



21.048

## **Botschaft zur Änderung des Postorganisationsgesetzes und zu einem Bundesbeschluss über die Kapitalisierungszusicherung an die Schweizerische Post**

vom 30. Juni 2021

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Postorganisationsgesetzes sowie den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Kapitalisierungszusicherung an die Schweizerische Post.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. Juni 2021

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Guy Parmelin

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

## Übersicht

**Der PostFinance ist es heute gesetzlich untersagt, selbstständig Kredite und Hypotheken an Dritte zu vergeben. Mit einer Anpassung des Postorganisationsgesetzes soll das Kredit- und Hypothekervergabeverbot aufgehoben werden. Der Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt soll durch die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post und damit indirekt des Bundes an der PostFinance flankiert werden. Zudem soll der Bund der Post zur Schliessung der Notfallkapitallücke bei der PostFinance eine Kapitalisierungszusicherung gewähren. Der dafür notwendige Verpflichtungskredit beträgt 1,7 Milliarden Franken.**

### Ausgangslage

Die Schweizerische Post AG steht als Unternehmen vor grossen Herausforderungen. Die Ertragskraft schwindet rasch. Das veränderte Kundenverhalten und die fortschreitende Digitalisierung führen zu einem kontinuierlichen Volumenrückgang im Briefgeschäft. Die Mengenzunahme im margenschwachen Paketmarkt bedingt grosse Investitionen in neue Verarbeitungskapazitäten. Während die Ertragskraft der Post schwindet, sind die Anforderungen im Bereich der Grundversorgung und die daraus folgenden Kosten für die Post und die PostFinance AG, die zu 100 Prozent ein Tochterunternehmen der Post ist, weiter gestiegen. Sie muss als systemrelevante Bank erhöhten Eigenmittelanforderungen gemäss der «Too-big-to-fail-Gesetzgebung» nachkommen. Es ist ihr aber heute gesetzlich verboten, Hypotheken und Kredite an Dritte zu vergeben, und zudem leidet sie unter dem anhaltenden Tiefzinsumfeld. Unter diesen Umständen ist die nachhaltige Profitabilität der PostFinance gefährdet.

### Inhalt der Vorlage

Mit der Vorlage soll es der PostFinance ermöglicht werden, selbstständig Hypotheken und Kredite an Dritte zu vergeben, um neues Ertragspotenzial zu erschliessen. Dies bedingt die Aufhebung von Artikel 3 Absatz 3 des Postorganisationsgesetzes, der der PostFinance heute explizit untersagt, Hypotheken und Kredite zu vergeben. Das Kredit- und Hypothekarvolumen soll aber – solange die PostFinance mehrheitlich im Besitz der Post ist – ist aus verfassungsrechtlichen Überlegungen (vgl. Kap. 7.1) gesetzlich auf Kundeneinlagen aus der Grundversorgung im Bereich Zahlungsverkehr begrenzt werden. Der Bundesrat erachtet die Verfassungsmässigkeit der Vorlage im Lichte einer Gesamtabwägung als gegeben.

Gestützt auf die in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken in Bezug auf Verfassungsmässigkeit, Wettbewerbsneutralität, Föderalismus und Finanzmarktstabilität soll die Vorgabe im Postorganisationsgesetz, wonach die Post die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der PostFinance halten muss, aufgehoben werden. Die abschliessende Kompetenz zur Einleitung der mehrheitlichen oder vollständigen Privatisierung der PostFinance soll mit einer neuen Bestimmung im Postorganisationsgesetz der Bundesversammlung zugewiesen werden. Diese erteilt den Auftrag zur Privatisierung mittels eines nicht referendumsfähigen, einfachen Bundesbeschlusses, der dem Parlament zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt wird.

*Aus Sicht des Bundesrates werden die Voraussetzungen für die mehrheitliche oder vollständige Privatisierung der PostFinance erst erfüllt sein, nachdem im Rahmen der künftigen Revision des Postgesetzes die Modalitäten der Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs an die geänderten Verhältnisse angepasst worden sind. Zwecks Vorbereitung der Postgesetz-Revision hat der Bundesrat eine Expertenkommission beauftragt, entsprechende Vorschläge auszuarbeiten.*

*Unabhängig vom Entscheid über die Privatisierung soll das Kredit- und Hypothekervergabeverbot aber sofort aufgehoben werden. Die PostFinance soll also bereits im Zeitpunkt, da sie sich noch vollständig im Eigentum der Post befindet, selbstständig Hypotheken und Kredite an Dritte vergeben können.*

*Schliesslich sollen zur Deckung der Notfallkapitallücke bei der PostFinance neue Bestimmungen ins Postorganisationsgesetz aufgenommen werden, die es ermöglichen, der Post eine zeitlich und umfangmässig begrenzte Kapitalisierungszusicherung zu gewährleisten. Dazu soll die Bundesversammlung mittels einfachem Bundesbeschluss einen entsprechenden Verpflichtungskredit über 1,7 Milliarden Franken bewilligen. Als weitere Anpassung des Postorganisationsgesetzes ist vorgesehen, dass der Bundesrat der PostFinance im Rahmen der strategischen Ziele Vorgaben zur Vergabe von Hypotheken und Kredite an klimaverträgliche Projekte machen kann.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>6</b>
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	6
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	10
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	11
<b>2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>11</b>
<b>3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht</b>	<b>12</b>
<b>4 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>14</b>
4.1 Die beantragte Neuregelung	14
4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	15
4.2.1 Finanzielle Verflechtung von Bund und Post	15
4.2.2 Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen	17
4.3 Umsetzungsfragen	21
<b>5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln</b>	<b>23</b>
5.1 Änderung des Postorganisationsgesetzes	23
5.2 Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit	32
<b>6 Auswirkungen</b>	<b>34</b>
6.1 Auswirkungen auf den Bund	34
6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	37
6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	38
6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	41
6.5 Auswirkungen auf die Umwelt	41
6.6 Andere Auswirkungen	41
<b>7 Rechtliche Aspekte</b>	<b>42</b>
7.1 Verfassungsmässigkeit	42
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	44
7.3 Erlassform	44
7.3.1 Gesetzesänderung	44
7.3.2 Bundesbeschluss	44
7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	44
7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	44
7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	45
7.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	45
7.8 Datenschutz	46

**Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post  
(Postorganisationsgesetz, POG) (Entwurf)**

BB1 2021 1669

**Bundesbeschluss über die Kapitalisierungszusicherung  
an die Schweizerische Post (Entwurf)**

BB1 2021 1670

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die Schweizerische Post AG (nachfolgend «Post») steht vor grossen Herausforderungen. Die Ertragskraft der Post, insbesondere des Bereichs Briefpost, und der PostFinance AG (nachfolgend «PostFinance»), schwindet rasch. Die eigenwirtschaftliche Sicherstellung der Grundversorgung mit Postdiensten und mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs durch die Post und die PostFinance ist gefährdet.

Für die schwindende Ertragskraft der Post sind im Wesentlichen folgende Gründe verantwortlich:

Das *anhaltend niedrige Zinsniveau* stellt das Geschäftsmodell der PostFinance in Frage. Wegen des gesetzlichen Verbots, in einem wichtigen Bereich des klassischen Bankgeschäfts tätig zu sein – nämlich kurzfristige Einlagen der Kundinnen und Kunden in längerfristige Ausleihungen zu verwandeln –, besteht die Aktivseite der Bilanz der PostFinance fast ausschliesslich aus Finanzanlagen (52 %, insbesondere in- und ausländischen Obligationen) und aus flüssigen Mitteln (33 %, insbesondere bei der Schweizerischen Nationalbank [SNB]). Das Geschäftsmodell beruht auf der Differenz zwischen den auf dem Anlagevermögen erwirtschafteten Aktivzinsen und den auf die Kundengelder ausbezahlten Passivzinsen. Solange das Zinsumfeld günstig war, liessen sich mit diesem sogenannten Zinsdifferenzgeschäft im Branchenvergleich angemessene Erträge erzielen. Seit der Finanzkrise von 2008 sind jedoch die Renditen im Obligationenmarkt stark gesunken. Mittlerweile weisen rund 60 Prozent aller inländischen Obligationen eine negative Rendite bei Verfall auf; ähnliche Werte gelten für wichtige Auslandsmärkte wie z. B. Deutschland oder Japan. Die Aktivzinsen auf dem Anlagevermögen der PostFinance sind entsprechend zurückgegangen und werden in den nächsten Jahren weiter sinken, weil verfallende Obligationen nicht zu gleich guten Bedingungen – oder überhaupt mit einer positiven Rendite – reinvestiert werden können. Sinkende Aktivzinsen können aber nur bis zu einem gewissen Punkt durch tiefere Passivzinsen ausgeglichen werden. Als Folge dieser Asymmetrie ist die Marge zwischen Aktiv- und Passivzinsen unter Druck geraten. Alle Banken stehen vor dieser Herausforderung, doch die PostFinance ist dem Margendruck in besonderem Mass ausgesetzt, weil sie weit mehr als andere Banken vom vergleichsweise renditeschwachen Obligationenmarkt abhängig ist. Es deutet derzeit nichts auf ein baldiges Ende der Tiefzinsphase hin.

Das Betriebsergebnis der PostFinance (EBIT) ist von 591 Millionen Franken im Jahr 2011 auf 161 Millionen Franken im Jahr 2020 gesunken<sup>1</sup>. Die PostFinance weist eine im Branchenvergleich deutlich unterdurchschnittliche Rentabilität aus. Die Eigenkapitalrenditen der drei systemrelevanten Inlandbanken betragen per Ende 2020 gemäss deren Berichterstattung nach den Rechnungslegungsvorschriften für Banken:

<sup>1</sup> Vgl. Finanzberichte Post, Geschäftssegmente nach IFRS, abrufbar unter: [www.post.ch](http://www.post.ch) > Über uns > Aktuell > Geschäftsbericht > «Lesen Sie den Geschäftsbericht online» > Finanzbericht (Stand 4.6.2021).

2,1 Prozent für die PostFinance, 4,7 Prozent für die die Raiffeisen-Gruppe und 6,8 Prozent für die die Zürcher Kantonalbank ZKB. Die Post geht davon aus, dass sich der Abwärtstrend weiter fortsetzt und dass die PostFinance ohne Gegenmassnahmen in nicht allzu ferner Zeit in die Verlustzone rutschen würde. Zur Verhinderung einer solchen Entwicklung hat die PostFinance eine strategische Neuausrichtung beschlossen. Diese sieht u. a. in den nächsten Jahren eine Kürzung der Bilanz mittels Reduktion der Kundengelder vor.

Zusätzlich zur unterdurchschnittlichen Rentabilität kommen noch zwei erschwerende Umstände hinzu. Erstens muss die PostFinance im Rahmen der «Too-big-to-fail»-Gesetzgebung (TBTF) in grossem Umfang (Notfall-)Kapital aufbauen (vgl. Kap. 4.2.1). Zweitens nimmt die Last der Grundversorgung im Zahlungsverkehr tendenziell zu. Die Grundversorgungsdienstleistung «Bareinzahlung ohne eigenes Konto» (Art. 43 Abs. 1 Bst. c der Postverordnung vom 29. August 2012<sup>2</sup> [VPG]) kann nur über das Poststellennetz angeboten werden, dessen Dichte nicht nach betriebswirtschaftlichen, sondern nach politischen Kriterien bestimmt ist: Für 90 % der Bevölkerung eines Kantons müssen die Barzahlungsdienstleistungen innerhalb von 20 Minuten erreichbar sein. In Gebieten, in denen nur eine Postagentur vorhanden ist, bietet die Post die Bareinzahlung an der Wohnadresse oder in anderer geeigneter Weise an (Art. 44 Abs. 1<sup>bis</sup> VPG). Im Zuge der voranschreitenden Digitalisierung nimmt das Volumen der Bareinzahlungen – und damit der Umsatz mit den Grundversorgungsdiensten – stetig ab: Nach Angaben der Post ging das Volumen der Bareinzahlungen über das Poststellennetz zwischen 2012 und 2020 um 46 Prozent zurück. Gleichzeitig bleibt der Aufwand für den Betrieb des Poststellennetzes aufgrund der regulatorischen Vorgaben im Wesentlichen gleich oder kann nur schwer gesenkt werden. Zudem wurden die regulatorischen Vorgaben an die Grundversorgung in der jüngsten Vergangenheit weiter verschärft, unter anderem mit einer Anpassung der Erreichbarkeitsvorgaben per 1. Januar 2019 und Zusatzkosten für die Post von etwa fünf Millionen Franken pro Jahr. Aber auch die Vorgaben zur Mittagzustellung von Zeitungen und die Hauszustellung, die am 1. Januar 2021 in Kraft getreten sind, haben mittelfristige Zusatzkosten von etwa 60 Millionen Franken pro Jahr zur Folge.<sup>3</sup> Dies erhöht die Kosten der Grundversorgung und schränkt den unternehmerischen Handlungsspielraum der Post weiter ein.

Die *fortschreitende Substitution der klassischen Briefpost durch elektronische Kommunikationsformen* lässt das Briefvolumen und damit den Umsatz der Briefpost kontinuierlich schrumpfen. Seit dem Höchststand im Jahr 2002 hat die Briefmenge bis Ende 2020 um 42 Prozent abgenommen (pro Einwohner/in um 51 %). Es muss davon ausgegangen werden, dass dieser Trend anhalten wird.

Die Erosion der Ertragskraft der PostFinance und der Briefpost hat inzwischen ein für den Konzern bedrohliches Ausmass angenommen. Denn die übrigen am Markt tätigen Konzernbereiche können die Einbussen nicht wettmachen. Die Paketpost verzeichnet zwar aufgrund des Booms im E-Commerce robuste Wachstumsraten, doch der Umsatz ist kleiner als im Briefgeschäft, die Margen sind deutlich tiefer, und es stehen

<sup>2</sup> SR 783.01

<sup>3</sup> Vgl. Motionen 14.4075 und 14.4091 «Die Post. Postsendungen sollen allen zugestellt werden!» und 16.3848 «Flächendeckende Postzustellung bis zur Mittagszeit».

hohe Investitionen für zusätzliche Verarbeitungskapazitäten an. Swiss Post Solutions bewegt sich als Anbieterin von Systemlösungen im digitalen und physischen Dokumentenmanagement für verschiedene Branchen ebenfalls in einem Wachstumsmarkt, ist allerdings im Vergleich zu den logistischen Diensten (Briefe und Pakete) mit grösseren Risiken und kleineren Margen konfrontiert. Bei der PostAuto Schweiz AG ist Wachstum nur punktuell möglich, ausserdem darf im abgeltungsberechtigten regionalen Personenverkehr keine Gewinnmarge eingeplant werden.

In einem Grundlagenbericht von 2019 rechnete die Post damit, dass das Konzernergebnis bis 2030 unter den geltenden Rahmenbedingungen und ohne strategische Korrektur negativ werden würde. In dieser Projektion war bereits berücksichtigt, dass das übliche Potenzial für Effizienzsteigerungen (z. B. durch Einführung kostensparender digitalisierter Produktionsprozesse) zu jedem Zeitpunkt weitgehend ausgeschöpft wird. Die Post ging deshalb davon aus, dass sie in absehbarer Zukunft nicht mehr in der Lage sein würde, ihre Grundversorgungsaufträge im bisherigen Umfang und in gewohnter Qualität ohne Abgeltungen der öffentlichen Hand, zu erfüllen. In vielen europäischen Ländern ist diese Situation bereits eingetreten. Fast überall wurden der Umfang und die Qualität der Grundversorgung reduziert (Abbau des Poststellennetzes in Deutschland; Reduktion der Zustelltage und Aufhebung der A-Post in Dänemark). Für viele Postunternehmen sind Subventionen aus dem Staatshaushalt mittlerweile zu einer wichtigen Finanzierungsquelle geworden, unter anderem in Belgien, Dänemark, Frankreich, im Vereinigten Königreich, in Italien, Norwegen, Spanien, Schweden, Tschechien.

Die Post entwickelte ausgehend von diesem Grundlagenbericht ihre Strategie «Post von morgen»<sup>4</sup> für die Jahre 2021–2024. Diese sieht Investitionen in anorganisches und organisches Wachstum in den Bereichen Logistik und Kommunikation, Effizienzmassnahmen, Preismassnahmen sowie die Mitnutzung von Poststellen durch Dritte vor.

Der Bundesrat kam angesichts der Lagebeurteilung der Post zum Schluss, dass zusätzlich zu den unternehmerischen Anstrengungen auch Anpassungen auf der Ebene der politisch definierten Rahmenbedingungen notwendig sind, um die anstehenden Herausforderungen der Post erfolgreich bewältigen zu können. Die Strategie des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Post stützt sich auf drei zentrale Elemente ab.

*Erstens* will der Bundesrat die *Überlebensfähigkeit der PostFinance sicherstellen*. Dazu bedarf es aus Sicht des Bundesrates zweier Massnahmen:

- Zum einen soll das Geschäftsmodell der PostFinance «normalisiert», d. h. an dasjenige der übrigen inlandorientierten Banken angeglichen werden. Dies bedingt die Aufhebung des gesetzlichen Verbots, Kredite und Hypotheken an Dritte zu vergeben (Art. 3 Abs. 3 des Postorganisationsgesetzes vom 17. Dezember 2010<sup>5</sup> [POG]). Damit wird die PostFinance in die Lage versetzt, langfristig im Wettbewerb bestehen und eine branchenübliche Rendite erwirtschaften zu können.

<sup>4</sup> Die Strategie ist abrufbar unter: [www.post.ch](http://www.post.ch) > Über uns > Porträt > Auftrag > Strategie (Stand 16.6.2021).

<sup>5</sup> SR 783.1

- Zum andern muss die PostFinance als systemrelevante Bank gemäss der TBTF-Gesetzgebung erhöhte Eigenmittelanforderungen erfüllen. Solange die PostFinance keine branchenübliche Rentabilität erzielen kann, ist der fristgerechte lückenlose Aufbau der erforderlichen Eigenmittel für einen umsetzbaren Notfallplan aus eigener Kraft nicht möglich. Auch der Postkonzern sieht sich nicht in der Lage, die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Deshalb steht der Bund als (indirekter) Eigentümer der PostFinance in der Pflicht, die resultierende Lücke in der Eigenmittelausstattung (Notfallkapitallücke) zu schliessen. Zu diesem Zweck soll eine neue Bestimmung ins POG aufgenommen werden, die den Bund dazu ermächtigt, der Post eine zeitlich befristete und umfangmässig begrenzte Kapitalisierungszusicherung zu gewährleisten. Dazu ist ein Verpflichtungskredit erforderlich, der der Bundesversammlung in Form eines einfachen Bundesbeschlusses vorliegt.

*Zweitens* will der Bundesrat die PostFinance *aus dem Konzernverbund herauslösen* und *aus der staatlichen Sphäre entlassen*. Nur mit der mehrheitlichen oder vollständigen Privatisierung der PostFinance kann letztlich dem Sinn und Geist der TBTF-Gesetzgebung entsprochen werden, wonach nicht der Staat respektive die Steuerzahlenden, sondern private Investoren für die Geschäftsrisiken im Bankensektor geradestehen sollen. Und nur unter dieser Voraussetzung hat die Normalisierung des Geschäftsmodells der PostFinance keine potenziell wettbewerbsverzerrende Wirkung im Bankenmarkt. Die Herauslösung der PostFinance aus dem Konzern bedeutet jedoch auch, dass die Grundversorgung (inklusive des Postnetzes, das zurzeit von der PostFinance massgeblich mitfinanziert wird) neu geordnet werden muss.

*Drittens* will der Bundesrat die *Grundversorgung* im Bereich Post- und Zahlungsverkehr *neu organisieren*. Dass diesbezüglich ein Handlungsbedarf besteht, hat die Vernehmlassung zu dieser Vorlage klar bestätigt (vgl. Kap. 2). Es geht darum, in einem breiten politischen Diskurs die Notwendigkeit, den Umfang und die Qualität der zukünftigen Grundversorgung zu bestimmen und deren Finanzierung zu klären. Als ersten Schritt hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eine Expertenkommission eingesetzt, die den Auftrag hat, Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung auszuarbeiten. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Expertenkommission wird der Bundesrat voraussichtlich bis Ende 2021 das weitere Vorgehen festlegen.

Diese Vorlage deckt das erste und das zweite Element der Strategie zur Weiterentwicklung der Post ab. Das dritte Element wird im Rahmen einer späteren Vorlage zur Revision des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010<sup>6</sup> (PG) zu behandeln sein. Die Revision des PG dient dazu, ein zukunftsfähiges Grundversorgungsmodell zu gestalten.

Obwohl beide Vorlagen inhaltlich eng miteinander verknüpft sind, kann und soll die Revision des POG unabhängig von und zeitlich vor der Revision des PG angegangen werden. Nach Überzeugung des Bundesrates ist es sogar zwingend, die POG-Revision prioritär voranzutreiben, weil die Entwicklung der Ertragsituation der PostFinance rasches Handeln erfordert.

<sup>6</sup> SR 783.0

## 1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Im Umgang mit den Herausforderungen der Post und insbesondere der PostFinance hat der Bundesrat in den letzten Jahren mehrere Alternativen geprüft. Sie lassen sich in vier Hauptstossrichtungen gruppieren:

- 1) *Status quo*: Die Post entwickelt sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen weiter, d. h. die gesetzlichen Bestimmungen und die Konzernstruktur werden nicht verändert. Insbesondere erfüllt die Post weiterhin ihren gesetzlichen Grundversorgungsauftrag eigenwirtschaftlich. Diese Variante verwarf der Bundesrat bereits zu einem frühen Zeitpunkt, weil die Post – wie eingangs erwähnt – die Herausforderungen der Zukunft trotz der ergriffenen strategischen Massnahmen nicht vollständig aus eigener Kraft bewältigen kann.
- 2) *Umwandlung der PostFinance in eine vollwertige, bundeseigene Geschäftsbank*: Um das angestammte Modell der Grundversorgung wieder funktionsfähig zu machen, wird der PostFinance eine Erweiterung ihrer Geschäftstätigkeit in den mutmasslich ertragreicheren Kredit- und Hypothekarmarkt gestattet. Dadurch kann die PostFinance ihre Erträge steigern und wie in der Vergangenheit einen wesentlichen finanziellen Beitrag an das Postnetz leisten. Alle anderen Rahmenbedingungen bleiben unverändert, insbesondere der Grundversorgungsauftrag und das indirekte staatliche Eigentum an der PostFinance. Diese Stossrichtung verfolgt der Bundesrat nicht weiter, weil sie gegenüber der nachfolgend beschriebenen Variante mit einer Öffnung des Aktionariats für private Investoren mehrere Nachteile aufweist, darunter ein höheres finanzielles Risiko für den Bund sowie potenzielle Markt- und Wettbewerbsverzerrungen.
- 3) *Umwandlung der PostFinance in eine vollwertige Geschäftsbank bei gleichzeitiger Öffnung des Aktionariats*: Die Ertragskraft der PostFinance wird durch den Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt gestärkt, sodass das herkömmliche Modell der Grundversorgung im Zahlungsverkehr beibehalten werden kann. Im Unterschied zu Stossrichtung 2) wird die Transformation der PostFinance in eine Geschäftsbank aber durch eine Änderung der Eigentumsverhältnisse begleitet. Die Post behält zwar weiterhin die kapital- und stimmenmässige Mehrheit, d. h. die PostFinance bleibt integraler Bestandteil des Postkonzerns. Es wird jedoch ein Engagement privater Investoren angestrebt, um die unternehmerische Ausrichtung der Bank zu stärken und um die Risiken des Bundes zu mindern. Dies ist die Variante, die der Bundesrat am 5. Juni 2020 in die Vernehmlassung gegeben hatte.
- 4) *Neuordnung der Grundversorgung und Umwandlung der PostFinance in eine vollwertige private Geschäftsbank*: Im Zuge der Vernehmlassung wurde deutlich, dass die angestrebte Umwandlung der PostFinance in eine vollwertige Geschäftsbank die Aufgabe der staatlichen Kontrollmehrheit voraussetzt. Dies wiederum zieht zwingend Änderungen am Grundversorgungsmodell nach sich, das auf die heutige Konzernstruktur der Post mit einer integrierten Postbank ausgerichtet ist. Aus diesem Grund beschloss der Bundesrat am 20. Januar 2021 die in Kapitel 1.1 skizzierte Strategie zur Weiterentwicklung der Post.

### 1.3 **Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates**

Der Bundesrat beauftragte am 5. September 2018 das UVEK, in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) eine Vernehmlassungsvorlage zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes auszuarbeiten und dem Bundesrat bis 30. Juni 2019 vorzulegen. Gegenüber diesem Zeitplan ergaben sich aufgrund umfangreicher Abklärungen Verzögerungen. Vor diesem Hintergrund war eine Aufnahme in die Legislaturplanung 2015–2019 nicht möglich und eine Aufnahme in die Legislaturplanung 2019–2023<sup>7</sup> nicht angezeigt. Die Vorlage ist jedoch in den Zielen des Bundesrates 2021 enthalten<sup>8</sup>.

## 2 **Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren**

Die in Kapitel 1.2. beschriebene Variante 3) «Umwandlung der PostFinance in eine vollwertige Geschäftsbank bei gleichzeitiger Öffnung des Aktionariats» wurde einer breiten Vernehmlassung unterzogen. Diese dauerte vom 5. Juni bis am 25. September 2020. Es gingen insgesamt 69 Stellungnahmen ein (26 Kantone, 6 politische Parteien, 7 gesamtschweizerische Dachverbände der Städte, der Gemeinden, der Berggebiete und der Wirtschaft sowie 30 weitere interessierte Kreise). Die Vernehmlassung zur Teilrevision bestätigte die Einschätzung des Bundesrates, dass die Post vor grossen Herausforderungen steht. Es wurde einhellig anerkannt, dass Handlungsbedarf besteht. Aus den Rückmeldungen liess sich ein breiter Konsens für die rasche Ingangsetzung einer politischen Diskussion über die Zukunft der Grundversorgung im Bereich von Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen herauslesen.<sup>9</sup>

Ein gewichtiger Anteil der Vernehmlassungsteilnehmenden erachtete die Vorlage des Bundesrates jedoch als nicht ausgereift und zu wenig ausgewogen. Es wurden schwerwiegende Bedenken unter anderem in Bezug auf Verfassungsmässigkeit, Wettbewerbsneutralität, Föderalismus und Finanzmarktstabilität geäussert. Es zeichnete sich ab, dass die Weiterentwicklung der PostFinance in eine vollwertige Geschäftsbank ohne Änderung der Eigentumsverhältnisse und ohne Anpassung des Grundversorgungskonzepts nicht mehrheitsfähig sein würde.

Der Bundesrat zog aus dem Ergebnis der Vernehmlassung folgende Schlüsse:

- Die Bedenken hinsichtlich Verfassungsmässigkeit, Wettbewerbsneutralität und Föderalismus stehen alle mit der staatlichen Kontrolle über die PostFinance in Verbindung. Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, ist die mehrheitliche oder vollständige Privatisierung der PostFinance anzustreben.

<sup>7</sup> BBl 2020 1777 und 2020 8385

<sup>8</sup> Vgl. Ziele des Bundesrates 2021, abrufbar unter: [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Dokumentation > Führungsunterstützung > Jahresziele (Stand 4.6.2021).

<sup>9</sup> Der Vernehmlassungsbericht ist abrufbar unter: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2020 > UVEK.

- Der politische Prozess zur Anpassung des Grundversorgungskonzepts im Bereich Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen ist unverzüglich in Gang zu setzen. Dieser Prozess soll innert nützlicher Frist in eine Teilrevision des Postgesetzes münden, die in Verbindung mit der vorliegenden Teilrevision des Postorganisationsgesetzes ein abgerundetes und konsistentes Reformpaket ergibt.

### 3 **Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht**

Das Postgesetz beauftragt die Post, die Grundversorgung im Zahlungsverkehr schweizweit sicherzustellen. Die Post gewährleistet innerhalb der Schweiz eine flächendeckende, ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (Art. 32 PG). Gemäss dem Postorganisationsgesetz und insbesondere in der Postverordnung wird die Erfüllung an deren Tochtergesellschaft, die PostFinance, übertragen (Art. 14 Abs. 1 POG i. V. m. Art. 2 Abs. 2 VPG). Aufsichtsbehörden sind die eidgenössische Postkommission (PostCom) und das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM). Die Finanzierung der Grundversorgung hat mit den Umsatzerlösen der Post und der Postkonzerngesellschaften zu erfolgen (Art. 46 VPG).

Der Bundesrat hat den Umfang der Grundversorgung im Zahlungsverkehr in der Postverordnung festgelegt. Der Grundversorgungsauftrag umfasst das Angebot der Dienstleistungen nach Artikel 43 Absatz 1 Buchstaben a–e VPG. Es sind dies das Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos (Bst. a), die Anweisung zur Gutschrift vom eigenen Konto auf das Konto eines Dritten (Bst. b), die Anweisung zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten (Bst. c), die Bareinzahlung auf das eigene Zahlungsverkehrskonto (Bst. d) und der Bargeldbezug vom eigenen Zahlungsverkehrskonto (Bst. e). Diese Dienstleistungen müssen allen natürlichen und juristischen Personen mit Wohnsitz, Sitz oder Niederlassung in der Schweiz angeboten werden. Die PostFinance stellt der Bevölkerung die Zahlungsverkehrsdienste über verschiedene Kanäle zur Verfügung. Neben dem Postnetz (bedienter Schalter) und den Geldautomaten gehören dazu auch digitale Lösungen (E-Finance). Die Bevölkerung nutzt sämtliche Angebote und Zugangsformen. Die PostFinance kann Kundinnen und Kunden von der Benützung der Dienstleistungen nach Artikel 43 VPG ausschliessen. Die Ausschlussgründe sind in Artikel 45 Absatz 1 VPG festgehalten.

Die Post hat sich bei der Ausgestaltung des Zugangs zum Zahlungsverkehr an den Bedürfnissen der Bevölkerung auszurichten. Die Zahlungsverkehrsdienste der Grundversorgung sind grundsätzlich technologieneutral formuliert, um der PostFinance eine flexible und kostendeckende Ausgestaltung zu ermöglichen. Die auf Verordnungsebene geregelten Vorgaben zur Erreichbarkeit der Zugangspunkte knüpfen die Erfüllung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr jedoch an die physische bzw. infrastrukturelle Leistungserbringung und setzen damit der technologieneutralen Ausgestaltung der Zahlungsverkehrsdienste Grenzen. So müssen Barzahlungsdienstleistungen für 90 Prozent der Wohnbevölkerung jedes Kantons zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln innerhalb von 20 Minuten zugänglich sind. Als Zugangspunkte im Sinne der Postverordnung gelten nur bediente physische Zugangspunkte

wie Poststellen und Agenturen. Gelautomaten sind daher für die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags nicht massgebend. In Gebieten, in denen nur eine Postagentur vorhanden ist, hat die Post die Bareinzahlung an der Haustüre oder auf andere geeignete Weise anzubieten.

### *Bedeutung der PostFinance für den Zahlungsverkehr in der Schweiz*

Das Wirtschaftsforschungsinstitut BAKBASEL führte 2016 im Auftrag des BAKOM eine Studie durch, welche einen Überblick über die Entwicklung des Schweizer Zahlungsverkehrs seit 2000, die Nutzung der verschiedenen Dienstleistungen und Zahlungsmittel sowie die Bedeutung der PostFinance gibt.<sup>10</sup> Die Studie kam zum Schluss, dass die PostFinance eine zentrale Stellung im Schweizer Zahlungsverkehr einnimmt, die sie mutmasslich auch in den nächsten Jahren nicht verlieren wird. Diese starke Stellung ist auf ihr breites Angebot, die hohe Kundenzahl, das dichte Filialnetz und die wahrgenommene Vertrauenswürdigkeit als bundesnahes Unternehmen zurückzuführen.

Technische Errungenschaften wie das Internet fördern die Verwendung von bargeldlosen Zahlungsmitteln (E-Banking, Onlinehandel). Dies zeigt sich insbesondere daran, dass die bargeldlosen Überweisungen im Zeitraum von 2014 bis 2018 zugenommen haben, während die Einzahlungen in Poststellen und am Automaten rückläufig sind. Der Trend zu bargeldlosen Transaktionen ist gemäss der Studie nicht nur bei der PostFinance festzustellen, sondern hat sich generell verstärkt. So hat sich beispielsweise die Gesamtzahl der Transaktionen, die mittels bargeldloser Zahlungsmittel abgewickelt wurde, zwischen 2001 und 2014 mehr als verdoppelt. Am Verkaufspunkt spielen Debitkarten eine wichtige Rolle. In Zukunft dürften auch die kontaktlosen Kartenzahlungen und neue Bezahlformen via Zahlungs-Apps (z. B. Twint) an Bedeutung gewinnen. Damit sinkt der Bedarf an physischen Kontaktstellen.

Aus der im Herbst 2017 durchgeführten Zahlungsmittelumfrage der SNB<sup>11</sup> geht hervor, dass Bargeldtransaktionen im inländischen Zahlungsverkehr immer noch eine recht bedeutende Rolle spielen. Die im Jahr 2019 durchgeführte Erhebung Swiss Payment Monitor 2020<sup>12</sup> zeigte auf, dass sich mobiles Bezahlen im alltäglichen Gebrauch weiter etabliert hat und dass sämtliche Formen des mobilen Bezahls eine Nutzungssteigerung verzeichnen. Während der Covid-19-Pandemie haben sich die geschilderten Entwicklungen im Zahlungsverhalten der Schweizer Bevölkerung weiter akzentuiert und die Tendenz zur Substitution von Bargeld durch digitale Lösungen hat sich bestätigt. Diese Entwicklung fand bisher in den parlamentarischen Diskussionen rund um den Zahlungsverkehr wenig Resonanz.

<sup>10</sup> Analyse des Schweizer Zahlungsverkehrs, BAKBASEL, 2016, abrufbar unter: [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Post und Presseförderung > Evaluation. (Stand: 4.6.2021).

<sup>11</sup> Zahlungsmittelumfrage 2017, Umfrage zum Zahlungsverhalten und zur Bargeldnutzung in der Schweiz, Schweizerische Nationalbank, 2018, abrufbar unter: [www.snb.ch](http://www.snb.ch) > Zahlungsverkehr Zahlungsmittelumfragen (Stand: 4.6.2021).

<sup>12</sup> Gehring, B., Graf, S. und Trütsch, T. (2020): Swiss Payment Monitor 2020, Universität St. Gallen/Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften; abrufbar unter: [www.swisspaymentmonitor.ch](http://www.swisspaymentmonitor.ch) (Stand 4.6.2021).

### *Grundversorgung im Zahlungsverkehr im europäischen Umfeld*

Der Auftrag der Post bzw. der PostFinance zur Grundversorgung im Zahlungsverkehr ist im europäischen Umfeld – und vermutlich auch weltweit – einzigartig. Ausser in Frankreich gibt es kein Post(bank)unternehmen mit einem gesetzlichen Auftrag, Zahlungsverkehrskonten und damit verbundene Zahlungsdienstleistungen anzubieten; La banque postale, eine GmbH im Besitz der französischen Post (Groupe La Poste), ist zur Kontoführung verpflichtet. In einigen Ländern gibt es zwar Postbanken, die in mehr oder weniger enger Zusammenarbeit mit dem nationalen Postunternehmen Zahlungsverkehrsdienstleistungen anbieten, dies geschieht jedoch auf freiwilliger Basis. Die Österreichische Post ist mit 80 Prozent an der Brüll Kallmus Bank AG beteiligt und bietet seit 2020 in ihren Filialen Finanzdienstleistungen an. Eine ähnliche Zusammenarbeit gibt es in Belgien zwischen Bpost Banque und BNP Paribas Fortis, wobei Bpost Banque beabsichtigt, ihre Anteile am Joint Venture per Ende 2021 an BNP Paribas Fortis zu verkaufen, die Finanzprodukte aber weiterhin in ihrem Netz anbieten. In Deutschland ist die Marke Postbank seit 2015 Teil der Deutschen Bank AG; Die Postbank bietet ihren Kundinnen und Kunden eine Kombination aus einfachen Bankprodukten und postalischen Dienstleistungen an und kann dabei auch auf Netz der Deutschen Post mit rund 4000 Agenturen zurückgreifen. In Italien bietet Banco-Posta, ein Geschäftsbereich der italienischen Post, ihrer Kundschaft diverse Finanzdienstleistungen wie Kontoeröffnung und -führung, Spareinlagen und Zahlungstransaktionen an. In Belgien und Frankreich werden die Postunternehmen für die Erbringung des flächendeckenden Angebots von Finanzdienstleistungen vom Staat entschädigt.

## **4 Grundzüge der Vorlage**

### **4.1 Die beantragte Neuregelung**

Die beantragte Neuregelung im Postorganisationsgesetz umfasst fünf Elemente:

- 1) Aufhebung des Verbots für die PostFinance, Kredite und Hypotheken an Dritte vergeben können (Art. 3 Abs. 3), wobei das Volumen der Ausleihungen auf das Volumen der Kundeneinlagen aus der Grundversorgung beschränkt ist;
- 2) Aufhebung des Erfordernisses an die Post, die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der PostFinance zu halten (Art. 14 Abs. 2);
- 3) Schaffung einer neuen Vorgabe, wonach die Abtretung der kapital- oder stimmenmässigen Mehrheit der Post an Dritte der Zustimmung der Bundesversammlung bedarf (Art. 14 Abs. 2);
- 4) Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine zeitlich und umfangmässig beschränkte Kapitalisierungszusicherung des Bundes an die Post im Zusammenhang mit der TBTF-Gesetzgebung (Art. 5a–5c);

- 5) Schaffung einer Rechtsgrundlage für Vorgaben des Bundesrates betreffend Hypotheken und Kredite für Projekte, die Treibhausgasemissionen vermindern, solange der Bund indirekter Mehrheitseigentümer der PostFinance ist (Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> neu).

## 4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Mit dieser Vorlage nimmt der Bund seine Aufgabe als Eigner der Post und als Gewährleister der Grundversorgung wahr.

Die Entwicklung einer geeigneten Unternehmensstrategie für den Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt liegt in der Verantwortung des Verwaltungsrats der PostFinance und muss vom Verwaltungsrat der Post mitgetragen werden. Dies gilt auch für die Einhaltung der Vorgaben aus der TBTF-Gesetzgebung, für die Erfüllung der strategischen Ziele des Bundesrates in Bezug auf die Vergabe von Hypotheken und Krediten für Treibhausgasemissionen vermindernde Projekte sowie für die Vorbereitung und Durchführung der Privatisierung der PostFinance. Als Eigentümer der Post wird der Bundesrat all diese konkreten Umsetzungsschritte eng verfolgen und mit seinen Steuerungsinstrumenten – namentlich den strategischen Zielen – Leitplanken setzen.

### 4.2.1 Finanzielle Verflechtung von Bund und Post

Ungeachtet der klaren Aufgabentrennung zwischen Eigner (Bundesrat) und Unternehmen (Verwaltungsrat) gibt es auf finanzieller Ebene eine enge Verschränkung zwischen Bund und Post. Diese bezieht sich im Wesentlichen auf drei Aspekte:

#### *1. Risiko*

Der Bund trägt als Alleinaktionär der Post das unternehmerische Risiko. Dieses Risiko wird durch die Vorlage stark gemindert (vgl. Kap. 6.1). Einerseits erlaubt sie die Diversifikation der Anlagen der PostFinance und reduziert damit deren überdurchschnittliche Abhängigkeit vom Obligationenmarkt, auf dem sich heute nur noch positive Renditen erzielen lassen, wenn Kundengelder in grösserem Ausmass in Anleihen mit tieferen Ratings und entsprechend höheren Risiken investiert werden. Andererseits erhält die PostFinance Zugang zum margenstärkeren Hypothekengeschäft, was ihre Ertragskraft mittelfristig verbessert und damit das Risiko eines Verlusts massgeblich senkt.

#### *2. Regulatorische Eigenmittelanforderungen*

Die PostFinance geht davon aus, dass mit dem Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt eine Zunahme der risikogewichteten Aktiva in der Bilanz einhergeht. Dies schlägt sich in einem höheren Eigenmittelbedarf nieder. Die PostFinance rechnet damit, dass der Eigenmittelbedarf bei einer Umschichtung von 5 Milliarden Franken pro Jahr aus dem bestehenden Anlagevermögen ins Hypothekenportfolio um durch-

schnittlich 150 Millionen Franken pro Jahr steigt. Die PostFinance kann diesen zusätzlichen Eigenmittelbedarf über die mit der Kredit- und Hypothekenvergabe erwirtschafteten Mehrerträge mittelfristig selber finanzieren.

### 3. Haftung im Zusammenhang mit der TBTF-Gesetzgebung

Die TBTF-Gesetzgebung zielt unter anderem darauf ab, dass systemrelevante Banken gegenüber künftigen Finanzkrisen resistenter werden und im Insolvenz-Fall die Eigentümer der Bank und nicht die Allgemeinheit für deren Verbindlichkeiten haften. Zu diesem Zweck müssen systemrelevante Banken besondere gesetzliche Anforderungen erfüllen (Art. 9 des Bankengesetzes vom 8. November 1934<sup>13</sup> [BankG]). Das Schweizer TBTF-Konzept basiert auf zwei Säulen: Erhöhung der Widerstandsfähigkeit in den Bereichen Kapital und Liquidität (sogenannte Going-Concern-Anforderungen, vgl. Art. 128–131b der Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012<sup>14</sup> [ERV]) und Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit (sogenannte Gone-Concern-Anforderungen Art. 132–133 ERV). Die betroffenen Banken haben einen Stabilisierungsplan sowie einen umsetzbaren Notfallplan zu erstellen, der die Genehmigung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) benötigt (Art. 9 BankG i. V. m. Art. 64 BankV [Stabilisierungsplan] bzw. Art. 9 Abs. 2 Bst. d BankG i. V. m. Art. 10 Abs. 2 BankG [Notfallplan]).

Gemäss Eigenmittelverordnung muss das Gone-Concern-Kapital bis 2026 schrittweise und unter Einhaltung von definierten Mindestanforderungen zu gewichteter und ungewichteter Eigenmittelquote aufgebaut werden (Art. 148j ERV). Die PostFinance kann die bisherigen Schritte im Aufbau gemäss ERV einhalten. Für einen umsetzbaren Notfallplan muss die PostFinance auf Basis einer Einzelfallbeurteilung der FINMA darüberhinausgehende Gone-Concern-Mittel vorhalten, um in der Krise eine glaubwürdige Rekapitalisierung und damit die Fortführung der Geschäftstätigkeit zu ermöglichen.

Eine verbleibende Gone-Concern-Kapitallücke ergibt sich damit aus der Differenz zwischen den Anforderungen der Eigenmittelverordnung und der FINMA an die erforderlichen Gone-Concern-Mittel einerseits und den verfügbaren, gemäss Eigenmittelverordnung anrechenbaren Eigenmitteln, welche die PostFinance aus eigener Kraft oder mithilfe ihrer Eignerin, der Post, bereitstellen kann, andererseits. Diese Differenz wird nachfolgend als «Notfallkapitallücke» bezeichnet.

Per 31. Dezember 2019 belief sich die Notfallkapitallücke auf 3,2 Milliarden Franken. Aus heutiger Sicht wird sie sich aufgrund der von der PostFinance ergriffenen strategischen Massnahmen zur Bilanzreduktion (Kundengelder) bis Ende 2026 auf 0,6 Milliarden Franken (bei vollständiger Allokation aller verfügbarer Eigenmittel und ohne Puffer sowie Reserven für Management, Planungsabweichungen etc.) verringern. Für die FINMA ist aus heutiger Sicht die Planbilanz der PostFinance per 31. Dezember 2026 zur Bestimmung der Mindesthöhe des erforderlichen zusätzlichen Gone-Concern-Kapitals massgeblich, solange sich die darin vorgesehene Bilanzreduktion

<sup>13</sup> SR 952.0

<sup>14</sup> SR 952.03

als durchführbar erweist. Die Bemessung der Kapitalisierungszusicherung erfolgt jedoch mit Blick auf ein mögliches Inkrafttreten dieser Vorlage im Jahr 2023 (vgl. die Ausführungen unter Kap. 5, Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit).

## 4.2.2 Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen

Zur Schliessung dieser Notfallkapitallücke stehen aus Sicht des Bundesrates verschiedene Möglichkeiten zur Wahl, die sich auch kombinieren lassen:

### 1. Einbehaltung der Gewinne

Der Aufbau von Eigenmitteln bei der PostFinance kann über die Einbehaltung von Gewinnen erfolgen. Allerdings ist diese Quelle nicht sehr ergiebig, denn die Gewinne der PostFinance werden in den nächsten Jahren weiter abnehmen. Das gilt auch im Falle einer Aufhebung von Artikel 3 Absatz 3 POG, weil der Eintritt in den Kredit- und Hypothekemarkt schrittweise erfolgt und erst mittelfristig einen relevanten Einfluss auf das Geschäftsergebnis entfaltet.

### 2. Bilanzkürzung

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, über eine deutliche Verkürzung der Bilanz der PostFinance durch Abbau von Kundengeldern die regulatorischen Kapitalanforderungen zu reduzieren, um von der SNB nicht mehr länger als systemrelevant eingestuft zu werden. Weil damit aber eine Vernichtung von Unternehmenswert, der Abbau von Stellen und eine massive Verkleinerung der Kundenbasis einhergehen, ist dies aus Sicht des Bundesrates keine erstrebenswerte Option.

### 3. Finanzierung durch den Konzern

Der Postkonzern unterstützt die PostFinance bei der Erfüllung der regulatorischen Kapitalanforderungen neben dem zur Verfügung gestellten Eigenkapital bereits heute mit von ihm gezeichnetem verlustabsorbierendem Fremdkapital (rund 200 Mio. CHF per 31.12.2020) sowie mit einer Patronatserklärung zur Deckung von Going-Concern-Anforderungen, d. h. mit der Zusage, zusätzliche Mittel bereitzustellen (1,5 Mrd. CHF per 31.12.2020). Die Fähigkeiten des Konzerns, weitere Beiträge an die PostFinance zu leisten, sind aber begrenzt. Schon heute bindet der Kapitalbedarf der PostFinance einen Grossteil des Kapitals der Post, was auch ein Klumpenrisiko darstellt. Steigt dieser Anteil weiter, stehen entsprechend weniger Mittel für die Weiterentwicklung der übrigen Konzernbereiche zur Verfügung, die teilweise selbst mit grossen unternehmerischen Herausforderungen konfrontiert sind.

Angesichts dieser Ausgangslage müssen die zusätzlichen Eigenmittel der PostFinance teilweise ausserhalb des Konzerns beschafft werden. Dafür gibt es im Prinzip die folgenden Möglichkeiten.

### 4. (Teil-)Privatisierung der PostFinance

Die sicherste und wirtschaftlich attraktivste Option für die Beschaffung von Eigenmitteln ausserhalb des Konzerns besteht nach Ansicht des Bundesrates in einer (Teil-)Privatisierung der PostFinance. Im Unterschied zu den vorgenannten Optionen

beeinträchtigt sie das Entwicklungspotenzial von Post und PostFinance nicht, vielmehr kann die PostFinance durch das Engagement Dritter gestärkt werden. Zwar verzichtet der Postkonzern mit der Reduktion seiner Beteiligung an der PostFinance (teilweise) auf seinen Anspruch auf Gewinne. Dies kann jedoch durch einen adäquaten Verkaufserlös aufgewogen werden. Für den Bund ist eine (Teil-)Privatisierung insofern attraktiv, als er die Unternehmensrisiken und Haftungsrisiken im Zusammenhang mit der TBTF-Gesetzgebung auf Dritte übertragen kann. Rechtlich ist die Öffnung des Aktionariats bereits heute möglich (Art. 14 Abs. 2 POG, Mehrheitserfordernis). Wirtschaftlich werden die Voraussetzungen dafür aber erst gegeben sein, wenn potenzielle Investoren von der Nachhaltigkeit des Geschäftsmodells und vom Gewinnpotenzial der PostFinance überzeugt sind. Ohne Eintritt in das Kredit- und Hypothekengeschäft wird die PostFinance kaum ein branchenübliches Gewinnpotenzial erschliessen können.

Je erfolgreicher das Geschäftsmodell der PostFinance ist, desto höher dürfte auch der Verkaufserlös liegen. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Post aus dem Verkauf einen Buchgewinn erwirtschaftet (Verkaufserlös > Bilanzwert der Beteiligung an der PostFinance), der zur Deckung der Notfallkapitallücke der PostFinance herangezogen werden kann und soll, ohne negative Auswirkungen auf das Eigenkapital der Post.

##### *5. Verlustabsorbierendes Fremdkapital*

Als kurzfristige Massnahme kann die PostFinance Fremdkapital aufnehmen, das aus regulatorischer Sicht als Notfallkapital anrechenbar ist. Die für diesen Zweck zur Verfügung stehenden Bail-in-Instrumente sind z. B. Pflichtwandelanleihen, die bei Erreichen eines Schwellenwerts («Trigger») in Aktienkapital umgewandelt werden (Art. 27 Abs. 3 Bst. b ERV), oder Obligationen mit Forderungsverzicht (Write-off-Bonds), die bei Erreichen des Triggers abzuschreiben sind (Art. 27 Abs. 3 Bst. a ERV). Der Gesetzgeber sieht ausserdem sogenannte Bail-in-Bonds vor, bei denen der Entscheid über Wandlung oder Forderungsverzicht bei der FINMA liegt (Art. 126a ERV).

Sowohl Pflichtwandelanleihen als auch Bail-in-Bonds laufen im Krisenfall auf eine spontane Teilprivatisierung der PostFinance hinaus, sofern sie konzernextern gehalten werden. Write-off-Bonds haben diese Folge nicht, sind aber mit vergleichsweise hohen Kosten verbunden, weil sich das erhöhte Ausfallrisiko im Zins niederschlägt. Der zusätzliche Zinsaufwand geht zulasten des Gewinns und damit der Fähigkeit der PostFinance, Eigenmittel aus eigener Kraft aufzubauen.

Der Bundesrat steht im spezifischen Kontext der PostFinance den Bail-in-Instrumenten grundsätzlich skeptisch gegenüber. Würde die Insolvenz der PostFinance drohen, dürfte der Druck auf den Bund als indirekter (Mehrheits-)Eigentümer gross sein, alles zu unternehmen, um dieses Ereignis abzuwenden. Damit besteht die Gefahr für den Bund, dass die Gläubiger der Bail-in-Instrumente das Verlustrisiko, für das sie entschädigt werden, am Ende gar nicht selber tragen müssen. Das Risiko würde auf die Allgemeinheit abgewälzt. Dies wäre zwar auch dann der Fall, wenn der Bund als indirekter (Mehrheits-)Eigentümer für das Notfallkapital der PostFinance geradestünde; nur wäre dies dann nicht mit einem vorgängigen Mittelabfluss an Dritte, mithin die Gläubiger der Bail-in-Instrumente, verbunden.

## 6. Kapitalisierungszusicherung durch den Bund

Die Deckung der Notfallkapitallücke ist primär durch die PostFinance und die Post zu gewährleisten (Einbehalt von Gewinnen, Kürzung der Bilanz der PostFinance, Beitrag des Konzerns, Erlöse aus der [Teil-]Privatisierung). Insbesondere aufgrund der verminderten Ertragskraft der Post und der PostFinance ist dies jedoch nicht vollständig und zeitgerecht möglich. Für die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ist unbestritten, dass der Bund als Eigentümer der Post dafür verantwortlich ist, dass die PostFinance die Notfallkapitalanforderungen einhalten kann (Subsidiarität).

Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat vor, die Notfallkapitallücke der PostFinance im Sinne einer Übergangslösung mittels einer Kapitalisierungszusicherung seitens des Bundes nach Massgabe von Artikel 132a ERV zu füllen. Hierzu wird der Bund vom Gesetzgeber ermächtigt, als (Mehrheits-)Eigentümer der Post und als Gewährleister der Grundversorgungsaufträge im Post- und Zahlungsverkehr, im Falle einer drohenden Insolvenz der PostFinance der Post zusätzliche finanzielle Mittel für eine Rekapitalisierung der PostFinance zur Verfügung zu stellen. Diese werden vom Bund über die Post der PostFinance zugeführt, soweit die Eigenmittel und finanziellen Möglichkeiten der PostFinance und der Post nicht ausreichen, was in solchen Situationen in der Regel der Fall sein dürfte, um das geforderte Gone-Concern-Kapital zu mobilisieren (Subsidiarität). Die Kapitalisierungszusicherung verursacht beim Bund keine Refinanzierungskosten, solange die Zahlungsverpflichtung nicht tatsächlich eingelöst wird.

Der Bundesrat wird durch die neuen Bestimmungen im Postorganisationsgesetz (Art. 5a–5c) ermächtigt, eine entsprechende finanzielle Verpflichtung gegenüber der Post einzugehen. Zur konkreten Ermächtigung und Festlegung der maximalen Höhe beschliessen die eidgenössischen Räte einen Verpflichtungskredit (vgl. Kap. 5, Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit). Gestützt auf diesen Verpflichtungskredit schliesst der Bund mit der Post ein Vertragswerk ab. Im Krisenfall wird die Zahlung des finanziellen Unterstützungsbeitrags durch die eidgenössischen Räte per Nachtragskredit freigegeben. Bei einem dringlichen Nachtragskredit erfolgt die Mittelfreigabe durch Zustimmung der Finanzdelegation (Art. 34 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005<sup>15</sup> [FHG]). Die konkrete Form der finanziellen Unterstützung (Darlehen oder mindestens gleichwertige Rekapitalisierungsmassnahme) ist zu gebener Zeit in Abhängigkeit von der finanziellen Lage, der Bilanz und der Kapitalausstattung der Post zu definieren. Zur kurzfristigen Überbrückung der Zeitspanne vom Eintritt des Krisenfalls bzw. Abruf der finanziellen Unterstützung bis zur Bewilligung des Nachtragskredits gewährt der Bund (EFV) der Post ein Darlehen aus Treasoriemitteln.

Für den Fall, dass die Vorlage insgesamt oder lediglich der vorgeschlagene Mechanismus der Kapitalisierungszusicherung abgelehnt würde, beabsichtigt der Bundesrat, eine Kapitalisierungszusicherung auf bestehender Rechtsgrundlage (Art. 13 i. V. m. 32 PG und Art. 5, 6, 13 und 14 POG) in Form eines Verpflichtungskredits zu gewähren. Hierzu muss der Bundesrat gewisse Verordnungsbestimmungen anpassen und den eidgenössischen Räten einen entsprechenden Antrag für einen Verpflich-

<sup>15</sup> SR 611.0

tungskredit in einer Botschaft zum Voranschlag oder Nachtrag zum Beschluss vorzulegen. Diese bestehende Rechtsgrundlage wäre zwar rechtlich hinreichend für die Abstützung der Kapitalisierungszusicherung, die spezifische Regelung gemäss den vorgeschlagenen Artikeln 5a–5c POG schafft aber zusätzliche Klarheit.

Die Kapitalisierungszusicherung muss in jedem Fall den regulatorischen Kriterien gemäss Artikel 132a ERV genügen:

- *Verfügbarkeit*: Die Kapitalisierungszusicherung muss den Anforderungen von Artikel 132a Buchstabe b ERV genügen. Das heisst, die Mittel müssen der PostFinance im Krisenfall (Mittelabruf ausgelöst durch die FINMA) unwiderruflich, innert kurzer Zeit und unbelastet zur Verfügung stehen. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass der finanzielle Unterstützungsbeitrag vom Bund an die Post ausschliesslich zur Finanzierung der PostFinance verwendet werden kann. Diese Verpflichtung zur Weiterleitung ergibt sich aus der Übertragung des Grundversorgungsauftrags mit Dienstleistungen im Zahlungsverkehr an die PostFinance (Art. 32 Abs. 1 PG i. V. m. Art. 14 Abs. 1 POG) und wird durch die vorgeschlagene Formulierung in Artikel 5b Absatz 2 Buchstabe b weiter gefestigt.
- *Höhe*: Die Kapitalisierungszusicherung wird auf die Höhe der Notfallkapitallücke (vgl. Kap. 4.2.1) zu einem Stichtag (31. Dezember 2023, vgl. Erläuterungen zum Bundesbeschluss) ausgelegt. Hinzu kommen die Einberechnung einer angemessenen Reserve als Puffer für die laufende Geschäftstätigkeit, Planungsabweichungen und ähnliches (vgl. Kap. 5, Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit). Eine allfällige Erhöhung der Notfallkapitallücke nach dem Stichtag führt zu keiner Erhöhung der Kapitalisierungszusicherung; entsprechend müssten die PostFinance und die Post ihrerseits zusätzliche Massnahmen zur Deckung der Notfallkapitallücke ergreifen. Ferner wird die Kapitalisierungszusicherung so ausgestaltet, dass sie von der FINMA vollständig an das Gone-Concern-Kapital angerechnet wird.
- *Entschädigung*: Die Post muss die Kapitalisierungszusicherung marktgerecht abgelden, um eine Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden. Für den effektiv genutzten Teil der Kapitalisierungszusicherung (in Höhe der nicht über andere Massnahmen gedeckten Notfallkapitallücke) ist der Bund von der Post (und diese wiederum von der PostFinance) marktgerecht zu entschädigen (s. dazu die Ausführungen zu Art. 5a Abs. 2 POG).
- *Befristung*: Die Kapitalisierungszusicherung muss nicht nur im Umfang, sondern auch in der Zeitdauer limitiert sein, um das Risiko für den Bund einzugrenzen. Sie erlischt im Zeitpunkt der Abtretung der kapital- oder stimmenmässigen Mehrheit (mit vertraglich zu vereinbarenden gradueller Reduktion ab dem Beginn der Teilprivatisierung der PostFinance), spätestens aber nach 10 Jahren. Sodann ist die Kapitalisierungszusicherung im Zeitpunkt der Deckung der Notfallkapitallücke durch die Post bzw. die PostFinance selbst oder mittels anderer Massnahmen aufzuheben (z. B. Kürzung der Bilanz der PostFinance, Erlöse aus der Privatisierung der PostFinance).

### 4.3 Umsetzungsfragen

Zwischen verschiedenen Elementen dieser Vorlage, aber auch zwischen dieser Vorlage und anderen Gesetzesänderungen – namentlich der Revision des Postgesetzes in Zusammenhang mit der Neuregelung der Grundversorgung – bestehen inhaltliche Abhängigkeiten. Diese haben zur Folge, dass die Umsetzung der einzelnen Elemente in zwei aufeinanderfolgenden Schritten geschehen muss.

Der erste Umsetzungsschritt kann unmittelbar nach dem Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision des Postorganisationsgesetzes, des Bundesbeschlusses zum Verpflichtungskredit und allfälliger Verordnungsanpassungen eingeleitet werden und umfasst die folgenden drei parallelen Prozesse:

- Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt. Verantwortlich: Verwaltungsrat der PostFinance und Verwaltungsrat der Post (Umsetzung); Bundesrat (Erlass der strategischen Ziele, Überprüfung Einhaltung der volumemässigen Beschränkung in diesem Rahmen).
- Gewährung einer Kapitalisierungszusicherung des Bundes an die Post zur Deckung der Notfallkapitallücke. Verantwortlich: UVEK (im Einvernehmen mit der EFV), Geschäftsleitung der Post, FINMA (Ausgestaltung); Bundesrat, Bundesversammlung (Genehmigung).
- Anpassung der strategischen Ziele für die Post betreffend Klimaverträglichkeit des Kredit- und Hypothekarportfolios der PostFinance. Verantwortlich: Bundesrat (Erlass, Überprüfung), Verwaltungsrat Post (Umsetzung).

Der zweite Umsetzungsschritt – verantwortet vom Verwaltungsrat der Post und vom Bundesrat (Entscheid) sowie von der Bundesversammlung (Zustimmung) – betrifft die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an der PostFinance. Dieser Schritt kann erst erfolgen, wenn die folgenden beiden Bedingungen erfüllt sind:

- Eine Beteiligung an der PostFinance ist für private Investoren attraktiv genug;
- Die Auswirkungen des Ausscheidens der PostFinance aus dem Postkonzern auf die Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sind geklärt.

Um die erste Bedingung zu erfüllen, muss die PostFinance in den Augen privater Investoren eine überzeugende Wachstumsperspektive bieten. Ob dies bereits beim Inkrafttreten der Teilrevision des Postorganisationsgesetzes der Fall ist oder erst nachdem die PostFinance bewiesen hat, dass sie ihre Ambitionen auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt zu erreichen in der Lage ist und sich ihr Ergebnis tatsächlich markant verbessert, ist offen. Es wäre jedoch aus Sicht des Bundesrates unvorsichtig, davon auszugehen, dass die Privatisierung der PostFinance gleichzeitig mit deren Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt erfolgen kann. Es ist durchaus möglich, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Privatisierung erst einige Zeit, nachdem die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, erfüllt sind.

Die zweite Bedingung verlangt nach politischem Handeln, denn sie ist mit dem hergebrachten Modell der Grundversorgung nicht vereinbar. Ohne den finanziellen Beitrag der PostFinance kann das Postnetz nicht in der heutigen Struktur aufrechterhalten

werden. Die derzeitige Struktur des Postnetzes, insbesondere die Dichte an eigenbetriebenen Poststellen, wird massgeblich von der Grundversorgungsverpflichtung im Barzahlungsverkehr bestimmt, namentlich von den Vorgaben zur Erreichbarkeit (Art. 43 Abs. 1 Bst. c VPG). Dass der Barzahlungsverkehr nur in Poststellen angeboten wird, hängt unter anderem mit den Vorgaben des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997<sup>16</sup> zusammen, deren Einhaltung besonders geschultes Personal erfordert. Um die Finanzierung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr und des Postnetzes zu sichern, muss das Grundversorgungsmodell angepasst werden. Entweder kann auf eine Stärkung der Ressourcen der Post (z. B. Tarifmassnahmen, Erschliessung neuer Wachstumsquellen), auf eine Senkung des Aufwands für die Grundversorgung (z. B. Technologieneutralität, Reduktion des Leistungsumfanges, Lockerung von Qualitätskriterien, Nutzung von Synergien) oder auf eine staatliche Finanzierung (Subventionen) abgezielt werden. Es ist auch eine Kombination dieser Massnahmen möglich. Der Weg zur Anpassung der Grundversorgung führt über eine Revision des Postgesetzes. Die Neuregelung der Grundversorgung und die Privatisierung der PostFinance müssen angesichts der bestehenden Interdependenzen eng aufeinander abgestimmt werden: Die Grundversorgungsverpflichtung der PostFinance ist Grundlage für das öffentliche Interesse an der indirekten Beteiligung des Bundes an der PostFinance, für die Kapitalisierungszusicherung des Bundes sowie für die Kredit- und Hypothekarvergabe (sofern nicht mehrheitlich privatisiert). Der Bundesrat wird voraussichtlich Ende 2021 (gestützt auf die Arbeiten einer Expertenkommission) über das weitere Vorgehen in Bezug auf die Revision des Postgesetzes entscheiden.

Angesichts dieser Ausgangslage steht die Frage im Raum, weshalb die Teilrevisionen von Postorganisationsgesetzes und des Postgesetzes nicht gleichzeitig vorangebracht und verabschiedet werden. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass ein Aufschieben der vorliegenden Revision des Postorganisationsgesetzes bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Revision des Postgesetzes entscheidungsreif ist, der Erfüllung der ersten der beiden oben genannten Bedingungen im Weg steht. Damit nämlich die PostFinance eine für private Investoren unabdingbare Wachstumsperspektive aufzeigen kann, muss sie hinsichtlich ihrer Ertragskraft rasch einen Turnaround schaffen. Aus diesem Grund ist die Umwandlung der PostFinance in eine vollwertige Geschäftsbank aus Sicht des Bundesrates vordringlich – auch wenn dies bedeutet, dass der Bund als indirekter Eigentümer der PostFinance für eine Übergangszeit auf dem kompetitiven Kredit- und Hypothekarmarkt unternehmerisch tätig wird, mit all den damit verbundenen volkswirtschaftlichen Nachteilen (vgl. Kap. 6.3). Diese Nachteile wiegen aber aus Sicht des Bundesrates weniger schwer als eine weitere Verschlechterung der Ertragskraft der PostFinance, ist doch damit das Risiko verbunden, dass diese systemrelevante Inlandbank zum kritischen Sanierungsfall wird.

<sup>16</sup> SR 955.0

## 5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

### 5.1 Änderung des Postorganisationsgesetzes

#### *Art. 3 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4<sup>bis</sup> und Abs. 3*

Absatz 1 bestimmt die Geschäftstätigkeit der Post und bildet die gesetzliche Grundlage für die drei Hauptgeschäftsbereiche der Post. Der Geschäftsbereich «Finanzdienstleistungen» (Abs. 1 Bst. b) wird durch die PostFinance erbracht (vgl. Art. 14 Abs. 1 POG betreffend Dienstleistungen im Zahlungsverkehr bzw. Grundversorgungsauftrag).

Die PostFinance soll neu Kredite und Hypotheken vergeben können. Entsprechend wird das Kredit- und Hypothekarvergabeverbot gemäss Absatz 3 aufgehoben und im Zweckkatalog in Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4<sup>bis</sup> ergänzt. Das Geschäftsgebiet der PostFinance umfasst vorwiegend die Schweiz. Auslandsgeschäfte sind zulässig, dürfen aber den Grundversorgungsauftrag im Bereich Zahlungsverkehr nicht durch eine im Vergleich zum Inlandgeschäft erhöhte Risikoexposition beeinträchtigen. Diese Restriktion ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Bestimmungen (vgl. Kap. 7.1). Der zweite Satz von Absatz 3 bleibt unverändert.

#### *Art. 3 Abs. 1<sup>bis</sup>*

Die Kompetenz zur Vergabe von Krediten und Hypotheken durch die PostFinance wird durch Absatz 1<sup>bis</sup> umfangmässig begrenzt auf diejenigen Kundeneinlagen, welche der PostFinance durch den Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr zufließen (zur Verfassungsmässigkeit vgl. Kap. 7.1). Es handelt sich hierbei um die Zahlungsverkehrskonten, die für die Ausführung von Zahlungsvorgängen täglich genutzt werden und damit keinen Kündigungsfristen unterliegen. In bilanztechnischer Hinsicht entspricht dies den sogenannten «Sichteinlagen CHF Inland» (per 31. Dezember 2020: 69,1 Mrd. CHF)<sup>17</sup>. Diese entsprechen den Sichteinlagen (Verpflichtungen aus Kundeneinlagen) abzüglich den Sichteinlagen mit Domizil Ausland und Sichteinlagen in Fremdwährung.

Auf der Aktivseite der Bankbilanz erfasst die Begrenzung gemäss Absatz 1<sup>bis</sup> sämtliche Kreditpositionen. Es handelt sich dabei um die Bilanzpositionen «Forderungen gegenüber Banken», «Forderungen gegenüber Kunden» sowie die «Hypothekarforderungen» (vgl. Anhang 1 Ziff. 1.2, 1.4 und 1.5 der Bankenverordnung vom 30. April 2014<sup>18</sup>). Von der Limitierung gemäss Absatz 1<sup>bis</sup> erfasst werden somit insbesondere kurzfristige Finanzierungen des Umlaufvermögens von Bankkunden (Betriebskredite), aber etwa auch hypothekarisch gedeckte Forderungen in der Form von Kontokorrentkrediten sowie Baukredite vor der Konsolidierung.

Festzuhalten ist, dass das geltende Kreditvergabeverbot nach Artikel 3 Absatz 3 POG nicht sämtliche Kreditarten ausschliesst, sondern einen spezifischen Zweck verfolgt.

<sup>17</sup> Vgl. auch Geschäftsbericht der PostFinance 2020, Ziff. 19, S. 79, abrufbar unter: [www.postfinance.ch/content/dam/pfch/doc/440\\_459/450\\_01\\_2020\\_de.pdf](http://www.postfinance.ch/content/dam/pfch/doc/440_459/450_01_2020_de.pdf) (Stand 4.6.2021).

<sup>18</sup> SR 952.02

In der Botschaft vom 20. Mai 2009<sup>19</sup> zum Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post wurde ausgeführt, dass Artikel 3 Absatz 3 POG die Wiederanlage der entgegengenommenen Gelder im eigenen Namen im inländischen Kredit- und Hypothekarmarkt (weiterhin) untersagt und sich dieses Verbot auf die Erteilung von Betriebskrediten bezieht. Demgegenüber erfasst das Verbot nicht die Anlage der Kundengelder nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4 POG sowie Überzüge im Rahmen des Zahlungsverkehrs. Eine solche differenzierte Betrachtung des Kreditvergabeverbots gilt weiterhin. Die PostFinance war beispielsweise bereits vor Erlass des Kreditvergabeverbots gemäss geltendem Artikel 3 Absatz 3 POG im Bereich der Vergabe von Schuldscheindarlehen tätig. Es handelt sich bei den Schuldscheindarlehen um (Kapitalmarkt-)Darlehen an Gegenparteien mit FINMA-anerkanntem Rating, mit welchen öffentlich-rechtliche Körperschaften (Kantone, Kantonalkassen, Städte und Gemeinden sowie staatsnahe Unternehmen) langfristig finanziert werden. Der Bundesrat hat sich in der Botschaft vom 10. Juni 1996<sup>20</sup> zum Postgesetz im Zuge der Einführung des Kredit- und Hypothekvergabeverbots zum Geschäftsmodell der PostFinance geäußert und festgehalten, dass die Finanzanlagen der PostFinance nicht an Privatpersonen und KMU gehen sollen. Sie sollen sodann ein Rating ausweisen und schneller als Hypotheken und Kredite verkauft werden können. Schuldscheindarlehen erfüllen diese Voraussetzungen, womit sie nicht vom geltenden Kreditvergabe- verbot erfasst sind. Sie werden technisch aber unter der Bilanzposition «Forderungen gegenüber Kunden» sowie «Forderungen gegenüber Banken» ausgewiesen. Aufgrund dieser bilanztechnischen Zuordnung fallen Schuldscheindarlehen künftig ebenfalls unter die Limite gemäss Absatz 1<sup>bis</sup> (Schuldscheindarlehen per 31. Dezember 2020: 3,7 Mrd. CHF [Forderungen gegenüber Banken] sowie 12,5 Mrd. CHF [Forderungen gegenüber Kunden]). Neben den Schuldscheindarlehen sind zudem auch andere Kreditgeschäfte bzw. kreditähnliche Geschäfte denkbar, die von der Regelung nach Artikel 3 Absatz 3 POG nicht erfasst sind. Ob ein Kredit oder kreditähnliches Geschäft vom Anwendungsbereich von Artikel 3 Absatz 3 POG erfasst wird, ist daher im Einzelfall durch Auslegung zu ermitteln.

Nicht erfasst werden von der Limitierung aber die «Forderungen aus Wertpapierfinanzierungsgeschäften» (z. B. Securities Lendings und Reverse-Repurchase-Geschäfte)<sup>21</sup>. Der Fokus liegt bei Securities Lendings – im Gegensatz zu den Kreditgeschäften – auf der Leihe der Wertpapiere und nicht auf einer Finanzierung. (Reverse-)Repurchase-Geschäfte sind Instrumente des Geld- und Kapitalmarkts und damit weder vom geltenden Kreditvergabeverbot betroffen, noch werden diese künftig unter die Limitierung gemäss Absatz 1<sup>bis</sup> fallen.

Der Bundesrat führt die vom Bund beherrschten Unternehmen primär über strategische Ziele (Art. 8 Abs. 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>22</sup> [RVOG] bzw. Art. 7 POG). Die Begriffe «staatlich beherrschte Unternehmen», «Staatsunternehmen», «staatsnahe Unternehmen», «Bundesunternehmen» oder «öffentliche Unternehmen» werden meist synonym verwendet. Darunter

<sup>19</sup> BBl 2009 5265, S. 5291

<sup>20</sup> BBl 1996 III 1249

<sup>21</sup> Anhang I Ziff. 1.3 der Bankenverordnung.

<sup>22</sup> SR 172.010

werden Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes verstanden, die nicht der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung angehören (Art. 2 Abs. 4 RVOG). Der Verwaltungsrat des Unternehmens rapportiert dem Bundesrat jährlich über die strategische Zielerreichung (vgl. Art. 7 Abs. 3 POG sowie Art. 8 Abs. 4 und 5 RVOG).

Der Bundesrat wird zu gegebener Zeit in den strategischen Zielen der Post die Erwartung festhalten, dass die Vorgaben zur Kredit- und Hypothekargewährung gemäss Absatz 1<sup>bis</sup> von der PostFinance jederzeit eingehalten und im Rahmen des Jahres- und allenfalls auch Halbjahresabschlusses etwa durch die ordentliche Revisionsstelle überprüft werden müssen. Die Post ihrerseits wird jährlich über die Einhaltung dieser Zielvorgabe dem Bundesrat Bericht erstatten müssen.

Basis des strategischen Ziels «Kredit- und Hypothekervergabeebeschränkung» bilden die Sichteinlagen sowie die Kreditpositionen (s. oben). Diese Positionen werden im Geschäftsbericht ausgewiesen und sind damit durch die Revisionsstelle geprüft. Die Zielvorgabe ist vom Bundesrat mit geeigneten Prüfkriterien (Indikatoren) zu hinterlegen, und es ist die jeweilige Prüftechnik (Prüfmodus) zu umschreiben. Solche Indikatoren können beispielsweise die Ausgestaltung des Prozesses betreffen, mit welcher die Post bzw. die PostFinance die Kredit- und Hypothekervergabeebeschränkung (etwa Stichtage, Ausgestaltung des Puffers, Massnahmenmechanismus [Trigger-Event]) oder die Ausgestaltung der Gegenmassnahmen im Falle einer Überschreitung der Beschränkung prüft. Ausgehend von Sichteinlagen CHF Inland von rund 69 Milliarden Franken (Stand 31. Dezember 2020) und einem geplanten Einstieg ins Kredit- und Hypothekergeschäft bei organischem Wachstum von jährlich ca. 5 Milliarden Franken dürften solche Überschreitungen in den ersten Jahren nach der Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots kaum vorkommen. In der fortgeschrittenen Phase des Aufbaus der Kredit- und Hypothekarposition ist nicht auszuschliessen, dass besondere Marktereignisse zu überdurchschnittlichen Geldrückzügen führen. Solche starken Schwankungen können zu einer Limitenüberschreitung führen.<sup>23</sup> Diese sind durch entsprechende Massnahmen zu korrigieren. Korrekturmassnahmen können auf die Sichteinlagen (z. B. Akquisition) oder die Ausleihungen (z. B. Kreditreduktionen) abzielen.

#### *Art. 3 Abs. 2*

Durch die Einfügung von Artikel 3 Absatz 1<sup>bis</sup> muss Absatz 2 in der deutschen Fassung sprachlich angepasst werden (bisher «Sie» neu «Die Post»).

#### *Art. 5a* Kapitalisierungszusicherung: Grundsätze

Ist eine Bank in einer Krise und destabilisiert, so wird sie eng von der FINMA begleitet. Bleiben die eigenen Stabilisierungsbemühungen der Bank ohne Erfolg und besteht eine konkrete Insolvenzgefahr (vgl. Art. 25 BankG; sog. Zeitpunkt drohender Insolvenz [point of non-viability, PoNV]), ordnet die FINMA ein Sanierungsverfahren an.

<sup>23</sup> Gutachten Martenet Ziff. III Bst. C/1: «Diese Restriktion schliesst nicht aus, dass unter besonderen Umständen vorübergehend auch andere Gelder angelegt werden. Denn es ist wichtig, dass PostFinance generell gut funktioniert und finanziell stabil ist, damit das Institut die staatliche Aufgabe erfüllen kann».

Gemäss dem Notfallplan trifft die FINMA die erforderlichen Massnahmen zur Rekapitalisierung durch Heranziehen des Notfallkapitals. Damit können die systemrelevanten Funktionen der Bank aufrechterhalten werden.

Im Fall der PostFinance geht mit der Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen auch die Sicherstellung der Grundversorgung mit Dienstleistungen im Zahlungsverkehr und damit indirekt auch die Sicherstellung der postalischen Grundversorgung einher, da eine Insolvenz der PostFinance den gesamten Konzern gefährden könnte. Die Sicherstellung dieser Grundversorgungsaufträge obliegt in letzter Instanz dem Bund (Art. 92 BV): Der Bund muss aufgrund dieses Verfassungsauftrags dafür sorgen, dass die Post (inkl. PostFinance) die Grundversorgung sicherstellt. Dazu dient die Kapitalisierungszusicherung und die damit im Notfall der Post bzw. der PostFinance zugeführten Mittel.

#### *Art. 5a Abs. 1*

Absatz 1 regelt die Kapitalisierungszusicherung. Der Bund sichert der Post zu, im Umfang der Notfallkapitallücke (s. Art. 5b Abs. 2 Bst. a und Kap. 4.2.1 Nr. 3.), aber maximal im Umfang der jeweils bewilligten Mittel (vgl. Bundesbeschluss Verpflichtungskredit), Kapital von ihm als Eigner der Post an diese zuzuführen. Eine Kapitalisierungszusicherung direkt an die PostFinance ist gemäss einem nicht veröffentlichten Gutachten des Bundesamts für Justiz (BJ) aus dem Jahr 2018 nicht möglich. Die Post leitet dieses wiederum an die PostFinance weiter. Damit wird sichergestellt, dass die PostFinance in einer Krisensituation über das notwendige Notfallkapital verfügt, das für die Rekapitalisierung und Fortführung der Geschäftstätigkeit erforderlich ist. Der Bund handelt bei dieser Kapitalzufuhr in Erfüllung seines Verfassungsauftrags. Die Einhaltung der gesetzlichen TBTF-Anforderungen ist jedoch primär Sache von Post und PostFinance, die damit durch geeignete Vorkehrungen auch sicherstellen müssen, dass die Kapitalisierungszusicherung zur Deckung der Notfallkapitallücke ausreicht bzw. dass sich letztere nicht vergrössert. Die Kapitalisierungszusicherung kommt damit subsidiär zu Kapitalisierungsmassnahmen der PostFinance und des Postkonzerns insgesamt zum Tragen.

Die Höhe der Kapitalisierungszusicherung richtet sich nach der Kapitalbeteiligung der Post an der PostFinance. Solange die Post zu 100 Prozent an der PostFinance beteiligt ist und die PostFinance die Grundversorgungsverpflichtung im Zahlungsverkehr wahrnimmt, deckt die Kapitalisierungszusicherung im Umfang der bewilligten Mittel 100 Prozent der Notfallkapitallücke zum festgelegten Stichtatum ab. Bei einem Beteiligungsabbau wird sich die Kapitalisierungszusicherung grundsätzlich reduzieren. Einzelheiten sind vertraglich zu regeln (Art. 5c). Im Rahmen einer Teilprivatisierung soll die Kapitalisierungszusicherung entsprechend reduziert werden. Das heisst, dass im Grundsatz die Aktionäre der PostFinance eine allfällige Notfallkapitallücke, entsprechend ihrem Beteiligungsanteil decken werden. Der Post bzw. der PostFinance stehen dazu primär die im Zuge der Beteiligungsreduktion zugeführten Mittel (Liquiditätszufluss aus Verkauf) zur Verfügung (vgl. Kap. 4.2.2 Nr. 4).

*Art. 5a Abs. 2*

Die Kapitalisierungszusicherung ist von der Post marktkonform zu entschädigen. Die Abgeltungsleistungen sind durch die Post der PostFinance weiter zu belasten. Durch die Marktkonformität der Entschädigung und durch die Überwälzung der Abgeltungsleistungen wird eine Wettbewerbsverzerrung durch die Kapitalisierungszusicherung verhindert.

Die marktkonforme Entschädigung richtet sich nach den Kapitalinstrumenten, welche der PostFinance zwecks Aufbau von verlustabsorbierendem Fremdkapital alternativ zur Kapitalisierungszusicherung zur Verfügung stehen würden. Dabei handelt es sich um speziell ausgestaltetes Fremdkapital, das aufgrund dieser spezifischen Ausgestaltung an die aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalanforderungen anrechenbar ist (vgl. Kap. 4.2.2 5. Abschnitt). Die Höhe der Entschädigung für die Kapitalisierungszusicherung hat sich entsprechend an den primärverlusttragenden Instrumenten mit Auslösungszeitpunkt PONV (5 % CET1) zu orientieren.

Die Entschädigungspflicht bezieht sich nicht zwingend auf die gesamte Kapitalisierungszusicherung (d. h. nicht im Umfang der gesamten bewilligten Mittel), sondern nur auf den seitens der PostFinance effektiv genutzten Teil der Zusicherung, d. h. die nicht über andere Massnahmen (z. B. durch Mittel des Postkonzerns) gedeckte Notfallkapitallücke.

Einzelheiten bezüglich der Ermittlung und Berechnung der marktkonformen Entschädigung sind auf Verordnungsstufe zu regeln (Art. 12 POG).

*Art. 5a Abs. 3*

Der Bundesrat hat die Möglichkeit, bei der Post eine spezialgesetzliche Reserve aufzubauen. Diese Reserve kann insbesondere mittels Gewinnverwendungsbeschluss der Generalversammlung der Post aus dem Gewinn der Post geäuftnet werden. Sie dient der Sicherung der allfälligen Rekapitalisierung der PostFinance und insbesondere der Patronatserklärung der Post an die PostFinance und wird in Hinsicht auf deren Abruf aufgelöst.

## Art. 5b Kapitalisierungszusicherung: Abruf

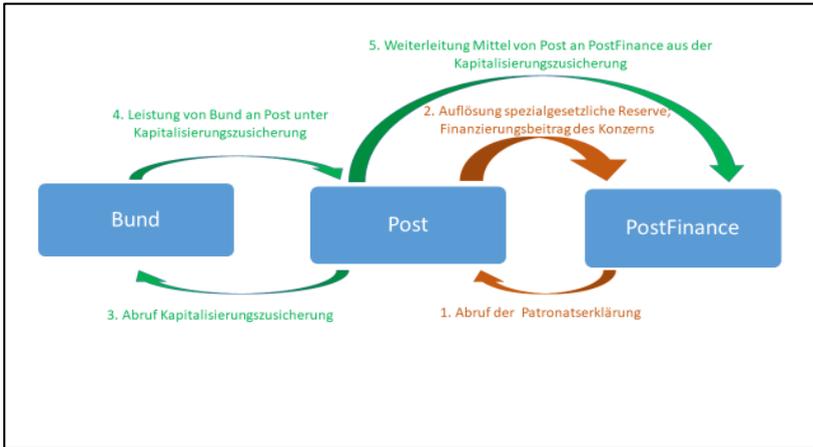


Abb. 1: Schematische Darstellung des Abrufs der Kapitalisierungszusicherung

### Art. 5b Abs. 1

Befindet sich die PostFinance in der Abwicklung und besteht Aussicht auf Sanierung der Bank, so kann die FINMA das Sanierungsverfahren anordnen (Bst. a). Ordnet die FINMA im Sanierungsverfahren die Bereitstellung des Notfallkapitals gegenüber der PostFinance an, so wird die Patronatserklärung durch die PostFinance abgerufen. Kann die Post das in der Patronatserklärung zugesicherte Kapital nicht oder nicht vollständig zur Verfügung stellen – was in solchen Situationen regelmässig der Fall sein wird – und verbleibt damit eine Notfallkapitallücke (Bst. b), wird die Kapitalisierungszusicherung ausgelöst und es kommt zur Darlehensgewährung.

### Art. 5b Abs. 2

Im Zeitpunkt der Auslösung der Kapitalisierungszusicherung gewährt der Bund auf Basis eines Darlehensvertrags und aufgrund des in diesem Vertrag enthaltenen unwiderruflichen Zahlungsversprechens ein Darlehen an die Post als Muttergesellschaft der PostFinance. Dieses Darlehen wird zu folgenden Bedingungen gewährt:

#### Bst. a

Das Darlehen darf die Kapitalisierungszusicherung und damit die bewilligten Mittel (vgl. Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit) nicht überschreiten.

#### Bst. b

Die Post ist verpflichtet, die mit dem Darlehen gewährten Mittel umgehend und ohne Abzug an die PostFinance weiterzuleiten. Diese Weiterleitungsverpflichtung ergibt sich bereits aus der Zuständigkeit der PostFinance für die Grundversorgung mit

Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (Art. 32 Abs. 1 PG i. V. m. Art. 2 Abs. 2 VPG und Art. 14 Abs. 1 POG).

*Bst. c*

Das Darlehen wird mit dem Zweck gewährt, die Rekapitalisierung der PostFinance sicherzustellen. Die PostFinance ist daher verpflichtet, die mit dem Darlehen erhaltenen Mittel in die bankengesetzliche Kapitalreserve zu transferieren.

*Art. 5b Abs. 3*

Der Bund kann das Darlehen an die Post auch als zinsloses, bedingt rückzahlbares Darlehen ausgeben oder später in ein solches umwandeln. Auch weniger weitgehende Massnahmen sind möglich: So kann der Bund das Darlehen auch nur zinslos (aber rückzahlbar) ausgeben, er kann das Darlehen stunden oder die Rückzahlung sistieren.

Zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen verbleiben im Prinzip auf unbeschränkte Zeit im Unternehmen und müssen nur in vertraglich festgelegten Ausnahmefällen zurückbezahlt werden. Zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen haben eigenkapitalähnlichen Charakter, werden aber im Fremdkapital verbucht.

Der Bund könnte vorliegend etwa die Rückzahlung des Darlehens prüfen, beispielsweise wenn die Post nach der Darlehensgewährung die kapital- oder stimmenmässige Mehrheit an die PostFinance abgibt.

Der Bund hat auch die Möglichkeit, das bedingt rückzahlbare Darlehen in Eigenkapital der Post umzuwandeln, wenn etwa die Bilanzstruktur der Post dies erfordert.

*Art. 5c* Kapitalisierungszusicherung: Umsetzung

*Art. 5c Abs. 1*

Der Verpflichtungskredit ermächtigt den Bund zum Eingehen von Verpflichtungen, d. h. vorliegend zum Abschluss der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen den involvierten Behörden und der Post. Das Generalsekretariat des UVEK (GS-UVEK) nimmt, zusammen mit der EFV, gegenüber der Post die Eigentümerrolle wahr; entsprechend handeln diese Behördenstellen für die Schweizerische Eidgenossenschaft.

*Art. 5c Abs. 2*

Der Verpflichtungskredit ermächtigt den Bund zwar zum Eingehen von Verpflichtungen. Für eine Auszahlung bedarf es aber einer Kreditbewilligung durch die Bundesversammlung. In dringenden Fällen kann die Auszahlung durch den Bundesrat mit vorgängiger Zustimmung der Finanzdelegation beschlossen werden (Art. 34 Abs. 1 FHG).

Das Notfallkapital muss jedoch innert kurzer Frist (Art. 132a Bst. b ERV) zur Verfügung gestellt werden können, also in der Regel innerhalb von maximal 48 Stunden ab

Abruf des Notfallkapitals durch die FINMA.<sup>24</sup> Sollte die Abwicklung auch im Dringlichkeitsverfahren länger in Anspruch nehmen, so kann die Zeitspanne zwischen dem Abruf des Notfallkapitals durch die FINMA und der Auszahlung der Darlehen nach Absatz 1 mit einem Tresoreriedarlehen des Bundes überbrückt werden.

*Art. 5c Abs. 3*

Die Vorbereitung der für die Darlehensgewährung notwendigen Massnahmen und Unterlagen liegt beim UVEK. Zu denken ist etwa an die Aufbereitung der Vertragsdokumentation. Die weiteren betroffenen Behörden (EFV, FINMA etc.) sind einzu-beziehen.

*Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup>*

Dem Bundesrat ist wichtig, dass die bundesnahen Unternehmen im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten einen signifikanten Beitrag zur Erreichung der Klimaziele der Schweiz leisten. Das gilt auch für die PostFinance, solange der Bund ihr indirekter Mehrheitseigentümer ist.

Der Bundesrat steuert die bundesnahen Unternehmen mittels langfristiger, strategischer Ziele. Da die PostFinance mit dem Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt über einen neuen, starken Hebel zur Förderung der Klimaziele verfügt, gilt es, die strategischen Ziele für die Post entsprechend anzupassen. Mit Artikel 7 Absatz 1<sup>bis</sup> wird hierfür eine explizite Rechtsgrundlage geschaffen.

Der Bundesrat beabsichtigt nicht, die PostFinance zu verpflichten, *ausschliesslich* Hypotheken und Kredite für Projekte zu vergeben, welche die Treibhausgasemissionen vermindern. Die Umwandlung der PostFinance in eine «Klimabank» ist nicht das Ziel dieser Vorlage. Ein Marktversagen im Bereich von Krediten und Hypotheken im Klimabereich, das eine Subventionierung dieser Instrumente rechtfertigen würde, ist nicht ersichtlich. Aber auch ohne Marktversagen im Kredit- und Hypothekarbereich kann die Kredit- und Hypothekarvergabe zur Erreichung der Klimaziele beitragen.

Vielmehr geht es vorliegend darum, dass die PostFinance einen ihren betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten entsprechenden Anteil am gesamten Kredit- und Hypothekarvolumen auf die Förderung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele der Schweiz ausrichtet. Der Bundesrat wird auf detailliertere Vorgaben in den strategischen Zielen bewusst verzichten; es ist Sache des Verwaltungsrats und des Managements, die Unternehmensstrategie zu definieren. Der Verwaltungsrat wird jedoch im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Erreichung der strategischen Ziele Rechenschaft darüber ablegen müssen, inwieweit den Erwartungen des Bundesrates entsprochen worden ist. Um dies zu messen, werden zwischen den Eigenerstellen des Bundes und der Post Indikatoren zu vereinbaren sein, welche die Voraussetzungen und Standards spiegeln, unter denen eine Hypothek oder ein Kredit im konkreten Fall als Beitrag zur Verminderung der Treibhausgasemissionen gilt.

<sup>24</sup> Vgl. Erläuterungen zur Änderung der Eigenmittelverordnung vom 21. November 2018, S. 9, abrufbar unter: [www.news.admin.ch/news/message/attachments/54634.pdf](http://www.news.admin.ch/news/message/attachments/54634.pdf).

*Art. 14 Abs. 2*

Artikel 14 Absatz 2 legt fest, dass die Post über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der PostFinance verfügen muss. Der Bund ist demnach indirekter Eigentümer der PostFinance. Tritt die staatlich kontrollierte PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt ein, wirft dies einige heikle Fragen auf, die in der Vernehmlassung zu dieser Vorlage ein kritisches Echo auf breiter Front auslösten.

Erstens wurde angezweifelt, dass das Tätigwerden der PostFinance auf einem Markt, der keine Anzeichen von Marktversagen und keinen direkten Bezug zum Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr aufweist, durch die Bundesverfassung gedeckt sei. Der Bundesrat ist zwar der Auffassung, dass die Vergabe von Krediten und Hypotheken mit dem Grundversorgungsauftrag zusammenhängen und folglich verfassungskonform ist (vgl. Kapitel 7.1). Für die Problematik gibt es aber letztlich nur zwei vollauf befriedigende Lösungen: Entweder wird die Verfassung dahingehend geändert, dass der Post respektive der PostFinance explizit das Tätigwerden auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt erlaubt wird, oder aber die PostFinance wird aus der staatlichen Kontrolle erlassen.

Zweitens wurde befürchtet, dass die PostFinance mit dem Bund als indirektem Eigentümer einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Geschäftsbanken am inländischen Kredit- und Hypothekarmarkt geniessen könnte, beispielsweise in Form von günstigeren Refinanzierungsbedingungen. Dieser potenzielle Vorteil ist freilich nicht von Nutzen, solange sich die PostFinance nicht am Kapitalmarkt refinanziert. Dem ist entgegenzuhalten, dass in die Beurteilung der Wettbewerbsneutralität auch die Lasten mit einzubeziehen sind, welche die PostFinance aus ihrem Status als bundesnahe Unternehmen oder im Rahmen der Erfüllung des Grundversorgungsauftrags erwachsen. Aber ungeachtet aller Bemühungen, für grösstmögliche Wettbewerbsneutralität zwischen der PostFinance und den übrigen Akteuren auf dem Bankenmarkt zu sorgen, bleibt das Szenario, dass der Bund auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt unternehmerisch tätig wird und dort in Konkurrenz zu privaten Anbietern tritt, aus ordnungspolitischer Sicht problematisch. Letztlich kann auch diese Problematik nur durch die Privatisierung der PostFinance definitiv gelöst werden. Dem Einwand der Wettbewerbsneutralität wird Rechnung getragen, indem der Bund eine marktconforme Entschädigung für seine Kapitalisierungszusicherung an die Post zur Erfüllung der regulatorischen Eigenmittelanforderungen an die PostFinance verlangt, die von der Post der PostFinance in Rechnung gestellt wird (vgl. Kap. 4.2).

Angesichts der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung steht für den Bundesrat fest, dass die PostFinance auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt nur dann langfristig erfolgreich sein kann, wenn der Bund die indirekte Kontrollmehrheit abgibt. Infolgedessen schlägt der Bundesrat zusammen mit der Aufhebung von Artikel 3 Absatz 3 POG die Änderung von Artikel 14 Absatz 2 POG vor. Die gesetzliche Verpflichtung, dass die Post die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der PostFinance hält, wird aufgehoben; die abschliessende Kompetenz zur (mehrheitlichen oder vollständigen) Privatisierung der PostFinance wird – analog zum Rüstungsbetrieb des Bundes

(«RUAG»)<sup>25</sup> – der Bundesversammlung zugewiesen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass der Prozess zur Abgabe der staatlichen Kontrolle über die PostFinance demokratisch legitimiert abläuft, ohne dass die Handlungsfreiheit des Bundesrates und des Verwaltungsrats der Post in Bezug auf die Wahl des geeigneten Zeitpunkts allzu stark eingeschränkt wird. Der Bundesrat wird der Bundesversammlung zu gegebener Zeit einen einfachen Bundesbeschluss vorlegen, der nicht dem fakultativen Referendum untersteht.

## II Schlussbestimmungen

Die Gesetzesanpassungen unterliegen dem fakultativen Referendum (Absatz 1). Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten (Absatz 2).

Absatz 3: Die Artikel 5a–5c POG sind auf zehn Jahre befristet. Der Bundesrat erwartet, dass die Post innerhalb von 10 Jahren die nötigen Vorkehrungen trifft, um das erforderliche Notfallkapital bereitzustellen. Bei der Abgabe der kapital- oder stimmenmässigen Mehrheit der Post an der PostFinance kann und soll der Grundversorgungsauftrag mit Dienstleistungen im Zahlungsverkehr nicht mehr über die Beteiligung der Post an der PostFinance sichergestellt werden.<sup>26</sup> Damit entfällt auch die Legitimation zur Sicherung des Notfallkapitals über die Kapitalisierungszusicherung. Absatz 3 sieht entsprechend vor, dass die Kapitalisierungszusicherung in diesem Zeitpunkt ohne Weiteres endet. Für die Sicherung der Grundversorgung mit Dienstleistungen im Zahlungsverkehr sind diesfalls andere Lösungsansätze zu suchen (etwa Grundversorgungskonzession mit Leistungsauftrag). Die Entwicklung solcher Lösungsansätze wird durch die Expertenkommission, welche sich mit der Neuorganisation der Grundversorgung befasst, zu diskutieren sein (vgl. Kap. 1.1).

Die Ausserkraftsetzung der Artikel 5a–5c POG hat keine Auswirkungen auf bereits ausgerichtete Darlehen. Der Zeitpunkt der Rückzahlung ist Gegenstand der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen.

## 5.2 Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit

Unter dem Vorbehalt der Inkraftsetzung der Artikel 5a–5c POG bewilligt das Parlament mit dem Bundesbeschluss den Gesamtbetrag des Verpflichtungskredits zugunsten der Kapitalisierungszusicherung in der Höhe von 1,7 Milliarden Franken. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus der Notfallkapitallücke per 31. Dezember 2023 – dem mutmasslich frühestmöglichen Inkrafttreten der vorliegenden POG-Änderung – in Höhe von 1,4 Milliarden Franken und einem Management-Puffer zur Übererfüllung der ERV-Anforderungen per 31. Dezember 2023 in Höhe von 0,3 Milliarden Franken. Die Mittel werden erst zu einem späteren Zeitpunkt auf Anordnung der FINMA freigegeben und der PostFinance über die Post zur Verfügung gestellt.

<sup>25</sup> Art. 3 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsbetriebe; SR 934.21.

<sup>26</sup> Botschaft zum Postgesetz vom 20. Mai 2009; BBl 2009 5181, S. 5218.

Bemessung des Verpflichtungskredits für die Kapitalisierungszusicherung	Mrd. CHF
Notfallkapitallücke gemäss FINMA-Anforderungen (per 31.12.2023)	1,4
Management-Puffer für Übererfüllung ERV-Anforderungen (per 31.12.2023)	0,3
<b>Verpflichtungskredit Kapitalisierungszusicherung</b>	<b>1,7</b>

Die einzelnen gerundeten Positionen leiten sich wie folgt her (vgl. Kap. 4.2.1. Nr. 3 und Kap. 4.2.2 Nr. 6):

*Notfallkapitallücke gemäss FINMA-Anforderung:*

Zur Bemessung der Kapitalisierungszusicherung sind für den Bund die zusätzlichen Notfallkapitalanforderungen an die PostFinance gemäss Einzelfallbeurteilung der FINMA massgeblich. Damit muss die PostFinance für einen umsetzbaren Notfallplan über die ERV-Anforderungen hinausgehende Gone-Concern-Mittel vorhalten (nach heutiger Ausgangslage +0,95 % des Gesamtengagements bzw. Leverage Ratio Denominator). Die für die Kapitalisierungszusicherung relevante Gone-Concern-Kapitallücke («Notfallkapitallücke») ergibt sich einerseits aus der Differenz zwischen den ERV-Anforderungen und den FINMA-Anforderungen ans Gone-Concern-Kapital und andererseits den verfügbaren, anrechenbaren Eigenmitteln.

Für die FINMA ist aus heutiger Sicht die vom Verwaltungsrat der PostFinance genehmigte Planbilanz der PostFinance per 31. Dezember 2026 zur Bestimmung der Mindesthöhe des erforderlichen zusätzlichen Gone-Concern-Kapitals massgeblich. Diese Planbilanz enthält eine strategische Reduktion der Bilanzgrösse (Kundengelder) um knapp 20 Milliarden gegenüber 31. Dezember 2019. Sofern sich dies nicht realisieren lässt, ist gemäss FINMA auf die effektive Bilanzgrösse abzustellen.

Der Zeitpunkt, in dem die zusätzlichen FINMA-Anforderungen ans Gone-Concern-Kapital erfüllt sein müssen, hat einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Notfallkapitallücke und entsprechend der Kapitalisierungszusicherung. Die Frist, der FINMA einen umsetzbaren Notfallplan vorzulegen, ist bereits 2018 abgelaufen. Die vorliegende Änderung des Postorganisationsgesetzes kann mutmasslich frühestens 2023 in Kraft treten; auf dieser Grundlage soll gleichzeitig das Vertragswerk zur Kapitalisierungszusicherung abgeschlossen werden. Damit kann die Kapitalisierungszusicherung zur Deckung der Notfallkapitallücke angerechnet werden. Die Höhe der Kapitalisierungszusicherung soll in diesem Zeitpunkt so bemessen werden, dass die Notfallkapitallücke vollständig gedeckt wird. Entsprechend wird die PostFinance aus heutiger Sicht per Ende 2023 über ausreichend Mittel verfügen, um die Umsetzbarkeit des Notfallplans zu erfüllen. Dies ist insbesondere auch für den Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt von Bedeutung.

Gestützt auf die Beurteilungen der FINMA geht die PostFinance von einer Notfallkapitallücke per 31. Dezember 2023 von mindestens 1411 Millionen Franken aus (Anforderungen 2 886 Mio., verfügbar 1475 Mio.). Dies beinhaltet eine vollständige Umschichtung der Eigenmittel gemäss ERV-Anforderung, die aufgrund der Bilanzreduktion nicht mehr notwendig sind, in die Eigenmittel gemäss FINMA-Anforderung. Dies bedingt, dass dieses freigespielte Kapital nicht an den Konzern rückgeführt wird. Daneben stünden der PostFinance damit aber keinerlei Reserven

zur Verfügung (Managementpuffer, Planungsabweichungen, etc.), da alle verfügbaren Eigenmittel vollständig alloziert sind.

*Puffer:*

*Management-Puffer:* Damit die PostFinance ihr Geschäftsmodell flexibel ohne allgegenwärtige Gefährdung der notwendigen Eigenmittelausstattung betreiben kann, ist ein Management-Puffer nötig. Der Kapitalüberschuss aus ERV-Sicht beträgt gemäss der PostFinance per 31. Dezember 2023 234 Millionen Franken (privilegiert). Diese Eigenmittel sollen als Management-Puffer belassen und nicht direkt in die Gone-Concern-Eigenmittel umgegliedert werden. Damit vergrössert sich die verbleibende Notfallkapitallücke und entsprechend die Kapitalisierungszusicherung.

*Planabweichungen:* Indem zur Bestimmung der Höhe der Kapitalisierungszusicherung auf die Notfallkapitallücke per 31. Dezember 2023 und damit auf einen früheren Zeitpunkt im Entwicklungspfad zur reduzierten Planbilanz 2026 abgestützt wird, fällt die Notfallkapitallücke um 860 Millionen Franken höher aus als per 31. Dezember 2026. Damit steigt der inhärente Spielraum, um bei Planabweichungen hinsichtlich Bilanzreduktion (Kundengelder) die zusätzlichen Notfallkapitalanforderungen gemäss FINMA-Einzelfallbeurteilung weiterhin erfüllen zu können.

*Kredit- und Hypothekervergabe:* Da der Einstieg in den Kredit- und Hypothekarmarkt grundsätzlich über Umschichtungen aus dem bestehenden Portfolio umgesetzt wird, ändert sich laut der PostFinance das für die zusätzlichen Notfallkapitalanforderungen der FINMA aus heutiger Sicht relevante Gesamtengagement (vereinfacht: Bilanzgrösse) nicht. Entsprechend hat der Markteintritt auch erst bei einem Volumen von knapp 40 Milliarden Franken ab 2030 gewisse Auswirkungen auf die Notfallkapitallücke. Der Markteintritt hat hingegen deutliche Auswirkungen auf die nötigen Eigenmittel gemäss ERV (im Durchschnitt ca. 150 Mio. pro 5 Mrd. Umschichtung), was insbesondere über die mit dem neuen Portfolio erwirtschafteten Mehrerträge oder alternative Massnahmen von PostFinance und Post zu decken ist.

## **6 Auswirkungen**

### **6.1 Auswirkungen auf den Bund**

Eine Bezifferung der finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf den Bund ist nicht möglich, da eine Vielzahl von Faktoren mit ungewisser Entwicklung darauf Einfluss hat. Sie lassen sie sich jedoch in die folgenden Themenbereiche gruppieren:

#### *1. Risiko*

Die Privatisierung der PostFinance überträgt die Geschäfts- und Insolvenzzrisiken der Bank vom öffentlichen auf den privaten Sektor. Für den Bundeshaushalt bedeutet das eine Entlastung, da die PostFinance aufgrund ihrer Bilanzsumme (117,2 Mrd. CHF per 31.12.2020) ein erhebliches Klumpenrisiko darstellt. Ausserdem wird damit dem Sinn und Geist der TBTF-Gesetzgebung nachgelebt: Die Allgemeinheit wird von der Haftung für die Folgen einer allfälligen Abwicklung dieser systemrelevanten Bank befreit. Für die Übergangsperiode bis zum Zeitpunkt der Abgabe der Mehrheit an der

PostFinance (oder bis zur Aufhebung von deren Systemrelevanz) kann der Bund subsidiär zur Erfüllung der regulatorischen Eigenmittelanforderungen beitragen. Er tut dies mittels einer befristeten Kapitalisierungszusicherung an den Postkonzern zur Deckung der verbleibenden Notfallkapitallücke der PostFinance (vgl. Kap. 4.2.2).

## 2. Corporate Governance

Der Bundesrat steuert heute die PostFinance indirekt über die strategischen Ziele für die Post. Es besteht somit eine relativ grosse Distanz zwischen Unternehmen und (indirektem) Eigentümer. Solange sich der Unternehmenszweck der PostFinance hauptsächlich auf die Bereitstellung einer Basisinfrastrukturdienstleistung – den inländischen (Bar-)Zahlungsverkehr – beschränkte, waren die Ansätze und Möglichkeiten der Corporate Governance des Bundes auf dieses Unternehmen gut anwendbar. Mehrere parallele Entwicklungen haben dies jedoch inzwischen geändert. Die Digitalisierung hat die Bedeutung des Barzahlungsverkehrs relativiert. Dieser wird zunehmend durch die von der Bankenwirtschaft angebotenen digitalen Substitute (E-Banking usw.) zurückgedrängt (vgl. Kap. 3). Zusammen mit der Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen – der langanhaltenden Tiefzinsphase, die das bisherige Geschäftsmodell untergräbt – erzeugt dies einen starken Druck, die PostFinance in eine vollwertige Geschäftsbank weiterzuentwickeln. Eine solche Bank strategisch erfolgreich zu steuern, ist anspruchsvoll. Die Corporate-Governance-Instrumente des Bundes erscheinen dafür nicht ohne Weiteres geeignet.

## 3. Zielkonflikte

Der Bund nimmt gegenüber der PostFinance verschiedene Rollen ein. Er ist auf der einen Seite ihr (indirekter) Eigentümer und als solcher an einer florierenden Geschäftsentwicklung interessiert. Er ist aber gleichzeitig auch Aufsichtsbehörde und Regulator der Finanzwirtschaft und als solcher daran interessiert, dass die Schweizer Banken auf der Suche nach Rendite nicht zu grosse Risiken eingehen. Weiter ist der Bund der Garant der Wirtschaftsfreiheit und als solcher daran interessiert, dass zwischen der PostFinance und der übrigen Finanzwirtschaft strikte Wettbewerbsneutralität herrscht. Schliesslich ist der Bund auch Gewährleister der Grundversorgung im Zahlungsverkehr und als solcher daran interessiert, dass die PostFinance ihren Grundversorgungsauftrag in guter Qualität möglichst günstig (und eigenwirtschaftlich) erfüllt.

Zwischen diesen Rollen bestehen latente und offene Zielkonflikte, die sich nicht auflösen lassen, solange der Bund (indirekter) Eigentümer der PostFinance bleibt. Sie lassen sich aber auf vernünftige Weise handhaben, indem die verschiedenen Rollen durch rechtlich, institutionell und administrativ voneinander getrennte Instanzen des Bundes wahrgenommen werden.

Obwohl dieses Modell in der Praxis ohne grössere Probleme funktioniert, können die erwähnten Zielkonflikte hinsichtlich des Verhältnisses Bund – PostFinance letztlich nur aufgelöst werden, indem die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags im Bereich Zahlungsverkehr vom staatlichen Eigentum am Leistungserbringer – heute der PostFinance – getrennt wird. Dies wird Gegenstand der Revision des Postgesetzes sein.

#### *4. Beteiligungswert und Beteiligungsertrag*

Auch wenn der Bund mit seiner Beteiligung an der Post nicht primär Renditeziele verfolgt, sondern in erster Linie die Erfüllung der Grundversorgungsaufträge sicherstellt, hat er einen legitimen Anspruch auf eine Entschädigung für die Risiken, die er mit diesem finanziellen Engagement eingeht. Zwischen 2007 und 2018 hat die Post einen Teil ihres Gewinns an den Bund abgeführt, in der Regel 200 Millionen Franken pro Jahr. In den letzten beiden Jahren sank die Dividendenausschüttung an den Bund auf jeweils 50 Millionen Franken. Das Verhältnis zwischen Risiko und Ertrag wird also für den Bund – und damit für die Steuerzahlenden – zunehmend ungünstig. Um diesen Trend zu korrigieren und umzukehren, verfolgt der Bundesrat zwei komplementäre Stossrichtungen: Einerseits will er die Ertragskraft der Post stärken, indem der PostFinance der Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt ermöglicht wird; andererseits will er das Risiko des Bundes verringern, indem die Beteiligung der Post an der PostFinance reduziert und schliesslich ganz abgestossen wird. Durch die Privatisierung der PostFinance wird der Post eine in der Vergangenheit wichtige Ertragsquelle entzogen. Diesem dauerhaften Einkommensrückgang steht jedoch der einmalige Erlös aus dem Verkauf der PostFinance gegenüber.

Durch die Privatisierung wird das in die PostFinance investierte öffentliche Kapital («Volksvermögen») realisiert bzw. verflüssigt. Grundsätzlich gibt es drei Möglichkeiten, dieses liquide Kapital zu verwenden: a) es geht an den Postkonzern, um Investitionen in zukünftige Geschäftsmöglichkeiten bzw. Ertragspotenziale zu tätigen; b) es fliesst an den Bund zurück, indem der Privatisierungserlös via eine Sonderdividende oder einen Aktienrückkauf der Post an den Bundeshaushalt abgeführt und dort zum Schuldenabbau eingesetzt wird; c) es wird von der PostFinance einbehalten, um die regulatorischen Eigenmittelanforderungen zu erfüllen. Natürlich ist eine beliebige Kombination dieser Verwendungszwecke möglich. Der Bundesrat vertritt den Standpunkt, dass die Privatisierungserlöse in erster Priorität für die Erfüllung der Notfallkapitalanforderungen der PostFinance zu verwenden sind, um die Kapitalisierungssicherung abzulösen.

#### *5. Finanzierung der Grundversorgung*

Es liegt in der Verantwortung des Bundes, die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu gewährleisten. Dazu gehört ganz wesentlich die Finanzierung der Grundversorgung. Das heutige Finanzierungsmodell beruht darauf, dass die Kosten der Grundversorgung vom Markt, d. h. von den Kundinnen und Kunden der Post, getragen werden. Der Postkonzern als Ganzes erbringt die Grundversorgung eigenwirtschaftlich. Damit ist gemeint, dass Überschüsse aus rentablen Geschäftstätigkeiten Defizite von unrentablen Bereichen – typischerweise jenen, die mit dem Grundversorgungsauftrag in Verbindung stehen, namentlich dem Postnetz – quersubventionieren. Weil die Umsätze und Ergebnisse des Postkonzerns schon seit längerem rückläufig sind, in der Grundversorgung das betriebliche Optimierungspotenzial aufgrund der regulatorischen Rahmenbedingungen aber eingeschränkt ist, ist dieses Finanzierungsmodell problematisch. Gegen dieses Modell sprechen auch noch andere Überlegungen; so wurde in der Vernehmlassung zu dieser Vorlage dessen mangelnde Transparenz und Effizienz kritisiert.

Die Finanzierung der Grundversorgung auf eine langfristig tragfähige Basis zu stellen, ist nicht Bestandteil dieser Vorlage, sondern muss im Rahmen der Revision des Postgesetzes angegangen werden.

## **6.2                    Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

Alle Regionen und Gebietskörperschaften in der Schweiz profitieren von einer leistungsfähigen und finanziell gesunden Post. Die in Kapitel 1.1 skizzierte Strategie zur Weiterentwicklung der Post wirkt sich grundsätzlich positiv auf Kantone, Gemeinden, Zentren, Agglomerationen und Berggebiete aus.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass die Grundversorgung im Zahlungsverkehr unabhängig vom staatlichen Eigentum an der PostFinance gewährleistet werden kann. Der Zahlungsverkehr stellt kein natürliches Monopol dar: Er wird von zahlreichen Banken und anderen Dienstleistern (z. B. Online-Plattformen) im Wettbewerb angeboten. Es liegt auch kein Marktversagen vor: Jedem Einwohner und jedem Unternehmen der Schweiz ist es möglich, Zahlungen über ein Bankkonto abzuwickeln. Damit entfallen die beiden wichtigsten Gründe, um die Existenz eines öffentlichen Infrastrukturunternehmens zu legitimieren. Dieser Umstand legt es nahe, bei der Entwicklung einer künftigen, möglichst effizienten und kundenfreundlichen Lösung für die Grundversorgung im Zahlungsverkehr nicht allein die Kapazitäten der PostFinance, sondern auch jene der übrigen Banken und von anderen Unternehmen mit einer flächendeckenden (Zahlungs-)Infrastruktur ins Bild aufzunehmen. Insofern es sich bei der Grundversorgung im Zahlungsverkehr um einen wirklichen Service Public handelt – d. h. um eine Leistung, die in einer bestimmten Region vom Markt nicht angeboten würde –, ist dafür eine Finanzierungslösung zulasten der Allgemeinheit erforderlich. Ob die an der Grundversorgung beteiligten Infrastrukturen im privaten oder (teil-)staatlichen Eigentum stehen, ist irrelevant. Daraus folgt, dass die Privatisierung der PostFinance als solche keine Auswirkung auf die (Grund-)Versorgung aller Regionen mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen hat. Es hängt vielmehr vom gewählten Grundversorgungsmodell ab, über welches die Politik im Rahmen der Postgesetz-Revision entscheiden wird, wie der Umfang und die Qualität dieser Versorgung in Zukunft sein werden.

Besonders die Kantone äusserten in der Vernehmlassung die Befürchtung, der Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt könnte auf Kosten der Marktanteile und der Wachstumspotenziale der Kantonalbanken erfolgen. Insoweit dadurch die Beteiligungserträge und Steuereinnahmen der Kantone geschmälert würden, hätte dies negative Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen. Dem ist zu entgegnen, dass das Hypothekarkreditvolumen in der Schweiz – auch während der Corona-Pandemie – kontinuierlich wächst. Nach Angaben der SNB hat das Volumen der Hypothekarkredite im Jahr 2020 um 4,6 Prozent zugenommen; in den Jahren zuvor lag das Wachstum bei ungefähr 3 Prozent. Nach Einschätzung der FINMA ist eine Korrektur am Immobilien- und Hypothekarmarkt weiterhin eines der Hauptrisiken für die Beauf-

sichtigten, mit zunehmender Tendenz.<sup>27</sup> In einem Wachstumsmarkt ist die Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs viel geringer als in einem stagnierenden oder gar schrumpfenden Markt. Der Bundesrat sieht deshalb keine plausiblen Gründe für die Befürchtung der Kantone, sie könnten unter der Umwandlung der PostFinance in eine Geschäftsbank finanziell leiden. Das in der Vernehmlassung oft geäußerte Argument, es brauche keine weitere Geschäftsbank mehr in der Schweiz, kann der Bundesrat nicht nachvollziehen: Es sollte dem freien Markt überlassen werden; es ist nicht an der Politik zu bestimmen, welche Banken aus Sicht der Kundinnen und Kunden eine Daseinsberechtigung haben und welche nicht. Marktabschottung ist nicht der richtige Weg, um die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit guten und günstigen Finanzierungsangeboten zu gewährleisten.

In der Vernehmlassung wurde von Vertreterinnen und Vertretern von peripheren Regionen und Berggebieten die Befürchtung geäußert, dass der Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekemarkt die bereits etablierten (Regional-)Banken unter zusätzlichen wirtschaftlichen Druck setzen könnte, sodass diese sich verstärkt von wenig lukrativen Standorten zurückziehen. Darunter könnte die Versorgung der Randregionen mit Finanzdienstleistungen insgesamt leiden. Dazu ist einmal mehr anzumerken, dass genau für solche Situationen das Instrument der Grundversorgung geschaffen wurde. Die Politik definiert das minimale Dienstleistungsniveau, das überall in der Schweiz garantiert sein muss, und sorgt mit geeigneten (Finanzierungs-)Instrumenten dafür, dass dieses Niveau auch dort, wo der freie Markt dies nicht gewährleistet, angeboten wird. Ob die PostFinance Kredite und Hypotheken anbieten darf und unter staatlicher Kontrolle steht, hat damit grundsätzlich nichts zu tun. Den berechtigten Anliegen der Randregionen und Berggebiete ist im Rahmen der Neugestaltung der Grundversorgung angemessen Rechnung zu tragen.

### 6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Aufgrund der zahlreichen unbekanntenen Variablen ist eine Quantifizierung der Auswirkungen der Vorlage auf das Bruttoinlandprodukt und auf die Beschäftigung nicht möglich. Es können aber einige qualitative Aussagen zu den volkswirtschaftlichen Wirkungen gemacht werden, die sich in folgende drei Kategorien gruppieren lassen:

#### *1. Rückzug des Staates aus wirtschaftlicher Tätigkeit*

Im Sinne des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 1 BV) sollte der Staat seine wirtschaftliche Tätigkeit auf Bereiche beschränken, die vom freien Markt nicht im gesellschaftlich gewünschten Mass bedient werden (können). Typischerweise handelt es sich dabei um natürliche Monopole wie Verkehrs-, Energie- und Versorgungsinfrastrukturen. Eine staatliche Zahlungsverkehrsbank wie die heutige PostFinance ist ein Grenzfall, da – wie in Kapitel 6.2 erörtert – die privaten Banken und anderen Dienstleister ohne Weiteres in der Lage sind, jeder Einwohnerin und jedem Einwohner und jedem Geschäft in der Schweiz die Abwicklung ihrer Zahlungen zu ermögli-

<sup>27</sup> Siehe Risikomonitor 2020 der FINMA, abrufbar unter: [www.finma.ch](http://www.finma.ch) > Dokumentation > FINMA-Publikationen > Berichte > Risikomonitor (Stand 4.6.2021).

chen. Das gilt selbst für den Barzahlungsverkehr, sofern er an ein Bankkonto gebunden ist. Die einzige Dienstleistung der PostFinance, die der Markt nicht anbietet, sind Bareinzahlungen ohne Konto. Ob diese Form der Transaktion im Zeitalter der Digitalisierung und strenger Anti-Geldwäscherei-Vorschriften noch so wichtig und schützenswert ist, dass sie staatliches Handeln notwendig macht, ist im Zuge der Diskussion über die künftige Ausgestaltung der Grundversorgung im Bereich Zahlungsverkehr anlässlich der Revision des Postgesetzes politisch zu entscheiden. Staatliches Handeln bedeutet aber in diesem Zusammenhang nicht unbedingt die wirtschaftliche Tätigkeit eines staatseigenen Unternehmens. Der Staat kann auch mit (finanziellen) Anreizen dafür sorgen, dass eine gewünschte Dienstleistung, die der freie Markt nicht hervorbringt, für private Unternehmen lukrativ und deshalb von ihnen freiwillig angeboten wird. Wenn die PostFinance aufgrund dieser Vorlage in einen Markt vordringt, der keine Charakteristiken eines natürlichen Monopols und keine Versorgungslücken aufweist, verschärft sich die Problematik der legitimen wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates. Das spiegelte sich in zahlreichen kritischen Stellungnahmen in der Vernehmlassung, welche die Verfassungsmässigkeit der Vorlage in Frage stellten. Der Bundesrat vertritt zwar den Standpunkt, dass der Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekarmarkt legitim ist, solange die Post ihre Grundversorgungsaufträge eigenwirtschaftlich erfüllen muss (vgl. Kap. 7.1). Dennoch steht ausser Frage, dass sich der Staat mit der Abgabe der Kontrolle über die PostFinance – in Verbindung mit einem angepassten Konzept der Grundversorgung – aus einer Tätigkeit zurückzieht, die an und für sich nicht nach staatlichem Handeln ruft. Die finanzielle Mittlertätigkeit, die das Kerngeschäft der Inlandbanken ausmacht, wird – von den Kantonalbanken abgesehen – dem privaten Unternehmertum überlassen. Aus ordnungspolitischer Sicht ist dies zu begrüßen. Der Bund tritt in diesem Markt nicht länger als Konkurrent privater Initiative in Erscheinung.

## *2. Stimulation des Wettbewerbs*

Das Thema «unzulässige Wettbewerbsverzerrung» durch das Auftreten einer staatlich kontrollierten Bank im Kredit- und Hypothekarmarkt ist mit der Privatisierung der PostFinance ebenfalls vom Tisch. Die Vorlage hat vielmehr positive Auswirkungen auf den Wettbewerb im Kredit- und Hypothekarmarkt, der durch den Markteintritt eines neuen, grossen Akteurs zweifellos belebt wird. Im Gegensatz zu einigen Stimmen in der Vernehmlassung ist der Bundesrat überzeugt, dass die Intensivierung des Wettbewerbs positive volkswirtschaftliche Effekte zeitigt. Die etablierten Unternehmen müssen auf die neue Konkurrenz mit verbesserten Angeboten reagieren, was die Qualität der Dienstleistungen insgesamt erhöhen dürfte. Die Kundinnen und Kunden können unter mehr Anbietern auswählen und dürften letztlich von insgesamt günstigeren Konditionen profitieren. Aus ordnungspolitischer Sicht gibt es daher keine stichhaltigen Gründe für den Ausschluss der PostFinance vom Kredit- und Hypothekarmarkt, zumal wenn nicht der Staat, sondern private Investoren die Risiken tragen.

## *3. Finanzmarktstabilität*

In der Vernehmlassung wurde intensiverer Wettbewerb im Kredit- und Hypothekarmarkt oftmals nicht mit wohlfahrtsteigernden Effekten für die Konsumentinnen und Konsumenten, sondern mit erhöhten Risiken für die Stabilität des Finanzsystems in der Schweiz in Verbindung gebracht. Es wurde die Befürchtung geäussert, dass der

Markteintritt der PostFinance zu einer weiteren Belebung der bereits seit Längerem Anzeichen von Überhitzung zeigenden Nachfrage nach Hypotheken führen könnte. Einige Vernehmlassungsteilnehmende sahen es als paradox an, dass der Staat auf der einen Seite mit «makroprudenziellen» Massnahmen (z. B. Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen für Hypothekarkredite, Anpassung der Selbstregulierungsrichtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen, Aktivierung und Erhöhung des antizyklischen Kapitalpuffers) diese Risiken einzudämmen versucht und sie auf der anderen Seite mit der Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots an die PostFinance angeblich erhöht. Der Bundesrat kann dieser Argumentation nicht folgen. Die grundlegende Ursache für die von der SNB konstatierten Risiken für die Finanzmarktstabilität<sup>28</sup> – insbesondere die Ungleichgewichte auf dem Hypothekar- und Immobilienmarkt – liegt nicht in der Intensität des Wettbewerbs auf diesem Markt, sondern in der lang anhaltenden Tiefzinsphase. Der niedrige Zins befeuert die Nachfrage nach Krediten und Hypotheken, unabhängig von der Anzahl der Anbieter auf dem Markt. Es treten immer wieder neue Anbieter auch von ausserhalb des Bankensektors in diesen Markt ein, z. B. Versicherungen und Pensionskassen, ohne dass es deswegen zu Verwerfungen gekommen wäre. Selbst wenn der Markteintritt der PostFinance zu einer Belebung der Gesamtnachfrage nach Hypotheken führen würde, wäre der selektive Ausschluss der PostFinance von diesem Markt nicht die korrekte und zielführende Methode, um die Finanzmarktstabilität zu bewahren. Die Finanzmarktstabilität soll nicht durch diskriminierende Wettbewerbsbeschränkungen – also den willkürlichen Ausschluss einzelner Anbieter vom Markt – geschützt werden, sondern durch generelle regulatorische Vorkehrungen, die unterschiedslos für alle Marktteilnehmer gelten.

Abgesehen davon ist die PostFinance keine so grosse Akteurin, dass sie den Kredit- und Hypothekarmarkt ernsthaft aus dem Gleichgewicht bringen könnte. Der Bundesrat schätzt ihre maximale Kapazität zur Vergabe von Krediten und Hypotheken auf rund 50 Milliarden Franken (vgl. Kap. 4.1). Gemessen am Gesamtvolumen des inländischen Hypothekarmarkts von rund 1000 Milliarden Franken<sup>29</sup> ist dies kein übermässig grosser Betrag. Zudem wird diese Kapazität nicht auf einen Schlag, sondern schrittweise über mehrere Jahre hinweg aufgebaut. Realistisch scheint die Ausweitung des Kredit- und Hypothekenportfolios um rund 5 Milliarden Franken pro Jahr. Wächst der Hypothekarmarkt weiterhin mit rund 3 Prozent pro Jahr, wie er es seit geraumer Zeit – auch während der Corona-Pandemie – getan hat, könnte die PostFinance im äussersten Fall rund einen Sechstel dieses Wachstums absorbieren. Die anderen fünf Sechstel des Wachstums entfielen auf die übrigen Marktteilnehmer.

Für den Finanzmarkt insgesamt hat die Vorlage insofern positive Auswirkungen, als die Nachfrage der PostFinance nach Anleihen in Schweizer Franken zurückgeht. Mit einem entsprechenden Portfolio von derzeit rund 50 Milliarden Franken zählt die PostFinance zu den grossen institutionellen Anlegerinnen in der Schweiz und steht

<sup>28</sup> Siehe auch Bericht der SNB zur Finanzstabilität 2019, basierend auf den am 31.5.2019 verfügbaren Daten, abrufbar unter: [www.snb.ch](http://www.snb.ch) > Publikationen > Ökonomische Publikationen > Bericht zur Finanzstabilität (Stand 11.11.2019).

<sup>29</sup> Vgl. Datenportal der Schweizerischen Nationalbank, abrufbar unter: <https://data.snb.ch/de>; Stand per Ende 2019 (Stand 13.1.2020).

damit in direkter Konkurrenz zu den Pensionskassen und Versicherungen, die ihrerseits unter den tiefen Kapitalmarktzinsen zu leiden haben.

Nicht zuletzt erhöht die Vorlage die Stabilität des Schweizer Finanzsystems ganz grundsätzlich insofern, als sie dazu beiträgt, die zunehmend bedrohte Existenz einer systemrelevanten Bank zu sichern.

#### **6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft**

Die Vorlage hat keine weiteren Auswirkungen auf die Gesellschaft. Negative Effekte wie erhöhte Risiken oder unerwünschte Umverteilungswirkungen sind nicht zu erwarten. Die Grundversorgung, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt von Bedeutung ist, wird nicht in Frage gestellt, sondern lediglich anders organisiert. Konkret wird die bisherige Verknüpfung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr mit dem staatlichen Eigentum an der PostFinance aufgelöst. Der Rahmen und die Einzelheiten der künftigen Grundversorgung sind im Zuge der Revision des Postgesetzes festzulegen.

#### **6.5 Auswirkungen auf die Umwelt**

Die Vorlage hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Umwelt. Mittelbar wirkt sich eine an Kriterien der Nachhaltigkeit und Klimaverträglichkeit orientierende Kreditvergabe durch die PostFinance nach Massgabe von Artikel 7 Absatz 1<sup>bis</sup> POG positiv auf die Umwelt aus. Zu beachten ist, dass der Bundesrat im Zuge der Privatisierung seinen Einfluss auf die Kreditvergabepolitik der PostFinance verliert. Insoweit diese jedoch in der Phase zwischen dem Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt und der Abgabe der staatlichen Kontrolle ein klimaverträgliches Kreditportfolio aufgebaut hat, wirken die Vorgaben des Bundesrates auch danach noch weiter. Eine radikale Abkehr der privat kontrollierten PostFinance von einer klimaverträglichen Kreditvergabepolitik ist angesichts der vorherrschenden Trends eher unwahrscheinlich.

#### **6.6 Andere Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine anderen Auswirkungen.

## 7 Rechtliche Aspekte

### 7.1 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 94 Absatz 1 der Bundesverfassung<sup>30</sup> (BV) halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Dies ist unter anderem als Verpflichtung zu einer marktwirtschaftlichen, privatrechtlichen Wirtschaftsordnung zu verstehen. Daraus folgt, dass Bund und Kantone die Güterproduktion und das Erbringen von Dienstleistungen grundsätzlich der Privatwirtschaft überlassen und Abweichungen von diesem Grundsatz einer verfassungsmässigen Grundlage bedürfen (Art. 94 Abs. 4 BV). Die verfassungsmässige Grundlage für die vorliegende Vorlage liegt in Artikel 92 BV, welcher das Postwesen als Sache des Bundes erklärt und auch die Grundversorgungsaufträge verankert. Artikel 92 BV ermächtigt den Bund somit zu all jenen wirtschaftlichen Tätigkeiten, die mit der Erfüllung des öffentlichen Auftrages gemäss Artikel 92 BV zusammenhängt. In der Frage, ob auch die Vergabe von Krediten und Hypotheken dazu gehört, folgt der Bundesrat nach einer Gesamtabwägung aller Faktoren und im Lichte der aktuellen Gegebenheiten, dem Gutachten Martenet. Gemäss diesem Gutachten ist die Kredit- und Hypothekervergabe durch die PostFinance eine wirtschaftliche Tätigkeit. Eine solche Subsumtion der wirtschaftlichen Tätigkeit unter Artikel 92 BV setzt voraus, dass diese in einem Zusammenhang (Konnex) zur Bundesaufgabe steht und die Bundesaufgabe nicht beeinträchtigt. Des Weiteren darf die Bundesaufgabe, welche die eigentliche Existenzberechtigung des öffentlichen Unternehmens darstellt, durch die wirtschaftliche Tätigkeit nicht zu einer leeren Hülle werden. Auf Gesetzesstufe ist daher die wirtschaftliche Tätigkeit in quantitativer Hinsicht begrenzend zu umschreiben. Schliesslich muss der Eintritt in den Kredit- und Hypothekarmarkt im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig und wettbewerbsneutral ausgestaltet sein.

Das BJ schliesst sich bezüglich der Frage der Verfassungsmässigkeit der langjährigen Lehrmeinung an. Das BJ kommt in seinem Gutachten<sup>31</sup> zum Schluss, dass der Bund aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung eine Verfassungsgrundlage benötigt, um eine Postbank zu betreiben. Diese Grundlage fehlt aus Sicht des BJ jedoch, da weder Artikel 92 noch die Artikel 98 und 99 BV dem Bund eine entsprechende Kompetenz verleihen. Zwar gehört zum Postwesen der Zahlungsverkehr, also der (öffentliche) Transport von Geld zwischen räumlich getrennten Personen. Nicht zum Zahlungsverkehr gehört aber das eigentliche Bankengeschäft, wozu insbesondere das Kredit- und Hypothekengeschäft zählt. Damit fehlt nach Ansicht des BJ in der Bundesverfassung eine Grundlage für die Vergabe von Krediten und Hypotheken an Dritte durch die Post. Da sich die Rechtslage nicht geändert hat, gilt dies nach Auffassung des BJ auch heute noch.<sup>32</sup>

Nach Auffassung des Bundesrates ist die Kredit- und Hypothekervergabe durch die PostFinance bei einer mehrheitlich privaten Beteiligung zudem ohnehin zulässig, weshalb die Diskussion zur Verfassungsmässigkeit mit Umsetzung der vorliegenden

<sup>30</sup> SR 101

<sup>31</sup> Gutachten des Bundesamts für Justiz (BJ) vom 22. November 2006 (VPB 2009, 9, S. 129–140), abrufbar unter: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Publikationen & Service > Berichte, Gutachten und Verfügungen > Berichte und Gutachten.

<sup>32</sup> Zur Auffassung der Lehre vgl. auch das Gutachten Martenet, Ziff. III. Bst. A/2.

Vorlage an Bedeutung verlieren wird. Das BJ erachtet demgegenüber die Kredit- und Hypothekvergabe erst dann als zulässig, wenn die PostFinance vollständig privatisiert ist. Solange die Post Anteile an der PostFinance hält, ist die PostFinance laut BJ dem Bund zuzurechnen, womit eine Kredit- und Hypothekvergabe durch PostFinance als verfassungswidrig zu beurteilen ist.

Artikel 92 Absatz 2 BV verpflichtet den Bund, für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Postdiensten in allen Landesgegenden zu sorgen. Zur Grundversorgung gehört heute auch die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Der Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr wird heute von der PostFinance wahrgenommen (Art. 32 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 2 VPG und Art. 14 Abs. 1 POG).

Der Grundversorgungsauftrag im Zahlungsverkehr umfasst u. a. das Führen von Zahlungsverkehrskonten (Art. 43 VPG). Gleichzeitig muss auch die Grundversorgung vom Unternehmen Post im Auftrag des Gesetzgebers auf eigene Rechnung – d. h. eigenwirtschaftlich – erbracht werden. Die PostFinance muss entsprechend die ihr zufließenden Kundengelder aus dem Grundversorgungsauftrag rentabel und gleichzeitig sicher bewirtschaften. Nur so kann die PostFinance ihren Beitrag zur eigenwirtschaftlichen Finanzierung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr längerfristig leisten.

Die Möglichkeiten hierzu sind für die PostFinance jedoch beschränkt: Zur Verfügung stehen der PostFinance Finanzanlagen (Kauf von Obligationen, Anleihen, etc.) und die Gewährung marktüblicher Kontoüberzüge ihrer Kundinnen und Kunden im Zusammenhang mit dem Zahlungsverkehr, nicht aber die Vergabe von Krediten und Hypotheken (Art. 3 Abs. 3 POG). Im Zeitpunkt des Erlasses des Kredit- und Hypothekvergabeverbots ist der Gesetzgeber aufgrund und auch im Lichte der damaligen Markt- und Zinslage davon ausgegangen, dass die PostFinance trotz dieser Einschränkung des Zinsdifferenzgeschäfts allein durch die erlaubten, weitgehend sicheren Finanzanlagen einen marktkonformen Ertrag erwirtschaften kann, um diesen den Kundinnen und Kunden als Zinsen weiterzugeben und zusätzlich einen Zinserfolg zwecks Sicherstellen der Eigenwirtschaftlichkeit zu erzielen. Diese Einschätzung ist im heutigen Markt- und Zinsumfeld, das weder von der PostFinance noch von der Post noch vom Gesetzgeber beeinflussbar ist, nicht mehr zutreffend. Als Folge der tiefen, weitgehend sogar negativen Zinsen an den nationalen und internationalen Finanzmärkten lassen sich kaum mehr rentable und gleichzeitig sichere Anlagemöglichkeiten erschliessen. Es ist der PostFinance daher heute nicht mehr möglich, ohne Eintritt in den Kredit- und Hypothekmarkt einen angemessenen Ertrag zu erwirtschaften. Aus diesen Gründen ist die Beschränkung des Marktzugangs auf Gesetzesstufe (Art. 3 Abs. 3 POG) aufzuheben.

Losgelöst von der Frage der Verfassungsmässigkeit und der wirtschaftlichen Notwendigkeit aus Grundversorgungssicht kann die Frage aufgeworfen werden, inwieweit der Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekmarkt mit Blick auf die Weiterentwicklung der PostFinance wünschenswert ist. Der Eintritt der PostFinance in den Kredit- und Hypothekmarkt ist auch im Hinblick auf eine Privatisierung der PostFinance wichtig. Eine Privatisierung kann nämlich erst dann in Betracht gezogen werden, wenn das Geschäftsmodell des Unternehmens auf eine nachhaltige Grund-

lage gestellt worden ist und die PostFinance über die Möglichkeit verfügt, ohne Einschränkung im Markt zu agieren. Die Frage des Zugangs zum Kredit- und Hypothekemarkt stellt sich mit Blick auf die Privatisierung der PostFinance unabhängig davon, wie die Grundversorgung künftig auszugestalten ist.

## **7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Vorlage steht im Einklang mit allen bestehenden und mit allen bereits verhandelten internationalen Abkommen der Schweiz.

## **7.3 Erlassform**

### **7.3.1 Gesetzesänderung**

Nach Artikel 164 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG)<sup>33</sup> erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form von Bundesgesetzen. Das ist bei dieser Gesetzesvorlage zur Änderung des Postorganisationsgesetzes der Fall. Diese Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum.

### **7.3.2 Bundesbeschluss**

Nach Artikel 167 BV und Artikel 25 Absatz 2 ParlG beschliesst die Bundesversammlung Verpflichtungskredite in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses. Das ist bei dem in dieser Gesetzesvorlage enthaltenen Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit der Fall.

## **7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedarf Artikel 1 des Bundesbeschlusses zum Verpflichtungskredit für die Kapitalisierungszusicherung der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da dieser Artikel einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen kann.

## **7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz**

Die Vorlage respektiert das Subsidiaritätsprinzip, indem die in Kapitel 1.1 beschriebenen Herausforderungen der Post ein Handeln auf Bundesebene nötig machen.

<sup>33</sup> SR 171.10

Die Vorlage respektiert das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, da der Bund weitgehend die finanziellen Konsequenzen der Vorlage trägt (vgl. Kap. 4.1).

## 7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Vorlage enthält keine neuen Subventionsbestimmungen.

Bei der Kapitalisierungszusicherung handelt es sich weder um eine Abgeltung noch um eine Finanzhilfe im Sinne von Artikel 3 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990<sup>34</sup> (SuG). Für die Qualifizierung der Kapitalisierungszusicherung als Finanzhilfe fehlt die «Freiwilligkeit» des durch die PostFinance übertragenen Grundversorgungsauftrags (Art. 3 Abs. 1 SuG). Es handelt sich auch nicht um eine Abgeltung (Art. 3 Abs. 2 SuG), weil mit der Kapitalisierungszusicherung nicht ausschliesslich die Kosten aus dem Grundversorgungsauftrag ausgeglichen werden.

Losgelöst von dieser formalen Betrachtung sprechen aber auch folgende Überlegungen gegen die Qualifikation der Kapitalisierungszusicherung als Subvention:

Die Kapitalisierungszusicherung wird zu marktkonformen Bedingungen entschädigt (Art. 5a Abs. 2 POG). Um die Marktkonformität sicherzustellen, erfolgt die Entschädigung in Anlehnung an Finanzinstrumente, die sich nach der Konzeption der ERV als «verlustabsorbierendes Fremdkapital» qualifizieren (vgl. Kap. 4.2.2 Nr. 5).

Grundsätzlich würde der PostFinance alternativ zur Kapitalisierungszusicherung auch die Möglichkeit offenstehen, das Notfallkapital ganz- oder teilweise über verlustabsorbierendes Fremdkapital auf dem Markt abzudecken. Der Bundesrat steht im spezifischen Kontext der PostFinance diesen Finanzinstrumenten aus Risikoüberlegung aber skeptisch gegenüber (vgl. Kap. 4.2.2 Nr. 5).

Im Gegensatz zum verlustabsorbierendem Fremdkapital führt die Kapitalisierungszusicherung nicht zu einer Bilanzverlängerung bei der PostFinance, was sich positiv auf die Verschuldungsquote auswirkt. Trotz diesem positiven wirtschaftlichen Effekt sprechen die marktkonforme Entschädigung einerseits und die Möglichkeit einer alternativen Abdeckung des Notfallkapitals auf dem Markt andererseits insgesamt gegen die Qualifikation der Kapitalisierungszusicherung als Subvention.

Diese Erwägungen gründen in der Besonderheit des Mechanismus der Kapitalisierungszusicherung und lassen sich nicht ohne Weiteres auf ähnlich gelagerte Fälle übertragen.

## 7.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Diese Vorlage enthält in Artikel 5a Absatz 3 und Absatz 6 eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat. Diese Delegation ist erforderlich, weil sie Regelungen betrifft, deren Konkretisierungsgrad die Gesetzesebene überschreiten

<sup>34</sup> SR 616.1

würde. Aufgrund der vorgegebenen Leitlinien in den Gesetzesartikeln ist die Rechtsetzungsermächtigung des Gesetzes hinreichend konkretisiert.

## **7.8                      Datenschutz**

Die PostFinance verfügt aufgrund ihres Grundversorgungsauftrags im Bereich des Zahlungsverkehrs über umfangreiche Kundendaten. Sie behandelt diese Daten gemäss den Vorgaben der Datenschutzgesetzgebung. Darüber hinaus untersteht die PostFinance dem Bankkundengeheimnis (Art. 47 BankG).

Die gleichen Vorschriften und Verhaltensweisen gelten auch für Kundendaten, die die PostFinance im Zusammenhang mit der Vergabe von Hypotheken und Krediten erhalten wird.