

Kanton Schaffhausen  
Regierungsrat

Beckenstube 7  
CH-8200 Schaffhausen  
www.sh.ch



Telefon +41 (0)52 632 71 11  
Fax +41 (0)52 632 72 00  
staatskanzlei@ktsh.ch

Regierungsrat

Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und  
Kommunikation UVEK

**per E-Mail an:**

karin.schmitter@gs-uvek.admin.ch

Schaffhausen, 22. September 2020

### **Vernehmlassung UVEK betreffend Teilrevision des Postorganisationsgesetzes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 haben Sie uns den Entwurf in obgenannter Angelegenheit zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und nehmen wie folgt Stellung:

Wir teilen die Einschätzung des Bundesrates, dass auch in der Schweiz eine politische Diskussion über die optimale Ausgestaltung und Finanzierung des Grundversorgungsauftrages der Post im Zeitalter der Digitalisierung notwendig ist. Auch anerkennen wir, dass der Bundesrat mit der vorgeschlagenen Teilrevision des Postorganisationsgesetzes bewirken will, dass der dafür erforderliche zeitaufwändige Prozess ohne den Druck einer wirtschaftlichen Notlage der Post durchgeführt werden kann. Wir erachten aber das gewählte Vorgehen als nicht nachhaltig und lehnen die Teilrevision des Postorganisationsgesetzes in der vorliegenden Form ab.

Auf dem Hypothekenmarkt sind genügend Akteure tätig und es besteht kein Marktversagen. Mit der Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für die PostFinance AG würde für die Quersubventionierung eines nicht mehr zeitgemässen Grundversorgungsauftrages eine Marktverzerrung in Kauf genommen. Bevor derart weitreichende Entscheide getroffen werden, ist eine fundierte Auslegeordnung betreffend die Zukunft des Postkonzerns und seines Grundauftrages vorzunehmen.

Ihre konkret gestellten Fragen beantworten wir daher folgendermassen:

Frage 1

*Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Antwort: Nicht einverstanden.

Frage 2

*Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Antwort: Nicht einverstanden.

Frage 3a

*Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Antwort: Nicht einverstanden.

Frage 3b

*Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

Antwort: Die Frage wird im Rahmen der vorzunehmenden Auslegeordnung betreffend die Zukunft des Postkonzerns ergebnisoffen zu prüfen sein.

Frage 4a

*Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt,*

sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Antwort: Nicht einverstanden.

Frage 4b

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Antwort: -

Frage 5

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance AG, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Antwort: Einverstanden.

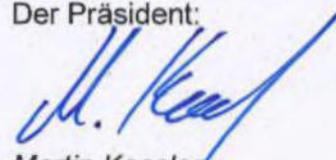
Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.



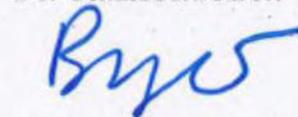
Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

  
Martin Kessler

Der Staatsschreiber:

  
Dr. Stefan Bilger



6431 Schwyz, Postfach 1260

**per E-Mail**

Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

elektronisch an: sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

Schwyz, 15. September 2020

**Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Kantonsregierungen die Unterlagen zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes vom 17. Dezember 2010 (POG, SR 783.1) zur Vernehmlassung bis 25. September 2020 unterbreitet. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Der Regierungsrat begrüsst die Absicht, die finanzielle Stabilität für die Post zu wahren und damit die finanziellen Risiken des Bundes zu reduzieren. Die eigenständige Finanzierung der Grundversorgung der Post ist aus Sicht des Regierungsrates ebenfalls anzustreben. Die Auflösung des Hypothekar- und Kreditvergabeverbots in Verbindung mit einer Teilprivatisierung beurteilt der Regierungsrat jedoch als kritisch.

Der Eintritt eines teilstaatlichen Unternehmens in einen Markt ist immer mit gewissen Wettbewerbsverzerrungen verbunden. In Ziffer 4.3.2 des erläuternden Berichts wird ausführlich dargelegt, dass keine nachteiligen Auswirkungen auf den Wettbewerb zu erwarten seien. Diese Einschätzung teilt der Regierungsrat nicht. Aus Sicht des Regierungsrates sind rechtsstaatliche Eingriffe in die Marktwirtschaft mit Zurückhaltung und nur im Bedarfsfall vorzunehmen. Der Eintritt eines teilstaatlichen Unternehmens in den Kredit- und Hypothekarmarkt stellt offenkundig einen Eingriff in die Marktwirtschaft dar, wobei kein ausgewiesener Bedarf dazu besteht.

Der Regierungsrat erwartet vom Bundesrat eine fundierte Auslegeordnung betreffend die Zukunft des Postkonzerns, inklusive eine langfristige Eignerstrategie, bevor solch weitreichende Entscheide getroffen werden. In diesem Rahmen ist zu klären, wie die künftige Grundversorgung ausfallen soll und wie diese zu finanzieren ist. Sollte diese Auslegeordnung und der darauffolgende Prozess zu einer Herauslösung der PostFinance AG aus dem Postkonzern und zu einer Vollprivatisierung führen, so würden die wettbewerbsverzerrenden Aspekte einer Auflösung des Hypothekar- und Kreditvergabeverbots weitgehend entfallen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Frau Bundespräsidentin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:



Petra Steimen-Rickenbacher  
Landammann



Dr. Mathias E. Brun  
Staatsschreiber

Kopie an:

- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

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

Frauenfeld, 22. September 2020

## Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG; SR 783.1) Stellung zu nehmen. Aus unserer Sicht sind folgende Bemerkungen zu den Fragen 1 bis 5 anzubringen:

**Zur Frage 1:** Wir sind mit der Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für die PostFinance AG nicht einverstanden. Dies aus den folgenden Gründen:

Auf dem Schweizer Kredit- und Hypothekarmarkt treten bereits heute zahlreiche Banken und Bankengruppen auf, und es herrscht ein intensiver Wettbewerb mit einer grossen Angebotsvielfalt, die auch volldigitalisierte Produkte miteinschliesst. Schon heute werden de facto sämtliche Kundenbedürfnisse im Kredit- und Hypothekarmarkt befriedigt, und es liegt keinerlei Marktversagen vor. Aus marktwirtschaftlicher Sicht ist es unnötig, dass ein neuer staatlicher Anbieter mit der Grösse einer PostFinance auf dem Markt auftritt. Ein neuer Anbieter müsste tendenziell eher risikobehaftete Geschäfte allokieren und somit in seinem Portfolio überdurchschnittlich grosse Risiken ausweisen, die nicht dem Marktrisikoquerschnitt entsprechen, um in diesem gesättigten Markt Fuss fassen zu können. Zwar verfügt die PostFinance seit 2017 nicht mehr über eine explizite Staatsgarantie, aber profitiert aufgrund der Systemrelevanz von einer impliziten Bundesgarantie. Ein solch absehbar erforderliches Risikoverhalten ist nicht im Interesse der Systemstabilität und zu vermeiden, solange der Bund als Alleinaktionär der Schweizerischen Post das unternehmerische Risiko bei der PostFinance trägt. Denn falls der Bund finanzielle Mittel zur Sanierung der PostFinance aufbringen müsste, belastet dies schliesslich die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Deshalb lehnen wir eine Aufhebung des für die PostFinance AG geltenden Verbots der Vergabe von Krediten und Hypotheken ohne gleichzeitige, vollständige Privatisierung ab.

2/3

**Zur Frage 2:** Mit dieser Massnahme sind wir aus den vorgenannten Gründen infolge unserer Ablehnung der Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots ebenfalls nicht einverstanden.

**Zu den Fragen 3a und 3b:** Wie dargelegt, sind wir mit dem Aufheben des Kredit- und Hypothekervergabeverbots nicht einverstanden. Eine Teilprivatisierung der PostFinance AG wäre zwar ein möglicher Weg, jedoch nicht mit dem Zweck der Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots.

Zudem erachten wir es generell als unnötig, dass ein neuer und überdies grosser Akteur wie die PostFinance auf dem Bankensektor auftritt. Wie beim Kredit- und Hypothekarmarkt verfügt der Markt für die anderen Bankdienstleistungen in der Schweiz über ein gutes Angebot und ein dichtes Filialnetz. Ein weiterer Akteur in der Grösse einer PostFinance – ob teilprivatisiert oder vollständig privatisiert – ist nicht erforderlich. Wir sind mit diesen Massnahmen deshalb nicht einverstanden.

**Zu den Fragen 4a und 4b:** Wir sind mit einer Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an die Schweizerische Post AG nicht einverstanden. Wie in den Antworten zu den Fragen 1 und 3 erläutert, erachten wir den Eintritt der PostFinance in den Hypothekar- und Kreditvergabemarkt als unnötig, risikobehaftet und nicht zielführend.

Anstatt eine Kapitalisierungszusicherung für den Fall einer Schieflage wäre aus unserer Sicht vielmehr eine tiefgreifende Prüfung des Grundversorgungsauftrags und der Finanzierung der Post angezeigt. Sollten sich die Bedürfnisse der Bevölkerung diesbezüglich verändert haben, ist das Angebot an Grundversorgungsdienstleistungen anzupassen. Dementsprechend müssen die Finanzierungsmechanismen den neu definierten Leistungen angeglichen werden. Falls die Post nicht mehr in der Lage sein sollte, ihren Grundversorgungsauftrag eigenständig zu finanzieren, läge die Verantwortung für die Finanzierung der Leistungen beim Bund. Diese Verantwortung müsste transparent und ohne Quersubventionen wahrgenommen werden. In der Annahme, dass die Leistungen im Zahlungsverkehr im Rahmen des Grundversorgungsauftrags der Post unverändert aufrechterhalten werden müssten und deshalb von PostFinance nicht mehr eigenständig finanziert werden könnten, wäre die Lücke durch den Bund zu schliessen. Eine Erweiterung der Geschäftstätigkeit von PostFinance aufgrund der Entwicklung auf den Finanzmärkten stellt eine ineffiziente und kurzsichtige Strategie dar.

**Zur Frage 5:** Die Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen sind separat von einer Teilprivatisierung und damit einer Kredit- und Hypothekervergabe zu beurteilen. Die Schweiz ist auf eine funktionierende Postverteilung und einen stabilen Zahlungsverkehr angewiesen. Besonders im Zuge der Digitalisierung sind diese beiden Dienstleistungen

3/3

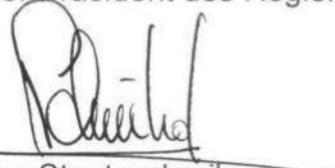
sicherzustellen und weiterzuentwickeln. Eine Diskussion über eine nachhaltige Grundlage dazu erscheint uns deshalb als sinnvoll.

**Fazit:** Wir lehnen aus oben genannten Gründen die vorgelegte Teilrevision des Postorganisationsgesetzes ab und fordern die ersatzlose Streichung der vorgeschlagenen Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4<sup>bis</sup> und Artikel 3 Absatz 1<sup>bis</sup> sowie die Beibehaltung von Artikel 3 Absatz 3 POG. Damit ist auch der neue Artikel 7 Absatz 1<sup>bis</sup> POG hinfällig. Hingegen würden wir eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung begrüßen.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates

  
Der Staatsschreiber  




4883

fr

0

25 settembre 2020

Repubblica e Cantone Ticino  
Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 43 20  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale dell'ambiente,  
dei trasporti, dell'energia  
e delle comunicazioni (DATEC)  
Palazzo federale Nord  
Kochergasse 10  
3003 Berna

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

### **Risposta a procedura di consultazione Revisione parziale della Legge sull'organizzazione della posta LOP**

Gentili Signore ed egregi Signori,

vi ringraziamo per averci consentito di esprimerci sul progetto di modifica della legge sull'organizzazione della posta (LOP).

#### **Premessa generale**

Con la revisione parziale della legge in disamina, il Consiglio federale mette in discussione l'ampliamento dell'attività di PostFinance, tramite l'abrogazione del divieto di concedere ipoteche e crediti sancito dall'art. 3 cpv. 3 LOP. Ciò permetterà a PostFinance di concedere in modo autonomo ipoteche e crediti a terzi.

La revisione parziale della LOP si concentra formalmente solo su questo punto. Tuttavia, il processo di consultazione riguarda anche vari elementi di portata molto più ampia. Ad esempio, il Consiglio federale ha indicato che sta considerando una privatizzazione parziale o addirittura completa di PostFinance a medio termine. Inoltre viene menzionata la necessità di una discussione sulla portata del servizio universale. Sebbene questi due elementi non facciano parte del disegno di legge, sono direttamente correlati e hanno un impatto significativo per tutto il paese. Pertanto, nel presente parere ci esprimeremo anche su questi punti.

Per il nostro Cantone, l'attenzione si concentra su un servizio universale, completo e di buona qualità per tutti i residenti e le imprese. Nel settore postale, questo

servizio di base comprende sia la fornitura di servizi postali che il traffico dei pagamenti. Questi servizi possono essere forniti solo se è disponibile una fitta rete di punti di accesso.

Il tema in questione, con particolare riferimento al servizio universale che la Posta deve garantire nelle diverse regioni del paese in virtù del suo mandato pubblico, è già stato al centro del dibattito politico che ha accompagnato l'importante revisione legislativa del 2010.

Si tratta di un aspetto molto sensibile che ha coinvolto direttamente, e in molte occasioni, autorità politiche locali e popolazione. Soprattutto le regioni periferiche, ma anche le comunità urbane, hanno manifestato preoccupazione per talune scelte aziendali della Posta.

Anche il Consiglio di Stato, già durante la consultazione sulla revisione della legislazione sul servizio postale ma anche negli anni seguenti, ha avuto modo di esprimere il suo parere critico in merito alle varie ondate di trasformazione o chiusura di uffici postali avvenute negli ultimi anni che sono pure state oggetto di molti atti parlamentari a livello cantonale e federale.

È importante che il servizio postale resti diffuso capillarmente anche nel nostro Cantone conformemente all'adempimento del mandato di servizio universale in essere e che siano garantiti i posti di lavoro.

Con la nuova strategia presentata nel maggio 2020, la Posta Svizzera ha confermato il suo impegno a favore del servizio pubblico e al mantenimento di una rete di uffici postali autogestiti non inferiore alle 800 unità. Inoltre, ci sono anche le agenzie postali e i servizi a domicilio, nonché punti di accesso alternativi. Il risultato è una rete di almeno 3.500 punti di accesso.

Con quasi 3 milioni di clienti e un patrimonio della clientela pari a circa 120 miliardi di franchi, PostFinance SA è uno dei maggiori istituti finanziari della Svizzera. Grazie alla sua solida posizione nel settore delle operazioni di deposito in Svizzera e nel settore del traffico dei pagamenti, l'azienda è considerata una banca di rilevanza sistemica. Essa adempie inoltre il mandato conferito dalla legge relativo al servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti. PostFinance è una società affiliata al cento per cento della Posta Svizzera SA, che a sua volta appartiene interamente alla Confederazione svizzera.

Secondo l'attuale LOP, PostFinance non può concedere crediti e ipoteche a terzi. Per questo motivo PostFinance detiene un'importante quota del suo patrimonio in titoli a tasso d'interesse fisso (obbligazioni) e attivi liquidi. A causa del perdurare della fase di tassi di interesse bassi dal 2008, il rendimento di PostFinance ha subito un forte calo e continuerà a diminuire se non verranno prese delle contromisure. Come si può rilevare dal rapporto esplicativo, ciò comporta una riduzione sia del valore dell'impresa che della capacità di PostFinance di accumulare capitale proprio o di pagare dividendi. Dato che anche PostMail segue un'evoluzione analoga a causa del calo continuo del volume delle lettere e della conseguente diminuzione dei risultati d'esercizio, mentre le altre unità del gruppo – PostLogistics, SwissPostSolutions e Autopostale – non sarebbero in grado, per vari motivi, di compensare le perdite previste, il finanziamento del servizio universale ne risulterebbe compromesso.

Infatti, stando al suddetto rapporto, senza contromisure, in un prossimo futuro la Posta non sarà più in grado di garantire l'adempimento dei mandati affidatili nell'ambito del servizio universale con la consueta qualità, in modo indipendente e in regime di autonomia finanziaria, ovvero coprendo i costi con mezzi propri e senza indennità statali. In molti Paesi europei questa situazione si è già verificata. Quasi ovunque, l'entità e la qualità del servizio universale sono state ridotte e per molti fornitori di servizi postali i sussidi statali sono nel frattempo un'importante fonte di finanziamento.

Inoltre, dallo stesso rapporto si evince che senza l'abrogazione dell'art. 3 cpv. 3 LOP, la capacità di sopravvivenza della banca di rilevanza sistemica PostFinance, la stabilità finanziaria del gruppo Posta nel suo insieme e la garanzia del servizio universale nel traffico dei pagamenti in regime di autonomia finanziaria saranno compromessi. Secondo il Consiglio federale è particolarmente grave il fatto che PostFinance non abbia alcuna possibilità di costituire con risorse proprie il capitale per la pianificazione d'emergenza richiesto dalla FINMA e nemmeno il gruppo nel suo insieme sia in grado di fornire il capitale nella misura richiesta.

Pertanto, se si vuole mantenere o addirittura migliorare ulteriormente il livello del servizio universale esistente in base alle esigenze future degli utenti e allo stesso tempo rinunciare a una compensazione da parte della Confederazione, la Posta deve avere la possibilità di agire entro breve termine in modo da poter migliorare la situazione reddituale dell'intero gruppo. È questa la direzione intrapresa dal presente progetto di consultazione, che mira a consentire a PostFinance di entrare nel settore del credito e delle ipoteche nella misura del suo volume di depositi derivanti dal mandato relativo al servizio universale nel traffico dei pagamenti.

Come si può evincere dal rapporto accompagnatorio, con riguardo alla sua situazione finanziaria, PostFinance dovrebbe essere in grado di concedere al massimo circa 50 miliardi di franchi di prestiti e ipoteche. Ciò corrisponderebbe ad un ventesimo del volume totale delle ipoteche nazionali, pari a circa 1'000 miliardi di franchi. Inoltre, l'ingresso sarà scagionato su dieci anni con passi annuali di 5 miliardi di franchi. Di conseguenza, l'ingresso di PostFinance non dovrebbe costituire un rischio per la stabilità del sistema finanziario o influenzare in modo improprio il funzionamento della concorrenza in un mercato che è in costante crescita e comunque in continua trasformazione, sia per la quantità di attori che per le modalità di erogazione delle prestazioni finanziarie.

In sintesi, il progetto ha l'obiettivo di rafforzare l'azienda e contribuisce alla garanzia delle prestazioni del servizio universale della Posta, che continua a svolgere un ruolo importante per la coesione nazionale e le pari opportunità economiche di tutte le regioni del Paese. Inoltre diminuisce la pressione sui posti di lavoro legati alla presenza della Posta e di PostFinance nelle regioni.

Sulla scorta delle circostanze e considerazioni appena esposte che riteniamo condivisibili, sosteniamo – nei limiti delle osservazioni che seguono – la proposta in consultazione.

Il Consiglio Federale mette inoltre in discussione la possibilità di privatizzare almeno in parte PostFinance a medio termine. Riteniamo che questa proposta sia invece da respingere, in quanto PostFinance non sarebbe più in grado di contribuire al finanziamento del servizio universale e gli obiettivi della proposta sarebbero così compromessi.

## **Risposte alle singole domande**

### **Domanda 1**

*Il progetto propone la revoca del divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche per PostFinance SA. Qual è la vostra posizione in merito?*

✓ Siamo d'accordo.

Osservazioni:

Siamo d'accordo, con riserva e a determinate condizioni, con l'abolizione del divieto di prestiti e mutui. L'ingresso nell'attività creditizia e ipotecaria permetterà a PostFinance di migliorare la propria situazione finanziaria e quindi la situazione finanziaria del Gruppo nel suo complesso. Ciò contribuirà in modo significativo anche al finanziamento del servizio postale universale con risorse proprie del gruppo postale e senza compensazioni statali. Tuttavia, affinché ciò possa funzionare, PostFinance deve rimanere interamente di proprietà della Posta Svizzera. Inoltre l'approccio a questo nuovo settore di attività dovrà essere, allo scopo di limitare i rischi a esso connesso, caratterizzato da un atteggiamento prudentiale e presuppone la costituzione di adeguate competenze interne, in modo di limitare i relativi rischi.

In questo contesto auspichiamo un'equa distribuzione tra le regioni di eventuali posti di lavoro che si dovessero creare, ciò in particolare con riguardo alle condizioni nel nostro Cantone, il quale è caratterizzato da oltre un decennio da una forte diminuzione dei posti di lavoro nel settore finanziario e bancario, e non da ultimo proprio presso PostFinance.

### **Domanda 2**

*Il progetto prevede che, nell'ambito della gestione strategica della Posta (governo d'impresa), il Consiglio federale possa esigere da PostFinance di tenere conto degli obiettivi climatici della Confederazione nel concedere crediti e ipoteche. Qual è la vostra posizione in merito?*

✓ Siamo d'accordo.

Osservazioni:

Siamo d'accordo con la proposta che il Consiglio federale possa imporre una regolamentazione di PostFinance nell'ambito della Corporate Governance che

preveda di tenere conto degli obiettivi climatici della Confederazione nel concedere crediti e ipoteche.

### **Domanda 3a**

*Nell'ambito della procedura di consultazione, il Consiglio federale propone ulteriori misure che non sono oggetto del progetto, ma strettamente correlate ad esso.*

*Una di queste misure è la riduzione della partecipazione della Posta Svizzera SA in PostFinance SA al 50 per cento più un'azione (privatizzazione parziale; art. 14 cpv. 2 LOP). Il Consiglio federale ritiene che la revoca del divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche (art. 3 cpv. 3 LOP) sia il presupposto per una privatizzazione parziale di successo. Il momento concreto dell'attuazione della privatizzazione parziale dovrà tenere conto dell'andamento degli affari e delle opportunità di mercato e dovrà essere concordato con il consiglio di amministrazione della Posta Svizzera e il Consiglio federale. Qual è la vostra posizione in merito?*

X Non siamo d'accordo.

Osservazioni:

Non condividiamo la proposta. Dopo tutto, l'ingresso di PostFinance nell'attività creditizia e ipotecaria è giustificato dal finanziamento del servizio di base.

### **Domanda 3b**

*Attualmente, il Consiglio federale non considera prioritario procedere a una privatizzazione maggioritaria o completa di PostFinance SA. Un tale passo richiederebbe l'abrogazione dell'articolo 14 capoverso 2 LOP e sarebbe in contraddizione con l'attuale regolamentazione dei mandati relativi al servizio universale affidati alla Posta e a PostFinance, in particolare nel settore del traffico dei pagamenti. Il Consiglio federale reputa pertanto che la cessione della partecipazione maggioritaria della Posta a PostFinance rappresenti un'opzione a lungo termine. Qual è la vostra posizione in merito?*

X Non siamo d'accordo.

Osservazioni:

v. le considerazioni esposte riguardanti la domanda 3.

### **Domanda 4a**

*Un'ulteriore misura proposta nell'ambito della procedura di consultazione è la garanzia di capitalizzazione della Confederazione svizzera quale proprietaria e*

*garante dei mandati relativi al servizio universale affidati alla Posta Svizzera SA, con l'obiettivo di colmare l'incombente carenza di capitale proprio regolatorio (in particolare del capitale d'emergenza) richiesto da PostFinance SA. Si tratta di una misura sussidiaria rispetto ad altre misure, limitata nella portata e nella durata e da indennizzare in base alle condizioni di mercato. Tale garanzia scade non appena i requisiti patrimoniali regolamentari sono adempiuti in altro modo o al più tardi al momento della privatizzazione parziale di PostFinance SA. Qual è la vostra posizione in merito?*

✓ Siamo d'accordo.

Osservazioni:

Questa misura si basa sulle disposizioni della FINMA in relazione alla legislazione "to big to fail" che ha come obiettivo quello di rendere le banche di rilevanza sistemica più resistenti a future crisi finanziarie e di garantire che, in caso di fallimento, siano responsabili delle passività i proprietari delle banche e non la collettività. Prendiamo atto che in base all'attuale valutazione della FINMA la carenza di capitale è stimata in 3 miliardi di franchi.

#### **Domanda 4b**

*Se siete favorevoli alla garanzia di capitalizzazione, quale modalità preferite?*

Nota:

*Per quanto riguarda la garanzia di capitalizzazione, nel caso di un'imminente insolvenza di PostFinance, dietro ordine della FINMA, la Confederazione svizzera metterebbe a disposizione della Posta dei fondi destinati a PostFinance SA. Nella prima variante, tali fondi verrebbero concessi mediante un credito d'impegno, che in caso di crisi sarebbe sbloccato mediante un credito aggiuntivo urgente. La relativa base giuridica è già in vigore (art. 12 LPO in combinato disposto con art. 28 OPO). Nella seconda variante, i fondi verrebbero messi a disposizione sotto forma di prestito alla Posta derivante dalle risorse della Tesoreria federale (prestito di tesoreria). La relativa base legale manca e dovrebbe pertanto essere creata.*

✓ Creazione di una base legale esplicita nella LOP.

Osservazioni:

La questione se utilizzare un prestito o un credito d'impegno è principalmente di natura finanziaria. Lo strumento del prestito è più semplice e più rapido da utilizzare senza dover passare attraverso il processo di allestimento del preventivo federale non appena è stata creata la base giuridica appropriata. Il prestito esprime anche dal profilo formale in modo più chiaro che si tratta di un prestito rimborsabile. Inoltre, dato che la Posta deve indennizzare la garanzia di capitalizzazione in base alle condizioni di mercato per evitare distorsioni della concorrenza, in modo da mettere tutti gli attori sullo stesso piano, vi può essere stabilito esplicitamente un tasso di interesse corrispondente ai normali tassi di mercato.

**Domanda 5**

*Nonostante le migliori prospettive economiche per PostFinance a seguito dell'abrogazione dell'articolo 3 capoverso 3 LOP, la stabilità finanziaria della Posta Svizzera e l'erogazione in regime di autonomia finanziaria del servizio universale con servizi postali e prestazioni del traffico dei pagamenti non può essere garantita a lungo termine. Per assicurare alla Posta Svizzera un futuro sostenibile, il Consiglio federale ritiene necessario approfondire il dibattito circa l'ulteriore sviluppo del servizio universale nell'era della progressiva digitalizzazione. Qual è la vostra posizione in merito?*

X Non siamo d'accordo.

**Osservazioni:**

Riteniamo sia da evitare una riduzione dell'attuale livello dei servizi postali universali. Al contrario, la portata e la qualità del servizio di base devono essere continuamente adeguate alle esigenze degli utenti, garantendo un equilibrio che risponda alle necessità dell'insieme del Paese, di tutte le regioni (centri urbani e zone periferiche) e di tutte le categorie di utenza (grandi e piccoli clienti). È quindi importante che il servizio postale resti diffuso capillarmente anche nel nostro Cantone conformemente all'adempimento del mandato di servizio universale in essere.

La digitalizzazione è uno strumento per fornire il servizio universale in modo più efficiente. Tuttavia, non può sostituire in larga misura i servizi personali e la fornitura fisica di servizi. Ad esempio, se da un lato la digitalizzazione porta a una costante riduzione del volume della posta-lettere, dall'altro porta a un costante aumento del numero di pacchi spediti, perché sempre più ordini vengono effettuati online. In questo caso, l'aumento dell'uso delle possibilità digitali porta addirittura a una maggiore richiesta di servizi fisici.

Inoltre, la Posta, come diversi altri fornitori di servizi, negli ultimi anni ha riconosciuto sempre più spesso l'importanza del contatto diretto e personale con i clienti e quindi della presenza nelle regioni. La Posta intende pertanto a giusto titolo mantenere la propria rete di punti di accesso e aprirli ad altri partner in un'ottica intersettoriale e spazialmente integrata del servizio universale.

**Sommario:**

La popolazione e la politica hanno giustamente grandi aspettative nei confronti della Posta. La Posta Svizzera deve garantire un servizio universale su tutto il territorio

nazionale. Per fare questo, però, ha bisogno anche di risorse adeguate. L'ampliamento del margine di manovra di PostFinance contribuirà in modo decisivo al mantenimento del servizio postale universale in futuro. Il Cantone Ticino sostiene quindi la proposta del Consiglio federale di consentire a PostFinance di accedere all'attività creditizia e ipotecaria con riserva e a determinate condizioni. PostFinance deve in ogni caso rimanere interamente di proprietà del gruppo postale e quindi della Confederazione in quanto proprietaria della Posta. Dopo tutto, l'ingresso di PostFinance nell'attività creditizia e ipotecaria è giustificato dal finanziamento del servizio di universale inteso come compito di natura pubblica. Inoltre, il Canton Ticino si oppone a qualsiasi riduzione della portata e della qualità del servizio postale universale.

Ringraziandovi per la preziosa opportunità accordata di esprimerci in materia, vogliate gradire, gentili Signore ed egregi Signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Norman Gobbi

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia a:

- Consiglio di Stato (di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; decs-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch);
- Divisione dell'economia (dfe-de@ti.ch);
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in internet.



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)  
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

### **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Kantonsregierungen zu einer Stellungnahme zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG; SR 783.1) eingeladen. Für die Möglichkeit der Stellungnahme danken wir Ihnen und lassen uns dazu wie folgt vernehmen:

Der Regierungsrat des Kantons Uri lehnt die vom Bundesrat vorgeschlagene Aufhebung des Hypothekar- und Kreditvergabeverbots der PostFinance ab. Aus seiner Sicht besteht in der Schweiz im Kredit- und Hypothekengeschäft bereits ein grosses Angebot. Zwischen den zahlreichen lokalen, nationalen und internationalen Anbietern herrscht ein grosser Wettbewerb. Ein Eingreifen des Staats in den bestehenden und bestens funktionierenden Markt ist nicht angezeigt. Sollte der Bund den Zugang der PostFinance zum Kredit- und Hypothekarmarkt gewähren, ist zu befürchten, dass dies vor allem die kleineren und regional verankerten Banken zu spüren bekommen. Gerade diese tragen massgeblich zu einer flächendeckenden Grundversorgung mit Bankdienstleistungen bei und sorgen dafür, dass in Randregionen wertvolle und qualifizierte Arbeitsplätze erhalten bleiben. Nicht zu vergessen ist dabei das Steueraufkommen, das durch diese Arbeitsplätze generiert wird.

Dem Regierungsrat ist hingegen eine qualitativ gute Grundversorgung sehr wichtig. Sollte die Post

nicht mehr in der Lage sein, den Grundversorgungsauftrag eigenständig zu finanzieren, liegt die Verantwortung für die Finanzierung beim Bund. Der Regierungsrat vertritt deshalb die Meinung, dass eine Überprüfung des Grundversorgungsauftrags und dessen Finanzierung zwingend erforderlich sein wird.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie mit Hochachtung.

Altdorf, 22. September 2020



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Urban Camenzind

Roman Balli

Beilage

- Fragebogen



## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Fragen

#### Frage 1

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Wir sind mit dieser Massnahme nicht einverstanden. Aus unserer Sicht herrscht im Kredit- und Hypothekarmarkt ein gut funktionierender Wettbewerb zwischen regional, kantonal, national und international tätigen Anbietern. Aus ordnungspolitischen Gründen erscheint es uns nicht richtig, mit einem weiteren, staatlich finanzierten Wettbewerber in den Markt einzugreifen. Wir befürchten, dass die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots zu einem unerwünschten Verdrängen von lokal aktiven Banken und zum Verlust entsprechender privater Wertschöpfung und Arbeitsplätze führen könnte.

#### Frage 2

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

PostFinance unterliegt denselben hohen finanzmarktrechtlichen Anforderungen wie ihre Konkurrenz. Sollte die Aufhebung des Hypothekar- und Kreditvergabeverbots beschlossen werden (siehe jedoch unsere ablehnende Haltung bei Frage 1), erhält sie in diesem Bereich gleich lange Spiesse, da sie bis anhin mehr als andere Banken vom vergleichsweise renditeschwachen Obligationenmarkt abhängig war. Wenn der Bundesrat aber nun Vorgaben zur Vergabe von Hypotheken und Krediten für klimaverträgliche Projekte machen kann, ist ein erneuter Wettbewerbsnachteil nicht auszuschliessen. Das Ziel die finanzielle Stabilität und Ertragskraft von PostFinance zu stärken, soll nicht mit der Verknüpfung eines Klimaziels gefährdet werden.

#### Frage 3a

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Mit der vorliegenden Vorlage werden die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Teilprivatisierung von PostFinance geschaffen. Mit einer Teilprivatisierung würden einerseits die Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen begünstigt, da sie die sicherste und wirtschaftlich attraktivste Option für die Beschaffung von Eigenmitteln ist. Andererseits würden die Risiken für den Bund kleiner, was letztlich auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger liegt.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Die Grundversorgungsdienstleistung «Bareinzahlung ohne eigenes Konto» kann nur über das Poststellennetz angeboten werden. Solange diese Dienstleistung einem breiten Bedürfnis unserer Bürgerinnen und Bürger entspricht, sollte die Kontrollmehrheit der Post an der PostFinance AG erhalten bleiben. Im Wissen, dass das Zahlungsverhalten jedoch einem raschen Wandel unterliegt, können wir uns längerfristig ein Verzicht auf die Kontrollmehrheit durchaus vorstellen.

### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Als subsidiäre Massnahme erachten wir die Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG als opportun und zweckmässig.

#### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Verpflichtungskredit  Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen:

Vorhandene Rechtsgrundlage nutzen.

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post – zu Handen der PostFinance AG – finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i.V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

#### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Wir erachten es als zweckmässig, sich rechtzeitig mit sich abzeichnenden Veränderungen auseinanderzusetzen.

Altdorf UR, 15. September 2020 / VD-FD

Madame la Présidente de la  
Confédération  
Simonetta Sommaruga  
Cheffe du Département fédéral de  
l'environnement, des transports, de  
l'énergie et de la communication – DETEC  
Bundeshaus Nord  
3003 Berne

Réf. : 20\_COU\_968

Lausanne, le 23 septembre 2020

### **Consultation fédérale sur révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP)**

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat vaudois a pris connaissance avec intérêt du projet de révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) et vous remercie de l'avoir consulté. Si le Conseil d'Etat vaudois rejoint la volonté du Conseil fédéral de réviser la LOP, s'il est fortement attaché au service universel et soucieux de voir sa pérennité et son financement assurés, il ne peut se rallier à cette révision partielle.

Une révision de la LOP est nécessaire car la question du financement du service universel est un enjeu majeur pour la Poste. Les habitudes des clients ont changés, l'arrivée du numérique a bouleversé le marché du courrier, il est évident que la Poste doit s'adapter. Ce sujet hautement politique doit être débattu, c'est fondamental et un état des lieux et une redéfinition des prestations de service universel à la lumière de la numérisation, en tenant compte du risque de la fracture numérique, doit être entrepris.

Si la nécessité d'une révision fait l'unanimité, la diversification des activités proposée ne semble pas de nature à résoudre le véritable enjeu qui est le maintien du service universel. Le Canton de Vaud, comme indiqué, se déclare soucieux du maintien du service universel et invite le Conseil fédéral à réexaminer les moyens de consolider le financement de ce service dans la durée.

Ceci étant, nous observons que la question de la base constitutionnelle et légale permettant cette extension des services financiers de PostFinance prête à discussion.

Ensuite, l'adoption de ce projet pourrait induire une distorsion de la concurrence dans la mesure où PostFinance dispose d'un large réseau dans tout le pays acquis grâce à son monopole. Les banques cantonales, dont chacune œuvre sur son territoire, seraient potentiellement lésées par l'arrivée d'un acteur à l'échelon national.

Le marché de l'immobilier et des hypothèques étant déjà concurrentiel, imposer un nouvel acteur paraétatique n'apporterait pas forcément une amélioration. De plus, dans un tel marché, la connaissance du terrain est importante, ainsi que la proximité de la banque avec ses clients, sous peine de prendre des risques démesurés. Or, la Poste ne dispose pas de l'expérience et de la compétence opérationnelle en matière bancaire. L'accès au marché des crédits et des hypothèques, qui est présenté comme une source de revenus supplémentaires pour PostFinance, pourrait aussi se révéler une source de risque financier accru. En cas de pertes, celles-ci devraient être épongées par les pouvoirs publics et par les contribuables.

Finalement, en matière d'aides d'Etat, alors que la garantie de certaines banques cantonales constitue déjà une des pierres d'achoppement majeures dans les discussions entre la Suisse et l'UE pour l'accord-cadre, le projet du Conseil fédéral enverrait ici un mauvais signal à nos partenaires européens.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à nos déterminations, nous vous prions de recevoir, Madame la Présidente, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

**Copies**

- Mme Aurélie Haenni, Secrétariat général du DEIS
- OAE



Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation  
3003 Bern

16. September 2020 (RRB Nr. 899/2020)

**Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 haben Sie uns eingeladen, zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG, SR 783.1) Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

**1. Allgemeine Bemerkungen**

Der Kanton Zürich als grösster Finanzplatz der Schweiz hat ein bedeutendes Interesse an einem stabilen und wettbewerbsfähigen Bankensektor, der die Wirtschaft mit genügend Kapital versorgen kann. Wir sind der Ansicht, dass der Bankenmarkt in der Schweiz effizient und lückenlos funktioniert. Die Nachfrage nach Krediten und Hypotheken kann problemlos durch die bestehenden Anbieter bedient werden. Es besteht kein Marktversagen, weshalb ein Eingreifen des Bundes nicht gerechtfertigt wäre. Neben der fehlenden volkswirtschaftlichen Legitimation sprechen unseres Erachtens verfassungsrechtliche und betriebswirtschaftliche Bedenken sowie eine mögliche Beeinträchtigung der Finanzmarktstabilität gegen die Aufhebung des Hypothekar- und Kreditvergabeverbots für die PostFinance. Der Bundesrat möchte mit der vorliegenden Gesetzesvorlage die Erfolgsperspektiven der PostFinance verbessern und dadurch zur finanziellen Stabilisierung des gesamten Postkonzerns beitragen. Daran zeigt sich, dass der Bund aus einem fiskalischen Interesse handelt, wofür er in der Bundesverfassung ausdrücklich zu ermächtigen wäre.

## 2. Zu den vorgeschlagenen Massnahmen

Im Detail beantworten wir Ihre Fragen gemäss Fragebogen wie folgt:

### **Frage 1**

*Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Antwort: Nicht einverstanden

#### *Bemerkungen:*

Aus unserer Sicht umfasst der Grundversorgungsauftrag mit Post- und Fernmeldediensten gemäss Art. 92 der Bundesverfassung nicht die Kredit- und Hypothekenvergabe. Der Argumentation des Bundesrates können wir nicht zustimmen, wonach aufgrund des Tiefzinsumfelds die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ohne den Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt längerfristig nicht mehr finanziert werden könne. Eine geänderte Marktlage bewirkt keine rechtliche Ausweitung der Bundeskompetenzen.

Gemäss dem Erläuternden Bericht wurde im Rahmen der letzten Totalrevision der Postgesetzgebung auf den Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt unter anderem deshalb verzichtet, weil der inländische Hypothekarmarkt durch die bestehenden Anbieter bereits lückenlos versorgt war. An dieser Sachlage hat sich unseres Erachtens nichts verändert.

Zudem hat der Bund als Eigentümer der PostFinance, als Gewährleister der Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen und als Aufsichtsinstanz eine Mehrfachrolle inne, die zu Interessen- und Zielkonflikten sowie zu Marktverzerrungen führt. Deshalb ist der Vorschlag des Bundesrates auch aus einer Governance-Sicht abzulehnen.

Mit der Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots soll die Quersubventionierung der postalischen Grundversorgung durch die PostFinance weiterhin aufrechterhalten werden können. Jedoch wird dadurch das eigentliche Problem bei der postalischen Grundversorgung, der starke Rückgang des Briefvolumens, nicht gelöst.

Entgegen der Auffassung des Bundesrates ist aufgrund des neuen Geschäftsfelds sogar mit einer Ausweitung der unternehmerischen Risiken des Bundes zu rechnen. Denn mit dem Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt gehen auch zusätzliche unternehmerische Risiken einher, insbesondere weil die PostFinance keine Erfahrungen in diesem Geschäftsfeld hat. Das grössere Risiko des Hypothekar- und Kreditgeschäfts führt auch zu einem höheren Eigenmittelbedarf der PostFinance.

Darüber hinaus teilen wir die Ansicht des Bundesrates nicht, dass der Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt kein zusätzliches Risiko für die Stabilität des Finanzmarktes darstelle. Insbesondere aufgrund der heutigen Risikolage infolge des anhaltenden Tiefzinsumfelds könnte der Markteintritt eines zusätzlichen Akteurs in der Grösse einer PostFinance eine negative Dynamik auslösen und die Stabilität des Finanzmarktes gefährden. Der verschärfte Wettbewerb auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt könnte dazu führen, dass vermehrt risikoreichere Geschäfte getätigt und kleinere Akteure aus dem Markt gedrängt werden.

**Frage 2**

*Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Antwort: keine Stellungnahme

**Frage 3a**

*Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Antwort: Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Wir lehnen diese Massnahme ab, weil der Bundesrat die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung erachtet. Wie dargelegt, sprechen verfassungsrechtliche, volkswirtschaftliche und unternehmerische Vorbehalte gegen einen solchen Schritt. Eine Teilprivatisierung ändert nichts an diesen Bedenken, da der Bund weiterhin die (indirekte) Kontrolle über die PostFinance haben wird.

**Frage 3b**

*Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zurzeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

Antwort: Einverstanden

Bemerkungen:

Eine vollständige Privatisierung der PostFinance würde die genannten verfassungsrechtlichen und volkswirtschaftlichen Vorbehalte beseitigen und den unternehmerischen Handlungsspielraum der PostFinance vergrössern. Jedoch wären die Auswirkungen einer Vollprivatisierung auf die Finanzmarktstabilität gesondert zu untersuchen. Zum weiteren Vorgehen sollte eine breite Auslegeordnung mit Bewertung aller vorhandenen Varianten anhand der relevanten Kriterien erstellt werden.

**Frage 4a**

*Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Antwort: Verzicht auf Stellungnahme

Bemerkungen:

Eine Kapitalisierungszusicherung für die PostFinance ist Sache des Bundes. Deshalb verzichten wir auf eine Stellungnahme zu diesem Vorschlag.

**Frage 4b**

*Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?*

Antwort: Verzicht auf Stellungnahme

Bemerkungen:

Da wir zur vorgeschlagenen Kapitalisierungszusicherung nicht Stellung nehmen, erübrigt sich diese Frage.

**Frage 5**

*Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

Antwort: Einverstanden

Bemerkungen:

Wir begrüssen eine vertiefte Diskussion über den Grundversorgungsauftrag. Insbesondere ist zu prüfen, ob und in welcher Form die PostFinance die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs zukünftig gewährleisten soll. Mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung und die zugenommene Mobilität ist ausserdem zu untersuchen, ob der heutige Umfang des postalischen Grundversorgungsauftrags noch den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht. Wir halten das vom Bundesrat gewählte Vorgehen in konzeptioneller Hinsicht für problematisch. Es sollte zuerst eine Diskussion über den Grundversorgungsauftrag der Schweizerischen Post geführt werden. Erst anschliessend wäre über die Finanzierung der Grundversorgung zu entscheiden. Die Finanzierung



hätte dann nach den Grundsätzen der Transparenz zu erfolgen und sollte keine automatische Verlängerung der intransparenten Querfinanzierung durch die PostFinance enthalten. Zudem sind wir der Ansicht, dass die Zweckmässigkeit der heutigen Finanzierung des Grundversorgungsauftrags der Schweizerischen Post zu überprüfen ist. Insbesondere sollte im Rahmen der Grundsatzdiskussion geprüft werden, ob die postalische Grundversorgung als Bundesaufgabe durch den Bund mitfinanziert werden soll, wenn sie nicht kostendeckend durch die Schweizerische Post erbracht werden kann.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin,  
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Dr. Silvia Steiner

Dr. Kathrin Arioli





## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 11  
info@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

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

Appenzell, 3. September 2020

### **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie lehnt die Vorlage ab.

Der Kredit- und Hypothekarmarkt funktioniert in der Schweiz gut, es liegt kein Marktversagen vor. Daher besteht keine Notwendigkeit, dass ein staatlich beherrschtes Unternehmen in diesem Bereich tätig wird. Der vom Bundesrat angeführte Grund, zusätzliche Mittel zu beschaffen, um die eigenwirtschaftlich zu erbringende Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs durch die Post sicherzustellen, überzeugt nicht. Die Ausrichtung und der Umfang der Grundversorgungsdienstleistungen sind gesondert im Rahmen der Eignerstrategie des Bundes festzulegen. Dazu kann beispielsweise im Sinne eines Minimalstandards eine Reduktion der Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs auf papierbasierte Einzahlungen am Schalter erfolgen. Alternativ ist der Grundversorgungsauftrag im Bereich Zahlungsverkehr gänzlich aufzuheben.

Sofern der Eintritt in das Kreditvergabe- und Hypothekergeschäft weiterverfolgt wird, sollte dies mit einer Privatisierung der PostFinance einhergehen, wobei die Mehrheitsbeteiligung des Bundes aufzugeben ist. Ansonsten ist zu befürchten, dass der Eintritt einer Bank von der Grösse der PostFinance, die staatlich beherrscht ist und von entsprechenden Privilegien profitiert, die bestehenden Risiken im Schweizer Kredit- und Hypothekarmarkt weiter erhöht. Dies wäre für die Finanzstabilität schädlich.

Zu Ihren Fragen gemäss Fragebogen nehmen wir wie folgt Stellung:

#### **Frage 1:**

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Antwort: Nicht einverstanden.

Bemerkungen: Siehe oben.

**Frage 2:**

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Antwort: Nicht einverstanden

Bemerkungen: Siehe oben.

**Frage 3a:**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Antwort: Bedingt einverstanden.

Bemerkungen: Sofern die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG) erfolgt, ist eine weitergehende Privatisierung der PostFinance anzustreben, so dass der Bund keine Mehrheitsbeteiligung mehr an PostFinance erhält.

**Frage 3b:**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post und PostFinance, insbesondere im Zahlungsverkehr, nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrats aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Antwort: Einverstanden.

Bemerkungen: Der Umfang des Grundversorgungsauftrags im Bereich Zahlungsdienstleistungen ist zu überdenken. Es ist davon auszugehen, dass die Bedeutung von Barzahlungsdienstleistungen auch künftig weiter abnehmen wird und der Grundversorgungsauftrag im bestehenden Markt grundsätzlich in Frage zu stellen ist. Ohne Grundversorgungsauftrag besteht keine Rechtfertigung für die Bundesbeteiligung an PostFinance.

**Frage 4a:**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens

im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Antwort: Nicht einverstanden.

Bemerkungen: Siehe oben.

**Frage 4b:**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie? Verpflichtungskredit oder Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG?

**Frage 5:**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die sich aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG ergeben, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrats eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Antwort: Einverstanden.

Bemerkungen: Siehe oben.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

**Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:

  
Markus Dörig

*Zur Kenntnis an:*

- Volkswirtschaftsdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
info.regierungsrat@be.ch  
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Frau Bundespräsidentin  
Simonetta Sommaruga  
Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Ihr Zeichen: --  
Unser Zeichen:

9. September 2020

RRB Nr.: 1030/2020  
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG); Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

### 1. Allgemeine Bemerkungen

Die Schweizerischen Post AG mit ihren Unternehmen (insbesondere PostFinance AG und PostAuto AG) gehören zu den bedeutenden Unternehmen der Schweiz. Sie erbringen zahlreiche Leistungen des Service public und sind in allen Regionen wichtige Arbeitgeber. Dies gilt in besonderem Masse für den Kanton Bern, weil die Schweizerische Post AG und die PostFinance AG ihren Hauptsitz am Standort haben.

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung, wonach die beiden Unternehmen vor grossen Herausforderungen stehen. Damit sie ihren Grundauftrag mittel- und langfristig erfüllen können, sind sie auf neue Geschäftsfelder und damit auf zusätzliche Einnahmen angewiesen.

### 2. Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbotes

Der Regierungsrat befürwortet die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbotes der PostFinance AG. Da die PostFinance AG in regulatorischer Hinsicht den Geschäftsbanken gleichgestellt ist, soll sie im Sinne von «gleich langen Spiessen» auch über vergleichbare Möglichkeiten für die Geschäftstätigkeit verfügen. Aufgrund des Bekanntheitsgrades der Marke «PostFinance AG» und des grossen Kundenstammes ist aus unserer Sicht das Potenzial für die neuen Geschäftsfelder durchaus vorhanden.

Im Weiteren unterstützen wir die Möglichkeit, der PostFinance AG Vorgaben zu machen betreffend die Beachtung von Klimazielen bei der Vergabe von Krediten.

### 3. Weitere mit der Vorlage verbundene Massnahmen

#### – Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen

Nach Ansicht des Regierungsrates ist eine Kapitalisierungszusicherung an die PostFinance AG durch den Bund im Sinne einer subsidiären Massnahme notwendig. Wir befürworten im Sinne der Transparenz und der Klärung des Verfahrens die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage im POG.

#### – Teilprivatisierung der PostFinance AG

Eine Teilprivatisierung der PostFinance AG ist aus unserer Sicht im heutigen Zeitpunkt aufgrund des wirtschaftlichen Umfeldes nicht angezeigt. Ob eine Teilprivatisierung oder eine Vollprivatisierung sinnvoll sein kann, muss im Zusammenhang mit dem Grundversorgungsauftrag geprüft und breit diskutiert werden.

#### – Weiterentwicklung des Grundversorgungsauftrages

Mit Blick auf die Digitalisierung, die nicht nur die Wirtschaft, sondern zunehmend weitere Lebensbereiche umfasst, erachtet es der Regierungsrat als wichtig und notwendig, eine breit abgestützte Diskussion über den künftigen Grundversorgungsauftrag der Post und ihrer Unternehmen zu führen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

  
Pierre Alain Schnegg  
Regierungspräsident

  
Christoph Auer  
Staatsschreiber

Beilage

– Fragebogen

Verteiler

– Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion



## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Fragen

#### Frage 1

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

-

#### Frage 2

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

-

#### Frage 3a

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und die Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Wir erachten eine Teilprivatisierung im heutigen Zeitpunkt nicht als sinnvoll und kann nur langfristig angegangen werden. Zuerst ist der Grundversorgungsauftrag der Schweizerischen Post AG und der Postfinance AG zu klären, bevor die Frage der Eigentümerschaft angegangen wird.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zurzeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Vgl. Bemerkungen zu Frage 3a.

### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

-

### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Verpflichtungskredit  Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen:

Mit einer expliziten Rechtsgrundlage ist das Vorgehen im Eintretensfall geklärt

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post – zu Handen der PostFinance AG – finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i.V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössische Departement für Umwelt, Ver-  
kehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Per E-Mail an:

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Liestal, 22. September 2020

## **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG), Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen einer Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) unsere Stellungnahme abzugeben. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

### **1. Ausgangslage**

Mit den geplanten Änderungen soll die PostFinance Zugang zum Kredit- und Hypothekarmarkt erhalten. Dieser Zugang soll jedoch umfangmässig auf diejenigen Kundeneinlagen, welche der PostFinance aufgrund des Grundversorgungsauftrages im Zahlungsverkehr zufließen, beschränkt sein.

Ausserdem wird mittelfristig eine (Teil-)Privatisierung vorgeschlagen, um die Beteiligungsrisiken des Bundes zu reduzieren und der PostFinance die Bereitstellung der regulatorisch notwendigen Eigenmittel zu ermöglichen. Die Umsetzung dieser möglichen (Teil-)Privatisierung ist jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG). Als ergänzende, befristete Massnahme wird eine Kapitalisierungszusicherung zur Diskussion gestellt.

Diese Änderungen werden mit den folgenden Argumenten begründet:

- Aufgrund des generellen Tiefzinsumfelds seit der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 erwirtschaftet die PostFinance kaum mehr angemessene Erträge.
- Der Grundversorgungsauftrag und die damit verbundenen Anforderungen an die Post als Konzern verursachen jedoch weiterhin hohe Betriebskosten. Durch die zunehmende Erosion der Ertragskraft von PostFinance und PostMail würde das Konzernergebnis um 2030 negativ werden. In anderen Ländern wurde deshalb der Umfang und die Qualität der Grundversorgung reduziert und für viele Postunternehmen seien nun Subventionen eine wichtige Finanzierungsquelle. Durch die Möglichkeit zur Kredit- und Hypothekarvergabe

soll Zeit gewonnen werden, um eine Neuausrichtung des Grundversorgungsauftrags der Post zu erarbeiten.

- Aufgrund der Einstufung als systemrelevante Bank durch die SNB, muss die PostFinance noch weiter Eigenkapital aufbauen. Aufgrund des aktuellen Zinsumfelds sieht sie sich aber dafür so nicht in der Lage. Ohne Möglichkeit zur Kredit- und Hypothekervergabe bestünde somit das Risiko, dass sie sich «verkleinern» müsste, damit sie nicht mehr als systemrelevant gelten würde. Entsprechend müsste sie Kundengelder mittels Negativzinsen oder höheren Gebühren «loswerden» und würde sich damit in die Richtung einer reinen «Zahlungsverkehrsbank» bewegen. Ebenso würde Personal abgebaut und Standorte geschlossen werden müssen.
- Nach dem Eintritt in das Kredit- und Hypothekengeschäft wäre es der Post wohl möglich, eigenwirtschaftlich den Grundversorgungsauftrag zu erfüllen. Ebenso würden die Voraussetzungen geschaffen, dass die PostFinance die regulatorischen Kapitalanforderungen langfristig aus eigener Kraft erfüllen könnte.

## **2. Erwägungen**

### **2.1. Aus Sicht der Kunden und der Bevölkerung**

Durch den steigenden Wettbewerb im Hypothekar- und Kreditgeschäft könnten die Bevölkerung und Unternehmen profitieren, die möglicherweise günstigere Konditionen für Finanzierungen erhalten würden.

Auch hat die Bevölkerung des Kantons Basel-Landschaft mit seinen zahlreichen ländlichen Gebieten ein Interesse an einer nachhaltigen Sicherstellung der Grundversorgung im Postbereich und im Bereich des Zahlungsverkehrs.

Daher ist aus Sicht der Steuerzahlenden auch zu berücksichtigen, dass, wenn die nötigen Mittel zur Finanzierung der Grundversorgung nicht auf dem Finanzmarkt beschafft werden können, möglicherweise auch Bundesmittel beansprucht werden oder die Leistungen der Grundversorgung weiter reduziert werden müssten.

Ebenso genießt die PostFinance bei der Bevölkerung ein grosses Vertrauen, welches durch eine Vertreibung der Kundengelder leiden würde.

### **2.2. Aus marktwirtschaftlicher Sicht**

Aus ökonomischer Sicht lässt sich die Berechtigung für staatliche Eingriffe beziehungsweise staatsnahe Betriebe grundsätzlich durch das Vorliegen eines Marktversagens begründen. Dieses kann sich durch Monopolsituationen, asymmetrische Informationen, externe Effekte und öffentliche Güter ergeben. Heutzutage wird ein grosser Teil der Bankdienstleistungen durch viele verschiedene Akteure sichergestellt, was bedeutet, dass sich ein staatlicher Besitz und Markteintritt von staatlichen Banken nicht aufgrund eines Marktversagens rechtfertigen lässt.

Dementsprechend liesse sich ein Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt nur dann begründen, wenn gleichzeitig eine Privatisierung vorgesehen wäre.

### **2.3. Aus risikopolitischer Sicht**

Die Vergabe von Krediten und insbesondere von Hypotheken birgt immer ein gewisses Risiko, da der Hypothekarmarkt bei Erschütterungen sehr schnell zusammenbrechen kann. Dies hat beispielsweise die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 gezeigt, wo insbesondere in den USA der Immobilienmarkt praktisch zum Erliegen kam und mehrere Grossbanken in existenzielle Notlagen oder sogar in den Konkurs führte.

Somit würde die PostFinance bzw. der Bund ein nicht zu vernachlässigendes Risiko eingehen, das zu einem gewissen Grad auch bestehen würde, wenn eine Teilprivatisierung vorgenommen werden sollte. Andererseits trägt der Bund aktuell das gesamte finanzielle Risiko des Postkonzerns,

das aufgrund der rückläufigen Einnahmen auch ohne Marktbeitritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt besteht.

#### **2.4. Aus Sicht der Kantonalbanken**

Ein Eintritt der PostFinance in das Kredit- und Hypothekargeschäft würde die Kantonalbanken direkt konkurrieren und regional verankerte, kleinere Banken bedrohen. Die Kantonalbanken erbringen der Region angepasste Services und Bankdienstleistungen und verfügen über eine verfassungsrechtliche Grundlage, die für die PostFinance umstritten ist.

Weiter wäre aus Sicht der Kantonalbanken eine Zusammenarbeit mit der PostFinance im Bereich des Kredit- und Hypothekarmarktes denkbar und prüfenswert.

### **3. Fazit**

Eine flächendeckende Versorgung mit Post- und Bankdienstleistungen bleibt aus Sicht des Kantons Basel-Landschaft auch in Zukunft wichtig. Mittelfristig muss jedoch eine Diskussion über den Umfang, die Art und Weise der Leistungen der Grundversorgung und die Leistungserbringer geführt werden. Diese Überprüfung der Leistungen der Grundversorgung sollte vor der Festlegung der Finanzierung festgelegt werden, damit auch die Höhe der finanziellen Mittel und die Finanzierungsart beurteilt werden können. Auch aus diesem Grund steht der Kanton Basel-Landschaft der vorliegenden, an sich isolierten, Gesetzesrevision kritisch gegenüber. Zusätzlich sollten auch alternative Formen der Finanzierung geprüft und dem Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt gegenübergestellt werden.

Unter Berücksichtigung der obigen Erwägungen können wir daher Ihre Fragen wie folgt beantworten:

#### **Frage 1**

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Aus Sicht des Kantons Basel-Landschaft gibt es auf Basis der rechtlichen und marktwirtschaftlichen Erwägungen wie auch aus Bevölkerungssicht sowohl Argumente für wie auch gegen eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots. Insgesamt darf die Massnahme jedoch nicht isoliert, sondern muss ganzheitlich und damit in Verbindung mit einer Diskussion über die Grundversorgung, die (Teil-)Privatisierung und alternative Finanzierungsformen beurteilt werden.

So wären auch alternative Finanzierungs- und Kooperationsformen zu prüfen, wie etwa die Zusammenarbeit der PostFinance mit den regional tätigen Kantonalbanken.

#### **Frage 2**

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Solange die PostFinance in mehrheitlichem Besitz der Schweizerischen Post und damit des Bundes liegt, sollten die Klimaziele des Bundes bei deren Geschäftsführung berücksichtigt werden.

### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Aus Sicht des Kantons Basel-Landschaft stehen die (Teil-)Privatisierung und der Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt in einem untrennbaren sachlichen Zusammenhang, weswegen die Diskussion darüber zwingend gemeinsam geführt werden muss. Die Grundversorgung im Bereich des Zahlungsverkehrs wird bereits heute durch viele verschiedene Akteure erbracht. So können Zahlungsverkehrskontos bei diversen Banken eröffnet und Überweisungen sowie Bargeldbezüge- und einzahlungen bei zahlreichen Akteuren vollzogen werden. Diesbezüglich fehlt im erläuternden Bericht deshalb die Beantwortung der grundsätzlichen Frage, weshalb es die PostFinance als Institut in vollständigem staatlichen Besitz so noch braucht oder ob nicht nur in jenen Regionen, wo die Grundversorgung nicht durch den Markt sichergestellt wird, eine staatliche Intervention zielführender und kostengünstiger wäre. Sofern keine einschlägigen Argumente für das Führen einer staatlichen Bank hervorgebracht werden, spricht unseres Erachtens nichts gegen einen Rückzug des Bundes als Eigner der PostFinance.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Wie bereits erwähnt, ist aus Sicht des Basel-Landschaft ein vorschneller Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt kritisch zu beurteilen, solange damit nicht auch eine Reform des Unternehmenszwecks und der Eigentümerstrategie einhergeht. Eine vollständige Privatisierung müsste jedoch sorgfältig vorbereitet werden. Es müsste insbesondere sichergestellt werden können, dass auch Randregionen Zugang zu Leistungen der Grundversorgung im Post- und Zahlungsverkehr behalten. Ebenso müsste eine Diskussion über die Finanzierung der Grundversorgung im klassischen Postverkehr geführt werden. Deswegen ist eine vorgängige Diskussion und Neubeurteilung der Leistungen der Grundversorgung unabdingbar.

**Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

**Bemerkungen:**

Solange sich die Post beziehungsweise die PostFinance in vollständigem Besitz des Bundes befinden, liegt es auch in dessen Verantwortung die notwendige Kapitalisierung sicherzustellen. In der aktuellen Konstellation erscheint somit eine Kapitalisierungszusicherung prüfenswert. Würde die PostFinance jedoch in den Kredit- und Hypothekarmarkt eintreten, würde eine entsprechende Kapitalisierungszusicherung den Markt verzerren und der PostFinance gegebenenfalls günstigere Konditionen ermöglichen.

**Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Verpflichtungskredit  Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

**Bemerkungen:**

Wenn eine Kapitalisierungszusicherung in Betracht gezogen würde, sollte dies auf einer expliziten Rechtsgrundlage im Postorganisationsgesetz basieren.

**Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Es ist davon auszugehen, dass die Herausforderungen für die Schweizerische Post AG aufgrund der Digitalisierung, neuer Technologien, neuer Vertriebsstrukturen und insbesondere auch sich ändernden Kundenbedürfnissen in den nächsten Jahren zunehmen werden. Eine Diskussion des Grundversorgungskatalogs ist aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung angebracht und sollte vor der Festlegung der zukünftigen Finanzierung geführt werden. Da die Digitalisierung zahlreiche Chancen, aber auch einige Gefahren im Bereich des Datenschutzes und des Missbrauchs bietet, muss diese sorgfältig vorbereitet werden.

Heute ist der flächendeckende Zugang zum klassischen Briefverkehr insbesondere auch zur Wahrnehmung der politischen Rechte wichtig. Solange das Stimm- und Wahlrecht nur mittels brieflicher Stellungnahme sicher wahrgenommen und diverse andere Unterlagen nur mit handschriftlicher Unterschrift versehen werden können, ist es auch von zentraler Bedeutung, dass die gesamte Bevölkerung einen zumutbaren Zugang zum klassischen Briefverkehr hat. Zukünftige digitale Lösungen sollten den Datenschutz und die Anonymität grösstmöglich wahren und die Missbrauchsgefahr auf ein Minimum reduzieren.

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Hochachtungsvoll



Dr. Anton Lauber  
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich  
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

Tel: +41 61 267 85 62  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch

Basel, 16. September 2020

**Regierungsratsbeschluss vom 15. September 2020**  
**Teilrevision des Postorganisationsgesetzes: Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt lehnen die Aufhebung des Hypothekar- und Kreditvergabeverbots der PostFinance und damit die Schaffung einer öffentlichen Postbank in der jetzigen Form ab. Es braucht zuerst eine Gesamtschau zur Zukunft der Post, der PostFinance und der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Die Herausforderungen rund um den Postkonzern müssen integral angegangen werden. Zudem lehnen wir die Teilprivatisierung von PostFinance ab.

*Frage 1: Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

**Nicht einverstanden**

Auf dem Schweizer Markt besteht ein ausreichendes Angebot für Kredite und Hypotheken. Die Kantonalbanken, Regional-, Raiffeisen- und weiteren Banken stellen die Versorgung mit diesen Dienstleistungen sicher. Eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für die PostFinance würde hingegen die Risiken für die Finanzstabilität erhöhen. Der Markteintritt würde vor dem Hintergrund von Ungleichgewichten auf dem Hypothekar- und Immobilienmarkt erfolgen.

Die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots ist verfassungsrechtlich nicht zulässig. Der Bund verfügt gemäss der herrschenden Lehre über keine Verfassungsgrundlage, um eine Postbank zu betreiben. Eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots würde damit eine Verfassungsrevision bedingen.

Die Risiken aus dem Kredit- und Hypothekargeschäft müsste die PostFinance mit Eigenmitteln unterlegen. Die PostFinance benötigt weitere Eigenmittel, um die regulatorischen Kapitalanforderungen als systemrelevante Bank zu erfüllen. Ein Teil der zusätzlichen Erträge müsste damit für

den Ausbau der Eigenmittel verwendet werden. Es ist ungewiss, ob die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbotes zur Finanzierung der Leistungen aus dem Grundversorgungsauftrag wirklich nachhaltig ist. Gleichzeitig löst sie alleine auch nicht das Problem der regulatorischen Kapitallücke in Höhe von drei Mrd. Franken.

*Frage 2: Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

### **Bedingt einverstanden**

Wir begrüßen es, wenn der Bundesrat bei seinen Beteiligungen in den strategischen Zielen fest schreibt, dass sie die Klimaziele des Bundesrates in ihrer Unternehmensstrategie berücksichtigen müssen. Eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekerverbotes lehnen wir in der jetzigen Form aber ab.

*Frage 3a: Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbotes (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

### **Nicht einverstanden**

Eine Teilprivatisierung erachten wir nicht als sinnvoll. Sie steht im Widerspruch zu der eigenwirtschaftlichen Sicherstellung der Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, da die wirtschaftliche Basis zu deren Finanzierung verringert wird. Eine Teilprivatisierung verringert das Risiko des Bundes nicht und führt lediglich zu einer geringeren Risikoabgeltung. Trotz einer Beteiligung Privater müsste der Bund im Falle einer Insolvenz der PostFinance die Kosten einer Sanierung wohl alleine tragen.

*Frage 3b: Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

### **Nicht einverstanden**

Wir lehnen eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung der PostFinance ab. Eine vom Bund losgelöste voll privatisierte Postbank könnte das Ziel nicht mehr erreichen, mit ihren Erträgen die Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu finanzieren. Es würden Synergien wegfallen und die Kosten für die Grundversorgung ansteigen.

*Frage 4a: Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

### **Einverstanden**

Aus Sicht des Kantons Basel-Stadt handelt es sich dabei um eine prüfenswerte Massnahme.

*Frage 4b: Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?*

### **Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG**

Angesichts der Tragweite sollte eine Kapitalisierungszusicherung im POG verankert werden. Ebenfalls müsste im POG die Kapitalisierungszusicherung zeitlich begrenzt und eine marktgerechte Abgeltung der Kapitalisierungszusicherung festgeschrieben werden.

*Frage 5: Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

### **Bedingt einverstanden**

Wir begrüssen eine solche Diskussion über die Weiterentwicklung und Finanzierung der Grundversorgungsaufträge in den Bereichen Postdienste und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Digitalisierung. Sie muss aber am Anfang und nicht am Ende des Prozesses stattfinden. Die Herausforderungen rund um den Postkonzern müssen integral angegangen werden. Es braucht eine Gesamtschau zur Zukunft der Post, der PostFinance und der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Es ist aus unserer Sicht falsch, zuerst über die Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG zu entscheiden und die Diskussion um die Grundversorgung und Zukunft der PostFinance erst anschliessend zu führen. Falls die Post nicht mehr in der Lage sein sollte, ihren Grundversorgungsauftrag eigenständig zu finanzieren, läge die Verantwortung für die Finanzierung beim Bund. Der Bund könnte zur Finanzierung der Grundversorgung auf eine Gewinnausschüttung bei der Post verzichten.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann  
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

## **PAR COURRIEL**

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication  
Palais fédéral Nord  
3003 Berne

*Courriel* : [sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

*Fribourg, le 8 septembre 2020*

## **Révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) Réponse à la procédure de consultation**

Madame, Monsieur,

Nous nous référons à votre courrier du 5 juin 2020 concernant la révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) et vous informons que le canton de Fribourg n'y est pas favorable.

En effet, comme l'a aussi relevé la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), la création d'une banque universelle en main de la Confédération n'est pas justifiée, une réforme de la Poste doit en priorité passer par une analyse de ses prestations, les modalités de financement doivent être adaptées en fonction et enfin il revient à la Confédération d'assumer le coût des prestations qui relèvent du service universel.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Anne-Claude Demierre, Présidente



*AC Demierre*

Anne-Claude Demierre  
9.9.2020



**SEQ** Signature électronique qualifiée - Droit suisse  
Signé sur Skribble.com

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

*DG*

Danielle Gagnaux-Morel  
9.9.2020



**SEQ** Signature électronique qualifiée - Droit suisse  
Signé sur Skribble.com

Regierungsrat  
Rathaus  
8750 Glarus

per E-Mail  
sekretariat.referenten@gs-uvek.ad-  
min.ch

Glarus, 8. September 2020  
Unsere Ref: 2020-1160

## **Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Hochgeachtete Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Der Einstieg der PostFinance in das Kredit- und Hypothekargeschäft wird mit der Finanzierung der Grundversorgung begründet. Folglich muss PostFinance auch im Besitz der Post und damit des Bundes als alleiniger Eigner der Post bleiben. Dadurch bleibt die postalische Grundversorgung gewährleistet.

Wir halten uns bei der Beantwortung der Vernehmlassung an den vom UVEK vorgegebenen Fragenkatalog.

### **Frage 1:**

*Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

### **Bedingt einverstanden**

Bemerkungen: Der Einstieg in das Kredit- und Hypothekargeschäft erlaubt es der PostFinance, ihre finanzielle Lage und damit auch die finanzielle Lage des Gesamtkonzerns zu verbessern. Dadurch soll ein wesentlicher Beitrag zur weiteren Finanzierung der postalischen Grundversorgung mit eigenen Mitteln des Postkonzerns und ohne staatliche Abgeltungen geleistet werden. Wir finden in der Vernehmlassungsvorlage jedoch keine konkreten Angaben zur dieser Frage, wie gross der finanzielle Nutzen für die Sicherstellung der Grundversorgung sein wird. Es fehlt ein sogenannter «business case», welcher eine quantifizierte Beurteilung des Vorhabens erlaubt. Es entspricht den allgemeinen Gepflogenheiten, dass ein business plan erstellt wird, aus welchem ersichtlich ist, welche Erträge die Postfinance in den nächsten 10 Jahren aus der Erweiterung des Geschäftsfeldes erwartet und wie hoch der Nettoerlös ausfällt, welcher für die Grundversorgung verwendet wird.

Die Postfinance kann gemäss Vernehmlassungsvorlage auch nur in sehr begrenztem Ausmass Kredite und Hypotheken vergeben. Wir befürchten, dass die Sicherstellung der Finanzierung der postalischen Grundversorgung mit dieser Massnahme gar nicht gewährleistet werden kann. In diesem Fall würden verfassungsrechtliche Bedenken in den Vordergrund rücken, wonach der Bund keine Kompetenz hat, eine Bank mit Kredit- und Hypothekengeschäft zu führen.

**Frage 2:**

*Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

**Nicht einverstanden**

Ausschlaggebend für die Kredit- und Hypothekervergaben müssen in erster Linie die branchenüblichen Standards sein. Würden diese durch sachfremde Vorgaben wie die Berücksichtigung von Klimazielen unterlaufen, würde ein grosses (Kredit-)Risiko auf den Bund und damit die Steuerzahlenden zukommen.

**Frage 3a:**

*Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50 Prozent plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

**Nicht einverstanden**

Bemerkungen: Eine Teilprivatisierung ist deshalb zu vermeiden, weil in diesem Fall die Erträge der PostFinance nicht mehr vollumfänglich dem Postkonzern, sondern teilweise den neuen Eignern zufließen würden. Der Einstieg der PostFinance ins Kredit- und Hypothekengeschäft wird ja mit der Finanzierung der Grundversorgung begründet. Dies ist eine hoheitliche Aufgabe. Folglich muss PostFinance auch im Besitz der Post und damit des Bundes als alleiniger Eigner der Post bleiben. Zudem halten wir uns auch an die Stellungnahme der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB).

**Frage 3b:**

*Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zurzeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

**Bedingt einverstanden**

Die Post und die Postfinance müssen auch in Zukunft einen Grundversorgungsauftrag erfüllen. Der Bund hat dies über die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben sicherstellen, das

Kapital kann aber durchaus von anderer Seite zur Verfügung gestellt werden. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, wo der Bund basierend auf, aber ergänzend zum OR weiterführende Bestimmungen aufstellen kann. Insbesondere müsste sichergestellt sein, dass eine Dividende erst dann ausgerichtet wird, wenn der Grundversorgungsauftrag (genug effizient) erfüllt wird, ohne dass für die Gewinnausschüttung ein Leistungsabbau nötig ist.

**Frage 4a:**

*Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

**Einverstanden**

**Frage 4b:**

*Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie? Verpflichtungskredit oder Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG?*

*Hintergrund: Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post — zu Handen der PostFinance AG — finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i. V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

**Offen**

Bemerkungen: Finanztechnische Fragestellung

**Frage 5:**

*Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

**Nicht einverstanden**

Bemerkungen: Eine Ausdünnung oder Reduktion des heute geltenden Niveaus der postalischen Grundversorgung lehnen wir ab. Gerade für den Kanton Glarus ist die Grundversorgung aus Sicht der Attraktivität als Wohnstandort entscheidend. Personen, welche Mühe mit

der Digitalisierung bekunden, brauchen einen Zugang zu Filialen oder mindestens der Postbotin bzw. Postboten. Die Post soll deshalb ihr Netz von Zugangspunkten in der jetzigen Dichte aufrechterhalten.

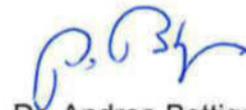
**Fazit:**

Der Anspruch an die Post ist hoch. Sie muss eine flächendeckende Grundversorgung weiterhin gewährleisten. Damit dies auch machbar bleibt, braucht sie entsprechende Mittel. Den nötigen Schwung dazu liefert die Ausweitung des Handlungsspielraumes. Sie erlaubt den Einstieg in das Kredit- und Hypothekengeschäft. Speziell für die Berggebiete ist es zwingend, dass die PostFinance vollständig im Besitz des Postkonzerns und damit des Bundes als Eigentümer der Post bleibt. Eine Privatisierung würde die Erträge von PostFinance zugunsten des Postkonzerns schmälern und die Zielsetzung der Vorlage (Finanzierung der Grundversorgung) erheblich schwächen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

**Für den Regierungsrat**



Dr. Andrea Bettiga  
Landammann



Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):

- sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

versandt am: **08. Sep. 2020**



Sitzung vom

22. September 2020

Mitgeteilt den

24. September 2020

Protokoll Nr.

812/2020

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Per E-Mail an: [sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

## **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) – Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 5. Juni 2020 in erwähnter Sache und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Zur Vorlage nehmen wir wie folgt Stellung.

Der Kanton Graubünden lehnt die vorliegende Teilrevision des Postorganisationsgesetzes ab. Insbesondere lehnen wir die Aufhebung des bestehenden Verbots zur Vergabe von Hypotheken und Krediten (Art. 3 Abs. 3 POG) ab. Auf dem Hypothekemarkt liegt kein Marktversagen vor. Das schweizerische Finanzsystem ist hoch entwickelt und kann die Wirtschaft mit genügend Krediten versorgen.

Die Aufhebung des für die PostFinance geltenden Verbots der Vergabe von Krediten und Hypotheken ohne die Prüfung von weiteren Massnahmen, z.B. die gleichzeitige, vollständige Privatisierung und deren Auswirkungen auf den Grundversorgungsauftrag, kommt für den Kanton Graubünden nicht infrage.

Vor diesem Hintergrund beurteilt die Regierung die vorliegende Vorlage als unausgewogen und weist sie zur Überarbeitung zurück an den Bundesrat.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Chr. Rathgeb'.

Dr. Chr. Rathgeb

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Daniel Spadin'.

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

Département fédéral de l'environnement,  
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC  
Palais fédéral Nord  
Kochergasse 10  
3003 Berne

Par courriel à [sekretariat.referenten@qs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@qs-uvek.admin.ch)

Delémont, le 22 septembre 2020

### **Révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LPOP) : consultation**

Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous transmet sa réponse relative à la procédure de consultation citée en marge.

Il a pris connaissance du projet de révision qui appelle les commentaires suivants.

Le Gouvernement comprend les importants défis que la Poste Suisse SA doit relever : les marges et bénéfices de PostFinance SA sont très impactés par le niveau relativement bas des taux d'intérêt sur les marchés et le financement des prestations de service universel de La Poste Suisse devient de plus en plus difficile. Il est nécessaire d'agir et de prendre de nouvelles décisions à ce sujet.

Une modification de la LPOP porte sur un élément central, la levée d'interdiction d'octroi des crédits et hypothèques pour la Poste. En parallèle, une consultation est demandée au sujet d'une garantie de capitalisation de la Confédération en tant que propriétaire de la Poste.

Le Gouvernement s'oppose à la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques tel que présenté dans le rapport.

La privatisation partielle de PostFinance est un objectif de la Confédération à moyen-long terme. Cette dernière est déjà possible légalement (art. 14, al.2. LPOP), mais difficilement réalisable immédiatement, par manque d'attractivité à l'égard d'investisseurs. Cependant, pour le Gouvernement, cela n'est pas suffisant. La Confédération restant propriétaire majoritaire, les risques engendrés par une banque publique fédérale seront portés au final par la collectivité. Le fait d'introduire la législation « too big too fail » était justement d'éviter que les coûts d'un éventuel sauvetage de cette banque ne soient supportés par la collectivité.

Comme le risque de défaillance lié aux crédits et aux hypothèques sera plus élevé que celui découlant de l'actuel portefeuille obligataire, ceci aura pour conséquence un relèvement des exigences de fonds propres réglementaires qu'elle devra remplir. En page 12 du rapport, il est indiqué que « pour chaque transfert d'actifs immobilisés de 5 milliards de francs (depuis l'obligataire vers l'hypothécaire), les exigences de fonds propres augmenteront de 150 millions ». L'objectif de PostFinance est de placer 50 milliards en 10 ans dans le secteur crédits et hypothèques. Les revenus supplémentaires générés par l'octroi de crédits et hypothèques en financeront une partie, mais la pression sur la Confédération est néanmoins accentuée également.

Il est aussi à relever que l'arrivée tardive de PostFinance sur le marché des prêts et hypothèques pourrait lui faire prendre plus de risques afin d'atteindre rapidement un rendement. Les taux, mais surtout les conditions d'octroi proposés par PostFinance pourraient être plus attractifs et faire souffrir les acteurs existants. On pense surtout aux banques cantonales dont le bénéfice pourrait diminuer et impacter également les cantons, tout en accentuant le risque de bulle immobilière.

Et, finalement, aucune garantie de maintien d'un certain niveau du service universel n'est mentionnée dans le rapport si l'on accepte la levée de l'interdiction d'octroi des crédits et hypothèques. Il est indiqué que les dispositions proposées renforceront PostFinance, contribuant à garantir la fourniture d'un service universel, et que les emplois dans les régions liés à la présence de la Poste et de PostFinance dans tout le pays seront moins menacés. Le Gouvernement estime qu'en cas de levée de l'interdiction d'octroi de prêts et hypothèques pour Postfinance, les cantons devraient disposer, de la part de la Poste, d'une garantie d'un certain niveau de fourniture du service universel.

Le Gouvernement préconise donc le statu quo tout en exigeant une analyse urgente à mener sur le mandat de service universel de la Poste et de son financement dans le cadre d'une vision globale de l'avenir de la Poste. Cette analyse doit avoir comme objectif la consolidation du service universel. Ce dernier doit rester fort, stable et pérenne, surtout en zone périphérique.

Il y aurait lieu d'analyser par exemple les scénarii suivants:

- la scission de PostFinance dans le cadre d'une privatisation partielle avec les activités de prêts et hypothèques en partie privée et les opérations de paiement en partie publique;
- la privatisation complète de PostFinance avec la levée d'interdiction d'octroi de crédits et hypothèques tout en incluant une nouvelle réglementation de fond du service universel. Ainsi l'avantage pour PostFinance serait de jouir de l'indépendance politique et de la flexibilité entrepreneuriale tandis que l'avantage pour la Confédération serait d'assurer une meilleure gouvernance (actuel conflit d'intérêts entre ses rôles de propriétaire, garant du service universel et surveillant) et d'éliminer le risque financier notamment celui lié à un éventuel sauvetage;
- le subventionnement du service universel par la Confédération.

Vu la situation financière actuelle de Postfinance et de ses conséquences pour la Confédération, il devient urgent de mener de telles analyses et d'éviter une telle solution transitoire avec la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques tout en ayant la Confédération comme propriétaire de PostFinance.

Le Gouvernement vous remercie de l'avoir associé à la présente procédure de consultation et vous prie de croire, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Martial Courtet  
Président



  
Gladys Winkler Docourt  
Chancelière d'État

**Annexe** : questionnaire de la consultation révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste  
(LOP)



## **Projet de consultation relatif à la révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP)**

### **Questions**

#### **Question 1**

Le projet prévoit la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques pour PostFinance SA. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Pas d'accord

Remarques :

#### **Question 2**

Le projet prévoit que le Conseil fédéral puisse, dans le cadre du pilotage stratégique de la Poste (gouvernement d'entreprise), définir des lignes directrices obligeant PostFinance à tenir compte des objectifs climatiques de la Confédération en matière d'octroi de crédits et d'hypothèques. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Remarques : Au vu de la réponse apportée à la question précédente, le Gouvernement jurassien n'a pas à se positionner sur ce point.

#### **Question 3a**

Dans le cadre de la consultation, le Conseil fédéral propose d'autres mesures qui ne font pas l'objet du projet, mais qui lui sont étroitement liées.

L'une de ces mesures consiste à réduire la participation détenue par La Poste Suisse SA dans PostFinance SA aux 50 % plus une action prescrits par la loi (privatisation partielle ; art. 14, al. 2, LOP). Le Conseil fédéral estime que la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques (art. 3, al. 3, LOP) est nécessaire pour que la privatisation partielle soit réussie. Le calendrier concret de la privatisation partielle doit être adapté à la gestion des affaires ainsi qu'aux opportunités sur le marché et faire l'objet d'une étroite concertation entre le conseil d'administration de La Poste Suisse et le Conseil fédéral. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Pas d'accord

Remarques : La Confédération reste actionnaire majoritaire dans le cadre d'une privatisation partielle et supporte par conséquent les coûts liés à la législation « too big to fail ». Le Gouvernement est contre une privatisation partielle impliquant une garantie d'Etat. De plus,

le financement du service universel n'est pas consolidé. Le Gouvernement recommande d'étudier différents scénarii dans sa réponse dont celui d'une scission de PostFinance dans le cadre d'une privatisation partielle avec les activités de prêts et hypothèques en partie privée et les opérations de paiement en partie publique. Le service universel doit être garanti de manière pérenne et ne doit pas être mis en péril par un manque de financement lié aux résultats de Postfinance.

### **Question 3b**

Selon le Conseil fédéral, la privatisation majoritaire ou complète de PostFinance SA n'est pas une priorité en ce moment. Une telle démarche nécessiterait l'abrogation de l'art. 14, al. 2, LOP et ne serait pas compatible avec les règlements existants de la Poste et de PostFinance concernant les mandats de service universel, en particulier dans le domaine des services de paiement. Toutefois, le Conseil fédéral considère que transférer le contrôle de la majorité des voix et des actions de la Poste à PostFinance SA est une solution à plus long terme. Quelle est votre position à ce sujet ?

Pas d'accord

Remarques : L'option de la privatisation complète peut être analysée en parallèle de l'analyse du mandat de service universel et de son financement comme le Gouvernement le demande dans sa réponse. Il est important de connaître l'avenir du mandat de service universel avant de se positionner sur une privatisation complète de Postfinance. Le Gouvernement souhaite avoir la garantie d'un service universel fort, avec un financement stable et pérenne.

### **Question 4a**

Une autre mesure proposée dans le cadre de la consultation est l'octroi d'une garantie de capitalisation de la Confédération suisse en tant que propriétaire et garante des mandats de service universel de La Poste Suisse SA, dans le but combler la faille qui se dessine dans la constitution des fonds propres réglementaires de PostFinance SA (notamment le capital d'urgence). Cette mesure vient compléter d'autres mesures. Elle est limitée dans sa portée et sa durée et doit être indemnisée conformément au marché. Elle sera levée dès que les exigences en matière de fonds propres seront satisfaites d'une autre manière, au plus tard au moment de la privatisation partielle de PostFinance SA. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Partiellement d'accord

Remarques :

Il existe déjà aujourd'hui, sans levée de l'interdiction de l'octroi de prêts et hypothèques, un écart de 3 milliards pour respecter le plan d'urgence demandé par la FINMA à Postfinance. Le Gouvernement est favorable à une garantie pour la part concernant le service universel.

#### **Question 4b**

Si vous êtes favorable à une garantie de capitalisation, pour quelle méthode opteriez-vous ?

Crédit d'engagement  Création d'une base légale explicite dans la LOP

Remarques :

Pas d'avis à ce sujet.

#### *Contexte*

*Dans le cadre de la garantie de capitalisation, la Confédération suisse mettrait, en cas d'insolvabilité imminente de PostFinance et à la demande de la FINMA, des moyens financiers à la disposition de la Poste (à l'intention de PostFinance SA). Dans une première variante, ces moyens peuvent être mis à disposition via un crédit d'engagement ; les fonds sont alors débloqués grâce à un crédit supplémentaire urgent en cas de crise. La base légale correspondante existe déjà (art. 12 LPO en relation avec l'art. 28 OPO). Dans une deuxième variante, les moyens financiers sont alloués sous la forme d'un prêt à la Poste provenant des fonds de trésorerie de la Confédération (prêt de trésorerie). La base légale correspondante n'existe pas et devrait être créée.*

#### **Question 5**

Malgré l'amélioration des perspectives économiques de PostFinance résultant de l'abrogation de l'art. 3, al. 3, LOP, la stabilité financière de La Poste Suisse et la fourniture rentable du service universel comprenant des prestations postales et des services de paiement ne sont pas garanties à long terme. Afin d'établir une base durable pour l'avenir de La Poste Suisse, le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de procéder à un examen approfondi du développement du service universel dans le contexte de la numérisation croissante. Quel est votre position à ce sujet ?

Pas d'accord

Remarques :

Un examen approfondi du mandat du service universel est nécessaire mais sous condition d'avoir comme objectif de le consolider et de le pérenniser et non de le démanteler, notamment en régions périphériques.

Le Gouvernement demande, dans sa réponse à la consultation, de procéder rapidement à une analyse du mandat de service universel et de son financement afin d'avoir la garantie d'un service universel solide et pérenne. Aujourd'hui, le service universel est menacé au vu de la situation financière de Postfinance, ce qui est inacceptable. Il faut analyser différents scénarii afin de conserver un service universel de qualité, fort et stable.

**Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 51 55  
buwd@lu.ch  
www.lu.ch

Eidgenössisches Departement für Um-  
welt, Verkehr, Energie und Kommunika-  
tion UVEK

per Email (Word und PDF):  
sekretariat.referenten@gs-uvek.ad-  
min.ch

Luzern, 15. September 2020

Protokoll-Nr.: 1058

**Vernehmlassung: Teilrevision Postorganisationsgesetz**

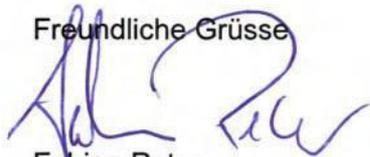
Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 haben Sie den Kantonsregierungen den Entwurf zur Teilre-  
vision des Postorganisationsgesetzes zur Vernehmlassung zugestellt.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass wir die Stossrichtung  
der Teilrevision kritisch beurteilen. Mit der Vorlage soll der PostFinance der Zugang zum Kre-  
dit- und Hypothekarmarkt gewährt werden, auch wenn umfangmässig auf diejenigen Kun-  
deneinlagen beschränkt, welche PostFinance aufgrund des Grundversorgungsauftrags im  
Zahlungsverkehr zufließen. Wir lehnen die Revision ab und verweisen in diesem Zusam-  
menhang auf die vom Vorstand der Finanzdirektorenkonferenz FDK zuhanden der Plenar-  
versammlung vom 25. September 2020 verabschiedeten Kernpunkte, denen wir uns an-  
schliessen.

Weitere Bemerkungen zur Vorlage haben wir keine. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur  
Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Fabian Peter  
Regierungsrat



## LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

### Envoi par courrier électronique

Département fédéral de l'environnement,  
des transports, de l'énergie et  
de la communication DETEC  
Palais fédéral Nord  
Kochergasse 10  
3003 Berne

### **Consultation fédérale relative à la révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP)**

Madame la présidente de la Confédération,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de l'avoir consulté, dans votre courrier du 5 juin 2020, dans le cadre du projet de révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP).

Les documents qui nous ont été remis à cette occasion ont été soigneusement examinés par notre administration ainsi que par la Banque Cantonale Neuchâteloise et nous permettent de prendre position.

Le Conseil d'État neuchâtelois rejoint pleinement la position exprimée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF). En conséquence, notre autorité n'est pas favorable à l'ouverture de la propriété de Postfinance à des acteurs privés.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à la présente et vous prions de croire, Madame la présidente de la Confédération, à l'expression de nos sentiments distingués.

Neuchâtel, le 25 septembre 2020

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,  
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,  
S. DESPLAND





CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

**PER E-MAIL**

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation (UVEK)  
Frau Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
[staatskanzlei@nw.ch](mailto:staatskanzlei@nw.ch)  
Stans, 18. August 2020

**Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG). Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 05. Juni 2020 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Kantonsregierungen zu einer Stellungnahme zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) eingeladen. Wir danken für die Gelegenheit dazu und lassen uns wie folgt vernehmen.

Der Regierungsrat des Kanton Nidwalden lehnt die vom Bundesrat vorgeschlagene Aufhebung des Hypothekar- und Kreditvergabeverbots der PostFinance ab. Aus Sicht des Regierungsrates herrscht im Kredit- und Hypothekarbereich ein gut funktionierender Markt mit einem starken Wettbewerb zwischen zahlreichen lokalen, nationalen und internationalen Anbietern. Kundinnen und Kunden können von einem vielseitigen Angebot profitieren. Es liegt kein Marktversagen vor, das ein Eingreifen der öffentlichen Hand notwendig macht.

Es ist zu befürchten, dass PostFinance die angestrebten Marktanteile primär zulasten kleinerer, regional verankerter Banken ausbaut. Die Verdrängung regionaler Institute durch einen zentralen, öffentlichen Grossanbieter läuft den bewährten Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität entgegen.

Die regionalen Banken tragen massgeblich zu einer flächendeckenden Grundversorgung mit Bankdienstleistungen bei und sorgen dafür, dass in Randregionen qualifizierte Arbeitsplätze und ein angemessenes Steueraufkommen zur Verfügung stehen. Eine durch einen staatlichen Eingriff ausgelöste Verdrängung und Zentralisierung schwächt die Finanzplatzstabilität.

Eine Erweiterung der Geschäftstätigkeit von PostFinance, um mit Quersubventionierungen den Grundversorgungsauftrag weiterhin zu erfüllen, ist nach Ansicht des Regierungsrates eine ineffiziente und kurzfristige Strategie.

Falls der Grundversorgungsauftrag durch die Post nicht mehr eigenständig finanziert werden kann, liegt die Verantwortung für die Finanzierung der Leistungen beim Bund. Nach Auffassung des Regierungsrates ist eine tiefgreifende Prüfung des Grundversorgungsauftrages und der Finanzierung unabdingbar.

Auf eine ausführliche Vernehmlassungsantwort wird verzichtet.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

  
Dr. Othmar Fölliger  
Landammann



  
lic. iur. Armin Eberli  
Landschreiber

Beilage:

- Fragebogen

Geht an:

- sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

## **Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) Fragen**

### **Frage 1**

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden

Bemerkungen: *Keine*

### **Frage 2**

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden

Bemerkungen: *Keine*

### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden

Bemerkungen: *Keine*

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Nicht einverstanden

Bemerkungen: *Keine*

### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden

Bemerkungen: *Keine*

### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Bemerkungen: *Keine*

#### *Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post — zu Handen der PostFinance AG — finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

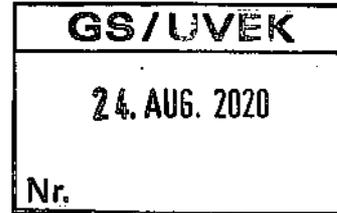
Einverstanden

Bemerkungen: *Keine*



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Eidgenössisches Departement für Um-  
welt, Verkehr, energie und Kommunika-  
tion UVEK  
Budneshaus Nord  
3003 Bern



per Mail:  
sekretariat.refereuten@gS-  
uvek.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: ÖWSTK.3794  
Unser Zeichen: cb

Sarnen, 19. August 2020

### **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 geben Sie uns die Möglichkeit, zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen.

#### **Allgemeines zur Vorlage:**

Der Kanton Obwalden lehnt die Anpassung des POG in der vorgeschlagenen Form ab. Wir erwarten vom Bundesrat eine fundierte Auslegeordnung betreffend die Zukunft des Postkonzerns, bevor vor-schnelle und weitreichende Entscheide getroffen werden. Eine tiefgreifende Prüfung des Grundver-sorgungsauftrags und der Finanzierung der Post sind vorrangig. Deshalb ist für uns die von Ihnen aufgeworfene Frage (Fragenkatalog Nr. 5 / nachhaltige Weiterentwicklung der Grundversorgung) elementar und müsste an erster Stelle stehen. Konkret bedeutet dies, dass in einem ersten Schritt eine Klärung der Leistungen der Schweizerischen Post bzw. der PostFinance nötig ist (Definition Leistungsauftrag). In einem zweiten Schritt muss die Organisation festgelegt werden. Erst in einem dritten Schritt kann dann die Finanzierung geklärt werden.

#### **Zum Fragenkatalog:**

##### **Frage 1:**

*Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Der Kanton Obwalden ist damit nicht einverstanden. Der Zeitpunkt ist zu früh. Aus unserer Sicht ist – wie eingangs erwähnt – in einem ersten Schritt eine Klärung der Leistungen der Schweizerischen Post bzw. der PostFinance nötig (Definition Leistungsauftrag). In einem zweiten Schritt muss die Organisation festgelegt werden. Erst in einem dritten Schritt kann dann die Finanzierung geklärt werden.

Ausserdem funktioniert der Hypothekar- und Kreditmarkt der Schweiz gut. Die Versorgung mit Fremdkapital ist in den letzten 20 Jahren in der Schweiz kontinuierlich gestiegen. Es stellt sich deshalb die Frage nach einer Übersättigung des Markts. Die Rolle der PostFinance muss hier vorab geklärt werden.

**Frage 2:**

*Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Der Kanton Obwalden ist mit dieser Massnahme nicht einverstanden. Eine eigentliche „Staatsbank“, welche zudem politische (Lenkungs-)ziele mit den Aufgaben einer traditionellen Bank auf dem Finanzmarkt vermischen will, lehnen wir ab. Erstens stellt sich bei diesem Vorgehen die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit der PostFinance im Bankenumfeld, welche wohl massgeblich erschwert würde. Zweitens fände damit eine Marktverzerrung statt.

**Frage 3a:**

*Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.*

*Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50 Prozent plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Der Kanton Obwalden ist mit dieser Massnahme nicht einverstanden (vgl. dazu auch die Überlegungen zu Frage 2, die ja insbesondere eine Steuerung über den Bundesrat vorsieht).

**Frage 3b:**

*Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zurzeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

Wir sind nicht einverstanden. Der Kanton Obwalden ist aufgrund der aktuellen Vorlage weder für eine Teil- noch für eine vollständige Privatisierung. Zuerst müssen, wie einleitend erwähnt, die nötigen Grundlagen geschaffen werden, d.h. ein Leistungskatalog, eine Eignerstrategie, Klärung der Rolle des Bundes sowie die Governance der Schweizerischen Post und PostFinance sowie deren Kontrolle.

**Frage 4a:**

*Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Wir sind mit der Massnahme nicht einverstanden, da sie zu einer Marktverzerrung führt. Zudem ist damit – da der Bund Eigner ist – ein implizites Risiko für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler verbunden, da (trotz fehlender Staatsgarantie) letztlich der Bund die negativen Folgen der unternehmerischen Risiken tragen würde.

**Frage 4b:**

*Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie? (Verpflichtungskredit oder Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG)*

Wir lehnen eine Kapitalisierungszusicherung ab. Grundsätzlich vertreten wir aber die Ansicht, dass Regelungen von dieser Tragweite aufgrund des Legalitätsprinzips in einer expliziten Rechtsgrundlage im POG festgehalten werden müssten.

**Frage 5:**

*Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs.3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

Wir teilen Ihre Auffassung, dass zuerst eine vertiefte Weiterentwicklung der Grundversorgung der Schweizerischen Post und der PostFinance stattfinden muss. Diese Auslegeordnung ist elementar und die Basis für alle weiteren Überlegungen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Christian Schall  
Landammann



Stefan Keiser  
Landschreiber-Stellvertreter



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 74 44  
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 14. September 2020

### **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 laden Sie uns zur Vernehmlassung zur Teilrevision des eidgenössischen Postorganisationsgesetzes ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Die Regierung lehnt die Teilrevision des Postorganisationsgesetzes und die damit beabsichtigte Ausweitung des Geschäftsfelds der PostFinance aus den folgenden Überlegungen ab:

Wie im erläuternden Bericht zum Vernehmlassungsentwurf zutreffend ausgeführt wird, steht die Schweizerische Post 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 Ertragskraft der Post schwindet. Unter diesen Umständen sei die eigenwirtschaftliche Sicherstellung der Grundversorgung mit Postdiensten und mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs durch die Post und PostFinance gefährdet.

Die Regierung teilt diese Sorge um die Sicherstellung der Grundversorgung. Gerade deshalb erachtet sie es jedoch als notwendig, eine umfassende Auslegeordnung vorzunehmen und zu klären, welches der zukünftige Umfang der im Zuständigkeitsbereich des Postorganisationsgesetzes liegenden Grundversorgungsleistungen sein soll und wie diese sichergestellt werden sollen. Die Verbesserung der Ertragsaussichten von PostFinance ist dafür ein möglicher Schritt. Er übergeht aber die Klärung des zukünftigen Umfangs der Grundversorgung und erscheint daher nicht durchdacht, sondern vielmehr überhastet.

Vor einer überhasteten und folgenreichen Finanzierungshandlung, die gleichzeitig eine Geschäftsfelderweiterung eines staatlichen Trägers bedeutet, ist aus Sicht der Regierung eine fundierte Prüfung und Diskussion über die Zukunft der Schweizerischen Post und



von PostFinance sowie den Umfang entsprechender Grundversorgungsaufträge durchzuführen. Sollte eine Grundversorgung für Zahlungsverkehrsdienstleistungen beibehalten werden, müsste diese auf ein dem effektiven Bedürfnis entsprechendes und durch andere Banken nicht abgedecktes Angebot zurückgestuft werden. Die Finanzierung dieser Leistung müsste dann auf dieses Angebot und die daraus folgenden Strukturen abgestimmt werden. Als Service public müsste dies nicht zwingend kostendeckend erfolgen, sondern sollte transparent durch Steuergelder finanziert werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

  
Bruno Damann  
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär



**Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Departement  
für Umwelt, Verkehr, Energie  
und Kommunikation UVEK  
3003 Bern

Zug, 29. September 2020 sa

**Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 haben Sie uns eingeladen, zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) eine Stellungnahme einzureichen.

Die Vernehmlassungsantwort des Kantons Zug entnehmen Sie bitte dem beiliegenden Antwortformular.

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug



Stephan Schleiss  
Landammann



Tobias Moser  
Landschreiber

Beilage zum RRB:  
Fragebogen gemäss Vorgaben des UVEK

Kopie per E-Mail an:

- sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch (Word und PDF)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Finanzdirektion
- Amt für Wirtschaft und Arbeit



## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Antworten des Kantons Zug

#### Frage 1

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

**Nicht einverstanden**

Bemerkungen:

Wir lehnen die Teilrevision des Postorganisationsgesetzes und die damit verbundene Aufhebung des Kreditvergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG) ab. Die Vorlage stützt sich auch auf Art. 92 Abs. 1 BV, wonach das Postwesen Sache des Bundes ist. Wir schliessen uns der Sicht des Justizdepartements und der Mehrheit der Lehre an, wonach der Einstieg in das Hypothekar- und Kreditgeschäft vom Begriff des Postwesens nicht mitumfasst wird. Es mangelt demnach an einer verfassungsrechtlichen Grundlage, um eine Postbank zu betreiben.

#### Frage 2

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

**Nicht einverstanden**

Bemerkungen:

Sollte die entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden, um überhaupt eine Postbank zu betreiben (vgl. Antwort auf Frage 1), ist von klimapolitischen Vorgaben des Bundesrats gegenüber PostFinance abzusehen. Dies insbesondere dann, wenn eine (Teil-)Privatisierung angestrebt wird. Bei der Aufhebung des Kreditvergabeverbots geht es um eine wirtschaftliche Massnahme, welche nicht mit klimapolitischen Zielen vermengt werden darf. Die PostFinance ist kein klimapolitisches Vehikel des Bundes, sondern (bei Aufhebung des Kreditvergabeverbots) eine Postbank, welche im Wettbewerb mit anderen Anbietern steht. Deshalb ist auf Vorgaben solcher Natur zu verzichten. Wir erachten es als eine politische Unart, materienfremde Ziele über einen (anderen) Kanal zu verfolgen.

### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50 % plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet dies als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

**Nicht einverstanden**

Bemerkungen:

Wir erachten die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung. Ohne mehrheitliche oder vollständige Privatisierung als Fernziel sollte auf eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots verzichtet werden.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrats aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

**Einverstanden**

Bemerkungen:

Die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots soll nur im Hinblick auf eine Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG angestrebt werden.

### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

**Einverstanden**

Bemerkungen: Keine

#### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

#### **Verpflichtungskredit**

Bemerkungen:

Aus pragmatischen Gründen steht für uns die Option des Verpflichtungskredits im Vordergrund. Aber letztlich handelt es sich hierbei um nicht entscheidende technische Umsetzungsoptionen. Entscheidend ist vielmehr der Grundsatzentscheid, ob eine Postbank (und die hierfür nötige Verfassungsbestimmung) geschaffen werden soll oder nicht.

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post – zu Handen der PostFinance AG – finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i.V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

#### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrats eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

#### **Einverstanden**

Bemerkungen:

Die Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung steht für uns im Vordergrund. Das Aufrechterhalten der Grundversorgung ist für uns zentral. Quersubventionierungen sind unbedingt zu vermeiden. Eine Erweiterung der Geschäftstätigkeit von PostFinance aufgrund der negativen Entwicklung auf den Finanzmärkten stellt eine ineffiziente und kurzsichtige Strategie dar, welche wir ablehnen.

Die Diskussion über das Aufrechterhalten der Grundversorgung ist dringend anzugehen. Sollte die Post nicht mehr in der Lage sein, den Grundversorgungsauftrag eigenständig zu finanzieren, muss diese Leistung vom Bund getragen werden.

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

### **A-Post Plus**

Eidgenössisches Departement  
für Umwelt, Verkehr, Energie und  
Kommunikation  
Generalsekretariat  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

16. September 2020

### **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 haben Sie uns eingeladen, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG) Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Heute ist der Bund Eigentümer einer Bank mit Bankenlizenz und allen damit verbundenen Pflichten und regulatorischen Vorgaben. Gleichzeitig ist dieser Bank mit dem Kredit- und Hypothekarvergabe- verbot der Zugang zu einem wichtigen Kerngeschäft der anderen Retailbanken verwehrt. Dieses Konstrukt ist aus Sicht der Aargauer Regierung nicht zukunftsfähig, nachdem die anderen der Post-Finance AG zur Verfügung stehenden Anlagemöglichkeiten keine Erträge mehr bringen, die eine angemessene Zinsdifferenz sicherstellen. Zudem haben heute faktisch alle grossen Banken für ihr nationales Geschäft eine explizite oder implizite Staatsgarantie. In der Konsequenz erachtet es der Regierungsrat des Kantons Aargau als grundsätzlich angemessen, das Kredit- und Hypothekar- vergabe- verbot für die PostFinance AG aufzuheben. Gleichzeitig geht der Regierungsrat nicht davon aus, dass diese Massnahme genügt, um die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags nachhaltig sicherzustellen. Die Grundversorgung und ihre Finanzierung sind deshalb ebenfalls zu diskutieren und vor der Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots sind dazu entsprechende Vorschläge zu machen.

Weiter ist der Regierungsrat des Kantons Aargau grundsätzlich einverstanden, dass die Schweizerische Post AG Aktien der PostFinance AG verkauft, wenn eine solche Teilprivatisierung mit einer Erhöhung des Aktienkapitals und damit einer Stärkung der Eigenkapitalbasis im Sinne von Ziffer 2.1 des erläuternden Berichts einhergeht. Eine Aktienmehrheit muss jedoch langfristig beim Bund bleiben, um der engen Verflechtung zwischen der Schweizerischen Post AG und der PostFinance AG beziehungsweise Grundversorgung und wettbewerblichen Aktivitäten gerecht zu werden. Weitere Bemerkungen sind im beiliegenden Fragebogen zu finden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth  
Landammann

Vincenza Trivigno  
Staatsschreiberin

Beilage

- Fragebogen

Kopie

- sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch



## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Fragen

#### Frage 1

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen: Heute ist der Bund Eigentümer einer Bank mit Bankenlizenz und allen damit verbundenen Pflichten und regulatorischen Vorgaben. Gleichzeitig ist dieser Bank mit dem Kredit- und Hypothekerverbot der Zugang zu einem wichtigen Kerngeschäft der anderen Retailbanken verwehrt. Dieses Konstrukt ist aus Sicht der Aargauer Regierung nicht zukunftsfähig, nachdem die anderen der PostFinance AG zur Verfügung stehenden Anlagemöglichkeiten keine Erträge mehr bringen, die eine angemessene Zinsdifferenz sicherstellen. Zudem haben heute faktisch alle grossen Banken für ihr nationales Geschäft eine explizite oder implizite Staatsgarantie. In der Konsequenz erachtet es der Regierungsrat des Kantons Aargau als grundsätzlich angemessen, das Kredit- und Hypothekerverbot für die PostFinance AG aufzuheben. Es ist jedoch zweifelhaft, ob diese Massnahme ausreicht, um die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags nachhaltig zu sichern. Die Grundversorgung und ihre Finanzierung sind deshalb ebenfalls zu diskutieren und vor der Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots entsprechende Vorschläge zu machen.

#### Frage 2

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen: Dem Finanzsektor kommt eine grosse Bedeutung beim Erreichen der Klimaziele zu (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. c Klimaübereinkommen von Paris). Zudem ist die Reduktion von Klimarisiken für Finanzunternehmen geschäftlich sinnvoll. Deshalb sind gewisse Leitlinien denkbar. Diese Leitlinien dürfen jedoch nicht im Widerspruch zur Förderung der finanziellen Stabilität der Schweizerischen Post AG stehen.

### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen: Der Regierungsrat des Kantons Aargau ist grundsätzlich einverstanden, dass die Schweizerische Post AG Aktien von der PostFinance AG verkauft, um die Eigenkapitalbasis der PostFinance AG gemäss regulatorischen Vorgaben zu stärken (Erhöhung des Aktienkapitals im Sinne von Ziffer 2.1 des erläuternden Berichts). Eine Aktienmehrheit muss jedoch auch langfristig beim Bund bleiben, um der engen Verflechtung zwischen der Schweizerischen Post AG und der PostFinance AG beziehungsweise Grundversorgung und wettbewerblichen Aktivitäten gerecht zu werden. Der Regierungsrat teilt weiter die Einschätzung, dass eine allfällige Teilprivatisierung nur nach einer Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots Aussicht auf einen angemessenen Erfolg hat. Wenn eine Teilprivatisierung keinen substantziellen Beitrag an die Erhöhung des Eigenkapitals leisten kann, ist darauf zu verzichten.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen: Eine Diskussion der langfristigen Eigentümerperspektiven scheint angesichts der kurzfristig offenen Fragen bezüglich Kredit- und Hypothekerverbot beziehungsweise Teilprivatisierung verfrüht. Die enge Verflechtung zwischen dem Mutterkonzern Schweizerische Post AG und der PostFinance AG beziehungsweise zwischen Grundversorgung und marktnahen Bereichen spricht eher gegen eine Vollprivatisierung.

### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese

Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen: Die PostFinance AG muss den regulatorischen Vorgaben nachkommen. Soweit möglich hat die Schweizerische Post AG die Mittel dafür selber zu erwirtschaften. Eine von der Schweizerischen Post AG marktgerecht vergütete Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin ist zu akzeptieren beziehungsweise im Sinne der Transparenz zu begrüssen.

#### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Verpflichtungskredit  Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen: Variante 2 schafft eine gesetzliche Basis und räumt dem Bund die nötige Flexibilität ein, denn das Darlehen aus Tresoreriemitteln ist nur zur Überbrückung der Zeitspanne vom Eintritt des Krisenfalls bis zur Bewilligung des Nachtragskredits angedacht.

*Hintergrund: Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz der PostFinance AG auf Anordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) der Schweizerischen Post AG – zuzunehmen der PostFinance AG – finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 Postgesetz [PG] in Verbindung mit Art. 28 Postverordnung [VPG]). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Schweizerische Post AG über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

#### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen: Im Kontakt mit der Bevölkerung ist festzustellen, dass ein direkter Zugang zu Post(-finanz)dienstleistungen in der Fläche für viele Menschen eine nach wie vor hohe praktische und symbolische Bedeutung hat. Dies unabhängig vom Ertrag, der sich mit diesen Dienstleistungen erzielen oder eben nicht erzielen lässt. Gleichzeitig geht der Bedarf für Dienstleistungen am Schalter mit der Digitalisierung zurück. Das Gesamtsystem von Grundversorgungsauftrag und Finanzierung ist deshalb vertieft zu prüfen (siehe auch Antwort zur Frage 1).

## **Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und  
Kommunikation UVEK  
Generalsekretariat GS-UVEK  
3003 Bern

22. September 2020

### **Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, hat mit Schreiben vom 5. Juni 2020 die Kantone zur Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) eingeladen. Wir nehmen dazu gerne Stellung.

Mit der Aufhebung von Artikel 3 Absatz 3 des Postorganisationsgesetzes soll PostFinance erlaubt werden, die ihr aus dem Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr zufließenden Kundengelder künftig auch auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt anzulegen.

Wir lehnen diese Vorlage ab. Der Eingriff in einen gut funktionierenden Hypothekarmarkt wäre unseres Erachtens zu stark. Die Schaffung einer Universalbank des Bundes ist nicht gerechtfertigt. Bei einer Reform der Post müssen vorrangig ihre Leistungen geprüft und erst anschliessend die Finanzierungsmodalitäten angepasst werden. Es ist Sache des Bundes, die aus der Grundversorgung entstehenden Kosten zu tragen.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Brigit Wyss  
Frau Landammann

Andreas Eng  
Staatsschreiber

Beilage: Fragenkatalog

## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Fragen

#### Frage 1

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nichteinverstanden  Bedingteinverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

#### Frage 2

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nichteinverstanden  Bedingteinverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Da wir Frage 1 ablehnen erübrigt sich eine Antwort.

#### Frage 3a

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nichteinverstanden  Bedingteinverstanden  Einverstanden

### Frage 3b

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Nichteinverstanden  Bedingteinverstanden Einverstanden

Bemerkungen:

Zuerst müssen die Leistungen geprüft und anschliessend die Finanzierungsmodalitäten festgelegt werden.

### Frage 4a

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nichteinverstanden  Bedingteinverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

### Frage 4b

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Verpflichtungskredit  Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen:

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post - zu Händen der PostFinance AG - finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i.V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

## Frage 5

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Bei einer Reform der Post müssen vorrangig die Leistungen geprüft und anschliessend die Finanzierungsmodalitäten angepasst werden. Es ist Sache des Bundes, die aus der Grundversorgung entstehenden Kosten zu tragen.



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und  
Forschung (WBF)  
Bundehaus Ost  
3003 Bern

**Dr. iur. Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 24. September 2020

## **Eidg. Vernehmlassung; Teilrevision des Postorganisationsgesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 unterbreitet das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG; SR 783.1) bis zum 25. September 2020 zur Vernehmlassung. Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

PostFinance kann im heutigen Niedrigzinsumfeld ohne neue, ertragsreiche Geschäftsfelder nicht überleben. Durch die PostFinance wird heute ein Grundversorgungsauftrag wahrgenommen, den es für eine funktionierende Wirtschaft auch in Zukunft brauchen wird. Durch die Tatsache, dass diese Leistungen weiter schwindende Erträge haben werden, ist der Bund als heutiger Eigner der Schweizerischen Post resp. der PostFinance gefordert, neue ertragsreiche Geschäftsfelder zu eröffnen. Dabei bietet der Kredit- und Hypothekerbereich eine Möglichkeit, welche der Regierungsrat unter Einschränkungen befürwortet. Diese Einschränkungen betreffen den Umstand, dass zu keinem Zeitpunkt eine Wettbewerbsverzerrung erfolgen darf und der Bund als Eigner der PostFinance Vorteile durch Risikominimierung verschafft.

Der Regierungsrat beantwortet den Fragekatalog wie folgt:

### Frage 1

*Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Bedingt einverstanden.

Bemerkungen: Die zusätzlichen Risiken im Hypothekengeschäft müssen von PostFinance eigenkapitalmässig unterlegt werden. Das bedeutet, dass weitere 150 Mio. Franken Eigenkapital für 5 Mrd. Franken Hypotheken eingebracht werden müssen. Zudem besteht eine Beschränkung beim maximalen Hypothekenumfang. Dieser darf maximal 50 Mrd. Franken in den nächsten 10 Jahren sein. Diese Beschränkung ergibt sich daraus, dass PostFinance nur Kundengelder, die ihr aus dem Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr zufließen,



auch auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt anlegen darf. Weiter wird PostFinance mit 50 Mrd. Franken Hypothekarvolumen nur halb so gross sein wie die Raiffeisenbanken oder die Zürcher Kantonalbank (beide ebenfalls systemrelevant). Somit ist es nicht offensichtlich, dass PostFinance unter diesen Umständen vergleichsweise rentabel betrieben werden kann, da nebst dem Notfallkapital auch die Grundversorgung finanziert werden muss.

### Frage 2

*Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Einverstanden.

Bemerkungen: Der Bankenmarkt bewegt sich in einem äusserst dynamischen Umfeld. Dabei sind die gesellschaftlichen Herausforderungen ein zentraler Treiber in der zukünftigen Entwicklung der Branche. Insbesondere die Umweltanliegen und der Klimaschutz gewinnen künftig noch stärker an Bedeutung und sind insbesondere die Grundlage für eine positive Reputation. Daraus abgeleitet ergibt sich zwangsläufig, dass vom Bund bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken Vorgaben zu machen sind, die im Einklang mit den Klimazielen des Bundes übereinstimmen.

### Frage 3a

*Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50 % plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Einverstanden.

Bemerkungen: Aufgrund der Tatsache, dass durch den Eintritt in das Geschäft der Kredit- und Hypothekvergabe die Bankenrisiken steigen und somit die Eigenmittelhinterlegung im Gleichschritt erhöht werden muss, ist offensichtlich, dass das Eigenkapital nachhaltig erhöht werden muss. Erfolgen kann dies nur, wenn der Bund zusätzliche Eigenmittel einbringt, was aus Sicht des Regierungsrates nicht erfolgen darf, oder aber die Eigenmittel von privaten Investoren eingebracht werden.

### Frage 3b

*Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zurzeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*



Bedingt einverstanden.

Bemerkungen: Die Privatisierung von PostFinance ist richtig und anzustreben unter der Prämisse, dass der Bund die Hälfte plus 1 Aktie hält. Eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance ist jedoch abzulehnen, da PostFinance auch künftig einen Grundversorgungsauftrag zu erfüllen hat. Eine vollständige Privatisierung würde zwangsläufig zu Einschränkungen beim Service Public führen.

### Frage 4a

*Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Nicht einverstanden.

Bemerkungen: Der Eintritt in das Kredit- und Hypothekengeschäft verlangt zur Risikoabsicherung eine vom Regulator vorgeschriebene höhere Eigenkapitalquote. Die dazu notwendige Kapitalzusicherung darf jedoch nicht durch den Bund erfolgen, da damit eine direkte Wettbewerbsverzerrung gegenüber den privaten Banken vorliegt. Der Eintritt kann nur unter den üblichen, privatwirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen erfolgen. Dies bedeutet, dass zur Steigerung der Eigenmittel diese nur auf dem freien Markt beschafft werden dürfen durch z.B. eine Erhöhung des Aktienkapitals und den Verkauf von Aktien durch den Bund. Mit einer Kapitalzusicherung durch den Bund wird so direkt das künftige Kredit- und Hypothekervolumen bestimmt. Der Bund nimmt direkt Einfluss auf den Wettbewerb resp. dessen Verzerrung.

### Frage 4b

*Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie? Verpflichtungskredit oder Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG?*

Aufgrund der negativen Antwort zur Frage 4a wird auf die Beantwortung dieser Frage verzichtet.

### Frage 5

*Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

Einverstanden.



Bemerkungen: Die PostFinance erbringt einen Grundversorgungsauftrag, welcher auch in Zukunft erbracht werden muss. Da in diesem Geschäftsfeld die Erträge weiter schrumpfen, müssen neue strategische Geschäftsfelder eröffnet werden. Eine Erweiterung der Geschäftstätigkeiten darf jedoch zu keinem Zeitpunkt zu einer wettbewerbsverzerrenden Situation führen. Somit ist es naheliegend, dass zur Optimierung des Grundversorgungsauftrages eine Ertragssteigerung notwendig ist. Dabei spielt gerade auch die fortschreitende Digitalisierung eine zentrale Rolle und muss aus naheliegenden Gründen vorangetrieben werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber

Kopie intern an: DBV



Genève, le 23 septembre 2020

## Le Conseil d'Etat

4703-2020

Département fédéral de  
l'environnement, des transports, de  
l'énergie et de la communication  
(DETEC)  
Madame Simonetta Sommaruga  
Présidente de la Confédération  
Palais fédéral Nord  
3003 Berne

### **Concerne : Consultation relative à la révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP)**

Madame la Présidente de la Confédération,

Votre courrier du 5 juin 2020 concernant la révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) nous est bien parvenu et nous vous remercions d'avoir sollicité l'avis de notre Conseil.

Pour mémoire, PostFinance SA a pour tâche de mettre en œuvre le mandat de service universel lié au trafic des paiements. La révision vise à lever l'interdiction faite à PostFinance SA, filiale de La Poste Suisse SA (la Poste), d'octroyer des crédits et des prêts hypothécaires (LOP art. 3 al. 3).

Notre Conseil estime qu'il n'est pas souhaitable que la Poste, entreprise publique, développe de nouvelles prestations faisant concurrence à l'économie privée. En effet, la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des prêts hypothécaires à des tiers entraînerait la création d'un nouvel acteur national sur un marché déjà fortement concurrentiel. De surcroît, le large réseau d'offices postaux dédié au déploiement du service universel procurerait à PostFinance SA un avantage prépondérant par rapport aux acteurs actuels. En outre, les instituts bancaires à ancrage régional seraient mis à mal par la venue d'un nouveau concurrent.

Par ailleurs, notre Conseil estime que le financement croisé des prestations liées au service universel par le biais des bénéfices engendrés par les nouvelles activités de PostFinance SA n'est pas une stratégie viable à long terme. Nous estimons indispensable d'ouvrir le débat politique sur le mandat de service universel de la Poste, ainsi que sur les modalités de son financement.

Finalement, à l'instar de la Confédération, notre Conseil n'est pas opposé à l'ouverture du capital de PostFinance SA, conformément aux dispositions légales (art. 14, al. 2, LOP) qui prévoient notamment que la Poste doit détenir la majorité des voix et des actions. L'Etat conserverait le contrôle des services de paiement relevant du service universel tout en transférant à des tiers une partie du risque d'entreprise et du risque de responsabilité lié à la législation "*too big to fail*".

Vous trouverez encore en annexe les réponses au questionnaire lié à la consultation.

En vous réitérant nos remerciements pour votre consultation, nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la Confédération, à l'assurance de notre haute considération.

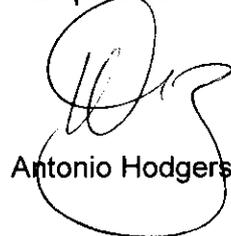
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Antonio Hodgers



## **Projet de consultation relatif à la révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP)**

### **Questions**

#### **Question 1**

Le projet prévoit la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques pour PostFinance SA. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Pas d'accord

Remarques :

Il n'est pas souhaitable que la Poste, entreprise publique, développe de nouvelles prestations faisant concurrence à l'économie privée. En effet, la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des prêts hypothécaires à des tiers entraînerait la création d'un nouvel acteur d'importance sur un marché déjà fortement concurrentiel. De surcroît, le large réseau d'offices postaux dédié au déploiement du service universel, procurerait à PostFinance SA un avantage prépondérant par rapport aux acteurs actuels. Les acteurs bancaires à ancrage régional seraient mis à mal.

Par ailleurs, le financement croisé du service universel par des prestations commerciales n'est pas une stratégie viable sur le long terme.

#### **Question 2**

Le projet prévoit que le Conseil fédéral puisse, dans le cadre du pilotage stratégique de la Poste (gouvernement d'entreprise), définir des lignes directrices obligeant PostFinance SA à tenir compte des objectifs climatiques de la Confédération en matière d'octroi de crédits et d'hypothèques. Quelle est votre position sur cette mesure ?

D'accord

Remarques :

Bien que l'Etat de Genève soit opposé à la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des prêts hypothécaires, il est néanmoins favorable à ce que le Conseil fédéral puisse, dans le cadre du pilotage stratégique de la Poste, définir des lignes directrices obligeant PostFinance SA à tenir compte des objectifs climatiques de la Confédération.

#### **Question 3a**

Dans le cadre de la consultation, le Conseil fédéral propose d'autres mesures qui ne font pas l'objet du projet, mais qui lui sont étroitement liées.

L'une de ces mesures consiste à réduire la participation détenue par La Poste Suisse SA dans PostFinance SA aux 50 % plus une action prescrits par la loi (privatisation partielle ; art. 14, al. 2, LOP). Le Conseil fédéral estime que la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques (art. 3, al. 3, LOP) est nécessaire pour que la privatisation partielle soit réussie. Le calendrier concret de la privatisation partielle doit être adapté à la gestion des affaires ainsi qu'aux opportunités sur le marché et faire l'objet d'une étroite concertation entre le conseil d'administration de La Poste Suisse et le Conseil fédéral. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Partiellement d'accord

Remarques :

L'Etat de Genève n'est pas opposé à l'ouverture du capital de Postfinance SA (privatisation partielle). Il est cependant opposé à l'ouverture du capital en vue du financement d'une activité nouvelle qui n'est pas liée au service universel. L'Etat de Genève soutient que la privatisation partielle doit se faire en étroite concertation avec le Conseil fédéral.

### **Question 3b**

Selon le Conseil fédéral, la privatisation majoritaire ou complète de PostFinance SA n'est pas une priorité en ce moment. Une telle démarche nécessiterait l'abrogation de l'art. 14, al. 2, LOP et ne serait pas compatible avec les règlements existants de la Poste et de PostFinance concernant les mandats de service universel, en particulier dans le domaine des services de paiement. Toutefois, le Conseil fédéral considère que transférer le contrôle de la majorité des voix et des actions de la Poste à PostFinance SA est une solution à plus long terme. Quelle est votre position à ce sujet ?

Pas d'accord

Remarques :

En terme de gouvernance, il est plus simple d'avoir une seule entité en charge et responsable de la réalisation du mandat du service universel.

### **Question 4a**

Une autre mesure proposée dans le cadre de la consultation est l'octroi d'une garantie de capitalisation de la Confédération suisse en tant que propriétaire et garante des mandats de service universel de La Poste Suisse SA, dans le but de combler la faille qui se dessine dans la constitution des fonds propres réglementaires de PostFinance SA (notamment le capital d'urgence). Cette mesure vient compléter d'autres mesures. Elle est limitée dans sa portée et sa durée et doit être indemnisée conformément au marché. Elle sera levée dès que les exigences en matière de fonds propres seront satisfaites d'une autre manière, au plus tard au moment de la privatisation partielle de PostFinance SA. Quelle est votre position sur cette mesure ?

D'accord

Remarques :

Dans la mesure où, selon l'évaluation de la FINMA, les fonds propres de PostFinance SA présentent un découvert de 3 milliards de francs pour remplir les exigences "gone concern", l'Etat de Genève est favorable à l'octroi d'une garantie de capitalisation de la Confédération afin de combler le découvert qui se dessine dans la constitution des fonds propres

réglementaires de PostFinance SA.

#### **Question 4b**

Si vous êtes favorable à une garantie de capitalisation, pour quelle méthode opteriez-vous ?

Création d'une base légale explicite dans la LOP

Remarques :

La création d'une base légale explicite dans la LOP permet de de définir précisément les conditions et surtout permet au débat démocratique d'avoir lieu.

En fonction de l'urgence, le crédit d'engagement pourrait cependant être la seule possibilité.

*Contexte*

*Dans le cadre de la garantie de capitalisation, la Confédération suisse mettrait, en cas d'insolvabilité imminente de PostFinance et à la demande de la FINMA, des moyens financiers à la disposition de la Poste (à l'intention de PostFinance SA). Dans une première variante, ces moyens peuvent être mis à disposition via un crédit d'engagement ; les fonds sont alors débloqués grâce à un crédit supplémentaire urgent en cas de crise. La base légale correspondante existe déjà (art. 12 LPO en relation avec l'art. 28 OPO). Dans une deuxième variante, les moyens financiers sont alloués sous la forme d'un prêt à la Poste provenant des fonds de trésorerie de la Confédération (prêt de trésorerie). La base légale correspondante n'existe pas et devrait être créée.*

#### **Question 5**

Malgré l'amélioration des perspectives économiques de PostFinance résultant de l'abrogation de l'art. 3, al. 3, LOP, la stabilité financière de La Poste Suisse et la fourniture rentable du service universel comprenant des prestations postales et des services de paiement ne sont pas garanties à long terme. Afin d'établir une base durable pour l'avenir de La Poste Suisse, le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de procéder à un examen approfondi du développement du service universel dans le contexte de la numérisation croissante. Quel est votre position à ce sujet ?

D'accord

Remarques :



2020.04583

**P.P.** CH-1951  
Sion

**A**

Poste CH SA

Madame  
Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale  
Cheffe du DETEC  
Palais fédéral Nord  
Kochergasse 10  
3003 Berne



Date 21 octobre 2020

### Révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) - Consultation

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais a pris connaissance avec intérêt du projet de révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) et vous prie d'excuser sa prise de position tardive.

Notre autorité comprend les enjeux qui ont conduit les réflexions du Conseil fédéral. Elle estime cependant indispensable que l'avenir du service universel donne lieu à un débat nourri, à la lumière de l'ensemble des défis actuels et futurs de la Poste, notamment en lien avec la transformation des comportements des clients et la numérisation croissante.

Rejoignant la position de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), le Conseil d'Etat du canton du Valais n'est pas favorable à la révision de la loi sur l'organisation de la Poste, objet de la présente consultation.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'expression de notre considération distinguée.

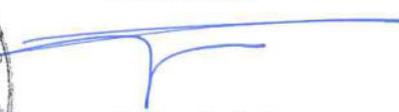
Au nom du Conseil d'Etat

Le président

  
Christophe Darbellay



Le chancelier

  
Philipp Spörri

Copie à [sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)



Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Bern, 25. September 2020

### **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrter Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Die SP Schweiz befürwortet unter klaren Bedingungen und Vorbehalten (siehe weiter unten) die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für die Post-Finance AG. Insbesondere stimmen wir ausdrücklich einer Kapitalisierungszusicherung durch die Schweizerischen Eidgenossenschaft an die Schweizerische Post AG zu. Damit kann die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel der PostFinance AG (gone concern-Kapitalbedarf) nicht nur vorübergehend geschlossen werden. Denn diese Massnahme kann, muss aber in unseren Augen nicht zeitlich limitiert werden. Sie ist in jedem Fall marktgerecht abzugelten. Die SP bevorzugt dabei eine Bereitstellung der nötigen Mittel in Form eines Verpflichtungskredits, mit dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist vorhanden. Eine Teilprivatisierung ist auch unter diesen Umständen weder nötig oder geboten; die SP Schweiz lehnt denn auch weiterhin eine Teilprivatisierung konsequent ab<sup>1</sup>.

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Theaterplatz 4  
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

---

<sup>1</sup> Die SP Schweiz hat ihre diesbezügliche Position mehrfach bekräftigt. Z.B. hier: <https://www.sp-ps.ch/de/publikationen/medienmitteilungen/keine-teilprivatisierung-postfinance-soll-zu-100-prozent> Die SP wehrt sich gegen die Privatisierungsbestrebungen und verlangt, dass die PostFinance auch künftig zu 100 Prozent eine Posttochter bleibt. Die PostFinance soll Hypothekengeschäfte anbieten können mit dem Ziel der KMU-Förderung

Was die vorgeschlagene Neuerung in Art. 7 Abs. 1bis angeht, die dem Bundesrat die Möglichkeit einräumt, im Rahmen der Eignerstrategie der PostFinance Vorgaben zu machen, um bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen, sind wir grundsätzlich mit der Stossrichtung einverstanden. Die Bestimmung geht uns allerdings zu wenig weit, weshalb wir unsere befürwortende Haltung unter Vorbehalt stellen. Wir schlagen vielmehr vor, die PostFinance noch deutlicher in Richtung einer «Schweizer Klimabank» weiter zu entwickeln (siehe weiter unten).

### **Gerade in Krisenzeiten entscheidend**

PostFinance wird heute mit 4,4 Millionen Konten, einer Bilanzsumme von 125 Milliarden Franken (fast zu 90% Kundengelder) und 2,7 Millionen Kundinnen und Kunden von den Regulierungsbehörden (FINMA und Nationalbank) als Universalbank eingestuft und mit entsprechenden too big to fail-Anforderungen belegt. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb dem Finanzinstitut der Zugang zum Kredit- und Hypothekemarkt weiterhin verwehrt werden sollte. Eine Gleichstellung gegenüber den anderen Banken, namentlich den Kantonalbanken (die zudem grossmehrheitlich über eine Staatsgarantie verfügen), drängt sich auf. Es ist nicht nachzuvollziehen, wie man der PostFinance einerseits Auflagen machen kann, andererseits aber die Geschäftsmöglichkeiten zur Erfüllung der Auflagen verwehren will. Die Öffnung des Kredit- und Hypothekemarktes liegt im öffentlichen Interesse und ist insbesondere durch die umfangmässige Limitierung als verhältnismässig zu beurteilen.

In der Corona-Krise hat sich die PostFinance als äusserst effizient und systemrelevant erwiesen: So hat die Bank 15'000 Bürgschaftskredite vergeben im Umfang von 819 Millionen Franken. Die durchschnittliche Höhe der Kredite lag bei 50'000 Franken, was als Ausdruck der grossen Kundenbasis an kleinen Unternehmen und der besonderen Kundennähe der PostFinance zu werten ist. Die Bank erfüllt hier eindeutig ein Marktbedürfnis. Die SP Schweiz hat bereits im Juli 2018 ihre Forderung bekräftigt, dass die PostFinance gerade auch für «Krisenzeiten» gestärkt und gerade als Garantin des Zahlungsverkehrs geschützt werden sollte.<sup>2</sup>

---

und der Schaffung von günstigen Finanzierungsbedingungen für die «kleinen» Kundinnen und Kunden. «Diese würden von einer neuen verlässlichen Anbieterin profitieren», glaubt Thomas Hardegger. Eine starke PostFinance ist auch wichtig, um gute Arbeitsplätze zu sichern sowie andere Geschäftsbereiche der Post – wie etwa das Poststellennetz – finanzieren zu können. «Es gibt aber keinen sachlichen Grund, das Hypothekengeschäft mit einer Privatisierung zu verknüpfen.»

<sup>2</sup> <https://www.sp-ps.ch/de/publikationen/medienkonferenzen/fur-einen-starken-service-public-zum-wohle-aller>

**PostFinance als Garantin des Zahlungsverkehrs:** Der Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr sollte weiterhin garantiert sein, gerade auch für Krisenzeiten. PostFinance soll als 100%ige Posttochter auf limitierter Basis Hypothekengeschäfte anbieten können mit dem Ziel der KMU-Förderung und der Schaffung von günstigen Finanzierungsbedingungen für die

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots der PostFinance - und damit der Post - nicht erlauben wird, die Finanzierungsbedürfnisse (bzw. -Auflagen) aus eigener Kraft zu decken. Die PostFinance sieht sich hier in der gleichen Situation wie die übrigen Geschäftsbanken, die in einem historisch tiefen Zinsumfeld um ihre Margen kämpfen. Bei der PostFinance brechen die Zinserträge seit Einführung der Negativzinsen Jahr für Jahr im dreistelligen Millionenbereich weg: 2019 sanken die Zins -und Dividendenenerträge der PostFinance um 165 Millionen Franken. Gleichzeitig laufen jährlich Kapitalmarktanlagen im Wert von rund 10 Milliarden Franken aus, welche derzeit vorwiegend noch positiv verzinst sind. Das Zinsdifferenzgeschäft wird also weiter erodieren. Das lässt sich auch mit der Öffnung des Hypothekargeschäfts nicht kompensieren (sonst wären ja nicht alle Banken unter Druck). Vielmehr wird auch der Einstieg in das stark umkämpfte und gesättigte Hypothekargeschäft nicht die erhoffte Entspannung bringen: Denn erstens wird die PostFinance nur mit kleinen Schritten in den Markt einsteigen können. Das Unternehmen rechnet damit, während 10 Jahren mit maximal 5 Milliarden Franken pro Jahr eine Marktposition von rund 5 Prozent oder 50 Milliarden Franken zu erreichen (im langfristigen Endzustand von 2030, bei einem Schweizer Hypothekarmarkt von rund 1000 Mrd. Fr.). Und auch dieses Ziel wird als ambitioniert bezeichnet. In Branchenkreisen hingegen geht man davon aus, dass PostFinance mittel- bis langfristig, um überhaupt einen gewissen Eigenfinanzierungsgrad zu erreichen, einen doppelt so hohen Anteil von mindestens 10 Prozent des Schweizerischen Hypothekarmarktes erobern müsste. Das würde allerdings den Margendruck verstärken und zu einer weiteren Vermögensinflation führen (mit entsprechenden Risiken, sprich Kapitalerfordernissen) auf einem Hypothekarmarkt, der bereits heute durch «bankenfremde» Anbieter, wie Versicherungen und Pensionskassen, stark umkämpft ist. Wir befürworten deshalb die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots für die PostFinance, fordern aber gleichzeitig eine Neuausrichtung und Umwandlung des Finanzinstituts in eine Klimabank (siehe weiter unten).

### **Mehrere Zielkonflikte**

Gerade auch vor diesem Hintergrund macht eine Teilprivatisierung von PostFinance keinen Sinn. Erstens sind die Gewinnaussichten für potenzielle Investoren gering. Die Bank ist schlicht unattraktiv – falls investiert würde, dann wohl in erster Linie aus strategischen Gründen; weil man allenfalls auf eine Vollprivatisierung spekuliert (entsprechend besorgt haben wir zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat die Abgabe der

---

Kundinnen und Kunden. Die Gewinnerosion bei PostFinance muss aufgefangen werden. Es braucht den gezielten Aufbau neuer Geschäftsfelder und Anpassungen an das veränderte Verhalten der Kundinnen und Kunden.

Kontrollmehrheit der Post an der PostFinance AG als eine «längerfristige Option» betrachtet.) Zweitens hiesse eine Teilprivatisierung, dass selbst von den knappen Gewinnen die Hälfte als Dividende an die Privatanleger ausbezahlt werden müsste, was den Aufbau von Eigenmitteln erst recht in Frage stellt. Als Begleiterscheinung dürfte der Einzug eines Shareholder Value-Denken zu erwarten sein mit entsprechendem Druck auf einen Abbau des Service Public. Solch gemischte Konstrukte von Anlegerinteressen und Interessen der öffentlichen Hand (PPP) haben sich nicht bewährt; wir lehnen sie deshalb ab. Die vom Bundesrat vorgesehene (befristete) Kapitalisierungszusicherung an PostFinance, um die regulatorischen Kapitalanforderungen zu erfüllen, müsste also im ungünstigsten Fall ohnehin (trotz Teilprivatisierung) noch lange aufrechterhalten werden. Das führte aber dazu, dass die Risiken bei der Eidgenossenschaft bleiben, die Gewinne aber mit den Privatinvestoren geteilt werden müssten. Zurecht wird übrigens in den einschlägigen Publikationen bereits vorgerechnet, dass der Bund selbst bei einem Verkauf von PostFinance (Vollprivatisierung) keinen grossen Erlös erzielen dürfte. Im Moment gebe es angesichts der Negativzinssituation und der damit zusammenhängenden Geldschwemme für das Angebot von 4,7 Millionen Spar- und Transaktionskonten kaum seriöse Kaufinteressenten.

Der Bund hofft mit einer Teilprivatisierung auch «einen Teil der Unternehmens- und der Haftungsrisiken im Zusammenhang mit der Too big to fail-Gesetzgebung auf Dritte übertragen zu können» und damit die eigenen Beteiligungsrisiken zu reduzieren. Das halten wir für illusorisch. Zumal der Bund in Art. 7 Abs. 1bis beantragt, im Rahmen der Eignerstrategie der PostFinance Vorgaben machen zu können, um bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. In unseren Augen enthält diese «Strategie» gleich mehrere Zielkonflikte. Umweltorganisationen fordern denn auch bereits mehr Konsequenz vom Bundesrat und verbindlichere Zielvorgaben. PostFinance müsse mindestens 80% (mittelfristig 100%) der Anlagen in klimafreundliche Finanzierungen stecken. Das aber würde die beabsichtigte wirtschaftliche Verbesserung von PostFinance und auch die angestrebte Reduktion der Beteiligungsrisiken kaum befördern. Diese Zielkonflikte müssen daher in der Botschaft ausgeräumt werden. Wir beantragen daher, die Botschaft in diesem Sinne weiterzuentwickeln.

## **Neuer Grundauftrag**

Die SP Schweiz hat bereits vor einem Jahr eine zukunftsfähigere und kohärentere Strategie für PostFinance vorgeschlagen und die Forderung nach einer Umwandlung des Finanzinstituts in eine Klimabank aufgestellt<sup>3</sup>. Der Bank soll ein neuer (weiterer) Grundauftrag zugewiesen

---

<sup>3</sup> <https://www.sp-ps.ch/de/publikationen/espress/postfinance-muss-klimabank-werden>

werden und damit eine neue Raison d'être. Dabei soll folgender Grundsatz gelten:

*Wenn ein Staatsbetrieb neue Aufgaben übernimmt, müssen diese neuen Geschäftsfelder dem Gemeinwohl dienen. Darum darf das Hypothekengeschäft nicht ohne klare unternehmerische Ausrichtung auf ein Gemeinwohl-Ziel gewährt werden. Denn einen zusätzlichen, gewinnmaximierenden Banken-Riesen braucht unser Land nicht. Statt dieser Wettbewerb-um-jeden-Preis-Logik zu folgen, sollten sich die Postverantwortlichen stärker auf die Herausforderungen des Gemeinwesens konzentrieren. Die Klimafrage bietet genug Investitions- und Kreditmöglichkeiten.<sup>4</sup>*

Dass es einen Bedarf für eine Klimabank gibt (und damit ein gewisses Marktversagen anerkannt werden muss), steht in unseren Augen ausser Frage. Sowohl bei Krediten für ökologische Sanierungen, aber auch bei neuen ökologischen Geschäftsmodellen (z.B. der Fall einer Firma, die aus Abwasser Energie gewinnen möchte) beklagen Marktteilnehmer ein ungenügendes Finanzierungs-Angebot. Uns schwebt ein Modell vor, bei welchem PostFinance die Möglichkeit hätte, sowohl ihre Liquidität (Spargelder) abzubauen und als systemrelevante Bank mit Schwerpunkt Zahlungsverkehr zu fungieren, als auch als Förderbank aufzutreten, die mit Bürgschaften den Geschäftsbanken für nachhaltige Kredite einen Risikotransfer anbieten könnte. Allenfalls liesse sich dieses Konzept einer Klimabank in Kombination mit so genannten Klimaagenturen weiterentwickeln, gemäss dem von Basil Oberholzer entwickelten Modell.<sup>5</sup>

Für eine gesetzliche Umsetzung schlagen wir folgende Änderungen vor:

POG Art. 3 Abs 3

*3 Bei der Gewährung von Finanzierungen nach Art. 3 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4bis sind Kreditinstitute oder andere Finanzierungsinstitutionen einzuschalten. Der Bundesrat legt für Finanzierungen, die unmittelbar gewährt werden können, einen Maximalwert fest.*

Der erste Satzteil weist darauf hin, dass mit anderen Banken kooperiert werden muss (Hausbankprinzip oder Konsortialkredit). Daneben soll die PostFinance aber bis zu einem Maximalwert jederzeit selber Kredite gewähren können. Dieser Maximalwert könnte aktuell z.B. mit 50 Mio. Fr. festgelegt werden (Retailkunden mit Investments im Privatvermögen oder KMU).

---

<sup>4</sup> <https://www.sp-ps.ch/de/publikationen/espress/postfinance-muss-klimabank-werden>

<sup>5</sup> [http://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2020/03/Klimabank\\_Oberholzer.pdf](http://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2020/03/Klimabank_Oberholzer.pdf), siehe auch [Die Service-public-Revolution. Corona, Klima, Kapitalismus - eine Antwort auf die Krisen unserer Zeit](#), Seiten 125 ff.

POG Art. 7 Abs 1bis

*1bis Er sieht in der Eignerstrategie vor, dass ein bestimmter Anteil der Kredite und Hypotheken nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4bis für Projekte zu vergeben ist, welche in Übereinstimmung mit den international eingegangenen Verpflichtungen des Bundes sind, Treibhausgasemissionen zu vermindern.*

*1ter Für diese Finanzierungen nach Artikel 7 Abs 1bis kann der Bund Bürgschaften gewähren und einen Teil des Verlustrisikos bis maximal 65% übernehmen.*

Als positive Ergänzung (Alleinstellung) zur Einschränkung in der Kreditvergabe gemäss Art. 3 Abs 3 soll die PostFinance sich auf «Klimaschutz-Kredite» spezialisieren können. Um diese Klimaschutz-Kredite zu ermöglichen, kann sie Bundesbürgschaften beanspruchen. Das gibt ihr eine berechtigte Gemeinwohl-Position «Klimaschutz» in einem Bereich, in dem Marktversagen herrscht. Im Rahmen von Konsortialkrediten können die Geschäftsbanken nur von diesen Bürgschaften mitprofitieren, wenn sie sich mit der PostFinance zusammentun. Die PostFinance muss andererseits ihr Bürgschaftsprivileg mit den Konsortialpartnern teilen, wenn der Kredit grösser als 50 Mio. Fr. ist.

### **Eine Bank zur Klimaschutzfinanzierung**

Die hier gemachten Vorschläge erfordern weitere Überlegungen und Vertiefungen. Die Klimafrage bietet aber jedenfalls genügend Investitions- und Kreditmöglichkeiten, um die Realisation einer Klimabank in Angriff zu nehmen. In Zusammenarbeit mit öffentlichen Programmen kann genau dafür mit Programmen und spezifischen Kreditangeboten der richtige Finanzierungsmix für mehr Klimaschutzinvestitionen für Private und Unternehmen geschaffen werden. Auch Städte, Gemeinden und Kantone, die unser Elektrizitätssystem aufgebaut haben, können die Finanzierungsherausforderung der Energiewende nicht allein meistern. Der Bund und seine Klimabank könnten in Kooperation mit den Geschäftsbanken der substanzielle Partner werden. Die Kreditvergabe würde dabei ergänzend – wie bei der in Deutschland sehr erfolgreichen KfW-Bankengruppe – auch nach dem Subsidiaritätsprinzip erfolgen. Die Kunden treten dabei nicht nur mit der Klimabank direkt in Kontakt, sondern auch über ihre Hausbank. Diese prüft den Antrag und leitet ihn zur Klimabank durch.

So würde aus dem Sorgenkind PostFinance eine zukunftsfähige Bank. Was die Schweiz und Europa brauchen, sind staatseigene Banken, die sich voll und ganz der Klimaschutzfinanzierung verschreiben. Auch der französische Staatspräsident hat dies gefordert. In der Klimaschutzherausforderung muss die Finanzindustrie eine viel grössere Verantwortung übernehmen und die Geschäftsfokussierung auf Klimaschutz, Energieeffizienz und Erneuerbare Energien vorantreiben. Das ist denn auch für

PostFinance die entscheidende Frage: Wie kann eine staatseigene Bank ihre Geschäftsfelder so verbindlich festlegen, dass die grösste Herausforderung des Staates und des Gemeinwesens unterstützt werden? Sicher nicht indem man beginnt, Kredite für Null-acht-Fünfzehn-Immobilien und somit mehr vom Gleichen anzubieten. In der schweizerischen Bankenlandschaft soll PostFinance mit ihrem Fokus auf nationale und internationale Klimaschutzinvestments diese Vorreiterrolle einnehmen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat  
Präsident



Luciano Ferrari  
Leiter Politische Abteilung



## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Fragen

#### Frage 1

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Bedingt einverstanden

#### Bemerkungen:

Die SP Schweiz befürwortet unter klaren Bedingungen und Vorbehalten die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für die Post-Finance AG. Es ist nicht nachzuvollziehen, wie man der PostFinance einerseits too big to fail-Auflagen machen kann, andererseits aber die Geschäftsmöglichkeiten zur Erfüllung der Auflagen verwehren will. Allerdings darf der Zugang zum Hypothekengeschäft nicht ohne klare unternehmerische Ausrichtung auf ein Gemeinwohl-Ziel gewährt werden. Wir befürworten deshalb die Aufhebung des Kredit- und Hypothekerverbots für die PostFinance, fordern aber gleichzeitig eine Neuausrichtung und Umwandlung des Finanzinstituts in eine Klimabank (siehe weiter unten).

#### Frage 2

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden

#### Bemerkungen:

Wir sind grundsätzlich mit der Stossrichtung dieser Massnahme einverstanden. Die Bestimmung geht uns allerdings zu wenig weit. Wir schlagen vielmehr vor, PostFinance noch deutlicher in Richtung einer «Schweizer Klimabank» weiter zu entwickeln. Uns schwebt ein Modell vor, bei welchem PostFinance die Möglichkeit hätte, sowohl ihre Liquidität (Spargelder) abzubauen und als systemrelevante Bank mit Schwerpunkt Zahlungsverkehr zu fungieren, als auch als Förderbank aufzutreten, die mit Bürgschaften den Geschäftsbanken für nachhaltige Kredite einen Risikotransfer anbieten könnte. Allenfalls liesse sich dieses Konzept einer Klimabank in Kombination mit so genannten Klimaagenturen weiterentwickeln. Die für PostFinance entscheidende Frage lautet: Wie kann eine staatseigene Bank ihre Geschäftsfelder so verbindlich festlegen, dass die grösste Herausforderung des Staates und des Gemeinwesens unterstützt werden? Sicher nicht indem man beginnt, Kredite für Null-acht-Fünfzehn-Immobilien und somit mehr vom Gleichen anzubieten. In der schweizerischen Bankenlandschaft soll PostFinance vielmehr mit ihrem Fokus auf nationale und internationale Klimaschutzinvestments eine Vorreiterrolle einnehmen.

### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Eine Teilprivatisierung ist weder nötig oder geboten; die SP Schweiz lehnt eine Teilprivatisierung weiterhin konsequent ab. Erstens sind die Gewinnaussichten für potenzielle Investoren gering. Die Bank ist schlicht unattraktiv – falls investiert würde, dann wohl in erster Linie aus strategischen Gründen; weil man allenfalls auf eine Vollprivatisierung spekuliert (entsprechend besorgt haben wir zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an der PostFinance AG als eine «längerfristige Option» betrachtet.) Zweitens hiesse eine Teilprivatisierung, dass selbst von den knappen Gewinnen die Hälfte als Dividende an die Privatanleger ausbezahlt werden müsste, was den Aufbau von Eigenmitteln erst recht in Frage stellt. Als Begleiterscheinung dürfte der Einzug eines Shareholder Value-Denkens zu erwarten sein mit entsprechendem Druck auf einen Abbau des Service Public. Solch gemischte Konstrukte von Anlegerinteressen und Interessen der öffentlichen Hand (PPP) haben sich nicht bewährt; wir lehnen sie deshalb ab. Der Bund hofft mit einer Teilprivatisierung auch «einen Teil der Unternehmens- und der Haftungsrisiken im Zusammenhang mit der Too big to fail-Gesetzgebung auf Dritte übertragen zu können» und damit die eigenen Beteiligungsrisiken zu reduzieren. Das halten wir für illusorisch.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Siehe Antwort auf Frage 3a

### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und

Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden

Bemerkungen:

Wir stimmen ausdrücklich einer Kapitalisierungszusicherung durch die Schweizerischen Eidgenossenschaft an die Schweizerische Post AG zu. Damit kann die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel der PostFinance AG (gone concern-Kapitalbedarf) nicht nur vorübergehend geschlossen werden. Denn diese Massnahme kann, muss aber in unseren Augen nicht zeitlich limitiert werden. Sie ist in jedem Fall marktgerecht abzugelten.

#### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Verpflichtungskredit

Bemerkungen:

Die SP bevorzugt eine Bereitstellung der nötigen Mittel in Form eines Verpflichtungskredits, mit dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist vorhanden.

#### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Einverstanden

Bemerkungen:

Wir sind grundsätzlich einverstanden mit einer vertieften Diskussion über die Weiterentwicklung der Schweizerischen Post – gerade auch vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung. Wie wir aber auch in dieser Stellungnahme (PostFinance) betont haben, muss der leitende Gedanke bei dieser Diskussion sein, wie die Post noch besser und klarer auf ein Gemeinwohl-Ziel ausgerichtet werden kann. Wenn ein Staatsbetrieb neue Aufgaben übernehmen soll, müssen diese neuen Geschäftsfelder dem Gemeinwohl dienen. Dabei sind vor allem auch die Kantone in Bezug auf die Finanzierungsfragen stärker mit einzubeziehen. Sie sind ganz besonders an einer flächendeckenden Versorgung mit Post- und Bankdienstleistungen interessiert. Dies gilt übrigens auch bei der Weiterentwicklung von PostFinance zu einer Klimabank: Für die Kantone

ergäben sich klimapolitische Finanzierungsoptionen, wenn sie ihre Kantonalbanken zu konsortialem Handeln im Klimaschutzbereich beauftragen würden. Auch die Kantone könnten mit Bürgschaftsübernahmen oder anderen Risikominderungen die Grundidee der Förderbank vorantreiben.



T +41 31 326 66 04  
E urs.scheuss@gruene.ch

Eidgenössisches Departement  
für Umwelt, Verkehr, Energie  
und Kommunikation UVEK  
Generalsekretariat  
3003 Bern

per E-Mail an: [sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

24. September 2020

## Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die GRÜNEN für eine Stellungnahme Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

Die GRÜNEN stimmen der Öffnung des Kredit- und Hypothekarmarkt für die PostFinance grundsätzlich zu. Die Vorgaben bei der Kreditvergabe zu Gunsten der Klimaziele müssen aus Sicht der GRÜNEN jedoch zwingend sein und nicht nur als Kann-Formulierung verankert sein. Um die Hebelwirkung noch zu vergrössern, soll die Vorgabe aus Sicht der GRÜNEN zudem auf die Förderung klimaschonender Vorhaben und Projekte erweitert werden. Damit wird die PostFinance zu einer «Klimabank» für die Transition hin zu einer fossilfreien Wirtschaft. Die in der Vernehmlassungsvorlage zur Diskussion gestellte Teilprivatisierung der PostFinance lehnen die GRÜNEN dagegen klar ab.

Zu den gestellten Fragen nehmen die GRÜNEN wie folgt Stellung:

*Frage 1: Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Die GRÜNEN sind bedingt einverstanden. Aus Sicht der GRÜNEN soll die PostFinance von der Kredit- und Hypothekervergabe nicht weiter ausgeschlossen werden. Die Entwicklung auf dem Finanzmarkt führt dazu, dass die PostFinance durch das Verbot immer stärker benachteiligt wird. Zudem benachteiligt das Verbot die Post und ihre Kund\*innen gegenüber den Privatbanken und den Kantonalbanken. Die GRÜNEN fordern allerdings eine striktere Formulierung des Artikel 7, Absatz 1bis. (vgl. auch die folgende Antwort auf Frage 2).

*Frage 2: Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Die GRÜNEN sind sehr einverstanden damit, dass die Vergabe von Krediten und Hypotheken an die Klimaziele des Bundes geknüpft werden. Das Pariser Klimaabkommen und das neue CO<sub>2</sub>-Gesetz sehen vor, dass die Finanzströme in Einklang mit den Klimazielen in Einklang gebracht werden. Daher reicht eine Kann-Formulierung, wie im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagen nicht.

Um die Hebelwirkung noch zu vergrössern, soll die Vorgabe aus Sicht der GRÜNEN zudem auf die Förderung klimaschonender Vorhaben und Projekte erweitert werden. Damit wird die PostFinance zu einer «Klimabank» für die Transition hin zu einer fossilfreien Wirtschaft. Ausserdem soll die Vorgabe auf die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus erweitert werden. Die PostFinance soll hier Kredite zu günstigen Konditionen vergeben.

*Fragen 3a und 3b:*

*Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1Akte (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

*Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

Die GRÜNEN sind mit einer Teil-, mehrheitlichen oder vollständigen Privatisierung der PostFinance AG nicht einverstanden. Eine Privatisierung hat keinen inneren Zusammenhang mit der Frage der Aufhebung des Verbots der Kredit- und Hypothekervergabe. Die GRÜNEN sehen daher auch keine Notwendigkeit für eine Privatisierung. Zu Gunsten eines einmaligen Erlöses würde ein dauernder Beitrag der PostFinance AG an die Grundversorgung aufgegeben. Eine Privatisierung würde zudem Friktionen zwischen dem Bundeseigner und Privaten im Bereich der Renditefrage etc. schaffen.

*Frage 4a: Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Die GRÜNEN sind mit dem Vorschlag einverstanden. Eine Kapitalzusicherung ist wichtig, damit die PostFinance AG nicht Kundengelder abbauen muss. Es wäre widersinnig, wenn die PostFinance AG Kund\*innen durch hohe Gebühren verjagen müsste und diese ihre Guthaben zu privaten Banken wechseln. Zur Vorgehensweise der Kapitalzuweisung (Frage 4b) haben die GRÜNEN keine Bemerkung.

*Frage 5: Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

Die GRÜNEN teilen die Einschätzung, es braucht eine vertiefte Diskussion über die Grundversorgung. Die vorgeschlagene Aufhebung des Hypothekar- und Kreditvergabeverbots kann die finanzielle Situation der Post verbessern. Damit sind aber die Fragen der Finanzierung der Grundversorgung nicht beantwortet. Die GRÜNEN stehe für einen guten Service Public, zu der Postgrundversorgung gehört. Eine grundlegende Diskussion für eine langfristige Sicherung der Grundversorgung und der Aufgabe der Post ist unabdingbar. Es stellt sich für die GRÜNEN die Frage, inwiefern es zielführend ist, dass die Erträge der Finanzdienstleistungen den Zahlungsverkehr quersubventionieren müssen. Das ist ein Leistungsauftrag der erstens nicht zwingend von der PostFinance erbracht werden muss und der zweitens stärker durch Gebühren finanziert werden könnte.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, die Vorlage entsprechend anzupassen sowie Schritte in Richtung Privatisierung der PostFinance AG zu unterlassen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli  
Präsident



Urs Scheuss  
stv. Generalsekretär

Grünliberale Partei Schweiz  
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation  
Generalsekretariat  
3003 Bern

Per E-Mail an: [sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

23. September 2020

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: [schweiz@grunliberale.ch](mailto:schweiz@grunliberale.ch)

## **Stellungnahme der Grünliberalen zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG).

Unsere Stellungnahme können sie dem ausgefüllten Fragebogen auf den folgenden Seiten entnehmen.

Wir danken ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen ihnen die Unterzeichnenden sowie unsere zuständigen Fraktionsmitglieder, Nationalrätin Katja Christ und Nationalrätin Barbara Schaffner, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Grossen  
Parteipräsident



Ahmet Kut  
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion



## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Fragen

#### Frage 1

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  **Bedingt einverstanden** Einverstanden

Bemerkungen:

**Die Aufhebung des Kredit- und Hypothekerverbots setzt für die Grünliberalen die vollständige Privatisierung von Postfinance voraus.**

Für die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei staatlichen Unternehmen ist eine klare Trennung von privaten Leistungen und monopolartigen Staatsaufgaben gerade beim "Gemischtwarenladen" Post sinnvoll und zielführend. Im Jahr 2017 wurde so die Staatsgarantie der Postfinance abgeschafft. Die Beteiligung des Bundes an der Postfinance bleibt aber ein Risiko für die öffentliche Hand. Faktisch hat die Postfinance weiterhin eine "implizite Staatsgarantie". Damit wurde nur ein halber Schritt vollzogen. Eine wirtschaftspolitische Begründung für eine staatliche Beteiligung an der Postfinance gibt es nicht mehr: Im Kerngeschäft bewegt sich die Postfinance auf einem freien und funktionierenden Markt mit anderen (privaten) Finanzdienstleistern.

Die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots erweist sich damit als *Folge* der Privatisierung: Diese und alle anderen Sonderregelungen wären bei einer Privatisierung aufzuheben, damit im Wettbewerb mit anderen Banken gleich lange Spiesse bestehen (vgl. zum Ganzen 18.3161 Motion Bäumle Martin. Für einen fairen Wettbewerb unter Finanzdienstleistern. Postfinance privatisieren, Kredit- und Hypothekenverbot aufheben).

#### Frage 2

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden Bedingt einverstanden  **Einverstanden**

Bemerkungen:

In der Hauptsache fordern die Grünliberalen die Privatisierung der Postfinance und damit einhergehend die Aufhebung aller Sonderregelungen (vorne Frage 1). **Die Grünliberalen setzen sich im Rahmen des neuen CO2-Gesetzes und mit eigenen Vorstössen ganz grundsätzlich für nachhaltigere Finanzflüsse ein** (siehe etwa 20.3705 Motion Fischer Roland. Mehr Transparenz über die Klimaverträglichkeit des Schweizer Finanzplatzes). Diese neuen Regeln sollen für Postfinance gleich wie für jede andere Bank auch gelten.

Sollte jedoch entgegen der Forderung der Grünliberalen das Kredit- und Hypothekervergabeverbot aufgehoben werden, *ohne* dass Postfinance gleichzeitig privatisiert würde, wären aufgrund der Vorbildfunktion der bundeseigenen Unternehmen besonders ehrgeizige Klimaziele für Postfinance gerechtfertigt und nötig. Insofern begrüssen die Grünliberalen die vorgeschlagene Regelung, die jedoch **zu wenig weit** geht:

- Art. 7 Abs. 1bis VE-POG ist als Muss- und nicht als Kann-Bestimmung auszugestalten: Der Bundesrat ist zu verpflichten, im Rahmen der Eignerstrategie vorzusehen, dass ein Anteil der Kredite und Hypotheken für Projekte vergeben wird, welche die Treibhausgasemissionen vermindern.
- Weiter ist vorzusehen, dass keine Kredite und Hypotheken für klimaschädliche Projekte vergeben werden dürfen (z.B. Investitionen in fossile Energien).

### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

**Nicht einverstanden**     Bedingt einverstanden     Einverstanden

Bemerkungen:

Die Grünliberalen fordern eine **vollständige Privatisierung** von Postfinance und – als Folge davon – die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (vorne Frage 1). Bei einer blossen Teilprivatisierung würden im Wettbewerb mit anderen Banken **keine gleich langen Spiesse** bestehen, da diese (mit Ausnahme der Kantonalbanken) über keine implizite Staatsgarantie verfügen. Im Übrigen ist unklar, welche Art von Investoren überhaupt daran interessiert wären, in eine teilprivatisierte Postfinance zu investieren.

Bei einer (Teil-)Privatisierung ist darauf zu achten, dass die Reduktion der Beteiligung der Post nicht an einen starren Zeitplan gekoppelt ist, sondern in einem günstigen Marktumfeld stattfindet.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Nicht einverstanden     Bedingt einverstanden     **Einverstanden**

Bemerkungen:

Die Grünliberalen fordern die **vollständige Privatisierung** von Postfinance (vorne Frage 1). Die im heutigen Grundversorgungsauftrag definierten Dienstleistungen des **Zahlungsverkehrs** rechtfertigen keine staatliche Beteiligung mehr. Es ist wichtig, dass die Grundversorgung mit solchen Dienstleistungen im ganzen Land gewährleistet ist. Alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen sollen in angemessener Weise Zugang zu Einzahlungen, Auszahlungen und Überweisungen haben. Falls der freie Markt das nicht sowieso gewährleistet, können aber mit ausgeschriebenen Leistungsaufträgen oder gesetzlichen Vorgaben **marktnähere Lösungen** gefunden werden. Die Grünliberalen setzen sich dafür ein, dass so bald wie möglich diskutiert und entschieden wird, ob bzw. in welchem Umfang der Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr im heutigen Umfeld noch nötig ist.

#### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  **Bedingt einverstanden** Einverstanden

Bemerkungen:

Eine Kapitalzusicherung des Bundes darf nach Meinung der Grünliberalen nur eine «**ultima ratio**» im Krisenfall sein, d.h. wenn andere Massnahmen nicht oder nicht genügend schnell greifen. **In erster Linie müssen Postfinance bzw. die Post alle geeigneten Massnahmen ergreifen.** Dazu gehört auch die Verkürzung der Bilanz von Postfinance, wenn sich die Vorgaben der Finanzaufsicht zu den nötigen Eigenmitteln nicht anders erfüllen lassen. Dass eine solche Zusicherung überhaupt in Betracht gezogen wird, zeigt in aller Deutlichkeit auf, dass Postfinance nach wie vor über eine faktische Staatsgarantie verfügt. Im erläuternden Bericht (S. 17) wird als Alternative unter anderem **verlustabsorbierendes Fremdkapital** erwähnt, jedoch vom Bundesrat kritisch beurteilt (sogenannte Bail-in-Instrumente wie «write-off bonds»). Die Grünliberalen erwarten, dass in der Botschaft die Vor- und Nachteile dieser Alternative vertiefter dargestellt werden, damit sie ernsthaft diskutiert werden kann. Bail-in-Instrumente sind schon heute ein nützliches Instrument anderer systemrelevanter Banken. Sie werden steuerlich begünstigt, um die Finanzierungskosten zu senken.

#### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

**Verpflichtungskredit** Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen:

Mit der Variante «Verpflichtungskredit» ist sichergestellt, dass das Parlament im Krisenfall in Kenntnis der Lage prüfen kann, ob die Voraussetzungen für eine Kapitalzusicherung erfüllt sind. Das Parlament hat nicht zuletzt in der Corona-Krise gezeigt, dass es fähig und willens ist, rasch und entschieden zu handeln.

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post – zu Handen der PostFinance AG – finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i.V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Nicht einverstanden    Bedingt einverstanden     **Einverstanden**

Bemerkungen:

Die notwendige Massnahme ist nach Ansicht der Grünliberalen klar: eine vollständige Privatisierung von Postfinance. Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs können bei Bedarf mit marktnäheren Lösungen erbracht werden (siehe Frage 3b).

Die Grünliberalen werden sich im Rahmen der Debatte engagiert für diese Ziele einsetzen.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Energie  
und Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Bern, 7. September 2020 / AN  
VL Postfinance

Per Mail an: [sekretariat.referenten@gs-  
uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

## Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen kann der Vorlage in dieser Form nicht zustimmen. Wir sehen die Herausforderungen, vor welchen die PostFinance aufgrund des tiefen Zinsniveaus steht. An zwei anderen Argumenten, welche 2012 den Ausschlag für ein Kredit- und Hypothekerverbot gaben, hat sich aber nichts geändert: Es gibt, erstens, kein Marktversagen im Bereich des Hypothekar- oder Kreditmarktes, welches ein staatliches Handeln erfordern würde. In einem funktionierenden Markt ist es daher, zweitens, nicht angezeigt eine vollwertige, staatlich beherrschte «Postbank» in den Wettbewerb mit der Privatwirtschaft zu stellen. Die vorgeschlagene Neuregelung kommt für uns somit nur verbunden mit einer vollständigen und konsequenten Privatisierung infrage.

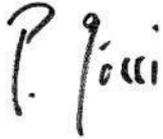
Momentan können Privatisierungsschritte nicht vollzogen werden, weil der optimale Zeitpunkt verpasst wurde, zu dem die PostFinance noch einen guten Preis auf dem Markt erlangt hätte. Im Hinblick auf eine zwingend festzulegende Privatisierung ist daher die Aufhebung des Kredit- und Hypothekerverbots zu ergreifen, um den Wert der PostFinance wieder attraktiv zu gestalten.

Zu den weiteren mit der Vorlage verbundenen Massnahmen im Bereich der Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen begrüssen wir, dass im begleitenden Bericht sechs Massnahmen zur Diskussion gestellt werden. Allerdings ist es höchst bedauerlich, dass der beigelegte Fragebogen in suggestiver Art nur auf eine der Varianten explizit eingeht. Dies verhindert eine offene Diskussion der Varianten. Zur Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen fordern wir prioritär die Privatisierung. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen andere im Bericht diskutierten Varianten den Vorzug vor den Kapitalisierungszusicherungen durch den Bund gegeben werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

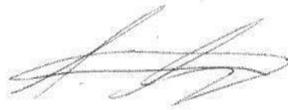
Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen  
Die Präsidentin

Handwritten signature of Petra Gossi in black ink.

Petra Gossi  
Nationalrätin

Der Generalsekretär

Handwritten signature of Samuel Lanz in black ink.

Samuel Lanz

Anhang:

- Fragebogen zur Vernehmlassung

Anhang

## **Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) Fragen**

Frage 1

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

**Nicht einverstanden**

Frage 2

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

**Nicht einverstanden**

Bemerkungen:

Die Klimaziele des Bundes sind über das CO<sub>2</sub>-Gesetz zu erreichen und nicht sachfremd in diese Vorlage zu integrieren.

Frage 3a

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

**Bedingt einverstanden**

Bemerkungen:

Die FDP fordert als Ziel die Vollprivatisierung der Postfinance. Die Privatisierungsschritte sind als zwingende Massnahme an die vorgeschlagenen Neuregelungen zu knüpfen.

Frage 3b

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

**Bedingt einverstanden**

Bemerkungen:

Die Vollprivatisierung muss angestrebt werden und mit den Neuregelungen verknüpft werden.

Frage 4a

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

### **Nicht einverstanden**

Bemerkungen:

Zur Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen fordern wir prioritär die Privatisierung. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen die anderen im Bericht diskutierten Varianten dem Vorzug vor den Kapitalisierungszusicherungen durch den Bund gegeben werden.

Frage 4b

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

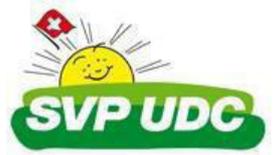
Bemerkungen:

Wir stimmen dieser Variante nicht zu (siehe Antwort 4a) und äussern uns daher nicht zur konkreten Vorgehensweise.

Frage 5

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

### **Einverstanden**



Elektronisch an:

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Bern, 18. August 2020

## **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

### **Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der rubrizierten Vernehmlassung Stellung zur Vorlage.  
Wir äussern uns dazu wie folgt:

**Die SVP lehnt die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG) und die damit verbundene Aufhebung des Kreditvergabeverbotes (Art. 3 Abs. 3 POG) ab. Der Bund verfügt, wie dies auch das Bundesamt für Justiz in seinem «Gutachten zur Verfassungsmässigkeit einer Postbank» vom 2. September 2009 festgestellt hat, nicht über die notwendige Verfassungsgrundlage, um eine Bank zu betreiben. Folglich ist zunächst eine Verfassungsänderung und damit die Zustimmung von Volk und Ständen erforderlich, bevor eine entsprechende Änderung im Postorganisationsgesetz vorgenommen werden kann. Der Bund darf nur jene Aufgaben wahrnehmen, die ihm die Bundesverfassung ausdrücklich zuweist (Art. 42 Abs. 1 BV). Alles, was nicht explizit in der Bundesverfassung als Aufgabe des Bundes genannt ist, fällt in den Kompetenzbereich der Kantone (subsidiäre Generalkompetenz).**

**Für die angestrebten Kompetenzerweiterungen fehlt dem Bund aber nicht nur die entsprechende Verfassungsgrundlage: Die staatliche Konkurrenzierung der Privatwirtschaft innerhalb eines funktionierenden Marktes verstösst auch gegen den verfassungsmässigen Grundsatz der staatsfreien Wirtschaft (Teilgehalt von Art. 27 und 94 BV) und ist ordnungspolitisch höchst fragwürdig, da in diesem Bereich keinerlei Engpässe bestehen, die ein staatliches Eingreifen erforderlich machen würden.**

Die Tatsache, dass sich der Bundesrat sich bei dieser angestrebten Teilrevision des Postorganisationsgesetzes lediglich auf ein umstrittenes Rechtsgutachten von Prof. Vincent Martenet stützen kann, dessen Folgerungen nicht nur der Einschätzung des Bundesamts für Justiz widersprechen, sondern darüber hinaus auch – wie Prof. Martenet in seinem Gutachten selber festhält – von der herrschenden Lehre nicht geteilt werden, erachtet die SVP als überaus fragwürdig und unseriös.

### Fehlende Verfassungsgrundlage

Art. 92 BV weist dem Bund zwar die umfassende Kompetenz über das Postwesen zu, allerdings ist das Kredit- und Hypothekengeschäft, als klassisches Bankgeschäft, damit nicht abgedeckt. Dass der Post- vom Bankbereich abzugrenzen sei, war nie umstritten, vielmehr wurde diese deutliche Abgrenzung in der Vergangenheit immer wieder betont und hervorgehoben. So führte denn auch der Bundesrat in seiner Botschaft zur Totalrevision der Bundesverfassung 1999 selbst explizit aus, dass das Bankgeschäft von Art. 92 BV nicht erfasst sei:

*«Zum Postwesen gehören die üblichen Postleistungen wie insbesondere die Brief- und Paketpost sowie der Postzahlungsverkehr. [...] Der allgemeine Güterverkehr (namentlich der Transport von grösserem Stückgut und Schüttgut) und das Bankgeschäft sind hingegen von dieser Bestimmung nicht erfasst [...].»*

(Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBI 1997 I 1, S. 271)

Somit entspricht die bisherige Selbstbeschränkung des Gesetzgebers (das Nichtbetreiben einer eigenen Bank) dem geltenden Verfassungsrecht. Zu diesem Schluss kommt auch das Bundesamt für Justiz in seinem «Gutachten zur Verfassungsmässigkeit einer Postbank» vom 2. September 2009:

*«Der Bund benötigt im System der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung für den Betrieb einer Postbank eine Verfassungsgrundlage, verfügt heute aber über keine solche. Es wäre daher [...] eine Verfassungsänderung erforderlich.»*

### Staatlicher Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit

Aus Art. 27 und 94 BV ergibt sich aus der Verfassung der Grundsatz der staatsfreien Wirtschaft.

Zunächst ist die Wirtschaftsfreiheit ein Grundrecht, und zwar ein klassisches Freiheitsrecht, welches den Einzelnen vor Eingriffen des Staates in seine freie wirtschaftliche Entfaltung schützt (Art. 27 BV). In Artikel 94 BV bekennt sich die Verfassung zum Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Darüber hinaus hält Art. 94 Abs. 1 BV fest, dass sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu halten haben. Art. 94 Abs. 4 BV legt in Bezug auf den Bund fest, dass dieser nur dann vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen darf, wenn ihn die Verfassung dazu ermächtigt. Als Hauptfall einer solchen Abweichung nennt die Verfassung «insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten». Gemäss der bundesrätlichen Botschaft zum Verfassungsentwurf von 1996 ist es dem Staat grundsätzlich «untersagt, Regelungen und Massnahmen zu treffen, die den Wettbewerb unter privaten Wirtschaftssubjekten verzerren oder den Wettbewerb sogar ganz verunmöglichen.»

Es lässt sich in diesem Zusammenhang auch nicht mit einem öffentlichen Interesse, hier namentlich das Versorgungsziel, das die Bundesverfassung für die Post- und Fernmeldedienste in Art. 92 Abs. 2 BV definiert, argumentieren. Denn wie bereits dargelegt, lassen sich einerseits die in Frage stehenden Bankdienstleistungen nicht zu den Postdienstleistungen zählen und andererseits müsste dargelegt werden, dass das private Bankgewerbe heute den Bedarf nach Finanzdienstleistungen nur ungenügend deckt, so dass der Bund gewissermassen zur Korrektur eines Marktversagens in die Lücke springen müsste, um dem öffentlichen Interesse an hinreichenden Bankdienstleistungen zum Durchbruch zu verhelfen. Von einem solchen Marktversagen kann jedoch nicht die Rede sein. Deshalb ist der Betrieb

einer Postbank unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit mit dem geltenden Verfassungsrecht nicht vereinbar.

Auch dass der Bundesrat der PostFinance zukünftig im Rahmen der strategischen Ziele Vorgaben zur Vergabe von Hypotheken und Krediten für klimaverträgliche Projekte machen will, lehnt die SVP ab.

**Die SVP fordert den Bundesrat daher auf, die Vorlage zurückzuziehen. Sollte er – aus Gründen, welche die SVP nicht teilt – der Auffassung sein, dass der Tätigkeitsbereich von PostFinance auf klassische Bankdienstleistungen ausgedehnt werden soll, muss zunächst die Diskussion über die Schaffung einer entsprechenden Verfassungskompetenz geführt werden. Die demokratischen und verfassungsrechtlichen Spielregeln sind zu beachten.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

#### **SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI**

Der Parteipräsident

Der Generalsekretär



Albert Rösti  
Nationalrat

Emanuel Waeber



Elektronisch an:

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Bern, 18. August 2020

## **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

### **Anhang zur Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP): Fragenkatalog**

#### **Frage 1**

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Für nähere Angaben siehe Vernehmlassungsantwort.

#### **Frage 2**

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Für nähere Angaben siehe Vernehmlassungsantwort.

#### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots nur bei vollständiger Privatisierung.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Einverstanden

#### **Bemerkungen:**

Eine vollständige Privatisierung ist zu prüfen, sofern die Grundversorgung für Randgebiete sowie ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger auch weiterhin gewährleistet werden kann und sie nicht zu einem massgeblichen Leistungsabbau führt.

### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden

#### **Bemerkungen:**

Um die Lücke - nach Beurteilung der FINMA - in der Eigenkapitaldecke der PostFinance im Umfang von 3 Milliarden Franken zu decken, um so die Anforderungen des gone concern-Kapitalbedarfs zu erfüllen, schlägt der Bundesrat vor, eine Kapitalisierungszusicherung abzugeben. Die SVP ist damit einverstanden, sofern die anderen aufgezeigten Optionen ebenfalls ausgeschöpft werden und die Massnahme zeitlich begrenzt sowie marktgerecht abgegolten wird. Weiter hat der Bund als Eigentümer der Schweizerischen Post, welche wiederum Alleinaktionärin der PostFinance ist, in den folgenden Jahren auf Gewinnausschüttungen des Konzerns zu verzichten, um die Schaffung einer ausreichenden Eigenkapitaldecke und somit das Erlöschen der Kapitalisierungszusicherung zu beschleunigen. Des Weiteren hat auch die Post nach Möglichkeit weitere Beiträge zu leisten sowie die PostFinance selbst durch kostensenkende Reformen (bspw. durch eine verstärkte Digitalisierung). Längerfristig ist darüber hinaus auch die Möglichkeit einer Teil- oder gar Vollprivatisierung zu prüfen, sofern die Erfüllung des Grundversorgungsauftrages auch weiterhin sichergestellt werden kann.

#### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen:

Bei der Schaffung einer expliziten gesetzlichen Grundlage ist explizit festzuhalten, dass die Kapitalisierungszusicherung marktgerecht abgegolten wird. Zudem ist diese sowohl bezüglich Umfang als auch in Bezug auf die Zeitdauer zu limitieren, um das Risiko für den Bund kalkulierbar zu halten. Des Weiteren ist die entsprechende gesetzliche Grundlage so auszugestalten, dass diese automatisch erlischt, sobald die PostFinance die Eigenmittelanforderungen gemäss Vorgaben der FINAM erfüllt, spätestens aber wenn sie Teilweise oder vollständig privatisiert wird.

Hintergrund:

Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post - zu Händen der PostFinance AG - finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i. V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden

#### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Einverstanden

Bemerkungen:

-

CVP Schweiz, Postfach, 3001 Bern

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

Bern, 9. Oktober 2020

## **Vernehmlassung: Teilrevision des Postorganisationsgesetzes POG**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

### **Ausgangslage**

Die PostFinance steht aufgrund des bereits lange andauernden Negativzinsumfelds vor besonderen Herausforderungen. Die Haupteinnahmequelle der PostFinance, das Zinsdifferenzgeschäft, versiegt zusehends. Als «systemrelevante» Bank mit einem Grundversorgungsauftrag muss die PostFinance eigenverantwortlich den hohen Anforderungen im Rahmen der «Too-big-to-fail»-Vorgaben der FINMA nachkommen, was die Post und die PostFinance in eine schwierige finanzielle Lage bringt.

Mit der Teilrevision des POG schlägt der Bundesrat vor, dass es der PostFinance erlaubt werden soll, neu ebenfalls direkt Hypotheken und Kredite an Dritte zu vergeben. Nach Ansicht des Bundesrates, könnte die Aufhebung des Kredit- und Hypothekenvergabeverbots die Fähigkeit der PostFinance stärken, die regulatorischen Kapitalanforderungen aus eigener Kraft zu erfüllen. Im Zusammenhang mit der Teilrevision stehen auch eine Kapitalisierungszusicherung des Bundes und die mögliche Teilprivatisierung von PostFinance zur Debatte.

### **CVP kritisch gegenüber der Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots**

Die CVP anerkennt, dass die PostFinance mit grossen Herausforderungen konfrontiert ist, welche Anpassungen erfordern. Die CVP steht der Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für die PostFinance jedoch dennoch kritisch gegenüber. Bleibt die PostFinance im Besitz des Bundes, könnte die PostFinance gegenüber anderen Banken eine privilegiertere und wettbewerbsverzehrende Position im bereits stark konkurrenzten Schweizer Kredit- und Hypothekenmarkt einnehmen.

### **CVP nimmt den Bund in die Pflicht, befürwortet im Grundsatz eine temporäre Kapitalzusicherung des Bundes und fordert von PostFinance eine klare Zukunftsstrategie**

Die CVP setzt sich für einen starken Service public und damit auch für eine optimale, für alle zugängliche Grundversorgung ein. Sie ist der Meinung, dass die PostFinance den Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr auch in Zukunft erfüllen können muss. Sollte die PostFinance nicht in der Lage sein, die Grundversorgung eigenständig zu finanzieren, muss nach Auffassung der CVP, der Bund seine Verantwortung wahrnehmen und die Finanzierungslücken schliessen.

Um allfällige notwendige Massnahmen von Seiten der PostFinance (z.B. Erhöhung der Gebühren, Stellenabbau, Schliessung von Poststellen) im Sinne eines angemessenen Service public frühzeitig abzufedern, befürwortet die CVP daher im Grundsatz eine temporäre Kapitalisierungszusicherung des Bundes. Für die CVP ist aber offensichtlich, dass PostFinance neben Finanzierungs- wohl auch Strukturmassnahmen brauchen wird. Sie fordert deshalb von der PostFinance eine entsprechend klare Zukunftsstrategie als Entscheidungsgrundlage.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister  
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Gianna Luzio  
Generalsekretärin CVP Schweiz



Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation  
3003 Bern

Per Mail: sekretariat.referenten@gs-uvek.amin.ch

Bern, 21. September 2020

## **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

### **Allgemeine Einschätzung**

Die Mitglieder des Schweizerischen Städteverbandes begrüßen mehrheitlich die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbotes für die PostFinance. Indem der PostFinance der Einstieg in das Kredit- und Hypothekengeschäft ermöglicht wird, verbessern sich mit Blick auf die lang anhaltende Tiefzinsphase ihre Erfolgsperspektiven. Mit dem Zugang zum Hypothekar- und Kreditmarkt könnte zudem der Service public für die Zukunft gestärkt werden, ohne dass das regulatorische Umfeld und die Tarife der Post angepasst werden müssen. Ein Eintritt von PostFinance in den Schweizer Hypothekarmarkt kann nach Auffassung unserer Mitglieder zur finanziellen Stabilisierung des gesamten Postkonzerns beitragen. Wird der PostFinance der Zugang zum Hypothekar- und Kreditmarkt ermöglicht, so wäre das aus Sicht der Bevölkerung zu begrüßen, weil damit das Angebot insgesamt erweitert und der Wettbewerb gestärkt würde. Ein eigentlicher Verdrängungswettbewerb wäre jedoch nicht erwünscht und ist angesichts der beschränkten Kapazitäten von PostFinance auch nicht zu befürchten. Mit einem geschätzten maximalen Marktanteil von 5%, wie vom Bundesrat dargelegt, ist jedoch nicht anzunehmen, dass andere Anbieter allein deshalb aus dem Markt gedrängt werden, weil der PostFinance der Eintritt in den Hypothekar- und Kreditmarkt gewährt wird. Eine Minderheit unserer Mitglieder weist jedoch auf die Problematik hin, dass ohne eine gleichzeitige Privatisierung der PostFinance, die übrigen Marktteilnehmer dem Wettbewerb mit einem Bundesunternehmen ausgesetzt wären.



Unsere Mitglieder begrüßen ausdrücklich, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Sie regen zudem an, im Verhältnis zur Klimastrategie des Bundes den Klimaförderauftrag zu Händen von PostFinance auf Gesetzesstufe verbindlicher zu formulieren.

## **Antrag**

Konkret beantragen wir:

### **► Art. 7 Abs. 1bis POG**

dass ein vom Bundesrat zu bestimmender Anteil der Kredite und Hypotheken **zwingend** (und nicht bloss in Form einer Kann-Formulierung) für Projekte zu vergeben ist, welche im Einklang mit der Klimastrategie des Bundes stehen und somit zur Verminderung von Treibhausgasemissionen beitragen.

## **Rückmeldungen zum Fragenkatalog**

### **Frage 1**

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

#### **► Einverstanden**

Bemerkung: Die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots hat hauptsächlich mit dem Ziel zu erfolgen, dass die Post die Grundversorgung aus eigenen Mitteln finanzieren kann.

### **Frage 2**

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

#### **► Einverstanden**

Bemerkung: Siehe Antrag

### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.



Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

► **Teilweise einverstanden**

Bemerkung: Bei dieser Frage sind sich unsere Mitglieder nicht einig oder haben sich noch nicht vertieft mit der Frage auseinandergesetzt.

**Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zurzeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

► **Teilweise einverstanden**

Bemerkung: Bei dieser Frage sind sich unsere Mitglieder nicht einig oder haben sich noch nicht vertieft mit der Frage auseinandergesetzt.

**Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

► **Einverstanden**

**Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Bemerkung: Bei dieser Frage sind sich unsere Mitglieder nicht einig.



### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

#### **► Einverstanden**

Bemerkung: Die Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung und der Veränderung des Kundenverhaltens ist elementar, um eine bedürfnisgerechte, kundenfreundliche und wirtschaftlich tragbare Grundversorgung zu gewährleisten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat  
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

**Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)**  
**Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)**  
**Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)**  
**Gruppa svizera per las regiuns da muntogna (SAB)**

3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach / Tel. 031/ 382 10 10 / Fax 031/ 382 10 16  
www.sab.ch info@sab.ch Postkonto 50-6480-3



Wildhaus, 7. Juli 2020  
TE / 17

Eidg. Departement für  
Umwelt, Verkehr und  
Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord

3003 Bern

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

*(avec un résumé en français à la fin du document)*

## **Stellungnahme der SAB zur Teilrevision des Postgesetzes (Postfinance)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über randvermerkttes Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

### **Allgemeine Beurteilung der Vorlage**

Mit der Teilrevision des Postgesetzes stellt der Bundesrat eine Ausweitung der Geschäftstätigkeiten von Postfinance zur Diskussion. Postfinance soll neu im inländischen Markt Kredite und Hypotheken vergeben dürfen. Die in die Vernehmlassung gegebene Teilrevision des Postgesetzes bezieht sich formell nur auf diesen Punkt. Im Rahmen der Vernehmlassung werden aber auch verschiedene wesentlich weiter gehende Elemente angesprochen. So deutet der Bundesrat an, dass er eine Teil- oder allenfalls sogar eine vollständige Privatisierung der Postfinance mittelfristig in Betracht ziehe. Zudem deutet er an, dass eine Diskussion über den Umfang der Grundversorgung geführt werden müsse. Diese beiden Elemente sind zwar nicht Bestandteil der Vorlage, haben aber einen direkten Zusammenhang und wesentliche Auswirkungen gerade auf die Berggebiete und

ländlichen Räume. Wir werden uns deshalb in der vorliegenden Stellungnahme auch zu diesen Punkten äussern.

Für die SAB steht eine flächendeckende Grundversorgung in guter Qualität für alle Bewohner und Unternehmen in diesem Lande im Zentrum. Zu dieser Grundversorgung gehören im postalischen Bereich sowohl die Versorgung mit Postdienstleistungen als auch der Zahlungsverkehr. Diese Leistungen können nur erbracht werden, wenn ein dichtes Netz von Zugangspunkten vorhanden ist. Die SAB hat sich deshalb u.a. an vorderster Front dafür eingesetzt, dass die Erreichbarkeitskriterien für das Poststellennetz nicht nur wie früher auf nationaler Ebene sondern seit 1. Januar 2019 auch auf kantonaler Ebene erfüllt sein müssen. Die Politik hat damit ein klares Signal ausgesendet, dass auch weiterhin ein dichtes Netz an Zugangspunkten vorhanden sein muss. Die Post hat mit ihrer im Mai 2020 präsentierten neuen Strategie bestätigt, dass sie sich zum Service public bekennt und dass das Netz an eigenbetriebenen Poststellen nicht unter 800 fallen solle. Dazu kommen noch die Postagenturen und die Hausservices sowie alternative Zugangspunkte. Daraus resultiert ein Netz von mindestens 3'500 Zugangspunkten.

Dieses Netz von Zugangspunkten hat auch seinen Preis. Die Postcom weist in ihrem aktuellen Jahresbericht ungedeckte Kosten der Post in der Grundversorgung von 281 Mio. Fr. aus. Diese Kosten kann die Post heute innerhalb des Konzerns selber stemmen. Die Post konnte zudem in den vergangenen Jahren jeweils einen Betrag von 200 Mio. Fr. an den Eigner (den Bund) als „Dividende“ abliefern. Einen wesentlichen Anteil an diesem guten Ergebnis des Postkonzerns hat Postfinance.

Aber Postfinance hat ein Problem. Postfinance sitzt auf Kundenvermögen von 120 Mrd. Fr. Postfinance wurde deshalb von der Finma als systemrelevante Bank eingestuft und ist somit «Too-big-to-fail». Postfinance darf aber diese Gelder im Gegensatz zu anderen Banken nur sehr beschränkt investieren und kann somit kaum Rendite erwirtschaften. Die Vergabe von Krediten und Hypotheken ist der Postfinance bis heute per Gesetz untersagt. Die Post darf das Geld somit praktisch nur in Obligationen anlegen. Mit Obligationen lässt sich aber im derzeitigen Zinsumfeld auf absehbare Zeit keine Rendite erwirtschaften. Der Gewinn von Postfinance war denn auch in den letzten Jahren ständig rückläufig und sank von 591 Mio. Fr. im Jahr 2011 auf noch 240 Mio. Fr. im Jahr 2019. Ohne Gegenmassnahmen wird Postfinance in einigen Jahren rote Zahlen schreiben. Entsprechend schmälert sich auch das Betriebsergebnis des Gesamtkonzerns und somit die Möglichkeit der Post, die Grundversorgung ohne staatliche Unterstützung zu erbringen. Gleichzeitig sind im Postnetz die Briefmengen und die am Schalter getätigten Geschäfte weiterhin rückläufig. Alleine im Jahr 2019 ging die Zahl der transportierten Briefe um 4,8% zurück.

Will man das – im internationalen Vergleich – hohe Niveau der Grundversorgung in der Schweiz aufrechterhalten, so besteht Handlungsbedarf. Für die SAB muss dieses Niveau der Grundversorgung unbedingt aufrecht erhalten und wo nötig sogar noch verbessert werden. Die Grundversorgung ist ein zentraler Pfeiler der Kohäsion in diesem Land. Sie sorgt dafür, dass ein Einwohner des Val d'Anniviers die gleichen Grundleistungen in Anspruch nehmen kann wie ein Einwohner in Basel. Die Protestwellen in Bevölkerung und Politik bei Poststellenschliessungen haben bestätigt, wie hoch die Wertschätzung in der Bevölkerung für diese Grundversorgungsleistungen ist. Mit der Verschärfung der Erreichbarkeitskriterien

und mit der Überweisung zahlreicher weiterer Vorstösse zur Post hat das Parlament in den vergangenen Jahren immer wieder klar bestätigt, dass es eher mehr als weniger Grundversorgung will. Die SAB lehnt folglich eine Ausdünnung der Grundversorgung entschieden ab. Handlungsoptionen für eine Verbesserung des Niveaus der Grundversorgung ergeben sich insbesondere in einer verstärkten Bereichs- und Gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit von Grundversorgungsanbietern. Diese Synergiepotenziale werden oft noch zu wenig genutzt. Wie eine räumlich integrierte Grundversorgung aussehen werden kann, hat die SAB verschiedentlich aufgezeigt, so u.a. im alpenweiten Kooperationsprojekt INTESI<sup>1</sup>. Mit der Öffnung des Poststellennetzes für Kooperationen (gemäss neuer Strategie vom Mai 2020) geht die Post nun auch in diese Richtung. Andere Anbieter von personenbezogenen Dienstleistungen wie z.B. Versicherungen können mit der Post zusammenarbeiten und von ihrem dichten Netz profitieren. Die Post geht damit bewusst den umgekehrten Weg von anderen Anbietern wie z.B. den Grossbanken, welche sich immer mehr aus dem ländlichen Raum zurückziehen – und so den direkten Kundenkontakt verlieren.

Damit stellt sich die Frage, wie diese Grundversorgung finanziert werden kann. Ein wesentliches Element zur Finanzierung der Grundversorgungsleistungen der Post ist das Restmonopol. Die Post hat das alleinige Recht, Briefe bis 50 Gramm zu befördern. Die SAB setzt sich deshalb weiterhin dafür ein, dass dieses Restmonopol aufrechterhalten bleibt. Eine andere Variante – für die eine eigene rechtliche Grundlage im Postgesetz noch geschaffen werden müsste – wäre die Abgeltung der ungedeckten Kosten der Grundversorgung durch den Bund. Das würde bedeuten, dass die Steuerzahler für diese ungedeckten Kosten der Grundversorgung aufkommen müssten. Gemäss den oben erwähnten Zahlen der Postcom wären das aktuell bis zu 281 Mio. Fr. Die Bundeskasse würde entsprechend belastet. Zudem würden die Abgeltungen dem Budgetprozess des Bundes unterliegen. Aus Sicht der SAB ist das deshalb eine wesentlich schlechtere Lösung als die heutige Lösung durch eine Querfinanzierung innerhalb des Postkonzerns.

Will man also das bestehende Niveau der Grundversorgung aufrechterhalten oder sogar noch weiter verbessern und will man gleichzeitig auf Abgeltungen des Bundes verzichten, so muss man in der Konsequenz der Post Handlungsmöglichkeiten einräumen, damit sie die Ertragslage des Gesamtkonzerns verbessern kann. Genau in diese Richtung geht die vorliegende Vernehmlassungsvorlage, welche der Postfinance den Einstieg in das Kredit- und Hypothekargeschäft ermöglichen will. Die SAB unterstützt diesen Vorschlag.

Es wird damit gerechnet, dass Postfinance auf Grund ihrer Finanzlage maximal etwa 50 Mrd. Fr. an Krediten und Hypotheken vergeben kann. Das würde lediglich einem Zwanzigstel des gesamten Volumens an inländischen Hypotheken von rund 1'000 Mrd. Fr. entsprechen. Der Einstieg soll zudem gestaffelt über zehn Jahre mit jährlichen Schritten von 5 Mrd. Fr. erfolgen. Der Hypothekarmarkt wird heute von den Kantonalbanken beherrscht, dicht gefolgt von den Raiffeisenbanken und den Grossbanken. Angesichts des gesamten Marktvolumens müssen sich diese Banken kaum Sorgen machen wegen dem neuen Player auf dem Hypothekarmarkt. Zudem ist auch das Argument nicht stichhaltig, dass mit der Postfinance eine staatlich beherrschte Bank in den Markt einsteige. Denn die Kantonalbanken ihrerseits

---

<sup>1</sup> <http://www.sab.ch/dienstleistungen/internationale-zusammenarbeit/intesi.html>

weisen praktisch alle eine Staatsgarantie auf und sind von den Steuern befreit. Die Kantonalbanken sparen so rund 412 Mio. Fr. an Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern (Schätzung für das Jahr 2016 der KPMG). Der Einstieg der Postfinance schafft somit keine Wettbewerbsverzerrung.

Der Bundesrat stellt zur Diskussion, mittelfristig die Postfinance zumindest zum Teil zu privatisieren. Dieser Schritt ist jedoch strikt abzulehnen. Denn der Einstieg der Postfinance ins Kredit- und Hypothekargeschäft wird ja mit der Finanzierung der Grundversorgung begründet. Dies ist eine hoheitliche Aufgabe. Folglich muss Postfinance auch im Besitz der Post und damit des Bundes als alleiniger Eigner der Post bleiben. Eine (Teil-)Privatisierung wäre auch insofern widersprüchlich, als in diesem Fall die Erträge der Postfinance nicht mehr (vollumfänglich) dem Postkonzern, sondern den neuen Eignern zufließen würden. Postfinance könnte dann gar nicht mehr zur Finanzierung der Grundversorgung beitragen. Die Ziele der Vorlage würden somit ausgehebelt.

## **Beantwortung der gestellten Fragen**

*Frage 1: Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

✓ Einverstanden

Bemerkungen:

Wir sind mit der Aufhebung des Kredit- und Hypothekerverbotes einverstanden. Der Einstieg in das Kredit- und Hypothekargeschäft erlaubt es der Postfinance, ihre finanzielle Lage und damit auch die finanzielle Lage des Gesamtkonzerns zu verbessern. Dadurch wird auch ein wesentlicher Beitrag zur weiteren Finanzierung der postalischen Grundversorgung mit eigenen Mitteln des Postkonzerns und ohne staatliche Abgeltungen geleistet. Voraussetzung, damit diese Rechnung aufgeht, ist aber, dass die Postfinance vollumfänglich im Besitz der Post bleibt.

*Frage 2: Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

✓ Einverstanden

Bemerkungen:

Die SAB erachtet es grundsätzlich als richtig, dass der Bundesrat der Postfinance im Rahmen der Corporate Governance Vorschriften machen kann. Diese Vorschriften sollten so ausgestaltet sein, dass sich Postfinance klar von anderen Bankinstituten abgrenzt.

*Frage 3a: Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

✘ Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Die SAB lehnt eine Teilprivatisierung der Postfinance entschieden ab. Die Postfinance muss vollumfänglich im Besitz der Post und damit des Bundes als Eigner der Post bleiben. Denn der Einstieg der Postfinance ins Kredit- und Hypothekengeschäft wird ja mit der Finanzierung der Grundversorgung begründet. Dies ist eine hoheitliche Aufgabe. Folglich muss Postfinance auch im Besitz der Post und damit des Bundes als alleiniger Eigner der Post bleiben. Eine (Teil-)Privatisierung wäre auch insofern widersprüchlich, als in diesem Fall die Erträge der Postfinance nicht mehr (vollumfänglich) dem Postkonzern, sondern den neuen Eignern zufließen würden. Postfinance könnte dann gar nicht mehr zur Finanzierung der Grundversorgung beitragen. Die Ziele der Vorlage würden somit ausgehebelt.

*Frage 3b: Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

✘ Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu Frage 3a.

*Frage 4a: Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie*

*erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

✓ Einverstanden

Bemerkungen:

Diese Massnahme ergibt sich aus den Vorschriften der FINMA. Die Lücke wird aus heutiger Perspektive auf 3 Mrd. Fr. geschätzt.

*Frage 4b: Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie? Verpflichtungskredit oder Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG?*

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post — zu Handen der PostFinance AG — finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i. V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

✓ Darlehen mit rechtlicher Grundlage

Bemerkungen:

Die Frage, ob ein Darlehen oder ein Verpflichtungskredit eingesetzt werden soll, ist vor allem finanztechnischer Art. Das Instrument des Darlehens ist einfacher und rascher anwendbar, ohne über den Budgetprozess des Bundes gehen zu müssen – sobald die entsprechende rechtliche Grundlage geschaffen ist. Mit dem Darlehen wird auch formell klarer zum Ausdruck gebracht, dass es sich um rückzahlbares Darlehen handelt. Zudem kann ein entsprechender marktüblicher Zins verlangt werden.

*Frage 5: Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

✗ Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Die SAB lehnt eine Ausdünnung oder Reduktion des heute geltenden Niveaus der postalischen Grundversorgung entschieden ab. Im Gegenteil müssen Umfang und

Qualität der Grundversorgung laufend entsprechend den Bedürfnissen der Nutzer ausgebaut werden. Ein grosses Potenzial sieht die SAB diesbezüglich in einer stärker sektorübergreifenden und räumlich integrierten Sichtweise der Grundversorgung. Zwischen den verschiedenen Bereichen der Grundversorgung besteht erhebliches Synergiepotenzial, das noch nicht immer voll ausgeschöpft wird. Ein weiteres Potenzial besteht zudem in der Digitalisierung. Die Digitalisierung ist ein Hilfsmittel, um Grundversorgungsleistungen effizienter zu erbringen. Sie kann aber nicht stark personenbezogene Dienstleistungen und die physische Erbringung von Leistungen ersetzen. So führt zwar einerseits die Digitalisierung zu einer laufenden Abnahme von Briefpostvolumina, gleichzeitig aber zu ständig wachsenden Mengen an versandten Paketen, weil immer mehr online bestellt wird. Die stärkere Nutzung von digitalen Möglichkeiten führt in diesem Fall also sogar noch zu einer stärkeren Nachfrage nach physischen Leistungen. Die Post hat zudem wie auch verschiedene andere Dienstleister in den letzten Jahren zunehmend erkannt, wie wichtig der direkte, persönliche Kundenkontakt und damit die Präsenz in den Regionen ist. Die Post will deshalb ihr Netz von Zugangspunkten aufrechterhalten und auch weiteren Partnern öffnen.

## **Zusammenfassung**

Bevölkerung und Politik haben zu Recht hohe Ansprüche an die Post. Die Post muss eine flächendeckende Grundversorgung gewährleisten. Dazu braucht sie aber auch entsprechende Mittel. Die Ausweitung des Handlungsspielraumes für Postfinance hilft entscheidend mit, die postalische Grundversorgung auch in Zukunft aufrecht erhalten zu können. Die SAB unterstützt deshalb den Vorschlag des Bundesrates, der Postfinance den Einstieg in das Kredit- und Hypothekengeschäft zu erlauben. Postfinance muss aber vollständig im Besitz des Postkonzerns und damit des Bundes als Eigner der Post bleiben. Denn der Einstieg der Postfinance ins Kredit- und Hypothekengeschäft wird ja mit der Finanzierung der Grundversorgung begründet. Dies ist eine hoheitliche Aufgabe. Bei einer Privatisierung würden die Erträge von Postfinance zudem gar nicht mehr dem Postkonzern zu Gute kommen und die Zielsetzung der Vorlage (Finanzierung der Grundversorgung) somit ausgehebelt. Ferner lehnt die SAB eine Reduktion des Umfangs und der Qualität der postalischen Grundversorgung entschieden ab.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

Mit freundlichen Grüßen

### **SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach  
Nationalrätin

Thomas Egger

### **Résumé**

Le SAB (Groupement suisse pour les régions de montagnes) approuve le projet du Conseil fédéral, visant à donner la possibilité à Postfinance de pouvoir accorder, sur le marché intérieur, des crédits, ainsi que des prêts hypothécaires. Cette nouvelle possibilité permettra au groupe postal de financer lui-même les prestations liées au service universel. Ainsi, il pourra assumer lui-même des prestations postales de qualité, sur l'ensemble du territoire. Pour y parvenir, Postfinance doit rester entre les mains du groupe de la Poste. Enfin, le SAB s'oppose clairement à une réduction de l'étendue et/ou de la qualité des prestations postales, liées au service universel.

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

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

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

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

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

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

### **Zusammenfassung**

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

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

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

## Überlegungen

### 1. Ungenügende Transparenz

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

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

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

## 2. Fehlende Verfassungsmässigkeit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Fehlende Verbindlichkeit des Privatisierungspfads

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

### Fazit

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

\*\*\*

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

Freundliche Grüsse

Schweizerische Bankiervereinigung



Jörg Gasser

CEO



Oliver Buschan

Mitglied der Geschäftsleitung

Leiter Retail Banking & Capital Markets

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

Frau Bundespräsidentin  
Simonetta Sommaruga  
UVEK  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Per E-Mail an:  
[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

23. September 2020

### **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes: Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Im Juni 2020 haben Sie uns eingeladen, in oben genannter Sache Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr.

economiesuisse nimmt aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

#### **Zusammenfassung**

Die vorgesehene Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots von PostFinance ist gleich in mehrfacher Hinsicht stossend, verfassungswidrig sowie ausgesprochen fragwürdig aus ordnungspolitischer Sicht:

- Wirtschaftsfreiheitliche Verfassungsgrundsätze wie der Grundsatz der Staatsfreiheit der Wirtschaft sind zu beachten (vgl. Ziff. 2).
- Die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags durch die Post ist unzeitgemäss. Der Bundesrat sollte deshalb zuerst eine Gesamtschau zur postalischen Grundversorgung erarbeiten und dabei Kosten, Leistungen und Marktstruktur (Restmonopol der Post) ernsthaft zur Diskussion stellen (vgl. Ziff. 3), bevor die Finanzierung überhaupt diskutiert werden kann.
- Das Kredit- und Hypothekenverbot der PostFinance ist als politisch gewollte Beschränkung eines Staatsunternehmens zu qualifizieren (vgl. Ziff.4). Eine Aufhebung der Beschränkung wird durch Art. 92 BV nicht abgedeckt und ist ohne entsprechende Verfassungsänderung verfassungswidrig (vgl. Ziff. 5).
- Ohne Klärung von Grundsatzfragen darf eine solch wenig ausgereifte Vorlage nicht präsentiert werden. Stattdessen hat eine fundierte Auslegeordnung zur künftigen strategischen Ausrichtung der PostFinance samt Debatte zur Vollprivatisierung der PostFinance

zu erfolgen. Ebenso sind Sicherstellung und Ausgestaltung des Grundversorgungsauftrags politisch zu diskutieren (vgl. Ziff. 6).

- Die Finanzierung der Grundversorgung würde durch die Vernehmlassungsvorlage vielschichtiger, intransparenter und unsicherer. Im Gegensatz dazu wäre eine Bereinigung der Finanzierung nötig. Zur Vermeidung von Fehlanreizen sollte prinzipiell der Ansatz «ein Ziel, ein Instrument» verfolgt werden. Zudem soll der Staat zwar die Leistungen der Grundversorgung sicherstellen, aber ohne Quersubventionen und ohne dass die Zahl der Finanzierungsquellen auf Kosten der Privatwirtschaft und der Konsumentinnen und Konsumenten ausgeweitet wird (vgl. Ziff. 7).
- Die angedachten Umwelt-Vorschriften für die Kreditvergabe sind ebenfalls problematisch (Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> VE-POG). In einer bereits sehr komplexen Vorlage dürfen nicht für PostFinance vorgesehene Vorgaben zu Klimazielen ohne Weiteres als Präjudiz für den gesamten Finanzmarkt gelten (vgl. Ziff. 8).

An seiner Sitzung vom 5. Juni 2020 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes («POG») eröffnet.

### **1 Ungeeigneter Lösungsvorschlag des Bundesrates zur Vision der Post**

PostFinance ist eine 100%-Tochtergesellschaft der Schweizerischen Post AG, welche ihrerseits zu 100% im Eigentum der schweizerischen Eidgenossenschaft steht. Der Bundesrat meint, dass ohne Zugang zum inländischen Kredit- und Hypothekarmarkt für PostFinance langfristig kein erfolgversprechendes Geschäftsmodell möglich sei. Daher soll der PostFinance erlaubt werden, Hypotheken und Kredite anzubieten (Ergänzung des Zweckkatalogs in Art. 3 Abs. 1 lit. b Ziff.4<sup>bis</sup> VE-POG und Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG) und dabei die klimapolitischen Ziele des Bundes zu berücksichtigen (Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> VE-POG).

Die vorgesehene Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots von PostFinance ist gleich in mehrfacher Hinsicht stossend, verfassungswidrig sowie ausgesprochen fragwürdig aus ordnungspolitischer Sicht (vgl. Ziff. 2 bis 7):

### **2 Schweizerische Wirtschaftsfreiheit als Verfassungsgrundsatz**

Die Schweiz ist seit jeher eine Marktwirtschaft mit einer liberalen Wirtschaftsordnung. Die schweizerische Bundesverfassung hält fest, dass sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu halten haben (Art. 94 Abs. 1 BV). Dieser Verfassungsgrundsatz umfasst hauptsächlich

- i) den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität,
- ii) den Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten,
- iii) den Grundsatz des freien Wettbewerbs sowie
- iv) den Grundsatz der Staatsfreiheit der Wirtschaft (vgl. Giovanni Biaggini, Rz. 2 zu Art. 94 BV Kommentar). Auch das Bundesgericht charakterisiert Art. 94 BV als «grundlegendes Ordnungsprinzip einer auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Wirtschaftsordnung» (BGE 138 I 378. 385 E. 6.1.).

Eine Bindung an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit bedeutet, dass zentrale Elemente des Marktmechanismus, Verbot einer Verzerrung oder gar Ausschaltung des Spiels von Angebot und Nachfrage durch den Staat unzulässig und eine staatliche Bedürfnislenkung ausgeschlossen sind (vgl. Giovanni Biaggini, Rz. 7 zu Art. 94 BV Kommentar). Diesen Grundsätzen wird durch die vorgesehene Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots von PostFinance nicht ausreichend Rechnung getragen.

### **3 Unzeitgemässe Grundversorgung**

Das Postwesen ist Sache des Bundes. Er hat für eine preiswerte Grundversorgung in allen Landesgegenden zu sorgen (Art. 92 BV). Wesentlich ist, dass der Bund nicht verpflichtet ist, die Grundversorgung selber bzw. durch ein eigenes Unternehmen zu erbringen.

Die Grundversorgung, gerade auch jene mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (das ursprüngliche Kerngeschäft der PostFinance), ist teuer und unzeitgemäss reguliert. Daher müssen dringend nachhaltig finanzierbare und zeitgemässe Optionen diskutiert werden. Dank der Digitalisierung sind Finanzdienstleistungen heute umfassend und fast ohne Einschränkungen über das Internet nutzbar. Aus einer Versorgungssicht ist das Erreichbarkeitskriterium und dessen teure Umsetzung deshalb überholt. Ebenso hat die Teilliberalisierung des Postmarktes in der Schweiz eine wettbewerbsfähige Branche von privaten Postdienstleistern entstehen lassen. Die Konkurrenz führt in den freien Teilen des Marktes zu Innovation, Auswahl für die Kunden und besseren Angeboten. Durch die Ausschreibung von Grundversorgungsaufträgen könnten auch periphere Regionen von einem besseren Preis-Leistungsverhältnis profitieren. Anstatt solche Realitäten zu adressieren, wird mit der Vernehmlassungsvorlage versucht, das bestehende Modell der Grundversorgung mit neuen Finanzierungsquellen «durchzufüttern». Dies ist volkswirtschaftlich und ordnungspolitisch nicht zielführend. Der Bundesrat sollte deshalb eine Gesamtschau zur postalischen Grundversorgung erarbeiten und dabei Kosten, Leistungen und Marktstruktur (Restmonopol der Post) ernsthaft zur Diskussion stellen mit dem Ziel, durch einen ausgewogenen Wettbewerb die Postleistungen für die Kunden vielfältiger zu gestalten und die Bedürfnisse effizient zu erfüllen.

### **4 Kredit- und Hypothekenverbot der PostFinance explizit gewollt**

Zum Postwesen gehören die traditionellen Postleistungen, nicht aber das Bankgeschäft, welches über die hergebrachten Finanzdienstleistungen hinausgeht (Art. 3 Abs. 3 POG). Im Jahr 2015 wurde ein Vorstoss lanciert mit der Zielsetzung, dass die PostFinance künftig ebenfalls Kredite im Allgemeinen und Hypotheken im Besonderen vergeben dürfe. Der Bundesrat lehnte dies ab, weil «auf dem Schweizer Markt bereits ein ausreichendes Angebot für Hypotheken und Kredite vorhanden ist» (vgl. Motion 15.3892 [Postfinance. Deregulierung des Finanzplatzes durch Aufhebung von Marktzugangsverboten] von StR R. Zanetti). Es wurde bereits damals betont, dass dieses Kreditvergabe- und Hypothekerverbot zu den «politisch gewollten Beschränkungen» bei Staatsunternehmen gehöre (Bericht BR re Wettbewerbsmärkte, 9/58). Jedenfalls befremdet es, wenn das damals bewusst vom Gesetzgeber erlassene Kredit- und Hypothekerverbot nun ohne Weiteres aufgehoben werden soll.

### **5 Verfassungswidrigkeit bei Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbotes**

Würde die heutige als Staatsbeteiligung geführte PostFinance als Bank samt Kredit- und Hypothekergeschäft geführt, müsste dies als bundesverfassungswidrig qualifiziert werden, weil eine solche Tätigkeit durch Art. 92 BV nicht abgedeckt ist. Das BJ hat am 2. September 2006 ein Gutachten zur verfassungsmässigen rechtlichen Situation einer Postbank erstellt. Zusammenfassend wird im Gutachten festgestellt, dass für die Bildung einer Postbank eine Verfassungsgrundlage nötig sei. Eine solche lasse sich im geltenden Verfassungsrecht aber nirgends finden, weshalb für die Schaffung und den Betrieb einer solchen Bank durch den Bund eine Verfassungsrevision erforderlich wäre. Diese Meinung des BJ gilt selbst gemäss dem vom UVEK zitierten Gutachten von Prof. Vincent Martenet aus dem Jahr 2019 gemeinhin als herrschend (vgl. S. 29ff). Eine allfällige Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbotes für die PostFinance dürfte, wenn überhaupt, lediglich auf dem Wege der Verfassungsänderung erfolgen.

## **6 «Pflästerlipolitik» statt zwingend erforderlicher Grundsatzdiskussion**

Die in der Botschaft nur rudimentär skizzierte und für einen späteren Zeitpunkt angekündigte Teilprivatisierung der PostFinance muss im Zentrum der Diskussion stehen. Gerade auf Grund der Feststellung, dass die Privatisierung ein wichtiges, mittelfristig umzusetzendes Element der langfristigen Stabilisierung des Postkonzerns bildet, muss zwingend vor Diskussion einer Ausweitung des Geschäftsmodelles von PostFinance eine Diskussion über die Form ihrer Privatisierung geführt werden. Der Bundesrat möchte es einem Staatsunternehmen ermöglichen, in einen Wettbewerbsmarkt einzusteigen, in welchem es private Unternehmen mit ungleich langen Spiessen konkurrenziert. Wenn die PostFinance zur Vollbank werden und von den damit verbundenen Marktchancen profitieren will, muss sie auch das unternehmerische Risiko tragen und deshalb umfassend privatisiert werden. Jedenfalls kann es aus Sicht der Wirtschaft nicht angehen, dass ohne Klärung von Grundsatzfragen eine solch wenig ausgereifte Vorlage präsentiert wird. Vielmehr sollte eine fundierte Auslegeordnung zur künftigen strategischen Ausrichtung der PostFinance samt Debatte zur Vollprivatisierung der PostFinance sowie der Sicherstellung und Ausgestaltung des Grundversorgungsauftrags politisch diskutiert werden (vgl. Ziff. 3). Die Ausblendung fundamentaler zu diskutierender Fragen widerspricht betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.

## **7 Intransparente und unsichere Finanzierungsbasis**

In der Theorie soll die heutige postalische Grundversorgung möglichst vollständig aus dem Restmonopol der Post auf Briefsendungen unter 50 Gramm finanziert werden: Der Post wird eine Monopolrente zugestanden, die dann im Sinne der Gesellschaft eingesetzt wird. Da der betreffende Teil des Postmarkts seit Jahren rückläufig ist, die Kosten der Grundversorgung jedoch gleichbleiben oder gar steigen, stellt dieses Restmonopol allerdings je länger je weniger eine ausreichende Finanzierungsbasis dar. Zudem muss die Grundversorgung nach den heute geänderten Anforderungen neu gedacht werden. Anderen Geschäftsbereichen, beispielsweise PostFinance und PostAuto, kam entsprechend in den letzten 20 Jahren eine steigende Bedeutung zu. Mit dem jüngsten Strategiewechsel hat die Post die Erschliessung neuer Ertragspotentiale ausserhalb des Kerngeschäfts sogar zur Priorität erhoben. Dies bringt bei der nachhaltigen Finanzierung der Grundversorgung konkret drei Probleme mit sich:

- Es gibt bei dieser Strategie keine Erfolgsgarantie, nur weil sich die Post in Wettbewerbsmärkte vorwagt. So ist beispielsweise der Erfolg im Hypothekarmarkt für PostFinance keinesfalls vorprogrammiert und lässt sich auch nicht staatlich verordnen. Dadurch wird die Finanzierung der Grundversorgung unsicherer. Ebenso ist fraglich, ob die Erfolgsaussichten die Verzerrungen in den betroffenen Märkten rechtfertigen.
- Eine höhere Zahl unterschiedlicher Finanzierungsquellen führt zu weniger Rechenschaft und Transparenz über Herkunft und Verwendung der Mittel. Die postalische Grundversorgung ist jedoch immer noch eine staatlich subventionierte Leistung, die punkto Transparenz und Rechenschaft hohe Ansprüche erfüllen müsste.
- Drittens führen Unsicherheit und Intransparenz in zusätzlicher Kombination mit dem vorherrschenden politischen Druck zur Aufrechterhaltung der heutigen Art von postalischen Leistungen zu fatalen Fehlanreizen. Einerseits besteht für die Post klar der Anreiz, sich im Wettbewerb durch ihre Grösse und Staatsnähe Vorteile zu verschaffen (siehe z.B. Fall Publibike, wo die private Konkurrenz mit dumping-Preisen aus dem Markt gedrängt wird). Andererseits führt die Vielfalt von Finanzierungsquellen und die Komplexität der Finanzflüsse zu einem erhöhten Betrugsrisiko (siehe z.B. einschlägig bekannter Fall PostAuto).

Insgesamt stellt economiesuisse daher fest: Im Rahmen der postalischen Grundversorgung sollte zur Vermeidung von Fehlanreizen bei der Finanzierung der Ansatz «ein Ziel, ein Instrument» verfolgt werden. Der Staat soll die Leistungen einer neu definierten Grundversorgung sicherstellen, aber ohne Quersubventionen und ohne dass die Zahl der Finanzierungsquellen auf Kosten der Privatwirtschaft und der Konsumentinnen und Konsumenten ausgeweitet wird. Es muss auch das heutige Briefmonopol zur Disposition gestellt werden. Wenn die Post die Ertragsaussichten in ihrem Kerngeschäft als zu wenig positiv beurteilt, sollte dieses Kerngeschäft auch anderen Unternehmen zugänglich gemacht werden, die mit schlankeren Strukturen ein sinnvolles Angebot bereitstellen können. Die Entwicklung der bereits liberalisierten Teilmärkte (z.B. Pakete) würde eindeutig für einen solchen Schritt sprechen.

### **8 Problematische Kredit- und Hypothekenvergabe mit Klimaförderauftrag**

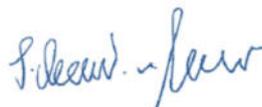
Nebst den bereits gemachten Erwägungen sind auch die angedachten Umwelt-Vorschriften für die Kreditvergabe problematisch (Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> VE-POG). In einer bereits sehr komplexen Vorlage dürfen nicht für PostFinance vorgesehene Vorgaben zu Klimazielen als Präjudiz für den gesamten Finanzmarkt gelten. Die potenziellen Folgen müssen in jedem Fall vertieft analysiert werden – nicht markt-konforme oder nicht nachfragegerechte Produkte durch gesetzlichen Zwang nützen weder der Umwelt noch den Kunden von PostFinance.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse



Erich Herzog  
Mitglied der Geschäftsleitung



Sandrine Rudolf von Rohr  
Stv. Leiterin Wettbewerb & Regulatorisches

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
3003 Bern

[sekretariat.referenten@gs-uevk.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uevk.admin.ch)

Bern, 4. September 2020

## **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG): Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin Sommaruga,

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der SGB nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

### **Einleitende Bemerkungen**

Formell schlägt der Bundesrat mit dieser Vernehmlassung lediglich eine Änderung der Artikel 3 und 7 des Postorganisationsgesetzes vor: Das seit 2013 bestehende Verbot der Post zur Vergabe von Krediten und Hypotheken an Dritte soll aufgehoben werden und der Bundesrat soll der Post Vorgaben zur Kreditvergabe für klimaverträgliche Projekte machen können. **Der SGB unterstützt diese beiden Gesetzesänderungen, hegt jedoch bezüglich der Wirksamkeit beider Massnahmen Zweifel** bzw. betrachtet sie als unzureichend. Entscheidend ist weiter, dass über die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen hinaus viele Massnahmen zur Debatte gestellt werden, welche am Fundament der Organisation und der Geschäftstätigkeit der Schweizerischen Post und damit der Grundversorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen rütteln. Verkürzt gesagt: Ganz sicher nicht geht es im Kern darum, Post-Finance dahingehend umzubauen, dass der Betrieb attraktiv für Investoren wird, nur damit so Kapital beschafft und die entsprechenden FINMA-Vorgaben eingehalten werden können. Denn wenn dies den Service public im Bereich der Post- und Zahlungsdienstleistungen langfristig nicht stärkt (und das wird es nicht), ist damit nichts gewonnen. **Eine Teilprivatisierung von PostFinance lehnt der SGB strikt ab.**

### **Ausgangslage**

Der Service public zeichnet sich nicht nur im Postbereich, sondern ganz allgemein dadurch aus, dass in allen Regionen der Schweiz unverzichtbare Infrastrukturen und Dienstleistungen der ganzen Bevölkerung zugänglich sind. Diese sollen bzw. dürfen nicht gewinnorientiert aufgestellt werden, oder sind es oft schon per Definition nicht. Und werden dennoch Gewinne erwirtschaftet, so müssen diese im Service public verbleiben (für die Post kommt dies etwa im Quersubventionierungsverbot zum Ausdruck, wonach Erträge aus dem Briefmonopol in anderen Bereichen nur zur Deckung der Kosten der Grundversorgung verwendet werden dürfen). Die Unverzichtbarkeit und auch Krisenfestigkeit der Grundversorgung wurde zuletzt während der Hochphase der Co-

vid-19-Pandemie eindrücklich unter Beweis gestellt. Die Post und ihre Angestellten haben insbesondere mit der erfolgreichen Bewältigung des sprunghaften Anstiegs der Paketversände einen ausserordentlichen Beitrag geleistet.

Dass die Post den ihr politisch gegebenen Auftrag seit Jahrzehnten auf eigenwirtschaftlicher Basis erbringen kann – und dies, obwohl im Zuge der Teilliberalisierung des Postmarkts unnötigerweise gewisse profitable Bereiche der privaten Konkurrenz zugänglich gemacht wurden – spricht für das Erfolgsmodell dieser Institution. Doch es ist keineswegs eine wirtschaftliche Selbstverständlichkeit oder gar Notwendigkeit. So gehören staatliche Subventionen mittlerweile fast überall im europäischen Umland zu den Finanzierungsquellen zumindest der postalischen Grundversorgung. Wenn dies mit einer entsprechenden Versorgungsqualität einhergeht, ist dagegen überhaupt nichts einzuwenden. In anderen Bereichen der Service public macht natürlich auch die Schweiz diese Erfahrung seit jeher: Ohne substanzielle staatliche Mitfinanzierung würde der öffentliche Verkehr – und mit ihm die Schweizer Wirtschaft – von einem Tag auf den anderen komplett zusammenbrechen.

### **Aufhebung des Kreditvergabeverbots**

Die PostFinance hat heute alle regulatorische Pflichten und Kosten einer Grossbank – und darüber hinaus jene der Grundversorgung im Zahlungsverkehr –, aber die entsprechenden Rechte und Renditen werden ihr verwehrt, insbesondere durch das geltende Hypothekarkreditverbot

Im Gegensatz zu den im erläuternden Bericht gemachten Ausführungen, weshalb die Möglichkeit zur direkten Kreditvergabe für die PostFinance zu keiner Marktverzerrung führen würde, müssen wir feststellen, dass gerade die heutige Unmöglichkeit der Kreditvergabe einer solchen gleichkommt. Dies gilt umso mehr, wenn man sich vor Augen führt, dass auf dem Kreditmarkt heute die Kantonalbanken der grösste Akteur sind: zusammen vergeben sie volumenmässig 36% der inländischen Hypothekar- und übrigen Kredite. Im Gegensatz zur PostFinance (welcher die Staatsgarantie im Jahr 2017 abgesprochen wurde) verfügen aber 21 von 24 Kantonalbanken über explizite Staatsgarantien ihrer Standortkantone. Die starke Stellung der Kantonalbanken zeigt zudem auch, dass die Präsenz von letztlich staatlich kontrollierten Akteuren der Funktionalität des Kreditmarkts offenkundig in keiner Weise Abbruch tut, denn dieser bleibt dynamisch und wächst kontinuierlich um etwa 3 Milliarden Franken pro Jahr.

Die PostFinance kann auf die Synergien des engmaschigen Postnetzes und damit die flächendeckende Präsenz im ganzen Land bauen. Auch deshalb hat die Bank eine sehr breite Basis von 2.9 Millionen Kunden. Dass nicht wenige dieser Kunden auch für ihre Hypotheken bereits heute auf die "Post vor Ort" vertrauen, kommt durch die seit Jahren bestehende Kooperation der PostFinance mit zwei Privatbanken zum Ausdruck, über welche die PostFinance ihrerseits Hypotheken zu einem Volumen von zuletzt knapp 6 Milliarden vergibt. Regulatorisch darf sie dies tun, nur ist die dabei erzielte Eigenmarge entsprechend tiefer als wenn sie die Kredite selbst vergeben könnte. Bereits heute direkt vergeben darf die PostFinance aber Schuldscheindarlehen an die öffentliche Hand und öffentliche Betriebe. Und in diesem Bereich ist das Unternehmen ein gewichtiger Akteur: so emittieren etwa die Schweizer Gemeinden bereits mehr als jedes vierte Darlehen bei der PostFinance<sup>1</sup>. Für die Gemeinden ist dies positiv, und es zeigt die bereits heute bewährte Stellung der PostFinance in einem spezifischen Bereich der Kreditvergabe. Im vorherrschenden Negativzinsumfeld verdient die PostFinance mit der Vergabe von Schuldscheindarlehen jedoch kaum mehr etwas.

---

<sup>1</sup> Siehe "Studie über die Finanzierung von mittelgrossen Gemeinden" (Lengwiler et. al., 2017); der Anteil der PostFinance an den Gemeindedarlehen lag 2016 bei 26%, mittlerweile dürfte er noch höher sein.

**Die Möglichkeit zum Einstieg in den Hypothekarkreditmarkt kann die Ertragskraft der PostFinance und damit des Postkonzerns als Ganzes erhöhen. Dennoch gilt es, die Bedeutung dieser Massnahme auch im Kontext des aktuellen und zukünftig möglichen Marktumfelds zu evaluieren, wobei sich viele deutlich relativierende Elemente zeigen:**

Der Kreditmarkt wächst zwar stetig, dieses Wachstum hat sich aber in den letzten Jahren kontinuierlich abgeflacht. Gleichzeitig ist der Markt für die Kreditvergabe sehr gesättigt und es kommen laufend neue Anbieter hinzu. So beläuft sich gemäss EY-Bankenbarometer 2020 im Jahr 2018 der Zinserfolg im gesamten Kredit- bzw. Zinsdifferenzgeschäft auf 23.5 Milliarden und ist damit rund gleich gross wie vor 20 Jahren – das Volumen ist dabei sehr viel höher, die Margen aber entsprechend viel tiefer. Betrachtet man nun die – im Zuge der Coronakrise schwer prognostizierbare – künftige Marktentwicklung, so können sich ebenfalls etliche Unwägbarkeiten ergeben: Sollten etwa die Immobilienpreise bald sinken, würde die PostFinance auf prozyklische Weise und zum völlig falschen Zeitpunkt in den Markt einsteigen, und allfällige Ertragsprognosen müssten nach unten korrigiert werden. Sollte andererseits das allgemeine Preisniveau wieder ansteigen, wird sich dies mittelfristig auch auf die Zinsen auswirken und das klassische Zinsdifferenzgeschäft auf Anlagen käme wieder zum Laufen.

Als **Zwischenfazit** lässt sich festhalten: Die isolierte Aufhebung des Kreditvergabeverbots ist weder ein "regulatorischer Dammbreach" noch bewirkt sie Wunder für die langfristige Sicherung der Eigenwirtschaftlichkeit der Grundversorgung.

### **Teil- oder Vollprivatisierung der PostFinance**

Das Problem an der vorgeschlagenen Aufhebung des Kreditvergabeverbots ist die Hauptbegründung, die der Bundesrat dafür gibt: Diese sei die Voraussetzung für den Zufluss des benötigten zusätzlichen Kapitals, beziehungsweise die Bedingung für das Gelingen der danach angestrebten Teilprivatisierung. Dies mag zwar stimmen, doch erstens wird zusätzliches Kapital gar nicht in jedem Fall benötigt (wir gehen darauf weiter unten ein) und zweitens ist eine **Teilprivatisierung sowohl für die Ertragskraft als auch für die langfristige Sicherung der Grundversorgung der völlig falsche Weg**. Dies zeigt sich bereits an den widersprüchlichen Ausführungen im erläuternden Bericht, welche den Einstieg der PostFinance ins Kredit- und Hypothekargeschäft ja gleichzeitig auch mit der Sicherung der Finanzierung der Grundversorgung begründen. Letztere ist aber eine hoheitliche (und zudem nicht gewinnbringende) Aufgabe, weshalb die PostFinance auch im Besitz der Post und damit des Bundes als alleiniger Eigner der Post bleiben muss.

Eine Teilprivatisierung wäre nicht der zweite Schritt in einer Strategie zur Steigerung der Ertragskraft der Post, sondern nach erfolgter Aufhebung des Kreditvergabeverbots vielmehr ein Rückschritt zurück auf Feld eins. **Denn, werden 49% des Unternehmens veräussert, fallen dauerhaft auch 49% sowohl der bisher erzielten als auch der zusätzlichen, durch die Kreditvergabe entstehenden Zins-, Dividenden- und Kommissionserträge weg**. Im schlechtesten Fall sind die Erträge dann sogar tiefer als heute. Im erläuternden Bericht wird dazu knapp vermerkt, dass dieser Nachteil "durch einen adäquaten Verkaufserlös aufgewogen" werde. Nur leider ist dies eine durch die Realität mehrfach widerlegte Vorstellung. Denn die Höhe des Verkaufserlöses bestimmt einzig und allein darüber, für wie lange die dauerhaft wegbrechenden Erträge kompensiert werden können. Ist dieser Zeitpunkt mal erreicht, findet auch keine Kompensation mehr statt.

Eine Teilprivatisierung der PostFinance wäre aber nicht nur betriebswirtschaftlich falsch, sie würde auch den Grundversorgungsauftrag der Post als Ganzes konterkarieren. Denn im Sinne der Kostenoptimierung hätten private Investoren ein inhärentes Interesse daran, die Universalität

der Grundversorgung im Zahlungsverkehr einzuschränken (bzw. dies zu fordern). Paradoxerweise würden sie dabei dennoch weiterhin vom Wert der Synergien des Postnetzes – und damit den anderen, nicht von ihnen mitfinanzierten Elementen der Grundversorgung – profitieren. Nicht weniger Anlass zur Sorge gäbe eine Teilprivatisierung zudem für das betroffene Personal der PostFinance, dessen **Arbeitsbedingungen in einem schwierigen Umfeld mit Sicherheit unnötig weiter unter Druck kommen würden.**

Die gemachten Ausführungen zur vorgeschlagenen Teilprivatisierung gelten in verschärfter Weise natürlich auch für eine **Vollprivatisierung**, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht **unverständlicherweise ebenfalls zur Debatte stellt**, und die er gar als "langfristige Option" bezeichnet. Eine Vollprivatisierung der PostFinance ist jedoch nichts weniger als die Aufspaltung des gesamten Postkonzerns. Dieser funktioniert heute nur über sein in sich geschlossenes Geschäftsmodell mit den vielen betrieblichen und finanziellen Verflechtungen zwischen den Versorgungsbereichen, und insbesondere über die Synergieeffekte des Postnetzes. Wenn sich der Bund bzw. die Post komplett aus der PostFinance zurückziehen würde, müsste die Grundversorgung im Zahlungsverkehr mit einer Konzessionsvergabe sichergestellt werden. **Darunter würden sowohl Wirtschaftlichkeit als auch Qualität der Versorgung massiv leiden**, denn der neue Dienst müsste dann entweder ausserhalb des Postnetzes aufgebaut werden, oder das neukonzessionierte Unternehmen müsste sich postwendend wieder ins bestehende Postnetz einkaufen. Beide Szenarien sind absurd und wären mit unnötigem Koordinationsaufwand bzw. Kosten verbunden und hätten auf absehbare Zeit mit Sicherheit negative Auswirkungen sowohl auf die Preise als auch auf die Qualität der entsprechenden Dienstleistungen.

### **Konformität mit den FINMA-Anforderungen**

Der SGB ist klar der Meinung, dass die **Konformität mit den "Too-big-to-fail"-Anforderungen** der FINMA nicht über eine Teilprivatisierung der PostFinance – die dafür sowieso eine unzureichende Massnahme wäre – sondern über eine **Kapitalzusicherung durch den Bund** erreicht werden muss. Dies ist die volkswirtschaftlich sinnvollste und regulatorisch naheliegendste Lösung, welche zudem sowohl im Ausland als auch im Inland bereits praktiziert wird. Dass der staatliche Eigentümer für die Systemrelevanz der staatlichen Bank bürgt – wie dies die privaten Eigentümer für die betroffenen Privatbanken ebenfalls tun –, ist völlig naheliegend. Fast sämtliche Kantonalbanken unterstehen deshalb einer impliziten oder expliziten Staatsgarantie. Als einzige unter ihnen wurde die Zürcher Kantonalbank zudem ebenfalls als systemrelevant klassifiziert, worauf der Kanton einen Notfallfonds geäuft hat, um den relevanten FINMA-Anforderungen zu genügen. Entsprechend unkompliziert könnte und sollte der Bund der PostFinance eine Kapitalgarantie aussprechen. Er hat aber danach als indirekter Eigner zu Recht – und im Sinne der fast drei Millionen Kunden der PostFinance – alles Interesse daran, dass das Unternehmen keine unnötigen Risiken eingeht und eine nachhaltige Geschäftsstrategie verfolgt.

Eine Kapitalgarantie ist aber auch volkswirtschaftlich gesehen weitaus sinnvoller als die explizite präventive Beschaffung des benötigten Kapitals in der entsprechenden Grössenordnung. Denn jegliche zusätzliche Kapitalisierung wirkt prozyklisch und führt letztlich zu immer weiter sinkenden (oder noch länger nicht steigenden) Zinsen, was den schon lange anhaltenden Ausnahmezustand auf dem Kapitalmarkt nur noch weiter zementiert.

In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maillard', with a long horizontal flourish extending to the right.

Pierre-Yves Maillard  
Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Reto Wyss', with a stylized, cursive script.

Reto Wyss  
Zentralsekretär

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
Per Email:  
Sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

Bern, 24. September 2020 sgv-Sc

### **Vernehmlassungsantwort Teilrevision des Postorganisationsgesetzes POG**

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99,8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der sgv lehnt die Teilrevision des POG ab. Der sgv lehnt die faktische Umwandlung der PostFinance in eine Bank ab. Die PostFinance darf keinen Zugang zum Kredit- und Hypothekarmarkt haben. Die Betätigung in diesen Märkten gehört nicht zur Kernkompetenz der Post oder der PostFinance. Sowohl die verfassungsrechtliche Grundlage als auch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen dem Staat und den Privaten setzen dem Ansinnen des Entwurfes der POG deutliche Grenzen: Für die Post gilt ein unbedingtes Verbot, sich in diesen Märkten zu betätigen.

Die Post hat lediglich den Auftrag, den Zahlungsverkehr sicherzustellen. Dass sie sich eine Organisationseinheit PostFinance gegeben hat, begründet keine Notwendigkeit, daraus ein Finanzinstitut zu machen. Das Gegenteil ist der Fall: Der Eigentümer der Post, der Bund also, sollte sich dafür einsetzen, dass die Organisationseinheit PostFinance in die Post reintegriert werde. Damit kann sie sich wieder auf ihre Aufgabe, den Zahlungsverkehr, konzentrieren. Mit dem Abbau kostspieliger Strukturen wie ein Verwaltungsrat und einer eigenen Organisation und dem Abstoss von fragwürdigen Vertriebsstrukturen für Fonds und dergleichen, würden die fixen Kosten der Post gesenkt werden können. Immerhin begründen die Unterlagen den Vorschlag des Bundesrates mit der Deckung (zu) hoher fixer Kosten. Diese könnten durch eine Redimensionierung und Schrumpfung von PostFinance viel verhältnismässiger gedeckt werden. Dieser Weg beinhaltet auch keinen Verfassungsverstoss – anderes als der vorliegende Vorschlag des POG.

Volkswirtschaftlich bestehen nur Gründe, keinen weiteren Akteur im Kredit- und Hypothekarmarkt zu haben. Die privaten Schulden der Haushalte der Schweiz übersteigen das jährliche Bruttoinlandsprodukt des Landes. Die Schulden der nicht-finanzwirtschaftlichen Unternehmen entsprechen etwa einer Jahreswertschöpfung. Diese Verhältnisse sind in der letzten Dekade konstant gestiegen. Die Schweiz ist also mit Fremdkapital genügend-gut versorgt oder sogar überversorgt. Es liegt also kein Marktversagen vor, das ein staatliches Eingreifen überhaupt rechtfertigen dürfte.

Noch wichtiger ist aber, dass die Schweiz nach und nach die makroprudenziellen Risiken, der aus systemrelevanten Finanzinstituten ausgehen, einzudämmen versucht. Mit der faktischen Bankenlizenz

für die PostFinance mit ihren 3 Millionen Kundinnen und Kunden und einem Vermögen von 120 Milliarden Franken würden diese Bemühungen mit einem Schlag zunichte gemacht werden. Der Staat hätte dann ein eigenes Klumpenrisiko sui generis geschaffen.

Aus diesen Gründen lehnt der sgv die Vorlage ab und verlangt die Fokussierung der Post auf ihre Kernaufgabe – und damit die kleinere Dimensionierung der PostFinance. Zu den gestellten Fragen äussert sich der sgv wie folgt:

**Frage 1** Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

*Nicht einverstanden; Begründung siehe oben.*

**Frage 2** Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

*Nicht einverstanden; es ist keinesfalls Aufgabe eines Finanzinstituts, ein Instrument der Klimapolitik zu sein. Die Vorgaben des Bundesrates würden die Marktverzerrungen erhöhen, das Risiko des neuen systemrelevanten Instituts vergrössern und erst noch Arbitrage- und Klientelpotenzial begründen. Das ist mit einer verantwortungsvollen Politik nicht zu vereinbaren und widerspricht der Corporate Governance.*

**Frage 3a** Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

*Nicht einverstanden; die PostFinance ist enger an die Post zu binden. Falls der Bund die PostFinance als für die Erfüllung der Aufgaben der Post nicht notwendig erachtet, dann ist sie zu liquidieren.*

**Frage 3b** Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

*Nicht einverstanden, siehe oben.*

**Frage 4a** Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die

Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

*Nicht einverstanden; schon die Frage zeigt, dass das Anliegen der Vorlage weder gerechtfertigt noch realistisch ist und letztlich zu problematischen Ergebnissen führt.*

**Frage 4b** Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie? Verpflichtungskredit Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG Bemerkungen: Hintergrund: Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post — zu Handen der PostFinance AG — finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i. V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.

*Nicht einverstanden; siehe oben. Keine der vorgeschlagenen Massnahmen kann das Problem beheben.*

**Frage 5** Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

*Einverstanden. Den Auftrag zur Grundversorgung der Post kann und soll diskutiert werden.*

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gewerbeverband sgV**



Hans-Ulrich Bigler  
Direktor sgV, e. Nationalrat



Henrique Schneider  
stellvertretender Direktor

Hopfenweg 21  
PF/CP 5775  
CH-3001 Bern  
T 031 370 21 11  
info@travailsuisse.ch  
www.travailsuisse.ch

DETEC  
Madame Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale  
Palais fédéral  
Berne

Courriel : [sekretariat.referenten@gs-  
uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-<br/>uvek.admin.ch)

Berne, le 17 septembre 2020

**Révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP). Consultation.**

Madame la Conseillère fédérale,  
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité d'exprimer notre avis sur ce projet et c'est bien volontiers que nous vous le faisons parvenir. Nous répondons en utilisant le questionnaire pour ne pas faire double emploi.

Toutefois, nous aimerions rappeler en introduction notre position générale sur les principaux éléments du projet. **Travail.Suisse, l'organisation faîtière indépendante des travailleurs et travailleuses, soutient la proposition visant à permettre à PostFinance d'octroyer des crédits et des hypothèques à des tiers.** Au vu de l'évolution négative des taux d'intérêt appelée à durer, cela devrait permettre à PostFinance de maintenir la valeur de l'entreprise et garantir un financement adéquat du service universel. Ainsi, la non-abrogation de l'art. 3, al. 3 LOP aurait comme conséquence de mettre en question la stabilité financière du groupe Poste et le financement autonome de la fourniture des services de paiement relevant du service universel. Ce dernier ne pourra donc plus être financé de manière autonome par les revenus tirés du marché par la Poste, ce qui nécessitera de le subventionner. Enfin, la possibilité d'octroyer des crédits et des hypothèques aura aussi un effet positif non seulement sur le rendement de PostFinance mais aussi pour les emplois. Sinon, des pertes d'emplois et des fermetures de sites sont prévisibles. En outre, depuis le début de la crise du coronavirus, l'importance du service public a été clairement démontrée et il ne faut en aucun cas prendre le risque d'affaiblir le service public, surtout en ce moment.

En revanche, **nous nous opposons à une privatisation partielle** car cela entraînerait un changement de la culture d'entreprise qui ne mettrait plus le service universel au centre mais la concurrence, ce qui serait préjudiciable aussi pour les conditions de travail et les emplois. Pour garantir des fonds propres suffisants, il est préférable de passer par les instruments étatiques

traditionnels comme une garantie de capitalisation que d'ouvrir le capital à des privés. Par ailleurs, une privatisation partielle dans les faits ne serait opérationnelle que si les investisseurs sont convaincus que l'entreprise présente une capacité de rendement suffisante. Or, la levée de l'interdiction d'octroyer des hypothèques et des crédits n'aura un effet positif pour le rendement de PostFinance qu'à long terme. Et même ainsi il n'est pas sûr que PostFinance, qui a un mandat de service universel, soit suffisamment attractif pour des investisseurs privés.

Enfin, nous soutenons la création de lignes directrices du Conseil fédéral obligeant PostFinance à tenir compte des objectifs climatiques dans l'octroi de crédits et d'hypothèques.

Enfin, de manière générale, la révision de la LOP doit être conçue de manière à ne pas détériorer les conditions de travail des collaborateurs et collaboratrices de PostFinance et garantir leur employabilité. Le personnel doit continuer à bénéficier d'une bonne convention collective de travail. La levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques à des tiers et la poursuite du processus de numérisation requièrent partiellement de nouvelles compétences. C'est pourquoi la révision doit aussi favoriser des possibilités de formations et de formations continues, aussi au sein de l'entreprise, pour les collaborateurs et collaboratrices.

En vous remerciant par avance de réserver un bon accueil à notre réponse, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.



Adrian Wüthrich, président



Denis Torche, responsable du dossier service public



## Projet de consultation relatif à la révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP)

### Questions

#### Question 1

Le projet prévoit la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques pour PostFinance SA. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Pas d'accord   Partiellement d'accord    D'accord

Remarques : avec les bas taux d'intérêts qui persistent depuis 2008, la valeur de l'entreprise diminue et le financement du service universel est bien plus difficile. Le durcissement de certaines exigences réglementaires vient encore davantage préjudicier la situation du service universel. Dans ces conditions, nous approuvons la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques pour PostFinance SA. L'entreprise souffre aussi davantage que les banques traditionnelles du faible rendement du marché des obligations. Pour éviter une trop forte concurrence qui pourrait être préjudiciable à l'ensemble des acteurs, nous approuvons aussi les limitations prévues à l'accès au marché des crédits et des hypothèques dans un volume limité aux dépôts de la clientèle que PostFinance se voit confier dans le cadre du mandat de service universel en matière de services de paiement. La solution proposée devrait permettre aussi à PostFinance de répondre aux exigences de fonds propres réglementaires par ses propres moyens.

Enfin sur un plan structurel, PostFinance peut être considérée aujourd'hui comme une banque puisqu'en 2013 la FINMA lui délivrait une autorisation bancaire. En outre, elle est considérée comme d'importance systémique depuis 2015. Ce statut doit donc aussi lui permettre en tant que banque d'octroyer des crédits et des hypothèques.

#### Question 2

Le projet prévoit que le Conseil fédéral puisse, dans le cadre du pilotage stratégique de la Poste (gouvernement d'entreprise), définir des lignes directrices obligeant PostFinance à tenir compte des objectifs climatiques de la Confédération en matière d'octroi de crédits et d'hypothèques. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Pas d'accord   Partiellement d'accord    D'accord

Remarques : nous sommes d'accord sur le principe. Et nous apprécions que le propriétaire, la Confédération, veuille mettre en pratique dans les entreprises qu'elle contrôle son objectif de zéro émissions nettes de CO2 d'ici 2050.

#### Question 3a

Dans le cadre de la consultation, le Conseil fédéral propose d'autres mesures qui ne font pas l'objet du projet, mais qui lui sont étroitement liées.

L'une de ces mesures consiste à réduire la participation détenue par La Poste Suisse SA dans PostFinance SA aux 50 % plus une action prescrits par la loi (privatisation partielle ; art. 14, al. 2, LOP). Le Conseil fédéral estime que la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques (art. 3, al. 3, LOP) est nécessaire pour que la privatisation partielle soit réussie. Le calendrier concret de la privatisation partielle doit être adapté à la gestion des affaires ainsi qu'aux opportunités sur le marché et faire l'objet d'une étroite concertation entre le conseil d'administration de La Poste Suisse et le Conseil fédéral. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Pas d'accord     Partiellement d'accord     D'accord

Remarques : nous nous opposons strictement à une privatisation partielle. Celle-ci n'est pas nécessaire pour que Postfinance ait accès au marché des crédits et des hypothèques car la restriction qui lui est imposée actuellement par le Conseil fédéral ne dépend pas de la forme juridique de l'entreprise. Une privatisation partielle entraînerait aussi un changement de la culture d'entreprise avec la recherche d'une optimisation des bénéfices qui ne mettrait plus le service universel au centre mais la concurrence, ce qui serait préjudiciable aussi pour les conditions de travail et le maintien des emplois.

Pour garantir des fonds propres suffisants, il est préférable de passer par les instruments étatiques traditionnels comme une garantie de capitalisation que d'ouvrir le capital à des privés. Avec une privatisation partielle, des dividendes seraient versés et affaibliraient ainsi les réinvestissements à l'interne nécessaires pour la viabilité et la compétitivité de Postfinance sur le long terme. Il pourrait aussi être possible de lever des capitaux de tiers que la réglementation permet de prendre en compte comme fonds propres pour autant que cela ne puisse pas entraîner de privatisation partielle en cas de crise. Par ailleurs, une privatisation partielle dans les faits ne serait opérationnelle que si les investisseurs sont convaincus que l'entreprise présente une capacité de rendement suffisante. Or, la levée de l'interdiction d'octroyer des hypothèques et des crédits n'aura un effet positif pour le rendement de PostFinance qu'à long terme. Et même ainsi il n'est pas sûr que PostFinance qui a un mandat de service universel soit suffisamment attractive pour des investisseurs privés.

### **Question 3b**

Selon le Conseil fédéral, la privatisation majoritaire ou complète de PostFinance SA n'est pas une priorité en ce moment. Une telle démarche nécessiterait l'abrogation de l'art. 14, al. 2, LOP et ne serait pas compatible avec les règlements existants de la Poste et de PostFinance concernant les mandats de service universel, en particulier dans le domaine des services de paiement. Toutefois, le Conseil fédéral considère que transférer le contrôle de la majorité des voix et des actions de la Poste à PostFinance SA est une solution à plus long terme. Quelle est votre position à ce sujet ?

Pas d'accord   Partiellement d'accord   D'accord

Remarques : nous rejetons déjà une privatisation partielle. Une privatisation complète sera combattue avec force par notre organisation faîtière car une telle structure n'est pas compatible avec une entreprise qui conserve une obligation de service public et universel. PostFinance devrait alors sortir du groupe Poste. D'importantes synergies ne pourraient plus être exploitées et les coûts du service universel augmenteraient fortement au détriment des usagers et du service public qui prévoit toujours que les prestations restent d'un coût abordable pour la population.

### **Question 4a**

Une autre mesure proposée dans le cadre de la consultation est l'octroi d'une garantie de capitalisation de la Confédération suisse en tant que propriétaire et garante des mandats de service universel de La Poste Suisse SA, dans le but combler la faille qui se dessine dans la constitution des fonds propres réglementaires de PostFinance SA (notamment le capital d'urgence). Cette mesure vient compléter d'autres mesures. Elle est limitée dans sa portée et sa durée et doit être indemnisée conformément au marché. Elle sera levée dès que les exigences en matière de fonds propres seront satisfaites d'une autre manière, au plus tard au moment de la privatisation partielle de PostFinance SA. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Pas d'accord   Partiellement d'accord    D'accord

Remarques : nous sommes favorables à une garantie de capitalisation qui doit être unique et non limitée dans sa portée. Sans cette garantie, le bilan de Postfinance risquerait d'être abaissé, ce qui pourrait provoquer l'augmentation des frais bancaires facturés aux clients de la banque.

### **Question 4b**

Si vous êtes favorable à une garantie de capitalisation, pour quelle méthode opteriez-vous ?

Crédit d'engagement   Création d'une base légale explicite dans la LOP

Remarques : nous avons une préférence pour le crédit d'engagement car il fait intervenir le Parlement qui peut exercer son contrôle démocratique qui est un aspect important de la gouvernance pour le service public. Néanmoins, nous pouvons aussi soutenir un prêt provenant des fonds de trésorerie, solution qui serait plus rapide à mettre en place si cette option devait être retenue.

### *Contexte*

*Dans le cadre de la garantie de capitalisation, la Confédération suisse mettrait, en cas d'insolvabilité imminente de PostFinance et à la demande de la FINMA, des moyens financiers à la disposition de la Poste (à l'intention de PostFinance SA). Dans une première variante, ces moyens peuvent être mis à disposition via un crédit d'engagement ; les fonds sont alors débloqués grâce à un crédit supplémentaire urgent en cas de crise. La base légale correspondante existe déjà (art. 12 LPO en relation avec l'art. 28 OPO). Dans une deuxième variante, les moyens financiers sont alloués sous la forme d'un prêt à la Poste provenant des fonds de trésorerie de la Confédération (prêt de trésorerie). La base légale correspondante n'existe pas et devrait être créée.*

### **Question 5**

Malgré l'amélioration des perspectives économiques de PostFinance résultant de l'abrogation de l'art. 3, al. 3, LOP, la stabilité financière de La Poste Suisse et la fourniture rentable du service universel comprenant des prestations postales et des services de paiement ne sont pas garanties à long terme. Afin d'établir une base durable pour l'avenir de La Poste Suisse, le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de procéder à un examen approfondi du développement du service universel dans le contexte de la numérisation croissante. Quel est votre position à ce sujet ?

Pas d'accord  Partiellement d'accord  D'accord

Remarques : nous sommes d'accord avec l'idée de procéder à un examen approfondi. Il est indispensable que le groupe Poste ait une stratégie à long terme. Mais la numérisation ne doit pas donner l'excuse de limiter drastiquement les points d'accès physique. Il ne faut pas oublier que certaines catégories de la population ont plus de difficultés à s'adapter à la numérisation et que le service public joue aussi un rôle de lien et de cohésion sociale, en particulier dans les régions rurales ou périphériques. Un examen approfondi du développement du service universel dans le contexte d'une numérisation croissante doit aussi se faire dans l'optique d'une recherche de solutions constructives pour le maintien du service public et des postes de travail. Cet examen ne doit en aucun cas conduire à des économies sur le dos du personnel mais, le cas échéant, permettre à ce dernier, par le biais du perfectionnement professionnel, de disposer des nouvelles compétences nécessaires à l'exercice de nouvelles fonctions.



per Email: [sekretaria.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretaria.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Bundesamt für Umwelt, Verkehr, Energie  
und Kommunikation UVEK  
Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Bern, 24. September 2020

## Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der HANDELSVERBAND.swiss (vormals VSV Verband Schweizer Versandhandel und VSF Verband Schweizer Filialunternehmen) repräsentiert rund 350 Unternehmen aus dem online und stationären Handel. Die Mitglieder des Verbandes realisierten 2019 rund 17 Mrd. CHF Umsatz im Detailhandel, wovon 7 Mrd. CHF online und 10 Mrd. CHF stationär. Die Mitglieder des Verbandes sind vielfach Kunde von PostFinance in Bezug auf Zahlungsverkehrsdienstleistungen und Devisengeschäfte. Die von der vorliegenden Teilrevision anzugehenden Aspekte Kredite/Hypotheken werden unsere Mitglieder somit berühren. Gleichzeitig stellen unsere Mitglieder rund 50 % des Paketvolumens und ca. 10 % des Briefvolumens der Post sicher – wir sehen uns entsprechend verantwortlich, an dieser Vernehmlassung unaufgefordert teilzunehmen.

**Der HANDELSVERBAND.swiss kann sich eine Freigabe von Hypotheken- und Kreditvergabe der Post nur vorstellen, wenn PostFinance von der Post getrennt und voll privatisiert wird resp. der Bund nur noch über Minderheitsanteile verfügt. Alle Zwischenlösungen mit dem Bund als Mehrheitseigner sehen wir als nicht vertretbar an.**

Der HANDELSVERBAND.swiss möchte zuerst sein Unverständnis kundtun, dass die vorliegende Teilrevision völlig isoliert von einer Neu-Evaluation des Postgesetzes durchgeführt wird. Aufgrund des immer noch herrschenden Briefmonopols und einhergehendem Versorgungsauftrages darf eine Teilprivatisierung bzw. die Freigabe von Hypotheken- und Kreditvergabe von PostFinance nicht isoliert im Postorganisationsgesetz abgehandelt werden. Wir vermissen eine Gesamtschau der Situation Post (vgl. dazu auch Evaluationsbericht 2017). Gleichzeitig stellen wir fest, dass gemäss vorliegendem Bericht offenbar die Post selbst eine Analyse/Gesamtschau vorgenommen hat und die Problematik „Finanzierung der Grundversorgung“ in der heutigen Form thematisiert.



Wir vermissen zudem eine Darstellung der Geschäftsentwicklung mit entsprechenden Zahlen. Es wird von „fehlender Marge“, „tiefer Marge“, „Ergebnis kippt ins Negative“ gesprochen, jedoch nie dargelegt, wie sich diese über die Jahre entwickelt hat oder wie diese Aussagen im Vergleich zu anderen Ländern oder Anbietern steht. Es wird weder über eine Projektion der Anlage- oder der Kommissionserträge (Wertschriften-Handel) noch die Effekte der eingeführten Kontoführungsgebühren oder Negativzinsen berichtet. Die Kostenseite einer Weiterentwicklung wird völlig ausgeblendet – es wird einfach davon ausgegangen, dass das Kredit- und Hypothekargeschäft Erträge generiert und damit die „Probleme“ von PostFinance gelöst werden.

Weiter haben wir Mühe mit der Einordnung der Begriffsverwendung „Subvention“. Gemäss Bericht kommt die Post heute ohne „offizielle Subventionen“ aus. Wenn man aber die Monopolrente aus dem Briefmonopol oder die exklusiven Zeitungszustellungszuschüsse für PostMail genauer betrachtet, handelt es sich genauso um Subventionen oder eben gesetzlich geschützte Zuschüsse, wie wenn für die Grundversorgung ein jährlicher Bundesbetrag gesprochen würde. Ebenso sind vorgeschlagene Kapitaleinlagen oder Darlehen und Sicherheiten seitens des Bundes je nach Beanspruchung ebenfalls sehr nahe an einer Subvention.

In aller Kürze zusammengefasst besagt der vorliegende Bericht folgendes:  
**Hypotheken- und Kreditkunden finanzieren in Zukunft die Grundversorgung der Post (mit), da das Briefmonopol hierfür nicht mehr ausreicht. Um die Grundversorgung sicher zu stellen reicht ein Hypothekarvolumen von langfristig 60 Mrd. CHF aus.**

Wir können diese Schlussfolgerung des Berichts und das gewählte Vorgehen nicht teilen.



Zu den vorformulierten Fragen der Vernehmlassung:

**Frage 1**

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

**Bemerkungen:**

Unter der Prämisse „Teilprivatisierung“ können wir dem Antrag nicht zustimmen

**Frage 2**

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

**Bemerkungen:**

Die Massnahme ist gut gemeint, aber schwierig umzusetzen. Gerade im Bereich der Hypothekervergabe könnte dies gesellschaftspolitisch diskriminierend wirken und unter der Prämisse Teilprivatisierung (Mehrheitsbeteiligung der Post) dem Grundauftrag widerlaufen.

**Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

**Bemerkungen:**

Es stellt sich die Frage, welcher Investor für eine solche Teilprivatisierung Geld freisetzt. Angesichts der Ausgangslage, dass ein Teil der Marge / Ergebnis wieder in die Grundversorgung „einbezahlt“ werden muss, scheint eine Beteiligung wenig lukrativ zu sein.



### Frage 3b

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

#### **Bemerkungen:**

Die Abgabe der Kontrollmehrheit muss jetzt eine Option sein und nicht später. Die Grundversorgungsdiskussion muss vorab geführt werden und nicht im Nachgang zu einer Änderung des POG.

### Frage 4a

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

#### **Bemerkungen:**

Was passiert, wenn die Teilprivatisierung nicht wunschgemäss gelingt? Wäre es nicht ehrlicher und konsequenter, den Privatisierungsschritt anzugehen und abschliessend Kapital als Minderheitsbeteiligter einzuschliessen (sofern noch notwendig)?

### Frage 4b

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

**Keine Antwort**



### Frage 5

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

### **Bemerkungen:**

Mit dieser Feststellung sind wir einverstanden. Jedoch widerspricht das Vorgehen mit der vorgeschlagenen Öffnung des Tätigkeitsgebietes von PostFinance dieser Feststellung diametral. Es muss **zuerst** die Grundversorgungsdiskussion geführt und **danach** politisch entschieden werden, welche Gesetze angepasst werden müssen bzw. ob PostFinance nun Hypotheken und Kredite vergeben darf.

### Fragen zum Bericht

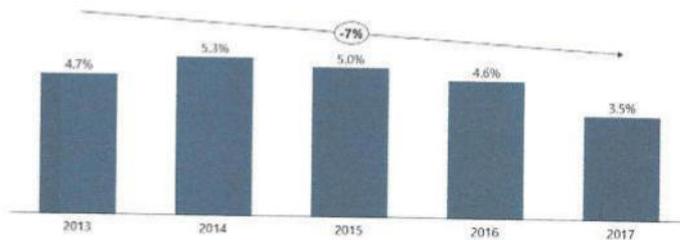
Nachstehend erlauben wir uns Stellung zum Bericht zu beziehen und zusätzliche Fragen zu stellen, welche in der Vernehmlassungsauswertung beantwortet werden sollten.

### Übersicht Seite 2 / 3

Die Aussage „Der Finanzdienstleistungsmarkt leidet unter dem anhaltenden Tiefzinsumfeld“ ist vielleicht in Bezug auf die Aktivitäten der PostFinance u.U. zutreffend. Andererseits hat gerade der Finanzdienstleistungsmarkt über die letzten 10 Jahre eine Dynamik und neue Geschäftsmodelle entwickelt, welche trotz Tiefzinsumfeld Erfolgsgeschichten zugelassen hat. PostFinance hat in dieser Phase schlicht keine Entwicklung in Bezug auf Zahlungsverkehrsaktivitäten durchgemacht und hat sich einmalige Chancen entgehen lassen, sich in diesem Umfeld zu positionieren. U.a. ist PostFinance im ganzen E-Commerce Umfeld nach wie vor kein nennenswerter Wettbewerber – trotz hohem Kundenbestand und eigener Debitkarte.

In der Einleitung des Berichtes wird vom „margenschwachen Paketmarkt“ gesprochen. Ein kurzer internationaler Vergleich zum europäischen Durchschnitt (Mix von Mail und Parcel) zeigt, dass die Margen im Paketmarkt in der Schweiz doch ansehnlich sind (7.7 %) – auch wenn die nachstehenden Zahlen nicht in jedem Falle 1:1 vergleichbar sind. Die Aussage „margenschwach“ wäre deshalb nur im Kontext der Margen von PostFinance der Schweizer Post zulässig. Die Margen von Post Mail und Post Logistics sind im internationalen Vergleich immer noch eindrücklich.

**Figure 8: Development of USPs' profitability in the EU, 2013-2017**  
Average EBIT margin



Note: EBIT of USPs' total business. The figure contains data from the following 23 countries: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, MT, NL, PT, SE, SI, SK, UK  
Source: USP annual reports and UPU, database (accessed, 06 Aug 2019)

Quelle: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629201/IPOL\\_STU\(2019\)629201\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629201/IPOL_STU(2019)629201_EN.pdf)

### Ausgangslage Seite 6 ff

Der Bericht versucht mit Worten jedoch ohne Zahlen, die Problematik von PostFinance zu erfassen. In einem Kontext fehlender Erträge bzw. veränderter Rahmenbedingungen wäre es essenziell, die Entwicklungen konkret aufzuzeigen. Uns fehlt zum Beispiel der Ausweis der „positiven“ Effekte, der seit November eingeführten Negativzinsen, der seit 2019 eingeführten Dienstleistungs-/Kontoführungsgebühren, der angepassten Kostenstruktur etc. Gerne würden wir in der Vernehmlassungsantwort des UVEK dazu Zahlenreihen und Entwicklungen sehen, welche eine gesamtheitliche Einordnung zulassen.

- **Frage:** Wie sieht die Ertrags-/Kostenentwicklung der betroffenen Segmente (Zinsdifferenzgeschäft nach Einführung von Negativzinsen, Kontoführungsgebühren etc.) aus? (Vergangenheit und Projektion in die Zukunft)

Nicht einverstanden sind wir (im Kontext von PostFinance) mit der Aussage „die Last der Grundversorgung im Zahlungsverkehr nimmt tendenziell zu“.

1. Gemäss eigener Feststellung im Bericht nehmen die Bareinzahlungen stark ab, die digitalen/elektronischen Zahlungen entsprechend zu. Somit nimmt in der absoluten Betrachtung die Last der Grundversorgung im Zahlungsverkehr tendenziell ab – es werden also immer weniger kostenintensive, analoge Transaktionen durchgeführt. *Insofern nimmt nicht die Last der Grundversorgung im Zahlungsverkehr zu, sondern die politisch gewollte Präsenz einer „Postfiliale“ u.a. für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs erhöht die Kosten pro abgewickelter analoger Zahlungstransaktion.* In diesem Zusammenhang wäre es hilfreich und nützlich, diese Entwicklung für die kommenden Jahren mit Zahlen zu unterlegen und den politischen Entscheidungsträgern entsprechend aufzuzeigen.



2. Die Entgegennahme von Bareinzahlungen ist eine Leistung des Poststellennetzes und nicht von PostFinance. Die Bareinzahlungsgebühren werden zwar von PostFinance technisch erhoben, aber zu Gunsten der Poststellen weitergeleitet und beeinflussen den Erfolg von PostFinance gemäss eigener Aussage nicht oder nur marginal. Die Anhebung der Bareinzahlungsgebühren auf den 1. Juli 2020 dient also der Finanzierung der Poststellen und nicht von PostFinance. Gerade diese Aussage zeigt auf, wie wichtig eine Gesamtbetrachtung mit allen Facetten gewesen wäre – zu eng verwoben sind die verschiedenen Sparten der Post miteinander. Der Service „Bareinzahlung“ kann theoretisch auch ohne PostFinance angeboten werden und an der Haustür (<https://www.post.ch/de/standorte/hausservice>) oder von Banken sichergestellt werden.
- **Frage:** Wie sieht die Ertrags-/Kostenentwicklung in Bezug auf Bareinzahlungsgebühren aus? (Vergangenheit und Projektion nach Preisanpassung in die Zukunft, was kostet eine Bareinzahlung intern, wenn die Anzahl der Bareinzahlungen auf 50 Millionen sinkt?)

Gemäss Bericht wird das Ergebnis von PostMail 2030 ins Negative kippen. Auch diese Aussage schafft ein Drohpotential in Bezug auf die politisch gewünschte Grundversorgung und verstärkt unsere Haltung, dass eine Gesamtevaluation dringend notwendig ist. Eine isolierte Betrachtung von PostFinance ist in diesem Kontext nicht angebracht.

- **Frage:** Wie wird die Grundversorgung 2030 finanziell sichergestellt, wenn das Briefmonopol bis 50 Gramm keine Monopolrente mehr zulässt?

Im letzten Abschnitt auf Seite 7 wird darauf hingewiesen, dass das Paketgeschäft vom Volumen her wesentlich kleiner ist als das Briefgeschäft. Das ist eine statische Betrachtung zum Zeitpunkt 2019.

- **Frage:** Wann wird der Umsatz von PostLogistics (Pakete) den Umsatz von PostMail (Briefe) übertreffen? (gemäss Gesamtschau Post)?

Die Verfasser des Berichtes erwähnen auf Seite 8 „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“.

Wir widersprechen dieser Feststellung entschieden. Die Evaluation des Postgesetzes steht für nächstes Jahr an, die Arbeiten sind in vollem Gange. Es kann nicht sein, dass nun Fakten geschaffen werden und im Nachgang das Postgesetz evaluiert wird. Der Prozess ist umgekehrt zu gestalten: zuerst die Gesamtevaluation und danach die Teil- oder Totalgesetzrevision.

### Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Kredit-/Hypothekenerlaubnis

Die Begründungen für die vorgeschlagene Lösung basieren auf der Annahme, dass Hypothekengeschäft per se risikoarm wie auch margenträchtig und als Grundbedingung für die zukünftige Finanzierung der Grundversorgung notwendig ist. Es stellt sich mit dieser Argumentation in Konsequenz die Frage, warum ein Briefmonopol aufrechterhalten werden soll, wenn in Zukunft, nicht geschützten Kredit-Aktivitäten im freien Markt, Mittel für die Grundversorgung bereitstellen werden. Gerade diese Argumentation im Bericht fordert eine generelle Diskussion der Finanzierung der Grundversorgung vor einer isolierten Teillösung für PostFinance.

Weiter wird festgestellt, dass ohne die Erlaubnis zum Hypothekar/Kreditgeschäft die PostFinance sich zu einer reinen Zahlungsverkehrsbank entwickeln müsste. Diese Option wird aber gar nicht zur Diskussion gestellt und ohne Begründung ignoriert. Wir wünschten uns aber eine vertiefte Betrachtung dieser Option und die daraus resultierenden Konsequenzen auf die Finanzierung der Grundversorgung. Eine solche Betrachtung würde auch erlauben, die Kosten der Grundversorgung Zahlungsverkehr darzulegen.

### Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Der Bericht stellt fest, dass der Grundversorgungsauftrag im europäischen Kontext einzigartig ist! Allein diese Feststellung sollte Anlass für ein grundsätzliches Hinterfragen des Grundversorgungsauftrages für PostFinance sein und nicht zur einzigen Schlussfolgerung „Ausweitung der Geschäftstätigkeit“ von PostFinance führen.

Im gleichen Abschnitt stellt der Bericht dann auch fest, dass die papierbasierten Zahlungsaufträge zurückgehen, Zahlungsaufträge über physische Zugangspunkte jährlich deutlich abnehmen, die Bargeldzahlungen – unter anderem auch infolge Corona – sehr schnell an Bedeutung verlieren.

Die Digitalisierung der Bezahlung ist auch in der Schweiz nicht aufzuhalten und in umliegenden Ländern bereits weiter fortgeschritten. Interessant wären auch hier aktuelle Mengengerüste, Vergleiche und Projektionen in die Zukunft, um Schlüsse daraus abzuleiten.

Der ganze Abschnitt deutet darauf hin, dass die Digitalisierung der Bezahlung die heute gesetzlich geforderte Grundversorgung im Zahlungsverkehr in Zukunft obsolet machen wird. Und trotzdem stellen die Verfasser am Schluss des Kapitels fest *„, dass sich die Zahlungsgewohnheiten und -präferenzen zumindest kurz – und mittelfristig nicht in grösserem Ausmass verändern werden“*.

Die Widersprüchlichkeit der geschilderten Entwicklungen über die letzten Jahre gegenüber dem Abschlusszitat könnte nicht grösser sein. Grundsatzfragen müssen jetzt gestellt werden, die Grundversorgungsdiskussion muss in diesem Kontext und nicht nachgelagert geführt werden.



## Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen

### 4. Teilprivatisierung von PostFinance

Der an anderer Stelle aufgeführte Vergleich zur Teilprivatisierung der Swisscom und anderen ehemaligen Bundesbetrieben hinkt. Swisscom war seinerzeit reiner Monopolist auf dem Telekom Markt und wurde im Zuge der Marktöffnung teilprivatisiert. Die Grundversorgung wird im Telecom-Bereich heute über eine Konzessionsvergabe sichergestellt. SBB Cargo hat keinen Grundversorgungsauftrag zu schultern und Ruag International soll mehrheitlich privatisiert werden. Die PostFinance hingegen würde teilprivatisiert und steigt in den bereits wettbewerbsintensiven Markt der Hypotheken und Kredite ein. Die Ausgangslage ist entsprechend unterschiedlich und kaum zu vergleichen.

- **Frage:** Welche privaten Geldgeber haben Interesse in ein Unternehmen zu investieren, welches gemäss Bericht in Zukunft die Grundversorgung stark mitfinanzieren muss und dessen neues Kredit-Marktpotential langfristig auf 60 Mrd CHF limitiert ist?

### 6. Kapitalzusicherung durch den Bund

Der ganze Abschnitt besagt nichts anderes, als dass der Bund indirekt „Subventionen“ spricht. Er gewährt „Darlehen“ in Notsituationen, „Verpflichtungskredit“ oder „Kapitalisierungszusicherung“ - immer kombiniert mit dem Begriff „marktgerecht abgelten“. Dies gilt so lange, als dass PostFinance keine Probleme oder Krisen zu bewältigen hat.

## Teilprivatisierung von PostFinance

### Variante 1: Börsengang mit Aktienangebot – secondary offering

Das beschriebene „secondary offering“ zeigt exemplarisch die Problematik der Verflechtung von der Schweizerischen Post zu 100% im Besitz des Bundes und einer Teilprivatisierung von 49% Anteile an PostFinance. Auch wenn uns das Szenario unrealistisch erscheint, müsste ein Überschuss beim Emissionserlös zwingend der PostFinance im Eigenkapital zugeführt und nicht an die Mutter abgeführt werden. Es kann nicht sein, dass fehlende Kapitalausstattung als Teilprivatisierungsgrund im ganzen Bericht angeführt wird und danach Gelder für den Bund in Form von Dividenden abgeführt werden. Dies wäre einzig und allein dann vertretbar, wenn die gesamte Post (teil)privatisiert oder aber PostFinance voll privatisiert wird.



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

Die in diesem Abschnitt dargestellten Vorteile überwiegen die Nachteile. Eine Herauslösung von PostFinance wäre konsequent und strategisch sinnvoll. Dies würde natürlich bedingen, dass die Grundversorgungsdiskussion in Bezug auf Zugangspunkte neu geführt und an einem langfristigen Szenario ausgerichtet wird.

Nicht nachvollziehbar ist das Nachteils-Argument „Die Kosten der Grundversorgung steigen entsprechend (bei einer Herauslösung von PostFinance) substantiell an“. Die Kosten steigen nicht per se an, wenn etwas herausgelöst wird. Was sich ändern würde, wäre der Finanzierungsmechanismus. PostFinance wäre dann nicht mehr „Finanzierer“ innerhalb des Konzerns, sondern müsste über Gebühren/Abgaben die Nutzung des Poststellennetzes entschädigen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Bemerkungen und Fragen in Ihrer Zusammenfassung der Vernehmlassungsantworten.

Freundliche Grüsse  
**HANDELSVERBAND.swiss**



Patrick Kessler  
Geschäftsführer



Severin Pflüger  
stv. Geschäftsführer

# die Inlandbanken

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation  
Frau Bundespräsidentin  
Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

## **Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG): Stellungnahme der Inlandbanken**

23. September 2020

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Anlässlich der Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) lassen wir Ihnen hiermit die Stellungnahme der Inlandbanken zukommen.

Die Inlandbanken lehnen die Teilrevision des POG ab. Das Vorhaben des Bundesrats, PostFinance den Eintritt in den Hypothekar- und Kreditmarkt zu ermöglichen, ist ein unnötiger und illegitimer Eingriff in einen funktionierenden Markt. Da auch eine Auslegeordnung zur Zukunft des Postkonzerns, wie auch eine darauf basierende Eignerstrategie zur Rolle und zu den Aufgaben des Bundesrats fehlen, erachten die Inlandbanken den Zeitpunkt für eine Teilrevision des POG als ungeeignet. Es besteht zudem keine Verfassungskompetenz für den Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt.

### **Klärung der zukünftigen Ausrichtung von PostFinance und der Schweizerischen Post**

Die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots von PostFinance ist ein weitreichender wirtschaftspolitischer Entscheid. Die Vorlage des Bundesrats sowie die Kommentierungen im Erläuterungsbericht zeigen aber auf, dass dieser Entscheid ohne fundierte Strategie zur Zukunft des Postkonzerns und auf einer spekulativen rechtlichen Grundlage gefällt wurde. Es ist aus Sicht der Inlandbanken weder nachvollziehbar noch seriös, den Eintritt eines staatlichen Unternehmens in einen funktionierenden Markt ohne umfassende und langfristige Zukunftsstrategie zu beschliessen. Dies betrifft auch das in der Vorlage nur optional und unzulänglich diskutierte Vorhaben des Bundesrats, das Aktionariat von PostFinance mittelfristig zu öffnen und eine Teilprivatisierung anzustreben. Das Vorhaben erweckt den Eindruck, dass für eine kurzfristig orientierte Lagebeurteilung langfristig angelegte wirtschaftspolitische Prinzipien geopfert werden, die den erfolgreichen Wirtschaftsstandort Schweiz tangieren. Die Inlandbanken erwarten deshalb vom Bundesrat eine fundierte und umfassende Auslegeordnung zur Zukunft des Postkonzerns und insbesondere von PostFinance sowie der entsprechenden Grundversorgungsaufträge. Im Rahmen einer darauf basierenden Eignerstrategie sind die zukünftige Rolle des Bundes bzw. der Post als Eigner von PostFinance, wie auch die Governance und deren Kontrolle zu definieren.

In Anbetracht des sich verändernden Umfelds im Zahlungsverkehr und der in allen Landesteilen vorherrschenden hohen Bankendichte erachten es die Inlandbanken als dringend, den gesetzlich geregelten Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr, wie auch dessen Finanzierung zu prüfen und mit Bezug auf die technologischen Entwicklungen kritisch zu hinterfragen. Dieser Grundversorgungsauftrag stammt aus einer Zeit, in welcher die Einwohnerinnen und Einwohner auf eine gesetzlich garantierte Nähe von Poststellen angewiesen waren, um ihre Zahlungen überhaupt abwickeln zu können. Dies entspricht heute aber nicht mehr der Realität, da die Banken – insbesondere die Inlandbanken – in sämtlichen Regionen der Schweiz mit einem dichten Netz von Standorten vor Ort vertreten sind. Ausserdem nehmen die Einzahlungen am Schalter laufend ab und das Spektrum von Anbietern, aber auch von Angeboten zur Zahlungsabwicklung erweitert sich stark. Die Inlandbanken sind deshalb überzeugt, dass der Grundversorgungsauftrag generell, das heisst sowohl in seiner tatsächlichen Notwendigkeit und Zeitmässigkeit, als auch in seiner Ausgestaltung und Finanzierung, hinterfragt werden muss. Auch diese Frage muss im Rahmen der Auslegeordnung sowie der Eignerstrategie des Bundesrats geklärt werden.

Allfällige Entscheide zur Ausrichtung von PostFinance, wie sie im Erläuterungsbericht angetönt werden, sind aus Sicht der Inlandbanken erst nach Vorliegen einer Eignerstrategie anzugehen. Dieses Vorgehen erlaubt sicherzustellen, dass das Geschäftsmodell von PostFinance der langfristigen Strategie des Eigners Rechnung trägt.

### **Illegitimer staatlicher Eingriff in einen funktionierenden Markt**

Der Bundesrat legt im Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage dar, dass der Schweizer Bankenmarkt, insbesondere auch das Kredit- und Hypothekengeschäft, effizient funktioniert und lückenlos durch private Unternehmen bedient wird. Damit bestätigt er seine Einschätzung aus dem Jahr 2012 anlässlich der Totalrevision des POG. Das Angebot auf diesen Märkten wird in der ganzen Schweiz von einer wachsenden Zahl und einer diversifizierten Breite von Anbietern sichergestellt. Für einen staatlichen Eingriff in einen funktionierenden Markt besteht somit aus wirtschaftspolitischer Sicht kein Bedarf.

Die Inlandbanken erachten es im Gegenteil als widersprüchliches Handeln der Behörden, PostFinance den Eintritt in diesen Markt zu gewähren. Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA), wie auch die Schweizerische Nationalbank (SNB) warnen wiederholt vor einer Überhitzung des Hypothekenmarkts und nehmen in regelmässigem Abstand eine Verschärfung entsprechender Regulierungen vor. PostFinance in ebendiesen – gemäss Einschätzung der Behörden – überhitzten Markt eintreten zu lassen, ist aus Sicht der Inlandbanken ein Widerspruch und darum nicht nachvollziehbar. Die Inlandbanken erwarten vom Bundesrat kohärente Entscheide.

Zudem ist es aus Sicht der Inlandbanken fraglich, ob mit dem vorgesehenen Markteintritt die erhofften Erträge für die Finanzierung des Grundversorgungsauftrags erbracht werden können. Die Erschliessung dieses neuen Tätigkeitsfeldes setzt den Aufbau sowohl von Ressourcen in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht, als auch von einer IT-Infrastruktur voraus – zwei bekanntlich kostenintensive Bereiche. Gleichzeitig werden allfällige Erträge aus dem Kredit- und Hypothekengeschäft zumindest teilweise für den Aufbau der Kapitalanforderungen benötigt und stehen damit nicht der Finanzierung des Grundversorgungsauftrags zur Verfügung. Um dessen Finanzierung vollumfänglich sicherstellen zu können, müsste PostFinance ein grosses Wachstum im Kredit- und Hypothekengeschäft verfolgen. Dies würde einerseits den Aussagen des Bundesrats, einen langsamen und über mehrere Jahre verlaufenden Markteintritt anzustreben, widersprechen, sowie andererseits die Risiken für PostFinance, und damit für die Post und den Bund als Eigner bzw. für die Steuerzahlerinnen und –zahler stark erhöhen.

### **Fehlende Verfassungskonformität**

Für den Eintritt eines staatlichen Unternehmens in einen funktionierenden Markt benötigt der Bund gemäss Art. 94 BV eine verfassungsrechtliche Grundlage. Gemäss Gutachten des Bundesamts für Justiz (BJ) aus dem Jahr 2006 verfügt der Bund jedoch nicht über die Kompetenz, eine vollwertige Bank mit Kredit- und Hypothekengeschäft zu führen. Die Kompetenz des Bundes im Bereich des Postwesens wird in Art. 92 BV geregelt. Während die Bundeskompetenz im Bereich des Zahlungsverkehrs unbestritten ist, lässt sich aus diesem Artikel keine Kompetenz im eigentlichen Bankgeschäft, namentlich im Bereich des Kredit- und Hypothekengeschäfts ableiten. Im Gegenteil: Das BJ wie auch die herrschende Lehre kommen zum Schluss, dass für eine solche Kompetenzerweiterung eine Änderung der Bundesverfassung notwendig wäre. Das BJ hat diese Einschätzung im Rahmen der Erarbeitung der

Vernehmlassungsvorlage nochmals bestätigt. Dieser Ansicht schliessen sich die Inlandbanken vorbehaltlos an.

Das vom Bundesrat bei Prof. Dr. Vincent Martenet in Auftrag gegebene Gutachten, welches die Verfassungsmässigkeit des Eintritts der PostFinance in den Hypothekar- und Kreditmarkt postuliert, basiert auf einer spekulativen nominellen Differenzierung zwischen verfassungsmässigen «Aufgaben» und einer «wirtschaftlichen Tätigkeit» ohne Verfassungskompetenz von öffentlichen Unternehmen. Diese Differenzierung suggeriert jedoch einen juristischen Lehrstreit, den es anerkanntermassen gar nicht gibt. Dies nicht zuletzt, weil das Gutachten von Prof. Dr. Vincent Martenet nicht publiziert wurde, sodass keine wissenschaftliche Debatte dazu geführt werden konnte. Es widerspricht nicht nur der herrschenden Lehre, sondern auch dem seit Jahren geäusserten Willen des Verfassungsgebers, PostFinance die Vergabe von Krediten und Hypotheken zu verwehren.

Die Inlandbanken erachten es als höchst fragwürdig, dass sich der Bundesrat in seinem Vorhaben, das in seiner Haltung einer völligen Kehrtwende in der Sache gleich kommt, auf eine singuläre Argumentation abstützt und dabei seiner eigenen Behörde, wie auch den langjährigen massgebenden politischen Vorgaben widerspricht. Die Inlandbanken teilen die Auffassung der herrschenden Lehre, dass der Bundesrat einen Eintritt der PostFinance in den Hypothekar- und Kreditmarkt nur über eine Verfassungsänderung erreichen kann. Aus oben genannten Gründen wäre dies aber weder im Interesse der Finanzstabilität, noch wäre die Finanzierung des Grundversorgungsauftrags sichergestellt. Die Teilrevision rüttelt schliesslich an wirtschaftspolitischen Fundamenten unseres erfolgreichen und stark regional verankerten Wirtschaftsstandorts Schweiz.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Dr. Jürg Gutzwiller  
Präsident  
Verband Schweizer Regionalbanken



Manuel Kunzelmann  
Präsident der Geschäftsleitung  
Migros Bank AG



Guy Lachappelle  
Präsident des Verwaltungsrats  
Raiffeisen Schweiz Genossenschaft



Prof. Dr. Urs Müller  
Präsident des Verwaltungsrats  
Verband Schweizerischer Kantonalbanken

## Geschäftsstelle

Wallstrasse 8  
Postfach  
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66  
Telefax 061 206 66 67  
E-Mail [vskb@vskb.ch](mailto:vskb@vskb.ch)



**Verband Schweizerischer Kantonalbanken**  
**Union des Banques Cantionales Suisses**  
**Unione delle Banche Cantionali Svizzere**

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

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Datum 23. September 2020  
Kontaktperson Thomas Rauch  
Direktwahl 061 206 66 22  
E-Mail [t.rauch@vskb.ch](mailto:t.rauch@vskb.ch)

## **Stellungnahme zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots der PostFinance)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin,  
sehr geehrte Frau Schmitter,  
sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. Juni 2020 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Vernehmlassung zur Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots von PostFinance eröffnet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dieser wichtigen Vorlage und bringen gerne unsere Positionen und Anliegen ein.

Vorab fassen wir die Kernpositionen der Kantonalbanken zusammen:

### **Zusammenfassung**

Die Kantonalbanken lehnen die vorliegende Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) und insbesondere die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für PostFinance aus folgenden Gründen ab:

- Es fehlt eine umfassende Auslegeordnung als Basis für eine fundierte Diskussion und Entscheide zur zukünftigen strategischen Ausrichtung der PostFinance und des Postkonzerns insgesamt. Dabei muss auch die Notwendigkeit und der Umfang der Grundversorgung namentlich im Zahlungsverkehr unter Bedingungen der fortschreitenden Digitalisierung kritisch hinterfragt werden.

- Der Kredit- und Hypothekarmarkt in der Schweiz funktioniert bestens, er zeichnet sich durch eine ausgeprägte Vielfalt von Anbietern und Angeboten und einen intensiven Wettbewerb aus. Es gibt in keiner Weise ein Marktversagen, das durch einen neuen staatlichen Grossanbieter korrigiert werden müsste.
- Mit dem Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt wären erhebliche Folgeprobleme aus regional-, wettbewerbs- und stabilitätspolitischer Sicht verbunden. Zudem scheint eine effektive und nachhaltige Lösung der aktuellen Ertragsprobleme der PostFinance und der Schweizerischen Post durch einen solchen Markteintritt mehr als fraglich.
- Der Bund verfügt über keine Verfassungskompetenz, eine Bank mit Kredit- und Hypothekengeschäft zu betreiben. Dies wurde in der Lehre mehrfach bestätigt, u.a. auch von den Rechtsexperten des Bundesamts für Justiz. Der vorgeschlagene Markteintritt von PostFinance wäre entsprechend verfassungswidrig.

Aus diesen Gründen fordern die Kantonalbanken, dass auf die Teilrevision des Postorganisationsgesetzes verzichtet wird. Der Bundesrat soll stattdessen eine umfassende Auslegeordnung zur Zukunft des Postkonzerns und der PostFinance, inklusive der Notwendigkeit, des Umfangs und der Finanzierung einer zukünftigen Grundversorgung vorlegen, auf deren Basis die relevanten Entscheidungen in nachhaltiger Weise getroffen werden können.

## **1. Umfassende Auslegeordnung zur Zukunft der Schweizerischen Post und der PostFinance sowie einer künftigen Grundversorgung ist nötig**

Die im erläuternden Bericht (S. 16 ff.) rudimentär angestellten Überlegungen zur Zukunft der PostFinance greifen zu kurz, zumal die zugrundeliegende Problematik nicht nur die PostFinance, sondern den Postkonzern insgesamt betrifft. Sie lassen eine angemessene Analyse der finanziellen und wirtschaftlichen Ausgangslage und der Perspektiven des gesamten Postkonzerns nicht zu. Die Kantonalbanken erwarten, dass der Bund als faktischer Eigner der PostFinance eine umfassende Auslegeordnung zur Zukunft der Schweizerischen Post – inklusive der PostFinance – und der künftigen Ausgestaltung der Grundversorgung vornimmt, bevor weitreichende Entscheide getroffen werden, die kaum mehr rückgängig gemacht werden können. Dabei müssen insbesondere auch die Art und der Umfang der künftigen Grundversorgung unter Berücksichtigung des technologischen Wandels und veränderter Kundenbedürfnisse ergebnisoffen analysiert werden. Da die zukünftige strategische Ausrichtung der Schweizerischen Post und der PostFinance betroffen ist, darf sich die Auslegeordnung nicht unkritisch an der bestehenden Situation und den Bedürfnissen der Vergangenheit orientieren, wie dies bei der Vernehmlassungsvorlage der Fall ist.

Die Auslegeordnung ist sodann unter Einbezug der Bundesversammlung zu diskutieren. Auf dieser Grundlage muss schliesslich eine transparente, moderne und nachhaltige Eignerstrategie für die Schweizerische Post und die PostFinance definiert werden, welche die Ziele, die Governance, die Beteiligungen, die Kontrolle, die künftige Grundversorgung mit postalischen

Dienstleistungen – inklusive allfälliger Zahlungsverkehrsdienstleistungen – und deren Finanzierung klar regelt. Allfällig notwendige Gesetzesanpassungen oder gar Verfassungsänderungen sind erst auf dieser Grundlage vorzunehmen.

Der Bundesrat äussert im erläuternden Bericht (S. 8) seine Bereitschaft, eine «*politische Diskussion über die optimale Ausgestaltung und Finanzierung des Grundversorgungsauftrages der Post im Zeitalter der Digitalisierung*» zu führen. Er fügt zudem an, dass dieser Prozess aber «*nicht unter dem Druck einer wirtschaftlichen Notlage der Post*» geführt werden sollte. Es ist zu begrüessen, dass der Bundesrat diese nötige Diskussion führen will. Gleichzeitig ist es aber nicht nachvollziehbar, dass dieser überfällige Prozess und die dazu notwendige, bereits mehrfach angekündigte Auslegeordnung noch immer nicht angegangen wird.<sup>1</sup> Es ist höchste Zeit, dieses Versäumnis endlich nachzuholen. Dies gilt umso mehr im Hinblick auf eine mögliche Öffnung des Aktionariats anlässlich einer Privatisierung. Ohne Klärung dieser Fragen dürfte sich kaum ein Privatinvestor für eine Beteiligung interessieren. Mit dem vom Bundesrat vorgelegten Vorschlag droht, dass ein bestehendes und zunehmend dringliches Problem nicht nachhaltig gelöst, sondern durch eine schlechte und übereilte Lösung mit neuen Problemen ergänzt wird.

## **2. Fragliche Notwendigkeit des Grundversorgungsauftrags für Zahlungsverkehrsdienstleistungen in der heutigen Form**

### **2.1 Hohe Dichte und Vielfalt gut funktionierender und lokal verankerter Banken**

Der Finanzplatz Schweiz weist eine sehr hohe Dichte und eine ausgeprägte Vielfalt an gut funktionierenden, lokal verankerten und sicheren Banken auf. Dies hat sich in den vergangenen Finanzkrisen als wichtiger Stabilitätsfaktor erwiesen und ist auch aus Gründen der flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen wichtig. Für diese lokale und regionale Vielfalt stehen zuvorderst Banken wie Kantonal-, Regional- oder Raiffeisenbanken mit ihren dichten Filialnetzen und ihrer ausgeprägten Markt- und Kundennähe. Im Gegensatz dazu ist die PostFinance primär in den grossen Zentren präsent und deckt weniger lukrative Randregionen nicht mit eigenen Filialen ab. Das Filialnetz von PostFinance ist somit für sich allein nicht ausreichend, eine flächendeckende Versorgung mit Finanzdienstleistungen zu gewährleisten.

Diese grosse Vielfalt stellt auch sicher, dass heute nahezu alle Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz über ein Bankkonto, vielfach auch über mehrere Konten bei derselben oder verschiedenen Banken verfügen. Sämtlichen Personen in der Schweiz wäre es grundsätzlich auch ohne Bestehen der PostFinance möglich, bei einer Schweizer Bank ein Konto zu halten und ihre Zahlungen abzuwickeln. Personen, welche nur bei PostFinance überhaupt ein Konto eröffnen könnten, gibt es heute in der Schweiz vermutlich nicht mehr. Vor diesem Hintergrund

---

<sup>1</sup> Vgl. u.a. die Aussagen des Bundesrates anlässlich der Debatte zur Motion Zanetti ([15.3892](#), Motion Zanetti Roberto: «*PostFinance. Deregulierung des Finanzplatzes durch Aufhebung von Marktzugangsverboten*») im September 2016.

ist es fraglich, ob der gesetzliche Grundversorgungsauftrag mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs für die Schweizer Bevölkerung (Art. 32 Postgesetz [PG]; Art. 43 Postverordnung [VPG]), der von der Schweizerischen Post bzw. der PostFinance erbracht wird, in dieser Form überhaupt noch notwendig ist. Die Form und der Umfang einer Grundversorgung für Zahlungsverkehrsdienstleistungen müsste angesichts dieser Marktrealitäten und der technischen Entwicklungen grundsätzlich und ergebnisoffen diskutiert und an die neuen bzw. künftigen Realitäten und Anforderungen angepasst werden.

## **2.2 Neue technische Möglichkeiten verringern den Bedarf nach Barzahlungsdienstleistungen**

Der erläuternde Bericht weist zu Recht darauf hin, dass mit zunehmender Digitalisierung immer mehr Zahlungsverkehrsmöglichkeiten weg von papier- und standortbasierten Dienstleistungen hin zu bargeldlosen digitalen Lösungen angeboten werden. Dabei spielen nicht nur neue FinTech-Anbieter eine Rolle, digitale Lösungen werden auch von etablierten Banken lanciert, z.B. mittels Apps wie Twint (vgl. erläuternder Bericht, S. 14). Die meisten Personen erledigen ihren Zahlungsverkehr heute schon digital. Die Bedeutung von Barzahlungsdienstleistungen wird deshalb weiter abnehmen (vgl. erläuternder Bericht, S. 13 f.), der Grundversorgungsteil «Bareinzahlung am Schalter ohne eigenes Konto» ist in der heutigen Form überholt, mutet hinsichtlich Geldwäschereivorschriften sonderbar an und muss für die Zukunft generell überdacht sowie gegebenenfalls neu definiert werden. Eine enger bestimmte Grundversorgung, die dem technologischen Wandel Rechnung trägt, würde es der PostFinance erlauben, ihre Effizienz zu steigern und damit Kosten einzusparen.

## **2.3 Umfang der Grundversorgung sehr umfassend im internationalen Vergleich**

Der erläuternde Bericht (S. 13) stellt zutreffend dar, dass die derzeitige Schweizer Lösung eines Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr europaweit, wohl sogar weltweit, ziemlich aussergewöhnlich ist. Innerhalb Europas kennt nur noch Frankreich einen gesetzlichen Auftrag, Zahlungsverkehrskonten oder damit verbundene Zahlungsverkehrsdienstleistungen anzubieten. In anderen Ländern wie z.B. Deutschland gibt es diese Angebote nur auf freiwilliger Basis oder es sind gar keine Regeln solcher Art bekannt. Diese Beispiele zeigen, dass eine vernünftige Redimensionierung des Grundversorgungsauftrags durchaus möglich ist und damit aufgrund von Einsparungen bei Personalkosten und im Filialnetz eine erhebliche Kostendämpfung verbunden wäre.

Anlässlich der vordringlichen Auslegeordnung (vgl. dazu oben Ziffer 1) wäre die Aufrechterhaltung oder zumindest der Umfang des Grundversorgungsauftrages für Zahlungsverkehrsdienstleistungen im Hinblick auf die Zukunft zu prüfen. Ein allfälliger Grundversorgungsauftrag könnte lediglich als Minimallösung im Sinne eines blossen Auffangbeckens etabliert werden und müsste auf einfachste Basisdienstleistungen wie namentlich papierbasierte Einzahlungen direkt am Schalter reduziert werden. Insofern ist eine breite Angebotspalette von Zah-

lungsverkehrsdienstleistungen auf verschiedenen Kanälen, wie PostFinance sie bislang anbietet (vgl. erläuternder Bericht, S. 13 unten), im Rahmen des gesetzlichen Grundversorgungsauftrags weder erforderlich noch verhältnismässig.

#### **2.4 Grundversorgungsauftrag muss als Service Public nicht kostendeckend sein**

Sollte eine vertiefte Überprüfung dennoch valable Gründe ergeben, zwingend einen Grundversorgungsauftrag für Zahlungsverkehrsdienstleistungen anzubieten, wäre dieser – wie etwa die Dienstleistungen von Polizei und Feuerwehr – als eigentlicher Service Public zu qualifizieren. Ein solcher ist per se staatliche Kernaufgabe und kann deshalb auch aus dem staatlichen Haushalt finanziert werden. Sollte eine eigenwirtschaftliche Finanzierung eines solchen Service Public nicht möglich sein, so müsste die Erbringung durch den jeweiligen Anbieter nicht zwingend kostendeckend erfolgen, sondern könnte entsprechend auch über Steuergelder (mit-) finanziert werden, wie dies in anderen Ländern üblich ist (vgl. erläuternder Bericht, S. 26). Hingegen stellt Artikel 46 VPG die fragwürdige Regel auf, dass die Finanzierung der Grundversorgung nur mit den Umsatzerlösen der Schweizerischen Post und der Postkonzerngesellschaften zu erfolgen hat (vgl. erläuternder Bericht, S. 13 oben). Mit dieser konzernweiten Finanzierungsregel werden eine wirtschaftliche Quersubventionierung und damit einhergehend eine intransparente Wettbewerbsverzerrung kodifiziert und gefördert. Die Aufrechterhaltung der eigenwirtschaftlichen Finanzierung ist im Rahmen der Auslegeordnung kritisch zu hinterfragen.

#### **2.5 Fazit**

Mit Artikel 92 der Bundesverfassung (BV) mag zwar eine verfassungsrechtliche Grundlage für die bundesrechtliche Festlegung eines Grundversorgungsauftrages für Zahlungsverkehrsdienstleistungen bestehen (vgl. erläuternder Bericht, S. 34). Diese im internationalen Vergleich sehr umfassende staatliche Grundversorgung ist aber kritisch zu hinterfragen, da sie den heutigen Bedürfnissen und technologischen Gegebenheiten nicht mehr entspricht. Barzahlungsdienstleistungen am Schalter werden kaum mehr nachgefragt und sind nicht zukunftsgerichtet. Die hohe Dichte an gut funktionierenden, sicheren Banken und aufstrebenden FinTech-Unternehmen stellt überdies die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit sämtlichen Finanzdienstleistungen ausreichend sicher.

Im Rahmen der nötigen umfassenden Auslegeordnung (vgl. oben Ziffer 1) ist daher eine fundierte und kritische Prüfung der Notwendigkeit und des Umfangs des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr vorzunehmen. Sollte eine Grundversorgung für Zahlungsverkehrsdienstleistungen beibehalten werden, so müsste diese aus Sicht der Kantonalbanken auf ein dem effektiven Bedürfnis entsprechendes und durch andere Banken nicht abgedecktes Angebot zurückgestuft werden. Die Finanzierung dieser Leistung müsste dann auf dieses Angebot und die daraus folgenden Strukturen abgestimmt werden. Als Service Public müsste dies nicht zwingend kostendeckend erfolgen, sondern könnte auch transparent durch Steuergelder finanziert werden.

### 3. Fehlende Verfassungsmässigkeit

#### 3.1 Keine Verfassungskompetenz vorhanden

Artikel 27 BV gewährleistet die Wirtschaftsfreiheit. Daran hat sich der Bund gemäss Artikel 94 Absatz 1 BV zu halten und die Güterproduktion und die Erbringung von Dienstleistungen grundsätzlich der Privatwirtschaft zu überlassen (vgl. erläuternder Bericht, S. 33 unten). Abweichungen bedürfen gemäss Artikel 94 Absatz 4 BV einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Gemäss einem Gutachten des Bundesamts für Justiz von 2006 hat der Bund keine Verfassungskompetenz, eine vollwertige Bank mit Kredit- und Hypothekergeschäft zu führen. Durch die Kompetenz des Bundes im Bereich des «Postwesens» nach Artikel 92 BV mag der Zahlungsverkehr abgedeckt sein, eine weitergehende Kompetenz namentlich für Kredit- und Hypothekergeschäfte kann daraus gemäss den anerkannten einschlägigen Auslegungsmethoden jedoch nicht abgeleitet werden (vgl. Gutachten zur Verfassungsmässigkeit einer Postbank vom 22. November 2006, Bundesamt für Justiz [BJ], VPB 2009.9, S. 140; erläuternder Bericht, S. 34 oben). Nur wenn eine verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundes zum Ausbau der PostFinance zur Universalbank geschaffen würde, würde sich die Rechtslage anders präsentieren. Dies gilt nach Auffassung des BJ auch heute noch (vgl. erläuternder Bericht, S. 34). Mit der aktuellen Revision soll aber lediglich das Postorganisationsgesetz geändert werden. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung ist folglich verfassungswidrig. Im Unterschied zum Bund verfügen die Kantone über eine von der Bundesverfassung implizit gewährte Kompetenz zum Betrieb eigener Banken und agieren damit verfassungsmässig (Art. 98 Abs. 1 BV; vgl. erläuternder Bericht, S. 29 ff.).

Die Aussagen des BJ-Gutachtens sind auch heute noch gültig und herrschende Meinung (vgl. Gutachten Martenet, S. 15 ff. und 29 f.), zumal mit Bezug auf die relevanten juristischen Eckpfeiler seither keine Änderungen eingetreten sind. Das vom Bund in Auftrag gegebene Gutachten von Prof. Dr. Vincent Martenet, auf das sich der Bundesrat stützt (vgl. erläuternder Bericht, S. 34), kann diese Bedenken nicht ausräumen. Die singuläre Argumentation, dass wirtschaftliche Tätigkeiten ohne Verfassungskompetenz, die sich aber aus Aufgaben ergeben, die die Bundesverfassung dem Bund zuweist, unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen verfassungsmässig sein sollen (vgl. Gutachten Martenet, S. 17 ff.), teilen wir nicht. Sie suggeriert einen juristischen Lehrstreit, den es gar nicht gibt. Das Gutachten wurde zudem erst spät publiziert, sodass keine wissenschaftliche Debatte dazu geführt werden konnte. Für eine solche Interpretation ist – wenn überhaupt – nur dann Raum, wenn es um unbedeutende und zu vernachlässigende Nebentätigkeiten geht sowie die Intention des Verfassungsgebers unklar ist und insofern Spielraum für eine Auslegung der Kompetenznorm hinsichtlich deren Umfang besteht. Es entspricht aber dem über Jahrzehnte geäusserten Willen des Verfassungsgebers (vgl. BJ-Gutachten, S. 133 ff.), dass die Schweizerische Post bzw. die PostFinance keine Kredite vergeben soll. Die Bundesverfassung lässt folglich keinen Raum für die geplante Ausdehnung der Tätigkeit der PostFinance als Tochtergesellschaft eines Unternehmens des Bundes. Die Kantonalbanken erachten es als fragwürdig, dass sich der Bundesrat auf eine singuläre Argumentation abstützt und dabei seiner eigenen Behörde und der herrschenden Lehre widerspricht.

### 3.2 Verletzung der staatlichen Handlungsgrundsätze

Schranke für staatliches Handeln und damit für einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) ist ein funktionierender Wettbewerb. Die privatwirtschaftliche Tätigkeit des Bundes ist gemäss bundesgerichtlicher Praxis zumindest als Leitprinzip subsidiär zur Tätigkeit der privaten Wirtschaft (vgl. Gutachten Martenet, S. 26). Im Kredit- und Hypothekargeschäft existiert ein funktionierender und angebotsseitig sogar bereits gesättigter Markt, welcher kein Eingreifen des Bundes rechtfertigt (vgl. Gutachten Martenet, S. 19 f.).

Gemäss Artikel 5 Absatz 2 BV muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Dies bedeutet, dass die zu treffende Massnahme für die Zielerreichung geeignet und notwendig sowie für die Betroffenen zumutbar ist. Abgesehen davon, dass schon die Eignung der Geschäftsfelderweiterung zur Finanzierung der Grundversorgungsaufträge fraglich erscheint (vgl. unten Ziffern 4.7 bis 4.9), hat sich der Bundesrat insbesondere mit der Frage der Notwendigkeit nicht bzw. nur sehr rudimentär auseinandergesetzt. Es fehlt eben gerade eine fundierte Auslegeordnung, die eine Notwendigkeit nachzuweisen vermag (vgl. oben Ziffer 1 und unten Ziffer 4.2). Die Kantonalbanken sind überzeugt, dass es geeignetere und weniger weitgehende Möglichkeiten gibt, die wirtschaftliche Situation der PostFinance auf verfassungskonforme Weise zu verbessern. Die im erläuternden Bericht (vgl. insbesondere S. 16 ff.) skizzierten, aber auch weitere Massnahmen und Varianten sind genauer zu analysieren und in einer umfassenden Auslegeordnung zu bewerten. Dabei kämen auch verschiedene potentiell erfolgversprechende Alternativen ausserhalb der Bankenbranche in Frage (vgl. Handelszeitung vom 5. Dezember 2019, «Die Post-Finanzkrise»; Finanz und Wirtschaft vom 16. Juni 2020, «PostFinance braucht Plan B»). Aus heutiger Sicht sind ferner selbst die Voraussetzungen für die Notwendigkeit eines Grundversorgungsauftrags für Zahlungsverkehrsdienstleistungen mit entsprechendem Finanzierungsbedarf nicht mehr ausgewiesen (vgl. oben Ziffer 2).

### 3.3 Fazit

Der Bund hat sich an das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit und an die staatlichen Handlungsgrundsätze zu halten. Er verfügt über keine Verfassungskompetenz, eine Bank mit Kredit- und Hypothekargeschäft zu führen. Die singuläre Argumentation im Gutachten von Prof. Martenet vermag daran nichts zu ändern. Selbst wenn ein Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt verfassungsmässig begründbar wäre, ist die Notwendigkeit dafür nicht nachgewiesen. So fehlt es an einer fundierten Auslegeordnung, die bestehende Alternativen analysiert und bewertet. Die Kantonalbanken sind überzeugt, dass Stossrichtungen mit weniger weitgehenden Massnahmen bereits zielführend wären und somit auch aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Notwendigkeit zur Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots von PostFinance und mithin für einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit besteht.

## **4. Fragwürdiger und folgenschwerer Eingriff in den Kredit- und Hypothekarmarkt**

### **4.1 Verschärfung der Marktsituation gegenüber 2012**

Bereits im Rahmen der Totalrevision des Postorganisationsgesetzes per 1. Oktober 2012 wurde erwogen, das Verbot des Kredit- und Hypothekengeschäfts aufzuheben. Nach sorgfältiger Analyse wurde dies aber damals unter Hinweis auf den gut funktionierenden Schweizer Kredit- und Hypothekarmarkt mit einer lückenlosen Versorgung durch ein bestehendes Netz breit diversifizierter Anbieter und der mit einem Markteintritt verbundenen zusätzlichen Risiken verworfen (vgl. erläuternder Bericht, S. 9). Damit wurde bestätigt, dass aus Risikosicht eine bewusste Beschränkung der Geschäftstätigkeit von PostFinance im Aktivgeschäft sinnvoll und gewünscht und somit beizubehalten ist. Noch im September 2016 äusserte sich die zuständige Bundesrätin Doris Leuthard im Rahmen der Beratung zur später zurückgezogenen Motion Zanetti ([15.3892](#), Motion Zanetti Roberto: «*Postfinance. Deregulierung des Finanzplatzes durch Aufhebung von Marktzugangsverboten*»), dass das Verbot für die Vergabe von Hypotheken und Krediten immer noch richtig sei und das Gesetz mit den heutigen Vorgaben belassen werden solle. An der Marktsituation und somit an den Gründen für dieses Verbot hat sich seither nichts geändert, das einen Ausbau des Geschäftsmodells der PostFinance rechtfertigen würde. Im Gegenteil: Seither hat sich die Situation aus Risikosicht sogar verschärft, weil zusätzlich zu den Banken vermehrt andere Finanzdienstleister wie z.B. Versicherungen und Pensionskassen, neue FinTech-Anbieter und ausländische Anbieter im Kredit- und Hypothekarmarkt auftreten (vgl. erläuternder Bericht, S. 9 und 29 oben). Damit ist der Markt im Vergleich zu 2012 sogar noch stärker umkämpft und der Neueintritt eines Anbieters entsprechend risikobehafteter. Die bestehende Selbstbeschränkung der PostFinance im Interesse des Eigners Bund sowie der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ist gerechtfertigter als je zuvor.

### **4.2 Kein staatlicher Markteingriff erforderlich**

Auf dem Schweizer Kredit- und Hypothekarmarkt treten bereits heute zahlreiche Banken und Bankengruppen auf, es herrscht ein intensiver Wettbewerb mit einer grossen Angebotsvielfalt (vgl. oben Ziffer 2.1). Es werden unterschiedlichste Dienstleistungen angeboten, mit welchen sämtliche Kundenbedürfnisse über den Zahlungsverkehr hinaus auch im Kredit- und Hypothekarmarkt zu attraktiven Konditionen befriedigt werden (vgl. erläuternder Bericht, S. 20 und 29). Davon profitieren die Kundinnen und Kunden in der Schweiz. Namentlich die Kantonalbanken decken dabei – teilweise im Rahmen ihrer kantonalrechtlich statuierten Leistungsaufträge – mit breiten Angebotspaletten auf Basis dichter Filialnetze auch periphere Regionen sehr gut ab und erreichen damit geographisch die gesamte Bevölkerung. Zusätzlich zu den nationalen und internationalen Banken treten im Markt zahlreiche weitere Anbieter wie Pensionskassen und Versicherungen auf, wesentlich mehr als noch 2012 (vgl. oben Ziffer 4.1).

Es liegt somit in keiner Weise ein Marktversagen vor, das ein Aktivwerden der öffentlichen Hand rechtfertigt oder notwendig macht (vgl. Gutachten Martenet, S. 26 f.). Der zusätzliche

Auftritt von PostFinance als Anbieter im Kredit- und Hypothekarmarkt vermag die Wettbewerbssituation nicht zu verbessern. Dies ist auch gar nicht nötig. Jeder bestehende Kunde von PostFinance kann im Rahmen der regulatorischen Anforderungen schon heute bei zahlreichen anderen Banken und weiteren Finanzdienstleistern Kredite oder Hypotheken zu attraktiven Konditionen aufnehmen.

#### **4.3 Verdrängung kleinerer, lokal und regional ausgerichteter Banken**

Entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 28 f.) wird der Kredit- und Hypothekarmarkt nicht stetig und ungebremst weiterwachsen. Kreditmärkte wachsen langfristig im Einklang mit dem Wirtschaftswachstum. Über einen ganzen Zyklus gesehen wird es auch im Kreditgeschäft generell zu Wachstumseinbussen und damit zu Ausfällen kommen. Der Markteintritt eines neuen öffentlichen Grossanbieters kann im derzeit stabilen und weitgehend gesättigten Markt eine erhebliche negative Dynamik auslösen. Der Internationale Währungsfonds IWF befürchtet einen Konsolidierungsdruck und hat entsprechend vor einem Markteintritt von PostFinance gewarnt<sup>2</sup> (vgl. Internationaler Währungsfonds IWF, Länderbericht Schweiz, Juni 2019, S.17; <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1CHEEA2019003.ashx>). Es ist davon auszugehen, dass PostFinance die angestrebten Marktanteile mitunter zulasten kleinerer, regional verankerter Banken ausbaut. Unter einem Verdrängungswettbewerb mit kleinen Margen würden diese besonders rasch und stark leiden. Dies führt tendenziell zu einem Transfer von Steuersubstrat von den Kantonen an den Bund. Die Kantone wären zudem durch den Verlust von regionalen Arbeitsplätzen und eine entsprechende Reduktion der Steuereinnahmen betroffen. Eine so indizierte Verdrängung ist aus Föderalismusüberlegungen unerwünscht und nicht zu akzeptieren. Mittelfristig wäre dies einem vielfältigen, stark lokal und regional verankerten Bankenmarkt und damit einer weiterhin breit diversifizierten Angebotsseite abträglich. Dass dies im erläuternden Bericht unter Hinweis auf den momentan vorhandenen Wachstumsmarkt nicht als negative Auswirkung auf die Volkswirtschaft aufgeführt ist, ist unverständlich.

Der erläuternde Bericht führt auch die Möglichkeit eines anorganischen Wachstums der PostFinance mittels Übernahme von Portfolios von Dritten auf (vgl. erläuternder Bericht, S. 15). Falls damit die Verdrängung anderer, insbesondere kleinerer, lokal und regional ausgerichteter Banken, in Kauf genommen werden soll, ist dies aus föderalistischer wie auch stabilitätspolitischer Sicht in höchstem Masse bedenklich.

---

<sup>2</sup> «Potentially significant structural changes in the mortgage market could further pressure banks' margins and profits, driving greater risk-taking behavior. Potential drivers include changes to the tax deductibility of mortgage interest payments and taxation of imputed rents, and, potentially, a large new entrant to the real-estate mortgage markets (e.g., PostFinance).»

#### **4.4 Problematische Quersubventionierung der PostFinance durch die Schweizerische Post**

Der Staat darf nicht ohne Not selbst privatwirtschaftlich tätig werden. Ist dies aber ausnahmsweise verfassungsmässig erlaubt – was vorliegend aber nicht der Fall ist –, dann muss dies wettbewerbsneutral und ohne Quersubventionierungen oder anderweitige Wettbewerbsverzerrungen erfolgen (vgl. Gutachten Martenet, S. 27 f.). Dies setzt ein hohes Mass an Transparenz in den Finanzbewegungen voraus. Diese ist bereits heute kaum zu bewerkstelligen (vgl. Jahresbericht 2019 der PostCom, S. 37 f.). Trotz vorgeschlagener Streichung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots soll die Finanzierung der Betriebskosten und Aufwendungen der Grundversorgung nicht von der PostFinance alleine, sondern weiterhin vom gesamten Postkonzern aufgebracht werden (vgl. erläuternder Bericht, insbesondere S. 7 f. und 16; vgl. oben Ziffer 2.4). Dies stellt in verschiedener Hinsicht eine wirtschaftliche Quersubventionierung und damit eine Ausprägung unzulässiger Wettbewerbsverzerrung dar. Das vorgelegte Konzept hat offensichtlich die Stärkung der Ertragskraft der Schweizerischen Post im Fokus, nicht der PostFinance selbst (vgl. erläuternder Bericht, S. 8 Mitte). Dieser Ansatz ist falsch und gerade auch im Hinblick auf eine (Teil-) Privatisierung der PostFinance für potentielle Investoren problematisch. Mit einer konzernweiten Finanzierungsregel wird die intransparente und unzulässige Wettbewerbsverzerrung aufrechterhalten. Es ist eine klare Eignerstrategie festzulegen, welche die Aufgaben scharf definiert, sachlogisch richtig verteilt und dadurch im Ergebnis auch unnötige und wettbewerbsverzerrende Geldflüsse verhindert. Eine intransparente Quersubventionierung liesse sich etwa verhindern, wenn ein (neu definierter) Grundversorgungsauftrag für Zahlungsverkehr – falls überhaupt noch notwendig – wieder durch die Schweizerische Post selbst erbracht würde. Diese – und nicht etwa die PostFinance – unterliegt der gesetzlichen Pflicht zur Erbringung der Grundversorgung (vgl. Art. 32 Abs. 1 PG).

#### **4.5 Wettbewerbsvorteile durch Kundenbeziehungen aus dem Grundversorgungsauftrag**

Die PostFinance verfügt über einen Kundenstamm von ca. 3 Millionen Kunden mit einem Anlagevermögen von 120 Milliarden Franken (vgl. erläuternder Bericht, S. 2 oben), massgeblich gewonnen aus dem staatlichen Grundversorgungsauftrag. Die Kunden aus dem Grundversorgungsauftrag sind von den anderen Kunden nicht sauber abgrenzbar. Es ist damit zu rechnen, dass PostFinance diese bestehenden Kunden als Basis für den Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt nutzen wird, um die nötigen Erträge zu erzielen. Damit würde sie die Sonderbeziehung zu Grundversorgungskunden ausnutzen, was zu Wettbewerbsvorteilen und tendenziell zu einer Wettbewerbsverzerrung führen würde. Zudem kann die PostFinance ihren privilegierten Zugang über den Zahlungsverkehr in den Poststellen zu Kunden aus den reservierten Dienten der Schweizerischen Post nutzen, um diese auf Hypothekarprodukte aufmerksam zu machen. Daraus kann eine unzulässige Quersubventionierung durch die reservierten Dienste der Schweizerischen Post und mithin eine Wettbewerbsverzerrung resultieren, die sich kaum kontrollieren und angemessen abgelten lässt.

Zu Recht wurden Quersubventionierungen von der Regulierungsbehörde Postreg bzw. Post-Com in der Vergangenheit oft thematisiert und kritisiert. Selbst der Bundesrat schliesst eine gewisse Marktverzerrung nicht aus (vgl. erläuternder Bericht, S. 29 unten). Dies ist im Rahmen von wirtschaftlichem Handeln des Staates aber nicht erlaubt (vgl. oben Ziffer 4.4). Der Umgang mit den bestehenden Zahlungsverkehrskunden müsste überdacht und mit griffigen Leitplanken, etwa einer marktgerechten Vorteilsabgeltung für die Nutzung des Kundenkreises, versehen werden.

#### **4.6 Beeinträchtigung der Finanzmarktstabilität**

FINMA und SNB mahnen regelmässig, dass der Schweizer Kredit- und Hypothekarmarkt hohe Risiken aufweise, jüngst etwa die SNB in ihrem Financial Stability Report 2020 (vgl. insbesondere S. 32 ff.). In der Konsequenz wurden die Voraussetzungen für die Vergabe von Krediten schrittweise verschärft und z.B. die Anforderungen an die Tragbarkeit erhöht (vgl. erläuternder Bericht, S. 28). PostFinance in ebendiesen – gemäss Einschätzung der Behörden – überhitzten Markt eintreten zu lassen, ist widersprüchlich und darum nicht nachvollziehbar. Die Einschätzung der SNB zu einem möglichen Markteintritt der PostFinance ist bisher nicht bekannt, wäre aber im Zusammenhang mit der Finanzmarktstabilität relevant und fehlt im erläuternden Bericht (vgl. S. 28 f.). Die Kantonalbanken erwarten deshalb eine klare Aussage der SNB zu den Risiken für den Finanzmarkt im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Neueintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt. Zudem erwarten die Kantonalbanken, dass Entscheide des Bundesrates stringent gefällt werden und mit den Einschätzungen von Behörden konsistent sind.

Ein neuer Anbieter wird tendenziell eher risikobehaftete Geschäfte allozieren und somit in seinem Portfolio überdurchschnittlich grosse Risiken ausweisen, die nicht dem Marktrisikouerschnitt entsprechen. Die Margen würden die gesteigerten Risikokosten vermutlich nicht decken. Dieses erhöhte Risiko hat bereits der Internationale Währungsfonds IWF in seinem Länderbericht 2019 zur Schweiz festgestellt (vgl. IWF-Länderbericht Schweiz 2019, S. 17; Zitat siehe oben Ziffer 4.3, Fussnote 2). Ein solches Risikoverhalten des neuen Anbieters ist nicht im Interesse der Systemstabilität und nicht hinzunehmen, zumal dieses dem Ziel der Vorlage entgegensteht (vgl. erläuternder Bericht, insbesondere S. 8 und 11 f.). Zudem führt die Verdrängung kleinerer Banken (vgl. oben Ziffer 4.3) zu weniger Diversität auf dem Finanzmarkt, was ebenfalls nicht im Interesse der Systemstabilität liegt.

Da die PostFinance als systemrelevant erklärt wurde, kann sie der Bund bei Schieflage nicht fallen lassen. Das Bestreben des Bundesrats, für die PostFinance eine noch bedeutendere Rolle vorzusehen und damit das Risiko für die Finanzmarktstabilität zusätzlich zu erhöhen, ist in diesem Zusammenhang nicht nachvollziehbar und widerspricht den Grundsätzen der bundesrätlichen Finanzmarktpolitik. Vielmehr müsste die Systemrelevanz der PostFinance verringert werden, etwa durch eine Redimensionierung des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr.

#### **4.7 Erhöhte Risiken für den Postkonzern, den Bund als Eigner und die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler**

Die bisherigen Kredit- und Hypothekengeber werden einem neuen Wettbewerber PostFinance nicht einfach so Marktanteile oder nur schon wesentliche Anteile am jährlichen Marktwachstum überlassen. Um rasch spürbare Ertragseffekte zu generieren (vgl. erläuternder Bericht, S. 15), wird sich die PostFinance als neuer Anbieter deshalb veranlasst sehen, im Vergleich zu den anderen Marktteilnehmern besonders preisgünstige Angebote zu machen. Damit würde PostFinance die angepeilten Erträge selbst verringern und gleichzeitig das Risikoprofil auf der Aktivseite der Bilanz erhöhen (vgl. zum erwarteten Risikoverhalten oben Ziffer 4.6). Dies entspricht aber gerade nicht der politischen Absicht und dem öffentlichen Interesse. Zu Recht hat man dies bisher tunlichst vermieden, indem die Risiken im Kredit- und Hypothekargeschäft durch Kooperationen mit anderen Banken gemindert wurden. Auf diese Weise bietet PostFinance heute schon Aktivgeschäfte an, ohne den Bund sowie die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler mit unverhältnismässigen Risiken zu belasten. Dieser Aspekt ist umso relevanter, als lokal und regional ausgerichtete Banken – gestützt auf ihre vertieften Kenntnisse des lokalen Liegenschaftsmarktes – eine effizientere Risikobeurteilung im Einzelfall vornehmen können, was tendenziell zu weniger Ausfällen führt. Es gibt keinen Grund, an diesem zweckmässigen Kooperationsmodell etwas zu ändern und erhebliche Risiken in den Büchern von PostFinance aufzubauen, die die Risikosituation des Postkonzerns und dadurch auch für den Bund als Eigner sowie die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler deutlich verschärfen.

Der Bund trägt als Alleinaktionär der Schweizerischen Post letztlich auch das unternehmerische Risiko für die PostFinance. Die PostFinance verfügt zwar seit 2017 nicht mehr über eine explizite Staatsgarantie, aber profitiert aufgrund der Systemrelevanz von einer impliziten Bundesgarantie. Zudem hat die Schweizerische Post eine Beistandspflicht für ihre Tochter PostFinance. Falls der Bund finanzielle Mittel zur Sanierung der PostFinance aufbringen müsste, belastet dies letztlich die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Die faktische Bundesgarantie wird durch die PostFinance im Übrigen nicht adäquat abgegolten, was der PostFinance wiederum ermöglicht, ein nicht risikogerechtes Pricing anzubieten, subventioniert durch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.

#### **4.8 Nötiger Kompetenzaufbau steht raschen Erträgen entgegen**

Das Kredit- und Hypothekargeschäft ist sehr komplex, die dafür notwendigen Kompetenzen und Erfahrungen müsste sich PostFinance erst aneignen. Entgegen dem erläuternden Bericht (S. 10) handelt es sich nicht um triviale Standardgeschäfte, welche einen hohen Grad an Standardisierungspotential aufweisen. Die Bankmitarbeitenden müssen in der Lage sein, bei jedem Kreditantrag das Chancen-Risiko-Profil realistisch einzuschätzen, damit ein Kreditentscheid gefällt und die Detailmodalitäten risikobasiert festgelegt werden können. Dies ist nur gestützt auf vertiefte Kenntnisse und langjährige Erfahrung möglich. Des Weiteren ist auch ein effizientes Risikomanagement erforderlich, die Portfolios sind ständig zu überwachen. Dazu sind erfahrene Risikomanager notwendig, welche sich auf systemische Lösungen ab-

stützen können. PostFinance müsste sich diese Kompetenzen mit viel Aufwand erst aufbauen und das nötige Personal zwangsläufig auf dem Markt anwerben. Dies kostet Zeit und Geld. Um Mitarbeitende anderer Banken übernehmen zu können, dürfte es sodann erforderlich sein, dass PostFinance überdurchschnittlich grosszügige Entschädigungsmodelle anbietet. Dies verteuert den Markteintritt von PostFinance weiter, der Erfolg in Form zusätzlicher Nettoerträge ist damit umso weniger garantiert.

Die Behauptung im erläuternden Bericht (S. 31 Mitte), dass bei anderen Banken nicht mit einem Personalabbau zu rechnen ist, ist unfundiert und höchst fragwürdig. Da noch keine seriöse Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden Revision vorgenommen worden ist (vgl. Antwort des Bundesrates zu [20.5458](#), Fragestunde des Nationalrats. Frage Schneeberger Daniela. «Regulierungsfolgenabschätzungen bei PostFinance»), überrascht diese pauschale Aussage umso mehr.

#### **4.9 Zwang zu forciertem Wachstum**

Die Kantonalbanken bezweifeln, dass ein schonender Markteintritt der PostFinance in einen bereits gesättigten Kredit- und Hypothekarmarkt die beklagten Ertragsprobleme lösen wird. Die Marktsituation wird zu einem weiteren Margendruck und damit für PostFinance als neuem Anbieter zu tieferen Erträgen führen. Aufgrund verschärfter Eigenmittelanforderungen werden die erhofften zusätzlichen Erträge der PostFinance zudem teilweise zum weiteren Aufbau der Eigenmittel benötigt und stehen damit für die gewünschte Finanzierung der Leistungen aus dem Grundversorgungsauftrag nicht zur Verfügung (vgl. erläuternder Bericht, S. 11; vgl. auch Finanz und Wirtschaft vom 16. Juni 2020, «*PostFinance braucht Plan B*» und Handelszeitung vom 5. Dezember 2019, «*Die Post-Finanzkrise*»). PostFinance dürfte die erstrebte Ertragssteigerung deshalb nicht im gewünschten Ausmass erreichen und müsste wohl deutlich grössere jährliche Kreditvolumen generieren, als im erläuternden Bericht (S. 15) erwartet und prognostiziert, um trotz Kapital- und Risikokosten substantielle Nettoerträge erwirtschaften zu können. Dies hätte wiederum zur Folge, dass weitere Eigenmittel aufgebaut werden müssen.

Auch eine allfällige marktgerechte Entschädigung für die Vorteile aus der Nutzung der bestehenden Kunden aus dem Grundversorgungsauftrag (vgl. oben Ziffer 4.5) sowie die im Vergleich mit dem Markt zu erwartenden überdurchschnittlichen Personalkosten (vgl. oben Ziffer 4.8) würden den Nettoertrag zusätzlich reduzieren. Insgesamt scheint es somit mehr als fraglich, ob ein langsamer und über mehrere Jahre verlaufender Markteintritt, wie vom Bundesrat beabsichtigt, die erwünschten Erträge einbringen kann oder nicht doch rasch und markant mehr Wachstum nötig sein wird. Das angepeilte Volumen von 5 Milliarden Franken pro Jahr kann kaum plausibel hergeleitet werden. Selbst der prognostizierte Zeitraum von 10 Jahren zur Erreichung des offenbar notwendigen Marktvolumens erscheint unter Würdigung aller Umstände als unrealistisch (vgl. erläuternder Bericht, S. 15).

Falls die gewünschten Nettoerträge auch mit dem Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt nicht erwirtschaftet werden können – wovon auszugehen ist –, würden vonseiten der PostFi-

nance wohl sogleich Forderungen nach einer Aufhebung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Einschränkungen (u.a. Art. 3 Abs. 1<sup>bis</sup> E-POG) und nach weiteren Ertragsmöglichkeiten in risikobehafteten Geschäftsfeldern erhoben werden. Dies kann weder im Interesse des Eigners noch der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler liegen.

#### **4.10 Fazit**

Es liegt im Bereich der Kredit- und Hypothekervergabe kein Marktversagen vor, das den Markteintritt eines öffentlichen nationalen Grossanbieters rechtfertigt oder notwendig macht. So bieten zahlreiche Banken, Versicherungen, Pensionskassen und FinTechs bereits heute Kredite und Hypotheken zu attraktiven Konditionen und zugeschnitten auf die Bedürfnisse der jeweiligen Kundinnen und Kunden an. Auch würde die unnötige Geschäftsfelderweiterung der PostFinance zu einer Verdrängung kleinerer, lokal und regional ausgerichteter Anbieter und einem Transfer von Steuersubstrat von den Kantonen an den Bund führen. Dies schadet nicht nur der regionalen Vielfalt, sondern führt zu weniger Diversität auf dem Finanzmarkt, was nicht im Interesse der Systemstabilität liegt.

Ebenfalls als problematisch erachten die Kantonbanken die faktisch unvermeidliche Quersubventionierung durch die Schweizerische Post und die Wettbewerbsvorteile durch die Nutzung der Sonderbeziehung zu den Kundinnen und Kunden aus dem Grundversorgungsauftrag der PostFinance. Die sich daraus ergebenden Wettbewerbsverzerrungen sind nicht hinzunehmen.

Des Weiteren dürfte die PostFinance die angestrebten Erträge mit dem beschriebenen graduellen Wachstum wohl nicht erreichen und gleichzeitig das Risikoprofil des Geschäftsmodells auf der Aktivseite der Bilanz deutlich erhöhen müssen. Die erhofften zusätzlichen Erträge der PostFinance werden teilweise zum Kompetenzaufbau sowie zur weiteren Erhöhung der Eigenmittel benötigt und können entsprechend nicht für die Finanzierung der Leistungen aus dem Grundversorgungsauftrag verwendet werden. Um schnell spürbare Erträge zu verzeichnen, wird die PostFinance zudem im Vergleich zu bestehenden Marktteilnehmern besonders günstige Angebote machen und entsprechende Risiken nehmen müssen. Eine solche Risikoexposition erhöht die Gefahr für den Bund als Eigner einerseits und für die Systemstabilität andererseits, was mittelfristig nicht zum Vorteil der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sowie der Kundinnen und Kunden ist. Die Vorlage erweckt den Eindruck, dass aufgrund einer kurzfristig orientierten Lagebeurteilung langfristig angelegte wirtschaftspolitische Prinzipien geopfert werden sollen und dabei die Erfolgsaussichten höchst ungewiss sind.

## 5. Schlussfolgerung und Anträge

### 5.1 Schlussfolgerung

Die Streichung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots aus dem Postorganisationsgesetz ist zur Finanzierung eines nicht mehr zeitgemässen Grundversorgungsauftrags für Zahlungsverkehrsdienstleistungen und weiterer Grundversorgungsaufträge der Schweizerischen Post weder nachhaltig noch erforderlich. Ein staatlicher Eingriff in einen funktionierenden Markt ist nicht nur mit Problemen u.a. für die PostFinance selbst, für den Bund als Eigner und die Systemstabilität behaftet, sondern auch verfassungsmässig unzulässig. Ein solcher Eingriff ist zudem aus föderalismus- und stabilitätspolitischen Gründen höchst fragwürdig. Die Kantonalbanken lehnen aus diesen Gründen die geplante Teilrevision des Postorganisationsgesetzes ab.

Bevor ungenügend durchdachte und folgenschwere Entscheide getroffen werden, erwarten die Kantonalbanken, dass der Bund eine umfassende strategische Auslegeordnung zur Zukunft der Schweizerischen Post und der PostFinance vornimmt. Die Ergebnisse aus diesem Prozess müssen anschliessend ergebnisoffen analysiert und breit diskutiert werden, damit ein konsequenter strategischer Richtungsentscheid getroffen werden kann. Auf dieser Grundlage muss eine nachhaltige Eignerstrategie für die Zukunft der Schweizerischen Post und der PostFinance ausgearbeitet werden, unter Berücksichtigung des technologischen Wandels und veränderter Kundenbedürfnisse. Darin muss unter anderem definiert werden, wie die Rolle und die Beteiligung des Bundes sowie die Governance der Schweizerischen Post und der PostFinance ausgestaltet sein sollen, wie die Kontrolle aussehen soll, wie umfassend eine künftige Grundversorgung ausfallen und wie deren Finanzierung geregelt werden soll. Erst danach sind die daraus folgenden Gesetzesanpassungen oder Verfassungsänderungen vorzunehmen. In diesem Rahmen wären dann auch fundierte Regulierungsfolgeabschätzungen vorzulegen. Dass eine solche für die vorliegende Änderung des Postorganisationsgesetzes fehlt, ist bei einem solch starken staatlichen Eingriff in den Bankenmarkt nicht verständlich und ein weiterer erheblicher Mangel.

Sollten die Auslegeordnung und der darauffolgende Prozess zu einer Herauslösung der PostFinance aus dem Postkonzern und zu einer Vollprivatisierung oder zumindest einer Aufgabe der Aktienmehrheit des Bundes – verbunden mit der Ausschreibung eines allfälligen Grundversorgungsauftrages – führen, so würden viele der oben beschriebenen Probleme und Widersprüchlichkeiten entfallen.

## 5.2 Anträge

Die Kantonalbanken fordern die ersatzlose Streichung der neu eingefügten Absätze und Ziffern sowie die Beibehaltung von Artikel 3 Absatz 3 POG.

### **Art. 3 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4<sup>bis</sup>, 1<sup>bis</sup>, 2 Einleitungssatz und 3 POG**

1 Die Post bezweckt, im In- und Ausland folgende Dienste zu erbringen:

b. folgende Finanzdienstleistungen:

~~4<sup>bis</sup> Vergabe von Krediten und Hypotheken,~~

~~1<sup>bis</sup> Die Gesamtsumme der Kredite und Hypotheken nach Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4<sup>bis</sup> darf die Gesamtsumme der Kundeneinlagen auf den Zahlungsverkehrskonten in der Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs nicht überschreiten.~~

2 Die Post kann alle Rechtsgeschäfte tätigen, die dem Unternehmenszweck dienen, namentlich:

3 Sie darf jedoch keine Kredite und Hypotheken an Dritte vergeben.

### **Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> POG**

~~1<sup>bis</sup> Er kann in der Eignerstrategie vorsehen, dass ein vom Bundesrat zu bestimmender Anteil der Kredite und Hypotheken nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4<sup>bis</sup> für Projekte zu vergeben ist, welche die Treibhausgasemissionen vermindern. Der Bundesrat legt die Anforderungen in der Eignerstrategie fest.~~

Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung und Berücksichtigung unserer Erwägungen und Anliegen. Für allfällige Rückfragen und weitere Erläuterungen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess  
Direktor



Dr. Adrian Steiner  
Vizedirektor  
Leiter Public & Regulatory Affairs



## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Fragen

Vorbemerkung: Ohne politische Massnahmen wird PostFinance zur Bilanzschrumpfung gezwungen sein. Die Konsequenzen wären gravierend: syndicom schätzt, dass ca. die Hälfte der rund 3300 Arbeitsplätze mittelfristig gefährdet wären, der Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr langfristig nicht mehr kostendeckend erbracht werden kann, in der Folge auch die übrigen Dienstleistungen des Postkonzern verteuert oder oder reduziert werden müssen.

#### Frage 1

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden

Bemerkungen: syndicom unterstützt die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots. Dieses Verbot ist wettbewerbsverzerrend und benachteiligt nicht nur PostFinance, sondern auch die zahlreichen Kunden von PostFinance. Syndicom erachtet diesen Schritt als überfällig und unabhängig von der Frage der Teilprivatisierung notwendig. Ohne Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots ist zu befürchten, dass die Bank ihre Finanzierung über Gebühren sicherstellen muss. Dies würde die wettbewerbsverzerrende Situation verschärfen und wäre auch zum Nachteil der 2.7 Millionen Kunden. Der allgemeine Trend zur Gebührenerhöhung würde so im ganzen Bankensektor weiteren Schub erhalten.

#### Frage 2

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Bedingt einverstanden

Bemerkungen: syndicom unterstützt die Klimaziele des Bundes und erachtet es als wichtig, dass staatseigene und staatsnahe Betriebe beispielhaft vorangehen.

Eine wirksame Verknüpfung mit den Klimazielen kann nur via zusätzliche Anreize für solche Kredite geschehen, wie beispielsweise Bürgschaften durch den Bund für Kredite, die in der Bewältigung der Klimakrise dienen.

Nicht zielführend ist eine Einschränkung der Kreditvergabemöglichkeiten. Da Kredite nur zur Finanzierung bereits beabsichtigter Projekte dienen beeinflussen sie nicht ursächlich die Gestaltung der Projekte, insbesondere dann nicht, wenn zahlreiche Alternativen für eine

Finanzierung bestehen. Den Kreditmarkt für PostFinance zu beschränken würde die Rentabilität verringern und damit auch wieder die Kosten bei Krediten verteuern, die mit den Klimazielen verknüpft sind.

### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Die Teilprivatisierung der PostFinance ist unnötig und für den gesamten Service public gefährlich. Dies aus mehreren Gründen:

- In der Vergangenheit hat die Dividende der PostFinance den Service public des übrigen Postkonzerns mitfinanziert. Die miteinhergehende Aufteilung des Gewinnes mit privaten Beteiligten, würde damit den übrigen Teil des Postkonzerns def finanzieren und damit die Leistungen der Post für die ganze Bevölkerung entweder verteuern oder verschlechtern.
- Es ist unklar, ob die benötigten Mittel mit dem Verkauf der Hälfte der Aktien auf dem privaten Kapitalmarkt beschafft werden können. Da der Mittelbedarf Auslöser für den Verkauf der Aktien ist, müsste sich die Dimension des Anteilsverkaufs am Mittelbedarf orientieren und damit unlimitiert erfolgen. Dies würde aber wiederum der Sicherung der Grundversorgung widersprechen und ist für syndicom keine Option.
- Wie der Bundesrat ausführt, soll die Attraktivität der PostFinance im Hinblick auf den Anteilsverkauf mit der Aufhebung des Kredit- und Hypthokarverbots erhöht werden. Ob sich PostFinance in diesem Bereich etablieren kann, ist allerdings höchst unsicher. Entsprechend schwierig abzuschätzen ist, ob eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots die Attraktivität von PostFinance im erhofften Umfang steigern würde.

syndicom spricht sich daher dafür aus, dass der Bund mittels Kapitalzusicherung die Erfüllung der FINMA-Kriterien ermöglicht. Als Bank, welche im Auftrag des Bundes einen Grundversorgungsauftrag erfüllt, ist die Kapitalzusicherung zu rechtfertigen. Diese soll unlimitiert oder zumindest langfristig erfolgen, um dem Postkonzern die notwendige Planungssicherheit zu ermöglichen.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zurzeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Nicht Einverstanden

Bemerkungen:

### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Bedingt einverstanden

Bemerkungen: siehe oben. Syndicom spricht sich für eine unlimitierte oder langjährige Kapitalzusicherung aus.

### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Verpflichtungskredit

Bemerkungen:

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post – zu Handen der PostFinance AG – finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i.V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Bedingt einverstanden

Bemerkungen: Aus Sicht von syndicom ist der Begriff der Grundversorgung viel zu eng gefasst. Die sichere und rasche Übermittlung von Paketen, Briefen, Daten, ein ausgebautes Logistiknetz, der gesicherte und bezahlbare Zugang zu Finanzdienstleistungen und die Versorgung aller Bevölkerungsschichten und Regionen mit diesen Services ist für die Entwicklung der Wirtschaft und den gesellschaftlichen Zusammenhalt massgebend. Dabei gilt es den Grundversorgungsauftrag, um zusätzliche Bedürfnisse der Bevölkerung zu erweitern. Gleichzeitig gilt es die bestehende gute Versorgung und das aufgebaute Netz zu erhalten. Digitalisierung wurde in der Vergangenheit allerdings als Begründung für Reduktion von Service public-Dienstleistungen vorgeschoben.

Die Schweizerische Post AG  
Wankdorfallee 4  
3030 Bern

Telefon +41 58 341 36 41  
www.post.ch

Die Schweizerische Post AG, Wankdorfallee 4, 3030 Bern

Bundespräsidentin  
Simonetta Sommaruga  
Generalsekretär  
Matthias Ramsauer  
UVEK  
Bundeshaus Nord  
Kochergasse 10  
3003 Bern

Datum 22. September 2020  
Ihre Nachricht  
Unser Zeichen  
Kontaktperson Katrin Nussbaumer  
E-Mail katrin.nussbaumer@post.ch  
Direktwahl +41 58 341 36 41

## Vernehmlassung Teilrevision POG – Stellungnahme der Schweizerischen Post

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrter Herr Generalsekretär

Post und PostFinance begrüßen die vom Bundesrat verabschiedete Vernehmlassungsvorlage zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) ausserordentlich. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Aufhebung des Hypothekar- und Kreditverbotes wie auch die Lösung für eine bis zur Teilprivatisierung befristete Kapitalisierungszusicherung für den Aufbau des Notfallkapitals sind für die Zukunft von PostFinance und der Post unentbehrlich.

Wir haben die Arbeiten zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen für das Geschäftsmodell von PostFinance in den letzten Jahren unterstützt und mitgetragen. Die nun vorliegende Vernehmlassungsvorlage schafft wesentliche Voraussetzungen für eine starke und gesunde PostFinance der Zukunft, welche ein Baustein der „Post von morgen“ ist. Nebst der Beantwortung Ihres Fragebogens erlauben wir uns nachfolgend einige grundsätzliche Bemerkungen zur Vorlage:

### 1) Sicherstellung eines zukunftsfähigen Geschäftsmodells für PostFinance

- Das Parlament hat 2011 die rechtliche Verselbstständigung von PostFinance beschlossen. Damit erhielt PostFinance 2013 eine Bankenbewilligung und übernahm die damit verbundenen Pflichten und die Regulierungen. Anders sah es bei den Rechten aus. Im Unterschied zu allen übrigen Schweizer Instituten mit Bankbewilligung wurde PostFinance vom Parlament weiterhin mit einem Hypothekar- und Kreditverbot belegt.
- Das Zinsdifferenzgeschäft blieb aber dennoch Haupteinnahmequelle von PostFinance. Aufgrund des in der Folge der Banken- und Finanzkrise ab 2009 stetigen Absinkens des Zinsniveaus und der daraufhin ausgelösten Einführung von Negativzinsen (2015) erodierte das Geschäftsmodell von PostFinance aber zusehends dramatisch. Jahr für Jahr brechen Zinserträge im dreistelligen Millionenbereich weg. Allein im Jahr 2019 sanken die Zinserträge bei PostFinance um CHF 165 Mio. Eine signifikante Trendwende ist nicht in Sicht.
- Aufgrund des Kredit- und Hypothekarverbots ist PostFinance gezwungen ihre Gelder in Anleihen am Kapitalmarkt (Bonds) anzulegen. Anlagen in Aktien oder im Ausland sind deutlich risikobehafteter als die Vergabe von Hypotheken und Krediten in der Schweiz.

- Während die am Kredit- und Hypothekenmarkt aktiven Geschäftsbanken das Wegbrechen der Passivzinsmarge durch die Ausweitung der Aktivmarge abfedern können, sind PostFinance aufgrund des eingeschränkten Geschäftsmodells die Hände gebunden.
- Die Aufhebung des Verbots ist deshalb keine einseitige Bevorteilung von PostFinance. Sie schafft im Gegenteil gleich lange Spiesse auf dem Schweizer Finanzmarkt. Es gibt keinen Grund, weshalb PostFinance über eine Bankenbewilligung mit allen Pflichten verfügt, jedoch als einzige Bank keine Hypotheken und Kredite vergeben darf. Auch Kantonalbanken im Besitze der öffentlichen Hand unterliegen keiner derartigen Einschränkung, obwohl sie – im Gegensatz zu PostFinance – sogar meist über eine allgemeine Staatsgarantie durch die jeweiligen Kantone verfügen.

## **2) Notwendige Beiträge für eine nachhaltige Finanzierung der Grundversorgung der Post**

- Während PostFinance früher mit ihren Zinserträgen massgeblich zum positiven Ergebnis der gesamten Post beigetragen hat, entwickelt sie sich heute von einer Finanzierungsquelle zu einer finanziellen Belastung. Dies ist umso bedenklicher, weil die Gewinne von PostFinance massgeblich zur Finanzierung der Investitionen und des Service public der Post beigetragen haben.
- Die Bank steuerte in den letzten Jahren durchschnittlich rund zwei Drittel an das Betriebsergebnis (EBIT) der Post bei. Dieser Anteil ist kontinuierlich gesunken von CHF 623 Mio. im 2012 auf CHF 140 Mio. im 2019.
- Die Aufhebung ist ein zentraler Faktor, um die die Wettbewerbsfähigkeit und die Profitabilität von PostFinance langfristig zu gewährleisten. Allerdings ist die Aufhebung des Verbots nicht die einzige Massnahme, um die Zukunftsfähigkeit von PostFinance zu sichern. Auch PostFinance selbst wird die Weichen mit ihrer Strategie für die kommenden Jahre mit entsprechenden Massnahmen neu stellen.
- Die möglichen Gewinne aus dem Kredit- und Hypothekarmarkt dienen der Schweizer Bevölkerung: Sie helfen mit, den Service public der Schweiz zu erhalten und diesen weiterzuentwickeln, ohne dass die Steuerzahler dafür in ihre Taschen greifen müssen.
- Mit rund 4.4 Mio. Konti, einer Bilanzsumme von CHF 125 Mia. und einem Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr ist PostFinance eine systemrelevante Bank und damit ein zentraler Faktor für die Schweizer Volkswirtschaft. Die Diskussion über die Zukunft von PostFinance betrifft 2.7 Mio. Kundinnen und Kunden. Dazu zählen auch unzählige Schweizer KMU, welche auf die Leistungen von PostFinance tagtäglich angewiesen sind, was sich während der Corona-Krise bei der Vergabe der Solidarbürgschaften an KMU eindrücklich bestätigt hat.

## **3) Die temporäre Staatsgarantie ist zur Erfüllung der geforderten Eigenkapitalvorschriften kurzfristig unverzichtbar**

- Aufgrund der ungenügenden Ertragslage ist PostFinance nicht (mehr) in der Lage die über die ERV hinausgehenden Eigenkapitalerwartungen der FINMA aus eigener Kraft zu erfüllen. Ihre Besitzerin, die Post, hat bereits heute knapp 2/3 ihres Kapitals in die PostFinance investiert – CHF 6.1 Mia. Eigenkapital sowie CHF 200 Mio. verlustabsorbierendes Fremdkapital – und haftet weiter mit einer Zusicherung im Krisenfall in der Höhe von CHF 1.5 Mia. Damit sind die finanziellen Möglichkeiten der Post ausgeschöpft, will sie ihre Investitionsfähigkeit in den übrigen Konzernbereichen, die selber mit grossen Herausforderungen konfrontiert sind, und die Finanzierung der Grundversorgung erhalten.
- Eine temporär limitierte Staatsgarantie in Form einer Kapitalisierungszusicherung ist demnach unverzichtbar zur Erfüllung der «too big to fail»-Vorgaben sofern keine forcierte Schrumpfung der Bilanz zu Lasten der Kundinnen und Kunden provoziert werden soll.
- Ob PostFinance Kredite und Hypotheken vergeben darf und ob sie temporäre Unterstützung zur Erreichung der Kapitalanforderungen für den Notfall erhält, sind die zwei richtungsweisenden Entscheidungen für die Zukunft von PostFinance. Damit diese beiden Fragen aus einer politischen Gesamtsicht heraus diskutiert und entschieden werden können, befürworten wir die Ausarbeitung einer expliziten gesetzlichen Grundlage im POG für die Kapitalisierungszusicherung des Bundes. Sollte die POG-Vorlage scheitern, müsste die Frage der Kapitalisierungszusicherung in einem eigenständigen politischen Prozess weiterverfolgt werden.

#### **4) Eine mögliche Teilprivatisierung kann zum Aufbau von Eigenmitteln beitragen, aber nur wenn das Kreditverbot fällt**

- Die Vernehmlassung des Bundesrates stellt eine mittelfristige Öffnung des Aktionariats von PostFinance in Aussicht. Dies eröffnet weitere Optionen zum Aufbau von Eigenmitteln. Die Post – als Besitzerin der PostFinance – unterstützt diesen Vorschlag und würde die effektive Umsetzung in enger Abstimmung mit dem Bundesrat prüfen.
- Allerdings unterstreicht die Post, dass zunächst die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots geklärt werden muss. Scheitert die Aufhebung des Verbots, ist auch die Prüfung einer möglichen Teilprivatisierung obsolet.
- Der Bundesrat wirft in der Vorlage auch die Frage nach einer weitergehenden bzw. Vollprivatisierung auf. Für Post und PostFinance stehen aktuell die Aufhebung des Kreditverbots sowie die Kapitalisierungszusicherung des Bundes im Vordergrund. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf hat der Bundesrat die Grundlage geschaffen für die notwendige politische Diskussion dieser beiden Fragen. Sollte die Frage der Vollprivatisierung politisch opportun werden, muss diese Diskussion auf Basis einer detaillierten Analyse zu den Auswirkungen einer Vollprivatisierung auf die Erbringung und die Finanzierung der Grundversorgung geführt werden.

Sollte die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbot politisch nicht mehrheitsfähig sein, so werden sich die Perspektiven für die PostFinance aber auch für die Stabilität des Konzerns grundlegend verschlechtern. Ohne eine Weiterentwicklung des Geschäftsmodells werden Massnahmen zur substantiellen Reduktion der regulatorischen Kapitalanforderungen bspw. durch signifikante Reduktion der Kundeneinlagen durch Gebührenerhöhungen oder Negativzinsen mit den damit einhergehenden Kundenverlusten notwendig. Diese Entwicklung ist nicht im Interesse der 2.7 Mio. Kundinnen und Kunden und läuft unserem Auftrag, eine Grundversorgerin für alle zu sein, entgegen.

Besten Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Post AG



Urs Schwaller  
Verwaltungsratspräsident

  
Rolf Watter  
PostFinance AG  
21.9.2020



 **QES** Qualifizierte elektronische Signatur · Schweizer Recht  
Signiert auf Skribble.com

Rolf Watter  
Verwaltungsratspräsident

Beilage:

- Fragenkatalog



## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Fragen

#### Frage 1

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden

Bemerkungen:

Post und PostFinance begrüßen die vom Bundesrat vorgelegte Aufhebung des Hypothekar- und Kreditvergabeverbots für PostFinance ausserordentlich. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung des Postorganisationsgesetzes (POG) ist für die Zukunft von PostFinance und der Post sowie für die Finanzierung der Grundversorgung zentral.

Post und PostFinance haben die Diskussion über die Weiterentwicklung des Geschäftsmodells von PostFinance bereits vor mehreren Jahren angestoßen und mit zwei ausführlichen Berichten 2018 und 2019 den Bundesrat über die Lage von PostFinance und Post informiert.

Die Ausgangslage ist weithin bekannt: Die negativen Marktzinsen in Kombination mit dem Kreditverbot treffen PostFinance hart. Sie ist aufgrund des Kreditverbots dazu gezwungen, die ihr anvertrauten Kundengelder an den nationalen und internationalen Finanzmärkten anzulegen, wo im aktuellen Negativzinsumfeld kaum noch eine Rendite erwirtschaftet werden kann. Im Anlageportfolio von PostFinance verfallen nach wie vor höher verzinsten Obligationen aus früher getätigten Anlagen, die PostFinance im aktuellen Zinsumfeld nur noch zu sehr tiefen Renditen reinvestieren kann. Dadurch brechen PostFinance Jahr für Jahr Zinserträge im dreistelligen Millionenbereich weg.

Die Aufhebung des Hypothekar- und Kreditverbotes erlaubt PostFinance zusätzliche, stabile Erträge zu generieren, welche entscheidend dazu beitragen, dass PostFinance wieder auf ein nachhaltiges Geschäftsmodell kommt. Das prognostizierte Ergebnis von PostFinance wird bis 2030 um einen substantiellen Millionenbetrag höher ausfallen als mit dem heutigen Geschäftsmodell. Für den Konzern bringt dies eine wesentliche finanzielle Entlastung mit Blick auf die Finanzierung der Grundversorgung und die notwendigen Investitionen der nächsten Jahre. Die vorliegende Gesetzesrevision ist deshalb auch eine sehr wesentliche regulatorische Massnahme, will man den zunehmenden Druck auf die Finanzierung der Grundversorgung effektiv reduzieren.

Die POG-Revision wird umso wesentlicher, als sich die Perspektiven für eine PostFinance ohne Kredit- und Hypothekergeschäft aufgrund der erhöhten Kapitalanforderungen der FINMA und der schlechteren Prognosen zur Zinsentwicklung weiter stark verschlechtert haben. Ohne eine Weiterentwicklung des Geschäftsmodells werden Massnahmen zur substantiellen Reduktion der regulatorischen Kapitalanforderungen (bspw. durch signifikante Reduktion der Kundeneinlagen

durch Gebührenerhöhungen und breit angelegte Negativzinsen mit entsprechenden Reputationsfolgen, etc.) mit den damit einhergehenden Kundenverlusten unausweichlich. Diese Entwicklung ist nicht im Interesse der 2.7 Mio. Kundinnen und Kunden und läuft unserem Auftrag, eine Grundversorgerin für alle zu sein, entgegen.

## **Frage 2**

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden

Post und PostFinance unterstützen grundsätzlich den Ansatz, dass PostFinance bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken einen Beitrag an die Erreichung der Klimaziele des Bundesrates leisten könnte.

Aus Sicht Post und PostFinance ist jedoch die konkrete Ausgestaltung der Vorgaben in den strategischen Zielen entscheidend. Grundvoraussetzung ist, dass das Kredit- und Hypothekarverbot insgesamt (bzw. im Rahmen der Verfassungsmässigkeit, CHF 70 Mia. der PF Bilanz) fällt. Zudem ist darauf zu achten, dass keine signifikant einschränkenden Rahmenbedingungen hinsichtlich Volumen, Marktanteil, Marge, etc. gesetzt werden, welche PostFinance im Vergleich zu den Mitbewerbern belastet und damit dem eigentlichen Sinn und Zweck der Vernehmlassungsvorlage widersprechen würde.

Es gilt festzuhalten, dass der gewählte Ansatz nicht zu einer gezielten Förderung von spezifischen Vorhaben führen würde, sondern für PostFinance ein offen formulierter Klimaauftrag in den strategischen Zielen verankert würde. Für den Fall, dass einschränkende Vorgaben festgehalten würden, müssten entstehende Kosten kompensiert werden. Auch im Hinblick auf eine mögliche Teil-Privatisierung ist zu beachten, dass die Zielvorgaben keine negative Auswirkung auf den Wert der Beteiligung haben.

## **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden

- Der Bundesrat stellt in seiner Vernehmlassungsvorlage eine mittelfristige Öffnung des Aktionariats von PostFinance in Aussicht. Diese eröffnet weitere Optionen zum Aufbau von Eigenmitteln. Die Post – als Besitzerin der PostFinance – unterstützt diesen Vorschlag und würde dessen Umsetzung in enger Abstimmung mit dem Bundesrat prüfen.

- Allerdings unterstreichen Post und PostFinance, dass zunächst die Aufhebung des Kredit- und Hypothekerverbots geklärt werden muss. Scheitert die Aufhebung des Verbots, ist auch die Prüfung einer möglichen Teilprivatisierung obsolet.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

-

Bemerkungen:

Für Post und PostFinance stehen aktuell die Aufhebung des Kreditverbots sowie die Kapitalisierungszusicherung des Bundes im Vordergrund. Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf hat der Bundesrat die Grundlage geschaffen für die notwendige politische Diskussion dieser beiden Fragen.

Sollte die Frage der Vollprivatisierung politisch opportun werden, muss diese Diskussion auf Basis einer detaillierten Analyse zu den Auswirkungen einer Vollprivatisierung auf die Erbringung und die Finanzierung der Grundversorgung geführt werden.

### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden

Bemerkungen:

Während das Kreditverbot die Gewinnkraft von PostFinance wesentlich einschränkt, verlangen die Anforderungen seitens FINMA an PostFinance als systemrelevante Bank einen massiven Aufbau des Eigenkapitals für den Notfall. Für diese von PostFinance in der Höhe bestrittenen zusätzlichen zu den in der ERV definierten Anforderungen erwartet die FINMA eine genehmigungsfähige Planung, denn PostFinance wird aus aktueller Sicht in den kommenden Jahren nicht genügend Gewinn erwirtschaften, um das von der FINMA zusätzlich geforderte Kapital aus eigener Kraft aufzubauen. Aus diesem Grund beurteilt die FINMA die Kapitalisierung von PostFinance als systemrelevante Bank trotz Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im Notfall als zu schwach und den Notfallplan als noch nicht umsetzbar.

Ihre Besitzerin, die Post, hat bereits heute knapp 2/3 ihres Kapitals in die PostFinance investiert – CHF 6.1 Mia. Eigenkapital sowie CHF 200 Mio. verlustabsorbierendes Fremdkapital – und haftet weiter mit einer Zusicherung im Krisenfall in der Höhe von CHF 1.5 Mia. Damit sind die finanziellen Möglichkeiten der Post ausgeschöpft. Sie riskiert sonst, dass ihr das Geld für die Aufrechterhaltung der Grundversorgung auf heutigem Niveau und für die notwendigen Investitionen in die Transformation der logistischen Bereiche fehlt.

Eine temporär limitierte Staatsgarantie in Form einer Kapitalisierungszusicherung ist demnach – unabhängig von der Weiterentwicklung des Geschäftsmodells – unverzichtbar zur Erfüllung der «too big to fail»-Vorgaben. Gleichzeitig muss hervorgehoben werden, dass PostFinance die von der FINMA geforderte Höhe der Gone Concern Anforderung unabhängig vom Ausgang der Kapitalisierungszusicherung bestreitet. Aus Sicht PostFinance ist die von der FINMA geforderte Höhe der Gone-Concern Kapitalanforderungen weder juristisch legitimiert noch ökonomisch nachvollziehbar.

#### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen:

Ob PostFinance Kredite und Hypotheken vergeben darf und ob sie temporäre Unterstützung erhält zur Erreichung der Kapitalanforderungen für den Notfall, sind *die* zwei richtungsweisenden Entscheidungen für die Zukunft von PostFinance.

Diese beiden Fragen sollten deshalb aus einer politischen Gesamtsicht heraus diskutiert und entschieden werden. Mit einer expliziten gesetzlichen Grundlage im POG kann das Parlament die Aufhebung des Hypothekar- und Kreditverbotes wie auch die Kapitalisierungszusicherung des Bundes in ein und demselben parlamentarischen Geschäft beraten.

Bei einem allfälligen Scheitern der Vernehmlassungsvorlage müsste die Kapitalisierungszusicherung in einem eigenständigen politischen Prozess weiterverfolgt werden.

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post – zu Händen der PostFinance AG – finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i.V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

#### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem

Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Einverstanden

Bemerkungen:

Post und PostFinance begrüßen eine breit abgestützte Diskussion über die Zukunft der Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Daran sollen sich Bevölkerung, Interessensverbände, Expertinnen und Experten, Politik, Behörden und Post beteiligen.

Die Post hat in ihrem Bericht zu einer Gesamtschau der Post die wichtigen Treiber und Trends analysiert und diese dem UVEK und dem EFD vorgestellt.

Nebst der vorliegend diskutierten Situation von PostFinance sind zwei weitere Entwicklungen für die Zukunft der Post und damit der eigenwirtschaftlichen Aufrechterhaltung der Grundversorgung relevant:

- Die **nachhaltigen Gewinnrückgänge** von PostMail und PostFinance belasten den Konzern. Rückläufige Geschäftsfelder, das seit mehreren Jahren tiefe Zinsumfeld und Investitionen in die Werterhaltung und Transformation des Unternehmens stellen grosse Herausforderungen dar. Die Corona-Krise beschleunigt diese Entwicklung stark.
- Die **Finanzkraft des Konzerns nimmt ab**: Die sinkende Liquidität, die steigende Nettoverschuldung und sinkende Erträge bei relativ starren Kostenblöcken, insbesondere der Infrastruktur, engen den finanziellen Spielraum des Konzerns zunehmend ein.

Unsere Analyse zeigt, dass diese substanziellen Herausforderungen in absehbarer Zeit auftreten. Es besteht ein Zeitfenster von zwei bis drei Jahren, in welchem sowohl die Post als auch der Gesetzgeber auf die wesentlichen Herausforderungen reagieren und die Weichen stellen können. Zuwarten ist keine Option: Nichthandeln führt angesichts der drohenden finanziellen Schwierigkeiten zum Risiko, in eine Spirale hineinzugeraten. Diese wird geprägt sein von spontaner Deregulierung infolge finanzieller Probleme, begleitet von aufreibenden Verteilungskämpfen, die durch den ungeordneten Abbau der Grundversorgung und des Personals verursacht werden. In einigen europäischen Ländern wie Dänemark und Norwegen sind solche Abwärtsspiralen bereits heute im Gange und kaum noch aufzuhalten.

Die Post hat mit ihrer neuen Strategie für die Jahre 2021-2024 die unternehmerischen Weichen gestellt. Dabei hat sie auch ihre Ziele als Grundversorgerin für Bevölkerung und Wirtschaft formuliert:

- **Wir anerkennen den volkswirtschaftlichen Nutzen von Service public-Leistungen als unsere Daseinsberechtigung**  
Wir verstehen uns als Erbringerin von Service public, direkt am Puls der Bevölkerung und der Unternehmen. Der Alltag und die Bedürfnisse der Menschen und Unternehmen in der Schweiz verändern sich. Die Post wird auch die neuen Bedürfnisse erfüllen, ganz gleich ob physisch oder digital. Deshalb verändern wir uns, so wie wir es seit jeher tun. Wir handeln jeden Tag unternehmerisch und sind innovativ.
- **Wir erbringen unsere Leistungen eigenwirtschaftlich**  
Wir wollen ein gesundes Unternehmen bleiben, das ohne staatliche Unterstützung auskommt. Die Finanzierung der Grundversorgung aus eigenen Mitteln prägt das Selbstverständnis der Post. Dieses Modell verfolgen wir seit 20 Jahren mit Erfolg. Es verpflichtet uns, unsere hochwertigen Service public-Leistungen mit selbst

erwirtschafteten Gewinnen zu finanzieren. Um diese Gewinne erwirtschaften zu können, sind wir gefordert, alle unsere Marktangebote laufend entlang der Bedürfnisse unserer Kundinnen und Kunden weiterzuentwickeln.

Aus diesem Grund würden Post und PostFinance die Einsetzung einer breitabgestützten Arbeitsgruppe unterstützen, welche sich mit einem offenen Blick grundlegend mit der Perspektive der Grundversorgung der Zukunft auseinandersetzt und dem Bundesrat entsprechende Entwicklungsvorschläge unterbreitet.

Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga  
Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

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

Bern, den 22. September 2020

### **Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Als Sozialpartner von Post CH AG und PostFinance AG nimmt der Personalverband transfair Stellung zum oben genannten Thema und bedankt sich für die Möglichkeit Position beziehen zu dürfen. PostFinance ist eine systemrelevante Bank. transfair kennt die Herausforderungen, denen sich PostFinance stellen muss. Das Unternehmen ist gefährdet, insbesondere aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus. transfair ist sich ebenfalls bewusst, dass das finanzielle Gleichgewicht von PostFinance die wirtschaftliche Stabilität des ganzen Postkonzerns beeinflusst, ebenso wie die Eigenfinanzierung zur Erbringung von Zahlungsdienstleistungen der Grundversorgung. Sollte PostFinance auf ihren Status als systemrelevante Bank verzichten, würde sie eine ausschliesslich auf Zahlungsverkehr spezialisierte Bank und wäre gezwungen, ihre Kosten systematisch zu optimieren und Stellen zu streichen, was transfair unbedingt vermeiden will. Ausserdem hat es sich seit Beginn der Corona-Krise und mit der Aufrechterhaltung der Grundversorgung trotz der Epidemie wiederholt gezeigt, wie wichtig der Service Public ist. Aus der Sicht von transfair wäre es gerade jetzt unangebracht und riskant, den Service Public zu schwächen.

#### **Generell stellt transfair die folgenden Forderungen:**

- Es soll ein hochwertiger Service Public im Dienste der gesamten Schweizer Bevölkerung (auch für Menschen, die keine digitalen Medien nutzen) aufrechterhalten werden
- PostFinance soll eine systemrelevante Bank bleiben
- Das Kredit- und Hypothekervergabeverbot für PostFinance soll aufgehoben werden
- Der Bund soll PostFinance eine unbegrenzte Kapitalisierungszusicherung gewähren
- PostFinance soll weiterhin sichere Arbeitsplätze und faire Arbeitsbedingungen gewährleisten
- Die Bankgebühren für PostFinance Kunden sollen nicht erhöht werden

Im Rahmen dieses Vernehmlassungsverfahrens möchte transfair Stellung nehmen. Die Kommentare befinden sich in den Antworten auf die gestellten Fragen:

### **Frage 1**

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Antwort 1: Einverstanden

Bemerkungen:

transfair befürwortet diese Massnahme. Wie oben erwähnt will transfair verhindern, dass PostFinance Kosten optimieren, Stellen streichen und Standorte schliessen muss. Die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots sollte zur Stabilisierung der finanziellen Lage von PostFinance und des gesamten Postkonzerns beitragen, was transfair begrüsst. transfair fordert, dass dank dieser Massnahme bei PostFinance Arbeitsplätze erhalten und Standorte gesichert werden. Ausserdem ist der Erhalt der Grundversorgung als Rückgrat der Schweiz mehr als notwendig. Der von PostFinance geleistete Zahlungsverkehr laut Grundversorgungsauftrag hat sich bewährt. transfair wünscht nicht, dass der Zahlungsverkehr von den postalischen Leistungen getrennt wird, insbesondere aufgrund der bestehenden Verflechtung zwischen PostFinance und PostNetz (die Poststellen müssen aufrechterhalten werden). Der Personalverband befürwortet die Entwicklung von PostFinance (neue Dienstleistungen). PostFinance braucht eine innovative Strategie.

transfair fordert den Bundesrat auf dafür zu sorgen, dass PostFinance den anderen Akteuren des Kredit- und Hypothekarmarkts gegenüber ausreichend konkurrenzfähig ist und eine nachhaltige Ertragskraft erreicht. Der Personalverband lehnt kategorisch ab, dass die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance zu einem dramatischen Abbau von Arbeitsplätzen führt. Ein Stellenabbau bei PostFinance hätte auch erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzsituation der Pensionskasse Post. transfair ist damit nicht einverstanden. Dies würde die Renten nicht nur der Mitarbeitenden von PostFinance sondern gar des ganzen Konzerns Post gefährden.

### **Frage 2**

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Antwort 2: Einverstanden

Bemerkungen:

transfair befürwortet auch diese Massnahme und begrüsst die Tatsache, dass klimaverträgliche Projekte einen wesentlichen Teil des gesamten Kredit- und Hypothekarvolumens von PostFinance ausmachen. Der Personalverband ist damit einverstanden, dass PostFinance eine Strategie verfolgt, die sich an den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung orientiert.

### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Antwort 3a: Nicht einverstanden

### **Bemerkungen:**

transfair spricht sich vehement gegen eine Teilprivatisierung aus. Diese ist nicht notwendig, um PostFinance Zugang zum Kredit- und Hypothekarmarkt zu verschaffen. Die zurzeit vom Bundesrat auferlegte Einschränkung hängt nicht von der Rechtsform des Unternehmens PostFinance ab. Dies bedeutet, dass diese Einschränkung auch ohne eine Teilprivatisierung aufgehoben werden kann. Eine Teilprivatisierung würde dazu führen, dass Finanzmittel (Dividenden) aus dem Unternehmen fliessen und nicht mehr, wie bisher, intern investiert werden. Ausserdem würde dies den Grundversorgungsauftrag gefährden und schwächen, was nicht im Sinne dieser Vorlage ist und sich negativ auf die Arbeitsbedingungen bei PostFinance auswirken könnte. Weiter würde eine Teilprivatisierung aufgrund der Notwendigkeit der Gewinnoptimierung den Druck auf die Mitarbeitenden massiv erhöhen.

transfair will, dass PostFinance im Eigentum des Bundes verbleibt. Das Beispiel der Teilprivatisierung von Swisscom hat die Grenzen dieses Modells gezeigt. Seither greift Swisscom wiederholt auf Umstrukturierungen und Sparmassnahmen zurück, was sich negativ auf die Arbeitsbedingungen des Personals auswirkt.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw.

PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Antwort 3b: Nicht einverstanden

Bemerkungen:

transfair wehrt sich vehement gegen eine vollständige Privatisierung von PostFinance. Wie auf Seite 14 des vorgelegten Berichts erwähnt, nimmt PostFinance dank der wahrgenommenen Sicherheit als bundesnahes Unternehmen eine zentrale Stellung ein. Im Fall einer vollständigen Privatisierung würde diese wahrgenommene Sicherheit wegfallen, was äusserst schwerwiegende Auswirkungen auf das Unternehmen und das Personal hätte. PostFinance ist ausserdem eine systemrelevante Bank mit einem Grundversorgungsauftrag, der erfüllt werden will. Wie auf Seite 22 des Berichts erwähnt, würden die Kosten der Grundversorgung substantiell ansteigen, falls PostFinance aus dem Konzernverbund herausgelöst würde. transfair will dies um jeden Preis verhindern. Der Personalverband betont einmal mehr, dass diese Grundversorgung eine unentbehrliche Stütze für den Erhalt der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in der Schweiz darstellt (was namentlich während der Corona-Krise bewiesen wurde). transfair ist der Meinung, dass diese Grundversorgung eine Ertragsquelle des Bundes bleiben soll.

#### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Antwort 4a: Einverstanden

Bemerkungen:

transfair fordert vom Bund eine Kapitalisierungszusicherung. Diese Lösung soll einmalig und in ihrem Umfang nicht begrenzt sein. Ohne Garantie müsste die Bilanz von Postfinanz gekürzt werden und PostFinance wäre gezwungen, von ihren Bankkunden höhere Gebühren zu verlangen.

#### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Antwort 4b: Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen:

transfair bevorzugt die Option 1 des vorgelegten Berichts, d.h. ein Darlehen aus Tresoreriemitteln. Diese Option ist schneller und braucht kein parlamentarisches Verfahren (wenn der Bund eine finanzielle Verpflichtung gegenüber der Post eingeht, erfordert dies zwingend die Zustimmung der beiden Kammern).

#### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Antwort 5: Bedingt einverstanden

Bemerkungen:

Aus der Sicht von transfair braucht der Postkonzern eine langfristige Strategie. Das Thema der fortschreitenden Digitalisierung ist jedoch nicht neu. Der Personalverband lehnt es ab, dass aufgrund der fortschreitenden digitalen Prozesse obligatorische Massnahmen für PostFinance-Kunden eingeführt werden. Der Service Public muss für alle zugänglich bleiben, auch für den Teil der Bevölkerung, der solche Prozesse nicht nutzt. transfair lehnt es ab, dass gewisse Bevölkerungskategorien diskriminiert werden, weil sie digitale Hilfsmittel weniger nutzen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung sollte eine eingehende Prüfung der Grundversorgungsentwicklung vorgenommen werden, um konstruktive Lösungen zum Erhalt des Service Public und der Arbeitsplätze zu finden und nicht um denselben Service Public abzubauen. transfair lehnt es ab, dass diese eingehende Prüfung zu Sparzwecken durchgeführt wird, noch weniger auf dem Rücken des Personals.

Abschliessend fordert transfair, dass die Änderungen des POG in keiner Weise die Arbeitsbedingungen der PostFinance Mitarbeitenden beeinträchtigen. Der Personalverband fordert, dass das Personal weiterhin über einen guten Gesamtarbeitsvertrag verfügt, unabhängig davon, welche Lösung für PostFinance gewählt wird. transfair akzeptiert keine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und fordert, dass für das Personal langfristige Perspektiven gesichert werden. Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, auch innerhalb des Unternehmens und für die Mitarbeitenden

müssen unbedingt mit der Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots für PostFinance einhergehen.

Wir danken Ihnen im Voraus für das Interesse, das Sie unseren Bemerkungen und Vorschlägen entgegenbringen.

Mit freundlichen Grüßen

**transfair – Der Personalverband**



René Fürst  
Branchenleiter Post/Logistik



Albane Bochatay  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin



## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Fragen

#### General Remarks

The AFBS has been involved in drafting the comments of the Swiss Bankers' Association SBA. It endorses the SBA's position fully. Before changing the business activities of PostFinance, an in-depth assessment and transparent presentation of the group's organisation, business activities and market opportunities would have to be performed. Upon that assessment, next steps such as privatisation, splitting off of individual business units and other measures could be planned and implemented. The proposal to merely change the business of one unit to finance the activity of others lacks consistency and should therefore not be pursued.

#### Frage 1

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

AFBS translation: The proposal intends to allow PostFinance to become active in the lending and mortgage business. What is your view?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

#### Bemerkungen:

The AFBS is opposed to the establishment of an additional lender with government involvement through ownership and governance. There is no need for an additional market player and the lending activity of PostFinance under the present setup entails the serious risk of market distortion due to unequal conditions for business activity: the group internal distribution channels and the implicit government guarantee are two major competitive advantages for PostFinance.

#### Frage 2

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

AFBS translation: The proposal intends to allow the Federal Council to require PostFinance to align its lending activities to the climate goals. What is your view?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

As stated under question 1, government should not be involved in business activities, in particular when markets work properly and no distortion – due to improper competition, oligopoly or similar situations – can be observed.

The achievement of targets such as climate compatibility should be incentivised by other means than the regulation of business of certain market players.

### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

AFBS translation: The proposal contains further possible measures such as the partial privatisation of PostFinance. They are not part of the present project, shall take place only in favourable market conditions and shall be aligned with the Federal Council. What is your view?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

Whether PostFinance should be privatised or not is one question. If this decision is adopted, a way should be defined to achieve full privatisation and to position PostFinance as a fully-fledged market player which may enter into competition with others. In any case, hybrid solutions are to be avoided under all conditions.

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

AFBS translation: The Federal Council does not intend to promote privatisation of PostFinance as this would require a revision of the Postal Organisation Act and would be contrary to the principles of basic service, especially in the field of payments. However, the partial floating of PostFinance can be considered as a long-term option. What is your view?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

The AFBS estimates that at least partial privatisation of PostFinance is a prerequisite for it to extend its business activities. Therefore, the first step should consist in assessing

appropriateness of privatisation. Upon the conclusion of this assessment further steps regarding the review of business activities can take place.

#### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

AFBS translation: Another proposal consists in the Confederation granting liquidity to Swiss Post in view of funding the necessary capital adequacy of PostFinance. This measure is subsidiary to others, limited in duration and to be compensated adequately. It ends as soon as PostFinance complies by other means with the capital adequacy requirements, at latest at the moment of its partial privatisation. What is your view?

Nicht einverstanden  ~~Bedingt einverstanden~~  ~~Einverstanden~~

Bemerkungen:

The Confederation should not be involved in the financing of a lender active on a competitive market. This easy access to equity constitutes an additional distortion of competition and is therefore to be avoided. If PostFinance were to become active in the lending business, it should be set up as an independent legal entity and accumulate necessary capital adequacy by its own means.

#### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

AFBS translation: If you agree to the capitalisation guarantee, which procedure do you prefer?  
In case of risk of insolvency of PostFinance, the Confederation is to make available liquidity  
- procedure 1: through a commitment credit, which makes available liquidity in case of necessity;  
- procedure 2: through a loan the Confederation makes available to Swiss Post.

~~Verpflichtungskredit~~  ~~Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG~~

Bemerkungen:

None

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post – zu Handen der PostFinance AG – finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter*

dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i.V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.

### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

AFBS translation: Even the extension of the scope of PostFinance's business activities cannot assure long-term viability and basic services in the field of payments. Therefore, a review of the definition of basic service should be conducted by taking into account developments in the realm of digitalisation. What is your view?

Nicht einverstanden  Bedingt einverstanden  Einverstanden

Bemerkungen:

The AFBS welcomes the proposal of conducting a profound review of PostFinance, its internal organisation, its business activities, its ownership and any other relevant aspect. The impacts of digitalisation need to be taken into account both with respect to PostFinance and Swiss Post itself. The earlier this process is conducted, the better for the viability of SwissPost.

DETEC  
Secrétariat général  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern  
sekretariat.referenten@gs-  
uvek.admin.ch

Lausanne, le 24 septembre 2020

## **Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Stiftung für Konsumentenschutz bedanken wir uns für die Möglichkeit, zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) Stellung nehmen zu dürfen, und beantworten gerne Ihre Fragen zu den zentralen Elementen der Vorlage.

### **Frage 1**

*Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Bedingt einverstanden

Bemerkungen:

Der Konsumentenschutz teilt die Einschätzung des Bundesrates, dass eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots vorteilhaft wäre. Die Einnahmen aus diesem Geschäft würden die finanzielle Stabilität der PostFinance und der Post stärken und mithelfen den Grundversorgungsauftrag der Post zugunsten der Konsumentinnen und Konsumenten langfristig sicherzustellen. Zu bemerken ist auch, dass die Kantonalbanken, die ebenfalls der öffentlichen Hand gehören, bereits heute wesentliche Akteure beim Kredit- und Hypothekengeschäft sind. Mit der geplanten Änderung des Postorganisationsgesetzes (POG) bekäme die PostFinance gleich lange Spiesse wie die Kantonalbanken, was den Markt beleben und die Angebotsvielfalt für die Konsumentinnen und Konsumenten erhöhen würde.

Gemäss eigener Aussage (siehe Frage 3a) erachtet der Bundesrat «als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots». **Der Konsumentenschutz lehnt eine Teilprivatisierung (siehe Frage 3a) der PostFinance entschieden ab und gewichtet diesen Aspekt stärker als eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots.** Der Konsumentenschutz bevorzugt somit Variante 1 vor 2. Variante 3 ist aus seiner Sicht die schlechteste Lösung:

1. PostFinance bleibt zu 100% in Bundesbesitz und darf Kredite und Hypotheken vergeben
2. PostFinance bleibt zu 100% in Bundesbesitz ohne Erlaubnis Kredite und Hypotheken zu vergeben

### 3. Teilprivatisierung der PostFinance mit Erlaubnis Kredite und Hypotheken zu vergeben

#### **Frage 2**

*Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Einverstanden

Bemerkungen:

Es wäre unverständlich, wenn eine Unternehmung, die zu 100% dem Bund gehört, dessen Klimaziele missachten dürfte. Der Konsumentenschutz begrüsst daher diese Massnahme.

#### **Frage 3a**

*Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.*

*Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Der Konsumentenschutz lehnt eine Teilprivatisierung der PostFinance ab. Kurzfristig würde zwar der Verkauf von Unternehmensanteilen die Kapitalbasis der PostFinance stärken, mittel- und langfristig bewirkt eine Teilprivatisierung jedoch genau das Gegenteil: Die neuen Aktionäre sind primär an einer hohen Dividende und steigendem Aktienkurs interessiert. Dies hat zur Folge, dass einerseits die Gefahr besteht, dass der Grundversorgung der Post finanzielle Mittel entzogen werden, andererseits ist zu befürchten, dass die PostFinance auf Druck der privaten Aktionäre bei ihrer Geschäftstätigkeit und Investitionen höhere Risiken eingeht. Im Falle eines drohenden Konkurses müssten dann aber der Bund als Mehrheitsaktionär wohl oder übel mit Steuergeldern einspringen.

Aus diesen Gründen schlägt der Konsumentenschutz vor, Art. 14 Abs. 2 POG so anzupassen, dass die PostFinance direkt (oder indirekt über die Post) zu 100% in Besitz des Bundes bleibt.

**Frage 3b**

*Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Der Konsumentenschutz lehnt sowohl einen vollständigen Verkauf der PostFinance als auch die Variante «Post als Minderheitsaktionär» ab. Die unerwünschten Folgen sind in den Erläuterungen auf Seite 21 gut beschrieben.

**Frage 4a**

*Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Bedingt einverstanden

Bemerkungen:

Der Konsumentenschutz befürwortet eine zeitliche limitierte Kapitalisierungszusicherung, falls es tatsächlich zu einer Finanzierungslücke kommen sollte, die glaubhaft nicht mit anderen Mittel geschlossen werden kann.

**Frage 4b**

*Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?*

Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen:

Der Konsumentenschutz befürwortet eine explizite Rechtsgrundlage im POG, die durch den Bundesrat –wenn nötig- rasch und unkompliziert angewandt werden könnte. Bei einem Verpflichtungskredit besteht die Gefahr, dass die Kapitalzusicherung zu lange dauert und zum Spielball politischer Interessen wird.

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post – zu Händen der PostFinance AG – finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende*

gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i.V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.

### Frage 5

*Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

Nicht einverstanden

#### Bemerkungen:

Der Konsumentenschutz erhält viele Rückmeldungen von Bürgerinnen und Bürgern, die die bestehende Grundversorgung durch die Post schätzen, und eine Ausdünnung ablehnen. Der Konsumentenschutz ist der Auffassung, dass die Post auch langfristig die Grundversorgung ohne grosse Probleme finanzieren kann. Der wachsende Paketmarkt, Einnahmen aus Geschäften mit der zunehmenden Digitalisierung, das Immobiliengeschäft und die eventuelle Vergabe von Krediten und Hypotheken bieten genügend Ertragspotenzial.

Zu bemerken ist zudem, dass die Post als Bundesbetrieb auch nicht zwingend Gewinne erzielen muss; eine Neuausrichtung der strategischen Ziele, die heute eine «branchenübliche Rendite in allen Geschäftsfeldern» fordern, sollte aus Sicht des Konsumentenschutzes eher ins Auge gefasst werden als eine Überarbeitung des Grundversorgungskatalogs.

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und bitten Sie, unsere Anregungen wohlwollend zu prüfen.

Nous vous remercions de l'intérêt que vous porterez à ces lignes et vous adressons, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Fédération romande  
des consommateurs



Sophie Michaud Gigon  
Secrétaire générale



Robin Eymann  
Responsable politique économique

Madame la Présidente de la Confédération  
Simonetta Sommaruga  
Cheffe du Département fédéral de  
l'environnement, des transports, de l'énergie  
et de la communication DETEC  
3003 Berne

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Paudex, le 11 août 2020  
SHR/mis

### **Consultation fédérale – révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP)**

Madame la Présidente,

Nous avons pris connaissance de la consultation mentionnée sous rubrique et nous permettons de vous transmettre ci-après notre prise de position.

#### **I. Contexte**

Le Conseil fédéral propose d'autoriser PostFinance à octroyer des hypothèques et des crédits. Parallèlement, le Conseil fédéral met en discussion des mesures supplémentaires, telle la privatisation partielle de PostFinance et l'option d'une garantie de capitalisation de la Confédération d'une durée limitée, destinée à permettre à PostFinance de satisfaire aux exigences de fonds propres réglementaires pour les banques d'importance systémique. L'idée d'une banque postale ne date pas d'hier. En 2009 déjà, ce projet était présenté comme une mesure conjoncturelle pour renforcer le crédit aux entreprises et comme un moyen de sauvegarder le réseau des offices de poste. En 2016, le sujet était revenu sur la table suite à une motion Zanetti. Nous nous étions alors opposés à ces projets.

#### **II. Appréciation générale**

La discussion de savoir si la Confédération veut s'impliquer dans le marché des crédits et des hypothèques est éminemment politique. La qualité d'ex-régie publique de la Poste et le réseau qu'elle a pu se constituer à ce titre, de même que le mandat légal qui lui reste confié en matière de services de paiement, lui confèreraient une position privilégiée par rapport à ses concurrents. Si les rendements de PostFinance ont diminué, rendant le financement du service universel de la Poste plus difficile, la question de fond est alors celle de savoir comment financer ce service universel. Et la réponse doit être trouvée dans les prix facturés aux clients ou dans le budget de la Confédération, et non en faisant intervenir une entreprise étatique sur des marchés privés.

Du point de vue juridique, nous relevons que la grande majorité de la doctrine considère que l'octroi de crédits et de prêts hypothécaires par PostFinance ne reposerait pas sur une base constitutionnelle suffisante. Nous nous rallions à cette approche et il en découle que l'extension des activités de PostFinance ne semble pas possible en regard de la Constitution.

L'argument selon lequel le consommateur en sortirait gagnant n'est pas non plus pertinent. Ce marché est déjà hautement concurrentiel. Imposer un nouvel acteur paraétatique n'apporterait aucune amélioration. Dans la pratique, la Poste a trouvé une parade en proposant des produits hypothécaires en partenariat avec une banque. Il n'est ainsi pas nécessaire d'octroyer des crédits pour assurer le trafic des paiements.

Dans un marché tel que celui de l'immobilier et des hypothèques – et la crise du COVID-19 a aussi montré cela dans un contexte autre que celui de l'immobilier – la connaissance du terrain est importante, ainsi que la proximité de la banque avec ses clients, sous peine de prendre des risques démesurés. Or, la Poste n'a à l'heure actuelle aucune expérience ni compétence opérationnelle en matière de crédits. Cela représente un risque supplémentaire pour la Poste et, indirectement, pour l'Etat et les contribuables qui devront éponger les éventuelles pertes de PostFinance. A cela s'ajoute que les grands acteurs du marché immobilier en Suisse romande que sont les banques cantonales telles que la BCGE (GE) et la BCV (VD) ne bénéficient plus de la garantie de l'Etat, contrairement à PostFinance détenue majoritairement par la Confédération. Cela provoquerait là aussi une distorsion de concurrence.

Pour le surplus, en matière d'aides d'Etat, alors que la garantie de certaines banques cantonales constitue déjà une des pierres d'achoppement majeures dans les discussions entre la Suisse et l'UE pour l'accord-cadre, le projet du Conseil fédéral enverrait ici un mauvais signal à nos partenaires européens.

Vous trouverez le questionnaire dûment complété en annexe.

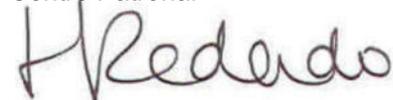
### **III. Conclusions**

Au vu de ce qui précède, nous sommes opposés à la levée de l'interdiction pour PostFinance d'octroyer des hypothèques et des crédits. La diversification des activités de la filiale de la Poste n'est justifiée ni par le besoin d'améliorer les performances, ni par le marché des hypothèques qui fonctionne bien. De plus elle risque de créer une distorsion de concurrence.

\* \* \*

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal



Sandrine Hanhardt Redondo



## Projet de consultation relatif à la révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP)

### Questions

#### Question 1

Le projet prévoit la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques pour PostFinance SA. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Pas d'accord  Partiellement d'accord  D'accord

Remarques :

#### Question 2

Le projet prévoit que le Conseil fédéral puisse, dans le cadre du pilotage stratégique de la Poste (gouvernement d'entreprise), définir des lignes directrices obligeant PostFinance à tenir compte des objectifs climatiques de la Confédération en matière d'octroi de crédits et d'hypothèques. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Pas d'accord  Partiellement d'accord  D'accord

Remarques :

#### Question 3a

Dans le cadre de la consultation, le Conseil fédéral propose d'autres mesures qui ne font pas l'objet du projet, mais qui lui sont étroitement liées.

L'une de ces mesures consiste à réduire la participation détenue par La Poste Suisse SA dans PostFinance SA aux 50 % plus une action prescrits par la loi (privatisation partielle ; art. 14, al. 2, LOP). Le Conseil fédéral estime que la levée de l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques (art. 3, al. 3, LOP) est nécessaire pour que la privatisation partielle soit réussie. Le calendrier concret de la privatisation partielle doit être adapté à la gestion des affaires ainsi qu'aux opportunités sur le marché et faire l'objet d'une étroite concertation entre le conseil d'administration de La Poste Suisse et le Conseil fédéral. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Pas d'accord  Partiellement d'accord  D'accord

Remarques :

### **Question 3b**

Selon le Conseil fédéral, la privatisation majoritaire ou complète de PostFinance SA n'est pas une priorité en ce moment. Une telle démarche nécessiterait l'abrogation de l'art. 14, al. 2, LOP et ne serait pas compatible avec les règlements existants de la Poste et de PostFinance concernant les mandats de service universel, en particulier dans le domaine des services de paiement. Toutefois, le Conseil fédéral considère que transférer le contrôle de la majorité des voix et des actions de la Poste à PostFinance SA est une solution à plus long terme. Quelle est votre position à ce sujet ?

Pas d'accord  Partiellement d'accord  D'accord

Remarques :

### **Question 4a**

Une autre mesure proposée dans le cadre de la consultation est l'octroi d'une garantie de capitalisation de la Confédération suisse en tant que propriétaire et garante des mandats de service universel de La Poste Suisse SA, dans le but combler la faille qui se dessine dans la constitution des fonds propres réglementaires de PostFinance SA (notamment le capital d'urgence). Cette mesure vient compléter d'autres mesures. Elle est limitée dans sa portée et sa durée et doit être indemnisée conformément au marché. Elle sera levée dès que les exigences en matière de fonds propres seront satisfaites d'une autre manière, au plus tard au moment de la privatisation partielle de PostFinance SA. Quelle est votre position sur cette mesure ?

Pas d'accord  Partiellement d'accord  D'accord

Remarques :

### **Question 4b**

Si vous êtes favorable à une garantie de capitalisation, pour quelle méthode opteriez-vous ?

Crédit d'engagement  Création d'une base légale explicite dans la LOP

Remarques :

#### **Contexte**

*Dans le cadre de la garantie de capitalisation, la Confédération suisse mettrait, en cas d'insolvabilité imminente de PostFinance et à la demande de la FINMA, des moyens financiers à la disposition de la Poste (à l'intention de PostFinance SA). Dans une première variante, ces moyens peuvent être mis à disposition via un crédit d'engagement ; les fonds sont alors débloqués grâce à un crédit supplémentaire urgent en cas de crise. La base légale correspondante existe déjà (art. 12 LPO en relation avec l'art. 28 OPO). Dans une deuxième variante, les moyens financiers sont alloués sous la forme d'un prêt à la Poste provenant des fonds de trésorerie de la Confédération (prêt de trésorerie). La base légale correspondante n'existe pas et devrait être créée.*

### Question 5

Malgré l'amélioration des perspectives économiques de PostFinance résultant de l'abrogation de l'art. 3, al. 3, LOP, la stabilité financière de La Poste Suisse et la fourniture rentable du service universel comprenant des prestations postales et des services de paiement ne sont pas garanties à long terme. Afin d'établir une base durable pour l'avenir de La Poste Suisse, le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de procéder à un examen approfondi du développement du service universel dans le contexte de la numérisation croissante. Quel est votre position à ce sujet ?

Pas d'accord  Partiellement d'accord  D'accord

Remarques :

Madame la Présidente de la Confédération  
Simonetta Sommaruga  
Cheffe du DETEC  
Palais fédéral Nord  
3003 Berne

Berne, le 25 septembre 2020

**Révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste LOP. Prise de position sur le projet mis en consultation.**

Madame la Présidente de la Confédération,

Nous vous remercions de votre courrier du 5 juin 2020 nous informant de l'ouverture de la consultation susmentionnée. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) a traité ce dossier lors de son assemblée plénière du 25 septembre 2020 et prend position comme suit.

**La CDF rejette le projet de révision partielle de la LOP**

- La création d'une banque universelle en main de la Confédération n'est pas justifiée.
- Une réforme de La Poste doit en priorité passer par une analyse de ses prestations, les modalités de financement doivent être adaptées en fonction.
- Il revient à la Confédération d'assumer le coût des prestations qui relèvent du service universel.

**1. Généralités**

- 1 L'évolution récente des marchés financiers et les changements de comportement des individus en matière de transactions financières remettent en question le rôle de la filiale PostFinance SA au sein du groupe La Poste. En effet, compte tenu de la faiblesse persistante des taux d'intérêt sur les marchés financiers, les bénéfices réalisés par PostFinance ne sont plus en mesure de suffisamment contribuer au financement des prestations de service universel de La Poste. Dans un même temps, avec un chiffre d'affaires en baisse et des charges d'exploitation constantes, le coût du service universel en matière de trafic des paiements augmente. Souhaitant permettre au groupe d'élargir ses sources de financement, le Conseil fédéral propose d'adapter le modèle économique de la filiale PostFinance à l'évolution récente des marchés financiers et de lever l'interdiction d'octroyer des hypothèques et des crédits à laquelle PostFinance est actuellement soumise.

- 2 **La CDF émet de forts doutes sur la pertinence de l'objectif visé par la réforme et s'oppose à la solution proposée.** Pour ce qui est de l'objectif, un financement autonome du service universel de La Poste ne doit pas être une priorité absolue. D'autres solutions existent pour assurer un financement transparent des prestations de service public.
- 3 Par ailleurs, la solution proposée comporte de nombreux désavantages. Premièrement, l'entrée de PostFinance sur le marché des crédits hypothécaires risquerait de biaiser un marché concurrentiel qui fonctionne. Rien ne justifie que l'intervention de l'État y soit renforcée. Deuxièmement, cette solution pourrait potentiellement améliorer l'autonomie financière de La Poste mais seulement à condition que les rendements sur ce marché restent élevés sur le long terme. En cas de baisse des marges, la question du financement du groupe se poserait à nouveau. Troisièmement, alors que l'engagement des cantons dans les banques cantonales repose sur de solides bases constitutionnelles, la constitutionnalité de la mesure proposée est pour le moins discutable.
- 4 La CDF reconnaît que La Poste est confrontée à d'importants défis qui nécessiteront des adaptations. Nous regrettons cependant que la révision proposée n'examine pas les problèmes de fonds (numérisation, évolution des besoins et changements des comportements des consommateurs, etc.), mais se concentre essentiellement sur l'élargissement du domaine d'activité de PostFinance aux crédits et aux hypothèques. La question du financement relève de la responsabilité de la Confédération. Afin de garantir les besoins en capitaux de PostFinance à des fins réglementaires, la CDF ne s'opposerait dès lors pas à l'octroi d'une garantie de capitalisation par la Confédération.
- 5 Nous proposons également que la Poste, respectivement PostFinance, entre en discussion directement avec les banques cantonales. La possibilité d'une coopération devrait être examinée ouvertement.

## 2. Détails de la prise de position

### 2.1. La création d'une banque universelle en main de la Confédération n'est pas justifiée

- 6 La CDF s'est exprimée à plusieurs reprises par le passé sur les projets relatifs à La Poste et à son organisation. La CDF s'est en particulier toujours opposée à la création d'une banque postale. Dans sa prise de position du 9 mai 2008 sur la révision totale de la loi sur la Poste et de la loi sur l'organisation de la Poste, la CDF saluait le fait que la réglementation proposée excluait la question de la « banque postale » et n'ouvrait pas à PostFinance la voie vers de véritables activités bancaires. Cette position a été réaffirmée à plusieurs reprises au motif qu'une entrée de PostFinance sur le marché des crédits (1) exposait inutilement l'ensemble du groupe à de gros risques et (2) n'était pas justifiée dans la mesure où la Suisse ne souffrait pas d'une pénurie de crédit.
- 7 Pour la CDF, les arguments contre la création d'une « banque postale » opérant comme une banque commerciale universelle mais contrôlée par la Confédération sont toujours d'actualité. Il y a suffisamment d'acteurs actifs sur le marché des hypothèques et celui-ci ne présente pas de défaillances auxquelles il conviendrait de remédier. Contrairement aux affirmations du Conseil fédéral dans son rapport explicatif, ni l'évolution des rendements du marché des obligations ni le statut dit de *too big too fail* attribué à PostFinance depuis 2015 ne permettent de remettre en question ce constat. Il n'est dès lors pas envisageable de lever l'interdiction d'octroyer des crédits et des hypothèques pour PostFinance sans que celle-ci ne s'accompagne d'une privatisation complète de l'entité.
- 8 Concrètement, une entrée de PostFinance sur le marché des crédits hypothécaires pourrait être lourde de conséquences. Elle se traduirait par une augmentation importante de l'offre de capitaux. Cette intervention modifierait profondément l'équilibre de ce marché, dont l'expansion des dernières années appelle aujourd'hui déjà à une certaine vigilance de la part des

autorités de surveillance. L'entrée de Postfinance sur le marché pourrait accélérer cette tendance.

- 9 Anticipant la critique concernant l'intervention de l'État sur le marché des crédits hypothécaires, le Conseil fédéral souligne dans son rapport explicatif que les banques cantonales, qui sont d'importants acteurs sur le marché des crédits hypothécaires, bénéficient pour certaines d'entre elles déjà du soutien des cantons. L'arrivée de PostFinance dans ce marché ne constituerait dès lors pas une intervention publique exceptionnelle. Nous répondons à cela que, d'une part, l'ancrage des banques cantonales dans les régions leur confère un rôle primordial dans la fourniture de services et prestations bancaires adaptés aux besoins locaux. D'autre part, l'engagement des cantons dans leurs banques cantonales ne peut justifier un renforcement de l'intervention de l'État dans ce marché. Hérité de l'histoire, cet engagement repose sur des bases constitutionnelles solides. L'engagement de la Confédération dans le marché des crédits hypothécaires au travers de PostFinance serait quant à lui pour le moins problématique d'un point de vue constitutionnel. Deux avis de droits s'opposent sur cette question.

## **2.2. Redéfinir les prestations et ensuite leur financement**

- 10 Le rapport explicatif du Conseil fédéral décrit bien la situation difficile à laquelle est confrontée PostFinance. À l'évolution défavorable des marchés financiers s'ajoute l'augmentation des charges résultant de la fourniture des prestations de service universel. Le service universel en matière de trafic des paiements enregistre en effet une constante diminution de son chiffre d'affaires sans réelle possibilité de réduire les charges d'exploitation. Ce problème n'est pas spécifique à la filiale PostFinance mais concerne l'ensemble du groupe qui voit sa capacité de rendement s'éroder.
- 11 Partant de ce constat, la proposition du Conseil fédéral consiste à donner accès à PostFinance à un marché qui offre actuellement de meilleures perspectives de rendement. L'hypothèse selon laquelle cette solution pourrait durablement améliorer la situation financière de La Poste est cependant incertaine : en plus des risques inhérents à ce marché, la réorganisation du modèle d'affaires de PostFinance pourrait s'avérer coûteuse. Il convient donc de ne pas surestimer les rendements potentiels promis par la réforme.
- 12 Sans examiner la situation du coût du service universel, la proposition aborde directement la question du financement. La CDF considère qu'il est prioritaire de faire l'examen approfondi du mandat de service universel de La Poste. Les mécanismes adéquats de financement pourraient être ensuite définis par la Confédération.

## **2.3. La Confédération doit assumer sa responsabilité**

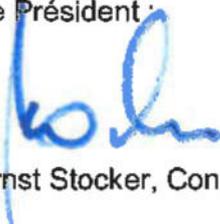
- 13 Si La Poste ne devait plus être en mesure de financer de manière autonome son mandat de service universel, la CDF estime que la responsabilité du financement des prestations incomberait à la Confédération. Cette responsabilité devrait être assumée de manière transparente sans recours à des subventionnements croisés. Ainsi, à supposer que les prestations du trafic des paiements soient maintenues à l'identique dans le mandat de service universel de La Poste, il reviendrait à la Confédération de pallier les éventuelles lacunes de financement.
- 14 Il en va de même des engagements pris pour d'éventuels besoins en capitaux réglementaires. S'ils ne peuvent pas être financés de manière autonome, la Confédération engage sa responsabilité de propriétaire. À supposer qu'une réduction du bilan dans la mesure requise ne soit quasiment pas envisageable à court et à moyen terme, la CDF estime qu'il faudrait examiner l'opportunité d'une garantie de capitalisation octroyée par la Confédération. La garantie d'État qui existe déjà de manière implicite pour PostFinance serait de cette manière transparente.

- 15 Étendre les domaines d'activité de PostFinance en fonction de l'évolution des marchés financiers est une stratégie inefficace et de court terme. Un financement transparent des prestations et des besoins en capitaux est possible sans que la Confédération n'ait à s'immiscer dans le marché concurrentiel des crédits hypothécaires.

En vous remerciant de bien vouloir appuyer nos requêtes, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente de la Confédération, l'expression de notre considération distinguée.

### CONFÉRENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES

Le Président :



Ernst Stocker, Conseiller d'État

Le Secrétaire général :



Peter Mischler

#### Copie

- Membres CDF
- Secrétariat général CDEP
- [sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

Frau Bundespräsidentin  
Simonetta Sommaruga  
Vorsteherin des UVEK  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Bern, 25. September 2020

**Teilrevision des Postorganisationsgesetzes POG. Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf.**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 5. Juni 2020, mit dem Sie uns über die Eröffnung der obengenannten Vernehmlassung informiert haben. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat sich an ihrer Plenarversammlung vom 25. September 2020 mit dieser Vorlage befasst und nimmt wie folgt Stellung.

**Die FDK lehnt den Entwurf für eine Teilrevision des POG ab.**

- Die Schaffung einer Universalbank des Bundes ist nicht gerechtfertigt.
- Bei einer Reform der Post müssen vorrangig ihre Leistungen geprüft und erst anschliessend die Finanzierungsmodalitäten angepasst werden.
- Es ist Sache des Bundes, die aus der Grundversorgung entstehenden Kosten zu tragen.

**1. Allgemeines**

- 1 Die neuste Entwicklung auf den Finanzmärkten sowie die Verhaltensänderungen bei den Kundinnen und Kunden bezüglich Finanztransaktionen stellen die Rolle der Tochtergesellschaft PostFinance AG innerhalb des Postkonzerns infrage. Angesichts der anhaltend niedrigen Zinsen auf den Finanzmärkten können die von PostFinance erwirtschafteten Gewinne nicht mehr genug zur Finanzierung der Grundversorgungsdienstleistungen der Post beitragen. Gleichzeitig steigen die Kosten der Grundversorgung im Zahlungsverkehr bei sinkendem Umsatz und unverändertem Betriebsaufwand an. Im Bestreben, dem Konzern eine Diversifizierung seiner Finanzierungsquellen zu ermöglichen, schlägt der Bundesrat vor, das Geschäftsmodell der Tochtergesellschaft PostFinance an die jüngsten Entwicklungen auf den Finanzmärkten anzupassen und das zurzeit gültige Verbot der Vergabe von Hypotheken und Krediten aufzuheben.

- 2 **Die FDK hat erhebliche Zweifel an der Zweckmässigkeit des mit der Reform verfolgten Ziels und spricht sich gegen die vorgeschlagene Lösung aus.** Bezüglich des Ziels muss die eigenwirtschaftliche Sicherstellung der Grundversorgung der Post keine absolute Priorität darstellen. Alternative, transparente Formen zur Sicherung der Finanzierung der Grundversorgung sind möglich.
- 3 Im Übrigen ist die vorgeschlagene Lösung mit zahlreichen Nachteilen verbunden: Erstens besteht die Gefahr, dass mit dem Auftritt von PostFinance auf dem Hypothekarkreditmarkt ein funktionierender Wettbewerbsmarkt verzerrt wird. Ein verstärktes Eingreifen des Staates ist ungerechtfertigt. Zweitens könnte sich die finanzielle Eigenständigkeit der Post durch diese Lösung zwar erhöhen, aber nur wenn die Erträge auf diesem Markt langfristig hoch bleiben. Im Fall sinkender Margen würde sich die Frage nach der Finanzierung des Konzerns erneut stellen. Drittens ist die Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Massnahme im Gegensatz zu dem auf soliden verfassungsrechtlichen Grundlagen basierenden Engagement der Kantone bei den Kantonalbanken zumindest fragwürdig.
- 4 Die FDK anerkennt, dass die Post mit grossen Herausforderungen konfrontiert ist, die Anpassungen erfordern. Die vorgeschlagene Revision prüft jedoch bedauerlicherweise nicht die grundlegenden Problemen (Digitalisierung, Veränderung der Bedürfnisse und der Verhaltensweisen der Konsumentinnen und Konsumenten etc.), sondern fokussiert einseitig auf eine Ausweitung des Geschäftsfelds von PostFinance auf den Kredit- und Hypothekarbereich. Die Finanzierungsfrage muss vom Bund gelöst werden. Zur Sicherung des aufsichtsrechtlich erforderlichen Kapitalbedarfs von PostFinance wehrt sich die FDK nicht gegen die Gewährung einer Kapitalisierungszusicherung durch den Bund.
- 5 Wir regen zudem an, dass die Post bzw. PostFinance direkt mit den Kantonalbanken das Gespräch suchen sollten. Die Möglichkeit einer Kooperation sollte offen geprüft werden.

## **2. Einzelheiten der Stellungnahme**

### **2.1. Die Schaffung einer Universalbank des Bundes ist nicht gerechtfertigt.**

- 6 Die FDK hat sich in der Vergangenheit mehrmals zu Gesetzesentwürfen bezüglich der Post und deren Organisation geäussert. Dabei hat sie insbesondere die Schaffung einer Postbank stets abgelehnt. In ihrer Stellungnahme vom 9. Mai 2008 zur Totalrevision des Postgesetzes und des Postorganisationsgesetzes begrüsst die FDK die Tatsache, dass die Frage der «Postbank» von der vorgeschlagenen Regelung ausgeschlossen und PostFinance nicht der Weg für eigentliche Bankgeschäfte geebnet wurde. Diese Haltung wurde mehrfach bekräftigt mit dem Argument, dass der Auftritt von PostFinance auf dem Kreditmarkt (1) den gesamten Konzern unnötig grossen Risiken aussetzen würde und (2) sich nicht rechtfertigen lasse, da die Schweiz nicht von einer Kreditklemme betroffen sei.
- 7 Für die FDK sind die Argumente gegen die Schaffung einer wie eine Universalbank tätigen, jedoch vom Bund kontrollierten «Postbank» weiterhin gültig. Auf dem Hypothekenmarkt sind genügend Akteure tätig, und dieser weist kein Marktversagen auf, das behoben werden müsste. Im Gegensatz zu den Ausführungen des Bundesrates im erläuternden Bericht wird diese Feststellung weder durch die Entwicklung der Erträge auf den Obligationenmärkten noch den PostFinance 2015 zugeschriebenen Status *Too big to fail* infrage gestellt. Deshalb kommt eine Aufhebung des für PostFinance geltenden Verbots der Vergabe von Krediten und Hypotheken ohne gleichzeitige, vollständige Privatisierung nicht infrage.
- 8 Konkret könnte der Auftritt von PostFinance auf dem Hypothekarkreditmarkt negative Folgen haben. Er würde zu einem namhaften Anstieg des Kapitalangebots führen. Dieser Eingriff würde das Gleichgewicht in einem Markt, dessen Wachstum der letzten Jahre bereits heute eine die Aufmerksamkeit der Aufsichtsbehörden fordert, tiefgreifend verändern. Der Auftritt von PostFinance könnte diesen Trend beschleunigen.

- 9 Der Bundesrat greift der Kritik an einer Intervention des Staates auf dem Hypothekarkreditmarkt vor, indem er im erläuternden Bericht betont, dass die Kantonalbanken als bedeutende Akteure auf diesem Markt teilweise bereits heute von den Kantonen unterstützt werden. Der Einzug von PostFinance auf diesem Markt stelle folglich keinen aussergewöhnlichen staatlichen Eingriff dar. Diesem Argument ist entgegenzuhalten, dass erstens die Kantonalbanken aufgrund ihrer Verankerung in der jeweiligen Region eine erstrangige Aufgabe bei der Erbringung von an die lokalen Bedürfnisse angepassten Services und Bankdienstleistungen wahrnehmen und dass zweitens das Engagement der Kantone zugunsten ihrer Kantonalbanken keine Rechtfertigung für ein zusätzliches Eingreifen des Staates auf diesem Markt darstellt. Das geschichtlich gewachsene Engagement der Kantone basiert auf soliden verfassungsrechtlichen Grundlagen. Das Engagement des Bundes auf dem Hypothekarkreditmarkt durch PostFinance wäre hingegen in verfassungsrechtlicher Hinsicht zumindest problematisch. Zu diesem Thema bestehen zwei sich widersprechende Rechtsgutachten.

## **2.2. Zuerst die Leistungen und dann ihre Finanzierung neu definieren**

- 10 Der erläuternde Bericht des Bundesrates enthält eine gute Beschreibung der schwierigen Lage, mit der PostFinance konfrontiert ist. Zur ungünstigen Entwicklung auf den Finanzmärkten kommt ein Kostenanstieg bei der Erbringung der Grundversorgungsdienstleistungen. Die Grundversorgung beim Zahlungsverkehr verzeichnet tatsächlich einen konstanten Umsatzrückgang ohne eine echte Möglichkeit, den Betriebsaufwand zu senken. Von diesem Problem ist allerdings nicht nur die Tochtergesellschaft PostFinance, sondern der gesamte Konzern betroffen, dessen Ertragskraft schwindet.
- 11 Angesichts dieser Feststellung will der Bundesrat mit seinem Vorschlag PostFinance den Zugang zu einem Markt ermöglichen, der zurzeit bessere Ertragsaussichten bietet. Dass diese Lösung die finanzielle Lage der Post dauerhaft verbessern könnte, ist jedoch ungewiss, denn neben den inhärenten Risiken dieses Marktes könnte sich die Neuorganisation des Geschäftsmodells von PostFinance als kostspielig erweisen. Deshalb dürfen die durch die Reform verheissenen potenziellen Erträge nicht überschätzt werden.
- 12 Die Vorlage untersucht nicht die Situation der Grundversorgungskosten, sondern setzt direkt bei der Finanzierungsfrage an. Nach Meinung der FDK ist deshalb vorrangig eine Überprüfung des Grundversorgungsauftrags der Post durchzuführen. Erst anschliessend soll dessen Finanzierung durch den Bund grundsätzlich geregelt werden.

## **2.3. Der Bund muss seine Verantwortung wahrnehmen.**

- 13 Sollte die Post nicht mehr in der Lage sein, ihren Grundversorgungsauftrag eigenständig zu finanzieren, läge die Verantwortung für die Finanzierung der Leistungen nach Auffassung der FDK beim Bund. Diese Verantwortung müsste transparent und ohne Quersubventionen wahrgenommen werden. In der Annahme, dass die Leistungen im Zahlungsverkehr im Rahmen des Grundversorgungsauftrags der Post unverändert aufrechterhalten werden, sind allfällige Finanzierungslücken durch den Bund zu schliessen.
- 14 Gleiches gilt für die Erfüllung von Verpflichtungen im Zusammenhang mit allfälligen aufsichtsrechtlicher Kapitalerfordernissen. Sofern diese nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden können, steht der Bund als Eigentümer in der Pflicht. Unter der Annahme, dass eine Bilanzkürzung im erforderlichen Masse kurz- und mittelfristig kaum möglich ist, hält die FDK die Gewährung einer Kapitalisierungszusicherung durch den Bund für prüfenswert und weiterzuverfolgen. Die bereits implizit bestehende Staatsgarantie von PostFinance würde auf diese Weise transparent.

- 15 Eine Erweiterung der Geschäftstätigkeit von PostFinance aufgrund der Entwicklung auf den Finanzmärkten stellt eine ineffiziente und kurzsichtige Strategie dar. Eine transparente Finanzierung der notwendigen Leistungen und Kapitalerfordernisse lässt sich ohne Einmischung des Bundes in den funktionierenden Wettbewerbsmarkt für Kredite und Hypotheken angehen.

Wir danken Ihnen für die Unterstützung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Präsident:



Regierungsrat Ernst Stocker

Generalsekretär:



Dr. Peter Mischler

**Kopie**

- Mitglieder FDK
- Generalsekretariat VDK
- [sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Abs.: Greenpeace, Badenerstr. 171, PF, 8036 Zürich

Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord,  
Kochergasse 10  
3003 Bern

via E-Mail an: sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

Zürich, 25. August 2020

### **Stellungnahme zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Gelegenheit, uns zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes äussern zu können.

Mit der Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) soll es der PostFinance künftig ermöglicht werden, selbständig Hypotheken und Kredite an Dritte zu vergeben. Dadurch sollen die Ertragskraft von PostFinance gestärkt und die Grundversorgungsdienste der Post langfristig gesichert werden. Zudem soll damit die Voraussetzung für eine Teilprivatisierung von PostFinance geschaffen werden. Greenpeace Schweiz steht der künftigen Ausgestaltung und Finanzierung des Grundversorgungsauftrages der Post grundsätzlich neutral gegenüber, solange die gesetzlichen Anforderungen beachtet und die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden. Wir äussern uns entsprechend nicht näher zu diesem Aspekt der Vorlage.

Aus Umweltsicht hingegen relevant ist die in der Teilrevision des POG vorgesehene Möglichkeit, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post der PostFinance künftig Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Der Bundesrat begründet diese Neuerung damit, dass der Bundesrat als Eigentümer der bundesnahmen Unternehmen kein reines Rendite- bzw. Shareholder Value-Ziel verfolgt. Vielmehr komme diesen Unternehmen eine gewisse Vorbildfunktion

in Bezug auf die Übernahme von gesellschaftlicher Verantwortung zu.

Greenpeace Schweiz begrüsst die Haltung des Bundesrates, dass die Post (inkl. PostFinance) als bundesnahes Unternehmen im Bereich des Klimaschutzes eine Vorbildfunktion einnehmen und einen Beitrag zu den klimapolitischen Zielen der Schweiz leisten soll. Dies umso mehr, als dass die PostFinance im letzten WWF Retailbanking-Rating (2016/2017) in Bezug auf ihre Nachhaltigkeitswirkungen einen der hintersten Plätze belegt hat<sup>1</sup>. Entsprechend unterstützt Greenpeace Schweiz grundsätzlich die Absicht, dem Bundesrat via Art. 7 Abs. 1 bis POG die Kompetenz einzuräumen, auf der Ebene der strategischen Eignerziele der Post vorzusehen, dass ein bestimmter Anteil der von der PostFinance vergebenen Hypotheken und Kredite für klimaverträgliche Projekte auszurichten ist. Wie aus dem erläuternden Bericht hervorgeht, soll diese Vorgabe in einem bestimmten Verhältnis zum gesamten Vergabevolumen von PostFinance unter Berücksichtigung der betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten der Post, des Stands der Erreichung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der Schweiz sowie der technologischen Entwicklungen festgelegt werden. Grundsätzlich sollte aus Sicht von Greenpeace Schweiz zudem eine Ausdehnung auf die Biodiversität stattfinden, indem die Vergabe auch an den Biodiversitätszielen orientiert wird.

Greenpeace Schweiz gehen die vorgeschlagene Neureglung aus klimapolitischer Perspektive jedoch noch zu wenig weit. Wir schlagen daher folgende Anpassungen vor:

1. Anstelle einer Kann-Formulierung ist in Art. 7 Abs. 1 bis POG verbindlich festzulegen, dass der Bundesrat über seine Eignerstrategie der Post verbindliche Zielvorgaben im Bereich der Vergabe klimafreundlicher Kredite und Hypotheken macht. Eine Kann-Formulierung wird der umwelt- bzw. klimapolitischen Verantwortung der Post bzw. von PostFinance nicht gerecht und bietet auch nicht die für eine langfristig angelegte Klimapolitik erforderliche Planungssicherheit.
2. Im POG ist ein Mindestanteil von 80% für das von PostFinance künftig zu vergebende klimaverträgliche Kredit- bzw. Hypothekarvolumen zu fixieren. Nur ein ausreichend ambitionierter Schwellenwert garantiert die nötige Hebelwirkung zur Unterstützung der klimapolitischen Ziele des Bundes. Der Mindestanteil von 80% ist anschliessend innerhalb von 10 Jahren bis auf 100% zu erhöhen.
3. Welche Projekte als klimaverträglich gelten und damit von PostFinance mit einem Finanzierungskredit bzw. einer Hypothek bedient werden können, ist auf Verordnungsstufe zu präzisieren. Greenpeace Schweiz schlägt dabei folgende nicht abschliessende Liste von klimafreundlichen Finanzierungen vor:
  - a. Klimaverträgliche Gebäudesanierungen, insb. Umstieg auf klimafreundliche Heizungsmodelle;
  - b. Energieeffiziente Neubauten;
  - c. Finanzierungen von erneuerbaren Energien;
  - d. Finanzierungen von umweltfreundliche Mobilitätsformen, inkl. Förderung des öffentlichen Verkehrs;
  - e. Kreditvergabe an klimafreundliche Landwirtschaftsunternehmen/-projekte;
  - f. Innovative KMU und Start-up-Unternehmen im Bereich cleantech.

<sup>1</sup> [https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2017-09/2017-08-Zusammenfassung\\_WWF\\_Retailbanking\\_Rating\\_DE.pdf](https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2017-09/2017-08-Zusammenfassung_WWF_Retailbanking_Rating_DE.pdf)

4. Gleichzeitig mit einer Positivliste ist auf Verordnungsstufe festzulegen, welche Art von Finanzierungen von PostFinance nicht mit einem Kredit oder einer Hypothek belegt werden dürfen (Ausschlusskriterien). Dazu gehören namentlich:
- a. Förderung von fossilen Energien;
  - b. Finanzierungen für den Betrieb/Unterhalt/Rückbau von Kernkraftwerken;
  - c. Nicht nachhaltige Waldwirtschaft;
  - d. Finanzierungen von Kleinwasserkraftwerken;
  - e. Finanzierung von CO<sub>2</sub>-intensiven Unternehmen, die keine wissenschaftsbasierte Paris-kompatible Klimaziele bzw. Absenkpfade haben (z.B. SBTi).

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme unserer Anliegen und freuen uns über deren Berücksichtigung. Für Rückfragen steht Ihnen Larissa Marti gerne zur Verfügung (079 580 40 21; larissa.marti@greenpeace.org).

Mit freundlichen Grüssen



Larissa Marti

Finanz- und Klimaexpertin Greenpeace CH



Remco Giovanoli

Verantwortlicher Politik Greenpeace CH



WWF Schweiz

wwf.ch  
Spenden: PC 80-470-3

Per Email an:

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

21. August 2020

## Stellungnahme zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) Stellung nehmen zu können.

Wir senden Ihnen unten die Ausführungen zu den Anpassungsvorschlägen und bitten um deren Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse

Elgin Brunner  
Leiterin Transformational Programmes

Stephan Kellenberger  
Senior Advisor Sustainable Finance



## Stellungnahme

- Mit der Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) soll es der PostFinance künftig ermöglicht werden, selbständig Hypotheken und Kredite an Dritte zu vergeben. Dadurch sollen die Ertragskraft von PostFinance gestärkt und die Grundversorgungsdienste der Post langfristig gesichert werden. Zudem soll damit die Voraussetzung für eine Teilprivatisierung von PostFinance geschaffen werden. **Der WWF Schweiz steht der künftigen Ausgestaltung und Finanzierung des Grundversorgungsauftrages der Post grundsätzlich neutral gegenüber, solange die gesetzlichen Anforderungen beachtet und die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden. Er äussert sich entsprechend nicht näher zu diesem Aspekt der Vorlage.**
- **Aus Umweltsicht hingegen relevant** ist die in der Teilrevision des POG vorgesehene Möglichkeit, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post der PostFinance **künftig Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen**. Der Bundesrat begründet diese Neuerung damit, dass der Bundesrat als Eigentümer der bundesnahen Unternehmen kein reines Rendite- bzw. Shareholder Value-Ziel verfolgt. Vielmehr komme diesen Unternehmen eine gewisse Vorbildfunktion in Bezug auf die Übernahme von gesellschaftlicher Verantwortung zu.
- Der **WWF Schweiz begrüsst** die Haltung des Bundesrates, dass die Post (inkl. PostFinance) als bundesnahes Unternehmen **im Bereich des Klimaschutzes eine Vorbildfunktion einnehmen und einen Beitrag zu den klimapolitischen Zielen der Schweiz leisten soll**. Dies umso mehr, als dass die PostFinance im letzten WWF Retailbanking-Rating (2016/2017) in Bezug auf ihre Nachhaltigkeitswirkungen einen der hintersten Plätze belegt hat<sup>1</sup>. Entsprechend unterstützt der WWF Schweiz grundsätzlich die Absicht, dem Bundesrat via Art. 7 Abs. 1bis POG die Kompetenz einzuräumen, auf der Ebene der strategischen Eignerziele der Post vorzusehen, dass ein bestimmter Anteil der von der PostFinance vergebenen Hypotheken und Kredite für klimaverträgliche Projekte auszurichten ist. Wie aus dem erläuternden Bericht hervorgeht, soll diese Vorgabe in einem bestimmten Verhältnis zum gesamten Vergabevolumen von PostFinance unter Berücksichtigung der betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten der Post, des Stands der Erreichung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der Schweiz sowie der technologischen Entwicklungen festgelegt werden. Grundsätzlich sollte aus Sicht des WWF Schweiz zudem eine Ausdehnung auf die Biodiversität stattfinden, indem die Vergabe auch an den Biodiversitätszielen orientiert wird.
- **Aus Sicht des WWF Schweiz geht die vorgeschlagene Neureglung aus klimapolitischer Perspektive jedoch noch zu wenig weit. Er schlägt daher folgende Anpassungen vor:**
  1. Anstelle einer Kann-Formulierung ist in Art. 7 Abs. 1bis POG verbindlich festzulegen, dass der Bundesrat über seine Eignerstrategie der Post verbindliche Zielvorgaben im Bereich der Vergabe klimafreundlicher Kredite und Hypotheken macht. Eine Kann-Formulierung wird der umwelt- bzw. klimapolitischen Verantwortung der Post bzw. von PostFinance nicht gerecht und bietet auch nicht die für eine langfristig angelegte Klimapolitik erforderliche Planungssicherheit.
  2. Im POG ist ein Mindestanteil von 80% für das von PostFinance künftig zu vergebende klimaverträgliche Kredit- bzw. Hypothekenvolumen zu fixieren. Nur ein ausreichend ambitionierter Schwellenwert garantiert die nötige Hebelwirkung zur Unterstützung der

<sup>1</sup> [https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2017-09/2017-08-Zusammenfassung\\_WWF\\_Retailbanking\\_Rating\\_DE.pdf](https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2017-09/2017-08-Zusammenfassung_WWF_Retailbanking_Rating_DE.pdf)



klimapolitischen Ziele des Bundes. Der Mindestanteil von 80% ist anschliessend innerhalb von 10 Jahren bis auf 100% zu erhöhen.

3. Welche Projekte als klimaverträglich gelten und damit von PostFinance mit einem Finanzierungskredit bzw. einer Hypothek bedient werden können, ist auf Verordnungsstufe zu präzisieren. Der WWF Schweiz schlägt dabei folgende nicht abschliessende Liste von klimafreundlichen Finanzierungen vor:
  - a. Klimaverträgliche Gebäudesanierungen, insb. Umstieg auf klimafreundliche Heizungsmodelle
  - b. Energieeffiziente Neubauten
  - c. Finanzierungen von erneuerbaren Energien
  - d. Finanzierungen von umweltfreundliche Mobilitätsformen, inkl. Förderung des öffentlichen Verkehrs
  - e. Kreditvergabe an klimafreundliche Landwirtschaftsunternehmen/-projekte
  - f. Innovative KMU und Start-up-Unternehmen im Bereich cleantech
  
4. Gleichzeitig mit einer Positivliste ist auf Verordnungsstufe festzulegen, welche Art von Finanzierungen von PostFinance nicht mit einem Kredit oder einer Hypothek belegt werden dürfen (Ausschlusskriterien). Dazu gehören namentlich:
  - a. Förderung von fossilen Energien
  - b. Finanzierungen für den Betrieb/Unterhalt/Rückbau von Kernkraftwerken
  - c. Nicht nachhaltige Waldwirtschaft
  - d. Finanzierungen von Kleinwasserkraftwerken
  - e. Finanzierung von CO<sub>2</sub>-intensiven Unternehmen, die keine wissenschaftsbasierte Paris-kompatible Klimaziele haben (z.B. SBTi)

Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation  
Generalsekretariat  
3001 Bern

Biel / Aarau, 22. September 2020  
info@reform-sp.ch

## **Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) betreffend PostFinance; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir zum vorgeschlagenen Entwurf für eine Revision des  
Postorganisationsgesetzes Stellung.

### **Allgemeines**

Die Reformplattform ist seit einiger Zeit in Sorge um die finanzielle Entwicklung der  
PostFinance AG. Im September 2019 hat sie deshalb eine [Auslegeordnung](#) vorgenommen und  
ist zum Schluss gelangt, dass [dringender Handlungsbedarf](#) besteht.

Während einer langen Phase war PostFinance die Cash-cow des Postkonzerns und finanzierte  
mit ihren üppigen Gewinnen massgeblich die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Post und  
deren Gewinnablieferungen an die Bundeskasse. Wegen des epochalen weltweiten Rückgangs  
des Zinsniveaus, der sich zu einer langjährigen Tiefzinsphase auswuchs, sanken die  
Ertragsmöglichkeiten von PostFinance stetig, da sie ihre rund 120 Mia. Franken Einlagen  
lediglich im Anlagegeschäft einsetzen kann. Wie der Bundesrat in seinem  
Vernehmlassungsbericht bestätigt, werden die Erträge von PostFinance weiter sinken.

Das Geschäftsmodell von PostFinance mit dem Verbot, selbst Kredite und Hypotheken  
gewähren zu können, hat sich überholt. Weiter abzuwarten und der Gewinnerosion einzig mit  
Rationalisierungsmassnahmen sowie Angebots- und Stellenabbau zu begegnen, ist keine  
zukunftssträchtige Strategie. Vielmehr würde dadurch der Unternehmenswert von PostFinance  
zerstört und der Service public des ganzen Postkonzerns in Frage gestellt.

Für die Reformplattform ist es Aufgabe des Bundes als Eigner des Postkonzerns, die  
verschiedenen Postdienstleistungen als Service public nachhaltig sicherzustellen und den  
Unternehmenswert von PostFinance zu schützen.

## Eine Lösung ist dringend

### Änderung Postorganisationsgesetz

Die vom Bundesrat skizzierte Lösung, PostFinance die **Vergabe von Krediten und Hypotheken zu ermöglichen**, ist richtig und muss möglichst rasch umgesetzt werden.

Die mancherorts geäusserten Befürchtungen, wonach der Markteintritt der PostFinance in den Hypothekarmarkt diesen destabilisieren würde, halten wir für nicht begründet. Der Aufbau des Portfolios wird wegen des funktionierenden Wettbewerbs nur schrittweise erfolgen, und es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass PostFinance den Hypothekarmarkt dominieren könnte.

Weder gesamtwirtschaftlich und schon gar nicht für den Eigner stellt sich die Frage, ob es PostFinance als vollwertige Bank „brauche“. Der Postkonzern und dessen Service public brauchen eine PostFinance als Bank.

Die Reformplattform unterstützt die Möglichkeit, der PostFinance **Vorgaben zu machen**, welche die Klimapolitik des Bundes als Eigner unterstützen. Bei den Vorgaben ist darauf zu achten, dass sie die Hauptziele dieser Reform – die nachhaltige Rentabilität der PostFinance AG sicherzustellen – nicht gefährden.

Als Eigner hat der Bund der PostFinance weitere strategische Vorgaben zu machen:

- Durch den Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr verfügt PostFinance über umfassende Daten über Kundinnen und Kunden, die auch Kundinnen und Kunden von konkurrierenden Finanzinstituten sind. Es ist sicherzustellen, dass PostFinance mit den Kundendaten keinen unfairen Wettbewerb mit anderen Finanzinstituten führt.
- Mit dem Personal ist ein Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen.

### Weitere Massnahmen / Rahmenbedingungen ausserhalb des Postorganisationsgesetzes

#### **Beschaffung der zusätzlich erforderlichen Eigenmittel**

Der PostFinance fehlt Eigenkapital von bis zu 3 Mia. Franken. Wir unterstützen, dass die Deckung des fehlenden Eigenkapitals mittels einer Kapitalisierungszusicherung durch den Bund gemäss Art. 132a Bst. b der Eigenmittelverordnung erfolgt. Diese Versicherungsleistung hat die Post bzw. PostFinance abzugelten.

Wir sind allerdings der Meinung, dass diese Zusicherung nicht nur eine kurzfristige Massnahme sein soll, sondern dass sich PostFinance darauf mittel- bis langfristig abstützen können muss.

Für die Kapitalisierungszusicherung ist die Schaffung einer Rechtsgrundlage im Postorganisationsgesetz vorzusehen, weil dies transparent und im Krisenfall rasch vollziehbar ist. Der Weg über das Budget erscheint demgegenüber als weniger vorteilhaft, weil wenig transparent und mit verschiedenen Verfahrensschritten verbunden.

Eine **Teilprivatisierung** der PostFinance AG würde von der Reformplattform in Kauf genommen und unterstützt, um die Kapitalisierungszusicherung des Bundes mittel- bis

langfristig abzulösen. Es wäre betriebswirtschaftlich falsch, wenn PostFinance gleichzeitig mit dem Aufbau des Kredit- und Hypothekengeschäfts in eine Teilprivatisierung gedrängt würde, um die Kapitalisierungszusicherung des Bundes rasch ablösen zu können. Eine Teilprivatisierung wird auch aus wirtschaftlichen Gründen erst mittelfristig in Betracht kommen, da die potenziellen Investoren und Investorinnen zuerst vom Erfolg des angepassten Geschäftsmodells von PostFinance überzeugt werden müssen, bevor sie ein finanzielles Engagement und damit ein entsprechendes Risiko eingehen werden.

Eine vollständige Privatisierung von PostFinance wird von der Reformplattform entschieden abgelehnt. Ein Herausbrechen von PostFinance aus dem Postkonzern würde mehr Nachteile als Vorteile mit sich bringen und den Grundversorgungsauftrag mit Postdienstleistungen massiv erschweren. Weder der Grundversorgungsauftrag der Post bzw. PostFinance noch die Kontrollmehrheit des Bundes bei der PostFinance stehen zur Disposition.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vorschläge.

Freundliche Grüsse

**Reformplattform. Sozialliberal in der SP Schweiz**



Erich Fehr, Stadtpräsident Biel  
Mitglied der Steuerungsgruppe



Matthias Manz  
Geschäftsführer



## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

### Fragen mit den Antworten der «Reformplattform. Sozialliberal in der SP Schweiz»

22.9.2020. Rückfragen bitte an Matthias Manz, Geschäftsführer der Reformplattform,  
[info@reform-sp.ch](mailto:info@reform-sp.ch)

#### **Frage 1**

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden

Bemerkungen:

*Die Umsetzung dieses Vorhabens ist dringlich, wenn die PostFinance und die Post als Ganzes nicht noch grösseren Schaden durch die rückläufige Ertragskraft von PostFinance nehmen sollen.*

#### **Frage 2**

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden

Bemerkungen:

*Die Reformplattform unterstützt die Möglichkeit, der PostFinance Vorgaben zu machen, welche die Klimapolitik des Bundes als Eigner unterstützen. Bei den Vorgaben ist darauf zu achten, dass sie die Hauptziele dieser Reform – die nachhaltige Rentabilität der PostFinance AG sicherzustellen – nicht gefährden.*

*Als Eigner hat der Bund der PostFinance weitere strategische Vorgaben zu machen:*

- Durch den Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr verfügt PostFinance über umfassende Daten über Kunden, die auch Kunden von Banken sind. Es ist sicherzustellen, dass PostFinance mit den Kundendaten keinen unfairen Wettbewerb mit anderen Banken führt.*
- Mit dem Personal ist ein Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen.*

### **Frage 3a**

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Bedingt einverstanden

Bemerkungen:

*Eine Teilprivatisierung der PostFinance AG würde von der Reformplattform in Kauf genommen und unterstützt, falls eine Bereitstellung der regulatorisch notwendigen Eigenmittel durch den Bund nur als vorübergehende Massnahme möglich wäre. Eine Teilprivatisierung wird aber erst mittel- bis langfristig in Betracht kommen, da die potenziellen Investoren und Investorinnen zuerst vom Erfolg des angepassten Geschäftsmodells von PostFinance überzeugt werden müssen, bevor sie ein finanzielles Engagement und damit ein entsprechendes Risiko eingehen werden.*

### **Frage 3b**

Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

*Die vollständige Privatisierung der PostFinance AG wird von der Reformplattform auch aus einer längerfristigen Optik abgelehnt. Ein Herausbrechen von PostFinance aus dem Postkonzern würde mehr Nachteile als Vorteile mit sich bringen und den Grundversorgungsauftrag mit Postdienstleistungen massiv erschweren. Weder der Grundversorgungsauftrag der Post bzw. PostFinance noch die Kontrollmehrheit des Bundes bei der PostFinance stehen zur Disposition.*

### **Frage 4a**

Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen

Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden

Bemerkungen:

*Wir unterstützen die Deckung des fehlenden Eigenkapitals durch eine Kapitalisierungszusicherung durch den Bund. Diese Versicherungsleistung hat die Post bzw. PostFinance abzugelten, um eine Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden. Wir sind allerdings der Meinung, dass diese Zusicherung nicht nur eine kurzfristige Massnahme sein soll, sondern dass sich PostFinance darauf mittel- bis langfristig abstützen können muss. Es wäre falsch, wenn PostFinance gleichzeitig mit dem Aufbau des Kredit- und Hypothekengeschäfts in eine Teilprivatisierung gedrängt würde, um die Kapitalisierungszusicherung des Bundes rasch ablösen zu können.*

#### **Frage 4b**

Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen:

*Die Schaffung einer Rechtsgrundlage im POG ist vorzuziehen, da sie transparent und im Krisenfall rasch vollziehbar ist. Der Weg über das Budget erscheint demgegenüber als weniger vorteilhaft, weil wenig transparent und mit verschiedenen Verfahrensschritten verbunden.*

#### **Frage 5**

Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Bedingt einverstanden

Bemerkungen:

*Wir erachten die Weiterentwicklung der Grundversorgung im Lichte der Digitalisierung nicht als einen besonderen politischen Akt, sondern als eine unternehmerische Daueraufgabe, der sich die Post zu stellen hat und die vom Bund als Eigentümer laufend zu beurteilen ist. Die*

*Herausforderungen der Digitalisierung haben bereits seit vielen Jahren einen bestimmenden Einfluss auf die Geschäfte der Post und der PostFinance. Darauf müssen laufend Antworten gefunden und die Geschäfte entsprechend angepasst werden.*

Raiffeisen Schweiz Genossenschaft  
Kontaktperson Dr. Hilmar Gernet  
Telefon +41 71 225 81 64  
E-Mail [hilmar.gernet@raiffeisen.ch](mailto:hilmar.gernet@raiffeisen.ch)

## Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes: Stellungnahme von Raiffeisen Schweiz

23. September 2020

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit lassen wir Ihnen die Stellungnahme von Raiffeisen Schweiz zur am 5. Juni 2020 eröffneten Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) zukommen.

Mit der Vorlage zur Teilrevision des POG will der Bundesrat PostFinance die selbständige Vergabe von Krediten und Hypotheken an Dritte ermöglichen. Anstelle einer fundierten Auslegeordnung und einer zwingend vorgängig zu führenden Grundsatzdebatte zur zukünftigen Ausrichtung des Postkonzerns schlägt der Bund als Eigentümer von PostFinance eine wettbewerbsverzerrende und verfassungswidrige Gesetzesänderung vor. Raiffeisen Schweiz spricht sich deshalb klar gegen die vorgesehene Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance ohne gleichzeitige oder vorhergehende Vollprivatisierung derselben aus.

Die nachstehend zusammengefassten Gründe stehen aus Sicht von Raiffeisen Schweiz der geplanten Teilrevision des POG entgegen:

- Die Vollprivatisierung von PostFinance ist als Voraussetzung für deren Einstieg in den Kredit- und Hypothekarmarkt zu sehen, und nicht als nachgelagerter Diskussionsgegenstand. Zur Lösung der ordnungspolitischen Probleme reicht die in der Vorlage als Zukunftsoption eingebrachte Teilprivatisierung von PostFinance nicht aus.
- Der Schweizer Kredit- und Hypothekarmarkt funktioniert effizient und ist äusserst kompetitiv, womit ein Aktivwerden des Bundes weder notwendig noch gerechtfertigt ist. Im Gegenteil provoziert ein Eintritt von PostFinance in den Wettbewerb eine Marktverzerrung und eine Beeinträchtigung der Finanzmarktstabilität. Angesichts der Warnungen von FINMA und SNB vor vermeintlich hohen Risiken im Kredit- und Hypothekarmarkt muss das Vorhaben des Bundesrates, diese Märkte für ein öffentlich-rechtliches Unternehmen zu öffnen, als widersprüchliches Staatshandeln aufgefasst werden.
- Die zukünftige strategische Ausrichtung von PostFinance ist vorgängig zu klären und im Rahmen einer Eigenerstrategie festzulegen. Teil der Debatte müssen zwingend auch der Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr sowie die Quersubventionierung der Post mittels der Gewinnabführung aus Erträgen der PostFinance sein. Für die vorgesehene Gesetzesänderung fehlt diese notwendige Auslegeordnung.
- Die Kapitalisierungszusicherung des Bundes zur Schliessung der sich abzeichnenden Lücke beim Aufbau der regulatorischen Eigenmittel von PostFinance lehnt Raiffeisen Schweiz ab. Damit würde PostFinance mit von Steuermitteln bezogenem Eigenkapital ausgestattet und faktisch mit einer Staatsgarantie versehen.
- Die Bundesverfassung weist dem Bund klare Kompetenzen im Postwesen zu. Nicht darin eingeschlossen sind die Schaffung und der Betrieb einer vollwertigen Bank. Eine im Kredit- und Hypothekergeschäft tätige PostFinance ist somit nicht verfassungskonform.

Aus den oben genannten und nachstehend weiter besprochenen Gründen lehnt Raiffeisen Schweiz die Vorlage zur Teilrevision des POG ab.

## **Die Vollprivatisierung von PostFinance ist Voraussetzung für die Kredit- und Hypothekervergabe**

Raiffeisen Schweiz begrüsst die in der Vorlage zur Disposition gestellte Möglichkeit einer Öffnung des Aktionariats von PostFinance. Allerdings vermissen wir in der Diskussion die notwendige Konsequenz. Die Öffnung des Aktionariats findet keine direkte Aufnahme in die angestrebte Revision des POG. Vielmehr bleibt die Teilprivatisierung von PostFinance in der Vorlage lediglich eine Zukunftsoption. Gänzlich verworfen wird durch den Bundesrat die Option der Vollprivatisierung. Raiffeisen Schweiz sieht die vollständige Privatisierung von PostFinance jedoch als Voraussetzung für die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots und nicht als nachgelagerten Diskussionsgegenstand. Der Bundesrat ist sich, wie in der Vorlage dargelegt, der Risiken und Probleme des gegenwärtigen Eignerhältnisses bewusst, verzichtet aber ungeachtet der verfassungsmässigen Kompetenzen auf eine konkrete Anpassung der Eigentümerstruktur.

Der Bundesrat anerkennt in der Vorlage, dass der Schweizer Bankenmarkt effizient funktioniert und inklusive der Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen lückenlos durch private Unternehmen bedient werden kann. Vor diesem Hintergrund erachten wir es als Widerspruch, dass die Option einer Vollprivatisierung von PostFinance in der Vorlage nur beiläufig Erwähnung findet. Dass der Bundesrat in nicht spezifizierter Zukunft lediglich eine Teilprivatisierung von PostFinance anstrebt, begründet er mit der aus einer Vollprivatisierung resultierenden Lücke in der finanziellen und betrieblichen Verflechtung zwischen PostFinance und dem Postkonzern. Die als Argument angeführten Abhängigkeiten zwischen den Konzerngesellschaften und die Quersubventionierung der Grundversorgung im Bereich der Postdienstleistungen stellen aus Sicht von Raiffeisen jedoch kein zukunftssträchtiges Geschäftsmodell dar. Mit der Möglichkeit zur Kredit- und Hypothekervergabe durch PostFinance erschliesst die Vorlage lediglich eine neue Finanzierungsquelle für die Quersubventionierung innerhalb des Postkonzerns. Zur Lösung der grundsätzlichen Problematik trägt sie indes nicht bei.

Bei einer Kredit- und Hypothekervergabe durch PostFinance als öffentlich-rechtliches Unternehmen besteht das Risiko einer Marktverzerrung. Die daraus resultierende ordnungspolitische Problematik bleibt auch im Falle einer Teilprivatisierung von PostFinance bestehen. Aus diesem Grund ist Raiffeisen Schweiz der Ansicht, dass die Voraussetzungen für eine im Kredit- und Hypothekarmarkt tätige PostFinance erst im Falle der Vollprivatisierung gegeben sind. Indem der Bundesrat das politische Hindernis einer Vollprivatisierung von PostFinance willentlich umgeht und auf einen späteren Zeitpunkt verschiebt, nimmt er nicht zuletzt mit der Kapitalisierungszusicherung eine Marktverzerrung und einen unangemessenen und unnötigen Eingriff in den Wettbewerb in Kauf. Der hierfür angeführte Zweck der Ertragssteigerung bei PostFinance vermag dies nicht zu rechtfertigen.

## **Der staatliche Eingriff in einen funktionierenden Markt ist illegitim**

Aus der aktuellen Situation auf dem Schweizer Kredit- und Hypothekarmarkt ergibt sich aus Sicht von Raiffeisen Schweiz kein Handlungsbedarf. Die Kundinnen und Kunden profitieren gegenwärtig von einem gut funktionierenden Markt, auf dem ein ausgeprägter Wettbewerb zwischen zahlreichen Anbietern sowie eine grosse Angebotsvielfalt herrschen. Es liegt somit kein Marktversagen vor, das ein Aktivwerden des Bundes rechtfertigen würde. Im Gegenteil hat sich der Wettbewerb seit 2012 aufgrund des Markteintritts von zusätzlichen Anbietern verschärft. Die bereits damals diskutierte Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance wurde mit Verweis auf den funktionierenden Markt verworfen. Wieso diese Einschätzung trotz einer zusätzlich kompetitiven Marktsituation mit zusätzlichen Anbietern wie Versicherungen und Pensionskassen nicht mehr gelten soll, erschliesst sich Raiffeisen Schweiz nicht.

Hinzu kommt, dass ein Einstieg von PostFinance in den stabilen Kredit- und Hypothekarmarkt risikobehaftet sein dürfte. Die vom Bundesrat vertretene Ansicht, dass der Eintritt von PostFinance in die vorgenannten Märkte kein Risiko für die Finanzstabilität darstellt und sich nicht wettbewerbsverzerrend auswirkt, ist weder substantiiert noch mit der hierzu erforderlichen Regulierungsfolgeabschätzung hinterlegt. Verzerrungen des Wettbewerbs können aus der Benutzung der Post-Infrastruktur durch PostFinance, aus der Nutzung der im monopolisierten Postwesen gewachsenen Sonderbeziehung zu Kundinnen und Kunden sowie aus der Kapitalisierungszusicherung resultieren. Zudem steht die Ansicht des Bundesrates im Widerspruch zu den Einschätzungen von FINMA und SNB, die laufend vor vermeintlich hohen Risiken im Immobilien- und Hypothekarmarkt warnen. Die vorgesehene Öffnung dieser Märkte für PostFinance als öffentlich-rechtliches Unternehmen wäre somit ein widersprüchliches Staatshandeln.

Auch das vom Bundesrat angeführte öffentliche Interesse legitimiert das Aktivwerden des Bundes auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt und die damit einhergehende Marktverzerrung nicht. Das gesellschaftliche Interesse an der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen anerkennt Raiffeisen Schweiz. Jedoch steht dieses Interesse nicht in unmittelbarem Zusammenhang zur gegenwärtigen Vorlage. Weshalb die Grundversorgung im Bereich des Zahlungsverkehrs zwingend durch PostFinance zu gewährleisten ist und nicht mittels einer öffentlichen Ausschreibung allenfalls an ein privatwirtschaftliches Unternehmen vergeben werden kann, vermag die Vorlage nicht aufzuzeigen. Ebenso wird nicht ersichtlich, weshalb diese heute defizitäre Staatsaufgabe zwingend durch die Vergabe von Krediten-

und Hypotheken quer zu subventionieren ist. Vom Umstand, dass PostFinance aufgrund des Grundversorgungsauftrags zur Entgegennahme von Kundeneinlagen verpflichtet ist, lässt sich nicht zwingend beziehungsweise ausschliesslich auf die Notwendigkeit der Kredit- und Hypothekervergabe durch PostFinance schliessen. Aus Sicht von Raiffeisen Schweiz konstruiert der Bundesrat hier einen vermeintlichen Zusammenhang und leitet daraus vermeintliche Notwendigkeiten ab. Dadurch verstärkt sich der Eindruck einer Vorlage, welche auf die Bedürfnisse von PostFinance zugeschnitten ist, ohne diese strategisch zu hinterfragen beziehungsweise neu zu positionieren. Raiffeisen Schweiz ist deshalb der Ansicht, dass anstelle des ausschliesslichen Fokus auf das Kredit- und Hypothekargeschäft vorgängig eine offene Debatte zu führen ist, die anderweitige Optionen ebenfalls berücksichtigt.

### **Die zukünftige Ausrichtung von PostFinance ist vorgängig zu klären**

Generell fällt auf, dass in der Vorlage eine Klärung der Frage nach der zukünftigen strategischen Ausrichtung von PostFinance ausbleibt. Dies betrifft gleichermaßen die Debatte zur Vollprivatisierung von PostFinance und zur Ausgestaltung und Finanzierung des Grundversorgungsauftrags im Bereich des Zahlungsverkehrs. Die vom Bundesrat im Mai 2018 angekündigte fundierte Auslegeordnung wurde offensichtlich nicht vorgenommen. Aus Sicht von Raiffeisen Schweiz ist es verfehlt und übereilt, eine Teilrevision des POG anzustreben, bevor die übergeordneten Fragen geklärt sind. Raiffeisen Schweiz würde es deshalb begrüessen, wenn der Bundesrat im Rahmen seiner Eignerstrategie eine breit abgestützte Auslegeordnung vornimmt und die zukünftige Ausrichtung von PostFinance beziehungsweise der Post darauf basiert. Im Geschäftsfeld der Finanzdienstleistungen sieht der Bundesrat für die Post als strategisches Ziel eine Stellung als Marktführerin vor. Diese Absicht gilt es zu hinterfragen und der Tatsache anzupassen, dass die Post im Zahlungsverkehr einen Grundversorgungsauftrag hat und damit vorab dort einspringen soll, wo die Leistungen nicht durch private Unternehmen erbracht werden können. Mit der nun angestrebten Teilrevision des POG lässt der Bundesrat diesen notwendigen Schritt aus. Die vorgeschlagene Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots greift der Klärung von Grundsatzfragen vor.

In der Vorlage hält der Bundesrat richtigerweise fest, dass die Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen bereits heute durch private Unternehmen gewährleistet werden kann. Hierzu wird die Möglichkeit einer Vergabe des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr mittels eines Konzessionsmodells in den Raum gestellt. Ebenfalls klingt in der Vorlage an, dass die Ausgestaltung des Grundversorgungsauftrags im Zeitalter der Digitalisierung einer grundsätzlichen politischen Diskussion bedarf. Beide Punkte führt die Vorlage jedoch nicht weiter aus respektive sie finden nicht Eingang in die vorgeschlagene Gesetzesänderung. Aus Sicht von Raiffeisen Schweiz ist diese Grundsatzdiskussion einer Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots aber zwingend voranzustellen.

Schliesslich weisen wir darauf hin, dass die Erbringung eines Grundversorgungsauftrags nicht zwingend kostendeckend zu erfolgen hat. Anstelle der erhofften Ertragssteigerung bei PostFinance durch die Vergabe von Krediten und Hypotheken liesse sich der Grundversorgungsauftrag systemisch korrekt mittels Steuergeldern finanzieren. Damit wäre die Gewährleistung der Grundversorgung erstens nicht von den Erträgen aus dem konjunkturell schwankenden Kredit- und Hypothekemarkt abhängig. Zweitens liesse sich damit die umstrittene Quersubventionierung umgehen. Der Bundesrat bekennt sich zur Aufrechterhaltung der landesweiten Grundversorgung, greift mit der Quersubventionierung aber auf das falsche Mittel zurück. Mit dem Nationalen Finanzausgleich (NFA) und mit den Steuereinnahmen stehen dem Bund Instrumente zur Verfügung, die eine direkte, zielgerichtete und transparente Sicherstellung der Grundversorgung ermöglichen. Diese Option sowie die Möglichkeit von anderweitigen ertragssteigernden Aktivitäten von PostFinance, insbesondere im Bereich der defizitären Dienstleistungen ausserhalb des Grundversorgungsauftrags, diskutiert die Vorlage nicht. Angesichts der vielfältigen Unabwägbarkeiten und ordnungspolitischen Probleme, die aus der isoliert diskutierten Kredit- und Hypothekervergabe folgen, erachtet es Raiffeisen Schweiz als zwingend, eine breiter angelegte und ergebnisoffene Debatte zu führen.

### **Keine Staatsgarantie mittels Kapitalisierungszusicherung**

Die Vorlage schlägt eine Kapitalisierungszusicherung durch den Bund zur Schliessung der sich abzeichnenden Lücke beim Aufbau der regulatorischen Eigenmittel im Rahmen der TBTF-Bestimmungen (Notfallplan) von PostFinance vor. In Aussicht gestellt wird, dass die Kapitalisierungszusicherung entweder mittels eines Verpflichtungskredits oder mittels der Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG ausgestaltet wird. Raiffeisen Schweiz lehnt die Kapitalisierungszusicherung durch den Bund ab.

Mittels der Kapitalisierungszusicherung würde PostFinance mit einer Staatsgarantie versehen. Zwar bekräftigt der Bundesrat, dass die Kapitalisierungszusicherung eine Übergangslösung darstellen und in Umfang sowie Zeitdauer limitiert sein soll. Aus der Vorlage wird jedoch nicht ersichtlich, für welchen tatsächlichen Zeitraum die faktische Staatsgarantie vorgesehen ist und wie der Kredit verzinst und amortisiert werden soll. Der vom Bundesrat vorgegebene späteste Zeitpunkt für das Erlöschen der Kapitalisierungszusicherung ist die Teilprivatisierung von PostFinance. Der Zeitpunkt einer Teilprivatisierung bleibt allerdings mehr als vage. Erstens behandelt die Vorlage eine solche lediglich als Zukunftsoption. Zweitens ist unklar, ob das Teilprivatisierungsmodell überhaupt funktionieren würde

respektive ob sich Aktionäre/Investoren für ein Unternehmen finden lassen, das in den nächsten Jahren ausserstande sein wird, Dividenden auszuschütten.

Erschwerend kommt hinzu, dass die zeitlich limitierte Kapitalisierungszusicherung im Widerspruch zum eigentlichen Zweck der Vorlage steht. Die mit der Kredit- und Hypothekervergabe angestrebte Ertragssteigerung bei PostFinance zwecks Sicherstellung einer fortwährenden Quersubventionierung des postalischen Grundversorgungsauftrags wird durch die gleichzeitige Notwendigkeit des Eigenmittelaufbaus und die Tilgung sowie verzinsliche Abgeltung der zusätzlichen Eigenkapitalisierung geschmälert. Angaben zu diesen finanziell-unternehmerischen Aspekten einer staatlichen Postbank – Amortisation des Bundeskredits (Eigenkapitalaufbau) und dessen Verzinsung – fehlen im Revisionsentwurf. Um beide Aspekte finanziell bedienen zu können, bedürfte PostFinance einer markanten Ertragssteigerung. Eine solche liesse sich nur erzielen, wenn PostFinance bei den Kredit- und Hypothekergeschäften für ein öffentlich-rechtliches Unternehmen unverantwortliche Risiken eingehen und seine Marktposition mit vergleichsweise zu günstigen Angeboten aufbauen würde. Dies wiederum läuft dem geplanten schrittweisen Markteintritt von PostFinance über einen Zeitraum von zehn Jahren zuwider. Gleichzeitig verringern die finanziellen Verpflichtungen in der Quersubventionierung und im Eigenmittelaufbau die Attraktivität des Unternehmens hinsichtlich der in Aussicht gestellten Teilprivatisierung. Aus Sicht von Raiffeisen Schweiz ergibt sich aus dieser Situation ein Konglomerat von Interessenkonflikten, das langfristig weder sinnvoll, noch transparent, noch tragbar ist.

### **Kein Präzedenzfall zur Berücksichtigung der Klimaziele bei der Kredit- und Hypothekervergabe**

Die Teilrevision des POG soll dem Bundesrat ermöglichen, PostFinance mittels der strategischen Steuerung der Post Vorgaben zur Berücksichtigung der Klimaziele bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken zu machen. Als faktischer Eigentümer von PostFinance steht es dem Bund frei, den Klimaschutz im Rahmen der Eignerstrategie als Unternehmensziel festzuhalten. Auch bei Raiffeisen nehmen der Klima- und Umweltschutz einen wichtigen Platz ein und bestimmen die unternehmerische Ausrichtung mit.

Zu vermeiden ist jedoch, dass für PostFinance vorgesehene Vorgaben zu den Klimazielen zum Präjudiz für die gesamte Bankenbranche werden. Sofern der Bundesrat für den Kredit- und Hypothekemarkt Auflagen im Bereich der Klimaförderung erlassen will, ist es aus Sicht von Raiffeisen Schweiz notwendig, hierfür unter transparentem Einbezug der Branche eine fundierte beziehungsweise separate Grundlage zu schaffen. Andernfalls wird ein problematisches Präjudiz geschaffen und die im Erläuterungsbericht angekündigten Standards für klimaverträgliche Kredite und Hypotheken dürften nach Einschätzung von Raiffeisen Schweiz keine Gültigkeit für die anderen Banken haben. Schliesslich hält der Bundesrat in der Vorlage korrekt fest, dass im Bereich von Krediten und Hypotheken im Klimabereich kein Markversagen besteht.

### **Der Betrieb einer Postbank ist nicht verfassungskonform**

Zu den genannten Gründen, die gegen die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance sprechen, tritt die Verfassungswidrigkeit des Vorhabens hinzu. PostFinance die Kredit- und Hypothekervergabe zu ermöglichen, bedeutet faktisch die Errichtung einer vollwertigen Bank, welche durch die zu 100% dem Bund gehörende Post geführt wird. Hierzu fehlt eine Grundlage in der geltenden Bundesverfassung. Dies bestätigt in einem Gutachten aus dem Jahr 2006 das Bundesamt für Justiz (BJ). Das Gutachten kommt zum klaren Schluss, dass für die Schaffung und den Betrieb einer Postbank eine Verfassungsänderung nötig wäre. Mit der gegenwärtigen Vorlage widerspricht der Bundesrat folglich seiner bisherigen Haltung und Praxis sowie seiner Behörde und stützt sich in seiner Neuinterpretation der Verfassung auf ein einzigartiges Rechtsgutachten, dessen Darlegungen und Folgerungen von Wissenschaft und Lehre abgelehnt werden.

Mit Ausnahme der Systemrelevanz sowie der neuen Rechtsform von PostFinance – beide Elemente ändern nichts am Geschäftsmodell – präsentiert sich die Rechtslage unverändert. Darum ist nicht nachvollziehbar, weshalb die vom BJ vertretene und im Rahmen dieser Vorlage neuerlich bestätigte Auffassung keine Gültigkeit mehr haben soll. Zudem ist diese Haltung in den letzten Jahren vom Parlament bei allen Vorstössen zu PostFinance als argumentative Grundlage verwendet und als zweckmässig erachtet worden. Auf jeden Fall ist die Notwendigkeit eines Verfassungsauftrags für PostFinance nie in Frage gestellt worden. Daran ändert auch das im Jahr 2018 von der Eidgenössischen Finanzverwaltung bei Prof. Vincent Martenet in Auftrag gegebene Gutachten nichts. Zwar erachtet dieses Gutachten den Einstieg von PostFinance in den Kredit- und Hypothekemarkt als verfassungskonform. Es steht damit aber im klaren Widerspruch zur herrschenden Lehre und zum Gutachten des BJ. Die im Gutachten aufgebrachte Differenzierung zwischen verfassungsmässigen Bundesaufgaben und wirtschaftlichen Tätigkeiten von öffentlichen Unternehmen ohne Verfassungskompetenz simuliert einen bisher nichtexistenten juristischen Lehrstreit. Fragwürdig erscheint in diesem Zusammenhang auch, dass die Vorlage in Sachen Verfassungsmässigkeit einzig auf das in Auftrag gegebene Gutachten abstellt und die anders lautende Lehrmeinung sowie das Gutachten des BJ aus dem Jahr 2006 ausser Acht lässt. Für den in der Vorlage vorgesehenen Umbau des in der Verfassung geregelten Postwesens reicht eine ausserhalb der wissenschaftlichen Diskussion stehende Einzelmeinung nicht aus.

Raiffeisen Schweiz teilt die Meinung der geltenden Lehre und erachtet die Vergabe von Krediten und Hypotheken durch PostFinance als nicht verfassungsmässig. Weder der Wortlaut noch die entstehungsgeschichtliche, teleologische und systematische Auslegung von Artikel 92 der Bundesverfassung lassen eine Ansicht zu, wonach der Verfassungsgeber das Bankgeschäft jemals unter den Begriff des Postwesens subsumierte. Die dem Bund im betreffenden Artikel zugewiesene Kompetenz im Postwesen ist klar beschränkt und umfasst keinesfalls eine erweiterte Tätigkeit im Bankwesen. Im Gegensatz zum dynamisch ausgelegten Fernmeldewesen ging der Verfassungsgeber beim Postwesen stets von einem eher statischen Unternehmensmodell aus. Auch mit der in Artikel 27 der Bundesverfassung gewährleisteten Wirtschaftsfreiheit ist die vorgeschlagene Gesetzesänderung angesichts des funktionierenden Kredit- und Hypothekarmarktes nicht vereinbar. Will der Bundesrat seine rechtlichen Kompetenzen im Postwesen erweitern, muss er hierzu folgerichtig eine Verfassungsänderung bis hin zur notwendigen Volksabstimmung vorschlagen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und bitten Sie um die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Heinz Huber  
Vorsitzender der Geschäftsleitung



Dr. Hilmar Gernet  
Delegierter für Politik, Genossenschaft  
und Geschichte

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

per E-Mail an: [sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Zürich, 22. September 2020

### **Stellungnahme zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots von PostFinance)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die VAV dankt für die Einladung, im Rahmen der Vernehmlassung zur vorgeschlagenen Teilrevision des Postorganisationsgesetzes Stellung zu nehmen. In unserer Eingabe beschränken wir uns auf grundsätzliche Bemerkungen. Im Übrigen verweisen wir auf die ausführliche Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung, die wir mittragen.

Auslöser der Vorlage ist die Grundsatzfrage, wie die Post ihren Grundversorgungsauftrag inskünftig finanzieren soll. Das Problem ist, dass die Post einen Universaldienst anbieten muss, der immer weniger rentiert. Früher gelang es darüber hinaus, diesen Dienst über die Gewinne der PostFinance spürbar mitzufinanzieren. In Zeiten von Negativzinsen schwindet diese Unterstützung jedoch stetig. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, will der Bundesrat daher der PostFinance den Zugang zum Hypothekar- und Kreditmarkt ermöglichen.

Die VAV lehnt die vorgeschlagene Anpassung des Postorganisationsgesetzes aus ordnungspolitischen Überlegungen klar ab. Die Finanzierung des Grundauftrags der Post darf nicht durch staatliches Eingreifen in einen privaten Markt quersubventioniert werden. Nur unter der Voraussetzung einer vollständig privatisierten PostFinance wäre eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots von PostFinance vertretbar.

Auch aus Gründen der Finanzmarktstabilität ist der Eintritt eines neuen staatlichen Akteurs abzulehnen. So ist auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt kein Marktversagen feststellbar. Gleichzeitig mahnen die SNB und die FINMA immer wieder, dass der Schweizer Hypothekarmarkt schon heute teilweise überhitzt sei und sehr hohe Risiken aufweise. Daher zielen verschiedene staatliche Massnahmen darauf ab, die Hypothekarverschuldung in der Schweiz insgesamt in Grenzen zu halten bzw. zu reduzieren. Der Eintritt von PostFinance würde diesen Anstrengungen diametral

entgegenlaufen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich PostFinance in einem gesättigten Markt nur mit einer sehr aggressiven Preispolitik etablieren könnte.

Der Eintritt von Postfinance in den Hypothekar- und Kreditmarkt würde schliesslich zu einer nicht hinnehmbaren Wettbewerbsverzerrung führen. Der Staat hat sich wettbewerbsneutral zu verhalten. Konkret besteht die Wettbewerbsverzerrung darin, dass sich PostFinance einerseits aufgrund der fehlenden Abgeltung für die implizite Staatsgarantie und andererseits durch die nicht kostendeckende Nutzung der vorhandenen Vertriebskanäle der Post Vorteile verschaffen würde. Dies würde der Postfinance ermöglichen, schweizweit Kredite und Hypotheken mit einer aggressiven Preisgestaltung anzubieten.

Für die Kenntnisnahme und wohlwollende Prüfung unserer Ausführungen möchten wir uns im Voraus bedanken.

Freundliche Grüsse

Dr. Pascal Gentinetta



Geschäftsführer

Simon Binder



Public Policy Director

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord  
Kochergasse 10  
3003 Bern

Per Mail an:

Generalsekretariat UVEK  
[Sekretariat.referente@gs-uvek.admin.ch](mailto:Sekretariat.referente@gs-uvek.admin.ch)

Zürich, 25. September 2020

## **Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, der grösste Branchenverband der Schweiz mit rund 20'000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesgegenden, organisiert in 26 Kantonalsektionen und vier Fachgruppen, nimmt im obengenannten Vernehmlassungsverfahren gerne wie folgt Stellung:

### **I. Allgemeine Würdigung**

GastroSuisse befürwortet die Teilrevision des Postorganisationsgesetzes vollumfänglich, mit welcher es der PostFinance ermöglicht wird, Hypotheken und Kredite an Dritte zu vergeben. In der aktuellen Tiefzinssituation ist die Bank auf diese Möglichkeit angewiesen. Die finanzielle Stabilität der PostFinance als systemrelevante Bank ist von hohem öffentlichem Interesse.

### **II. Aufhebung des Kreditvergabeverbots stärkt den Wettbewerb (Art. 3 POG)**

Hervorheben möchten wir, dass die vorgeschlagene Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbotes den Wettbewerb im Schweizer Kredit- und Hypothekemarkt fördert. Angesichts der gegenwärtigen Rezession und der Liquiditätsschwierigkeiten ist ein stärkerer Wettbewerb auf dem Kreditmarkt aus wirtschaftlicher Sicht wünschenswert. PostFinance hat am Programm zur Vergabe von Covid-19-Überbrückungskrediten teilgenommen und unterstrichen, dass das Unternehmen mehr Dienstleistungen übernehmen kann, als es ihr heute möglich ist. Eine systemrelevante Bank wie die PostFinance soll auch nach der Rezession dazu beitragen können, die Liquidität in der Wirtschaft sicherzustellen. Art. 3 Abs. 1<sup>bis</sup> limitiert die Vergabe von Krediten und Hypotheken durch PostFinance volumemässig. GastroSuisse begrüsst diese Begrenzung, damit das finanzielle Risiko für die öffentliche Hand jederzeit abschätzbar bleibt.

### **III. Die Unterstützung klimafreundlicher Projekte ist zu begrüßen (Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> POG)**

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, festzulegen, dass ein gewisser Anteil der von PostFinance gewährten Hypotheken und Kredite für Projekte auszurichten ist, welche die Treibhausgasemissionen vermindern. GastroSuisse unterstützt dieses Vorhaben. Im Gastgewerbe behindert eine zu restriktive Kreditvergabe die Modernisierung des Gebäudeparks. Mittels Sanierungen und Massnahmen im Energiebereich kann das Gastgewerbe seinen Teil zu einer klimafreundlicheren Wirtschaft beitragen. Indem der Bundesrat von der oben genannten Möglichkeit Gebrauch macht, treibt er den Prozess voran hin zu einem klimafreundlicheren Schweizer Tourismus.

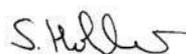
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Haltung von GastroSuisse.

Freundliche Grüsse

**GastroSuisse**



Casimir Platzer  
Präsident



Severin Hohler  
Leiter Wirtschaftspolitik

**GastroSuisse**

Für Hotellerie und Restauration  
Pour l'Hôtellerie et la Restauration  
Per l'Albergheria e la Ristorazione

Wirtschaftspolitik  
Blumenfeldstrasse 20 | 8046 Zürich  
T +41 44 377 52 50  
[wipo@gastrosuisse.ch](mailto:wipo@gastrosuisse.ch) | [www.gastrosuisse.ch](http://www.gastrosuisse.ch)



Associazione  
consumatrici e  
consumatori della  
Svizzera italiana

strada di Pregassona 33  
6963 Pregassona

Telefono  
091 922 97 55

IBAN  
CH41 0900 0000 6900 4470 1

www.acsi.ch  
acsi@acsi.ch

UVEK  
Generalsekretariat  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Per E-Mail: [sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Consulenze:

Infoconsumi  
Casse malati  
Pazienti  
Contabilità domestica

Lugano, den 25. September 2020

**Rückfragen:**

Laura Regazzoni Meli – Geschäftsleiterin  
[l.regazzoni@acsi.ch](mailto:l.regazzoni@acsi.ch)

## Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)



La Borsa  
della Spesa

Telefono  
091 922 97 55

bds@acsi.ch

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiano (ACSI) bedanken wir uns für die Möglichkeit, zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) Stellung nehmen zu dürfen, und beantworten gerne Ihre Fragen zu den zentralen Elementen der Vorlage.

### Frage 1

*Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Bedingt einverstanden

Bemerkungen:

Der ACSI teilt die Einschätzung des Bundesrates, dass eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots vorteilhaft wäre. Die Einnahmen aus diesem Geschäft würden die finanzielle Stabilität der PostFinance und der Post stärken und mithelfen den Grundversorgungsauftrag der Post zugunsten der Konsumentinnen und Konsumenten langfristig sicherzustellen. Zu bemerken ist auch, dass die Kantonalbanken, die ebenfalls der öffentlichen Hand gehören, bereits heute wesentliche Akteure beim Kredit- und Hypothekengeschäft sind. Mit der geplanten Änderung des Postorganisationsgesetzes (POG) bekäme die PostFinance gleich

Alleanza  
delle organizzazioni  
dei consumatori

acsi

frc

KONSUMENTEN  
SCHUTZ

lange Spiesse wie die Kantonalbanken, was den Markt beleben und die Angebotsvielfalt für die Konsumentinnen und Konsumenten erhöhen würde.

## **Frage 2**

*Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Einverstanden

Bemerkungen:

Es wäre unverständlich, wenn eine Unternehmung, die zu 100% dem Bund gehört, dessen Klimaziele missachten dürfte. Der ACSI begrüsst daher diese Massnahme.

## **Frage 3a**

*Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.*

*Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Der ACSI lehnt eine Teilprivatisierung der PostFinance ab. Kurzfristig würde zwar der Verkauf von Unternehmensanteilen die Kapitalbasis der PostFinance stärken, mittel- und langfristig bewirkt eine Teilprivatisierung jedoch genau das Gegenteil: Die neuen Aktionäre sind primär an einer hohen Dividende und steigendem Aktienkurs interessiert. Dies hat zur Folge, dass einerseits die Gefahr besteht, dass der Grundversorgung der Post finanzielle Mittel entzogen werden, andererseits ist zu befürchten, dass die PostFinance auf Druck der privaten Aktionäre bei ihrer Geschäftstätigkeit und Investitionen höhere Risiken eingeht. Im Falle eines drohenden Konkurses müssten dann aber der Bund als Mehrheitsaktionär wohl oder übel mit Steuergeldern einspringen.

Aus diesen Gründen schlägt der ACSI vor, Art. 14 Abs. 2 POG so anzupassen, dass die PostFinance direkt (oder indirekt über die Post) zu 100% in Besitz des Bundes bleibt.

### **Frage 3b**

*Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Der ACSI lehnt sowohl einen vollständigen Verkauf der PostFinance als auch die Variante «Post als Minderheitsaktionär» ab. Die unerwünschten Folgen sind in den Erläuterungen auf Seite 21 gut beschrieben.

### **Frage 4a**

*Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Bedingt einverstanden

Bemerkungen:

Der ACSI befürwortet eine zeitliche limitierte Kapitalisierungszusicherung, falls es tatsächlich zu einer Finanzierungslücke kommen sollte, die glaubhaft nicht mit anderen Mittel geschlossen werden kann.

### **Frage 4b**

*Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?*

Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen:

Der ACSI befürwortet eine explizite Rechtsgrundlage im POG, die durch den Bundesrat –wenn nötig- rasch und unkompliziert angewandt werden könnte. Bei einem Verpflichtungskredit besteht die Gefahr, dass die Kapitalzusicherung zu lange dauert und zum Spielball politischer Interessen wird.

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post – zu Handen der PostFinance AG – finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i.V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

**Frage 5**

*Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

Nicht einverstanden

**Bemerkungen:**

Der ACSI erhält viele Rückmeldungen von Bürgerinnen und Bürgern, die die bestehende Grundversorgung durch die Post schätzen, und eine Ausdünnung ablehnen. Der ACSI ist der Auffassung, dass die Post auch langfristig die Grundversorgung ohne grosse Probleme finanzieren kann. Der wachsende Paketmarkt, Einnahmen aus Geschäften mit der zunehmenden Digitalisierung, das Immobiliengeschäft und die eventuelle Vergabe von Krediten und Hypotheken bieten genügend Ertragspotenzial.

Zu bemerken ist zudem, dass die Post als Bundesbetrieb auch nicht zwingend Gewinne erzielen muss; eine Neuausrichtung der strategischen Ziele, die heute eine «branchenübliche Rendite in allen Geschäftsfeldern» fordern, sollte aus Sicht des Konsumentenschutzes eher ins Auge gefasst werden als eine Überarbeitung des Grundversorgungskatalogs.

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und bitten Sie, unsere Anregungen wohlwollend zu prüfen.



Laura Regazzoni Meli – Geschäftsleiterin

*L. Regazzoni Meli*

Postagenturverband, Dorfstr.11, 9423 Altenrhein  
Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga  
Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Per E-Mail an [sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Altenrhein/Rüthi, 25. September 2020

## **Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Als Verband der Schweizer Postagenturneher und Vertreter hauptsächlich von privaten Unternehmern mit Postagenturen nimmt der Postagenturverband Stellung zum oben genannten Thema und bedankt sich für diese Möglichkeit.

Der Bundesrat hat am 5. Juni 2020 die Vorlage zur Anpassung des Postorganisationsgesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Der Postagenturverband stimmt mit der Post und PostFinance überein und ist auch überzeugt, dass die Möglichkeit Kredite und Hypotheken vergeben zu können, eine unabdingbare Massnahme ist, um das Geschäftsmodell von PostFinance zu stabilisieren und auch die Ertragskraft des Postkonzerns zu festigen. Dies verschafft auch den über 1'000 Postagenturen ein stabiles Fundament und damit kann dieses Geschäftsmodell zugunsten eines landesweiten Service Public erhalten sowie weiterentwickelt werden. Unsere Mitglieder stellen mit ihren Postagenturen das Dienstleistungsangebot als Grundversorgung sicher. In diesem Zusammenhang wäre es möglich, dass die Postagenturen als Vermittler für die PostFinance von Krediten und Hypotheken tätig sein könnten. Die von der vorliegenden Teilrevision anzugehenden Aspekte Kredite/Hypotheken berühren somit auch unsere Mitglieder.

PostFinance hat viele Herausforderungen und ist gefährdet, insbesondere aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus. Der Postagenturverband ist sich bewusst, dass das finanzielle Gleichgewicht von PostFinance die wirtschaftliche Stabilität des ganzen Postkonzerns beeinflusst, ebenso wie die Eigenfinanzierung zur Erbringung von Zahlungsdienstleistungen der Grundversorgung. Sollte PostFinance auf ihren Status als systemrelevante Bank verzichten, würde sie eine ausschliesslich auf Zahlungsverkehr spezialisierte Bank und wäre gezwungen, ihre Kosten systematisch zu optimieren und Stellen zu streichen. Ausserdem hat es sich seit Beginn der Corona-Krise und mit der Aufrechterhaltung der Grundversorgung trotz der Epidemie wiederholt gezeigt, wie wichtig der Service Public ist. Aus unserer Sicht wäre es gerade jetzt unangebracht und riskant, den Service Public zu schwächen.

Damit die Post die Erbringung des Service public, eben auch mit den unzähligen Postagenturen in unserm Land, und die notwendigen Investitionen weiterhin aus eigener Kraft finanzieren und entsprechend ohne staatliche Subventionen auskommen kann, will sie im Rahmen der Strategie «Post von morgen» eine nachhaltige Wachstumsstrategie umsetzen. Dazu zählt auch, dass das Kredit- und Hypothekerverbot für PostFinance fällt. Der Postagenturverband spricht sich für die Aufhebung des Kredit- und Hypothekerverbotes für PostFinance aus. Damit werden gleiche lange Spiesse auf dem Finanzmarkt geschaffen.

Generell nimmt der Postagenturverband im Zusammenhang mit der Teilrevision des Postorganisationsgesetzes folgende Positionen ein:

- Es soll ein hochwertiger Service Public im Dienst der gesamten Schweizer Bevölkerung (auch für Menschen, die keine digitalen Medien nutzen) aufrechterhalten werden.
- PostFinance soll eine systemrelevante Bank bleiben.
- Das Kredit- und Hypothekervergabeverbot für PostFinance soll aufgehoben werden.
- Der Bund soll PostFinance eine unbegrenzte Kapitalisierungszusicherung gewähren
- PostFinance soll weiterhin sichere Arbeitsplätze und faire Arbeitsbedingungen gewährleisten.
- Die Bankgebühren für PostFinance Kunden sollen nicht erhöht werden.

Im Rahmen dieses Vernehmlassungsverfahrens nimmt der Postagenturverband Stellung und beantwortet die Fragen gemäss Fragebogen nachstehend:

#### Frage 1

*Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Der Postagenturverband ist damit einverstanden.

Die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots sollte zur Stabilisierung der finanziellen Lage von PostFinance und des gesamten Postkonzerns beitragen, was der Postagenturverband begrüsst. Wir fordern, dass dank dieser Massnahme das Modell Postagentur gesichert wird. Ausserdem ist der Erhalt der Grundversorgung als Rückgrat der Schweiz mehr als notwendig. Der von PostFinance geleistete Zahlungsverkehr laut Grundversorgungsauftrag hat sich bewährt. Wir möchten nicht, dass der Zahlungsverkehr von den postalischen Leistungen getrennt wird, insbesondere aufgrund der bestehenden Verflechtung zwischen PostFinance und PostNetz (die Postagenturen und Poststellen müssen aufrechterhalten werden). Wir befürworten die Entwicklung von PostFinance (neue Dienstleistungen). PostFinance braucht eine innovative Strategie.

#### Frage 2

*Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Der Postagenturverband ist damit einverstanden.

### Frage 3a

*Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG).*

*Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Der Postagenturverband nimmt dazu nicht Stellung, weil die Frage nicht Gegenstand dieser Vorlage ist und nicht in unser Tätigkeitsgebiet fällt.

### Frage 3b

*Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

Der Postagenturverband nimmt dazu nicht Stellung, weil die Frage nicht Gegenstand dieser Vorlage ist und nicht in unser Tätigkeitsgebiet fällt.

### Frage 4a

*Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Der Postagenturverband ist damit einverstanden.

Diese Lösung soll einmalig und in ihrem Umfang nicht begrenzt sein. Ohne Garantie müsste die Bilanz von Postfinanz gekürzt werden und PostFinance wäre gezwungen, von ihren Bankkunden höhere Gebühren zu verlangen.

### Frage 4b

*Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?*

Der Postagenturverband nimmt dazu nicht Stellung

Verband der Schweizerischen Postagenturneher

Association Suisse Agences postales

Associazione Svizzera Agenzie postali



#### Frage 5

*Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

Der Postagenturverband ist bedingt damit einverstanden.

Der Postkonzern braucht eine langfristige Strategie. Das Thema der fortschreitenden Digitalisierung ist jedoch nicht neu. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung sollte eine eingehende Prüfung der Grundversorgungsentwicklung vorgenommen werden, um konstruktive Lösungen zum Erhalt des Service Public und der Arbeitsplätze zu finden und nicht um denselben Service Public abzubauen.

Wir bedanken für die Kenntnisnahme und das Interesse, das Sie unseren Bemerkungen und Vorschlägen entgegenbringen.

Bei Fragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

#### **Postagenturverband**

Thomas Ammann, Rüthi  
Präsident

Felix Bischofberger, Altenrhein  
Geschäftsführer

Elektronisch an  
[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Bern, 15. September 2020

## **Stellungnahme zur Vernehmlassung der Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) soll es der PostFinance künftig ermöglicht werden, selbständig Hypotheken und Kredite an Dritte zu vergeben. Dadurch sollen die Ertragskraft von PostFinance gestärkt und die Grundversorgungsdienste der Post langfristig gesichert werden. Zudem soll damit die Voraussetzung für eine Teilprivatisierung von PostFinance geschaffen werden. **Der VCS Verkehrs-Club der Schweiz steht der künftigen Ausgestaltung und Finanzierung des Grundversorgungsauftrages der Post grundsätzlich neutral gegenüber, solange die gesetzlichen Anforderungen beachtet und die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden. Er äussert sich entsprechend nicht näher zu diesem Aspekt der Vorlage.**

Aus Umweltsicht hingegen relevant ist die in der Teilrevision des POG vorgesehene Möglichkeit, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post der PostFinance **künftig Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen.** Der Bundesrat begründet diese Neuerung damit, dass der Bundesrat als Eigentümer der bundesnahen Unternehmen kein reines Rendite- bzw. Shareholder Value-Ziel verfolgt. Vielmehr komme diesen Unternehmen eine gewisse Vorbildfunktion in Bezug auf die Übernahme von gesellschaftlicher Verantwortung zu.

Der VCS begrüsst die Haltung des Bundesrates, dass die Post (inkl. PostFinance) als bundesnahes Unternehmen im Bereich des Klimaschutzes eine Vorbildfunktion einnehmen und einen Beitrag zu den klimapolitischen Zielen der Schweiz leisten soll. Dies umso mehr, als dass die PostFinance im letzten WWF Retailbanking-Rating (2016/2017) in Bezug auf ihre Nachhaltigkeitswirkungen einen der hintersten Plätze belegt hat<sup>1</sup>. Entsprechend unterstützt der VCS grundsätzlich die Absicht, dem Bundesrat via Art. 7 Abs. 1bis POG die Kompetenz einzuräumen, auf der Ebene der strategischen Eigenerziele der Post vorzusehen, dass ein bestimmter Anteil der von der PostFinance vergebenen Hypotheken und Kredite für klimaverträgliche Projekte auszurichten ist. Wie aus dem erläuternden Bericht hervorgeht, soll diese Vorgabe in einem bestimmten Verhältnis zum gesamten Vergabevolumen von PostFinance unter

---

<sup>1</sup> [https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2017-09/2017-08-Zusammenfassung\\_WWF\\_Retailbanking\\_Rating\\_DE.pdf](https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2017-09/2017-08-Zusammenfassung_WWF_Retailbanking_Rating_DE.pdf)

Berücksichtigung der betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten der Post, des Stands der Erreichung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der Schweiz sowie der technologischen Entwicklungen festgelegt werden. Grundsätzlich sollte aus Sicht des VCS zudem eine Ausdehnung auf die Biodiversität stattfinden, indem die Vergabe auch an den Biodiversitätszielen orientiert wird.

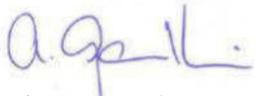
**Aus Sicht des VCS geht die vorgeschlagene Neureglung aus klimapolitischer Perspektive jedoch noch zu wenig weit. Er schlägt daher folgende Anpassungen vor:**

1. Anstelle einer Kann-Formulierung ist in Art. 7 Abs. 1bis POG verbindlich festzulegen, dass der Bundesrat über seine Eignerstrategie der Post verbindliche Zielvorgaben im Bereich der Vergabe klimafreundlicher Kredite und Hypotheken macht. Eine Kann-Formulierung wird der umwelt- bzw. klimapolitischen Verantwortung der Post bzw. von PostFinance nicht gerecht und bietet auch nicht die für eine langfristig angelegte Klimapolitik erforderliche Planungssicherheit.
2. Im POG ist ein Mindestanteil von 80% für das von PostFinance künftig zu vergebende klimaverträgliche Kredit- bzw. Hypothekarvolumen zu fixieren. Nur ein ausreichend ambitionierter Schwellenwert garantiert die nötige Hebelwirkung zur Unterstützung der klimapolitischen Ziele des Bundes. Der Mindestanteil von 80% ist anschliessend innerhalb von 10 Jahren bis auf 100% zu erhöhen.
3. Welche Projekte als klimaverträglich gelten und damit von PostFinance mit einem Finanzierungskredit bzw. einer Hypothek bedient werden können, ist auf Verordnungsstufe zu präzisieren. Der VCS schlägt dabei folgende nicht abschliessende Liste von klimafreundlichen Finanzierungen vor:
  - a. Klimaverträgliche Gebäudesanierungen, insb. Umstieg auf klimafreundliche Heizungsmodelle
  - b. Energieeffiziente Neubauten
  - c. Finanzierungen von erneuerbaren Energien
  - d. Finanzierungen von umweltfreundliche Mobilitätsformen, inkl. Förderung des öffentlichen Verkehrs
  - e. Kreditvergabe an klimafreundliche Landwirtschaftsunternehmen/-projekte
  - f. Innovative KMU und Start-up-Unternehmen im Bereich cleantech
4. Gleichzeitig mit einer Positivliste ist auf Verordnungsstufe festzulegen, welche Art von Finanzierungen von PostFinance nicht mit einem Kredit oder einer Hypothek belegt werden dürfen (Ausschlusskriterien). Dazu gehören namentlich:
  - a. Förderung von fossilen Energien
  - b. Finanzierungen für den Betrieb/Unterhalt/Rückbau von Kernkraftwerken
  - c. Nicht nachhaltige Waldwirtschaft

- d. Finanzierungen von Kleinwasserkraftwerken
- e. Finanzierung von CO<sub>2</sub>-intensiven Unternehmen, die keine wissenschaftsbasierte Paris-kompatible Klimaziele haben (z.B. SBTi)
- f. Finanzierung von fossil betriebenen Fahrzeugen, Flugzeugen und Schiffen
- g. Infrastruktur für den Transport und Vertrieb von fossilen Energieträgern (Gaspipelines, Tankstellen, Tanklager, etc.)

Freundliche Grüsse

VCS Verkehrs-Club der Schweiz



Anders Gautschi

Geschäftsführer

VSRB, Mattenstrasse 8, 3073 Gümligen

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation  
Frau Bundespräsidentin  
Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

Gümligen, 22. September 2020 / DSJ

**Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG): Stellungnahme des Verbands Schweizer Regionalbanken (VSRB)**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) lassen wir Ihnen folgende Stellungnahme des Verbands Schweizer Regionalbanken (VSRB) zukommen.

**Grundsätzliche Überlegungen**

Die anvisierte Aufhebung des Hypothekar- und Kreditverbots von PostFinance steht im Zusammenhang mit steigenden Kosten seitens des Poststellennetzes einerseits und der schwindenden Marge im Zinsdifferenzgeschäft andererseits.

Aus ordnungspolitischer Sicht stellt die vorgeschlagene Teilrevision nur eine von vielen Lösungsansätzen dar. Aus den unten angeführten Gründen ist dieser Ansatz unserer Meinung nach ungeeignet. Andere Wege, die wir andeuten, wären wirksamer um das zugrundeliegende Problem anzugehen. Wollte man auf dem Pfad der Teilrevision beharren, müsste ein deutlicher Abbau der staatlichen Beteiligung von zurzeit 100%, mit Verzicht auf eine «goldene Aktie», vorgesehen werden, damit wir die Reform unterstützen könnten.

Unabhängig von der Frage nach der ordnungspolitischen Stossrichtung ist die Tatsache, dass die gegenwärtige Zinslage alle Akteure der Finanzbranche gleichzeitig trifft, so dass eine singuläre Massnahme – unabhängig von den bereits bestehenden Längen der Spiesse – das Problem nicht ursächlich angeht, sondern ad hoc übertüncht. Nachhaltiger wäre eine Diskussion über die Geldpolitik.

Schliesslich wären auf Seite des Poststellennetzes Optionen in Betracht zu ziehen, die Synergien in der dazu notwendigen Infrastruktur stärker zu nutzen. Für sämtliche Leistungen der Post liessen sich Verbundlösungen mit anderen Dienstleistern umsetzen. Dies würde für Kundinnen und Kunden den Angebotsumfang erweitern und die Dichte der Versorgung erhöhen.

### **Fragwürdige Methode bei der Klärung der Verfassungsmässigkeit**

Das anlässlich der Eröffnung der Vernehmlassung publizierte Rechtsgutachten bezweckt den Versuch, die Verfassungsmässigkeit der Aufhebung des Kreditverbots zu ermitteln. Es liegt in der Natur der Sache, dass Rechtsauslegung kein mechanischer Vorgang ist, so dass spekulative Reflexionen unausweichlich sind. Um dennoch Rechtssicherheit zu gewährleisten werden Vorschläge für neue Auslegungen innerhalb von Fachkreisen diskutiert und einem argumentatorischen Stresstest unterworfen. Ein solcher dialektischer Prozess ermöglicht es, die Rechtsanwendung neueren Entwicklungen gegenüber kontrolliert anzupassen. Während das Gutachten von Prof. Vincent Martenet einen solchen spekulativen Versuch initiiert, hat ein Diskurs noch nicht stattgefunden. Aus diesem Grund orientieren wir uns am Gutachten zur Verfassungsmässigkeit einer Postbank vom 22. November 2006 des Bundesamts für Justiz. Vor diesem Hintergrund fänden wir es fahrlässig, das neue Gutachten als relevante Grundlage für eine Diskussion über die Verfassungsmässigkeit der Aufhebung des Kreditverbots heranzuziehen.

### **Fehlender wirtschaftspolitischer Interventionsbedarf**

Wirtschaftspolitische Interventionen in Form einer staatlichen Leistungserbringung sind im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik aus Prinzip nur bei allfälligen Mängeln des Angebots gerechtfertigt. Dies ist im Markt für Hypothekarkredite aus offensichtlichen Gründen nicht der Fall: Weder die Struktur des Hypothekarmarktes, noch das Verhalten der Banken und anderer Anbieter noch das Ergebnis weisen Anhaltspunkte auf, die auf Bundesebene eine Korrektur mittels staatlicher Leistungserbringung rechtfertigen. Wir sind darum der Meinung, dass die PostFinance ihre Strategie ausdrücklich auf allfällige Mangelerscheinungen fokussieren sollte.

### **Grundversorgungsauftrag für Zahlungsverkehr finanziell lösbar**

Seitens PostFinance wird der Grundversorgungsauftrag für Zahlungsverkehr als belastender Kostenblock bezeichnet. Dies liesse sich aus ordnungspolitischer Sicht auf zwei Arten abbauen. Zum einen wäre der effektive Bedarf für eine staatlich verordnete Erbringung des Zahlungsverkehrs zu ermitteln. Bekanntlich stehen heute als Folge innovativer Entwicklungen viele Instrumente zur Verfügung, um eine Grundversorgung bereits faktisch sicherzustellen. Sollte zum anderen eine Lücke diesbezüglich verbleiben, liesse sich der Auftrag für die Vervollständigung der Versorgung mittels Leistungsauftrag erfüllen. Eine Ausschreibung eines solchen Auftrags könnten über die PostFinance auch andere Akteure interessieren, wie die Swisscom, die SBB oder grosse Detailhändler. Wir sind darum überzeugt, dass der erwähnte Grundversorgungsauftrag weder ein hinreichender noch ein notwendiger Grund für die Aufhebung des Kreditverbots darstellt.

### **PostFinance als Investor mit unausgeschöpftem Anlagepotenzial**

Die Bemühungen der PostFinance, neue Wege für die Anlage ihrer Geldmittel zu finden, ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht lobenswert, auch wenn seit der Gründung der PostFinance bereits früher die Möglichkeit dazu bestand. Die Anlage in Form von Hypotheken stellt dabei nur eine von vielen Optionen dar. Die Bankenbranche kennt jedoch ein viel grösseres Universum an Anlagen, das auch der PostFinance zur Verfügung stünde. Insbesondere da dieses keinen formellen Schranken unterworfen ist, wie das die Pensionskassen mit der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) kennen. Wir regen darum an, die objektiv vorhandenen Potenziale des Anlageuniversums systematisch auszuloten und auszuschöpfen.

### **Fragwürdiger Einbezug der Steuerzahler für ein Geschäft mit Risiken**

In der Diskussion über gleich lange Spiesse auf Seite des unternehmerischen Spielraums wird oft der Status des Eigentums ausgelassen. Dies ist aus ordnungspolitischer Sicht willkürlich und nicht nachvollziehbar. Ein staatlicher Mehrheitsbesitz birgt die erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass die Risiken der Geschäftsführung anders wahrgenommen und das Institut für (wirtschafts)politische Zielsetzungen instrumentalisiert wird. Anhaltspunkt für das Erstgenannte bietet die Situation von Instituten, die von einer impliziten Staatsgarantie ausgehen können. Die Steuerpflichtigen in solche

«ausserbilanzlichen» Risiken einzubeziehen, finden wir aus staatspolitischer Sicht sehr bedenklich. Für das zweitgenannte dient die im Entwurf für das POG vorhandene Bestimmung als Beispiel, wonach die PostFinance in der Kreditvergabe an Ziele bezüglich Treibhausemissionen gebunden werden kann. Unsere Einschätzung ist, dass im politischen Prozess mit der Zeit weitere Ziele definiert werden können, wie z.B. die Bevorzugung gewisser Bevölkerungssegmente oder geografischer Gebiete, die regional massive Verzerrung des Markts zur Folge haben.

### **Unglaublicher Business Case zur Unzeit**

Der Einstieg in das Geschäft der Kreditvergabe, insbesondere Hypotheken, setzt für die Beurteilung der Anträge fachliche Kompetenz und regionale Marktkenntnisse voraus. Erfahrung in der Verwaltung von Kundenkonten und in der Bereitstellung des Zahlungsverkehrs, zwei aktuelle unbestrittene Kernkompetenzen der PostFinance, sind für eine breit angelegte Kreditbewirtschaftung nicht hinreichend. Entsprechende Kompetenzen müssten durch interne Schulungen erst aufgebaut oder eingekauft werden: das erste ist ein langer Prozess, das zweite schafft noch keine unmittelbaren Marktvorteile. Sofern nicht ein Netzwerk an regionalen Teams mit örtlichen Marktkenntnissen aufgebaut werden kann, müssen die Kreditentscheide durch ein zentrales und grobmaschiges Beurteilungsmuster gefällt werden. Sollen unter diesen Voraussetzungen Marktanteile gewonnen werden, die die Anlagestrategie der PostFinance nachhaltig diversifizieren, werden Konditionen angeboten müssen, die den Hypothekemarkt anheizen werden. Dieses Szenario wird auch von der Tatsache unterstützt, dass die PostFinance in Zusammenarbeit mit Banken bereits seit vielen Jahren Hypotheken vermittelt, ohne dass sie einen markanten Marktanteil gewinnen konnte. Die Folgen für den Hypothekemarkt wären im deutlichen Widerspruch zu den Massnahmen der SNB und der FINMA, die gerade darauf abzielen, den Markt zu dämpfen. Aus dieser Perspektive ist der bundesrätliche Vorstoss zugunsten der PostFinance aus unserer Sicht überraschend inkohärent.

Fazit: Aus den genannten Gründen ist der VSRB der Meinung, dass die Revision ein untaugliches Mittel für die zugrundeliegenden Probleme darstellt und darum abzulehnen ist. Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse  
Verband Schweizer Regionalbanken



Dr. Jürg Gutzwiller  
Präsident



Dr. Jürg de Spindler  
Geschäftsführer

## **PROJET**

**Par e-mail**

[\(sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch\)](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Madame Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale  
Département fédéral de  
l'environnement, des transports, de  
l'énergie et de la communication  
DETEC  
3003 Berne

Genève, le 25 septembre 2020

### **Consultation sur la révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous remercions votre Département d'avoir invité l'Association de Banques Privées Suisses (ABPS) à participer à la consultation ouverte le 5 juin 2020 à propos de la révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP). Nous vous prions de trouver ci-après nos remarques sur les points les plus importants pour les banques privées. Nous nous rallions pour le surplus à la prise de position de l'Association Suisse des Banquiers (ASB).

**Les banques privées rejettent le projet de révision partielle de la LOP, qui permettrait à PostFinance d'octroyer des crédits et des hypothèques, pour les raisons suivantes :**

- 1) Le financement du service universel exigé de la Poste ne doit pas avoir lieu en faisant intervenir une entreprise étatique sur un marché privé.**
- 2) L'entrée d'une entreprise étatique sur un marché limité qui consiste principalement en des acteurs privés constitue une distorsion de concurrence.**
- 3) Le financement du groupe postal par le biais des crédits et hypothèques de PostFinance représente un subventionnement croisé qui ne se justifie pas.**
- 4) Plusieurs interventions de l'Etat visent à réduire l'endettement en Suisse. L'idée d'un nouvel acteur dans le marché du crédit va à l'encontre de cet objectif.**
- 5) Dans le cadre de l'accord-cadre entre la Suisse et l'UE, les aides d'Etat représentent une pierre d'achoppement. Un nouvel acteur étatique dans le marché des crédits et des hypothèques serait un mauvais signal vis-à-vis de l'UE.**

**6) Ce n'est pas à l'Etat de définir quels projets méritent un crédit ou pas ; la politique climatique doit passer par les normes de construction et de rénovation.**

### **1) Appréciation générale**

La LOP interdit dans sa version actuelle à PostFinance d'octroyer des crédits ou des hypothèques. Afin de renforcer ses rendements, il est prévu de lui donner un accès limité et par étapes à ce marché. Pour satisfaire aux exigences élevées de la FINMA en matière de capitalisation, il est prévu de privatiser partiellement PostFinance. Dans l'intervalle, la Confédération pourrait lui accorder une garantie transitoire.

A notre avis, la question de fond est de savoir comment financer le service universel qui est exigé de la Poste. La réponse à cette question doit se trouver d'après les banques privées dans une autre méthode de financement que celle proposée ; dans tous les cas au sein de la Confédération, par exemple en accordant davantage de flexibilité dans l'accomplissement du service postal universel, mais pas en faisant intervenir une entreprise étatique sur des marchés privés. Il n'est pas nécessaire d'octroyer des crédits pour assurer le trafic des paiements. En revanche, les banques privées ne s'opposeraient pas à une privatisation complète de PostFinance.

De plus, sans nécessité économique, la proposition entraînerait une expansion de l'État et une allocation inefficace de l'argent des contribuables. En outre, il est très douteux que des capitaux privés puissent être trouvés pour ce modèle d'affaires, ce qui rend une privatisation partielle irréaliste.

Outre ces réflexions générales, il y a au demeurant un certain nombre d'inconvénients et d'incohérences dans le projet, raison pour laquelle les banques privées ne soutiennent pas la révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste.

### **Arguments spécifiques**

#### 2) Distorsion de concurrence

L'entrée de PostFinance, qui resterait détenue (majoritairement) par l'Etat, sur le marché des crédits provoquerait une distorsion de concurrence, et ceci sous deux angles.

D'une part, si l'on prend par exemple le cas de la Suisse romande, les grands acteurs du marché immobilier sont deux banques cantonales (la BCGe et la BCV), qui n'ont toutes deux plus de garantie de l'Etat. Si un concurrent étatique entrait sur ce marché, par ailleurs limité, il aurait un avantage concurrentiel sur ses compétiteurs, qui ne se justifie pas.

D'autre part, la distorsion de concurrence se manifeste dans le fait que PostFinance utiliserait inévitablement l'infrastructure de la Poste pour offrir des crédits et des hypothèques dans toute la Suisse. En effet, la filiale de la Poste n'est directement présente que dans les grands centres urbains. Plutôt que de procéder à une expansion coûteuse de son propre réseau de filiales, elle offrirait ses produits avec l'aide du réseau existant de la Poste. PostFinance bénéficierait ainsi d'un réseau de distribution dense et établi à l'échelle nationale, qui était à l'origine réservé aux services postaux de base, pas aux services financiers.

Enfin, d'un point de vue opérationnel, PostFinance devrait acquérir des compétences dans le domaine du crédit, ce qui prend du temps et coûte cher. Concrètement, cela signifie qu'elle devrait débaucher des employés d'autres banques. Et pour se positionner dans un marché saturé, une politique de prix agressive sera indispensable pour PostFinance. Une telle politique est incompatible avec un accès limité au marché.

### 3) Subventionnement croisé

La solution proposée est une forme de subventionnement croisé au sein du groupe postal, qu'il convient d'éviter. L'Etat ne doit pas intervenir dans le secteur privé sans nécessité. Si c'est néanmoins ce que veut le législateur, cela doit être fait de manière neutre sur le plan de la concurrence et sans subventions croisées. De façon générale, tout financement croisé provenant de zones monopolistiques doit être évité.

Le concept se concentre visiblement sur le renforcement de la rentabilité du groupe postal, et non sur celle de PostFinance elle-même. Cette approche est erronée et, surtout dans la perspective d'une privatisation partielle de PostFinance, très problématique pour les investisseurs potentiels. Il s'agit d'un subventionnement économique croisé à plusieurs égards. Il vaudrait mieux que l'on accorde à la Poste

davantage de flexibilité dans la fourniture des services postaux universaux, dont les prix doivent être adaptés.

#### 4) Endettement en Suisse

Le projet est en contradiction avec les interventions de l'Etat qui visent à réduire l'endettement hypothécaire des citoyens suisses. C'est le cas par exemple du projet d'abolition de la valeur locative. Les interventions de la FINMA visent quant à elles à renforcer les critères d'octroi d'un crédit hypothécaire. Et la BNS répète sans cesse que le marché hypothécaire suisse est déjà exposé à des risques très élevés, comme encore récemment dans son Rapport sur la stabilité financière 2020. On peine donc à voir l'intérêt de renforcer encore l'offre hypothécaire en Suisse, et d'en tirer le coût vers le bas.

Par ailleurs, en cas de crash immobilier, c'est le contribuable qui devrait éponger les pertes de PostFinance. Il faut se demander si ce déploiement vers le crédit ne fait pas peser un risque trop grand sur les épaules du contribuable.

#### 5) Relations avec l'UE

Dans les discussions entre la Suisse et l'UE quant à l'accord-cadre, les aides d'Etat représentent une des pierres d'achoppement majeures ; même si la garantie de certaines banques cantonales ne semble pas être un problème, parce qu'elle est rémunérée aux conditions du marché, ce serait un mauvais signe envers l'UE si la Suisse ouvrait un marché important à une entreprise étatique.

#### 6) Hypothèques durables

Le projet fait un lien douteux entre les besoins économiques de PostFinance et les objectifs de la politique climatique. L'idée que l'Etat puisse définir une politique d'octroi de crédits respectueuse du climat pour PostFinance fait craindre que ces obligations s'étendent ensuite à tout le secteur. Ce n'est pas à l'Etat de définir quels projets méritent un crédit ou pas. Tout au plus pourrait-il assouplir les critères relatifs au financement de projets immobiliers durables, pour favoriser ces derniers.

Il semble que cette disposition ait été choisie uniquement pour des considérations tactiques et politiques. Nous craignons que la mise en œuvre d'une telle disposition crée un précédent dans le secteur bancaire, ce qu'il convient d'éviter.

## **Conclusion**

Au vu de ce qui précède, les banques privées s'opposent au projet de révision et à la levée de l'interdiction pour PostFinance d'octroyer des hypothèques et des crédits.

\* \* \*

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre très haute considération.

ASSOCIATION DE  
BANQUES PRIVEES SUISSES

Jan Langlo  
Directeur

Jan Bumann  
Directeur adjoint



Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK  
Generalsekretariat GS-UVEK

**PUSCH**  
**Praktischer Umweltschutz**  
Hottingerstrasse 4  
Postfach  
8024 Zürich

Telefon +41 44 267 44 11  
www.pusch.ch

Zürich, 24. Juli 2020

## **Antworten der Stiftung Pusch zur Vernehmlassung: «Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)»**

### **Frage 1**

Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

#### *Bemerkungen:*

Pusch steht der künftigen Ausgestaltung und Finanzierung des Grundversorgungsauftrages der Post grundsätzlich neutral gegenüber, solange die gesetzlichen Anforderungen beachtet und die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden. Er äussert sich entsprechend nicht näher zu diesem Aspekt der Vorlage.

### **Frage 2**

Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

#### *Bemerkungen:*

Pusch begrüsst die Haltung des Bundesrates, dass die Post (inkl. PostFinance) als bundesnahes Unternehmen **im Bereich des Klimaschutzes eine Vorbildfunktion einnehmen und einen Beitrag zu den klimapolitischen Zielen der Schweiz leisten soll**. Dies umso mehr, als dass die PostFinance im letzten WWF Retailbanking-Rating (2016/2017) in Bezug auf ihre Nachhaltigkeitswirkungen einen der hintersten Plätze belegt hat<sup>1</sup>. Entsprechend unterstützt Pusch grundsätzlich die Absicht, dem Bundesrat via Art. 7 Abs. 1bis POG die Kompetenz einzuräumen, auf der Ebene der strategischen Eignerziele der Post vorzusehen, dass ein bestimmter Anteil der von der PostFinance vergebenen Hypotheken und Kredite für klimaverträgliche Projekte auszurichten ist. Wie aus dem erläuternden Bericht hervorgeht, soll diese Vorgabe in einem bestimmten Verhältnis zum gesamten Vergabevolumen von PostFinance unter Berücksichtigung der betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten der Post, des Stands der Erreichung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der Schweiz sowie der technologischen Entwicklungen festgelegt werden.

---

<sup>1</sup> [https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2017-09/2017-08-Zusammenfassung\\_WWF\\_Retailbanking\\_Rating\\_DE.pdf](https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2017-09/2017-08-Zusammenfassung_WWF_Retailbanking_Rating_DE.pdf)



Grundsätzlich sollte aus Sicht von Pusch **zudem eine Ausdehnung auf die Biodiversität stattfinden, indem die Vergabe auch an den Biodiversitätszielen orientiert wird.**

Aus Sicht von Pusch geht die vorgeschlagene Neureglung aus klimapolitischer Perspektive jedoch noch zu wenig weit. Pusch schlägt daher folgende Anpassungen vor:

1. Anstelle einer Kann-Formulierung ist in Art. 7 Abs. 1bis POG verbindlich festzulegen, dass der Bundesrat über seine Eignerstrategie der Post verbindliche Zielvorgaben im Bereich der Vergabe klimafreundlicher Kredite und Hypotheken macht. Eine Kann-Formulierung wird der umwelt- bzw. klimapolitischen Verantwortung der Post bzw. von PostFinance nicht gerecht und bietet auch nicht die für eine langfristig angelegte Klimapolitik erforderliche Planungssicherheit.
2. Im POG ist ein Mindestanteil von 80% für das von PostFinance künftig zu vergebende klimaverträgliche Kredit- bzw. Hypothekervolumen zu fixieren. Nur ein ausreichend ambitionierter Schwellenwert garantiert die nötige Hebelwirkung zur Unterstützung der klimapolitischen Ziele des Bundes. Der Mindestanteil von 80% ist anschliessend innerhalb von 10 Jahren bis auf 100% zu erhöhen.
3. Welche Projekte als klimaverträglich gelten und damit von PostFinance mit einem Finanzierungskredit bzw. einer Hypothek bedient werden können, ist auf Verordnungsstufe zu präzisieren. Pusch schlägt dabei folgende nicht abschliessende Liste von klimafreundlichen Finanzierungen vor:
  - a. Klimaverträgliche Gebäudesanierungen, insb. Umstieg auf klimafreundliche Heizungsmodelle
  - b. Energieeffiziente Neubauten
  - c. Finanzierungen von erneuerbaren Energien
  - d. Finanzierungen von umweltfreundliche Mobilitätsformen, inkl. Förderung des öffentlichen Verkehrs
  - e. Kreditvergabe an klimafreundliche Landwirtschaftsunternehmen/-projekte
  - f. Innovative KMU und Start-up-Unternehmen im Bereich cleantech
4. Gleichzeitig mit einer Positivliste ist auf Verordnungsstufe festzulegen, welche Art von Finanzierungen von PostFinance nicht mit einem Kredit oder einer Hypothek belegt werden dürfen (Ausschlusskriterien). Dazu gehören namentlich:
  - a. Förderung von fossilen Energien
  - b. Finanzierungen für den Betrieb/Unterhalt/Rückbau von Kernkraftwerken
  - c. Nicht nachhaltige Waldwirtschaft
  - d. Finanzierungen von Kleinwasserkraftwerken
  - e. Finanzierung von CO<sub>2</sub>-intensiven Unternehmen, die keine wissenschaftsbasierte Paris-kompatible Klimaziele haben (z.B. SBTi)

### **Frage 3 bis 5**

Siehe Antwort Frage 1.

Par e-mail

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication  
Madame la Présidente Simonetta Sommaruga  
Palais Fédéral Nord  
3003 Berne

Fribourg, le 17 août 2020

## **Consultation sur la Révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP)**

---

Madame la Présidente de la Confédération,

Nous avons pris connaissance de l'objet mentionné en titre et nous permettons de vous transmettre la position de notre organisation sur cet objet très important. Avec quelque 1100 membres, la CCIF couvre largement le secteur des banques et des assurances du canton de Fribourg, lequel est directement concerné par cette modification législative.

Le projet de Révision partielle de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP) propose d'autoriser Postfinance à octroyer directement des hypothèques et des crédits, ce qui lui est formellement interdit aujourd'hui (hormis l'exception liée aux crédits Covid-19, qui constitue un cas particulier). La loi prévoit que le volume de prêts soit limité au volume des dépôts à la clientèle confié à Postfinance. Le "Rapport explicatif" évalue à 5% la part que détiendra Postfinance dans les hypothèques après 10 ans, soit environ 50 milliards de francs.

Afin de réduire les risques de la Confédération, actionnaire à 100% de la Poste, dont Postfinance est une filiale, il est également proposé une privatisation partielle de cette dernière, à hauteur de 50% moins une action. Cette opération permettrait de lever des capitaux pour renforcer les fonds propres, processus légalement nécessaire puisque l'activité de crédit nécessite des fonds propres supérieurs à ceux exigés pour les activités dont s'acquitte aujourd'hui Postfinance. Il est indiqué dans le Rapport que chaque part de 5 milliards de francs d'hypothèques nécessiterait 150 millions de francs de fonds propres additionnels. Dans une phase transitoire, la Confédération sera appelée à apporter une garantie de capitalisation, dont deux options sont ouvertes à ce stade (prêt prélevé sur les fonds de trésorerie ou bien via un crédit d'engagement inscrit au budget de la Confédération)

### **Position de la CCIF**

La CCIF ne soutient pas l'extension du modèle d'affaires de Postfinance à l'octroi d'hypothèques et de crédits. Comme indiqué en p. 21 du "Rapport explicatif destiné à la procédure d'explication" du DETEC daté du 5 juin 2020, "le marché bancaire suisse fonctionne en effet de manière efficace et pourrait en principe être entièrement desservi par des entreprises privées". Cette phrase fait allusion à une privatisation totale de Postfinance,



présentée comme "option envisageable pour le long terme". Les activités actuelles de service de paiement relevant du service universel pourraient en effet être attribuées à un acteur en place sur la base d'une concession inscrite dans un mandat légal.

L'élargissement de la palette des activités bancaires de Postfinance poursuit un objectif prioritaire: assurer l'équilibre financier de la Poste via la pérennisation du financement croisé actuellement en vigueur (les bénéfices de Postfinance financent le déficit du secteur traditionnel, à savoir le courrier et le réseau des bureaux de poste). Comme tous les acteurs financiers, Postfinance souffre en effet depuis plusieurs années des taux d'intérêt négatifs, qui font diminuer son bénéfice année après année. Elle pourrait même être déficitaire d'ici à dix ans.

Du point de vue de la CCIF, cette situation est effectivement préoccupante et nécessite des changements. Face à la numérisation du courrier, la Poste est confrontée à un défi de grande ampleur, ses services historiques n'étant plus rentables. Il ne serait toutefois pas équitable de permettre à une société en mains de la Confédération, dont la capitalisation sera garantie pendant plusieurs années par cette dernière, de concurrencer un secteur financier – banques et assurances octroient des hypothèques – déjà très compétitif.

Une telle opération aura pour effet de réduire encore les marges des établissements bancaires actuels, qui se verront prendre des parts de marché par un acteur étatique inévitablement réputé plus sûr (la dette de la Confédération est notée AAA). Et cela dans un contexte qui ne diffère pas entre Postfinance et les banques: l'émergence de modèles d'affaires développés par les fintechs constitue un défi pour tous les établissements. Les assurances, qui détiennent quelque 4% du marché hypothécaire suisse, seront également touchées. Concernant le volume d'affaires hypothécaires visé par Postfinance, il faut relever qu'en l'espace de dix ans, cet établissement s'emparerait d'une part de marché plus importante que celle détenue actuellement par la Banque Migros, par exemple, mais dont la fondation remonte à 1958. Cette observation démontre le caractère offensif auquel devront faire face les acteurs en place. Les banques cantonales, dont l'une des missions consiste à promouvoir les économies cantonales, verraient par ailleurs leur position fragilisée, ce qui n'est pas dans l'intérêt des PME.

**La CCIF considère que les problèmes financiers de La Poste nécessitent des solutions ciblées. Ces dernières ne doivent toutefois pas être mises en place au détriment des acteurs établis. Autoriser Postfinance à octroyer des hypothèques, selon le modèle prévu par cette révision partielle de la LOP, fausserait la concurrence du marché bancaire aussi longtemps que la Confédération sera garante de cette filiale de la Poste. Une telle opération générerait davantage d'inconvénients que de bénéfices pour l'ensemble de l'économie.**

En vous remerciant par avance pour l'intérêt que vous porterez à notre prise de position, tout en restant à votre disposition pour d'éventuelles informations complémentaires, nous vous adressons, Madame la Présidente, notre considération distinguée.

### **Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg**



Chantal Robin  
Directrice



Philippe Gumy  
Conseiller économique



Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation  
Simonetta Sommaruga, Bundesrätin  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

per Mail an [sekretariat.referenten@gs-uvck.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvck.admin.ch)

Basel, 16. September 2020 ph

### **Stellungnahme zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrter Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) Stellung zu nehmen.

Die Handelskammer beider Basel ist die starke Stimme der Wirtschaft der Region Basel und vertritt die Interessen von über 2'100 Unternehmen aus Dienstleistung, Handel und Industrie. Unsere Mitglieder bieten rund zwei Drittel aller privatwirtschaftlichen Arbeitsplätze in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt an. Als Wirtschaftsverband setzen wir uns für optimale Rahmenbedingungen für die regionale Wirtschaft ein. Wir nutzen deshalb die Möglichkeit, zu diesem Gesetzesvorschlag Stellung zu nehmen.

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass Postfinance der Zugang zum Kredit- und Hypothekarmarkt gewährt wird – volumenmässig beschränkt auf diejenigen Kundeneinlagen, welche Postfinance aufgrund des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr zufließen. Weiter schlägt der Bundesrat eine Teilprivatisierung von Postfinance vor, um seine Beteiligungsrisiken zu reduzieren und damit Postfinance die regulatorisch notwendigen Eigenmittel bereitstellen kann.

Die Handelskammer beider Basel anerkennt den Bedarf nach einer Anpassung des Geschäftsmodells von Postfinance an die heutigen Gegebenheiten, lehnt jedoch eine Anpassung des Postorganisationsgesetzes in der vorliegenden Form ab. Die vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickten Vorschläge lassen eine fundierte Analyse der finanziellen wie auch gesamtwirtschaftlichen Ausgangslage des Postkonzerns und von Postfinance nicht zu. Eine umfassende Auslegeordnung ist jedoch die entscheidende Voraussetzung, um eine derart einschneidende Reform beraten zu können. Ohne eine solche Auslegeordnung, lässt sich der vorgeschlagene Eingriff in die Wirtschaft nicht ausreichend begründen.

Martin Dätwyler  
Direktor

T +41 61 270 60 81  
F +41 61 270 60 65

[m.daetwyler@hkbb.ch](mailto:m.daetwyler@hkbb.ch)

**Handelskammer beider Basel**

St. Jakobs-Strasse 25  
Postfach  
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60  
F +41 61 270 60 05

[www.hkbb.ch](http://www.hkbb.ch)

Es muss also eine Grundlage geschaffen werden, auf der eine transparente und zukunftsfähige Strategie inklusive Eigentümerstruktur für den Postkonzern und speziell die PostFinance ausgearbeitet werden kann. Eine solche müsste insbesondere die Ziele, die Governance, die Beteiligungen, die Kontrolle, die künftige Grundversorgung mit postalischen Dienstleistungen inklusive allfälliger Zahlungsverkehrsdienstleistungen und deren Finanzierung skizzieren. Die Handelskammer beider Basel fordert volle Transparenz hinsichtlich sämtlicher Transferleistungen und -zahlungen zwischen PostFinance und dem Postkonzern; die Unklarheit hierüber ist mit einer allfälligen Teilprivatisierung unvereinbar.

Auf der Basis der präsentierten Informationen, kombiniert mit den Entwicklungen am Finanzmarkt und dem technologischen Fortschritt insbesondere im Zahlungsverkehr, kommen wir zum Schluss, dass der bundesrätliche Vorschlag ohne volkswirtschaftliche Not zu einer Ausdehnung des Staates und zu einer letztlich ineffizienten Marktverzerrung sowie Allokation von Steuergeldern führen würde. Dass sich insbesondere die PostFinance in einer finanziell schwierigen Lage befindet, hat wenig mit der Grundversorgung im Zahlungsverkehr, jedoch viel mit in der Vergangenheit getroffenen Geschäftsentscheiden zu tun, wie zum Beispiel der markanten Bilanzerweiterung als Ergebnis einer Tiefpreisstrategie. In der Region Basel sind mit der Basler Kantonalbank und der Basellandschaftlichen Kantonalbank bereits zwei Banken im Kredit- und Hypothekarmarkt tätig, die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden. Ein drittes Institut in öffentlichem Besitz erscheint für die Sicherstellung der Kreditversorgung in der Region Basel nicht nötig.

Unter Berücksichtigung aller relevanten Aspekte kommt die Handelskammer zum Schluss, dass die Vorlage in dieser Form abgelehnt werden muss. Letztlich geht es auch um die Grundsatzfrage, ob bezüglich PostFinance volkswirtschaftlich oder versorgungstechnisch überhaupt ein Problem besteht, welches zudem nur der Bund lösen kann. Dies ist aus Sicht der Handelskammer beider Basel – zumindest in der Region Basel – nicht der Fall. Vielmehr scheint es so, dass die PostFinance weiterhin den Betrieb der Postdienstleistungen des Postkonzerns zu unterstützen hat. Nach unserer Auffassung sind andere Varianten zur Ausgestaltung der PostFinance denkbar und im Rahmen der geforderten Analyse zu verifizieren, welche aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht dem präsentierten Vorschlag überlegen sind und zu keinem Wohlfahrtsverlust führen. Diese Analyse muss der Präsentation eines Vorschlages vorgehen.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**Handelskammer beider Basel**

  
**Martin Dätwyler**  
Direktor

  
**Luca Urgese**  
Leiter Finanzen und Steuern

Beilage:

- Fragenkatalog

Frage 1: Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden.

Frage 2: Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden.

Bemerkungen: Die Handelskammer lehnt zum heutigen Zeitpunkt die Geschäftstätigkeit der PostFinance im Kredit- und Hypothekemarkt ab.

Frage 3a: Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.

Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Nicht einverstanden.

Bemerkungen: Die Handelskammer beider Basel fordert eine umfassende Auslegeordnung über die PostFinance und den Postkonzern. Diese muss zwingend die Ziele, die Governance, die Beteiligungen, die Kontrolle, die künftige Grundversorgung mit postalischen Dienstleistungen inklusive allfälliger Zahlungsverkehrsdienstleistungen und deren Finanzierung darlegen. Auf Basis einer solchen Auslegeordnung könnte sich die Handelskammer beider Basel eine Massnahme in Richtung Teilprivatisierung bzw. Privatisierung vorstellen.

Frage 3b: Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?

Einverstanden.

Frage 4a: Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?

Einverstanden.

Frage 4b: Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?

Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG.

Frage 5: Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?

Einverstanden.



Stiftung für Konsumentenschutz  
Monbijoustrasse 61  
Postfach  
3001 Bern

UVEK  
Generalsekretariat  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern  
**Per E-Mail:**  
**sekretariat.referenten@gs-  
uvek.admin.ch**

**Rückfragen:**

André Bähler, Leiter Politik und Wirtschaft  
[a.baehler@konsumentenschutz.ch](mailto:a.baehler@konsumentenschutz.ch); 031 370 24 21 / 076 478 83 17

**Vernehmlassungsvorlage Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Stiftung für Konsumentenschutz bedanken wir uns für die Möglichkeit, zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) Stellung nehmen zu dürfen, und beantworten gerne Ihre Fragen zu den zentralen Elementen der Vorlage.

**Frage 1**

*Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Bedingt einverstanden

**Bemerkungen:**

Der Konsumentenschutz teilt die Einschätzung des Bundesrates, dass eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots vorteilhaft wäre. Die Einnahmen aus diesem Geschäft würden die finanzielle Stabilität der PostFinance und der Post stärken und mithelfen den Grundversorgungsauftrag der Post zugunsten der Konsumentinnen und Konsumenten langfristig sicherzustellen. Zu bemerken ist auch, dass die Kantonalbanken, die ebenfalls der öffentlichen Hand gehören, bereits heute wesentliche Akteure beim Kredit- und Hypothekengeschäft sind. Mit der geplanten Änderung des Postorganisationsgesetzes (POG) bekäme die PostFinance gleich lange Spiesse wie die Kantonalbanken, was den Markt beleben und die Angebotsvielfalt für die Konsumentinnen und Konsumenten erhöhen würde.

Gemäss eigener Aussage (siehe Frage 3a) erachtet der Bundesrat «als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots». **Der Konsumentenschutz lehnt eine Teilprivatisierung (siehe Frage 3a) der PostFinance entschieden ab und gewichtet diesen Aspekt stärker als eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots.** Der Konsumentenschutz bevorzugt somit Variante 1 vor 2. Variante 3 ist aus seiner Sicht die schlechteste Lösung:

1. PostFinance bleibt zu 100% in Bundesbesitz und darf Kredite und Hypotheken vergeben
2. PostFinance bleibt zu 100% in Bundesbesitz ohne Erlaubnis Kredite und Hypotheken zu vergeben
3. Teilprivatisierung der PostFinance mit Erlaubnis Kredite und Hypotheken zu vergeben

## **Frage 2**

*Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Einverstanden

Bemerkungen:

Es wäre unverständlich, wenn eine Unternehmung, die zu 100% dem Bund gehört, dessen Klimaziele missachten dürfte. Der Konsumentenschutz begrüsst daher diese Massnahme.

## **Frage 3a**

*Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen.*

*Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Der Konsumentenschutz lehnt eine Teilprivatisierung der PostFinance ab. Kurzfristig würde zwar der Verkauf von Unternehmensanteilen die Kapitalbasis der PostFinance stärken, mittel- und langfristig bewirkt eine Teilprivatisierung jedoch genau das Gegenteil: Die neuen Aktionäre sind primär an einer hohen Dividende und steigendem Aktienkurs interessiert. Dies hat zur Folge, dass einerseits die Gefahr besteht, dass der Grundversorgung der Post finanzielle Mittel entzogen werden, andererseits ist zu befürchten, dass die PostFinance auf Druck der privaten Aktionäre bei ihrer Geschäftstätigkeit und Investitionen höhere Risiken eingeht. Im Falle eines drohenden Konkurses müssten dann aber der Bund als Mehrheitsaktionär wohl oder übel mit Steuergeldern einspringen.

Aus diesen Gründen schlägt der Konsumentenschutz vor, Art. 14 Abs. 2 POG so anzupassen, dass die PostFinance direkt (oder indirekt über die Post) zu 100% in Besitz des Bundes bleibt.

### **Frage 3b**

*Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Der Konsumentenschutz lehnt sowohl einen vollständigen Verkauf der PostFinance als auch die Variante «Post als Minderheitsaktionär» ab. Die unerwünschten Folgen sind in den Erläuterungen auf Seite 21 gut beschrieben.

### **Frage 4a**

*Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

Bedingt einverstanden

Bemerkungen:

Der Konsumentenschutz befürwortet eine zeitliche limitierte Kapitalisierungszusicherung, falls es tatsächlich zu einer Finanzierungslücke kommen sollte, die glaubhaft nicht mit anderen Mittel geschlossen werden kann.

### **Frage 4b**

*Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie?*

Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG

Bemerkungen:

Der Konsumentenschutz befürwortet eine explizite Rechtsgrundlage im POG, die durch den Bundesrat –wenn nötig- rasch und unkompliziert angewandt werden könnte. Bei einem Verpflichtungskredit besteht die Gefahr, dass die Kapitalzusicherung zu lange dauert und zum Spielball politischer Interessen wird.

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post –*

zu Handen der PostFinance AG – finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i.V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.

### **Frage 5**

*Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Der Konsumentenschutz erhält viele Rückmeldungen von Bürgerinnen und Bürgern, die die bestehende Grundversorgung durch die Post schätzen, und eine Ausdünnung ablehnen. Der Konsumentenschutz ist der Auffassung, dass die Post auch langfristig die Grundversorgung ohne grosse Probleme finanzieren kann. Der wachsende Paketmarkt, Einnahmen aus Geschäften mit der zunehmenden Digitalisierung, das Immobiliengeschäft und die eventuelle Vergabe von Krediten und Hypotheken bieten genügend Ertragspotenzial. Zu bemerken ist zudem, dass die Post als Bundesbetrieb auch nicht zwingend Gewinne erzielen muss; eine Neuausrichtung der strategischen Ziele, die heute eine «branchenübliche Rendite in allen Geschäftsfeldern» fordern, sollte aus Sicht des Konsumentenschutzes eher ins Auge gefasst werden als eine Überarbeitung des Grundversorgungskatalogs.

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und bitten Sie, unsere Anregungen wohlwollend zu prüfen.

Sig. Sara Stalder  
Geschäftsleiterin  
Konsumentenschutz

Sig. André Bähler  
Leiter Politik und Wirtschaft  
Konsumentenschutz

Eidg. Departement für  
Umwelt, Verkehr und  
Kommunikation UVEK  
3003 Bern

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

Romoos, 24. September 2020

### **Stellungnahme der Arbeitsgruppe Berggebiet zur Teilrevision des Postorganisationsgesetz**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Arbeitsgruppe (AG) Berggebiet bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes.

Die AG Berggebiet ist an den Solidaritätsfond Luzerner Bergbevölkerung angegliedert. Sie äussert sich zu Themen, welche für das Berggebiet und den ländlichen Raum von politischer Relevanz sind.

Das Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post soll nicht abgeändert werden. Wir erachten die Einführung der Finanzdienstleistungen: Vergabe von Krediten und Hypotheken, durch die Schweizerische Post (PostFinance) aus markttechnischen Gründen als nicht notwendig. Zudem beurteilen wir die Einführung einer Postbank vis à vis der geltenden Verfassung als nicht opportun.

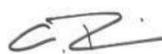
Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Arbeitsgruppe Berggebiet**  
c/o Solidaritätsfond Luzerner Bergbevölkerung



Ruedi Lustenberger, Präsident



Claudia Reis-Reis, Sekretariat

Zürich, 24. September 2020

Eidgenössisches Departement für Um-  
welt, Verkehr, Energie und Kommunika-  
tion UVEK

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)



Schweizerische  
Energie-Stiftung

Fondation Suisse  
de l'Énergie

Sihlquai 67  
8005 Zürich  
Tel. 044 275 21 21

[info@energiestiftung.ch](mailto:info@energiestiftung.ch)  
PC-Konto 80-3230-3

## Stellungnahme zur Vernehmlassung der Teilrevision des Postorganisati- onsgesetzes (POG)

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an der oben genannten Vernehmlassung teilnehmen zu dürfen und nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

Die SES begrüsst die Haltung des Bundesrates, dass die Post (inkl. PostFinance) als bundesnahe Unternehmen im Bereich des Klimaschutzes eine Vorbildfunktion einnehmen und einen Beitrag zu den klimapolitischen Zielen der Schweiz leisten soll.

Aus klima- und energiepolitischer Perspektive geht die vorgeschlagene Neuregelung jedoch noch zu wenig weit. Wir bitten daher um Berücksichtigung der nachfolgenden Anträge und Anpassungen.

Freundliche Grüsse

Florian Brunner  
Leiter Fachbereich Klima

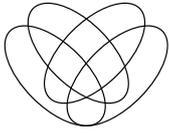
## Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

- Mit der Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) soll es der PostFinance künftig ermöglicht werden, selbständig Hypotheken und Kredite an Dritte zu vergeben. Dadurch sollen die Ertragskraft von PostFinance gestärkt und die Grundversorgungsdienste der Post langfristig gesichert werden. Zudem soll damit die Voraussetzung für eine Teilprivatisierung von PostFinance geschaffen werden. **Die Schweizerische Energie-Stiftung SES steht der künftigen Ausgestaltung und Finanzierung des Grundversorgungsauftrages der Post grundsätzlich neutral gegenüber, solange die gesetzlichen Anforderungen beachtet und die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden. Die SES äussert sich entsprechend nicht näher zu diesem Aspekt der Vorlage.**
- **Aus Umweltsicht hingegen relevant** ist die in der Teilrevision des POG vorgesehene Möglichkeit, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post der PostFinance **künftig Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen.** Der Bundesrat begründet diese Neuerung damit, dass der Bundesrat als Eigentümer der bundesnahen Unternehmen kein reines Rendite- bzw. Shareholder Value-Ziel verfolgt. Vielmehr komme diesen Unternehmen eine gewisse Vorbildfunktion in Bezug auf die Übernahme von gesellschaftlicher Verantwortung zu.
- Die SES **begrüss**t die Haltung des Bundesrates, dass die Post (inkl. PostFinance) als bundesnahes Unternehmen **im Bereich des Klimaschutzes eine Vorbildfunktion einnehmen und einen Beitrag zu den klimapolitischen Zielen der Schweiz leisten soll.** Dies umso mehr, als dass die PostFinance im letzten Retailbanking-Rating (2016/2017) in Bezug auf ihre Nachhaltigkeitswirkungen einen der hintersten Plätze belegt hat<sup>1</sup>. Entsprechend unterstützt die SES grundsätzlich die Absicht, dem Bundesrat via Art. 7 Abs. 1bis POG die Kompetenz einzuräumen, auf der Ebene der strategischen Eignerziele der Post vorzusehen, dass ein bestimmter Anteil der von der PostFinance vergebenen Hypotheken und Kredite für klimaverträgliche Projekte auszurichten ist. Wie aus dem erläuternden Bericht hervorgeht, soll diese Vorgabe in einem bestimmten Verhältnis zum gesamten Vergabevolumen von PostFinance unter Berücksichtigung der betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten der Post, des Stands der Erreichung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der Schweiz sowie der technologischen Entwicklungen festgelegt werden. Grundsätzlich sollte aus Sicht der SES zudem eine Ausdehnung auf die Biodiversität stattfinden, indem die Vergabe auch an den Biodiversitätszielen orientiert wird.
- **Aus Sicht der SES geht die vorgeschlagene Neureglung aus klimapolitischer Perspektive jedoch noch zu wenig weit. Er schlägt daher folgende Anpassungen vor:**

---

<sup>1</sup> [https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2017-09/2017-08-Zusammenfassung\\_WWF\\_Retailbanking\\_Rating\\_DE.pdf](https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2017-09/2017-08-Zusammenfassung_WWF_Retailbanking_Rating_DE.pdf)

1. Anstelle einer Kann-Formulierung ist in Art. 7 Abs. 1bis POG verbindlich festzulegen, dass der Bundesrat über seine Eignerstrategie der Post verbindliche Zielvorgaben im Bereich der Vergabe klimafreundlicher Kredite und Hypotheken macht. Eine Kann-Formulierung wird der umwelt- bzw. klimapolitischen Verantwortung der Post bzw. von PostFinance nicht gerecht und bietet auch nicht die für eine langfristig angelegte Klimapolitik erforderliche Planungssicherheit.
2. Im POG ist ein Mindestanteil von 80% für das von PostFinance künftig zu vergebende klimaverträgliche Kredit- bzw. Hypothekervolumen zu fixieren. Nur ein ausreichend ambitionierter Schwellenwert garantiert die nötige Hebelwirkung zur Unterstützung der klimapolitischen Ziele des Bundes. Der Mindestanteil von 80% ist anschliessend innerhalb von 10 Jahren bis auf 100% zu erhöhen.
3. Welche Projekte als klimaverträglich gelten und damit von PostFinance mit einem Finanzierungskredit bzw. einer Hypothek bedient werden können, ist auf Verordnungsstufe zu präzisieren. Die SES schlägt dabei folgende nicht abschliessende Liste von klimafreundlichen Finanzierungen vor:
  - a. Klimaverträgliche Gebäudesanierungen, insb. Umstieg auf klimafreundliche Heizungsmodelle
  - b. Energieeffiziente Neubauten
  - c. Finanzierungen von erneuerbaren Energien
  - d. Finanzierungen von umweltfreundlichen Mobilitätsformen, inkl. Förderung des öffentlichen Verkehrs
  - e. Kreditvergabe an klimafreundliche Landwirtschaftsunternehmen/-projekte
  - f. Innovative KMU und Start-up-Unternehmen im Bereich cleantech
4. Gleichzeitig mit einer Positivliste ist auf Verordnungsstufe festzulegen, welche Art von Finanzierungen von PostFinance nicht mit einem Kredit oder einer Hypothek belegt werden dürfen (Ausschlusskriterien). Dazu gehören namentlich:
  - a. Förderung von fossilen Energien
  - b. Finanzierungen für den Betrieb/Unterhalt/Rückbau von Kernkraftwerken
  - c. Nicht nachhaltige Waldwirtschaft
  - d. Finanzierungen von Kleinwasserkraftwerken
  - e. Finanzierung von CO<sub>2</sub>-intensiven Unternehmen, die keine wissenschaftsbasierte Paris-kompatible Klimaziele haben (z.B. SBTi)



Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation (UVEK)  
Frau Bundesrätin  
Simonetta Sommaruga  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

## **Die Postfinance als Service Public und Garant eines sicheren Geldes**

---

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Am 05. Juni 2020 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zu einer Stellungnahme zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) eingeladen. Wir danken für die Gelegenheit dazu und senden Ihnen gerne unsere ausführliche Vernehmlassungsantwort:

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausweitung der Geschäftstätigkeit der Postfinance auf das Kreditgeschäft und somit insbesondere auf bereits überhitzte Hypothekengeschäft geht in eine grundsätzlich falsche Richtung: Durch die Gewährung von Hypotheken soll die Ertragskraft der Postfinance erhöht werden, damit der Konzern Post weiterhin quer-subsventioniert werden kann. Mit dem Geschäftsmodell einer Bank würde die Postfinance allerdings zusätzliche Risiken eingehen. Es wäre klüger, die einmalige Stellung der Postfinance zu nutzen, um der Schweizer Bevölkerung ein gänzlich risikoloses und stets liquides Zahlungsmittel zur Verfügung zu stellen, einen Schritt in die digitale Zukunft zu machen und so neue Ertragsquellen zu erschliessen. Eine Teilprivatisierung ist grundsätzlich abzulehnen.

Die Banken- und Finanzkrise 2009 zwang die Notenbanken zu einer bis heute andauernden monetären Expansion. Das Zinsniveau senkte sich stark ab und Negativzinsen wurden eingeführt. Da die Postfinance in erster Linie mit dem Zinsdifferenzgeschäft Geld verdient, gerät das Geschäftsmodell zunehmend unter Druck. Im Unterschied zu anderen Banken konnte die Postfinance bisher keine Erträge aus dem Kredit- und Hypothekengeschäft generieren, um die Einbussen im Zinsdifferenzgeschäft abzufedern. Daher soll das Verbot der Kreditvergabe für die Postfinance jetzt aufgehoben werden. So soll die Profitabilität der Postfinance und damit auch des Post-Konzerns kurzfristig sichergestellt werden. Zudem wird eine Teilprivatisierung für eine erleichterte Kapitalbeschaffung zur Schliessung der vorhandenen Kapitallücke vorgeschlagen. Am Beispiel der Postfinance zeigt sich somit

exemplarisch, welche unmittelbaren Auswirkungen die Geldpolitik auf die Gesetzgebung haben kann (weil die SNB Negativzinsen einführt, muss der Gesetzgeber aktiv werden und das Postorganisationsgesetz reformieren). Folgende Argumente sollten bei der weiteren Diskussion bedacht werden:

**1. Die angestrebte Stärkung der Ertragskraft der Postfinance durch eine Aufhebung des Verbots der Kredit- und Hypothekenvergabe ist riskant. Es muss daher angezweifelt werden, ob das Verhältnis von Risiko und Ertrag des geplanten Vorhabens stimmt.**

Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil laut Gutachten von Vincent Martenet (S. 18) der Zweck der Anlage von Kundengeldern nicht darin besteht, der Bevölkerung eine Dienstleistung zu erbringen, sondern darin, den Wert der angelegten Gelder zu erhalten und gegebenenfalls zu erhöhen<sup>1</sup>. Auch im Niedrigzinsumfeld ist der Erhalt des Wertes der Kundengelder durch konservative Finanzanlagen eher zu garantieren als durch Kredite und Hypotheken, insbesondere im aktuellen Marktumfeld: Das Wachstum des Investitionsvolumens in der Baubranche nahm laut der Konjunkturforschungsstelle KOF 2019 im Vergleich zum Vorjahr um 1% auf 0.8% ab. Bereits vor der Corona-Krise zeichnete sich im Baugewerbe somit eine Stagnation der Nachfrage ab<sup>2</sup>. Was bedeutet das für den Schweizer Bankensektor? Betrachtet man die Bilanzen der grossen Schweizer Banken, stellt man fest, dass die Institute zum überwiegenden Anteil Hypotheken als Aktiven in der Bilanz stehen haben. Bei der Raiffeisen Gruppe sind es 2019 beispielsweise 75%. Bereits Ende 2017 stellte die NZZ daher korrekterweise fest, dass die Schweizer Banken zu «Bausparkassen verkommen sind»<sup>3</sup>. Und für die Schweizer Banken, die allesamt eine Wachstumsstrategie bei den Hypotheken fahren, ist eine stagnierende Baubranche durchaus von Bedeutung. Die Frage, die sich der Gesetzgeber dringend stellen sollte ist, ob es vernünftig ist, davon auszugehen, dass die Postfinance als weitere Bank in einem gesättigten, stagnierenden und hoch kompetitiven Markt tatsächlich die gewünschten Erträge erzielen wird, um die defizitären Sparten des Postkonzerns zu finanzieren. Eine weitere wichtige Frage ist, welche Risiken das Management der Postfinance bereit sein wird einzugehen, um die hohen Erwartungen an die Erträge aus dem Hypothekengeschäft zu erfüllen, und ob das Eingehen der Risiken noch innerhalb des Handlungsspielraums liegt, welchen die Bundesverfassung den öffentlichen Unternehmen bei der Anlage der von ihnen gehaltenen Gelder zugesteht, insbesondere wenn es sicherere Alternativen gibt.

Bei einer objektiven Betrachtung der aktuellen Marktsituation und Rahmenbedingungen muss der neutrale Betrachter davon ausgehen, dass die angestrebten Erträge aus der Vergabe von Krediten und Hypotheken nur durch das Eingehen eines unverhältnismässigen Risikos realisiert werden können. Das wiederum widerspricht der Grundidee der gesamten Vorlage.

---

1 Verfassungsmässigkeit der Weitergabe von Krediten und Hypotheken durch die Postfinance AG – [Gutachten von Professor Martenet](#)

2 Nachzulesen im [KOF Baublatt Ausblick](#)

3 NZZ Artikel von Jürg Müller: [Die Schweizer Banken sind zu Bausparkassen verkommen](#)

**2. Direkte Quersubventionierung: Ein No-Go! Die Post sowie die Postfinance sollten für sich als wichtiger Service Public betrachtet und nicht einer Profitlogik untergeordnet werden. Der Plan, einen Service Public vom Erfolg eines anderen abhängig zu machen und dabei langfristig darauf zu vertrauen, dass der Markt die Grundversorgung rentabel abdecken wird, scheint nicht zu Ende gedacht.**

Die Absicht, mit den Erträgen der Postfinance das Defizit aus anderen Sparten der Post zu decken, scheint auf den ersten Blick vielversprechend zu sein. Einer genaueren Prüfung hält der Vorschlag jedoch nicht stand. Insbesondere nicht, wenn man ihn als Teil der gesamten Vorlage betrachtet, die auch auf eine zukünftige Privatisierung der Post abzielt. Ein Geschäftsmodell, das im Vorfeld plant, mit einem profitablen einen defizitären Geschäftsbereich langfristig über Wasser zu halten, widerspricht den Grundsätzen der Transparenz und der verursachergerechten Finanzierung und fällt bei jedem Analysten durch. Es kann nicht im Interesse der Schweiz sein, aus der Post ein privates Unternehmen zu machen, dessen Geschäftsmodell nicht wettbewerbsfähig ist und deshalb sofort unter Druck geraten würde. Die Finanzmärkte belohnen Unternehmen dafür, dass sie defizitäre Bereiche entweder profitabel machen oder abstossen, aber sicherlich nicht fürs Quersubventionieren von unrentablen Geschäftsfeldern. Wer die Privatisierung der Post fordert, kann nicht gleichzeitig annehmen, dass die Quersubventionierung der Post durch die Postfinance langfristig Bestand haben kann. Dieser offensichtliche Widerspruch zeigt deutlich auf, dass die Idee (noch) nicht zu Ende gedacht ist.

An dieser Stelle ist es zudem wichtig festzuhalten, dass auch die Zahlungsdienstleistungen der Postfinance im Grunde genommen als wichtiger Service Public zu verstehen sind. Jede Schweizerin und jeder Schweizer sollte die Möglichkeit haben, unabhängig von privater Infrastruktur elektronisch bezahlen zu können. Dass man heute wählen kann, ist sehr wertvoll. Die Schweiz verfügt dank der Postfinance über eine redundante Zahlungsinfrastruktur, die auch dann noch funktioniert, wenn diejenige der privaten Banken eingefroren ist. Diese Rückversicherung sollte nicht ohne überzeugende Argumente und langfristig durchdachte Planung geopfert werden. Der Markt ist sicherlich in sehr vielen Situationen ein guter Mechanismus für die Allokation von Ressourcen. Aber für die Gewährleistung der Grundversorgung und des Service Public ist es vernünftiger, wenn die Verantwortung beim Staat liegt, auch wenn es einfacher ist, sie zu delegieren und dem Markt zu überlassen.

So oder so braucht es eine Debatte darüber, ob die Grundversorgung überhaupt der Profitlogik gehorchen muss. Es ist richtig und wichtig, dass private Unternehmen Gewinne machen. Und es ist wichtig und richtig, dass der Staat plant, wofür er wie viel Geld ausgeben möchte. Darüber soll er auch zwingend ausführlich Rechenschaft ablegen. Aber der Staat sollte nicht der gleichen Logik gehorchen müssen, wie ein börsenkotiertes Unternehmen.

- 3. Aus der Postfinance eine Bank zu machen, löst keine Probleme, sondern schafft einfach eine neue Abhängigkeit von Entscheidungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Die Erträge der Post werden mit der Vorlage an anhaltend niedrige Zinsen, die den Bauboom künstlich befeuern, gekoppelt.**

Wer aus der Postfinance eine Bank machen will, die mit den Erträgen aus dem Hypothekengeschäft auch noch den Service Public der Post subventionieren soll, wettet darauf, dass der Bauboom nicht nur weitergeht, sondern noch zunimmt. Wie oben bereits ausgeführt, wandelt sich dieser aber gerade. Was den Boom halbwegs am Leben erhält, sind die niedrigen Zinsen (die notabene zu Fehlanreizen und falschen Investitionsentscheidungen führen können). In einer im Januar 2020 veröffentlichten Studie kommt die UBS zum Schluss, dass bereits eine minimale Zinserhöhung seitens der Schweizerischen Nationalbank (SNB) dazu führen könnte, dass «die Preise von Mehrfamilienhäusern um 10 bis 15 Prozent fallen, mindestens.»<sup>4</sup>. Kurz: Steigen die Zinsen, steigt damit das Risiko, dass die Blase platzt. Mit der Teilrevision des Postorganisationsgesetzes plant der Gesetzgeber also, einen systemrelevanten Finanzdienstleister von Erträgen des Immobilienbooms abhängig zu machen, der durch niedrige Zinsen künstlich am Leben gehalten wird. Das Groteske an diesem Vorhaben ist, dass man damit die finanzielle Gesundheit des Postkonzerns indirekt an die Weiterführung eines extremen geldpolitischen Instruments koppelt (niedrige, respektive negative Zinssätze), dessen Nebenwirkung (Erosion des Zinsdifferenzgeschäfts) eigentlich ursächlich für die geplante Gesetzesanpassung ist.

- 4. Einen verstaubten Plan aus der Schublade zu holen, hat nichts mit Modernisierung zu tun, im Gegenteil. Der Vorschlag, das Geschäftsmodell der Postfinance demjenigen der anderen Schweizer Finanzinstitute anzugleichen, mag vielleicht Ende des 20. Jahrhunderts eine interessante Option gewesen sein. Seither hat sich die Welt jedoch verändert.**

Es macht Sinn, die Vorlage auch unter Berücksichtigung der aktuellen Megatrends zu bewerten. Es ist kein Geheimnis, dass insbesondere die etablierten Banken grosse Mühe damit bekunden, sich zu erneuern und ihr Geschäftsmodell fit fürs digitale Zeitalter zu machen (die Entwicklung des Aktienkurses der Credit Suisse und der UBS der letzten 10 Jahre steht exemplarisch für die mangelnde Innovationskraft der ganzen Branche). Der Gesetzgeber sollte sich daher unbedingt die Frage stellen, ob es vernünftig ist, der Postfinance ein Geschäftsmodell zu geben, das bereits überholt ist.

---

<sup>4</sup> Beitrag von Niklaus Vontobel in der [Luzerner Zeitung](#): Immobilien: «Die Preise könnten um 15 Prozent fallen, mindestens»

- 5. Die Digitalisierung im Zahlungsverkehr ist eine Chance für die Postfinance. Anstatt ohne erkennbare Strategie das Geschäftsmodell der anderen Finanzinstitute zu übernehmen, sollte sich die Postfinance auf ihre Kernkompetenz konzentrieren und der Bevölkerung ein sicheres, digitales Zahlungsmittel anbieten. Mit ein bisschen Mut zur Innovation und klugem Marketing könnte sie sich dabei als Pionier positionieren und neue Standards setzen. Mit dieser Differenzierungsstrategie liessen sich, falls unbedingt nötig, sogar höhere Gebühren zur Kostendeckung des Angebots durchsetzen.**

Nicht erst seit Corona ist die Art und Weise, wie wir in Geschäften und auch von Zuhause aus unsere Rechnungen bezahlen, im Wandel. Bargeld-Transaktionen nehmen ab und werden durch digitale ersetzt. Dieser Trend ist von grosser Bedeutung, da Bargeld heute das einzige gesetzliche Zahlungsmittel ist, das der Bevölkerung zur Verfügung steht.

Ein Blick nach Asien verrät, was die Zukunft bringen könnte. Im Reich der Mitte gehen Jugendliche heute ohne Portemonnaie aus dem Haus. Alles was sie brauchen, ist auf ihrem Smartphone gespeichert. Es ist daher auch wenig erstaunlich, dass sich gerade China in der Entwicklung eines digitalen gesetzlichen Zahlungsmittels besonders engagiert. Stand heute befindet es sich bereits in der Testphase, wie auch von Schweizer Medien bereits kommentiert.<sup>5</sup> Aber nicht nur China arbeitet daran, der Bevölkerung Zugang zu einem digitalen gesetzlichen Zahlungsmittel zu ermöglichen. Auch die Schweden sind bei diesem Vorhaben bereits weit fortgeschritten. Seit diesem Jahr läuft ein Pilotprojekt zum Test der eKrone<sup>6</sup>. In Deutschland regt das Bundesfinanzministerium die Debatte mit einem kürzlich veröffentlichten Positionspapier an, das das Potential eines digitalen Euro beleuchtet<sup>7</sup>. Und in der Schweiz hat sich der Bundesrat ausführlich mit dem Thema befasst und Ende 2019 einen Bericht veröffentlicht<sup>8</sup>. Zusammenfassend kann man sagen, dass es einen klaren Trend hin zu digitalem Geld gibt und sich viele Staaten mit der Frage beschäftigen, ob und wie eine digitale Währung ausgestaltet sein könnte.

Die Teilrevision des Postorganisationsgesetzes eröffnet dem Gesetzgeber die Chance, die Rahmenbedingungen für die Zukunft der Postfinance so zu schaffen, dass sie sich als Pionier beim Bezahlen mit Zentralbankengeld (CBDC) positionieren kann. Für Fintechs wurde ein erster Schritt in diese Richtung bereits gemacht. Die neue Fintech Lizenz ermöglicht es seit Anfang 2019 neben Banken auch anderen Finanzdienstleistern, ein Konto bei der SNB zu führen. Dank dieser Möglichkeit entstehen aktuell neue Geschäftsmodelle, wie beispielsweise das von Yapeal<sup>9</sup>. Yapeal bietet seinen Kunden Girokonten an, die 100% mit Nationalbankgeld gedeckt sind. (Ein Argument der Gegner der Vollgeld-Initiative war, dass es in der Bevölkerung keine Nachfrage nach so einem Angebot gibt, Yapeal beweist nun das Gegenteil). Die Verantwortungsträger bei der Postfinance hätten also sogar eine Referenz, die zeigt, wie ein modernes Geschäftsmodell im Finanzsektor aussehen könnte.

---

<sup>5</sup> [NZZ Artikel](#) von Matthias Müller: In China beginnen im Mai die ersten Tests mit dem digitalen Yuan

<sup>6</sup> [Artikel aus der Fachzeitschrift Inside IT](#) von Philipp Anz: Schweden testet die E-Krona

<sup>7</sup> [Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums](#) zum digitalen Euro

<sup>8</sup> [18.3159 Postulat](#): Bericht zu Möglichkeiten, Chancen und Risiken der Einführung eines Kryptofrankens

<sup>9</sup> Siehe [www.yapeal.ch](http://www.yapeal.ch)

Die Postfinance hätte sogar die einmalige Gelegenheit, noch einen Schritt weiter zu gehen als Yapeal. Anstatt ein 100% mit SNB Geld gedecktes Konto, könnte sie der Bevölkerung einen indirekten Zugang zu SNB-Reserven (CBDC) anbieten. (Zur Vertiefung des Themas «Reserven für alle» empfiehlt sich ein Blick in die aktuelle Studie von Dirk Niepelt, Direktor des SNB-Studienzentrums Gerzensee)<sup>10</sup>. Der zentrale Unterschied zum Angebot von Yapeal wäre rechtlicher Natur und würde sich im Vertrag äussern, der zwischen der Postfinance und ihren Kunden abgeschlossen wird: Die Kundengelder würden aus rechtlicher Sicht Eigentum der Kunden bleiben, d.h. sie wären nicht in der Bilanz der Postfinance, sondern als Reserven (CBDC) bei der SNB. Für alle operativen Dienstleistungen und die Kundenbeziehung wäre alleine die Postfinance und nicht die Nationalbank verantwortlich. Die Idee, der Bevölkerung einen indirekten Zugang zu Zentralbankengeld (CBDC) zu ermöglichen und welche Vorteile damit verbunden wären, beschreibt der heute bei der Bank of England angestellte Ökonom Ben Dyson im Arbeitspapier «Digital Cash – Why central banks should start issuing digital money»<sup>11</sup>.

Dieser Vorschlag geht genau in die andere Richtung, als der Postfinance die Kreditgewährung zu erlauben. Bleiben die Kundengelder im Besitz der Kunden und werden sie bei der Nationalbank aufbewahrt, kann und soll die Postfinance mit diesem Geld nicht arbeiten und es auch nicht für die Kreditvergabe nutzen. Das Geld wäre damit zu 100% sicher und jederzeit liquid. Im Unterschied zur weiter oben beschriebenen Variante des Fintechs Yapeal, das mit seinem 100% durch SNB Reserven gedeckten Geld bereits die Zeichen der Zeit erkannt hat (und auch ohne Kreditvergabe rentabel arbeitet), wären die Kundengelder selbst dann noch liquid, wenn die Postfinance Konkurs anmelden müsste. Durch diese Produktinnovation hätte die Postfinance im Vergleich zu den Wettbewerbern ein Alleinstellungsmerkmal (unique selling proposition) und könnte dank dieser Differenzierung entsprechend höhere Gebühren verlangen.

## 6. Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Es ist zu erwarten, dass ein verschärfter Wettbewerb zu einer weiter sinkenden Zinsspanne führen wird. Dadurch sinken die Gewinne und Ertragssteuern aller im Hypothekenmarkt tätigen Banken. Strukturbereinigungen inkl. Arbeitsplatzabbau können deshalb eine Folge sein. Riskantere Kreditvergaben mit vermeintlich höherem Ertrag können ebenfalls eine Folge des Markteintritts der Postfinance in den Hypothekenmarkt sein.

Der zu verteilende Kuchen wird durch einen neuen Marktteilnehmer nicht grösser. Dies zeigte sich schon in den letzten Jahren, als Versicherungen und Pensionskassen anfangen, Hypotheken zu vergeben. Deshalb wäre auch beim Markteintritt von Postfinance ein sich weiter verschärfender Konkurrenzkampf zu erwarten. Verstärkt durch Hypothekervermittler, die den Kunden eine deutlich vereinfachte Möglichkeit für Offertanfragen ermöglichen. Als Folge davon dürfte die Zinsspanne, wie bereits in der Vergangenheit<sup>12</sup>, weiter sinken. Um die dadurch reduzierten Einnahmen auszugleichen, ist eine aktive Marktausweitung, d.h. aggressive Werbung für Hypotheken, zu erwarten.

---

10 Niepelt (2020): [Reserves for All?](#)

11 Dyson (2016): [Digital Cash](#)

12 [Finews Artikel](#) von Samuel Graber: Schwarzpeter-Spiel am Schweizer Hypomarkt

Auch die Vergabe von Hypotheken mit höheren Risiken kann nicht ausgeschlossen werden. Was also in die eine Tasche, bei Postfinance, in Form höherer Einnahmen rein kommen würde, würde bei den Banken fehlen. Es wäre also eine Verschiebung von Erträgen von den Banken zur Postfinance.

Die Auswirkungen auf die Steuern dürften aufgrund der reinen Verschiebung der Erträge in Summe gering sein.

Für die Kunden wären weiter sinkende Zinsen bei Hypotheken sicher erstrebenswert, auch wenn sich die Steuerbelastung durch reduzierte Abzüge geringfügig erhöhen würde.

Möglich wäre aber auch, dass es zu Strukturbereinigungen inkl. Arbeitsplatzabbau bei den Banken kommen könnte. Ob dies durch neue Arbeitsplätze bei Postfinance aufgefangen werden könnte, darf in Frage gestellt werden.

- 7. Fazit: Der Vorschlag, die Ertragskraft der Postfinance durch eine Aufhebung des Verbots der Kredit- und Hypothekengabe zu verbessern, in der Erwartung, so die Post zu sanieren, ist anachronistisch und widerspricht den Grundsätzen der Transparenz und der verursachergerechten Finanzierung. Weder aus mikro- noch makroökonomischer Sicht gibt es Argumente für die Vorlage, die einer kritischen Überprüfung standhalten würden.**

Bei genauerer Betrachtung entpuppt sich die Vorlage als eine Scheinlösung für ein strukturelles Problem, verursacht durch eine reformbedürftige monetäre Grundordnung. Die Umsetzung wäre daher ein Rückschritt, kein Fortschritt. Es fehlen zukunftsweisende Denkansätze. Anstatt in einen Hochrisiko-Markt einzutreten, könnte sich die Postfinance beispielsweise als digitaler Pionier hervortun, ihren Kunden einen indirekten Zugang zu den SNB-Reserven (CBDC) geben und zum Wegbereiter für das Zahlungssystem des 21. Jahrhunderts werden. Das Rad müsste nicht mal neu erfunden werden. Die bestehenden Rahmenbedingungen reichen grundsätzlich aus. Allenfalls braucht es minimale Anpassungen. Und natürlich etwas Mut zur Innovation. Die Teilrevision des Postorganisationsgesetzes ist eine grosse Chance. Es wäre schade, sie nicht zu nutzen.

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme.



Ewald Kornmann  
Präsident Verein MoMo  
Forum Geldpolitik



Maurizio Degiacomi  
Geschäftsführer Verein MoMo  
Forum Geldpolitik



**Auslandschweizer-Organisation**  
**Organisation des Suisses de l'étranger**  
**Organizzazione degli Svizzeri all'estero**  
**Organisaziun dals Svizzers a l'ester**

Alpenstrasse 26

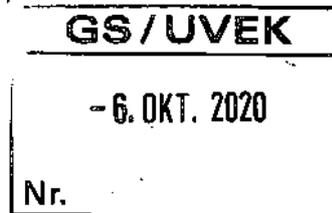
CH-3006 Bern

Tel. +41 (0)31 356 61 00

Fax +41 (0)31 356 61 01

www.aso.ch, info@aso.ch

Frau Bundespräsidentin  
Simonetta Sommaruga  
Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern



Bern, 5. Oktober 2020

### **Stellungnahme der ASO zur Revision des Postorganisationsgesetzes**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Die Auslandschweizer-Organisation (ASO) ist die politische Vertretung der rund 770 900 im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizer. Seit 2008 ist die Kontoführung bei der PostFinance für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ein gravierendes, wiederholt diskutiertes Problem. Die Bedingungen für im Ausland lebende Schweizerinnen und Schweizer sind im Vergleich mit der Regelung für Inlandschweizerinnen und Inlandschweizer unterschiedlich und unseres Erachtens diskriminierend. Der Auslandschweizererrat hat daher an seiner Sitzung vom 23. März 2019 in Bern die folgende an den Bundesrat gerichtete Resolution verabschiedet:

«Wir, die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, verlangen einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen von PostFinance.»

Vergangenen Herbst hatten wir die Möglichkeit, diese Thematik mit Ihnen persönlich zu besprechen. Nun steht die Revision des Postorganisationsgesetzes an und wir möchten im Rahmen unserer Stellungnahme erneut mit Nachdruck auf unsere Forderung und unser Gespräch vom 31. Oktober 2019 verweisen. Zur Information legen wir Ihnen eine Kopie unserer Stellungnahme bei.

Freundliche Grüsse

Remo Gysin  
Präsident ASO/ASR

Ariane Rustichelli  
Direktorin der ASO

Stellungnahme der ASO zur Revision des Postorganisationsgesetzes



Auslandschweizer-Organisation  
Organisation des Suisses de l'étranger  
Organizzazione degli Svizzeri all'estero  
Organisaziun dals Svizzers à l'ester  
Alpenstrasse 26  
CH-3006 Bern

## Stellungnahme zur Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz)

Die Auslandschweizer-Organisation (ASO) ist eine private Stiftung, welche die Interessen von rund 770 900 ausserhalb unserer Landesgrenzen lebenden Schweizerinnen und Schweizern vertritt.

Mit der hier zu diskutierenden Vorlage soll das geltende Hypothekar- und Kreditverbot für die PostFinance aufgehoben werden. Dieses Verbot besteht seit der Gründung der PostFinance und wurde bei der rechtlichen Verselbstständigung der PostFinance in 2013 nicht aufgehoben. Dies obwohl ihr damals eine Bankenlizenz mit allen damit verbundenen Pflichten und Regulierungen erteilt wurde. Somit besteht für die PostFinance die Haupteinnahme im Zinsdifferenzgeschäft, welches seit der Finanzkrise 2008 mit den stetig sinkenden Zinsen konstant abnimmt. Es ist absehbar, dass die PostFinance mit dieser Einnahmequelle nicht mehr genügend Gelder erwirtschaften können, um sich und ihre Leistungen ausreichend zu finanzieren.

Gerade der Service Public, welchen die PostFinance anbietet ist für die rund 770 900 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer von enormer Bedeutung. Von diesem Gesichtspunkt aus befürwortet die ASO die geplante Ausweitung auf den Hypothekar- und Kreditbereich, von welcher auch die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer profitieren können. Zur Sicherstellung dieses Service Public ist es für die ASO aber weiterhin unabdingbar, dass der Bund Hauptaktionär der PostFinance bleibt und somit die Service Public Vorgaben auch in Zukunft erfüllt werden müssen.

Mit Nachdruck erinnert die ASO an den Beschluss ihres Auslandschweizerrates (ASR) vom 23. März 2019, womit er einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen von PostFinance für alle Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer fordert. Für sie ist der Zugang zu einem Schweizer Bankkonto, verhältnismässigen Gebühren sowie einen Verzicht auf Mindesteinlagen essenziell. Seit 2008 wird ihnen aber genau dies zunehmend verunmöglicht und beeinträchtigt die Mobilität der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Aus vielen verschiedenen Gründen benötigen sie aber Bankbeziehungen in der Schweiz. So um Krankenversicherungen abzuschliessen, eine Auszahlung der Renten der zweiten Säule zu erhalten, welche oftmals zwingend nur auf ein Schweizer Konto überwiesen werden, um Hypotheken und Transaktionen rund um Immobilieneigentum zu tätigen, um der finanziellen Instabilität im Wohnsitzland zu begegnen und sich so gegen die Risiken einer massiven Abwertung und einer Kontensperre abzusichern oder um Ausgaben während eines Aufenthalts in der Heimat zu bezahlen. Aus all diesen Gründen fordert der

ASR, dass alle Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ein Konto bei der PostFinance führen können. Dieser Forderung ist im Rahmen der Revision des Postorganisationsgesetzes Rechnung zu tragen und bei den Service Public Aufgaben der PostFinance festzuhalten.

Selbstverständlich sind die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer allen geltenden Compliance Regeln der PostFinance zu unterwerfen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die ASO die geplante Revision des Postorganisationsgesetzes begrüsst. Sie fordert jedoch mit Nachdruck, dass alle Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ein Konto zu verhältnismässigen Gebühren und ohne vorgeschriebene Mindesteinlagen bei der PostFinance führen können sowie dass der Bund Hauptaktionär bleibt und somit die Service Public Vorgaben auch in Zukunft erfüllt werden müssen.

ASO 21.09.2020