verknüpfung mit Kreditvergabe**

Beinahe sämtlichen Personen in der Schweiz ist es auch ohne Bestehen der PF möglich, bei einer Schweizer Bank ein Konto zu halten und Zahlungen abzuwickeln. Die meisten Personen erledigen ihren Zahlungsverkehr ausserdem heute bereits digital. Eine Notwendigkeit, hierzu geographische Erreichbarkeitskriterien zu definieren und einzuhalten, besteht nicht. Damit ist auch der geltend gemachte Konnex zwischen den Sichteinlagen bei der PF und der erlaubten Kreditvergabe sachlich nicht korrekt, denn letztlich ist es ein sehr kleiner Teil dieser Einlagen, welcher mit der effektiv benötigten Grundversorgung überhaupt in Verbindung gebracht werden kann und darf.

Die einzige Ausnahme betrifft Personen, die Zahlungen ausführen wollen, ohne ein Konto zu besitzen. Dies wird zwar durch den Grundversorgungsauftrag abgedeckt und von der Post im Auftrag der PF ausgeführt (wofür PF bezahlt), ist aber aus heutiger Optik (insbesondere aus Geldwäscherei-Perspektive) äusserst fragwürdig und unzeitgemäss. Gerade die Tatsache, dass PF in den Bargeld-Zahlungsverkehr nicht einmal involviert ist, sondern ihn an die Kernpost ausgelagert hat, zeigt die Widersprüchlichkeit auf, welche mit der Argumentation verbunden ist.

Die politische Grundsatzdebatte, ob es im Bereich des Zahlungsverkehrs für eine sehr kleine Minderheit einen Service Public in der heutigen Ausgestaltung zwingend braucht, und ob dafür zusätzlich erhebliche Risiken eingegangen werden sollen, ist der Entscheidung zur Aufhebung des Kredit- und Hypothekenvergabeverbots voranzustellen.

### **4. Problematische Verwicklung der PF mit dem Postkonzern und Fehlkonstruktion Eigenfinanzierung**

Es ist weder ersichtlich noch zwingend, für die (Grundversorgungs-)Dienstleistungen der Post die Eigenfinanzierung vorzuschreiben. Gerade die Eigenfinanzierung hat die Konsequenz, dass die PF in Bereiche vorgestossen ist, für welche die verfassungsmässige Grundlage fehlt. Diese Staatsausdehnung zur Subventionierung der Post-Dienstleistungen hat zudem das Problem erst geschaffen, das die Politik jetzt lösen muss, nämlich die Grösse der PF-Bilanz, aufgrund derer die PF mittlerweile als systemrelevante Bank eingestuft wird und deswegen mit zusätzlich erhöhten Kapitalerfordernissen konfrontiert ist. Insgesamt ist die PF also viel grösser, als sie sein müsste, und bietet in grossem Umfang Dienstleistungen an, die nichts mit dem Grundversorgungsauftrag zu tun haben, zu Preisen, die die implizite Bundesgarantie kaum vollständig reflektieren. Die PF jetzt noch mehr wachsen zu lassen, ohne an ihrer Einbettung in den Postkonzern etwas zu ändern, geht in eine falsche Richtung; nach einer solchen Logik müsste der Bund immer stärker in private und funktionierende Märkte vordringen, sobald ein Bundesbetrieb zusätzlichen

Finanzierungsbedarf hat. Nicht zuletzt hat der präsentierte Vorschlag den problematischen Nebeneffekt, Markterträge in Richtung Bund zu verschieben, was zu einem Transfer von Steuersubstrat von den Kantonen hin zum Bund führen würde.

Es ist insgesamt offensichtlich, dass der präsentierte Vorschlag primär die Quersubvention zur Stärkung der Ertragskraft der Schweizerischen Post als Ganzes im Fokus hat, nicht der PF selbst. Um für die PF selbst einen zukunftsfähigen Plan zu haben, ist es notwendig, zu entscheiden, ob die PF überhaupt weiterhin Teil des Postkonzerns sein soll und damit ein verfassungswidriger Zustand perpetuiert werden soll. Wir halten dies für weder nötig noch zulässig, und die Zukunft der PF wäre einfacher bestimmbar, wenn die PF aus dem Postkonzern herausgelöst wäre und der offenkundige Interessenskonflikt damit deutlich reduziert wäre.

## 5. Fehlende Verbindlichkeit des Privatisierungspfads

Um die Verfassungsmässigkeit zu wahren und keine wettbewerbsrechtlichen Prinzipien zu verletzen, muss eine Diskussion über die Aufhebung des Kredit- und Hypothekenverbots zwingend mit einem verbindlichen Pfad für eine Privatisierung verbunden sein. Der vorliegende Vorschlag macht diese Verbindung nicht, sondern präsentiert lediglich eine Teilprivatisierung als eventuelle Zukunftsoption, und ist daher auch aus diesem Grund abzulehnen.

## Fazit

Zusammenfassend können wir die Vorlage in der jetzigen Form nicht unterstützen. Wie dargelegt fehlt aus unserer Sicht die Transparenz über wesentliche Aspekte und andere Optionen sowie die Verfassungsmässigkeit für die Option, die letztlich vorgeschlagen wird. Darüber hinaus wird ein nicht zeitgemässer und mit Risiken behafteter Grundversorgungsauftrag zementiert, was letztlich mehr mit der problematischen Kombination eines Service Public (Kernpost) und eines Bereichs, der klar keinen Service Public anbietet (PF), aber zu dessen Finanzierung erhalten muss, zu tun hat. Das Grundproblem für diese Konstruktion ist die Vorgabe der Eigenfinanzierung. Um die PF auf zukunftsfähige Beine stellen zu können, ist es notwendig, zu entscheiden, ob das Eigenfinanzierungsprinzip aufgehoben werden, die PF aus dem Postkonzern herausgelöst sowie die Grundversorgung klarer definiert und abgegrenzt werden müsste. In jedem Falle muss aber eine Diskussion über die Aufhebung des Kreditverbots mit einem verbindlichen Privatisierungspfad gekoppelt sein, damit die Verfassung nicht verletzt wird.

\*\*\*

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten. Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Bankiervereinigung



Jörg Gasser

CEO



Oliver Buschan

Mitglied der Geschäftsleitung

Leiter Retail Banking & Capital Markets

Kopie an: Staatssekretärin Daniela Stoffel, Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen (SIF)