



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK**

Generalsekretariat

**Bern, 5. Juni 2020**

# **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes POG**

**Erläuternder Bericht zur Eröffnung des  
Vernehmlassungsverfahrens**

Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord  
Kochergasse 10, 3003 Bern  
[www.uvek.admin.ch](http://www.uvek.admin.ch)

# Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Teilrevision des Postorganisations- gesetzes POG

## Übersicht

*PostFinance AG ist eine 100%-Tochtergesellschaft der Schweizerischen Post AG, welche ihrerseits zu 100% im Besitz der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist. Sie nimmt den gesetzlichen Grundversorgungsauftrag im Bereich des Zahlungsverkehrs wahr. Mit knapp 3 Millionen Kundinnen und Kunden und einem Kundenvermögen von rund 120 Milliarden Franken ist sie eines der grössten Finanzinstitute der Schweiz.*

*PostFinance ist es heute untersagt, selbständig Hypotheken und Kredite an Dritte zu vergeben. Mit einer Anpassung im Postorganisationsgesetz (POG) soll das Hypothekar- und Kreditvergabeverbot aufgehoben werden.*

## Ausgangslage

*Die Schweizerische Post steht als Unternehmen vor grossen Herausforderungen. Das geänderte Kundenverhalten und die fortschreitende Digitalisierung führen zu einem kontinuierlichen Mengenrückgang im Briefgeschäft. Der Finanzdienstleistungsmarkt leidet unter dem anhaltenden Tiefzinsumfeld. Die Mengenzunahme im margenschwachen Paketmarkt bedingt grosse Investition in neue Verarbeitungskapazitäten. Die Ertragskraft der Post schwindet. Die bereits heute im internationalen Vergleich hochstehende Grundversorgung wird weiter ausgebaut. PostFinance ist es heute gesetzlich verboten, Hypotheken und Kredite an Dritte zu vergeben. Sie muss aber die regulatorisch notwendigen Eigenmittel als systemrelevante Bank aufbauen und den hohen finanzmarktrechtlichen Anforderungen im Rahmen der «Too-big-to-fail»-Vorgaben nachkommen. Unter diesen Umständen ist die eigenwirtschaftliche Sicherstellung der Grundversorgung mit Postdiensten und mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs durch die Post und PostFinance gefährdet.*

## Inhalt der Vorlage

*Mit der Vorlage soll es PostFinance ermöglicht werden, selbständig Hypotheken und Kredite an Dritte zu vergeben. Dies bedingt die Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 des Postorganisationsgesetzes (POG), mit welchem PostFinance heute explizit untersagt wird, Hypotheken und Kredite zu vergeben. Die Vergabe von Hypotheken und Kre-*

*diten soll neu explizit als Unternehmenszweck der Post aufgeführt werden. Das Kredit- und Hypothekarvolumen soll gesetzlich auf Kundeneinlagen aus der Grundversorgung Zahlungsverkehr begrenzt werden, um die Verfassungsmässigkeit der Geschäftstätigkeit von PostFinance zu gewährleisten. Als weitere Anpassung des POG soll vorgesehen werden, dass der Bundesrat PostFinance im Rahmen der strategischen Ziele Vorgaben zur Vergabe von Hypotheken und Kredite für klimaverträgliche Projekte machen kann. Weitere Anpassungen des POG sind nicht vorgesehen. In der Vorlage werden jedoch Themen zur Diskussion gestellt, die mit der Vorlage eng verknüpft sind. So soll es zu einer Teilprivatisierung von PostFinance kommen, um die Beteiligungsrisiken des Bundes zu reduzieren und die regulatorisch notwendigen Eigenmittel auf nachhaltige Weise bereit zu stellen. Zur Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen durch PostFinance wird zudem als ergänzende, befristete Massnahme eine Kapitalisierungszusicherung des Eigentümers Bund zur Diskussion gestellt.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>6</b>
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Die beantragte Neuregelung	9
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	9
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	11
1.4.1 Abgrenzung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten	11
1.4.2 Finanzielle Verflechtung zwischen Bund und Post	11
1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	12
1.6 Umsetzung	15
<b>2 Weitere mit der Vorlage verbundene Massnahmen</b>	<b>16</b>
2.1 Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen	16
2.2 Teilprivatisierung von PostFinance	19
2.3 Rückzug der Post auf eine Minderheitsbeteiligung oder Vollprivatisierung von PostFinance	20
2.4 Temporäre Lockerung des Kreditvergabeverbots im Rahmen der COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung	21
<b>3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln</b>	<b>22</b>
<b>4 Auswirkungen</b>	<b>26</b>
4.1 Auswirkungen auf den Bund	26
4.1.1 Finanzielle Auswirkungen	26
4.1.2 Personelle Auswirkungen	27
4.1.3 Andere Auswirkungen	27
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	27
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	28
4.3.1 Auswirkungen auf die Finanzstabilität	28
4.3.2 Auswirkungen auf den Wettbewerb	29
4.3.3 Auswirkungen auf Wertschöpfung und Beschäftigung	31
4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	31
4.5 Auswirkungen auf die Umwelt	32
4.6 Andere Auswirkungen	32
<b>5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates</b>	<b>32</b>
5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	32
5.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	32
5.2.1 Verhältnis zur Corporate Governance-Strategie des Bundes	32
5.2.2 Verhältnis zur Klimastrategie des Bundes	33
<b>6 Rechtliche Aspekte</b>	<b>33</b>
6.1 Verfassungsmässigkeit	33

6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	36
6.3	Erlassform	36
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	36
6.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	36
6.6	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	36
6.7	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	36
6.8	Datenschutz	37

# Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Teilrevision des Postorganisations- gesetzes POG

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

Die Schweizerische Post AG (nachfolgend «die Post» genannt) steht vor grossen Herausforderungen. Die Ertragskraft der Post, insbesondere der beiden grössten Konzernbereiche PostFinance und PostMail, schwindet rasch. Die eigenwirtschaftliche Sicherstellung der Grundversorgung mit Postdiensten und mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs durch die Post und durch PostFinance ist gefährdet.

Für die schwindende Ertragskraft der Post sind im Wesentlichen folgende Gründe verantwortlich.

Für *PostFinance* stellt das anhaltend niedrige Zinsniveau eine existenzielle Bedrohung dar. Die weitaus wichtigste Gewinnquelle von *PostFinance* ist das Zinsdifferenzgeschäft, d.h. die Marge zwischen den auf dem Anlagevermögen erwirtschafteten Aktivzinsen und den auf die Kundengelder ausbezahlten Passivzinsen. Wegen des gesetzlichen Verbots, in einem wichtigen Bereich des klassischen Bankgeschäfts tätig zu sein – nämlich kurzfristige Einlagen der Kunden für langfristige Ausleihungen zu verwenden –, besteht das Anlagevermögen von *PostFinance* fast ausschliesslich aus in- und ausländischen Obligationen. Solange das Zinsumfeld günstig war, liessen sich damit im Branchenvergleich angemessene Erträge erzielen. Seit der Finanzkrise von 2008 sind jedoch die Renditen im Obligationenmarkt stark gesunken. Mittlerweile weisen rund 60 Prozent aller inländischen Obligationen eine negative Rendite bei Verfall auf; ähnliche Werte gelten für wichtige Auslandsmärkte wie z.B. Deutschland oder Japan. Die Aktivzinsen auf dem Anlagevermögen von *PostFinance* sind entsprechend zurückgegangen und werden in den nächsten Jahren weiter sinken, weil verfallende Obligationen nicht zu gleich guten Bedingungen – oder überhaupt mit einer positiven Rendite – reinvestiert werden können. Sinkende Aktivzinsen können aber nur bis zu einem gewissen Punkt durch tiefere Passivzinsen ausgeglichen werden. Eine negative Verzinsung von Kundengeldern auf breiter Front würde zu einem massiven Abfluss von Kundengeldern führen. Als Folge dieser Asymmetrie ist die Marge zwischen Aktiv- und Passivzinsen unter Druck geraten. Alle Banken stehen vor dieser Herausforderung. Doch *PostFinance* ist dem Margendruck in besonderem Mass ausgesetzt, weil sie weit mehr als andere Banken vom vergleichsweise renditeschwachen Obligationenmarkt abhängig ist. Es deutet nichts auf ein baldiges Ende der Tiefzinsphase hin.

Das Betriebsergebnis von *PostFinance* (EBIT) ist von 591 Millionen Franken im Jahr 2011 auf 240 Millionen Franken im Jahr 2019 gesunken<sup>1</sup>. *PostFinance* weist

<sup>1</sup> Vgl. Finanzberichte Post, Geschäftssegmente nach IFRS, kann abgerufen werden unter <https://www.post.ch/de/ueber-uns/aktuell/geschaeftsbericht> (Stand 17.1.2020)

eine im Branchenvergleich unterdurchschnittliche Rentabilität aus. Die Post geht davon aus, dass sich dieser Abwärtstrend weiter fortsetzt und dass PostFinance ohne Änderung in den Rahmenbedingungen innerhalb von zehn Jahren in die Verlustzone rutschen wird.

Es kommen noch zwei erschwerende Umstände hinzu. Erstens muss PostFinance zur Erfüllung der einschlägigen regulatorischen Finanzmarktvorschriften in grossem Umfang zusätzliches (Notfall-)Kapital aufbauen (vgl. Kap. 1.4.2). Zweitens nimmt die Last der Grundversorgung im Zahlungsverkehr tendenziell zu. Die Grundversorgungsdienstleistung «Bareinzahlung ohne eigenes Konto»<sup>2</sup> kann nur über das Poststellennetz angeboten werden<sup>3</sup>, dessen Dichte nicht nach betriebswirtschaftlichen, sondern nach politischen Kriterien bestimmt ist<sup>4</sup>. Im Zuge der Digitalisierung nimmt das Volumen der Bareinzahlungen – und damit der Umsatz mit den Grundversorgungsdiensten – stetig ab, während der Aufwand für den Betrieb des Poststellennetzes aufgrund der regulatorischen Vorgaben im Wesentlichen gleich bleibt oder jedenfalls nur schwer gesenkt werden kann. Zudem wurden die regulatorischen Vorgaben an die Grundversorgung kürzlich verschärft resp. werden weiter verschärft<sup>5</sup>, was die von der Post zu tragenden Kosten der Grundversorgung erhöht und den unternehmerischen Handlungsspielraum der Post zunehmend einschränkt.

*PostMail* ist von einer ähnlichen Entwicklung in der Grundversorgung betroffen. Die fortschreitende Substitution der klassischen Briefpost durch elektronische Kommunikationsformen lässt das Briefvolumen kontinuierlich schrumpfen. Seit dem Höchststand im Jahr 2002 hat die Briefmenge bis Ende 2019 um 39 Prozent abgenommen (pro Einwohner gerechnet um 48%). Angesichts der im europäischen Ausland schon weiter fortgeschrittenen Entwicklung muss davon ausgegangen werden, dass dieser Trend anhalten wird. Die Post rechnet damit, dass unter den heute geltenden Rahmenbedingungen das Betriebsergebnis von *PostMail* kontinuierlich abnehmen und im Horizont bis 2030 ins Negative kippen wird.

Die Erosion der Ertragskraft von *PostFinance* und *PostMail* hat inzwischen ein für den Konzern bedrohliches Ausmass angenommen. Denn die übrigen am Markt tätigen Konzernbereiche können die Einbussen nicht wettmachen. *PostLogistics* verzeichnet zwar aufgrund des Booms im E-Commerce robuste Wachstumsraten bei Mengen und Umsatz, doch das Paketgeschäft ist vom Umfang her wesentlich kleiner als das Briefgeschäft, die Margen sind deutlich tiefer und es fällt hoher Investitionsbedarf für zusätzliche Verarbeitungskapazitäten an. *SwissPostSolutions* bewegt sich als Anbieterin von Systemlösungen im digitalen und physischen Dokumentenmanagement für verschiedene Branchen ebenfalls in einem Wachstumsmarkt, ist allerdings im Vergleich zu *PostMail* und *PostLogistics* mit grösseren Risiken und kleineren Margen konfrontiert. Bei *PostAuto* ist Wachstum nur punktuell möglich, ausserdem darf im abteilungsberechtigten regionalen Personenverkehr (RPV) keine Gewinnmarge eingeplant werden.

<sup>2</sup> Art. 43 Abs. 1 Bst. c VPG (Anweisung zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten)

<sup>3</sup> In Gebieten, in denen nur eine Postagentur vorhanden ist, bietet die Post die Bareinzahlung an der Wohnadresse oder in anderer geeigneter Weise an (Art. 44 Abs. 1<sup>bis</sup> VPG).

<sup>4</sup> Für 90% der Bevölkerung eines Kantons müssen die Barzahlungsdienstleistungen innerhalb von 20 Minuten erreichbar sein.

<sup>5</sup> Verschärfung der Erreichbarkeitsvorgaben per 1.1.2019 mit VPG-Änderung, Zusatzkosten für die Post ca. 5 Mio. p.a.; neue Vorgaben zu Mittagszustellung von Zeitungen und Hauszustellung gemäss per 1.1.2021 geplanter VPG-Änderung (Motionen 14.4075, 14.4091 und 16.3848), mittelfristige Zusatzkosten für die Post ca. 60 Mio. p.a.

In der Summe rechnet die Post damit, dass das Konzernergebnis im Horizont 2030 unter den geltenden Rahmenbedingungen und ohne strategische Weiterentwicklung negativ werden wird. In dieser Projektion ist bereits berücksichtigt, dass das vorhandene Potenzial für Effizienzsteigerungen durch interne Massnahmen wie z.B. die Einführung kostensparender digitalisierter Produktionsprozesse zu jedem Zeitpunkt weitestgehend ausgeschöpft wird.

Ohne Gegenmassnahmen wird die Post in absehbarer Zukunft nicht mehr in der Lage sein, ihre Grundversorgungsaufträge im bisherigen Umfang und in gewohnter Qualität eigenwirtschaftlich, d.h. aus selbst erwirtschafteten Mitteln ohne Abgeltungen der öffentlichen Hand, zu erfüllen. In vielen europäischen Ländern ist diese Situation bereits eingetreten. Fast überall wurde der Umfang und die Qualität der Grundversorgung reduziert<sup>6</sup>, und für viele Postunternehmen sind Subventionen aus dem Staatshaushalt mittlerweile zu einer wichtigen Finanzierungsquelle geworden<sup>7</sup>.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass auch in der Schweiz eine politische Diskussion über die optimale Ausgestaltung und Finanzierung des Grundversorgungsauftrages der Post im Zeitalter der Digitalisierung notwendig ist. Allerdings beansprucht dieser Prozess Zeit und sollte nicht unter dem Druck einer wirtschaftlichen Notlage der Post geführt werden. Aus diesem Grund sieht der Bundesrat die Priorität bei der Stärkung der Ertragskraft der Post. Diese Vorlage leistet hierzu einen wesentlichen Beitrag. Die Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung wird zu einem späteren Zeitpunkt in einem anderen Rahmen erfolgen müssen, etwa anlässlich der alle vier Jahre erfolgenden Evaluation des Postgesetzes (vgl. Art. 3 PG, SR 783.0).

Die Ursachen der in Kapitel 1.1 geschilderten Herausforderungen sind durch die Post selbst kaum beeinflussbar. Auch sind die Möglichkeiten der Post, auf diese Herausforderungen unternehmerisch zu reagieren – etwa mittels Investitionen in neue Geschäftsfelder, Gebührenerhöhungen oder Kosteneinsparungen – insbesondere auf Seiten PostFinance begrenzt. Der Bundesrat ist deshalb zum Schluss gekommen, dass diese Herausforderungen zusätzlich auch auf der Ebene der Rahmenbedingungen angegangen werden müssen.

Im Fokus steht dabei die Aufhebung des in Art. 3 Abs. 3 Postorganisationsgesetz (POG, SR 783.1) verankerten Verbots für PostFinance, Kredite und Hypotheken an Dritte zu vergeben. Durch diese relativ rasch und einfach umsetzbare Massnahme wird die einseitige Abhängigkeit der PostFinance vom Obligationenmarkt und die damit verbundene Benachteiligung gegenüber anderen Banken hinsichtlich Risikoprofil und Ertragskraft beseitigt. Dies trägt zur finanziellen Stabilisierung von PostFinance und des gesamten Postkonzerns bei. Die Massnahme hat keine anderen (negativen) Auswirkungen (vgl. Kap. 4). Nach Ansicht des Bundesrates sind die Gründe, die zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des POG für das Kreditverbot sprachen, inzwischen hinfällig geworden (vgl. Kap. 1.3).

<sup>6</sup> Abbau Poststellennetz Deutschland; Reduktion Zustelltage und Aufhebung A-Post Dänemark.

<sup>7</sup> Unter anderem Belgien, Dänemark, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Italien, Norwegen, Spanien, Schweden, Tschechien.

## 1.2 Die beantragte Neuregelung

Der Bundesrat schlägt vor, Art. 3 Abs. 3 POG aufzuheben. Damit wird PostFinance erlaubt, die ihr aus dem Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr zufließenden Kundengelder künftig auch auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt anzulegen.

Ergänzend soll im POG festgehalten werden, dass der Bundesrat im Sinne eines Beitrags zur Erreichung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der Schweiz auf Stufe der strategischen Ziele für die Post Vorgaben zur Klimaverträglichkeit der Kredit- und Hypothekervergabe durch PostFinance machen kann (vgl. Kap. 3).

## 1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Art. 3 Abs. 3 POG wurde anlässlich der Totalrevision der Postgesetzgebung eingeführt und ist seit dem 1. Oktober 2012 in Kraft. Im Rahmen der Vernehmlassung und der parlamentarischen Beratung zum POG war damals eingehend darüber diskutiert worden, inwieweit PostFinance im klassischen Bankgeschäft tätig sein sollte. Letztlich gaben zwei Argumente den Ausschlag für das Kredit- und Hypothekervergabeverbot. Zum einen wurde ein Eintritt von PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt als unnötig erachtet, weil das Unternehmen damals nicht darauf angewiesen und der inländische Hypothekarmarkt durch die bestehenden Anbieter bereits lückenlos versorgt war. Zum anderen wurden grundsätzliche Bedenken gegenüber einer vollwertigen, staatlich beherrschten «Postbank» vorgebracht<sup>8</sup>.

Seit Inkrafttreten des POG hat sich die Lage entscheidend verändert. Tiefgreifende Umwälzungen im internationalen Kapitalmarktssystem als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise führten zu einer nachhaltigen Erosion der Renditen im Obligationenmarkt. Dadurch wurde das Geschäftsmodell von PostFinance unterminiert. Gleichzeitig hat PostFinance unabhängig von der Diskussion über das Kredit- und Hypothekervergabeverbot Schritte in Richtung einer vollwertigen Geschäftsbzw. Universalbank vollzogen, indem sie 2013 von der FINMA eine Bankbewilligung erhielt und 2015 von der Schweizerischen Nationalbank als systemrelevante Inlandbank eingestuft wurde<sup>9</sup>. Seither untersteht PostFinance den speziellen «Too big to fail»-Vorgaben der Bankengesetzgebung, wird also bereits heute in bankenregulatorischer Hinsicht wie eine vollwertige inländische Universalbank behandelt.

Aufgrund der nachfolgenden Erwägungen ist der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass Art. 3 Abs. 3 POG nicht nur obsolet geworden ist, sondern auch im Widerspruch zu gewichtigen öffentlichen Interessen steht.

### *Folgen einer Beibehaltung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots*

Ohne Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG ist die Überlebensfähigkeit der systemrelevanten Bank PostFinance, die finanzielle Stabilität des Postkonzerns insgesamt und die Eigenwirtschaftlichkeit des Grundversorgungsauftrages im Bereich Zahlungsverkehr in Frage gestellt. PostFinance kann keine branchenübliche Rentabilität erreichen, worunter ihre Investitionsfähigkeit und letztlich auch ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den anderen Banken und neuartigen Finanzdienstleistern aus dem

<sup>8</sup> Vgl. auch Botschaft vom 20. Mai 2009 zum Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG), BBl 2009 5265, insb. 5283.

<sup>9</sup> Verfügung der FINMA vom 6. Dezember 2012 und Verfügung der SNB vom 29. Juni 2015

FinTech-Bereich leidet. Der Unternehmenswert sinkt, und mit ihm der Wert der Beteiligung der Post an PostFinance sowie der Wert der Beteiligung des Bundes an der Post. Es wird sozusagen im Unternehmen investiertes «Volksvermögen» vernichtet. Weil PostFinance nicht im bisher gewohnten Umfang Gewinne erwirtschaften und Dividenden an den Konzern ausschütten kann, fällt sie als Finanzierungsquelle für die Grundversorgungsaufträge weitgehend aus. Diese können nicht mehr aus dem Markt heraus durch selbst erwirtschaftete Erträge der Post finanziert werden, was letzten Endes eine Subventionierung bedingt.

Besonders schwer wiegt aus Sicht des Bundesrates, dass PostFinance keine Aussicht hat, das für die Zwecke der Notfallplanung gemäss FINMA erforderliche Kapital aus eigener Kraft aufzubauen (vgl. Kap. 1.4.2). Auch der Konzern als Ganzer kann nicht in diesem Umfang Kapital bereitstellen. Ohne nachhaltiges Geschäftsmodell wird es PostFinance sehr schwerfallen, die benötigten Mittel auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen. In dieser Situation könnte der einzige gangbare Weg darin bestehen zu versuchen, den strengen Anforderungen an das Notfallkapital für systemrelevante Banken zu entgehen, indem PostFinance die Einstufung als systemrelevante Bank verliert. Zu diesem Zweck müsste die Bilanz stark gekürzt werden, d.h. es müssten in grossem Umfang Kundengelder mittels höherer Gebühren und/oder Negativzinsen «vertrieben» werden. PostFinance würde sich in Richtung einer reinen Zahlungsverkehrsbank entwickeln. Die wegbrechenden Erträge aus dem Zinsdifferenzgeschäft kann PostFinance höchstens teilweise durch ergänzende Angebote zu den Grundversorgungsaufträgen, höhere Gebühren und Negativzinsen sowie eine risikoreichere Anlagestrategie kompensieren. Diese Entwicklung würde daher ohne Zweifel mit einer rigorosen Kostenoptimierung – also mit dem Abbau von Personal und der Schliessung von Standorten – einhergehen. Trotzdem ist es keineswegs gewiss, dass die Schweizerische Nationalbank (SNB) unter diesen Umständen PostFinance tatsächlich die Systemrelevanz aberkennen würde, sollte PostFinance weiterhin für die Sicherstellung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr zuständig bleiben<sup>10</sup>.

#### *Folgen der Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots*

Indem PostFinance erlaubt wird, in das – verglichen mit dem Anleihengeschäft renditeträchtigere – Kredit- und Hypothekengeschäft einzusteigen, verbessern sich ihre Erfolgsperspektiven entscheidend. Der Markt für nicht grundpfandbesicherte Kredite an Unternehmen, Privatpersonen und öffentliche Körperschaften spielt dabei nur eine untergeordnete Rolle. Ausschlaggebend ist der (inländische) Markt für grundpfandbesicherte Kredite (Hypotheken), der um ein Vielfaches grösser und zudem wegen leichter standardisierbarer Geschäftsprozesse kostengünstiger zu bewirtschaften ist als der übrige Kreditmarkt. Mit dem Eintritt in den Schweizer Hypothekarmarkt kann PostFinance schrittweise eine nachhaltige Ertragskraft zurückgewinnen und eine branchenübliche Rendite erzielen. Durch die breitere Diversifikation ihres Portfolios kann sie zudem ihre Anlagerisiken reduzieren. Dies trägt zur finanziellen Stabilisierung des gesamten Konzerns bei. Die Aussicht, dass die Grundversorgungsaufträge der Post weiterhin eigenwirtschaftlich erbracht werden können, verbessern sich. Ferner werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass PostFinance die regulatorischen Kapitalanforderungen langfristig aus eigener Kraft erfüllen kann.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 8 BankG (Kriterien zur Feststellung der Systemrelevanz)

## **1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen**

### **1.4.1 Abgrenzung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten**

Mit dieser Vorlage nimmt der Bundesrat seine Aufgabe als Eigner der Post und als Gewährleister der Grundversorgung wahr.

Die Umsetzung der Vorlage ist Sache der Post.

Die Entwicklung einer geeigneten Unternehmensstrategie für den Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt liegt in der Verantwortung des Verwaltungsrates von PostFinance und muss vom Verwaltungsrat der Post mitgetragen werden. Als Eigentümer der Post kann der Bundesrat mit den ihm zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumenten – namentlich den strategischen Zielen – gewisse Leitplanken für die Unternehmensstrategie setzen (vgl. Kap. 5.2.1).

### **1.4.2 Finanzielle Verflechtung zwischen Bund und Post**

Ungeachtet dieser klaren Aufgabentrennung zwischen Eigner (Bundesrat) und Unternehmen (Verwaltungsrat) gibt es auf finanzieller Ebene eine enge Verschränkung zwischen Bund und Post. Diese bezieht sich im Wesentlichen auf drei Aspekte:

#### *1. Risiko*

Der Bund trägt als Alleinaktionär der Post das unternehmerische Risiko. Der Bundesrat ist überzeugt, dass dieses Risiko durch die Vorlage stark gemindert wird (vgl. Kap. 4.1). Einerseits erlaubt sie die Diversifikation der Anlagen von PostFinance und reduziert damit deren starke Abhängigkeit vom Obligationenmarkt, auf dem heute nur noch positive Renditen erzielt werden, wenn Kundengelder im grossen Massstab in ausländische Anleihen mit tiefen Bonitäts-Ratings und Fremdwährungsrisiken investiert werden. Andererseits erhält PostFinance Zugang zum margenstärkeren Hypothekengeschäft, was ihre Ertragskraft mittelfristig verbessert und damit das Risiko eines Verlusts (an Unternehmenswert) massgeblich senkt.

#### *2. Regulatorische Eigenmittelanforderungen*

PostFinance geht davon aus, dass auf regulatorischer Ebene das durchschnittliche Ausfallrisiko der neu übernommenen Kredite und Hypotheken höher zu gewichten ist als jenes des bestehenden Obligationenportfolios. Das bedeutet, dass mit dem Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt und der damit verbundenen Umschichtung des Anlageportfolios von Obligationen und aus den liquiden Mitteln zu Krediten und Hypotheken eine Zunahme der risikogewichteten Aktiva in der Bilanz von PostFinance einhergeht. Dies wiederum schlägt sich in einem höheren Eigenmittelbedarf von PostFinance nieder. PostFinance rechnet grob damit, dass pro 5 Milliarden Franken Anlagevermögen, das aus dem bestehenden Obligationenportfolio ins Hypothekenportfolio umgeschichtet wird, 150 Millionen Franken zusätzlicher Eigenmittelbedarf anfällt. Dieser zusätzliche Eigenmittelbedarf kann über die mit der Kredit- und Hypothekengabe erwirtschafteten Mehrerträge finanziert werden. Dies ist für den Bund im Zusammenhang mit einem dritten Aspekt von Bedeutung, auf den im Folgenden etwas ausführlicher eingegangen wird.

### 3. Haftung im Zusammenhang mit der «Too-big-to-fail»-Gesetzgebung

Die «Too-big-to-fail»-Gesetzgebung zielt unter anderem darauf ab, dass systemrelevante Banken gegenüber künftigen Finanzkrisen resistenter werden und dass im Falle eines Konkurses die Eigentümer der Bank und nicht die Allgemeinheit für deren Verbindlichkeiten geradestehen. Zu diesem Zweck müssen systemrelevante Banken besondere gesetzliche Anforderungen erfüllen<sup>11</sup>. Das Regulierungskonzept basiert auf drei Säulen: Prävention, Stabilisierung (sogenannte going concern-Anforderungen)<sup>12</sup> und Abwicklung im Notfall (sogenannte gone concern-Anforderungen)<sup>13</sup>. Die betroffenen Banken haben einen Stabilisierungs- und Notfallplan<sup>14</sup> zu erstellen, der die Zustimmung der FINMA benötigt.

In ihrem von der FINMA genehmigten Stabilisierungsplan kann PostFinance den Kapitalbedarf zur Erfüllung der going concern-Anforderungen durch die der Bank zur Verfügung stehenden Massnahmen decken<sup>15</sup>. Die grosse Herausforderung stellt der Notfallplan dar. Gemäss Eigenmittelverordnung (ERV, SR 952.03) ist das gone concern-Kapital bis 2026 schrittweise und unter Einhaltung von definierten Mindestanforderungen zu gewichteter und ungewichteter Eigenmittelquote aufzubauen<sup>16</sup>. Laut Aussage von PostFinance werden die Anforderungen gemäss ERV eingehalten. Demgegenüber sieht die FINMA betreffend Notfallplan auf Basis einer Einzelfallbeurteilung zusätzliche Anforderungen und Fristen vor<sup>17</sup>. Laut FINMA erfüllt der Notfallplan von PostFinance die Anforderungen an einen umsetzbaren Notfallplan noch nicht<sup>18</sup>. Für den Notfallplan zeichnet sich nach gegenwärtiger, von PostFinance in Frage gestellter Beurteilung der FINMA aus heutiger Sicht eine Kapitallücke in der Grössenordnung von 3 Milliarden Franken (vor bevorzugter Anrechnung) ab<sup>19</sup>. Zur Schliessung dieser Lücke stehen aus Sicht des Bundesrates verschiedene Optionen zur Wahl, die in Kapitel 2 erörtert werden.

## 1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Das Postgesetz überträgt den Grundversorgungsauftrag für Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs an die Schweizerische Post (Art. 32 PG). In der Postverordnung wird die Erfüllung an deren Tochtergesellschaft, PostFinance, übertragen (Art. 2 Abs. 2 VPG, SR 783.01). Aufsichtsbehörde ist das Bundesamt für Kommunikation

<sup>11</sup> Art. 9 BankG

<sup>12</sup> Art. 128 ff ERV

<sup>13</sup> Art. 132 ff ERV

<sup>14</sup> Art. 9 BankG i.V.m. Art. 64 BankV (Stabilisierungsplan) bzw. Art. 9 Abs. 2 Bst. d BankG i.V.m. Art. 10 Abs. 2 BankG (Notfallplan)

<sup>15</sup> Der Kapitalbedarf zur nachhaltigen Stabilisierung der Bank (Erfüllung der going concern-Anforderungen) beträgt gemäss aktuellem Stabilisierungsplan 0.7 Milliarden Franken (Stand Mai 2020). Nach deren Deckung verbleibt laut PostFinance ein Potential an Massnahmen, welches der Bank für eine allfällige Notfallphase noch zur Verfügung steht. Der Kapitalbedarf kann sich in den zukünftigen Stabilisierungsplänen verändern.

<sup>16</sup> Art. 148j ERV

<sup>17</sup> Art. 4 BankG

<sup>18</sup> Vgl. Medienmitteilung FINMA vom 25.2.2020, kann abgerufen werden unter <https://www.finma.ch/de/news/2020/02/20200225-mm-resolution-bericht-2020/> (Stand 4.5.2020).

<sup>19</sup> Wird der Bedarf an zusätzlich verlustabsorbierenden Mittel in Form von hartem Kernkapital oder von Wandlungskapital (das die Anforderungen an zusätzliches Kernkapital erfüllt) gedeckt, erfolgt eine Rabattierung der Anforderungen im Verhältnis 3:2 (vgl. Art. 132 Abs. 4 ERV).

(BAKOM). Die Finanzierung der Grundversorgung hat mit den Umsatzerlösen der Post und der Postkonzerngesellschaften zu erfolgen (Art. 46 VPG).

Der Grundversorgungsauftrag umfasst das Angebot der Dienstleistungen nach Art. 43 Abs. 1 Bst. a-e VPG. Es sind dies das Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos (Bst. a), die Anweisung zur Gutschrift vom eigenen Konto auf das Konto eines Dritten (Bst. b), die Anweisung zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten (Bst. c), die Bareinzahlung auf das eigene Zahlungsverkehrskonto (Bst. d) und der Bargeldbezug vom eigenen Zahlungsverkehrskonto (Bst. e). Diese Dienstleistungen müssen allen natürlichen und juristischen Personen mit Wohnsitz, Sitz oder Niederlassung in der Schweiz angeboten werden. PostFinance kann Kundinnen und Kunden von der Benützung der Dienstleistungen nach Art. 43 VPG ausschliessen. Die Ausschliessungsgründe sind in Art. 45 Abs. 1 VPG festgehalten.

Der Auftrag der Schweizerischen Post zur Grundversorgung im Zahlungsverkehr ist im europäischen Umfeld einzigartig. Mit Ausnahme von Frankreich gibt es kein Postunternehmen mit einem gesetzlichen Auftrag, Zahlungsverkehrskonten oder damit verbundene Zahlungsdienstleistungen anzubieten. La banque postale, eine GmbH im Besitz der französischen Post (Groupe La Poste), ist zur Kontoführung verpflichtet. In einigen Ländern gibt es zwar Postbanken, welche in mehr oder weniger enger Zusammenarbeit mit dem nationalen Postunternehmen Zahlungsdienstleistungen anbieten. Dies geschieht jedoch auf freiwilliger Basis. Die Österreichische Post hatte Finanzdienstleistungen im Rahmen einer Filialpartnerschaft mit der BAWAG erbracht; diese Kooperation ist per Ende 2019 ausgelaufen. In Belgien bietet die bpost banque in Zusammenarbeit mit BNP Paribas Fortis Finanzdienstleistungen an. Die Marke Postbank ist seit 2015 Teil der Deutschen Bank AG und bietet ihren Kunden eine Kombination aus einfachen Bankprodukten und postalischen Dienstleistungen an. Sie kann dabei auch auf das flächendeckende Netz der Deutschen Post mit rund 4000 Agenturen zurückgreifen. In Italien bietet der Geschäftsbereich BancoPosta der italienischen Post der Kundschaft diverse Finanzdienstleistungen an. Das Angebot umfasst die Kontoeröffnung und -führung, Spareinlagen und Zahlungstransaktionen.

#### *Stand und Entwicklung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr*

Gemäss Art. 33 PG ist die Post verpflichtet, dem Bundesrat periodisch über die Einhaltung ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs Bericht zu erstatten. Sie stellt darin unter anderem anhand von Fakten und Zahlen dar, wie sich die einzelnen, im Rahmen der Grundversorgung zu erbringenden Zahlungsdienstleistungen gegenüber dem Vorjahr entwickelt haben.

PostFinance stellt der Bevölkerung die Zahlungsverkehrsdienste in verschiedenen Kanälen zur Verfügung. Neben den herkömmlichen Kanälen des Postnetzes (bedienter Schalter), der Geldautomaten (unbedient) bietet sie mit E-Finance auch verschiedene elektronische Lösungen an. Die Bevölkerung nutzt sämtliche Angebote und Zugangsformen. Seit Jahren wächst die Zahl der Benutzerinnen und Benutzer von elektronischen Zahlungsverkehrsdiensten kontinuierlich. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die papierbasierten Zahlungsaufträge und namentlich auch diejenigen, die über die physischen Zugangspunkte des Postnetzes aufgegeben werden, jährlich deutlich abnehmen. Diese Entwicklung ist auf das allgemeine Wachstum des digita-

len Zahlungsverkehrs und insbesondere die Substitution der klassischen Bareinzahlung am Schalter zurückzuführen. Der Rückgang betrifft sowohl die Anzahl der getätigten Transaktionen als auch das gesamte Transaktionsvolumen. Diese Entwicklungen widerspiegeln die zunehmende Verschiebung vom papierbasierten hin zum elektronischen Zahlungsverkehr. Es ist zu erwarten, dass sich die elektronische Substitution in den nächsten Jahren noch verstärken und damit auch die Bedeutung der Barzahlungsdienstleistungen tendenziell abnehmen wird.

### *Bedeutung des Zahlungsverkehrs in der Schweiz*

Das Wirtschaftsforschungsinstitut BAKBASEL führte 2016 im Auftrag des BAKOM eine Studie durch, welche einen Überblick über die Entwicklung des Schweizer Zahlungsverkehrs seit 2000 und die Nutzung der verschiedenen Dienstleistungen und Zahlungsmittel gibt<sup>20</sup>. Die Studie zeigt auf, wie sich der Zahlungsverkehr seit 2000 entwickelt hat und welche Bedeutung PostFinance zukommt. Sie kommt zum Schluss, dass PostFinance eine zentrale Stellung im Schweizer Zahlungsverkehr einnimmt und in den nächsten Jahren auch behalten wird. Die Bedeutung von PostFinance ist neben dem breiten Angebot insbesondere auch auf deren hohe Kundenzahl und das dichte Filialnetz sowie die wahrgenommene Sicherheit als bundesnahes Unternehmen zurückzuführen.

Einen grossen Einfluss auf das Nutzungsverhalten der Bevölkerung im Zahlungsverkehr und auf die Entwicklung der einzelnen Dienstleistungen hat die Digitalisierung. Technische Errungenschaften wie das Internet fördern die Verwendung von bargeldlosen Zahlungsmitteln (E-Banking, Onlinehandel). Dies zeigt sich insbesondere daran, dass die bargeldlosen Überweisungen im Zeitraum von 2014 bis 2018 zugenommen haben, während die Einzahlungen in Poststellen und am Automaten tendenziell rückläufig sind. Der Trend zu bargeldlosen Transaktion ist gemäss der Studie nicht nur bei PostFinance festzustellen, sondern hat generell stark zugenommen. So hat sich beispielsweise die Gesamtzahl der Transaktionen, die mittels bargeldloser Zahlungsmittel abgewickelt wurde, zwischen 2001 und 2014 mehr als verdoppelt. Am Verkaufspunkt spielen Debitkarten eine wichtige Rolle. Noch verstärkt an Bedeutung gewinnen dürften in Zukunft auch die kontaktlosen Kartenzahlungen und neue Bezahlformen via Zahlungs-Apps (z.B. Twint). Damit sinkt auch der Bedarf an physischen Kontaktstellen und dabei insbesondere an bedienten Schalter.

Trotz der rückläufigen Transaktionen in Bargeld kommt diesem im schweizerischen Zahlungsverkehr immer noch eine relativ hohe Bedeutung zu. Zu diesem Schluss kommt die im Herbst 2017 durchgeführte Zahlungsmittelumfrage der Schweizerischen Nationalbank (SNB)<sup>21</sup>. Die Umfrage zeigt insbesondere auf, dass die durch die privaten Haushalte verwendeten Zahlungsmittel sehr vielfältig sind und das Nebeneinander von Bargeld und bargeldlosen Zahlungsmitteln gut funktioniert. Die Wahl und Präferenz des Zahlungsmittels wird insbesondere von Faktoren wie Zahlungsbetrag, Einfachheit des Zahlungsvorgangs, Zahlungsort (z.B. Tankstelle, Internet) sowie soziodemografischen Merkmalen beeinflusst. Insgesamt deuten die Ergebnisse der Studie auf eine hohe Zufriedenheit mit der aktuellen Situation hin. Es

<sup>20</sup> Analyse des Schweizer Zahlungsverkehrs, BAKBASEL, 2016. Kann abgerufen werden unter: [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Post und Presseförderung > Evaluation (Stand: 17.12.2019).

<sup>21</sup> Zahlungsmittelumfrage 2017, Umfrage zum Zahlungsverhalten und zur Bargeldnutzung in der Schweiz, Schweizerische Nationalbank, 2018. Kann abgerufen werden unter: [www.snb.ch](http://www.snb.ch) > Zahlungsverkehr > Wissenswertes > Zahlungsmittelumfrage (Stand: 17.12.2019).

ist zu erwarten, dass sich die Zahlungsgewohnheiten und -präferenzen zumindest kurz- und mittelfristig nicht in grösserem Ausmass verändern werden. Die Entwicklung dürfte gemäss Auskunft vieler der befragten Personen stark davon abhängen, wie sich der gesellschaftliche Trend weg vom Bargeld entwickelt und wie breit bargeldlose Zahlungsmittel akzeptiert werden.

Die Entwicklungen im Rahmen der Coronakrise bestätigen die Tendenz zur Nutzung digitaler Lösungen an Stelle von Bargeld.

## 1.6 Umsetzung

Die Entwicklung und Umsetzung einer geeigneten Unternehmensstrategie für den Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt liegt in der Verantwortung der Post bzw. von PostFinance (vgl. Kap. 1.4). Eine detaillierte Beschreibung der Umsetzung der Vorlage ist daher nicht angezeigt. Im Folgenden wird jedoch der allgemeine Rahmen abgesteckt, in dem die Umsetzung der Vorlage vorstattengehen wird.

Der Aufbau des Kredit- und Hypothekarportfolios von PostFinance kann entweder organisch über die eigenen Vertriebskanäle (hauptsächlich digitale) oder anorganisch mittels Übernahme eines Portfolios von Dritten erfolgen. Das Portfolio kann sowohl Erstkredite und -hypotheken an Geschäfts- und Privatkunden als auch Übernahmen bestehender Hypotheken von anderen Anbietern sowie Konsortialkredite im Verbund mit anderen Banken umfassen. Im langfristigen Endzustand rechnet PostFinance mit einem – ihrer Grösse entsprechenden – Anteil am schweizerischen Hypothekarmarkt von rund 5 Prozent bzw. 50 Milliarden Franken (vgl. Kap. 3 und 4.3.1).

Das maximale Volumen an Krediten und Hypotheken, das PostFinance in einem gegebenen Zeitraum vergeben kann, wird einerseits durch die verfügbaren Mittel – insbesondere die Verfallsrate bestehender Obligationen und den Bestand an liquiden Mitteln –, und andererseits durch den Fortschritt beim Ausbau der notwendigen Vermarktungs- und Vertriebskapazitäten sowie beim Aufbau der zur Unterlegung der Kredite erforderlichen zusätzlichen Eigenmittel (vgl. Kap. 1.4.2) bestimmt. PostFinance veranschlagt dieses Volumen auf maximal 5 Milliarden Franken pro Jahr. Somit dürfte der Aufbau der angestrebten Marktposition mindestens 10 Jahre in Anspruch nehmen. Gemäss der Einschätzung unabhängiger Experten, die der Bundesrat konsultiert hat, erscheint dieses Zielbild im Horizont 2030 als machbar, wenn auch ambitiös.

### *Beitrag zur Erreichung der klimapolitischen Ziele des Bundes*

Im Einklang mit der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung (Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> POG) soll PostFinance bei der Hypothekar- und Kreditvergabe im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten die klimapolitischen Ziele des Bundes berücksichtigen (vgl. Kap. 5.2.2). Der Bundesrat kann dazu auf der Ebene der strategischen Eigenziele präzisere Vorgaben machen. Als Eigner der Post wird er darauf achten, dass die Umsetzung dieser Vorgaben nicht im Widerspruch zum Hauptziel der Vorlage steht, nämlich die finanzielle Stabilität und Ertragskraft von PostFinance zu stärken.

## **2 Weitere mit der Vorlage verbundene Massnahmen**

### **2.1 Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen**

Wie in Kapitel 1.4.2 aufgezeigt, zeichnet sich in der Bilanz von PostFinance bei den Eigenmitteln eine nach gegenwärtiger, von PostFinance in Frage gestellter Beurteilung der FINMA aus heutiger Sicht eine Lücke in der Grössenordnung von 3 Milliarden Franken (vor bevorzugter Anrechnung) zur Erfüllung des gone concern-Kapitalbedarfs ab. Aus Sicht des Bundesrates stehen zur Schliessung dieser Lücke verschiedene Varianten zur Wahl, die sich auch kombinieren lassen:

#### *1. Einbehaltung der Gewinne*

Der Aufbau von Eigenmitteln kann über die Einbehaltung von Gewinnen erfolgen. Dies wird bereits heute getan und wird – im Hinblick auf die vorgeschlagene Aufhebung des Hypothekar- und Kreditvergabeverbots – auf längere Sicht auch so bleiben. Allerdings ist diese Quelle nicht sehr ergiebig, denn die Gewinne von PostFinance werden in den nächsten Jahren weiter abnehmen. Das gilt auch im Falle einer Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG, weil der Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt allmählich erfolgt und erst mittelfristig einen relevanten Einfluss auf das Geschäftsergebnis entfaltet (vgl. Kap. 1.6).

#### *2. Bilanzkürzung*

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, über eine massive Verkürzung der Bilanz die regulatorischen Kapitalanforderungen zu reduzieren (vgl. Kap. 1.3). Weil damit aber eine Vernichtung von Unternehmenswert, der Abbau von Stellen und eine massive Verkleinerung der Kundenbasis einhergehen, ist dies keine nachhaltige Option. Möglich ist hingegen eine gezielte und massvolle Optimierung der Bilanzstruktur aus betriebswirtschaftlichen Gründen.

#### *3. Finanzierung durch den Konzern*

Der Postkonzern unterstützt PostFinance bei der Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen bereits heute mit von ihm gezeichnetem verlustabsorbierendem Fremdkapital (rund 200 Mio. CHF per 31.12.2019) sowie mit einer Patronatserklärung, d.h. mit der Zusage, im Krisenfall zusätzliche Mittel bereitzustellen (1,5 Mrd. CHF per 31.12.2019). Die Fähigkeiten des Konzerns, weitere Beiträge zu leisten, sind sehr begrenzt. Schon heute bindet der Kapitalbedarf von PostFinance einen Grossteil des Kapitals der Post. Steigt dieser Anteil weiter, stehen entsprechend weniger Mittel für die Weiterentwicklung der übrigen Konzernbereiche zur Verfügung, die teilweise selbst mit grossen unternehmerischen Herausforderungen konfrontiert sind (vgl. Kap. 1.1).

Angesichts dieser Ausgangslage müssen die zusätzlichen Eigenmittel teilweise von ausserhalb des Konzerns beschafft werden. Dafür gibt es im Prinzip die folgenden Möglichkeiten.

#### *4. Teilprivatisierung von PostFinance*

Die sicherste und wirtschaftlich attraktivste Option für die Beschaffung von Eigenmitteln von ausserhalb des Konzerns besteht nach Ansicht des Bundesrates in einer Teilprivatisierung von PostFinance (vgl. Kap. 2.2). Im Unterschied zu den vorgenannten Optionen beeinträchtigt sie das Entwicklungspotenzial von PostFinance nicht, vielmehr kann das Unternehmen durch das Engagement Dritter gestärkt wer-

den. Zwar verzichtet der Postkonzern mit der Reduktion seiner Beteiligung an PostFinance auf einen Teil seines Anspruchs auf Gewinn und Dividenden. Dies kann jedoch durch einen adäquaten Verkaufserlös aufgewogen werden. Für den Bund ist eine Teilprivatisierung insofern attraktiv, als er die (indirekte) Kontrolle über PostFinance und die Erfüllung der Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen behält, aber einen Teil der Unternehmensrisiken und der Haftungsrisiken im Zusammenhang mit der «Too big to fail»-Gesetzgebung auf Dritte übertragen kann. Rechtlich ist die Öffnung des Aktionariats bereits heute möglich (Art. 14 Abs. 2 POG). Wirtschaftlich werden die Voraussetzungen dafür aber erst gegeben sein, wenn potenzielle Investoren von der Nachhaltigkeit des Geschäftsmodells und vom branchenüblichen Gewinnpotenzial von PostFinance überzeugt sind. Dies dürfte erst ab dem Eintritt in das Kredit- und Hypothekengeschäft der Fall sein. Die Teilprivatisierung von PostFinance stellt damit eine erst mittelfristig realisierbare Massnahme zur Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen dar.

### *5. Verlustabsorbierendes Fremdkapital*

Als kurzfristige Massnahme kann PostFinance Fremdkapital aufnehmen, das aus regulatorischer Sicht als Eigenmittel anrechenbar ist. Die für diesen Zweck zur Verfügung stehenden «bail-in»-Instrumente sind z.B. Pflichtwandelanleihen, die bei Erreichen eines Schwellenwertes («Trigger») in Aktienkapital umgewandelt werden<sup>22</sup>, oder Obligationen mit Forderungsverzicht («write-off bonds»), die bei Erreichen des Triggers abzuschreiben sind<sup>23</sup>. Der Gesetzgeber sieht ausserdem sogenannte «bail-in bonds» vor, bei denen der Entscheid über Wandlung oder Forderungsverzicht bei der FINMA liegt<sup>24</sup>.

Sowohl Pflichtwandelanleihen als auch «bail-in-Bonds» laufen im Krisenfall auf eine spontane Teilprivatisierung von PostFinance hinaus. «Write-off bonds» haben diese Folge nicht, sind aber mit vergleichsweise hohen Kosten verbunden, weil sich das erhöhte Ausfallrisiko im Zins niederschlägt. Der zusätzliche Zinsaufwand geht zu Lasten des Gewinns und damit der Fähigkeit von PostFinance, Eigenmittel aus eigener Kraft aufzubauen.

Der Bundesrat steht den bail-in-Instrumenten grundsätzlich skeptisch gegenüber. Bei einer drohenden Insolvenz von PostFinance dürfte der Druck auf den Bund als indirekten Eigentümer gross sein, alles zu unternehmen, um dieses Ereignis abzuwenden. Damit besteht die Gefahr, dass die Gläubiger der bail-in-Instrumente das Verlustrisiko, für das sie entschädigt werden, am Ende gar nicht selber tragen müssen. Das Risiko wird auf die Allgemeinheit abgewälzt. Dies ist zwar auch dann der Fall, wenn der Bund als (indirekter) Eigentümer für das Notfallkapital von PostFinance geradesteht; nur wäre dies dann nicht mit einem Mittelabfluss an Dritte verbunden.

### *6. Kapitalisierungszusicherung durch den Bund*

Vor diesem Hintergrund stellt der Bundesrat zur Diskussion, die Lücke zwischen regulatorischen Kapitalanforderungen und anrechenbaren Eigenmitteln von PostFinance im Sinne einer Übergangslösung mittels einer Kapitalisierungszusicherung seitens des Bundes nach Massgabe von Art. 132a ERV zu füllen. In diesem Szenario

<sup>22</sup> Art. 27 Abs. 3 Bst. b ERV

<sup>23</sup> Art. 27 Abs. 3 Bst. a ERV

<sup>24</sup> Art. 126a ERV

würde sich der Bund als Eigentümer der Post und als Gewährleister der Grundversorgungsaufträge im Post- und Zahlungsverkehr verpflichten, im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post zusätzliche finanzielle Unterstützung in Form eines Darlehens zur Verfügung zu stellen. Dieses wird gewährt, sofern und soweit die Eigenmittel und finanziellen Möglichkeiten von PostFinance und der Post nicht ausreichen, um das geforderte gone concern-Kapital zu mobilisieren. Die Kapitalisierungszusicherung verursacht beim Bund keine Refinanzierungskosten, solange die Zahlungsverpflichtung nicht tatsächlich eingelöst wird.

Zur Diskussion stehen folgende zwei Varianten:

- In einer ersten Variante wird der Bundesrat durch eine entsprechende neue Bestimmung im POG ermächtigt, der Post im Krisenfall ein Darlehen aus Tresoriermitteln zu gewähren. Bei dieser Variante könnte der Bund im Krisenfall direkt gestützt auf die neue gesetzliche Grundlage im POG der Post das erforderliche gone concern-Kapital als Darlehen zukommen lassen.
- Bei der zweiten Variante wird der Weg über das Bundesbudget gewählt: In einem ersten Schritt ist ein Verpflichtungskredit zu beantragen, der den Bund ermächtigt, eine entsprechende finanzielle Verpflichtung gegenüber der Post einzugehen. Gestützt auf diesen Verpflichtungskredit schliesst der Bund mit der Post einen Darlehensvertrag ab. Im Krisenfall wird die Zahlung unter diesem Darlehensvertrag durch die Eidgenössischen Räte per dringlichen Nachtragskredit freigegeben. Zur Überbrückung der Zeitspanne vom Eintritt des Krisenfalls bis zur Bewilligung des Nachtragskredits gewährt der Bund der Post ein Darlehen aus Tresoriermitteln.

Unabhängig von der gewählten Variante muss die Kapitalisierungszusicherung den folgenden Kriterien genügen:

- Die Kapitalisierungszusicherung muss den Anforderungen von Art. 132a Bst. b ERV genügen. Das heisst, die Mittel müssen der PostFinance unwiderruflich, in einer kurzen Zeit und unbelastet zur Verfügung stehen. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass das Darlehen vom Bund an die Post ausschliesslich zur Refinanzierung der PostFinance verwendet werden kann.
- Die Post muss die Kapitalisierungszusicherung marktgerecht abgelden, um eine Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden.
- Die Kapitalisierungszusicherung muss in Umfang und Zeitdauer limitiert sein, um das Risiko für den Bund klar einzuzugrenzen.
- Die Kapitalisierungszusicherung erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind – spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance.

Als zusätzliche Massnahme zur Risikominderung für den Bund kann die Kapitalisierungszusicherung vom Aufbau einer zweckgebundenen Gewinnreserve der Post flankiert werden. Aufgrund des in den nächsten Jahren rückläufigen Gewinns (vgl. Kap. 1.1) ist das Potential dieser Massnahme beschränkt.

Der Bundesrat wird im Lichte der Ergebnisse der Vernehmlassung über das weitere Vorgehen hinsichtlich der Kapitalisierungszusicherung entscheiden.

## 2.2 Teilprivatisierung von PostFinance

Eine Teilprivatisierung von PostFinance ist aufgrund der geltenden Rechtsgrundlagen bereits heute zulässig. Gemäss Art. 14 Abs. 2 POG muss die Post aber über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an PostFinance verfügen. Der Entscheid, ob, wann, wie und in welchem Umfang eine Öffnung des Aktionariats von PostFinance gegenüber Dritten erfolgt, liegt grundsätzlich beim Verwaltungsrat der Post. Selbstverständlich muss dieser Entscheid aufgrund seiner Tragweite für den Eigentümer der Post aufs Engste mit dem Bundesrat abgestimmt werden.

Die Teilprivatisierung von PostFinance ist nicht Gegenstand dieser Vorlage, jedoch eng damit verknüpft und bildet ein wichtiges, mittelfristig umzusetzendes Element der langfristigen Stabilisierung des Postkonzerns (vgl. Kap. 1.4). Aus diesem Grund werden hier die Überlegungen des Bundesrates zum Thema Teilprivatisierung kurz dargelegt. Dabei geht es primär um eine Auslegeordnung der möglichen und sinnvollen Vorgehensweisen.

### *Variante 1: Börsengang mit Aktienangebot (Initial Public Offering, IPO)*

Bei einem IPO werden maximal 50 Prozent der Aktien minus einer Aktie erstmals im Publikum platziert und gleichzeitig an der Börse kotiert. Die zu veräussernden Aktien können entweder aus einer Neuemission mittels Kapitalerhöhung (Primary Offering) oder aus dem Aktienbestand der Post als Altaktionärin (Secondary Offering) stammen. Beim Primary Offering verzichtet die Post als bisherige Alleinaktionärin auf die Ausübung ihres Bezugsrechts. Dadurch wird ihr Anteil an PostFinance im gewünschten Umfang verwässert. Der Emissionserlös fliesst direkt an PostFinance. Diese muss die Mittel primär für den Aufbau der regulatorischen und sonstigen Kapitalerfordernisse einsetzen. Beim Secondary Offering fließen die Emissionserlöse nicht an PostFinance, sondern an die Post. Diese muss die Mittel primär zur Erhöhung der regulatorischen Eigenmittel von PostFinance verwenden. Ein allfälliger Überschuss des Emissionserlöses über die regulatorischen Kapitalanforderungen kann anderweitig im Konzern eingesetzt und/oder via Dividenden an den Bund abgeführt werden.

Die Voraussetzungen für eine Kotierung an der SIX Swiss Exchange erfüllt PostFinance bereits heute<sup>25</sup>. Als börsenkotierte Gesellschaft muss PostFinance die einschlägigen kapitalmarktrechtlichen Offenlegungs- und Verhaltenspflichten erfüllen. Die vorgeschriebene Gleichbehandlung aller Aktionäre bedingt gewisse Anpassungen im Führungsmodell des Konzerns. Gleichzeitig ist jedoch weiterhin eine einheitliche Führung des Postkonzerns zu gewährleisten, etwa um die Berichterstattungspflichten an die diversen Aufsichtsbehörden zu erfüllen.

### *Variante 2: Strategische Partnerschaft*

Bei einer strategischen Partnerschaft beteiligt sich ein rechtlich und wirtschaftlich von der Post unabhängiges Unternehmen finanziell an PostFinance (sog. Equity Joint Venture). Dieses Partnerunternehmen kann entweder bestehende Aktien von der Post übernehmen oder im Rahmen einer Kapitalerhöhung neue Aktien von PostFinance erwerben. Je nach den konkreten Umständen kann auch eine Sacheinlage

<sup>25</sup> Technisch und personell muss PostFinance organisatorisch stabil sein, seit mindestens drei Jahren die Jahresabschlüsse nach einem anerkannten Rechnungslegungsstandard erstellen sowie eine Geschäftsleitung und einen Verwaltungsrat aufweisen, die über die nötigen Erfahrungen und Kompetenzen, insbesondere im Bereich der Corporate-Governance verfügen.

des Partners (Hypothekarportfolio, Infrastruktur, Mitarbeitende, Knowhow) erfolgen. Denkbar ist ferner eine Kreuzbeteiligung unter den Partnerunternehmen oder die Gründung einer gemeinsamen Tochtergesellschaft.

Eine strategische Partnerschaft könnte PostFinance Zugang zu neuen Kundensegmenten und zu speziellem Branchen-Knowhow verschaffen. Aus Sicht des Partners dürften vor allem das schweizweite Infrastrukturnetz (Poststellen) sowie die breite Kundenbasis von PostFinance attraktiv sein. Vor diesem Hintergrund kommen in erster Linie Banken oder Versicherungen als strategische Partner in Frage.

Varianten 1 und 2 lassen sich auch kombinieren. So könnte etwa bei einem IPO zuerst eine limitierte Anzahl von Aktien dem Publikum zugänglich gemacht werden, wobei der für die Kotierung erforderliche minimale Streubesitz von 20 Prozent erreicht werden muss. Parallel dazu oder später könnte PostFinance ein Equity Joint Venture mit einem strategischen Partner eingehen. Allenfalls verbleibender Spielraum bis zur maximalen Quote von 50 Prozent minus 1 Aktie könnte in einem weiteren Schritt genutzt werden, um zusätzliche Aktien im Publikum zu platzieren.

Welches Modell der Teilprivatisierung letztlich realisiert wird, muss zum gegebenen Zeitpunkt unter Berücksichtigung der dazumal herrschenden Umstände in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Post und dem Bundesrat entschieden werden.

### **2.3 Rückzug der Post auf eine Minderheitsbeteiligung oder Vollprivatisierung von PostFinance**

Gemäss Art. 14 Abs. 2 POG muss die Post über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der PostFinance verfügen. Eine Veräusserung von mehr als 50 Prozent der Aktien von PostFinance ist daher nicht zulässig.

Der Rückzug der Post auf eine Minderheitsbeteiligung an PostFinance oder eine Vollprivatisierung von PostFinance hätte für den Bund gewisse Vorteile:

- Erstens könnte sich der Bund aus einer unternehmerischen Tätigkeit zurückziehen, für die es nicht zwingend ein staatliches Engagement braucht. Der Schweizer Bankenmarkt funktioniert effizient und kann im Prinzip lückenlos durch private Unternehmen bedient werden – auch wenn aus historischen Gründen zahlreiche staatlich kontrollierte Akteure in diesem Markt tätig sind. Das schliesst auch die Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen mit ein; diese könnte anstatt durch einen gesetzlichen Auftrag an PostFinance auch durch ein Konzessionsmodell gewährleistet werden. Die Diskussion um allfällige Marktverzerrungen, die mit einer (indirekt) staatlich beherrschten «Postbank» verbunden sind, wäre obsolet.
- Zweitens könnte sich der Bund weitgehend bzw. vollständig der unternehmerischen Risiken sowie der Verlust- und Haftungsrisiken entledigen, die mit seiner indirekten Beteiligung an PostFinance verbunden sind. Solange die öffentliche Hand Eigentümerin einer systemrelevanten Bank bleibt, lässt sich die Zielsetzung der «Too-big-to-Fail»-Gesetzgebung, die Kosten für eine allenfalls nötige «Rettung» dieser Bank nicht der Allgemeinheit aufzubürden, nur unvollständig erreichen.

- Drittens würde der Bund von der Aufgabe entlastet, ein grosses, komplexes und in einem herausfordernden Umfeld tätiges Unternehmen strategisch zu führen. Es entfielen damit auch die Zielkonflikte zwischen seinen Rollen als (indirekter) Eigentümer von PostFinance, als Gewährleister der Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen und als sektorspezifische Aufsichtsinstanz.

Diesen Vorteilen steht jedoch ein entscheidender Nachteil gegenüber:

- Ein Rückzug der Post auf die Position eines Minderheitsaktionärs oder gar ein vollständiger Verkauf hätte zur Folge, dass PostFinance aus dem Postkonzern herausgelöst wird. Dadurch würde die heute bestehende enge betriebliche und finanzielle Verflechtung zwischen den verschiedenen Konzerngesellschaften mit Grundversorgungsauftrag stark gelockert, wenn nicht gar vollständig aufgelöst. Diese Verflechtung zeigt sich am augenfälligsten beim Poststellennetz, welches von PostMail, PostLogistics und PostFinance gemeinsam zur Erfüllung der verschiedenen Grundversorgungsaufträge genutzt und finanziert wird. Damit sind bedeutende Synergien verbunden. Wird PostFinance aus dem Konzernverbund herausgelöst, fallen Synergien weg. Die Kosten der Grundversorgung steigen entsprechend substantiell an. Gleichzeitig wird die wirtschaftliche Basis zur Finanzierung der Grundversorgung im Bereich der Postdienstleistungen durch den Wegfall der Beiträge von PostFinance verringert. Aus diesen Gründen kann eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance nur im Rahmen einer umfassenden Revision der Postgesetzgebung – einschliesslich einer grundlegenden Neuregelung der Grundversorgung – realisiert werden.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Bundesrat eine Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG als langfristige Option, die im Rahmen einer Gesamtschau zur Zukunft der Post und der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen evaluiert werden muss.

## **2.4 Temporäre Lockerung des Kreditvergabeverbots im Rahmen der COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung**

Aufgrund der Verordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus vom 15. März 2020 (SR 951.261) kann PostFinance am Programm zur Gewährung von Bürgschaften zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus teilnehmen. Sie ist berechtigt, nach Massgabe dieser Verordnung ihren vor dem 26. März 2020 bestehenden Kundinnen und Kunden Kredite von bis zu 500'000 Franken zu gewähren; eine darüberhinausgehende Vergabe von COVID-19-Krediten ist ausgeschlossen. Im Übrigen bleibt das Kreditvergabeverbot nach Art. 3 Abs. 3 POG bestehen.

In der ersten Phase (vom 26. März bis zum 12. Mai 2020) hat PostFinance insgesamt 819 Millionen Franken Kontoüberzugslimiten an 15'030 Firmenkunden gewährt. Davon wurden effektiv rund 265 Millionen Franken bezogen, d.h. als Kredit beansprucht. Die ausgesetzte Limite beträgt durchschnittlich rund 50'000 CHF und ist damit relativ zu anderen Banken tief, was Ausdruck der grossen Kundenbasis an kleinen Unternehmen von PostFinance ist. PostFinance wird nach Abzug der Abschluss- und Abwicklungskosten keine relevanten Gewinne aus diesen (nicht verzinnten) COVID-19-Krediten erwirtschaften, was dem Sinn des Hilfsprogramms entspricht.

Da die von PostFinance vergebenen COVID-19 Kredite vollumfänglich durch den Bund verbürgt werden, wirken sie sich nur marginal auf die Eigenmittelanforderungen der Bank aus und tragen somit nicht zur Verschärfung der Kapitalsituation von PostFinance bei<sup>26</sup>.

Die COVID-19-Kredite würden inskünftig zwar unter die volumenmässige Beschränkung für die Kredit- und Hypothekenvergabe gemäss Art. 3 Abs. 1b<sup>bis</sup> E-POG fallen. Diese Auswirkungen sind jedoch aus Sicht PostFinance vernachlässigbar, da das Volumen an COVID-19-Krediten verhältnismässig gering ist und diese Kredite grundsätzlich bis 2025 befristet sind.

PostFinance hat sich in der Krisensituation in der Lage gezeigt, innerhalb von kurzer Zeit eine grosse Anzahl von Krediten zu vergeben. An der Ausgangslage und den Zukunftsperspektiven von PostFinance, wie sie in Kapitel 1.1 dargestellt wurden, ändert die temporäre Lockerung des Kreditvergabeverbots im Rahmen der COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung allerdings nichts.

### 3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

*Art. 3 POG Unternehmenszweck*

*Art. 3 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4<sup>bis</sup> und Abs. 3*

Absatz 1 bestimmt die Geschäftstätigkeit der Post und bildet die gesetzliche Grundlage für die drei Hauptgeschäftsbereiche der Post. Der Geschäftsbereich «Finanzdienstleistungen» (Abs. 1 Bst. b) wird durch PostFinance erbracht<sup>27</sup>.

PostFinance soll es neu ermöglicht werden, Kredite und Hypotheken zu vergeben. Entsprechend wird das Kredit- und Hypothekarvergabeverbot gemäss Absatz 3 aufgehoben und im Zweckkatalog in Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4<sup>bis</sup> ergänzt. Das Geschäftsgebiet der PostFinance umfasst vorwiegend die Schweiz. Auslandsgeschäfte sind zulässig, dürfen aber den Grundversorgungsauftrag im Bereich Zahlungsverkehr nicht durch eine im Vergleich zum Inlandgeschäft erhöhte Risikoexposition beeinträchtigen<sup>28</sup>.

*Art. 3 Abs. 1<sup>bis</sup>*

Die Kompetenz zur Vergabe von Krediten und Hypotheken durch PostFinance wird durch Absatz 1<sup>bis</sup> volumenmässig begrenzt. Diese Limitierung gründet im Verfassungsrecht. Demnach muss jede wirtschaftliche Tätigkeit des Staates in einem Konnex mit der verfassungsrechtlich statuierten Bundesaufgabe stehen und wird durch diese gleichsam begrenzt<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Die COVID-19-Kredite haben keine Auswirkungen auf die gewichteten Eigenmittelanforderungen (RWA-Sicht), da Kredite bis 500'000 Franken vollumfänglich durch den Bund verbürgt werden und dafür keine Eigenmittel unterlegt werden müssen. Auf die ungewichteten Eigenmittelanforderungen (Leverage Ratio) ergibt sich eine marginale Auswirkung, da die ungenutzten Limiten als Ausserbilanzpositionen zu berücksichtigen sind und damit zu einer moderaten Vergrösserung des Gesamtengagements führen.

<sup>27</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 1 POG betreffend Dienstleistungen im Zahlungsverkehr bzw. Grundversorgungsauftrag

<sup>28</sup> Diese Restriktion ist Ausfluss der Verfassungsmässigkeit, dazu hinten Kap. 6.1.

<sup>29</sup> Zur Verfassungsmässigkeit hinten Kap. 6.1.

PostFinance nimmt durch den Eintritt ins Kredit- und Hypothekengeschäft eine wirtschaftliche Tätigkeit auf, welche im Konnex zum verfassungsrechtlichen Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr (Art. 92 BV) steht. Die Vergabe von Krediten und Hypotheken ist somit umfangmässig begrenzt auf diejenigen Kundeneinlagen, welche PostFinance durch den Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr zufließen. In kontotechnischer Hinsicht handelt es sich hierbei um die Zahlungsverkehrskonten. Es sind dies diejenigen Konten, welche für die Ausführung von Zahlungsvorgängen auf täglicher Basis genutzt werden und damit keinen Kündigungsfristen unterliegen. In bilanztechnischer Hinsicht entspricht dies den so genannten «Sichteinlagen CHF Inland» (per 31. Dezember 2019: 65'243 Mrd. CHF)<sup>30</sup>.

Auf der Aktivseite der Bankbilanz erfasst die Begrenzung gemäss Absatz 1<sup>bis</sup> sämtliche Kreditpositionen. Es handelt sich dabei um die Bilanzpositionen «Forderungen gegenüber Banken», «Forderungen gegenüber Kunden» sowie die «Hypothekarforderungen»<sup>31</sup> Von der Limitierung gemäss Absatz 1<sup>bis</sup> erfasst werden somit insbesondere kurzfristige Finanzierungen des Umlaufvermögens von Bankkunden (Betriebskredite), aber etwa auch hypothekarisch gedeckte Forderungen in der Form von Kontokorrentkrediten sowie Baukredite vor der Konsolidierung. PostFinance war bereits vor Erlass des Kreditvergabeverbots gemäss geltendem Art. 3 Abs. 3 im Bereich der Vergabe von Schuldscheindarlehen (SSD) tätig. Es handelt sich bei den SSD um (Kapitalmarkt-)Darlehen an Gegenparteien mit FINMA-anerkanntem Rating, mit welchen öffentlich-rechtliche Körperschaften (Kantone, Kantonbanken, Städte und Gemeinden sowie staatsnahe Unternehmen) langfristig finanziert werden. Der Bundesrat hat sich im Rahmen der Botschaft zum POG<sup>32</sup> im Zuge der Einführung des Kredit- und Hypothekengabeverbots zum Geschäftsmodell der PostFinance geäussert und festgehalten, dass die Finanzanlagen der PostFinance nicht an Privatpersonen und KMU gehen sollen. Sie sollen sodann ein Rating ausweisen und schneller als Hypotheken und Kredite verkauft werden können. SSD erfüllen diese Voraussetzungen, womit sie nicht vom geltenden Kreditvergabeverbot erfasst sind. Sie werden technisch aber unter der Bilanzposition «Forderungen gegenüber Kunden» sowie «Forderungen gegenüber Banken» ausgewiesen. Aufgrund dieser bilanztechnischen Zuordnung fallen SSD künftig ebenfalls unter die Limite gemäss Absatz 1<sup>bis</sup> (SSD per 31. Dezember 2019: 3,889 Mrd. CHF [Forderungen gegenüber Banken] sowie 12,075 Mrd. CHF [Forderungen gegenüber Kunden]).

Nicht erfasst werden von der Limitierung aber die «Forderungen aus Wertpapierfinanzierungsgeschäften» (z.B. Securities Lending und Reverse-Repurchase-Geschäfte)<sup>33</sup>. Der Fokus liegt bei Securities Lending – im Gegensatz zu den Kreditgeschäften – auf der Leihe der Wertpapiere und nicht auf einer Finanzierung. (Reverse-) Repurchase-Geschäfte sind Instrumente des Geld- und Kapitalmarkts und

<sup>30</sup> Die «Sichteinlagen CHF Inland» entsprechen den Sichteinlagen (Verpflichtungen aus Kundeneinlagen) abzüglich den Sichteinlagen mit Domizil Ausland und Sichteinlagen in Fremdwährung. Vgl. auch Geschäftsbericht PostFinance 2019, Ziff. 20, Seite 74, abrufbar unter: [https://www.postfinance.ch/content/dam/pfch/doc/ueber\\_uns/report2019\\_info\\_de.pdf](https://www.postfinance.ch/content/dam/pfch/doc/ueber_uns/report2019_info_de.pdf) (Stand 14.5.2020) sowie Gutachten von Prof. Vincent Martenet (Universität Lausanne) zur Verfassungsmässigkeit der Vergabe von Krediten und Hypotheken durch die PostFinance AG vom 15. Februar 2019, Ziff. III lit. C/1, abrufbar unter: [www.uvek.admin.ch/pog](http://www.uvek.admin.ch/pog).

<sup>31</sup> Bankenverordnung (SR 952.02), Positionen 1.2, 1.4 und 1.5.

<sup>32</sup> Botschaft zum Postorganisationsgesetz vom 10. Juni 1996: BBl 2009 5265, 5283.

<sup>33</sup> Anhang 1 Bankenverordnung, Position 1,3.

damit weder vom geltenden Kreditvergabeverbot betroffen noch werden diese künftig unter die Kreditpositionen fallen.

Der Bundesrat führt die vom Bund beherrschten Unternehmen<sup>34</sup> primär über strategische Ziele (Art. 8 Abs. 5 RVOG bzw. Art. 7 POG). Der Verwaltungsrat des Unternehmens rapportiert dem Bundesrat auf jährlicher Basis über die strategische Zielerreichung (vgl. Art. 7 Abs. 3 POG sowie Art. 8 Abs. 4 und 5 RVOG).

Der Bundesrat wird zu gegebener Zeit in den strategischen Zielen der Post die Erwartung festhalten, dass die Vorgaben zur Kredit- und Hypothekergewährung gemäss Absatz 1<sup>bis</sup> jederzeit eingehalten und von einer externen Stelle überprüft werden müssen (im Rahmen des Jahres- und allenfalls auch Halbjahresabschlusses etwa durch die ordentliche Revisionsstelle). Die Post ihrerseits wird jährlich bezüglich Einhaltung dieser Zielvorgabe dem Bundesrat Bericht erstatten müssen.

Basis des strategischen Ziels «Kredit- und Hypothekervergabebeschränkung» bilden die Sichteinlagen sowie die Kreditpositionen (s. dazu oben). Diese Positionen werden im Geschäftsbericht ausgewiesen und sind damit durch die Revisionsstelle geprüft. Die Zielvorgabe ist durch den Bundesrat messbar auszugestalten, d.h. sie ist mit geeigneten Prüfkriterien (Indikatoren) zu hinterlegen und es ist die jeweilige Prüftechnik (Prüfmodus) zu umschreiben. Solche Indikatoren können beispielsweise die Ausgestaltung des Prozesses betreffen, mit welcher die Post bzw. PostFinance die Kredit- und Hypothekervergabebeschränkung prüft (etwa Stichtage, Ausgestaltung des Puffers, Massnahmemechanismus [Trigger-Event]) oder die Ausgestaltung der implementierten Gegenmassnahmen im Falle einer Überschreitung der Beschränkung. Ausgehend von Sichteinlagen CHF Inland von rund 65 Milliarden Franken (Stand 31. Dezember 2019) und einem geplanten Einstieg ins Kredit- und Hypothekargeschäft bei organischem Wachstum von jährlich maximal 5 Milliarden Franken dürften solche Überschreitungen in den ersten zehn Jahren nach Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbotes indessen kaum vorkommen, insbesondere, weil die Bank einen entsprechenden Puffer implementieren wird. In der fortgeschrittenen Phase des Aufbaus der Kredit- und Hypothekarposition ist indessen nicht auszuschliessen, dass besondere Marktereignisse zu überdurchschnittlichen Geldrückzügen führen können. Solche starken Schwankungen können den Puffer verzehren und zu einer Limitenüberschreitung führen<sup>35</sup>. Solche Limitenüberschreitungen sind durch entsprechende Massnahmen zu korrigieren. Korrekturmassnahmen können auf die Sichteinlagen (z.B. Akquisition) oder die Ausleihungen (z.B. Kreditstopp) abzielen.

#### *Art. 3 Abs. 2*

Durch die Einfügung von Art. 3 Abs. 1<sup>bis</sup> muss Abs. 2 in der deutschen Fassung sprachlich angepasst werden (bisher «Sie» neu «Die Post»).

<sup>34</sup> Die Begriffe «Staatsunternehmen», «staatsnahe Unternehmen», «staatlich beherrschte Unternehmen», «Bundesunternehmen» oder «öffentliche Unternehmen» werden meist synonym verwendet. Darunter werden Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes verstanden, welche nicht der (zentralen oder dezentralen) Bundesverwaltung angehören (Art. 2 Abs. 4 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG, SR 172.010).

<sup>35</sup> Dazu auch die Ausführungen im Gutachten von Prof. Vincent Martenet (Universität Lausanne) zur Verfassungsmässigkeit der Vergabe von Krediten und Hypotheken durch die PostFinance AG vom 15. Februar 2019, Ziff. III lit. C/1, abrufbar unter <https://www.uvek.admin.ch/pog> «Diese Restriktion schliesst nicht aus, dass unter besonderen Umständen vorübergehend auch andere Gelder angelegt werden. Denn es ist wichtig, dass PostFinance generell gut funktioniert und finanziell stabil ist, damit das Institut die staatliche Aufgabe erfüllen kann».

Unter Berücksichtigung der oben gemachten Ausführungen zu den Anpassungen in Art. 3 POG ist PostFinance bei der Vergabe von Hypotheken und Krediten grundsätzlich frei. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass die Post (inkl. PostFinance) als bundesnahe Unternehmen auch im Bereich des Klimaschutzes eine Vorbildfunktion einnehmen, und einen Beitrag zur Erreichung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der Schweiz leisten soll (vgl. die Ausführungen unter Kap. 5.2.2). So ist die Post bereits einer der Akteure der «Initiative Energie-Vorbild», welche eine der Massnahmen der Energiestrategie 2050 ist. Sie richtet sich an bundesnahe und kantonsnahe Unternehmen, die im Bereich Energie innovativ und vorbildlich handeln wollen. Mit der Unterzeichnung einer Absichtserklärung verpflichten sie sich zu einem ambitionierten Beitrag zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Ausbau von erneuerbaren Energien in der Schweiz. Im Übrigen erwartet der Bundesrat von der Post in den strategischen Zielen 2017-2020<sup>36</sup> (Ziffer 2.6), dass sie im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten eine nachhaltige Unternehmensstrategie verfolgt.

Ein Marktversagen im Bereich von Krediten und Hypotheken im Klimabereich, welches eine Subventionierung dieser Instrumente rechtfertigen würde (sei es durch einen niedrigeren Zins als den Marktzins oder eine Garantie), ist für den Bundesrat nicht ersichtlich. Aber auch ohne Marktversagen im Kredit- und Hypothekarbereich kann die Kredit- und Hypothekervergabe zur Erreichung der Klimaziele beitragen. Zu diesem Zweck soll dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt werden, dass er in den strategischen Zielen der Post vorsehen kann, dass ein bestimmter Anteil der von PostFinance vergebenen Hypotheken und Kredite für klimaverträgliche Projekte, d.h. für Projekte welche die Treibhausgasemissionen vermindern, auszurichten ist. Denn nach Ansicht des Bundesrates ist es für PostFinance möglich, mit der Vergabe von Hypotheken und Krediten im Bereich Klima, Umwelt und E-Mobilität einen Beitrag an die Klimaziele des Bundes zu leisten. Dabei geht es aber nicht darum, dass die Hypotheken und Kredite von PostFinance generell für klimaverträgliche Projekte auszurichten sind; vielmehr soll dieser Vorgabe in einem bestimmten Verhältnis zum gesamten Vergabevolumen von PostFinance nachgekommen werden. Dies gibt dem Bundesrat die Flexibilität, das geforderte Volumen der klimaverträglichen Hypotheken und Kredite entsprechend den betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten der Post, dem Stand der Erreichung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der Schweiz sowie unter Berücksichtigung technologischer Entwicklungen festzulegen. Ebenso kann in den strategischen Zielen und der diesbezüglichen Indikatorenliste definiert werden, welche Voraussetzungen resp. Standards erfüllt sein müssen, damit eine Hypothek oder ein Kredit im konkreten Fall als klimaverträglich angesehen wird. Die Überprüfung der Vorgabe des Bundesrates im Bereich Klimaförderung erfolgt jährlich im Rahmen der Berichterstattung des Verwaltungsrates der Post über die strategische Zielerreichung gemäss Art. 7 Abs. 3 POG.

<sup>36</sup> BBl 2017 125

## 4 Auswirkungen

### 4.1 Auswirkungen auf den Bund

#### 4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG schafft eine wesentlich bessere Ausgangslage für die Post, ihre finanzielle Stabilität zu bewahren. Dies reduziert die finanziellen Risiken des Bundes als Eigner der Post und als Gewährleister der Grundversorgung. Eine Bezifferung der finanziellen Auswirkungen der Vorlage ist nicht möglich, da eine Vielzahl von Faktoren mit ungewisser Entwicklung darauf Einfluss hat. Immerhin lassen sie sich analytisch wie folgt gruppieren:

##### *1. Haftung im Konkursfall («Too big to fail»-Gesetzgebung)*

Die Vorlage stärkt die Fähigkeit von PostFinance, die regulatorischen Kapitalanforderungen aus eigener Kraft zu erfüllen. Dies reduziert die Kapitallücke in der Phase bis zur Teilprivatisierung, in der weder PostFinance noch die Post in der Lage sind, das von der FINMA geforderte Notfallkapital in vollem Umfang bereitzustellen (vgl. Kap. 1.4.2). Entsprechend geringer ist der Bedarf an Mitteln von ausserhalb des Konzerns (verlustabsorbierendes Fremdkapital und/oder Kapitalisierungszusicherung des Bundes). Noch entscheidender aber ist, dass dank der finanziellen Stabilisierung von PostFinance die Wahrscheinlichkeit, dass der Notfallplan tatsächlich jemals aktiviert werden muss, sinkt.

##### *2. Finanzierung der Grundversorgung*

Die besseren Ertragsaussichten von PostFinance fördern die Fähigkeit der Post, die Grundversorgung eigenwirtschaftlich zu erbringen. Ein Blick ins Ausland zeigt, dass die Subventionierung von Postunternehmen heutzutage eher die Regel als die Ausnahme darstellt. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Situation auch in der Schweiz eintritt und der Bund Mittel zur Gewährleistung der Grundversorgung im Bereich von Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen aufwenden muss, wird durch die Vorlage verringert.

##### *3. Beteiligungswert und Beteiligungsertrag*

Auch wenn der Bund mit seiner Beteiligung an der Post nicht primär Renditeziele verfolgt, sondern in erster Linie die Erfüllung der Grundversorgungsaufträge sicherstellt, hat er einen legitimen Anspruch auf eine Entschädigung für die Risiken, die er mit diesem finanziellen Engagement eingeht. Zwischen 2007 und 2019 hat die Post einen Teil ihres Gewinns an den Bund abgeführt, in der Regel 200 Millionen Franken pro Jahr (2019 50 Mio. CH). Angesichts der in Kapitel 1.1 beschriebenen Herausforderungen wird sich dies in den nächsten Jahren so nicht aufrechterhalten lassen; daran ändert auch die Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG nichts. Dennoch wirkt sich die Vorlage positiv auf den Bund als Eigentümer der Post aus, indem sie den Unternehmenswert – per Ende 2019 mit gut 7 Milliarden Franken bilanziert – zu stabilisieren hilft.

##### *4. Steuereinnahmen*

Insoweit die Post durch die Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG zusätzliche Gewinne erwirtschaften kann, steigt entsprechend das (Gewinn-)Steueraufkommen des Bundes. Bislang entfallen rund 35 Prozent der Gewinnsteuern auf den Bund.

##### *5. Teilprivatisierung von PostFinance*

Die Vorlage schafft die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Teilprivatisierung von PostFinance (vgl. Kap. 2.1.2). Eine erfolgreiche Teilprivatisierung wirkt sich finanziell in verschiedener Hinsicht positiv auf den Bund aus: Erstens wird das finanzielle Risiko, dass dem Bund aus der (indirekten) Beteiligung an PostFinance erwächst, reduziert respektive auf Dritte übertragen. Zweitens nimmt die Notwendigkeit eines finanziellen Engagements des Bundes im Zusammenhang mit der «Too-big-to-fail»-Gesetzgebung ab. Drittens fallen im Zeitpunkt der Teilprivatisierung auf Bundesebene Erträge aus der Emissionsabgabe auf inländischen Beteiligungsrechten (im Falle eines Primary Offering) bzw. auf die entgeltliche Übertragung von Eigentum an Wertschriften (im Falle eines Secondary Offering) an. Viertens resultiert im Fall, dass der Emissionserlös über dem handels- bzw. steuerrechtlichen Buchwert der verkauften Aktien liegt, ein Buchgewinn, der der ordentlichen Gewinnsteuer unterliegt. Und fünftens kann, sofern der Verkaufserlös aus der Teilprivatisierung nicht vollständig zur Erfüllung der regulatorischen Eigenmittelanforderungen durch PostFinance oder anderweitig im Konzern benötigt wird, dessen Ausschüttung an den Bund via (Sonder-) Dividende ins Auge gefasst werden.

#### **4.1.2 Personelle Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

#### **4.1.3 Andere Auswirkungen**

Es sind keine anderen Auswirkungen auf den Bund zu erwarten.

### **4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

Die Vorlage stärkt das Unternehmen Post und trägt dadurch zur Sicherung der für den nationalen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Chancengleichheit aller Landesteile nach wie vor bedeutsamen Grundversorgung durch Post und PostFinance bei. Die mit der landesweiten Präsenz von Post und PostFinance verbundenen Arbeitsplätze in den Regionen stehen weniger unter Druck.

Die Vorlage führt zu einer höheren Ertragskraft des Postkonzerns und damit zu höheren Steuereinnahmen auf regionaler Ebene (insbesondere Gewinn- und Kapitalsteuern). Die Post ist in allen Kantonen steuerpflichtig, PostFinance in allen Kantonen ausser Appenzell Inneroden und Obwalden. Rund 65 Prozent der Gewinnsteuern entfallen bisher auf Kantone und Gemeinden.

Kommt es im Rahmen der Teilprivatisierung zu einer Kapitalerhöhung, wirkt sich dies positiv auf die Höhe der Kapitalsteuer auf dem steuerbaren Eigenkapital aus, von dem auch die Kantone profitieren (die kantonalen Steuersätze variieren).

Allfällige Befürchtungen, der Eintritt von PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt könnte die Ertragskraft der Kantonalbanken empfindlich schmälern und

damit geringere Gewinnausschüttungen an die Kantone nach sich ziehen, erachtet der Bundesrat als unbegründet (vgl. Kap. 4.3.1).

### 4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

#### 4.3.1 Auswirkungen auf die Finanzstabilität

Die lang anhaltende Tiefzinsphase birgt generell Risiken für die Finanzmarktstabilität<sup>37</sup>. Insbesondere hat sie den Aufbau von Ungleichgewichten auf dem Hypothekar- und Immobilienmarkt begünstigt. Verschiedene vorsorgliche («makroprudenzielle») Massnahmen wie die Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen für Hypothekarkredite, die Anpassung der Selbstregulierungsrichtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen oder die Aktivierung und spätere Erhöhung des antizyklischen Kapitalpuffers haben zwar dazu beigetragen, den Aufbau dieser Ungleichgewichte einzudämmen. Nach Ansicht der Schweizerischen Nationalbank (SNB) sind weitere Massnahmen notwendig<sup>38</sup>. Die SNB beurteilt jedoch die Widerstandskraft der meisten inlandorientierten Banken als angemessen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass der Eintritt von PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt kein zusätzliches Risiko für die Stabilität des Finanzsystems darstellt. Er stützt diese Einschätzung im Wesentlichen auf folgende Feststellungen:

- Die maximale Kapazität von PostFinance für die Vergabe von Hypothekarkrediten wird durch den Umfang der Kundeneinlagen bestimmt, die PostFinance im Rahmen des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr entgegennimmt, abzüglich gewisser Kreditpositionen (beispielweise Schuldscheindarlehen). Per Ende 2019 lag die maximale Kapazität bei rund 50 Milliarden Franken (vgl. Kap. 3). Gemessen am Gesamtvolumen des inländischen Hypothekarmarktes von rund 1000 Milliarden Franken<sup>39</sup> ist dies kein übermässig grosser Betrag.
- PostFinance setzt diese Kapazität nicht schlagartig frei, sondern baut sie schrittweise über einen Zeitraum von rund zehn Jahren auf. Das Hypothekarportfolio wird jährlich um maximal rund 5 Milliarden Franken ausgeweitet, das entspricht etwa 0,5% des Gesamtmarktes (vgl. Kap. 1.4.2 und 1.6). Der Aufbau wird durch die damit einhergehenden zusätzlichen Eigenmittelanforderungen verlangsamt. Alternativ könnte der Aufbau des Hypothekarportfolios auch mittels Übernahme eines Portfolios von Dritten erfolgen.
- Der Schweizer Hypothekarmarkt ist nach wie vor ein Wachstumsmarkt. Das Volumen der Ausleihungen nahm in den vergangenen Jahren konstant um rund

<sup>37</sup> Siehe auch Bericht der SNB zur Finanzstabilität 2019, abrufbar unter: [https://www.snb.ch/de/mmr/reference/stabrep\\_2019/source/stabrep\\_2019.de.pdf](https://www.snb.ch/de/mmr/reference/stabrep_2019/source/stabrep_2019.de.pdf) (Stand 11.11.2019). Der Bericht basiert auf den am 31.5.2019 verfügbaren Daten.

<sup>38</sup> Diese Massnahmen umfassen etwa eine Erhöhung der Risikogewichte für Hypothekarkredite mit hohem Loan to Value (LTV) zur Finanzierung von Wohnrenditeliegenschaften sowie eine Reduktion des LTV und eine Verkürzung der Amortisationsdauer für neue Wohnrenditehypotheken im Rahmen einer Überarbeitung der Selbstregulierungsrichtlinien. Die überarbeiteten Selbstregulierungsrichtlinien sind per Anfang 2020 in Kraft getreten

<sup>39</sup> Vgl. Datenportal der Schweizerischen Nationalbank, abrufbar unter: <https://data.snb.ch/de>; Stand per Ende 2019 (Stand 13.1.2020)

30 Milliarden Franken oder 3 Prozent pro Jahr zu<sup>40</sup>. Der Markteintritt von PostFinance führt daher nicht zu grösseren Verdrängungseffekten.

- PostFinance ist nicht der einzige neue Akteur im Schweizer Hypothekarmarkt. Seit einiger Zeit drängen auch Anbieter von ausserhalb des Bankensektors wie z.B. Versicherungen und Pensionskassen in den Markt, ohne dass es deswegen zu Verwerfungen gekommen wäre. In Zukunft dürfte sich dieser Trend noch verstärken, indem im Zuge der Digitalisierung mit dem Aufkommen gänzlich neuer Typen von Finanzdienstleistern zu rechnen ist.

Der Bundesrat erachtet es vor diesem Hintergrund als sachlich nicht gerechtfertigt, PostFinance mit dem Hinweis auf eine mögliche Gefährdung der Finanzmarktstabilität den Zugang zum Hypothekarmarkt zu verwehren. Er hält dies auch politisch für verfehlt. Die Finanzmarktstabilität soll nicht durch eine selektive Einschränkung des Wettbewerbs – d.h. durch den Ausschluss einzelner Anbieter vom Markt – geschützt werden, sondern durch regulatorische («makroprudenzielle») Massnahmen, die für alle Marktteilnehmer gelten.

Als Folge der Vorlage wird die Nachfrage von PostFinance nach Anleihen in Schweizer Franken zurückgehen. Mit einem entsprechenden Portfolio von derzeit rund 50 Milliarden Franken zählt PostFinance zu den grossen institutionellen Anlegern in der Schweiz. Damit steht PostFinance in Konkurrenz zu den Pensionskassen und Versicherungen, die ihrerseits unter den tiefen Kapitalmarktzinsen leiden und verschiedentlich bereits am Kredit- und Hypothekarmarkt aktiv sind.

Nicht zuletzt erhöht die Vorlage die Stabilität des Schweizer Finanzsystems ganz grundsätzlich in dem Sinne, dass sie dazu beiträgt, die bedrohte Existenzgrundlage einer systemrelevanten Bank zu sichern.

### **4.3.2 Auswirkungen auf den Wettbewerb**

Die Vorlage führt zu einer Belebung des Wettbewerbs auf dem Schweizer Kredit- und Hypothekarmarkt. Der Bundesrat begrüsst dies. Wirksamer Wettbewerb steht sowohl im Interesse der Verbraucher, die tendenziell mit einem verbesserten Angebot und besseren Preisen rechnen dürfen, als auch im Interesse der produzierenden Wirtschaft, die auf innovativere und effizientere Finanzdienstleistungen zählen darf.

Nach Ansicht des Bundesrates verzerrt der Eintritt der staatlich beherrschten PostFinance in den inländischen Hypothekar- und Kreditmarkt den Wettbewerb grundsätzlich nicht. Eine gewisse Marktverzerrung kann bei einem bundesnahen Unternehmen natürlich nicht ausgeschlossen werden, weshalb denn auch eine Teilprivatisierung von PostFinance angestrebt wird. Dank des öffentlichen Eigentümers sind solche Unternehmen einem geringeren Konkursrisiko ausgesetzt. Dieser Schutz wird jedoch nicht willkürlich gewährt, sondern ist mit der öffentlichen Aufgabe verbunden, welche diese Unternehmen zu erfüllen haben. Das gleiche gilt zudem auch für die im Markt tätigen Kantonalbanken mit Staatsgarantie.

Zur Einschätzung der grundsätzlich fehlenden Wettbewerbsverzerrung gelangt der Bundesrat im Wesentlichen aufgrund der folgenden Feststellungen.

<sup>40</sup> Vgl. Datenportal der Schweizerischen Nationalbank, abrufbar unter: <https://data.snb.ch/de>; Stand per Ende 2019 (Stand 13.1.2020)

- Ein Grossteil des inländischen Hypothekar- und Kreditmarktes wird bereits durch staatlich beherrschte Banken bedient. Der Marktanteil der 24 Kantonalbanken liegt bei 37 Prozent (Hypotheken) respektive 29 Prozent (übrige Kredite)<sup>41</sup>. Bei inländischen Hypotheken sind die Kantonalbanken vor der Gruppe der Raiffeisenbanken und den Grossbanken marktführend. 21 Kantonalbanken – darunter die als systemrelevant eingestufte Zürcher Kantonalbank – geniessen eine Staatsgarantie, d.h. der jeweilige Kanton haftet für ihre Verbindlichkeiten. Im Gegensatz dazu verfügt PostFinance seit 2017 über keine Staatsgarantie mehr<sup>42</sup>.
- Die Präsenz von staatlich kontrollierten Banken beeinträchtigt die Funktionalität und Effizienz des inländischen Kredit- und Hypothekarmarktes offenkundig nicht. Weder gibt es Angebotsengpässe noch ist ein Anbieter in der Lage, Monopolrenten abzuschöpfen. Daran wird der Markteintritt von PostFinance nichts ändern. Ratingagenturen gehen zwar davon aus, dass PostFinance (wie alle staatsnahen Unternehmen) von günstigeren Finanzierungsbedingungen profitieren kann<sup>43</sup>. Dabei fällt insbesondere die Einschätzung ins Gewicht, dass im Konkursfall die Wahrscheinlichkeit einer finanziellen Unterstützung durch den Bund zur Erfüllung des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr sehr hoch sei. Dieser theoretische Vorteil ist aber für PostFinance nicht von praktischem Nutzen, solange sich das Unternehmen nicht am Kapitalmarkt refinanziert. In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, dass der Aufbau des Kredit- und Hypothekarportfolios nicht über Kapitalmarktinstrumente, sondern über eine Umschichtung der Aktiven in der Bilanz (d.h. Abbau des Obligationenportfolios und der liquiden Mittel) erfolgt.
- Bei der Beschaffung von verlustabsorbierenden Fremdkapital zur Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen (vgl. Kap. 2.1) dürfte PostFinance mutmasslich von leicht günstigeren Finanzierungsbedingungen im Vergleich zu rein privaten Banken (nicht aber den Kantonalbanken) profitieren. Dieser allfällige Vorteil wird mittelfristig über die Teilprivatisierung und eine allfällige Rückzahlung des Fremdkapitals reduziert. Um einer Wettbewerbsverzerrung durch die zur Diskussion gestellte Kapitalisierungszusicherung des Bundes vorzubeugen, wird diese von der Post marktgerecht abzugelten sein.
- Dem weitgehend hypothetischen Vorteil günstigerer Finanzierungsbedingungen im Vergleich zu rein privaten Banken (nicht aber den Kantonalbanken) steht der tatsächliche Wettbewerbsnachteil von PostFinance gegenüber, die Lasten der

<sup>41</sup> Vgl. Datenportal der Schweizerischen Nationalbank, abrufbar unter: <https://data.snb.ch/de>; Stand per Ende 2019 (Stand 13.1.2020)

<sup>42</sup> Vgl. Art. 15 Abs. 3 POG und Botschaft zum Postorganisationsgesetz vom 20. Mai 2009: BBl 2009 5265

<sup>43</sup> «Rating-Uplift», vorliegend um drei «notches». Vgl. Standard & Poor's Rating PostFinance vom 14. Dezember 2018, abrufbar unter: [https://www.postfinance.ch/content/dam/pfch/doc/ueber\\_uns/pf\\_sp\\_ratingreport\\_en.pdf](https://www.postfinance.ch/content/dam/pfch/doc/ueber_uns/pf_sp_ratingreport_en.pdf) (Stand 11. November 2019)

Grundversorgung im Zahlungsverkehr tragen zu müssen. Diese Lasten veranschlagt die PostCom auf rund 100 Millionen Franken im Jahr<sup>44</sup>.

- Der Bund hat mit der rechtlichen, institutionellen und administrativen Trennung seiner Rollen als Eigentümer, Marktregulierungs- und Aufsichtsinstanz sowie Gewährleister der Grundversorgung eine zentrale Voraussetzung dafür geschaffen, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen für staatlich beherrschte und privatwirtschaftliche Unternehmen gelten. Die Corporate Governance des Bundes entspricht den massgeblichen internationalen Standards, insbesondere den einschlägigen Richtlinien der OECD.

### **4.3.3 Auswirkungen auf Wertschöpfung und Beschäftigung**

Tendenziell wirkt sich intensiverer Wettbewerb positiv auf die Effizienz der Märkte aus, wodurch zusätzliche Wachstumspotenziale freigesetzt werden. Inwieweit diese Potenziale tatsächlich realisiert werden, hängt aber von sehr vielen anderen Faktoren ab, die schwer zu identifizieren, geschweige denn zu prognostizieren sind. Eine aussagekräftige Schätzung der Auswirkungen der Vorlage auf Wachstum und Beschäftigung in der Schweiz ist daher nicht möglich.

Nach Ansicht der Experten, die der Bundesrat konsultiert hat, dürfte unter dem Strich eine leichte Erhöhung der Gesamtbeschäftigung resultieren, indem PostFinance zusätzliche Fachkräfte benötigt, während bei den Wettbewerbern nicht mit einem entsprechenden Personalabbau zu rechnen ist.

## **4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft**

Die Vorlage verbessert die Voraussetzungen für die nachhaltig eigenwirtschaftliche Erfüllung der Grundversorgungsaufträge von Post und PostFinance. Die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen stellt nach Überzeugung des Bundesrates nach wie vor ein unentbehrliches Element der sozialen Kohäsion und der wirtschaftlichen Chancengleichheit in unserem Land dar. Die Vorlage steht deshalb in unmittelbarem gesellschaftlichem Interesse. Darüber hinaus verschafft sie den politischen Entscheidungsträgern die nötige Zeit, um die langfristige Weiterentwicklung der Grundversorgung im Zeitalter der Digitalisierung im Dienste der Gesellschaft zu erörtern und zu definieren.

Negative Auswirkungen auf die Gesellschaft, etwa im Sinne erhöhter Risiken oder unerwünschter Umverteilungswirkungen, sind durch die Vorlage nicht zu erwarten.

<sup>44</sup> Diese Zahl widerspiegelt die anteiligen Nettokosten der Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen, die gemäss Art. 49 ff VPG definiert sind als Differenz zwischen dem Ergebnis, das PostFinance mit dieser Verpflichtung erzielt, und dem Ergebnis, das sie ohne diese Verpflichtung erzielen würde (vermiedene Kosten und entgangene Erlöse). Unter Einhaltung gewisser Rahmenbedingungen kann die Post die Nettokosten der Grundversorgung mit Transferzahlungen zwischen einzelnen Unternehmensbereichen und Konzerngesellschaften ausgleichen. PostFinance profitierte bislang von einem solchen Nettokostenausgleich. Vgl. auch Jahresbericht PostCom, abrufbar unter: <https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/jahresberichte/> (Stand 6. Februar 2020).

## 4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Umwelt.

Mittelbar wirkt sich eine an Kriterien der Nachhaltigkeit und Klimaverträglichkeit orientierende Kreditvergabe durch PostFinance nach Massgabe von Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> POG positiv auf die Umwelt aus.

## 4.6 Andere Auswirkungen

Die Vorlage hat keine anderen Auswirkungen.

# 5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

## 5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016<sup>45</sup> zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016<sup>46</sup> über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020<sup>47</sup> zur Legislaturplanung 2019–2023 nicht angekündigt.

Der Bundesrat hat per 5. September 2018 das UVEK beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV) eine Vernehmlassungsvorlage zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes POG (Aufhebung von Art. 3 Abs. 3) auszuarbeiten und dem Bundesrat bis 30. Juni 2019 vorzulegen. Vor diesem Hintergrund war eine Aufnahme in die Legislaturplanung 2015–2019 nicht möglich und eine Aufnahme in die Legislaturplanung 2019–2023 nicht angezeigt. Gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan haben sich aufgrund umfangreicher Abklärungen jedoch Verzögerungen ergeben. Die Vorlage ist in den Zielen des Bundesrates 2019 enthalten<sup>48</sup>.

## 5.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

### 5.2.1 Verhältnis zur Corporate Governance-Strategie des Bundes

Die Vorlage fügt sich nahtlos in die bestehende Corporate-Governance-Strategie des Bundes ein<sup>49</sup>. Es sind keine Anpassungen am Steuerungsmodell für die ausgelagerten Einheiten des Bundes erforderlich. Selbstverständlich sind einzelne Anpassungen bei

<sup>45</sup> BBI 2016 1105

<sup>46</sup> BBI 2016 5183

<sup>47</sup> BBI 2020 1777

<sup>48</sup> Vgl. Ziele des Bundesrates 2019, abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/jahresziele.html> (Stand 19.11.2019).

<sup>49</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13.9.2006 (Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233); Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25.3.2009, BBI 2009 2659.

der strategischen Steuerung der Post nötig, namentlich auf der Ebene der strategischen Ziele und – sobald die Teilprivatisierung erfolgt ist – auf der Ebene des Informationsflusses zwischen Post und Bundesrat. Vom Zeitpunkt eines IPO an wird dieser Informationsfluss, soweit es um kursrelevante Tatsachen betreffend PostFinance geht, die börsenrechtlichen Vorschriften zur ad-hoc-Publizität sowie das aktienrechtliche Gebot der Gleichbehandlung aller Aktionäre zu beachten haben. Dies stellt für die Corporate Governance des Bundes kein Novum dar, befindet sich doch mit Swisscom AG seit Jahren ein teilprivatisiertes, börsenkotiertes Unternehmen im Beteiligungsportfolio des Bundes.

Auf die Steuerung der anderen bundesnahen Unternehmen SBB, Swisscom, RUAG und Skyguide hat die Vorlage keinen Einfluss.

Die Öffnung des Geschäftsmodells von PostFinance in Kombination mit einer Teilprivatisierung ist konform mit der Strategie gegenüber anderen bundesnahen Unternehmen wie Swisscom, SBB Cargo und RUAG International, namentlich mit der angestrebten Reduktion der mit den Beteiligungen verbundenen Risiken des Bundes und der Stärkung der unternehmerischen Basis durch den Einbezug Dritter.

## **5.2.2 Verhältnis zur Klimastrategie des Bundes**

Der Bundesrat hat sich am 28. August 2019 zum Ziel bekannt, dass die Schweiz bis ins Jahr 2050 ihre Treibhausgasemissionen vollständig neutralisiert (Netto-Null-Ziel). So sollen ab 2050 nicht mehr Treibhausgase in die Atmosphäre ausgestossen werden, als durch natürliche und technische Speicher wiederaufgenommen werden kann («Netto-Null-Emissionen»). Dazu müssen hauptsächlich die Emissionen im Gebäudereich, im Verkehr und in der Industrie umfassend vermindert werden. Mit diesem Klimaziel wird sichergestellt, dass die Schweiz ihren Beitrag zur Begrenzung der weltweiten Klimaerwärmung auf unter 1,5 Grad leistet. Um das Ziel zu erreichen, ist ein Bündel von freiwilligen und staatlichen Massnahmen nötig.

Mit einem Klimaförderauftrag, wie er unter Kapitel 3 beschrieben wurde, leistet PostFinance einen Beitrag zur Erreichung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der Schweiz.

## **6 Rechtliche Aspekte**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit**

Gemäss Art. 94 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)<sup>50</sup> halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Dies ist unter anderem als Verpflichtung zu einer marktwirtschaftlichen, privatrechtlichen Wirtschaftsordnung zu verstehen. Daraus folgt, dass Bund und Kantone die Güterproduktion und das Erbringen von Dienstleistungen grundsätzlich der Privatwirtschaft überlassen und Abweichungen von diesem Grundsatz einer verfassungsmässigen Grundlage bedürfen (Art. 94 Abs. 4 BV). Die vorliegende Vorlage stützt sich auf Art. 92 Abs. 1 BV, welcher das Postwesen als Sache des Bundes erklärt. Diese Bestimmung erlaubt dem Bund, Dienstleistungen des Postwesens zu erbringen,

<sup>50</sup> SR 101.

wobei unbestritten ist, dass das Postwesen als Bundesaufgabe auch die Grundversorgung im Zahlungsverkehr umfasst<sup>51</sup>. Art. 92 BV ermächtigt den Bund somit zu solchen wirtschaftlichen Tätigkeiten, die man unter diesen Begriff «Postwesen» subsumieren kann.

Mit der Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbotes soll PostFinance der Einstieg in das Hypothekar- und Kreditgeschäft ermöglicht werden. Das ist gemäss obenstehenden Ausführungen verfassungsrechtlich zulässig, sofern der Begriff «Postwesen» gemäss Art. 92 BV die Kredit- und Hypothekervergabe erfasst. In seinem Gutachten vom 22. November 2006<sup>52</sup> kommt das Bundesamt für Justiz (BJ) zum Schluss, dass dies nicht der Fall ist.

Das BJ führt darin aus, dass der Bund aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung eine Verfassungsgrundlage benötigt, um eine Postbank zu betreiben. Diese Grundlage fehlt aus Sicht des BJ jedoch, da weder Art. 92 noch die Art. 98 und 99 BV dem Bund eine entsprechende Kompetenz verleihen. Zwar gehört zum Postwesen der Zahlungsverkehr, also der (öffentliche) Transport von Geld zwischen räumlich getrennten Personen. Nicht zum Zahlungsverkehr gehört aber das eigentliche Bankengeschäft, wozu insbesondere das Kredit- und Hypothekargeschäft zählt. Damit fehlt in der geltenden Bundesverfassung eine Grundlage für die Vergabe von Krediten und Hypotheken an Dritte durch die Post. Da sich die Rechtslage nicht geändert hat, gilt dies nach Auffassung des BJ auch heute noch.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) hat Prof. Vincent Martenet, Ordinarius an der juristischen Fakultät der Universität Lausanne, beauftragt, sich zur Verfassungsmässigkeit der Vergabe von Krediten und Hypotheken durch PostFinance zu äussern. Gestützt auf dieses Rechtsgutachten<sup>53</sup> vertritt der Bundesrat die Auffassung, dass die Kredit- und Hypothekervergabe mit dem Verfassungsrecht in Einklang steht.

Gemäss diesem Gutachten ist die Kredit- und Hypothekarkreditvergabe durch PostFinance eine wirtschaftliche Tätigkeit<sup>54</sup>. Eine solche Subsumtion der wirtschaftlichen Tätigkeit unter Art. 92 BV setzt voraus, dass diese in einem Zusammenhang (Konnex) zur Bundesaufgabe steht und die Bundesaufgabe nicht beeinträchtigt<sup>55</sup>. Des Weiteren darf die Bundesaufgabe, welche die eigentliche Existenzberechtigung des öffentlichen Unternehmens darstellt, durch die wirtschaftliche Tätigkeit nicht zu einer leeren Hülle werden<sup>56</sup>. Auf Gesetzesstufe ist daher die wirtschaftliche Tätigkeit in quantitativer

<sup>51</sup>VPB 3/2009 vom 2. September 2009; Gutachten zur Verfassungsmässigkeit einer Postbank vom 22. November 2006, EJPD, Ziff. 3.2.1.2 und 3.2.1.3.

<sup>52</sup>VPB 3/2009 vom 2. September 2009; Gutachten zur Verfassungsmässigkeit einer Postbank vom 22. November 2006, EJPD.

<sup>53</sup> Gutachten von Prof. Vincent Martenet (Universität Lausanne) zur Verfassungsmässigkeit der Vergabe von Krediten und Hypotheken durch die PostFinance AG vom 15. Februar 2019, abrufbar unter: <https://www.uvek.admin.ch/pog>

<sup>54</sup> Gutachten von Prof. Vincent Martenet (Universität Lausanne) zur Verfassungsmässigkeit der Vergabe von Krediten und Hypotheken durch die PostFinance AG vom 15. Februar 2019, Ziff. III lit. A/3, abrufbar unter: <https://www.uvek.admin.ch/pog>

<sup>55</sup> Gutachten von Prof. Vincent Martenet (Universität Lausanne) zur Verfassungsmässigkeit der Vergabe von Krediten und Hypotheken durch die PostFinance AG vom 15. Februar 2019, Ziff. III lit. C/1-3, abrufbar unter: <https://www.uvek.admin.ch/pog>

<sup>56</sup> Gutachten von Prof. Vincent Martenet (Universität Lausanne) zur Verfassungsmässigkeit der Vergabe von Krediten und Hypotheken durch die PostFinance AG vom 15. Februar 2019, Ziff. III lit. C/1, abrufbar unter: <https://www.uvek.admin.ch/pog>

Hinsicht begrenzend zu umschreiben<sup>57</sup>. Schliesslich muss der Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig und wettbewerbsneutral ausgestaltet sein<sup>58</sup>.

Der Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr wird von PostFinance wahrgenommen (Art. 14 Abs. 1 POG) und umfasst das Führen von Zahlungsverkehrskonten und damit auch die Entgegennahme von Kundengeldern auf diesen Konten (Art. 43 VPG). PostFinance ist demnach zur Entgegennahme der Kundeneinlagen im Umfang des Grundversorgungsauftrages verpflichtet. Aus dieser Bundesaufgabe eröffnen sich im Wesentlichen zwei damit im Konnex stehende, wirtschaftliche Tätigkeitsfelder für PostFinance. Zum einen das Dienstleistungsgeschäft, bei dem PostFinance eine Kommission einnimmt (sog. Kommissionsgeschäft, z.B. Kontoführungsgebühren), zum andern das Zinsdifferenzgeschäft. Beim Zinsdifferenzgeschäft ergeben sich die Erträge aus der Differenz zwischen dem anlageseitigen Zinsgewinn und den passivseitigen Zinskosten (sog. Zinsmarge).

Im Gegensatz zu andern Banken ist das Zinsdifferenzgeschäft von PostFinance heute indessen beschränkt. PostFinance darf unter geltendem Recht keine Kredite und Hypotheken vergeben (Art. 3 Abs. 3 POG). Zur Verfügung stehen PostFinance Finanzanlagen (Kauf von Obligationen, Anleihen, etc.) und die Ausleihung an Kundinnen und Kunden im Rahmen marktüblicher Kontoüberzüge im Zusammenhang mit dem Zahlungsverkehr. Im Zeitpunkt des Erlasses des Kredit- und Hypothekarvergebepotes ist der Gesetzgeber aufgrund der damaligen Markt- und Zinslage davon ausgegangen, dass PostFinance trotz dieser Einschränkung des Zinsdifferenzgeschäftes allein durch die erlaubten, weitgehend sicheren Finanzanlagen einen marktkonformen Ertrag sicherstellen kann, um diesen den Kunden und Kundinnen als Zinsen weiterzugeben und zusätzlich einen Zinserfolg zwecks Sicherstellen der Eigenwirtschaftlichkeit zu erzielen<sup>59</sup>. Diese Einschätzung ist im heutigen Markt- und Zinsumfeld nicht mehr zutreffend. Als Folge der tiefen, weitgehend sogar negativen Zinsen an den nationalen und internationalen Finanzmärkten lassen sich kaum mehr rentable und gleichzeitig sichere Anlagemöglichkeiten erschliessen. Es ist PostFinance daher nicht mehr möglich, ohne Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt einen Ertrag zu erwirtschaften, mit dem die Grundversorgung längerfristig alimentiert werden könnte. Die Tätigkeit im Kredit- und Hypothekargeschäft beeinträchtigt die Bundesaufgabe nicht: Sie ist insgesamt als weniger riskant einzustufen als die Investitionen, die PostFinance unter der geltenden Rechtslage alternativ tätigen müsste, um vergleichbare Erlöse zu erzielen. Umfangmässig ist die Kredit- und Hypothekarvergabe auf diejenigen Kundeneinlagen beschränkt, welche PostFinance aufgrund des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr zufließen (Art. 3 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)).

<sup>57</sup> Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Version 2019), Rz. 979, abrufbar unter: <https://www.bj-admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf> (Stand 13.1.2020). Vgl. auch Gutachten von Prof. Vincent Martenet (Universität Lausanne) zur Verfassungsmässigkeit der Vergabe von Krediten und Hypotheken durch die PostFinance AG vom 15. Februar 2019, Ziff. III lit. C/3, abrufbar unter: <https://www.uvek.admin.ch/pog>

<sup>58</sup> Gutachten von Prof. Vincent Martenet (Universität Lausanne) zur Verfassungsmässigkeit der Vergabe von Krediten und Hypotheken durch die PostFinance AG vom 15. Februar 2019, Ziff. V, insb. lit. C mit Verweis in Fussnote 129 auf BGE138 I 378 E. 6.3-11, abrufbar unter: <https://www.uvek.admin.ch/pog>

<sup>59</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post vom 20. Mai 2009, BBl 2009 5265, 5283, 5289.

Der Zugang zum Kredit- und Hypothekarmarkt ist von grosser Bedeutung für die nachhaltige Entwicklung der Post als Ganzes und für eine eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung. Die Öffnung des Kredit- und Hypothekarmarktes liegt daher im öffentlichen Interesse und ist insbesondere auch durch die umfangmässige Limitierung als verhältnismässig zu beurteilen.

## **6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Vorlage steht im Einklang mit allen bestehenden und mit allen bereits verhandelten internationalen Abkommen der Schweiz.

## **6.3 Erlassform**

Mit der vorliegenden Vorlage wird die Änderung eines Bundesgesetzes vorgeschlagen.

## **6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Die Vorlage enthält weder neue Subventionsbestimmungen noch Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen. Sie ist daher der Ausgabenbremse nach Art. 159 Abs. 3 Buchstabe b BV nicht unterstellt.

## **6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz**

Die Vorlage respektiert das Subsidiaritätsprinzip, indem die in Kapitel 1.1 beschriebenen Herausforderungen der Post ein Handeln auf Bundesebene nötig machen.

Die Vorlage respektiert das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, da der Bund weitgehend die finanziellen Konsequenzen der Vorlage trägt (vgl. Kap. 4.1). Soweit es zu finanziellen Auswirkungen auf der Ebene von Kantonen und Gemeinden kommt, sind diese tendenziell positiv (vgl. Kap. 4.2).

## **6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes**

Die Vorlage enthält keine neuen Subventionsbestimmungen.

## **6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Die Vorlage enthält keine Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen.

## **6.8 Datenschutz**

PostFinance verfügt aufgrund ihres Grundversorgungsauftrags im Bereich des Zahlungsverkehrs über umfangreiche Kundendaten. PostFinance behandelt diese Daten gemäss den Vorgaben der Datenschutzgesetzgebung. Darüber hinaus untersteht PostFinance dem Bankkundengeheimnis (Art. 47 BankG).

Die gleichen Vorschriften und Verhaltensweisen gelten auch für Kundendaten, die PostFinance im Zusammenhang mit der Vergabe von Hypotheken und Krediten erhalten wird.