economiesuisse

Frau Bundespräsidentin
Simonetta Sommaruga
UVEK
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Per E-Mail an:
sekretariat.referenten@gs-uvek.admin.ch

23. September 2020

Teilrevision des Postorganisationsgesetzes: Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Im Juni 2020 haben Sie uns eingeladen, in oben genannter Sache Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr.

economiesuisse nimmt aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Die vorgesehene Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots von PostFinance ist gleich in mehrfacher Hinsicht stossend, verfassungswidrig sowie ausgesprochen fragwürdig aus ordnungspolitischer Sicht:

- Wirtschaftsfreiheitliche Verfassungsgrundsätze wie der Grundsatz der Staatsfreiheit der Wirtschaft sind zu beachten (vgl. Ziff. 2).
- Die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags durch die Post ist unzeitgemäss. Der Bundesrat sollte deshalb zuerst eine Gesamtschau zur postalischen Grundversorgung erarbeiten und dabei Kosten, Leistungen und Marktstruktur (Restmonopol der Post) ernsthaft zur Diskussion stellen (vgl. Ziff. 3), bevor die Finanzierung überhaupt diskutiert werden kann.
- Das Kredit- und Hypothekenverbot der PostFinance ist als politisch gewollte Beschränkung eines Staatsunternehmens zu qualifizieren (vgl. Ziff.4). Eine Aufhebung der Beschränkung wird durch Art. 92 BV nicht abgedeckt und ist ohne entsprechende Verfassungsänderung verfassungswidrig (vgl. Ziff. 5).
- Ohne Klärung von Grundsatzfragen darf eine solch wenig ausgereifte Vorlage nicht präsentiert werden. Stattdessen hat eine fundierte Auslegeordnung zur künftigen strategischen Ausrichtung der PostFinance samt Debatte zur Vollprivatisierung der PostFinance

economiesuisse
Hegibachstrasse 47
Postfach CH-8032 Zürich
Telefon +41 44 421 35 35
Telefax +41 44 421 34 34

Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss Business Federation
www.economiesuisse.ch

zu erfolgen. Ebenso sind Sicherstellung und Ausgestaltung des Grundversorgungsauftrags politisch zu diskutieren (vgl. Ziff. 6).

- Die Finanzierung der Grundversorgung würde durch die Vernehmlassungsvorlage vielschichtiger, intransparenter und unsicherer. Im Gegensatz dazu wäre eine Bereinigung der Finanzierung nötig. Zur Vermeidung von Fehlanreizen sollte prinzipiell der Ansatz «ein Ziel, ein Instrument» verfolgt werden. Zudem soll der Staat zwar die Leistungen der Grundversorgung sicherstellen, aber ohne Quersubventionen und ohne dass die Zahl der Finanzierungsquellen auf Kosten der Privatwirtschaft und der Konsumentinnen und Konsumenten ausgeweitet wird (vgl. Ziff. 7).
- Die angedachten Umwelt-Vorschriften für die Kreditvergabe sind ebenfalls problematisch (Art. 7 Abs. 1bis VE-POG). In einer bereits sehr komplexen Vorlage dürfen nicht für PostFinance vorgesehene Vorgaben zu Klimazielen ohne Weiteres als Präjudiz für den gesamten Finanzmarkt gelten (vgl. Ziff. 8).

An seiner Sitzung vom 5. Juni 2020 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes («POG») eröffnet.

1 Ungeeigneter Lösungsvorschlag des Bundesrates zur Vision der Post

PostFinance ist eine 100%-Tochtergesellschaft der Schweizerischen Post AG, welche ihrerseits zu 100% im Eigentum der schweizerischen Eidgenossenschaft steht. Der Bundesrat meint, dass ohne Zugang zum inländischen Kredit- und Hypothekarmarkt für PostFinance langfristig kein erfolgversprechendes Geschäftsmodell möglich sei. Daher soll der PostFinance erlaubt werden, Hypotheken und Kredite anzubieten (Ergänzung des Zweckkatalogs in Art. 3 Abs. 1 lit. b Ziff.4bis VE-POG und Aufhebung von Art. 3 Abs. 3 POG) und dabei die klimapolitischen Ziele des Bundes zu berücksichtigen (Art. 7 Abs. 1bis VE-POG).
Die vorgesehene Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots von PostFinance ist gleich in mehrfacher Hinsicht stossend, verfassungswidrig sowie ausgesprochen fragwürdig aus ordnungspolitischer Sicht (vgl. Ziff. 2 bis 7):

2 Schweizerische Wirtschaftsfreiheit als Verfassungsgrundsatz

Die Schweiz ist seit jeher eine Marktwirtschaft mit einer liberalen Wirtschaftsordnung. Die schweizerische Bundesverfassung hält fest, dass sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu halten haben (Art. 94 Abs. 1 BV). Dieser Verfassungsgrundsatz umfasst hauptsächlich

i) den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität,
ii) den Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten,
iii) den Grundsatz des freien Wettbewerbs sowie
iv) den Grundsatz der Staatsfreiheit der Wirtschaft (vgl. Giovanni Biaggini, Rz. 2 zu Art. 94 BV Kommentar). Auch das Bundesgericht charakterisiert Art. 94 BV als «grundlegendes Ordnungsprinzip einer auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhenden Wirtschaftsordnung» (BGE 138 I 378. 385 E. 6.1.).

Eine Bindung an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit bedeutet, dass zentrale Elemente des Marktmechanismus, Verbot einer Verzerrung oder gar Ausschaltung des Spiels von Angebot und Nachfrage durch den Staat unzulässig und eine staatliche Bedürfnislenkung ausgeschlossen sind (vgl. Giovanni Biaggini, Rz. 7 zu Art. 94 BV Kommentar). Diesen Grundsätzen wird durch die vorgesehene Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots von PostFinance nicht ausreichend Rechnung getragen.

3 Unzeitgemässe Grundversorgung

Das Postwesen ist Sache des Bundes. Er hat für eine preiswerte Grundversorgung in allen Landesgegenden zu sorgen (Art. 92 BV). Wesentlich ist, dass der Bund nicht verpflichtet ist, die Grundversorgung selber bzw. durch ein eigenes Unternehmen zu erbringen.

Die Grundversorgung, gerade auch jene mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (das ursprüngliche Kerngeschäft der PostFinance), ist teuer und unzeitgemäss reguliert. Daher müssen dringend nachhaltig finanzierbare und zeitgemässe Optionen diskutiert werden. Dank der Digitalisierung sind Finanzdienstleistungen heute umfassend und fast ohne Einschränkungen über das Internet nutzbar. Aus einer Versorgungssicht ist das Erreichbarkeitskriterium und dessen teure Umsetzung deshalb überholt. Ebenso hat die Teilliberalisierung des Postmarktes in der Schweiz eine wettbewerbsfähige Branche von privaten Postdienstleistern entstehen lassen. Die Konkurrenz führt in den freien Teilen des Marktes zu Innovation, Auswahl für die Kunden und besseren Angeboten. Durch die Ausschreibung von Grundversorgungsaufträgen könnten auch periphere Regionen von einem besseren Preis-Leistungsverhältnis profitieren. Anstatt solche Realitäten zu adressieren, wird mit der Vernehmlassungsvorlage versucht, das bestehende Modell der Grundversorgung mit neuen Finanzierungsquellen «durchzufüttern». Dies ist volkswirtschaftlich und ordnungspolitisch nicht zielführend. Der Bundesrat sollte deshalb eine Gesamtschau zur postalischen Grundversorgung erarbeiten und dabei Kosten, Leistungen und Marktstruktur (Restmonopol der Post) ernsthaft zur Diskussion stellen mit dem Ziel, durch einen ausgewogenen Wettbewerb die Postleistungen für die Kunden vielfältiger zu gestalten und die Bedürfnisse effizient zu erfüllen.

4 Kredit- und Hypothekenverbot der PostFinance explizit gewollt

Zum Postwesen gehören die traditionellen Postleistungen, nicht aber das Bankgeschäft, welches über die hergebrachten Finanzdienstleistungen hinausgeht (Art. 3 Abs. 3 POG). Im Jahr 2015 wurde ein Vorstoss lanciert mit der Zielsetzung, dass die PostFinance künftig ebenfalls Kredite im Allgemeinen und Hypotheken im Besonderen vergeben dürfe. Der Bundesrat lehnte dies ab, weil *«auf dem Schweizer Markt bereits ein ausreichendes Angebot für Hypotheken und Kredite vorhanden ist»* (vgl. Motion 15.3892 [Postfinance. Deregulierung des Finanzplatzes durch Aufhebung von Marktzugangsverboten] von StR R. Zanetti). Es wurde bereits damals betont, dass dieses Kreditvergabeverbot zu den «politisch gewollten Beschränkungen» bei Staatsunternehmen gehöre (Bericht BR re Wettbewerbsmärkte, 9/58). Jedenfalls befremdet es, wenn das damals bewusst vom Gesetzgeber erlassene Kredit- und Hypothekarverbot nun ohne Weiteres aufgehoben werden soll.

5 Verfassungswidrigkeit bei Aufhebung des Kredit- und Hypothekenvergabeverbotes

Würde die heutige als Staatsbeteiligung geführte PostFinance als Bank samt Kredit- und Hypothekargeschäft geführt, müsste dies als bundesverfassungswidrig qualifiziert werden, weil eine solche Tätigkeit durch Art. 92 BV nicht abgedeckt ist. Das BJ hat am 2. September 2006 ein Gutachten zur verfassungsmässigen rechtlichen Situation einer Postbank erstellt. Zusammenfassend wird im Gutachten festgestellt, dass für die Bildung einer Postbank eine Verfassungsgrundlage nötig sei. Eine solche lasse sich im geltenden Verfassungsrecht aber nirgends finden, weshalb für die Schaffung und den Betrieb einer solchen Bank durch den Bund eine Verfassungsrevision erforderlich wäre. Diese Meinung des BJ gilt selbst gemäss dem vom UVEK zitierten Gutachten von Prof. Vincent Martenet aus dem Jahr 2019 gemeinhin als herrschend (vgl. S. 29ff). Eine allfällige Aufhebung des Kredit- und Hypothekenvergabeverbots für die PostFinance dürfte, wenn überhaupt, lediglich auf dem Wege der Verfassungsänderung erfolgen.

6 «Pflästerlipolitik» statt zwingend erforderlicher Grundsatzdiskussion

Die in der Botschaft nur rudimentär skizzierte und für einen späteren Zeitpunkt angekündigte Teilprivatisierung der PostFinance muss im Zentrum der Diskussion stehen. Gerade auf Grund der Feststellung, dass die Privatisierung ein wichtiges, mittelfristig umzusetzendes Element der langfristigen Stabilisierung des Postkonzerns bildet, muss zwingend vor Diskussion einer Ausweitung des Geschäftsmodelles von PostFinance eine Diskussion über die Form ihrer Privatisierung geführt werden. Der Bundesrat möchte es einem Staatsunternehmen ermöglichen, in einen Wettbewerbsmarkt einzusteigen, in welchem es private Unternehmen mit ungleich langen Spiessen konkurrenziert. Wenn die PostFinance zur Vollbank werden und von den damit verbundenen Marktchancen profitieren will, muss sie auch das unternehmerische Risiko tragen und deshalb umfassend privatisiert werden. Jedenfalls kann es aus Sicht der Wirtschaft nicht angehen, dass ohne Klärung von Grundsatzfragen eine solch wenig ausgereifte Vorlage präsentiert wird. Vielmehr sollte eine fundierte Auslegeordnung zur künftigen strategischen Ausrichtung der PostFinance samt Debatte zur Vollprivatisierung der PostFinance sowie der Sicherstellung und Ausgestaltung des Grundversorgungsauftrags politisch diskutiert werden (vgl. Ziff. 3). Die Ausblendung fundamentaler zu diskutierender Fragen widerspricht betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.

7 Intransparente und unsichere Finanzierungsbasis

In der Theorie soll die heutige postalische Grundversorgung möglichst vollständig aus dem Restmonopol der Post auf Briefsendungen unter 50 Gramm finanziert werden: Der Post wird eine Monopolrente zulasten der Konsumentinnen und Konsumenten zugestanden, die dann im Sinne der Gesellschaft eingesetzt wird. Da der betreffende Teil des Postmarkts seit Jahren rückläufig ist, die Kosten der Grundversorgung jedoch gleichbleiben oder gar steigen, stellt dieses Restmonopol allerdings je länger je weniger eine ausreichende Finanzierungsbasis dar. Zudem muss die Grundversorgung nach den heute geänderten Anforderungen neu gedacht werden. Anderen Geschäftsbereichen, beispielsweise PostFinance und PostAuto, kam entsprechend in den letzten 20 Jahren eine steigende Bedeutung zu. Mit dem jüngsten Strategiewechsel hat die Post die Erschliessung neuer Ertragspotentiale ausserhalb des Kerngeschäfts sogar zur Priorität erhoben. Dies bringt bei der nachhaltigen Finanzierung der Grundversorgung konkret drei Probleme mit sich:

- Es gibt bei dieser Strategie keine Erfolgsgarantie, nur weil sich die Post in Wettbewerbsmärkte vorwagt. So ist beispielsweise der Erfolg im Hypothekarmarkt für PostFinance keinesfalls vorprogrammiert und lässt sich auch nicht staatlich verordnen. Dadurch wird die Finanzierung der Grundversorgung unsicherer. Ebenso ist fraglich, ob die Erfolgsaussichten die Verzerrungen in den betroffenen Märkten rechtfertigen.
- Eine höhere Zahl unterschiedlicher Finanzierungsquellen führt zu weniger Rechenschaft und Transparenz über Herkunft und Verwendung der Mittel. Die postalische Grundversorgung ist jedoch immer noch eine staatlich subventionierte Leistung, die punkto Transparenz und Rechenschaft hohe Ansprüche erfüllen müsste.
- Drittens führen Unsicherheit und Intransparenz in zusätzlicher Kombination mit dem vorherrschenden politischen Druck zur Aufrechterhaltung der heutigen Art von postalischen Leistungen zu fatalen Fehlanreizen. Einerseits besteht für die Post klar der Anreiz, sich im Wettbewerb durch ihre Grösse und Staatsnähe Vorteile zu verschaffen (siehe z.B. Fall Publibike, wo die private Konkurrenz mit dumping-Preisen aus dem Markt gedrängt wird). Andererseits führt die Vielfalt von Finanzierungsquellen und die Komplexität der Finanzflüsse zu einem erhöhten Betrugsrisiko (siehe z.B. einschlägig bekannter Fall PostAuto).

Insgesamt stellt economiesuisse daher fest: Im Rahmen der postalischen Grundversorgung sollte zur Vermeidung von Fehlanreizen bei der Finanzierung der Ansatz «ein Ziel, ein Instrument» verfolgt werden. Der Staat soll die Leistungen einer neu definierten Grundversorgung sicherstellen, aber ohne Quersubventionen und ohne dass die Zahl der Finanzierungsquellen auf Kosten der Privatwirtschaft und der Konsumentinnen und Konsumenten ausgeweitet wird. Es muss auch das heutige Briefmonopol zur Disposition gestellt werden. Wenn die Post die Ertragsaussichten in ihrem Kerngeschäft als zu wenig positiv beurteilt, sollte dieses Kerngeschäft auch anderen Unternehmen zugänglich gemacht werden, die mit schlankeren Strukturen ein sinnvolles Angebot bereitstellen können. Die Entwicklung der bereits liberalisierten Teilmärkte (z.B. Pakete) würde eindeutig für einen solchen Schritt sprechen.

8 Problematische Kredit- und Hypothekenvergabe mit Klimaförderauftrag

Nebst den bereits gemachten Erwägungen sind auch die angedachten Umwelt-Vorschriften für die Kreditvergabe problematisch (Art. 7 Abs. 1^{bis} VE-POG). In einer bereits sehr komplexen Vorlage dürfen nicht für PostFinance vorgesehene Vorgaben zu Klimazielen als Präjudiz für den gesamten Finanzmarkt gelten. Die potenziellen Folgen müssen in jedem Fall vertieft analysiert werden – nicht marktkonforme oder nicht nachfragegerechte Produkte durch gesetzlichen Zwang nützen weder der Umwelt noch den Kunden von PostFinance.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Erich Herzog
Mitglied der Geschäftsleitung

Sandrine Rudolf von Rohr
Stv. Leiterin Wettbewerb & Regulatorisches