

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

sekretariat.referenten@gs-uvek.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 substantielle 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 PostFinance¹. 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.

¹ 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 geäufnet 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