



20. Januar 2021

---

# Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)

## Ergebnisbericht

---



## Inhaltsverzeichnis

### Inhalt

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Vernehmlassungsverfahren</b> .....	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Bemerkungen zu den einzelnen Elementen der Vorlage</b> .....	<b>4</b>
4.1	Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG.....	4
4.2	Art. 7 Abs. 1 <sup>bis</sup> .....	7
4.3	Teilprivatisierung von PostFinance AG.....	8
4.4	Bereitstellung des regulatorischen Notfallkapitals.....	9
4.5	Weiterentwicklung der Grundversorgung im Bereich von Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen.....	9

# 1 Zusammenfassung

Die Vernehmlassung zur Teilrevision des POG bestätigte die Einschätzung des Bundesrates, dass PostFinance und die Schweizerische Post vor grossen Herausforderungen stehen. Es wurde einhellig anerkannt, dass Handlungsbedarf besteht. Uneinigkeit bestand jedoch über die Massnahmen sowie über deren Kombination und Staffelung.

Ein gewichtiger Anteil der Vernehmlassungsteilnehmenden vertrat die Ansicht, dass die Vorlage des Bundesrates nicht ausgereift und zu wenig ausgewogen sei. Es wurden schwerwiegende Bedenken unter anderem in Bezug auf Verfassungsmässigkeit, Wettbewerbsneutralität, Föderalismus und Finanzmarktstabilität geäussert. Unter den Vernehmlassungsteilnehmenden besteht weitgehende Übereinstimmung, dass zuerst die Grundfragen geklärt werden müssen, die hinter der finanziellen Schieflage des Postkonzerns stehen, namentlich die Zukunft der Grundversorgung im Bereich von Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Erst danach könne und solle über die Weiterentwicklung von PostFinance entschieden werden.

Das Kernstück der Vorlage – die Aufhebung des Verbots von PostFinance, Kredite und Hypotheken an Dritte zu vergeben (Art. 3 Abs. 3 POG), wird lediglich von zwei Kantonen, dem schweizerischen Städteverband und der Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete vorbehaltlos begrüsst. Drei Kantone, die Parteien GLP, GRÜNE und SPS, die Konsumentenschutzorganisationen sowie die Arbeitnehmerorganisationen könnten der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG unter bestimmten Bedingungen zustimmen, die sich jedoch teilweise widersprechen. Die weit überwiegende Mehrheit der Kantone (21), die Parteien CVP, FDP und SVP, die Verbände der Bankenwirtschaft sowie der schweizerische Gewerbeverband lehnen die Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG indessen ab. Zum einen wird die Verfassungsmässigkeit und Wirksamkeit der Massnahme angezweifelt, zum andern werden problematische ordnungs-, wettbewerbs- und staatspolitischen Folgen sowie eine Intensivierung der Ungleichgewichte bzw. Risiken auf den Finanzmärkten befürchtet.

Kein klares Bild ergeben die Stellungnahmen zu den übrigen Inhalten der Vernehmlassung, d.h. die vermehrte Ausrichtung der Anlagepolitik von PostFinance auf die Förderung klimaverträglicher Investitionen, eine mögliche Teilprivatisierung von PostFinance sowie eine Kapitalisierungszusicherung des Bundes zur Deckung der sich abzeichnenden Lücke beim Aufbau der regulatorisch erforderlichen Kapitalreserven von PostFinance. In diesen Punkten halten sich Zustimmung und Ablehnung unter den Teilnehmern ungefähr die Waage. Unter den kritischen Stellungnahmen zum Thema Teilprivatisierung finden sich solche, die die (indirekte) staatliche Kontrolle über PostFinance vollumfänglich gewahrt sehen wollen und solche, die stattdessen eine mehrheitliche oder gar vollständige Privatisierung fordern.

Aus den Stellungnahmen geht klar hervor, dass ein breiter Konsens für die rasche Ingangsetzung einer politischen Diskussion über die Zukunft der Grundversorgung im Bereich von Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen sowie über die Weiterentwicklung der Beteiligungsstrategie des Bundes in Bezug auf die Schweizerische Post besteht. Diese Diskussion ist nach der Überzeugung weiter Kreise prioritär zu führen, bevor mit einer «übereilten und wenig durchdachten» Änderung des POG vollendete Tatsachen geschaffen würden, die danach kaum mehr zu ändern wären.

## 2 Ausgangslage

PostFinance AG ist mit knapp 3 Millionen Kundinnen und Kunden und einem Kundenvermögen von rund 120 Milliarden Franken eines der grössten Finanzinstitute der Schweiz. Sie nimmt den gesetzlichen Grundversorgungsauftrag im Bereich des Zahlungsverkehrs wahr. PostFinance ist eine 100%-Tochtergesellschaft der Schweizerischen Post AG.

Gemäss Postorganisationsgesetz darf PostFinance keine Kredite und Hypotheken an Dritte vergeben. Daher hält PostFinance einen hohen Anteil ihres Vermögens in festverzinslichen Wertpapieren (Obligationen) und liquiden Mitteln. Aufgrund der seit 2008 anhaltenden Tiefzinsphase ist die Ertragskraft von PostFinance stark zurückgegangen und wird ohne Gegenmassnahmen weiter schrumpfen. Dadurch vermindern sich sowohl der Unternehmenswert als auch die Fähigkeit von PostFinance, Eigenkapital aufzubauen oder Dividenden auszuschütten. Die Finanzierung der Grundversorgung wird erschwert.

Mit der Vernehmlassungsvorlage soll PostFinance der Zugang zum Kredit- und Hypothekemarkt gewährt werden, umfangmässig beschränkt auf diejenigen Kundeneinlagen, welche PostFinance aufgrund des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr zufließen. Der Bundesrat schlägt eine Teilprivatisierung von PostFinance vor, um seine Beteiligungsrisiken zu reduzieren und damit PostFinance die regulatorisch notwendigen Eigenmittel bereitstellen kann. Als ergänzende, befristete Massnahme stellt er eine Kapitalisierungszusicherung des Eigentümers Bund zur Diskussion.

## 3 Vernehmlassungsverfahren

Der Bundesrat hat am 5. Juni 2020 das UVEK ermächtigt, die Vernehmlassung zu einer Teilrevision des POG durchzuführen. Sie dauerte bis am 25. September 2020. Es sind insgesamt 69 Stellungnahmen eingegangen (26 Kantone, 6 pol. Parteien, 2 gesamtschweiz. Dachverbände der Städte, Gemeinden und Berggebiete, 5 gesamtschweiz. Dachverbände der Wirtschaft, 30 weitere interessierte Kreise).

## 4 Bemerkungen zu den einzelnen Elementen der Vorlage

### 4.1 Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG

Art. 3 Abs. 3 POG verbietet PostFinance, Kredite und Hypotheken an Dritte zu vergeben. Der Bundesrat schlägt vor, dieses Verbot aufzuheben.

Eine *neutrale* Haltung zur Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG nehmen 3 Teilnehmer ein. Für WWF, Greenpeace und VCS steht dieser Punkt der Vorlage nicht im Vordergrund; sie erwarten aber, dass PostFinance vom Bund als Eigner mittels zwingend zu erfüllender Quoten dazu verpflichtet wird, mit ihrer Anlagepolitik die Klimaschutzziele des Bundes aktiv zu fördern.

Vorbehaltlos *für* die Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG sprechen sich 7 Teilnehmer aus. Der Kanton Bern befürwortet die Massnahme als Standortkanton des Hauptsitzes von PostFinance AG und der Schweizerischen Post AG. Der Kanton Tessin, der Schweizerische Städteverband (SSV) und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) befürworten die Massnahme als Beitrag zur Stabilisierung der Post und zur Sicherung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen sowie von Arbeitsplätzen auch in peripheren Regionen.

Für eine *bedingte* Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG plädieren 14 Teilnehmer, wobei sich die von ihnen gestellten Bedingungen teilweise widersprechen. Die sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) und die GRÜNEN stimmen der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG nur zu, wenn PostFinance in Richtung einer «Klimabank» weiterentwickelt wird. Ihrer Ansicht nach hat PostFinance als staatseigene Bank – eine (Teil-) Privatisierung kommt für SPS und GRÜNE nicht in Frage – nur dann eine Daseinsberechtigung, wenn sie sich im Interesse des Gemeinwohls in einem Bereich engagiert, wo ein Marktversagen vorliegt. Dies sei bei der Finanzierung von ökologischen Sanierungen und neuen ökologischen Geschäftsmodellen der Fall. Auch für die Konsumentenschutzorganisationen sowie für die Arbeitnehmerorganisationen Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB), Travailsuisse, Syndicom und Transfair ist die – grundsätzlich begrüssenswerte – Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG an die Voraussetzung geknüpft, dass PostFinance zu 100% im Eigentum der Schweizerischen Post und damit indirekt des Bundes verbleibt. Im Gegensatz dazu können die Grünliberale Partei (GLP) und der schweizerische Handelsverband der Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots nur dann zustimmen, wenn PostFinance vollständig privatisiert wird. Die Kantone Aargau, Appenzell-Ausserrhodon und Glarus können der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG nur zustimmen, wenn der Bundesrat in nachvollziehbarer Weise nachweist, dass auf diese Weise tatsächlich die postalische Grundversorgung nachhaltig gesichert werden kann und dass daraus keine un gerechtfertigte Wettbewerbsverzerrung resultiert. Die Auslandschweizer-Organisation begrüsst die Teilrevision des POG unter der Bedingung, dass darin die Verpflichtung von PostFinance aufgenommen wird, allen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern Zugang zu einem Konto zu verhältnismässigen Gebühren und ohne Mindesteinlage zu ermöglichen.

Gegen die Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 sprechen sich 42 Teilnehmer aus. Nachstehend sind die wichtigsten Argumente aufgeführt:

- *Fehlende Verfassungsgrundlage.* Einige Teilnehmer – darunter die Kantone Basel-Stadt, Waadt, Zürich und Zug, die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK), die Schweizerische Volkspartei (SVP), Economiesuisse, die schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), der Verband schweizerischer Kantonalbanken (VSKB), der Verband Schweizer Regionalbanken (VSRB) sowie die Raiffeisen Schweiz – ziehen die Auffassung des Bundesrates in Zweifel, dass die Vergabe von Krediten und Hypotheken durch PostFinance im Einklang mit Art. 92 Abs. 1 BV stehe. Ihrer Auffassung nach stützt sich diese Haltung lediglich auf ein Einzelgutachten, dessen Thesen spekulativ seien, im Widerspruch zur herrschenden Lehre stünden und noch keiner akademischen Auseinandersetzung standgehalten hätten. Massgeblich sei daher immer noch das Gutachten des Bundesamtes für Justiz aus dem Jahr 2006, dessen Schlussfolgerungen durch die seither eingetretene Entwicklung auf den Finanzmärkten nicht entkräftet worden sei. Die SVP verweist auf ferner auf die Aussage des Bundesrates in seiner Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1, S. 271), wonach das Bankgeschäft vom Begriff «Postwesen» in 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 [...]» Aus dieser Sicht wäre eine Revision des POG nicht hinreichend, um PostFinance den Zugang zum Kredit- und Hypothekenmarkt zu gewähren; vielmehr wäre hierfür eine Anpassung der Bundesverfassung erforderlich.

- *Ineffektive Massnahme.* Dass die Post vor grossen Herausforderungen steht und ohne Gegenmassnahmen Gefahr läuft, die Grundversorgung nicht mehr aus den eigenen Erträgen finanzieren zu können, wird von der grossen Mehrheit der Teilnehmer anerkannt. Allerdings ist ebenfalls eine Mehrheit der Teilnehmer davon überzeugt, dass die Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG keine geeignete Massnahme darstellt, um dieses Ziel zu erreichen. Viele Teilnehmer – darunter die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Jura, Glarus, Waadt und Zürich, die FDK, Economiesuisse, SBVg und der schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) – sind skeptisch, ob der Eintritt von PostFinance in den Kredit- und Hypothekenmarkt tatsächlich den gewünschten wirtschaftlichen Erfolg zeitigen würde, zumal er mit erheblichen Anfangsinvestitionen und mit erhöhten Risiken verbunden ist. Oft paart sich diese Skepsis mit einer grundsätzlichen Ablehnung des bestehenden – als intransparent und ineffizient kritisierten – Modells, wonach die postalische Grundversorgung durch die Erträge von PostFinance quersubventioniert wird. Anstatt der Post durch eine Erweiterung ihrer Geschäftstätigkeit in privatwirtschaftlich organisierte Märkte zu zusätzlichen Erträgen zu verhelfen, halten es viele Teilnehmer – darunter die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Nidwalden, Sankt Gallen, Solothurn, Uri und Zug, die CVP, die FDK, der VSKB und Raiffeisen Schweiz – für sinnvoller, wenn der Bund allfällige ungedeckte Kosten der Grundversorgung trägt. Der SBVg plädiert zudem für eine schärfere Trennung zwischen Service Public («Kernpost») und den übrigen Geschäftstätigkeiten der Post, um problematische Quersubventionierungen zu verhindern. Economiesuisse, VSRB und Raiffeisen Schweiz schlagen vor, dass die Post vom Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr entbunden wird und der Bund stattdessen einen Leistungsauftrag ausschreibt, der nebst PostFinance auch andere Akteure wie z.B. grosse Detailhändler interessieren könnte. Einige Teilnehmer – darunter die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Sankt Gallen und Schaffhausen, Economiesuisse, der schweizerische Gewerbeverband, SwissBanking und der VSKB – sehen das Problem bei den (zu) hohen Kosten einer nicht mehr zeitgemässen Grundversorgung und schlagen vor, deren Umfang und Qualität an die veränderten Kundenbedürfnisse anzupassen. Der Kanton Basel-Landschaft und die SAB regen an, alternative Kooperations- und Finanzierungsmodelle zu prüfen, etwa die Zusammenarbeit von PostFinance mit den Kantonalbanken oder die Öffnung und Mitnutzung der Poststellen-Infrastruktur durch andere Dienstleister wie z.B. Versicherungen.
- *Verzerrender Markteingriff.* Zahlreiche Teilnehmer – darunter die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Basel-Landschaft, Genf, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Uri, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Waadt und Zürich, die FDK, die Parteien CVP, FDP, GLP und SVP, die Wirtschaftsverbände Economiesuisse, SGV, SBVg, VSKB, VSRB sowie die Raiffeisen Schweiz – halten den Eintritt der staatlich beherrschten PostFinance in den privatwirtschaftlich organisierten Kredit- und Hypothekenmarkt aus ordnungspolitischen und wettbewerblichen Gründen für problematisch. Zum einen besteht weitgehend Einigkeit, dass die Nachfrage nach Krediten und Hypotheken durch die bestehenden Anbieter lückenlos befriedigt wird, also kein Marktversagen vorliegt. Somit fehlen die Notwendigkeit und die Legitimation für ein Tätigwerden des Staates auf diesem Markt. Zum anderen wird befürchtet, PostFinance könnte dank ihrer impliziten Staatsgarantie, ihrem Bekanntheitsgrad und dem grossen Kundenstamm im Zusammenhang mit dem Grundversorgungsauftrag sowie ihrem Zugriff auf die physische Infrastruktur des Poststellennetzes einen nicht abgegoltenen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Anbietern geniessen, was den Markt in unzulässiger Weise verzerren würde. Der Kanton Waadt

gibt mit Blick auf die Diskussionen mit der EU um Staatsbeihilfen im Zusammenhang mit den Kantonalbanken zu bedenken, dass die Schaffung einer zusätzlichen Staatsbank ein ungünstiges Signal an die EU-Partner wäre.

- *Verletzung des Subsidiaritätsprinzips.* Nach Überzeugung einiger Teilnehmer – darunter die Kantone Basel-Landschaft, Genf, Jura, Nidwalden, Uri, Waadt und Zürich und des VSKB – ginge dieser ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteil von PostFinance primär zu Lasten der Kantonal- und Regionalbanken. Diese könnten durch PostFinance aus ihren angestammten Märkten verdrängt werden, mit der Folge, dass sich das Angebot von Bankdienstleistungen in peripheren Regionen unter dem Strich verschlechtern würde. Die Kantone müssten ausserdem mit geringeren Beteiligungserträgen seitens der Kantonalbanken rechnen. Ein Aktivwerden des Bundes im Kredit- und Hypothekenmarkt wird entsprechend unter staatspolitischen und föderalistischen Gesichtspunkten für unerwünscht erklärt.
- *Erhöhung der Finanzmarktrisiken.* Zahlreiche Teilnehmer – darunter die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Basel-Stadt, Jura, Obwalden, Thurgau und Zürich, die FDK, der VSKB, der VSRB und Raiffeisen Schweiz – gehen mit dem Bundesrat nicht einig, dass ein Eintritt von PostFinance in den Kredit- und Hypothekenmarkt keine negativen Auswirkungen auf die Finanzmarktstabilität hätte. Es wird als widersprüchlich aufgefasst, dass der Staat auf der einen Seite durch makroprudenzielle Massnahmen eine Eindämmung dieser Risiken anstrebt und auf der anderen Seite durch die Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG zur weiteren Akzentuierung der Ungleichgewichte im Schweizer Immobilien- und Hypothekenmarkt beitragen würde. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die implizite Staatsgarantie von PostFinance – mit den damit verbundenen Risiken für den Bund respektive die Steuerzahler – der Idee und Absicht der Too-big-to-Fail-Gesetzgebung zuwiderlaufe.

#### 4.2 Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup>

Nur etwa die Hälfte der Teilnehmer äussert sich zur Frage, ob der Bundesrat mit Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> POG ausdrücklich ermächtigt werden soll, in den strategischen Zielen für die Post Vorgaben zur Klimaverträglichkeit der Anlagepolitik von PostFinance zu machen. Die Vernehmlassung ergibt hierzu kein eindeutiges Ergebnis.

*Einverstanden* mit dieser Regelung sind – teilweise in Verbindung mit der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG, teilweise unabhängig davon und teilweise im Gegensatz dazu – 16 Teilnehmer, darunter die Kantone Aargau, Appenzell-Ausserrhoden, Bern, Basel-Landschaft, Genf und Tessin, der schweizerische Städteverband, Travailsuisse, Transfair, die SAB sowie die Konsumentenschutzorganisationen. Sofern die Zustimmung begründet wird, nimmt sie Bezug auf die zunehmende gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Bedeutung des Klimaschutzes. Einerseits wird dieser als Zukunftsmarkt für den gesamten Finanzsektor gesehen, andererseits wird auf die grosse Bedeutung des Finanzsektors für die Erreichung der Klimaziele verwiesen.

*Bedingt einverstanden* sind 5 Teilnehmer. SPS und Grüne sowie die Natur- und Umweltschutzorganisationen Greenpeace, WWF und PUSCH Praktischer Umweltschutz unterstützen zwar die Stossrichtung der Gesetzesänderung, allerdings geht diese aus ihrer Sicht zu wenig weit. Statt einer Kann-Bestimmung plädieren sie für eine verbindliche Quote der Aktiva, die zur Förderung klimafreundlicher Projekte reserviert wird, sowohl mittels eigener Kredite als auch mittels Bürgschaften für Kredite von anderen Geschäftsbanken. Diese Quote soll mittelfristig auf 100% steigen, d.h. PostFinance soll in Richtung einer «Klimabank» weiterentwickelt werden.

*Nicht einverstanden* sind 18 Teilnehmer, darunter die Kantone Basel-Stadt, Glarus, Obwalden, Uri und Zug, FDP, GLP und SVP, Economiesuisse, SGV, der schweizerische Handelsverband und Syndicom. Zum einen wird befürchtet, dass die Auflagen zur Klimaverträglichkeit die Wettbewerbsfähigkeit und Ertragskraft von PostFinance beeinträchtigen könnten. Zum anderen wird vor einer Vermischung von Zielen, Aufgaben und Instrumenten gewarnt. Die Klimaziele des Bundes sollten mit anderen Mitteln erreicht werden als über die Anlagestrategie von PostFinance, die insofern in ihrer Wirkung beschränkt ist, als sie sich auf bereits bestehende Projekte bezieht, deren Gestaltung sie nicht ursächlich beeinflussen kann. Befürchtet wird ferner, dass Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> POG als Präjudiz für den gesamten Finanzsektor gelten könnte.

### 4.3 Teilprivatisierung von PostFinance AG

Der Bundesrat stellt im Rahmen der Vernehmlassung auch mehrere Themen zur Diskussion, die nicht Teil der Gesetzesvorlage sind, in Beziehung dazu stehen. Das erste dieser Themen ist die Öffnung des Aktionariats von PostFinance für Dritte im Rahmen der geltenden gesetzlichen Regelung (Art. 14 Abs. 2 POG), d.h. die Veräusserung von bis zu 50% des Aktienkapitals minus 1 Aktie («Teilprivatisierung»).

*Einverstanden* sind (neben der Post) die Kantone Aargau, Appenzell-Ausserrhoden, Genf und Uri. Sie folgen den Argumenten des Bundesrates.

*Nicht einverstanden*, zumindest zum jetzigen Zeitpunkt, sind die Kantone Basel-Stadt, Bern, Glarus, Jura, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Tessin, Thurgau, Zug und Zürich. Aus ihrer Sicht sind die Grundlagen für einen solchen Schritt (noch) nicht gegeben; die Frage einer allfälligen Teilprivatisierung von PostFinance müsse im Rahmen einer umfassenden Auslegeordnung, welche u.a. die künftige Ausgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung im Bereich von Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen sowie die künftige Eignerstrategie und Governance des Bundes abdecke, geklärt werden. Gegen eine Teilprivatisierung spreche, dass die Mittel, welche dann an die Drittaktionäre abflössen, nicht für die Finanzierung der Grundversorgung zur Verfügung stünden. Als problematisch wird zudem angesehen, dass die Steuerzahlenden aufgrund der impliziten Staatsgarantie auch bei einer Teilprivatisierung das gesamte unternehmerische Risiko zu tragen hätten, während die privaten Aktionäre einen Teil der Abgeltung für dieses Risiko für sich beanspruchen könnten. SPS, GRÜNE, SGB, Travailsuisse, Syndicom, Transfair, die Konsumentenschutzorganisationen und die SAB befürchten, dass private Investoren den Druck in Richtung Kostenoptimierung und Abbau der Grundversorgung erhöhen würden, zu Lasten der Interessen von Kunden, Arbeitnehmenden und peripheren Regionen. Die Kantone Appenzell-Innerrhoden, Basel-Landschaft und Graubünden, die FDK, die Parteien SVP, FDP und GLP, die Verbände Economiesuisse und SBVg sowie Raiffeisen Schweiz lehnen demgegenüber eine Teilprivatisierung als ungenügend ab und fordern stattdessen die mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance, zeitgleich oder vorhergehend zur Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG. Sie verweisen auf ordnungs- und wettbewerbsspolitische Gründe, die gegen eine staatlich beherrschte «Volksbank» sprächen; ausserdem wird bezweifelt, dass eine Teilprivatisierung von PostFinance überhaupt erfolgreich durchgeführt werden könnte. In dieselbe Richtung tendieren auch die Stellungnahmen von VSKB und VSRB. Der SGV möchte umgekehrt PostFinance enger an die Post binden oder, falls sie für die Erfüllung der Aufgaben der Post nicht (mehr) benötigt wird, ganz liquidieren.

## 4.4 Bereitstellung des regulatorischen Notfallkapitals

Das zweite in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellte Thema ist eine Kapitalisierungszusicherung des Bundes an die Post, um die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel – insbesondere des Notfallkapitals – zu schliessen.

Die Teilnehmer, die sich zu dieser Frage äussern, lassen sich in zwei ungefähr gleich starke Lager von Befürwortern und Gegnern einordnen.

Die *Befürworter* – darunter die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Glarus, Jura, Luzern, Tessin, Uri, Zug und Zürich, die FDK, die SAB, der SSV, die Parteien CVP, GRÜNE, SPS und SVP, die Arbeitnehmerorganisationen SGB, Travailsuisse, Transfair und Syndicom sowie die Konsumentenschutzorganisationen – stimmen dem Bundesrat zu, dass die Eidgenossenschaft als Eigentümer der Post in der Pflicht stehe, für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Too-big-to-Fail-Gesetzgebung zu sorgen. Insofern als die aufsichtsrechtlichen Kapitalerfordernisse von PostFinance nicht eigenwirtschaftlich oder über den Markt bereitgestellt werden könnten und eine Bilanzkürzung zur Verringerung dieser Kapitalerfordernisse nicht wünschbar oder realistisch sei, stelle die Gewährung einer Kapitalisierungszusicherung durch den Bund eine opportune oder zumindest prüfenswerte Option dar. Dadurch würde die bereits implizit bestehende Staatsgarantie von PostFinance transparent gemacht. Während einige Teilnehmer eine Begrenzung der Kapitalzusicherung hinsichtlich Zeit und Umfang fordern, lehnen andere dies gerade ab. Uneinigkeit besteht auch in Bezug auf die technische Ausgestaltung der Kapitalzusicherung; eine klare Mehrheit der Befürworter gibt jedoch einer expliziten gesetzlichen Grundlage im POG den Vorzug vor einem Verpflichtungskredit auf der Basis bestehender Gesetze.

Die *Gegner* – darunter die Kantone Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden, Basel-Landschaft, Neuenburg, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Waadt und Wallis, FDP, GLP, Economiesuisse, SBVg, VSKB, VSRB und Raiffeisen Schweiz – nehmen explizit oder implizit gegen eine Kapitalisierungszusicherung durch den Bund Stellung, weil sie (in Verbindung mit der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG) eine Verzerrung des Wettbewerbs und zusätzliche Risiken für die Steuerzahlenden befürchten. Für den SGV zeigt allein das Aufbringen des Themas durch den Bundesrat, dass das Anliegen der Vorlage weder gerechtfertigt noch realistisch sei.

## 4.5 Weiterentwicklung der Grundversorgung im Bereich von Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen

Der Bundesrat erachtet eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung als notwendig. Mit der Vorlage sollte die Ertragskraft der Post so weit stabilisiert werden, dass diese Diskussion nicht unter dem Druck einer drohenden finanziellen Notlage des Konzerns geführt werden muss. Im Rahmen der Vernehmlassung ergab sich die Gelegenheit, zum Reformbedarf in Sachen Grundversorgung Stellung zu nehmen.

Die weit überwiegende Mehrheit der Teilnehmer – darunter die Kantone Aargau, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Jura, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Uri, Wallis, Zug und Zürich, die FDK, der SSV, die Parteien GLP, GRÜNE, SPS und SVP, die Wirtschaftsverbände Economiesuisse und SGB, die Arbeitnehmerorganisationen Syndicom, Transfair und Travailsuisse sowie die Branchenvertreter SBVg, VSKB und Raiffeisen Schweiz –

anerkennt einen solchen Reformbedarf. Teilweise wird dieser sogar als dringend erachtet. Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass die Diskussion über die künftige Grundversorgung am Anfang der Überlegungen zur Weiterentwicklung der Post stehen müsse und nicht erst dann geführt werden dürfe, nachdem mit der Vorlage vollendete Tatsachen geschaffen worden seien, welche nicht mehr rückgängig zu machen wären. Auseinander gehen die Meinungen freilich darüber, in welche Richtung die Reform der Grundversorgung zu zielen habe. Die Ansicht, dass die Grundversorgung in ihrer heutigen Form nicht mehr zeitgemäss oder gar weitgehend obsolet sei, wird ebenso vertreten wie der Standpunkt, dass es in Anbetracht der gesellschaftlichen Herausforderungen eine Ausweitung des Grundversorgungsauftrags brauche.

Keinen Reformbedarf bei der Grundversorgung sehen die Kantone Glarus und Tessin, die SAB sowie der Konsumentenschutz. Bei näherer Betrachtung laufen deren Stellungnahmen aber keineswegs auf eine Ablehnung jeglicher Reformdiskussion hinaus. Vielmehr sind sie als Plädoyer für die Beibehaltung des Service Public auf dem heutigen Niveau zu deuten. Die Ablehnung einer Reformdiskussion rührt offenbar von der Befürchtung her, dass die Digitalisierung als Vorwand benutzt werden könnte, um Umfang und Qualität der physischen Grundversorgungsdienstleistungen in der Peripherie auszudünnen, was zu verhindern sei. Der Konsumentenschutz argumentiert ausserdem, dass die Post genügend Ertragspotenzial habe, um die Grundversorgung eigenwirtschaftlich zu gewährleisten; da der Service Public per se nicht gewinnorientiert sei, habe der Bundesrat in den strategischen Zielen für die Post allenfalls auf die Vorgabe einer «branchenübliche Rendite» zu verzichten.

Anhang 1

**Im Rahmen der Vernehmlassung eingegangene Stellungnahmen**

**Kantone**

Staatskanzlei des Kantons Zürich	
Staatskanzlei des Kantons Bern	
Staatskanzlei des Kantons Luzern	
Staatskanzlei des Kantons Uri	
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	
Staatskanzlei des Kantons Zug	
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	
Staatskanzlei des Kantons Aargau	
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	

**In der Bundesverwaltung vertretene politische Parteien**

Christlichdemokratische Volkspartei	CVP
FDP. Die Liberalen	FDP
Grüne Partei der Schweiz	GPS
Grünliberale Partei Schweiz	GLP
Schweizerische Volkspartei	SVP
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SPS

### Gesamtschweizerische Dachverbände der Städte, Gemeinden und Berggebiete

Schweizerischer Städteverband	
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete	SAB

### Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

economiesuisse	
Schweizerischer Gewerbeverband	SGV
Schweizerische Bankiervereinigung	SBV
Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB
Travail.Suisse	

### Weitere interessierte Kreise

Die Schweizerische Post AG	
KEP+Mail Verband der privaten Postdienstleister der Schweiz	
Stiftung für Konsumentenschutz	SKS
Fédération romande des consommateurs	FRC
Associazione consumatrici della Svizzera italiana	acsi
Syndicom	
Transfair	
Finanzdirektorenkonferenz	FDK
Verband Schweizerischer Kantonalbanken	
Praktischer Umweltschutz	PUSCH
Centre Patronal	
Postagenturverband	
Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg	CCIF
WWF Schweiz	
Greenpeace	
Verkehrs-Club der Schweiz	VCS
Handelskammer beider Basel	
Association de Banques Privées Suisses	
Auslandschweizer-Organisation	
Reformplattform SP Schweiz	
Verband Schweizer Regionalbanken	
Raiffeisen Schweiz	

Koordination Inlandbanken	
Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken	
Arbeitsgruppe Berggebiet	
Forum Geldpolitik	
energiestiftung.ch	
Handelsverband.swiss	
GastroSuisse	
Verband Auslandbanken in der Schweiz	