

**Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)**  
**Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)**  
**Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)**  
**Gruppa svizera per las regiuns da muntogna (SAB)**

3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach / Tel. 031/ 382 10 10 / Fax 031/ 382 10 16  
www.sab.ch info@sab.ch Postkonto 50-6480-3



Wildhaus, 7. Juli 2020  
TE / I 7

Eidg. Departement für  
Umwelt, Verkehr und  
Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord

3003 Bern

[sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch](mailto:sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch)

*(avec un résumé en français à la fin du document)*

## **Stellungnahme der SAB zur Teilrevision des Postgesetzes (Postfinance)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über randvermerktetes Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

### **Allgemeine Beurteilung der Vorlage**

Mit der Teilrevision des Postgesetzes stellt der Bundesrat eine Ausweitung der Geschäftstätigkeiten von Postfinance zur Diskussion. Postfinance soll neu im inländischen Markt Kredite und Hypotheken vergeben dürfen. Die in die Vernehmlassung gegebene Teilrevision des Postgesetzes bezieht sich formell nur auf diesen Punkt. Im Rahmen der Vernehmlassung werden aber auch verschiedene wesentlich weiter gehende Elemente angesprochen. So deutet der Bundesrat an, dass er eine Teil- oder allenfalls sogar eine vollständige Privatisierung der Postfinance mittelfristig in Betracht ziehe. Zudem deutet er an, dass eine Diskussion über den Umfang der Grundversorgung geführt werden müsse. Diese beiden Elemente sind zwar nicht Bestandteil der Vorlage, haben aber einen direkten Zusammenhang und wesentliche Auswirkungen gerade auf die Berggebiete und

ländlichen Räume. Wir werden uns deshalb in der vorliegenden Stellungnahme auch zu diesen Punkten äussern.

Für die SAB steht eine flächendeckende Grundversorgung in guter Qualität für alle Bewohner und Unternehmen in diesem Lande im Zentrum. Zu dieser Grundversorgung gehören im postalischen Bereich sowohl die Versorgung mit Postdienstleistungen als auch der Zahlungsverkehr. Diese Leistungen können nur erbracht werden, wenn ein dichtes Netz von Zugangspunkten vorhanden ist. Die SAB hat sich deshalb u.a. an vorderster Front dafür eingesetzt, dass die Erreichbarkeitskriterien für das Poststellennetz nicht nur wie früher auf nationaler Ebene sondern seit 1. Januar 2019 auch auf kantonaler Ebene erfüllt sein müssen. Die Politik hat damit ein klares Signal ausgesendet, dass auch weiterhin ein dichtes Netz an Zugangspunkten vorhanden sein muss. Die Post hat mit ihrer im Mai 2020 präsentierten neuen Strategie bestätigt, dass sie sich zum Service public bekennt und dass das Netz an eigenbetriebenen Poststellen nicht unter 800 fallen solle. Dazu kommen noch die Postagenturen und die Hausservices sowie alternative Zugangspunkte. Daraus resultiert ein Netz von mindestens 3'500 Zugangspunkten.

Dieses Netz von Zugangspunkten hat auch seinen Preis. Die Postcom weist in ihrem aktuellen Jahresbericht ungedeckte Kosten der Post in der Grundversorgung von 281 Mio. Fr. aus. Diese Kosten kann die Post heute innerhalb des Konzerns selber stemmen. Die Post konnte zudem in den vergangenen Jahren jeweils einen Betrag von 200 Mio. Fr. an den Eigner (den Bund) als „Dividende“ abliefern. Einen wesentlichen Anteil an diesem guten Ergebnis des Postkonzerns hat Postfinance.

Aber Postfinance hat ein Problem. Postfinance sitzt auf Kundenvermögen von 120 Mrd. Fr. Postfinance wurde deshalb von der Finma als systemrelevante Bank eingestuft und ist somit «Too-big-to-fail». Postfinance darf aber diese Gelder im Gegensatz zu anderen Banken nur sehr beschränkt investieren und kann somit kaum Rendite erwirtschaften. Die Vergabe von Krediten und Hypotheken ist der Postfinance bis heute per Gesetz untersagt. Die Post darf das Geld somit praktisch nur in Obligationen anlegen. Mit Obligationen lässt sich aber im derzeitigen Zinsumfeld auf absehbare Zeit keine Rendite erwirtschaften. Der Gewinn von Postfinance war denn auch in den letzten Jahren ständig rückläufig und sank von 591 Mio. Fr. im Jahr 2011 auf noch 240 Mio. Fr. im Jahr 2019. Ohne Gegenmassnahmen wird Postfinance in einigen Jahren rote Zahlen schreiben. Entsprechend schmälert sich auch das Betriebsergebnis des Gesamtkonzerns und somit die Möglichkeit der Post, die Grundversorgung ohne staatliche Unterstützung zu erbringen. Gleichzeitig sind im Postnetz die Briefmengen und die am Schalter getätigten Geschäfte weiterhin rückläufig. Alleine im Jahr 2019 ging die Zahl der transportierten Briefe um 4,8% zurück.

Will man das – im internationalen Vergleich – hohe Niveau der Grundversorgung in der Schweiz aufrechterhalten, so besteht Handlungsbedarf. Für die SAB muss dieses Niveau der Grundversorgung unbedingt aufrecht erhalten und wo nötig sogar noch verbessert werden. Die Grundversorgung ist ein zentraler Pfeiler der Kohäsion in diesem Land. Sie sorgt dafür, dass ein Einwohner des Val d'Anniviers die gleichen Grundleistungen in Anspruch nehmen kann wie ein Einwohner in Basel. Die Protestwellen in Bevölkerung und Politik bei Poststellenschliessungen haben bestätigt, wie hoch die Wertschätzung in der Bevölkerung für diese Grundversorgungsleistungen ist. Mit der Verschärfung der Erreichbarkeitskriterien

und mit der Überweisung zahlreicher weiterer Vorstösse zur Post hat das Parlament in den vergangenen Jahren immer wieder klar bestätigt, dass es eher mehr als weniger Grundversorgung will. Die SAB lehnt folglich eine Ausdünnung der Grundversorgung entschieden ab. Handlungsoptionen für eine Verbesserung des Niveaus der Grundversorgung ergeben sich insbesondere in einer verstärkten Bereichs- und Gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit von Grundversorgungsanbietern. Diese Synergiepotenziale werden oft noch zu wenig genutzt. Wie eine räumlich integrierte Grundversorgung aussehen werden kann, hat die SAB verschiedentlich aufgezeigt, so u.a. im alpenweiten Kooperationsprojekt INTESI<sup>1</sup>. Mit der Öffnung des Poststellennetzes für Kooperationen (gemäss neuer Strategie vom Mai 2020) geht die Post nun auch in diese Richtung. Andere Anbieter von personenbezogenen Dienstleistungen wie z.B. Versicherungen können mit der Post zusammenarbeiten und von ihrem dichten Netz profitieren. Die Post geht damit bewusst den umgekehrten Weg von anderen Anbietern wie z.B. den Grossbanken, welche sich immer mehr aus dem ländlichen Raum zurückziehen – und so den direkten Kundenkontakt verlieren.

Damit stellt sich die Frage, wie diese Grundversorgung finanziert werden kann. Ein wesentliches Element zur Finanzierung der Grundversorgungsleistungen der Post ist das Restmonopol. Die Post hat das alleinige Recht, Briefe bis 50 Gramm zu befördern. Die SAB setzt sich deshalb weiterhin dafür ein, dass dieses Restmonopol aufrechterhalten bleibt. Eine andere Variante – für die eine eigene rechtliche Grundlage im Postgesetz noch geschaffen werden müsste – wäre die Abgeltung der ungedeckten Kosten der Grundversorgung durch den Bund. Das würde bedeuten, dass die Steuerzahler für diese ungedeckten Kosten der Grundversorgung aufkommen müssten. Gemäss den oben erwähnten Zahlen der Postcom wären das aktuell bis zu 281 Mio. Fr. Die Bundeskasse würde entsprechend belastet. Zudem würden die Abgeltungen dem Budgetprozess des Bundes unterliegen. Aus Sicht der SAB ist das deshalb eine wesentlich schlechtere Lösung als die heutige Lösung durch eine Querfinanzierung innerhalb des Postkonzerns.

Will man also das bestehende Niveau der Grundversorgung aufrechterhalten oder sogar noch weiter verbessern und will man gleichzeitig auf Abgeltungen des Bundes verzichten, so muss man in der Konsequenz der Post Handlungsmöglichkeiten einräumen, damit sie die Ertragslage des Gesamtkonzerns verbessern kann. Genau in diese Richtung geht die vorliegende Vernehmlassungsvorlage, welche der Postfinance den Einstieg in das Kredit- und Hypothekargeschäft ermöglichen will. Die SAB unterstützt diesen Vorschlag.

Es wird damit gerechnet, dass Postfinance auf Grund ihrer Finanzlage maximal etwa 50 Mrd. Fr. an Krediten und Hypotheken vergeben kann. Das würde lediglich einem Zwanzigstel des gesamten Volumens an inländischen Hypotheken von rund 1'000 Mrd. Fr. entsprechen. Der Einstieg soll zudem gestaffelt über zehn Jahre mit jährlichen Schritten von 5 Mrd. Fr. erfolgen. Der Hypothekarmarkt wird heute von den Kantonalbanken beherrscht, dicht gefolgt von den Raiffeisenbanken und den Grossbanken. Angesichts des gesamten Marktvolumens müssen sich diese Banken kaum Sorgen machen wegen dem neuen Player auf dem Hypothekarmarkt. Zudem ist auch das Argument nicht stichhaltig, dass mit der Postfinance eine staatlich beherrschte Bank in den Markt einsteige. Denn die Kantonalbanken ihrerseits

---

<sup>1</sup> <http://www.sab.ch/dienstleistungen/internationale-zusammenarbeit/intesi.html>

weisen praktisch alle eine Staatsgarantie auf und sind von den Steuern befreit. Die Kantonalbanken sparen so rund 412 Mio. Fr. an Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern (Schätzung für das Jahr 2016 der KPMG). Der Einstieg der Postfinance schafft somit keine Wettbewerbsverzerrung.

Der Bundesrat stellt zur Diskussion, mittelfristig die Postfinance zumindest zum Teil zu privatisieren. Dieser Schritt ist jedoch strikt abzulehnen. Denn der Einstieg der Postfinance ins Kredit- und Hypothekargeschäft wird ja mit der Finanzierung der Grundversorgung begründet. Dies ist eine hoheitliche Aufgabe. Folglich muss Postfinance auch im Besitz der Post und damit des Bundes als alleiniger Eigner der Post bleiben. Eine (Teil-)Privatisierung wäre auch insofern widersprüchlich, als in diesem Fall die Erträge der Postfinance nicht mehr (vollumfänglich) dem Postkonzern, sondern den neuen Eignern zufließen würden. Postfinance könnte dann gar nicht mehr zur Finanzierung der Grundversorgung beitragen. Die Ziele der Vorlage würden somit ausgehebelt.

## **Beantwortung der gestellten Fragen**

*Frage 1: Die Vorlage sieht die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots für PostFinance AG vor. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

✓ Einverstanden

Bemerkungen:

Wir sind mit der Aufhebung des Kredit- und Hypothekerverbotes einverstanden. Der Einstieg in das Kredit- und Hypothekargeschäft erlaubt es der Postfinance, ihre finanzielle Lage und damit auch die finanzielle Lage des Gesamtkonzerns zu verbessern. Dadurch wird auch ein wesentlicher Beitrag zur weiteren Finanzierung der postalischen Grundversorgung mit eigenen Mitteln des Postkonzerns und ohne staatliche Abgeltungen geleistet. Voraussetzung, damit diese Rechnung aufgeht, ist aber, dass die Postfinance vollumfänglich im Besitz der Post bleibt.

*Frage 2: Die Vorlage sieht vor, dass der Bundesrat im Rahmen der strategischen Steuerung der Post (Corporate Governance) der PostFinance Vorgaben machen kann, bei der Vergabe von Krediten und Hypotheken die Klimaziele des Bundes zu berücksichtigen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

✓ Einverstanden

Bemerkungen:

Die SAB erachtet es grundsätzlich als richtig, dass der Bundesrat der Postfinance im Rahmen der Corporate Governance Vorschriften machen kann. Diese Vorschriften sollten so ausgestaltet sein, dass sich Postfinance klar von anderen Bankinstituten abgrenzt.

*Frage 3a: Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Vernehmlassung weitere Massnahmen vor, welche nicht Gegenstand der Vorlage sind, aber in einem engen Zusammenhang mit dieser stehen. Eine dieser Massnahmen ist die Reduktion der Beteiligung der Schweizerischen Post AG an PostFinance AG auf die gesetzlich vorgeschriebenen 50% plus 1 Aktie (Teilprivatisierung; Art. 14 Abs. 2 POG). Der Bundesrat erachtet als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung die Aufhebung des Kredit- und Hypothekervergabeverbots (Art. 3 Abs. 3 POG). Der konkrete Zeitpunkt der Teilprivatisierung muss auf den Geschäftsgang und Marktopportunitäten abgestimmt sein und ist in enger Abstimmung zwischen dem Verwaltungsrat der Schweizerischen Post und dem Bundesrat zu bestimmen. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

✘ Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Die SAB lehnt eine Teilprivatisierung der Postfinance entschieden ab. Die Postfinance muss vollumfänglich im Besitz der Post und damit des Bundes als Eigner der Post bleiben. Denn der Einstieg der Postfinance ins Kredit- und Hypothekengeschäft wird ja mit der Finanzierung der Grundversorgung begründet. Dies ist eine hoheitliche Aufgabe. Folglich muss Postfinance auch im Besitz der Post und damit des Bundes als alleiniger Eigner der Post bleiben. Eine (Teil-)Privatisierung wäre auch insofern widersprüchlich, als in diesem Fall die Erträge der Postfinance nicht mehr (vollumfänglich) dem Postkonzern, sondern den neuen Eignern zufließen würden. Postfinance könnte dann gar nicht mehr zur Finanzierung der Grundversorgung beitragen. Die Ziele der Vorlage würden somit ausgehebelt.

*Frage 3b: Für den Bundesrat steht eine mehrheitliche oder vollständige Privatisierung von PostFinance AG zur Zeit nicht im Vordergrund. Ein solcher Schritt würde die Aufhebung von Art. 14 Abs. 2 POG bedingen und wäre mit den bestehenden Regelungen der Grundversorgungsaufträge der Post bzw. PostFinance insb. im Zahlungsverkehr nicht vereinbar. Die Abgabe der Kontrollmehrheit der Post an PostFinance AG ist aus Sicht des Bundesrates aber eine längerfristige Option. Welches ist Ihre Haltung hierzu?*

✘ Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu Frage 3a.

*Frage 4a: Eine weitere, im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagene Massnahme ist eine Kapitalisierungszusicherung der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Eigentümerin und Gewährleisterin der Grundversorgungsaufträge an die Schweizerische Post AG mit dem Zweck, die sich abzeichnende Lücke beim Aufbau der regulatorisch vorgeschriebenen Eigenmittel (insbesondere Notfallkapital) von PostFinance AG zu schliessen. Diese Massnahme ist subsidiär zu anderen Massnahmen, in Umfang und Zeitdauer limitiert sowie marktgerecht abzugelten. Sie*

*erlischt, sobald die Eigenmittelanforderungen auf andere Weise erfüllt sind, spätestens im Zeitpunkt der Teilprivatisierung von PostFinance AG. Welches ist Ihre Haltung zu dieser Massnahme?*

✓ Einverstanden

Bemerkungen:

Diese Massnahme ergibt sich aus den Vorschriften der FINMA. Die Lücke wird aus heutiger Perspektive auf 3 Mrd. Fr. geschätzt.

*Frage 4b: Falls Sie einer Kapitalisierungszusicherung zustimmen, welche Vorgehensweise bevorzugen Sie? Verpflichtungskredit oder Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage im POG?*

*Hintergrund:*

*Im Rahmen der Kapitalisierungszusicherung würde die Schweizerische Eidgenossenschaft im Falle einer drohenden Insolvenz von PostFinance auf Anordnung der FINMA der Post — zu Handen der PostFinance AG — finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Die Bereitstellung dieser Mittel kann in einer ersten Variante über einen Verpflichtungskredit erfolgen, unter dem im Krisenfall durch einen dringlichen Nachtragskredit Mittel freigegeben werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage ist bereits vorhanden (Art. 12 PG i. V.m. Art. 28 VPG). In einer zweiten Variante werden die finanziellen Mittel in der Form eines Darlehens an die Post über Mittel der Bundestresorerie (Tresoreriedarlehen) zur Verfügung gestellt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt und müsste noch geschaffen werden.*

✓ Darlehen mit rechtlicher Grundlage

Bemerkungen:

Die Frage, ob ein Darlehen oder ein Verpflichtungskredit eingesetzt werden soll, ist vor allem finanztechnischer Art. Das Instrument des Darlehens ist einfacher und rascher anwendbar, ohne über den Budgetprozess des Bundes gehen zu müssen – sobald die entsprechende rechtliche Grundlage geschaffen ist. Mit dem Darlehen wird auch formell klarer zum Ausdruck gebracht, dass es sich um rückzahlbares Darlehen handelt. Zudem kann ein entsprechender marktüblicher Zins verlangt werden.

*Frage 5: Trotz der verbesserten wirtschaftlichen Aussichten für PostFinance, die aus der Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG folgen, ist die finanzielle Stabilität der Schweizerischen Post und die eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen langfristig nicht gesichert. Um die Zukunft der Schweizerischen Post auf eine nachhaltige Grundlage zu stellen, ist nach Ansicht des Bundesrates eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung notwendig. Welches ist Ihre Haltung diesbezüglich?*

\* Nicht einverstanden

Bemerkungen:

Die SAB lehnt eine Ausdünnung oder Reduktion des heute geltenden Niveaus der postalischen Grundversorgung entschieden ab. Im Gegenteil müssen Umfang und

Qualität der Grundversorgung laufend entsprechend den Bedürfnissen der Nutzer ausgebaut werden. Ein grosses Potenzial sieht die SAB diesbezüglich in einer stärker sektorübergreifenden und räumlich integrierten Sichtweise der Grundversorgung. Zwischen den verschiedenen Bereichen der Grundversorgung besteht erhebliches Synergiepotenzial, das noch nicht immer voll ausgeschöpft wird. Ein weiteres Potenzial besteht zudem in der Digitalisierung. Die Digitalisierung ist ein Hilfsmittel, um Grundversorgungsleistungen effizienter zu erbringen. Sie kann aber nicht stark personenbezogene Dienstleistungen und die physische Erbringung von Leistungen ersetzen. So führt zwar einerseits die Digitalisierung zu einer laufenden Abnahme von Briefpostvolumina, gleichzeitig aber zu ständig wachsenden Mengen an versandten Paketen, weil immer mehr online bestellt wird. Die stärkere Nutzung von digitalen Möglichkeiten führt in diesem Fall also sogar noch zu einer stärkeren Nachfrage nach physischen Leistungen. Die Post hat zudem wie auch verschiedene andere Dienstleister in den letzten Jahren zunehmend erkannt, wie wichtig der direkte, persönliche Kundenkontakt und damit die Präsenz in den Regionen ist. Die Post will deshalb ihr Netz von Zugangspunkten aufrechterhalten und auch weiteren Partnern öffnen.

## **Zusammenfassung**

Bevölkerung und Politik haben zu Recht hohe Ansprüche an die Post. Die Post muss eine flächendeckende Grundversorgung gewährleisten. Dazu braucht sie aber auch entsprechende Mittel. Die Ausweitung des Handlungsspielraumes für Postfinance hilft entscheidend mit, die postalische Grundversorgung auch in Zukunft aufrecht erhalten zu können. Die SAB unterstützt deshalb den Vorschlag des Bundesrates, der Postfinance den Einstieg in das Kredit- und Hypothekengeschäft zu erlauben. Postfinance muss aber vollständig im Besitz des Postkonzerns und damit des Bundes als Eigner der Post bleiben. Denn der Einstieg der Postfinance ins Kredit- und Hypothekengeschäft wird ja mit der Finanzierung der Grundversorgung begründet. Dies ist eine hoheitliche Aufgabe. Bei einer Privatisierung würden die Erträge von Postfinance zudem gar nicht mehr dem Postkonzern zu Gute kommen und die Zielsetzung der Vorlage (Finanzierung der Grundversorgung) somit ausgehebelt. Ferner lehnt die SAB eine Reduktion des Umfangs und der Qualität der postalischen Grundversorgung entschieden ab.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

Mit freundlichen Grüßen

### **SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach  
Nationalrätin

Thomas Egger

### **Résumé**

Le SAB (Groupement suisse pour les régions de montagnes) approuve le projet du Conseil fédéral, visant à donner la possibilité à Postfinance de pouvoir accorder, sur le marché intérieur, des crédits, ainsi que des prêts hypothécaires. Cette nouvelle possibilité permettra au groupe postal de financer lui-même les prestations liées au service universel. Ainsi, il pourra assumer lui-même des prestations postales de qualité, sur l'ensemble du territoire. Pour y parvenir, Postfinance doit rester entre les mains du groupe de la Poste. Enfin, le SAB s'oppose clairement à une réduction de l'étendue et/ou de la qualité des prestations postales, liées au service universel.