

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

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 Hypothekarvergabe 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 Hypothekargeschäft 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