

**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
FINANZDIREKTORINEN UND FINANZDIREKTOREN**

Präsident:



Regierungsrat Ernst Stocker

Generalsekretär:



Dr. Peter Mischler

Kopie

- Mitglieder FDK
- Generalsekretariat VDK
- sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch