

die [Inlandbanken]

Revision POG: Geschäftserweiterung erst nach der Privatisierung der PostFinance

Vorbemerkung

Der Bundesrat will PostFinance mit der Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG) die selbständige Vergabe von Krediten und Hypotheken ermöglichen, den Entscheid zur Privatisierung aber separat und zu einem späteren, nicht definierten Zeitpunkt vom Parlament fällen lassen. Ebenfalls verzichtet der Bundesrat darauf, die übergeordnete Frage der zukünftigen Ausgestaltung der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen vorgängig zu klären.

Für die Inlandbanken ist dieses Vorgehen unverständlich. Eine Teilrevision des POG, die keine Wettbewerbsverzerrungen und keine Gefährdung der Finanzmarktstabilität zur Folge hat sowie im Einklang mit der Verfassung steht, erfordert eine Umkehr der zeitlichen Reformabfolge: In einem ersten Schritt ist zu definieren, wie die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen zukünftig aussehen soll und inwiefern diese öffentlich ausgeschrieben werden kann. Abhängig davon ist in einem zweiten Schritt die umfassende Privatisierung von PostFinance sicherzustellen. Erst danach ist eine Aufhebung des Kredit- und Hypothekarvergabeverbots vorzusehen.

Die folgende «Checkliste» umfasst Kriterien, die aus Sicht der Inlandbanken erfüllt sein müssen, damit die Geschäftserweiterung der PostFinance als fairer Eintritt in den Schweizer Kredit- und Hypothekarmarkt betrachtet werden kann.

«Checkliste» für die Teilrevision des POG

- Gesamtschau und Klärung der Grundversorgungsfrage: Die Reform setzt eine Gesamtschau voraus, die als Basis für eine Klärung der zukünftigen Grundversorgung dienen kann. Hierzu ist Transparenz zu deren Finanzierung zu schaffen und die Strategie für bundeseigene Betriebe neu zu definieren. Erst darauf aufbauend können unter Berücksichtigung der politischen Neudefinition der Grundversorgung entsprechende Instrumente geschaffen und genutzt werden (z.B. durch ausgeschriebene Leistungsaufträge). Ansonsten verbleibt ein grosser Ermessungsspielraum mit finanzieller Intransparenz und eine Kaskade von stets nachbessernden wirtschaftspolitischen Interventionen wird unvermeidbar.

- Fehlende Verfassungsgrundlage: Die Errichtung einer vollwertigen staatlichen Geschäftsbank ist nicht verfassungskonform, was auch das Bundesamt für Justiz festhält (Gutachten von 2006, bestätigt im Gutachten Vallender, Klaus & Drittenbass, Joel, 2019). Nur eine vorgängige umfassende Privatisierung von PostFinance oder eine Verfassungsänderung würde diesen Verfassungsbruch vermeiden.
- Kein staatlicher Eingriff: Im Schweizer Kredit- und Hypothekarmarkt liegt kein Marktversagen vor, welches durch einen neuen staatlichen Grossanbieter korrigiert werden müsste. Bis zu einer umfassenden Privatisierung von PostFinance besteht somit keine Legitimität für einen staatlichen Eingriff in einen funktionierenden Markt.
- Wettbewerbsverzerrung: Tritt PostFinance ohne vorherige umfassende Privatisierung in den Kredit- und Hypothekarmarkt ein, stellt dies einen wettbewerbsverzerrenden staatlichen Eingriff in den Markt dar. Dies ergibt sich zum einen aus der Nutzung der bestehenden Postinfrastruktur durch PostFinance und zum anderen durch die Nutzung der aus dem monopolisierten Postwesen gewachsenen Sonderbeziehungen zu Kundinnen und Kunden. Selbst bei einer Abgeltung dieser Vorteile wäre ein grosser Ermessensspielraum vorhanden, so dass Wettbewerbsverzerrungen nicht nur fortbestehen, sondern auch regional variieren würden.
- Stabilitätsrisiko: Die mit dem Eintritt von PostFinance notwendige Durchdringung des Hypothekarmarkts mittels Preisdruck würde die Risiken im Markt verschärfen und die Systemstabilität tangieren. Aus den zusätzlichen Hypothekarrisiken in der Bilanz von PostFinance ergäben sich zudem erhöhte Risiken via Bund für die Steuerzahlenden.
- Kapitalisierungszusicherung: PostFinance als systemrelevante Bank ist zurzeit angesichts der bestehenden Eigenmittellücke nur bedingt marktfähig. Diese Lücke mittels staatlicher Kapitalzusicherung im Umfang von CHF 1.7 Mrd. zu schliessen, stellt einen unstatthaften Wettbewerbsvorteil mit Steuergeldern dar. Bei einer vorgängigen Privatisierung müsste hingegen der Business-Case von Beginn an so definiert werden, dass staatliche Stützungen analog zu «Venture Capital» vermieden werden.
- Tauglichkeit des Business Case: Der Bundesrat rechnet damit, dass PostFinance in den fraglichen Märkten bis in 10 Jahren einen Marktanteil von 5 Prozent erreicht. Ausgehend von einem Hypothekenmarkt von CHF 1000 Mrd. handelt es sich um CHF 50 Mrd. Werden diese über den Zeitraum linear aufgebaut (CHF 5 Mrd. pro Jahr) und eine Marge von 0.5% angenommen, ergeben sich im ersten Jahr CHF 25 Mio. Der aus dem Markteintritt resultierende Gewinn für PostFinance fällt noch bescheidener aus, weil das Erreichen des genannten Marktanteils erhebliche Investitionen in Infrastruktur und Personal sowie letztlich eine unterdurchschnittlich effektive Marge voraussetzt. Der vom Bundesrat postulierte (schnelle) «Turnaround» bei der Ertragskraft von PostFinance ist damit nicht ersichtlich und rechtfertigt keine Vorlage, die Wettbewerbsverzerrungen in Kauf nimmt und verfassungsmässige Prinzipien missachtet.

30. September 2021