

Geschäftsstelle

Wallstrasse 8
Postfach
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66
Telefax 061 206 66 67
E-Mail 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

Datum 23. September 2020
Kontaktperson Thomas Rauch
Direktwahl 061 206 66 22
E-Mail 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 begrüßen, 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.¹ 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

¹ 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 Hypothekargeschäft 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 Hypothekargeschäfte 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 folgeschwerer 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 Hypothekargeschäfts 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 gewarnt² (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.

² «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 Hypothekargeber 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^{bis} 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 Hypothekarvergabe 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 Kantonalbanken 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^{bis}, 1^{bis}, 2 Einleitungssatz und 3 POG

1 Die Post bezweckt, im In- und Ausland folgende Dienste zu erbringen:

b. folgende Finanzdienstleistungen:

~~4^{bis} Vergabe von Krediten und Hypotheken,~~

~~1^{bis} Die Gesamtsumme der Kredite und Hypotheken nach Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4^{bis} 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^{bis} POG

~~1^{bis} 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^{bis} 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