

Auslegeordnung der Reformplattform zur Zukunft der PostFinance

Zusammenfassung

PostFinance, eine Tochtergesellschaft der Post AG, gerät immer mehr in Schieflage. Grund dafür sind die einschränkenden Gesetzesbestimmungen, die es ihr verunmöglichen, die von ihr verwalteten Geldbeträge von 120 Milliarden Fr. selbst als Hypotheken und Kredite auszuleihen. Sie darf die ihr anvertrauten Gelder einzig anlegen, womit in der andauernden Tiefzinsphase kein Geld mehr verdient werden kann. Die zunehmende Ertragschwäche von PostFinance bedroht den ganzen Postkonzern und damit einen wichtigen Teil des Service public in der Schweiz. Die SP trägt eine besondere Verantwortung für eine tragfähige Lösung in diesem politisch bisher blockierten Thema

Die Analyse des Geschäftsverlaufs von PostFinance, der zu erfüllenden Service public-Aufgaben der Post AG sowie des inländischen Bankenmarkts führt die Reformplattform zu diesen Schlussfolgerungen:

1. Es besteht dringender Handlungsbedarf bei PostFinance.
2. Es braucht Lösungen für die negative Ertragsentwicklung von PostFinance.
3. Die Anpassung des Geschäftsmodells durch Zugang zum Kredit- und Hypothekarmarkt ist unausweichlich (Banklizenz).
4. Die Banklizenz ist mit einem Leistungsauftrag zu versehen, der die Wettbewerbsfähigkeit von PostFinance aber nicht beeinträchtigen darf:
 - a. Sicherstellung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr;
 - b. Einschränkungen im Umgang mit den Kundendaten im Wettbewerb mit anderen Banken;
 - c. Gesamtarbeitsvertrag für das Personal;
 - d. Besondere Leistungen z.B. als Klimaförderungsbank.
5. PostFinance braucht zusätzliches Eigenkapital von min. 2,3 Mia. Fr., für dessen Beschaffung folgende Prioritäten gelten:
 - a. Vorübergehender Verzicht oder Reduktion der Gewinnablieferung der Post AG an den Bund
 - b. Rückbehaltung von Gewinnen bzw. Gewinnablieferungen der PostFinance an die Post AG (rd. 0,3 Mia. Fr)
 - c. Beschaffung von rd. 2 Mia. Fr. Eigenkapital für das erweiterte Geschäftsmodell (Banklizenz mit Zugang zum Hypothekar- und Kreditmarkt); für die Beschaffung des Eigenkapitals gelten folgende Prioritäten:
 1. Zustimmung des Bundesrats, damit die Post AG eine Anleihe zwecks Kapitalisierung der PostFinance AG aufnehmen darf; Entschädigung der Post durch PostFinance
 2. Bundeszuschuss in der Höhe von rd. 2 Mia. Fr., der zu verzinsen bzw. durch einen Leistungsauftrag abzugelten ist
 3. Zuschuss des Bundes von rd. 1 – 1,35 Mia. Franken in Verbindung mit einer expliziten Bundesgarantie, durch welche 35-50% des zusätzlichen Eigenkapitals abgedeckt wird
 4. Teilprivatisierung von 30-40% des Aktienkapitals

Unter Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse in Parlament und Bevölkerung könnte die Teilprivatisierung analog zur Swisscom die Schnittmenge sein, welche die Reform der PostFinance realisierbar macht.

1. Ausgangslage

PostFinance ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und Tochter der Post AG, welche die kapital- und stimmenmässige Mehrheit innehaben muss (Art. 14 Postorganisationsgesetz POG).

1.1 PostFinance als Finanzinstitut

PostFinance (PF) ist mit 3 Mio Kundinnen und Kunden und einem verwalteten Kundenvermögen (Einlagen) von 120 Mia Fr. eines der grössten Finanzinstitute der Schweiz. Unter den im Inland tätigen Banken ist sie die Nr. 5.

PF hat keine Banklizenz. Sie darf die Einlagen gemäss Art. 3 Abs. 3 POG nicht selbst für Kredite und Hypotheken ausleihen, sondern nur via eine Bank (Münchener Hypothekenbank eG), was die Ertragsmöglichkeit einschränkt. PF ist in erster Linie auf Erträge aus Anlagen (Zinsdifferenz) angewiesen.

PF ist systemrelevant wegen ihrer Stellung im Zahlungsverkehr (Grundversorgungsauftrag für die Erbringung landesweiter Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs) und wegen ihrer hohen Einlagen.

Vergleich der grössten schweizerischen Inlandbanken (ohne UBS und CS) 2018

2018	Postfinance	BCV	Raiffeisen	ZKB
Bilanzsumme (Fr.)	118 Mia.	48 Mia.	225 Mia.	169 Mia.
Erfolg (Fr.)	229 Mio.	350 Mio.	699 Mio.	892 Mio.
RoE	3,2% (2017: 8,3%)	10,1% (2017: 9,4%)	3,4% (2017: 6,1%)	7,1% (2017: 7,3%)
Personal VZ	3'300	1'900	9'200	5'100

1.2 Postfinance als Teil des Post-Konzerns

Die Post AG gliedert sich in die drei Konzerngesellschaften (Sparten) Post Schweiz, PostFinance und Postauto. Bis 2017 leistete die PF den weitaus grössten Beitrag zum Konzernergebnis; in diesem Jahr war die Dividende der PF an die Post AG mit 136 Mio. Fr. erstmals wesentlich tiefer als die Gewinnablieferung der Post AG an den Bund (200 Mio. Fr.).

Betriebsergebnis (EBIT) 2015-2018 (in Mio. Fr.)

	2015	2016	2017	2018
Post AG	823	704	718	501
PostFinance	459	543	549 (*)	220
Anteil in %	56%	77%	76%	44%

(*) ohne a.o. Ertrag von 109 Mio. Fr.: 440 Mio. (61%)

Aufgrund der seit 2015 andauernden Tiefzinsphase bekundet PF zunehmend Mühe, mit dem Zinsdifferenzgeschäft die für die Entwicklung des eigenen Geschäfts und für die Mitfinanzierung des Postkonzerns erforderlichen Erträge zu generieren. Höher verzinsliche Anlagen laufen aus und müssen durch tiefer verzinsliche ersetzt werden. Es ist davon auszugehen, dass diese negative Entwicklung andauern und sich noch verschärfen wird, insbesondere bei einer weiteren Zinssenkung (Negativzinsen) durch die Schweizerische Nationalbank. Ohne Massnahmen (kurzfristig: Effizienzsteigerung, Personalabbau) wird PF in wenigen Jahren Verluste schreiben anstatt Gewinne abzuliefern. Das der PF aufer-

legte Geschäftsmodell mit reduzierten Ertragsmöglichkeiten ohne eigene Ausleihen funktioniert nicht mehr. Andere Banken können den Ertragseinbruch im Anlagegeschäft durch Hypothekar- und Kreditgeschäfte kompensieren.

Das von PF vermittelte und weitgehend von der Münchener Hypothekenbank eG ausgegebene Hypothekenvolumen beträgt rund 6 Mia. Fr. (Zum Vergleich die ZKB: 80 Mia. Fr. Hypotheken, die einen Bruttoertrag von 700 Mio. Fr. und einen Nettoertrag von 400 Mio. Fr. generieren). Für 100 Mio. Fr. Gewinn muss ein Hypothekenbestand von rd. 20 Mia. Fr. bewirtschaftet werden können. Bei der Zusammenarbeit mit der Münchener Hypothekenbank eG fällt der grössere Teil des Gewinns aus dem Aktivgeschäft nicht bei PostFinance und zudem im Ausland an. Darüber hinaus muss PostFinance einen erheblichen Aufwand betreiben, um den nicht als Hypotheken vergebenen Teil seiner Aktiven (d.h. mehr als 100 Mia. Fr.) als Anlagen zu platzieren, was derzeit bekanntlich kaum Rendite abwirft.

2. Handlungsbedarf

2.1 Ertragssteigerung

Ohne Änderung des Geschäftsmodells sinkt der Unternehmenswert von PF laufend und gefährdet damit die eigene Existenz und die Entwicklung des Postkonzerns als Ganzem. Nichtstun, das Verbleiben beim Status quo gefährdet die Finanzierung des Service public in den weniger rentablen Teilen der Post AG, namentlich die Aufrechterhaltung eines nach wie vor grossen Poststellennetzes bzw. der die Poststellen ersetzenden Dienstleistungen. Diese sind unter den gegenwärtigen Bedingungen seitens der Post AG nicht mehr finanzierbar.

Der Zugang von PF zum Kredit- und Hypothekarmarkt ist angesichts des umkämpften Markts keine Garantie für die angestrebten Erträge, aber er eröffnet einen Ausweg aus der perspektivlosen Situation.

2.2 Sicherstellung des Kapitalbedarfs

Gemäss Geschäftsbericht 2018 verfügt PF über 5,9 Mia. Fr. anrechenbares Eigenkapital nach den Erfordernissen für systemrelevante Banken. Die Kapitalquote von 17.6% beinhaltet eine „komfortable Sicherheitsmarge“ gegenüber den Vorgaben. Demgegenüber sei aber die Eigenkapitalrendite von 3,2% im Branchenvergleich tief.

Die ab 1. Januar 2019 geltende Eigenkapitalverordnung verlangt nun einen Aufbau von zusätzlichem Eigenkapital innert 7 Jahren für die Sanierung oder Abwicklung als systemrelevante Bank. Wie Raiffeisen und die ZKB hat PF ein zusätzliches Eigenkapital-Polster (Gone-Concern-Kapital, „Notfall-Kapital“) aufzubauen. Mit dem bisherigen Geschäftsmodell beträgt dieses rund 900 Mio. Fr., wovon rd. 600 Mio. Fr. durch die aktuelle Überdeckung finanzierbar sind. Die fehlenden 300 Mio. Fr. Eigenkapital sollte PF mit eigenen Mitteln erarbeiten können, was zulasten der Gewinnablieferung an die Post AG ginge.

Bei der Änderung des Geschäftsmodells müssen die zusätzlichen Risiken mit Eigenkapital hinterlegt werden. Es ist von rd. 2 Mia. Franken auszugehen. Da die Bundesgarantie 2010 mit Erlass des Postorganisationsgesetzes Art. 15 Abs. 3 explizit wegbedungen wurde, kann diese (anders als bei der ZKB) nicht für eine Reduktion des Mehrbedarfs an Eigenkapital herangezogen werden. Diese Bundesgarantie müsste zuerst wieder eingeführt werden.

PF braucht folglich zusätzliches Kapital von rd. 2.3 Mia. Franken, wovon rd. 0.3 Mia. Franken von PF selbst auch ohne Änderung der Geschäftsmodells aufgebaut werden muss.

3. Absichten des Bundesrats

Der Bundesrat hat dem Departement UVEK am 5. September 2018 den Auftrag erteilt, zusammen mit dem EFD eine Änderung des POG vorzubereiten, mit folgenden Stossrichtungen
<https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-72041.html> :

Zukunft der PostFinance

1. PostFinance soll selbst Kredite und Hypotheken anbieten können (Banklizenz).
2. Die für systemrelevante Inlandbanken ab 1.1.2019 geltenden Eigenkapitalanforderungen soll durch Aufbau von Eigenkapital und ohne staatliche Absicherung erfüllt werden. Mit der Banklizenz ist der Aufbau von weiterem Eigenkapital erforderlich.
3. Weil dieser Aufbau von Eigenkapital nicht oder nicht vollständig durch die Zurückbehaltung von Gewinnen erreicht werden kann, heisst die vorgehende Bedingung, die PF zumindest teilweise zu privatisieren.

Der Bundesrat ging ursprünglich davon aus, dass die Vernehmlassung bis Mitte 2019 gestartet werden kann. Gegenwärtig ist von einem Start Ende 2019 auszugehen.

4. Wirtschaftliches Umfeld

- Wirtschaftspolitisch wird gegen eine PostFinance als vollwertige Bank oft angeführt, dass der Hypothekarmarkt sowieso schon sehr wettbewerbsorientiert sei und phasenweise zur Überhitzung neige, und dass es keinen Bedarf für eine zusätzliche Staatsbank gebe. Es ist davon auszugehen, dass ein Markteintritt von PF das Angebot an Hypothekarkrediten in der Schweiz, gegenüber dem heutigen Wachstum von rund 3% p.a. nicht wesentlich erhöhen würde, sondern dass ein Verdrängungswettbewerb stattfinden würde.
- Aus Sicht der Nationalbank müsste ein Eintritt der PF in den Hypothekarmarkt schrittweise geschehen, um der Gefahr einer Immobilienblase entgegenzuwirken. Weil PF indirekt im Hypothekarmarkt bereits präsent ist und ihr Portfolio nur schrittweise wird vergrössern können, wird es nicht zu einem Schock kommen; der Hypothekarmarkt dürfte sich an die veränderte Situation anpassen. Der Schweizer Hypothekarmarkt beträgt rd. 1'000 Mia. Fr.; die Raiffeisenbanken als grösster Player in diesem Banksegment hat ein Portfolio von rd. 180 Mia. Fr.
- Für Konkurrenten auf dem Inlandmarkt (Kantonalbanken, Raiffeisen) ist ein Markteintritt von PF unerwünscht, da der Wettbewerbsdruck steigen und die Margen sinken würden. Reine Spar- und Hypothekarbanken leiden schon heute unter dem Margendruck, der sie zu Volumenausweitung zwingt, um ihre Fixkosten zu decken. Besser diversifizierte Banken (UBS, CS, ZKB, BCV oder vorwiegend Vermögensverwalter wie Vontobel oder Bär) verfügen über breiter diversifizierte Ertragsquellen und sind damit besser abgestützt. Regionalbanken, kleinere Kantonalbanken und Raiffeisen haben demgegenüber keine Alternativen zur Flucht nach vorn und äussern sich auch entsprechend negativ zu den Absichten des Bundesrats (Verband der Kantonalbanken VKBS, Verband der Inlandbanken).
- Für Konsumentinnen und Konsumenten (auf der Käufer- wie auf der Mieterseite) ist zusätzlicher Wettbewerb wünschbar, damit die Kosten sinken und die Qualität der Dienstleistungen steigt
- Das Hypothekar- und Kreditportfolio von PF wird schon heute weitgehend mit eigenem Personal geführt. Sollte PF eigenverantwortlich ins Kredit- und Hypothekargeschäft einsteigen, benötigt sie zusätzliche gut ausgebildete Leute (wohl in einem tiefen dreistelligen Bereich). Angesichts des schrittweisen Aufbaus des Portfolios dürfte dies ohne grosse Probleme möglich sein. Aus Sicht des Arbeitsmarkts wären die zusätzliche Stellen erwünscht.

5. Politisches Umfeld

- Seitens der Wirtschaftsverbände und der bürgerlichen Parteien steht die Forderung nach einer Privatisierung der PF im Raum. Eine zusätzliche ‚Staatsbank‘ sei unnötig und nicht opportun. Private Eigentümer seien eher in der Lage, eine PF als vollwertige Bank in einem herausfordernden Markt zu führen, als wenn die PF mit politischen Krücken operieren müsse.
- Seitens der Gewerkschaften und der linken Parteien ist PF Teil des Service public und damit unveräusserbar. Dies garantiere sichere Arbeitsplätze und anständige Anstellungsbedingungen. Eine Teilprivatisierung würde den Profitdruck auf die PF und ihre Angestellten weiter erhöhen. Die Eigenkapitalanforderungen aufgrund des Too big to fail-Status bzw. der Gone-concern-Anforderungen sollen durch eine Garantie des Bundes gedeckt werden.

6. Schlussfolgerungen

6.1 **Es besteht dringender Handlungsbedarf bei PostFinance.**

Zuwarten ist nicht sinnvoll und vernichtet Wert bei der PF. Zuwarten gefährdet langfristig den Auftrag der ganzen Post, die Grundversorgung mit ihren Dienstleistungen eigenwirtschaftlich zu erbringen.

6.2 **Es braucht Lösungen für die negative Ertragsentwicklung von PF.**

Die Umsetzung der Lösungen sollte spätestens in 3-4 Jahren wirksam werden, um die wirtschaftliche Zukunft von PF und der Post AG zu stabilisieren.

Theoretisch könnte der Bund die Eigenwirtschaftlichkeit der Postdienstleistungen fallen lassen und den fehlenden Ertrag der PostFinance durch Steuermittel substituieren. Dies würde jedoch den Wert der PostFinance nach und nach vernichten, und es bestünde die Gefahr, dass die Kundenorientierung und Innovation von PostFinance gelähmt würde.

Oder die Post AG könnte die Erträge in einer anderen Sparte markant erhöhen (z.B. durch höhere Brieftarife im Monopolbereich) und auf diese Weise PostFinance quersubventionieren. Ganz abgesehen davon, dass der Briefbereich ein schrumpfender Markt ist, ist die Post AG nicht frei, ihre Tarife nach eigenem Gutdünken zu erhöhen. Das Volumen der Briefpost würde noch stärker sinken.

Da beide genannten Optionen weder wünschbar noch umsetzbar sind, sollen die Probleme bei PostFinance selbst gelöst werden, indem ihr das Kredit- und Hypothekengeschäft ermöglicht wird.

6.3 **Die Anpassung des Geschäftsmodells durch Zugang zum Kredit- und Hypothekarbank ist unausweichlich.**

Es wird hier die Meinung vertreten, dass das bisherige eingeschränkte Geschäftsmodell von PF aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht weitergeführt werden kann. Die Entwicklung von PF zu einer ‚normalen‘ Bank ist naheliegend, da sie von ihrem Grundauftrag her über einen riesigen Kundenstamm und über entsprechende Geschäftsbeziehungen verfügt.

‚Braucht‘ es einen weiteren Player auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt?

- Die wesentliche Frage ist, ob es eine weitere inlandorientierte Bank ‚erträgt‘, gleichgültig ob mit einem staatlichen oder privaten Eigentümer. In einem liberalen Wirtschaftsverständnis gibt es keinen einleuchtenden Grund, dies zu verneinen. So wie nach der Kantonalbanken-Krise verschiedene Institute ihre Staatsgarantie verloren, so ist ein weiterer grosser Inlandplayer möglich und aus Kundensicht sogar wünschbar. (In Analogie: Vor 20 Jahren ‚brauchte‘ es auch keine zusätzlichen Detaillisten auf dem Schweizer Markt – vom Markteintritt von Aldi und Lidl haben aber die Konsumentinnen und Konsumenten enorm profitiert, v.a. aufgrund der Reaktion der Platzhirsche Coop und Migros).
- Die Post bzw. die eigenwirtschaftliche Erfüllung der Grundversorgung braucht eine PostFinance mit einem zukunftsträchtigen Geschäftsmodell. Das stark eingeschränkte Aktivgeschäft hat eine gewisse Zeit lang funktioniert. Im heutigen Zinsumfeld, von dem allgemein angenommen wird, dass es über eine längere Zeitdauer anhalten wird, funktioniert das bisherige Geschäftsmodell aus nachvollziehbaren Gründen nicht mehr. Auch eine Raiffeisen-Bank oder die Kantonalbanken wären ohne Kredit- und Hypothekengeschäft nicht lebensfähig.

Mit der Erlaubnis, Hypotheken und (Unternehmens-)Kredite zu gewähren, stellt sich die Frage nach der traditionellen Zielgruppe. Kleinkunden und -gewerbler stellen für die Grossbanken und die grossen Kantonalbanken keine wirkliche Konkurrenz dar.

Selbst wenn PF mittels Gesetzgebung der direkte Zutritt zu Kredit- und Hypothekarmarkt gestattet werden sollte, wird der Beitrag an die Konzernrechnung wegen der schrittweisen Umsetzung des neuen Geschäftsmodells erst mittelfristig wieder ansteigen.

Der Markteintritt würde sich über mehrere Jahre hinziehen, und sehr viele Kredit- und Hypothekarknehmende würden nicht zu PF wechseln wollen, weil es sich um eine Staatsbank handelt und viele Kunden bei ihrer Hausbank bleiben werden. Der Markt bzw. die Wettbewerber würden nicht einem Schock ausgesetzt, sondern haben Zeit, sich auf die Veränderung des Marktumfelds anzupassen.

Aus sozialdemokratischer Sicht kann dem vollständigen Marktzutritt für PF nicht widersprochen werden.

6.4 Wenn die Anpassung des Geschäftsmodells unausweichlich ist, so stellt sich die Frage nach den Konditionen.

Die Marktteilnehmer müssen im Wettbewerb mit gleich langen Spiessen auftreten können – d.h. PF darf keine besonderen institutionellen Marktvorteile geniessen bzw. solche müssen durch Auflagen in Form eines Leistungsauftrags ausgeglichen werden. Dieser Leistungsauftrag wird nicht genau der Gleiche sein, den Kantonalbanken für ihr Gebiet haben (regionale Wirtschaftsförderung, Präsenz in der Fläche).

Zu beurteilen sind verschiedene Aspekte:

6.4.1 Grundversorgung

Die Sicherstellung der flächendeckenden Grundversorgung im Zahlungsverkehr ist im öffentlichen Interesse. Im Verbund mit der postalischen Grundversorgung ist sie eine kostspielige Auflage, die in einem Leistungsauftrag weiterhin festzuhalten ist. Mit ihrer Post internen Leistungsverrechnung für die Schalterdienste leistet PF einen substanziellen Beitrag zur Erhaltung eines flächendeckenden Poststellennetzes. Der Zahlungsverkehr ist keine gewinnbringende Aktivität an sich, er dient vor allem der Kundenbindung, wenn man dann mit dieser etwas anfangen kann. Er könnte aber profitabel werden, wenn man nicht in Geld, sondern in Daten als neuer Währung denkt.

6.4.2 Kundendaten

Im virtuellen Zeitalter sind Kenntnisse über Kunden, mithin Daten, ein Wert, der nicht nur für die Entwicklung des eigenen Geschäfts wichtig ist, sondern mit dem auch gehandelt werden kann. Dies birgt Chancen und Risiken.

PF soll die gleichen Regeln mit ihren Kundendaten einhalten müssen wie andere Unternehmen mit grossen Mengen an Kundendaten (Banken, Versicherungen). Die PF hat aus Sicht der Wettbewerber aber einen „unfairen“ Vorteil: Sie hat eine sehr grosse Anzahl von Kontokunden, welche bei anderen Banken z.B. Hypothekarkunden sind. Sie kennt sie und ihre Zahlungen bestens, sie weiss, wer ein gutes oder ein schlechte Risiko darstellt. PF darf seine umfassenden Kenntnisse über die Transaktionen seiner 3 Mio. Kunden nicht zum Nachteil seiner Wettbewerber ausnützen. PF-intern müsste folglich eine ‚Mauer‘ zwischen den einzelnen Abteilungen den Datenfluss steuern.

Bei einer (Teil-)Privatisierung kämen potenziell auch Nichtbanken als Kernaktionäre in Frage, was ganz neue Fragenstellungen aufwirft betreffend Datenschutz oder Sicherheitspolitik. Private Aktionäre dürften folglich keinen bestimmenden Einfluss auf PostFinance ausüben können. Alibaba oder Amazon wären sicher interessiert an den Kundendaten von PF ...

6.4.3 Anstellungsbedingungen

Zum Schutz der Arbeitnehmenden muss PostFinance wie bisher mit den Arbeitnehmendenorganisationen einen Gesamtarbeitsvertrag abschliessen. Dies muss Teil des Leistungsauftrags sein.

6.4.4 Leistungsauftrag hinsichtlich Geschäftstätigkeit

Seitens SPS wird gefordert, dass es keine ‚normale‘ Postbank brauche, sondern dass diese nur als **‚Klimaförderungsbank‘** eine Daseinsberechtigung habe. Dies wäre ein Teil eines Leistungsauftrags. Die Förderungsmittel müssten aber vom Bund kommen, da Subventionen nicht ein Auftrag einer Bank sein können.

Eric Nussbaumer, ehem. Präsident Alternative Bank Schweiz, mit Verweis auf die deutsche KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau: <https://www.sp-ps.ch/de/publikationen/espress/postfinance-muss-klimabank-werden> ;

Priska Birrer Heimo, Interpellation <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193312>

An geeigneten Handlungsfeldern wird es auch so nicht fehlen: Energetischen Sanierungen im Gebäudebereich (heutige Erneuerungsquote Gebäude <2%/a); Produktion von erneuerbaren Energien u/o deren Speicherung; Unternehmenskredite für Unternehmen, die klimaneutral produzieren; Darlehen an Unternehmen, die Co2-mindernde Zielvorgaben vereinbaren, u.a.m. Nachhaltig orientierte Unternehmen gehen in der Regel weniger Risiken ein und sind deshalb für Darlehensgeber attraktiv.

PostFinance könnte auf zwei Säulen als Klimaförderungsbank tätig werden:

1. PF könnte als Klimaförderungsbank das Vehikel sein, mit welchem der Bund mit Bundesmitteln schweizweite Förderungsprojekte umsetzen kann.
2. Zur Abgeltung einer neu statuierten Bundesgarantie und eines vom Bund zur Verfügung gestellten zusätzlichen Eigenkapitals (vgl. Kap. 6.5) könnte PF in einem per Leistungsauftrag klar definierten Umfang aus eigenen Mitteln klimarelevante Projekte ermöglichen bzw. verbilligen, wie dies z.B. auch die ZKB macht.

6.5 Zusätzliches Eigenkapital von 2 Mia. Fr.

Wie unter Ziff. 2.2 aufgeführt, dürfte PF als vollwertige Bank zusätzliches Eigenkapital von rd. 2 Mia. Franken aufbauen müssen. Weil die zusätzlichen Risiken erst schrittweise aufgebaut werden, müssen auch das entsprechende Eigenkapital nur schrittweise zur Verfügung stehen.

- Gemäss EigenmittelVO und deren Erläuterungen kann der zusätzliche Kapitalaufbau bei der ZKB durch die explizite Staatsgarantie wegbedungen werden. Tatsächlich anerkennt die FINMA dies nur teilweise, die Entlastung dürfte zwischen 35% und 50% sein. Bei PostFinance müsste der Bund als vergleichbare Garantie eine entsprechende „Kapitalzusicherung“ abgeben, dass er im Bedarfsfall für eine PF in Schwierigkeiten im Umfang der von der EigenmittelVO vorgegebenen Mittel (bzw. von 50-65%) geradestehen würde. Für eine solche Kapitalzusicherung bedarf es einer Gesetzesänderung. Einzig bei Raiffeisen müssen die Gone-concern-Kapitalanforderungen zu 100% tatsächlich vorhanden sein.
- Diese faktische Ungleichbehandlung der 3 Banken lässt sich damit rechtfertigen, dass für die Staatsgarantie der ZKB und eine allfällige Kapitalzusage der PostFinance im Gegenzug gemeinschaftliche Belastungen in Form eines Leistungsauftrags ausgeglichen werden (bei PF: Grundversorgungsauftrag und weitere Elemente eines Leistungsauftrags). Solche Lasten muss Raiffeisen nicht tragen.

Für PostFinance steht also in Frage, in welcher Form die zusätzlichen Eigenmittel von rd. 2 Mia. Fr. bereitzustellen sind:

a) Durch rückbehaltene Gewinne

PF muss so weit möglich selbst Anstrengungen unternehmen, um ihre Eigenkapital-Basis zu stärken. Zu diesem Zweck sollte der Bund vorübergehend auf eine Gewinnablieferung seitens der Post AG verzichten.

Allerdings lässt die Ertragskraft von PF den Aufbau von insgesamt 2,3 Mia. Fr. Eigenkapital nicht mehr zu, da PF in die Verlustzone abzudriften droht. Realistisch dürften 0.3-0.4 Mio. Fr. sein.

b) Durch die Beschaffung von zusätzlichen Mitteln

Die nachfolgenden Optionen sind in der Reihenfolge ihrer Wünschbarkeit geordnet.

1. Geldaufnahme der Post AG als Eigentümerin

Am einfachsten wäre es, wenn die Eigentümerin ihre Tochtergesellschaft kapitalisieren würde. Zu diesem Zweck könnte ihr der Bundesrat erlauben, am Kapitalmarkt eine Anleihe von 2 Mia. Fr. (evtl. gestaffelt) zu platzieren und die Mittel der PostFinance als Eigenkapital zur Verfügung zu stellen. PostFinance würde die Post AG für die Zurverfügungstellung der Mittel entschädigen. Die Konditionen der Post AG auf dem Finanzmarkt wären zwar weniger gut als die des Bundes, die Differenz ist der Preis, den die Post für ihren unternehmerischen Spielraum bezahlen muss.

2. Bundeszuschuss in der Höhe von rd. 2 Mia. Fr.

Der Bund als Eigner der Post AG bzw. der PF stellt das zusätzliche Eigenkapital bereit. Der Bund kann dafür am Finanzmarkt zu sehr guten Konditionen Geld aufnehmen. PostFinance müsste das zusätzliche Eigenkapital gegenüber dem Bund entschädigen, sei es als Gewinnablieferung oder durch spezielle Leistungen im öffentlichen Interesse im Rahmen des Leistungsauftrags.

Die Mittel müsste der Bundesrat mittels Kreditbegehren (Investition im Verwaltungsvermögen) beim Parlament beantragen. Der Verdrängungseffekt im Bundesbudget kann geglättet werden, weil das Eigenkapital nicht auf einen Schlag zur Verfügung stehen muss.

3. Bundesgarantie und Zuschuss des Bundes von 1 – 1.35 Mia. Franken

Die Bundesgarantie müsste durch eine Gesetzesänderung wieder eingeführt werden, nachdem sie vom Gesetzgeber 2010 explizit ausgeschlossen worden war. Mit der Bundesgarantie könnte die FINMA in Analogie zur ZKB bei der PF 35%-50% der erforderlichen Kapitaldeckung durch eine Bundesgarantie als Sicherheit anerkennen kann. Der Bund müsste demnach nur 1 – 1,35 Mia. Franken in die PF einschiessen. PF müsste die Bundesgarantie und die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel abgelten (siehe oben). Eine explizite Bundesgarantie ist deshalb nicht völlig abwegig, weil mit dem Bund als Eigentümer eine implizite Bundesgarantie besteht, die aber nicht abgegolten wird..

Als problematisch könnte sich der aktuelle europapolitische Konnex erweisen. Weil die EU beim Rahmenabkommen auf eine Abschaffung der Staatsgarantie für Kantonalbanken drängt, könnte eine neue staatliche Garantie für die Bank des Bundes seitens der EU als Provokation interpretiert werden.

4. Teilprivatisierung

Bei einer Mittelbeschaffung mittels Öffnung des Aktionariats müsste der Bund eine Mehrheitsbeteiligung behalten. Mittels Leistungsauftrag könnte der Service public sichergestellt werden. Bei einem Buchwert von rd. 6 Mia. Franken könnte die öffentliche Platzierung von einem Drittel der Aktien rund 2 Mia. Franken in die Kasse des Eigentümers spülen, die er als zusätzliches Eigenkapital von PF verwenden kann (falls PF unter dem Buchwert bewertet würde, müsste der private Anteil eher bei 40% liegen).

Der Bund hat bei Swisscom seit über 20 Jahren (1998) gute Erfahrungen als Eigentümer einer börsenkotierten Unternehmung gemacht.

Es muss allerdings bedacht werden, dass sich Kapital bei Kleinanlegern (Volksaktie?) oder als Nachrangige Anleihen auf dem Kapitalmarkt in dieser Grössenordnung bei doch einigen Unsicherheiten im Geschäftsplan nicht ohne Weiteres finden lässt. (Es besteht ein Kursrisiko, weniger ein Verlustrisiko angesichts einer impliziten Bundesgarantie.) Dies bedeutet, dass PF für die Zukunft über ein attraktives Geschäftsmodell verfügen muss. Angesichts der grossen Bedeutung der Grundversorgung im Zahlungsverkehr müsste beim Börsengang sichergestellt werden, dass einzelne private Eigentümer nicht mehr als z.B. 3% des Aktienkapitals besitzen dürfen.

Die Teilprivatisierung würde dazu führen, dass trotz Mehrheitsbeteiligung der Einfluss des Bundes und der Post AG auf das operative Geschäft reduziert würde. Es ist zudem zu bedenken, dass mit einer Teilprivatisierung die Post AG nur noch einen Teil der Gewinne von PF abschöpfen kann. Unter den gegenwärtigen Umständen stellt sich für die Eignerin Post AG allerdings die Alternative, kein Gewinn oder reduzierter Gewinn.

Unter Abwägung der vorliegenden Optionen und Umsetzungsmöglichkeiten, ist eine Teilprivatisierung von PF als Bedingung für die Umwandlung von PostFinance zu einer vollwertigen Bank ein gangbarer Weg.

6.6 Mehrheitsfähigkeit einer PostFinance-Vorlage

- Es muss das Anliegen sozialdemokratischer Politik sein, Reformen mehrheitsfähig zu machen und politische Blockaden aufzubrechen.
- Der Service public der Post ist auf eine Reform der PostFinance angewiesen; eine Blockade dieser Reform gefährdet den Service public.
- Eine PF-Reform muss ein nachhaltig rentables Geschäftsmodell beinhalten.
- Eine PF-Reform wird für andere Wettbewerber im inländischen Finanzmarkt zu einem erhöhten Wettbewerbsdruck führen. Dieser Wettbewerb muss aber fair sein, PostFinance darf keine Privilegien, die über jene von Kantonalbanken hinausgehen, geniessen.
- Die bürgerlichen Parteien werden eine Vollprivatisierung von PostFinance fordern. Eine solche wird von der Reformplattform abgelehnt und wird in einer Volksabstimmung keine Chance haben.
- Die Gewerkschaften werden eine Ausdehnung der Geschäftstätigkeit von PF ohne Öffnung des Aktionariats fordern. Das heisst, dass der Bund nicht nur eine Bundesgarantie abgeben, sondern neues Kapital für die das zusätzliche Eigenkapital aufgrund der ausgedehnten Geschäftstätigkeit im Kredit- und Hypothekenbereich einschiessen müsste. Eine Vorlage mit solchen neuen Zahlungen und Verbindlichkeiten dürfte es im Parlament sehr schwer haben.
- Der Leistungsauftrag für eine PF als Bank muss für die Bevölkerung einen Mehrwert darstellen, einleuchten und umsetzbar sein. Der wesentliche Wert für die Bevölkerung und die Wirtschaft besteht darin, dass PF den Grundversorgungsauftrag Zahlungsverkehr erfüllen und den technologischen Wandel in diesem Bereich mitgestalten kann.
- Die SP-Idee für die Ausgestaltung von PostFinance zu einer Klimaförderungsbank ist zu konkretisieren und im Leistungsauftrag festzulegen. Der Auftrag darf nicht dazu führen, dass die Ertragsmöglichkeiten von PF zu sehr eingeschränkt werden, um im Wettbewerb bestehen zu können.
- Eine Teilprivatisierung der PostFinance verbunden mit einer vollständigen Marktteilnahme könnte, wie vom Bundesrat 2018 angepeilt, jene Schnittmenge sein, die zu einem Resultat führen könnte. Damit diese sowohl für die Wettbewerber (Kantonalbanken, Raiffeisen-Bank) als auch für die Linke (Sicherstellung des Service public, Einsatz als Klimaförderungsbank, gute Arbeitsbedingungen) annehmbar wird, muss die PF-Reform mit Auflagen flankiert werden.
- Es braucht Allianzen zwischen den Randregionen und den progressiven Städten, damit eine Mehrheit geschaffen wird. Das heisst, dass mit einer Banklizenz die Grundversorgung, inkl. Poststellennetz, in den Randregionen nachhaltiger gesichert werden kann. Oder anders ausgedrückt: Ohne Banklizenz ist die Grundversorgung gefährdet und könnte nur mit Steuergeldern aufrecht erhalten

werden. Allerdings dürfte aus den Randregionen seitens der kleineren Kantonalbanken Opposition gegen die Banklizenz kommen.

23.9.2019 Matthias Manz

unter Einbezug von Fachleuten aus den Bereichen Post, Finanzmarkt und Politik (Janos Blum, Zürich; Ulrich Gygi, Muri bei Bern; Thomas Hardegger, Zürich; Urs Helfenstein, Zürich; Hansruedi Köng, Bern; Beat Landolt, Herisau). Die vorliegende Auslegeordnung und Positionierung bindet diese Gesprächspartner in keiner Weise.