

Positionspapier

PostFinance: Kreditversorgung der KMU

I. Forderungen des sgv

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 280 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Vor diesem Hintergrund verschliesst sich der sgv nicht grundsätzlich der Erteilung einer Banklizenz für PostFinance unter Berücksichtigung folgender Bedingungen:

- **kein Universaldienstauftrag für Finanzdienstleistungen,**
- **keine Quersubventionierung durch Monopoldienste,**
- **Umwandelung der PostFinance in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft,**
- **keine Staatsgarantie für Risiken aus dem Kreditgeschäft,**
- **vollständige Unterstellung unter das Bankengesetz und Überwachung durch die FINMA analog einer Bank.**

II. Ausgangslage

Die Finanzkrise hat die Anfälligkeit der Bankenwelt und das Potential der PostFinance aufgedeckt. Diese Notfallsituation bedeutet aber nicht, dass man der PostFinance eine Banklizenz „au rabais“ offerieren darf.

2.1 Revision des Post- und des Postorganisationsgesetzes

Vor dem Entwurf der Revision des Postgesetzes (PG) und des Postorganisationsgesetzes (POG) plädierte der Konzernleiter der Post für eine Banklizenz, um die Post-Kunden mit der ganzen Palette an Finanzdienstleistungen aus einer Hand zu bedienen. Er sprach sich damit für gleich lange Spiesse für die Schweizerische Post wie für die Banken aus, mit der Begründung, es wäre der Post auch daran gelegen, die ihr auf Postkonten und Depositokonten anvertrauten Mittel möglichst der inländischen Wirtschaft zur Verfügung zu stellen. Mangels genügender Menge an erstklassigen schweizerischen Titeln müsse die Post ins Ausland ausweichen, statt den schweizerischen Hypotheken- und Kreditmarkt bedienen zu können. PostFinance wäre als 100%-Tochter der Post in Form einer AG mit eigenen Organen (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung) ohne Staatsgarantie zu konzipieren.

In seiner Vernehmlassungsantwort hat der sgv im Rahmen einer vollständigen Postmarktöffnung ausgeführt, dass eine Postbank unter Einhaltung zwingender Bedingungen denkbar ist.

2.2 Finanzkrise

Wegen der Finanzkrise soll die Regulation der Finanzmärkte verschärft werden; so sollen unter anderem die Eigenmittelvorschriften erhöht und Bilanz-Verschuldungsgrenzen eingeführt werden. Diese haben zwei unmittelbare Folgen: einen Rückgang der Rentabilität der Banken und eine Verknappung der Kredite, vor allem für KMU. Denn Finanzkrisen können zu Verschärfungen in der Kreditvergabe führen. Die Banken wollen ihre Risikoexposition reduzieren; zudem verringert die Krise ihr Eigenkapital. In der Folge werden Kredite an KMU restriktiv gehandhabt. Falls die Grossbanken ihre Kreditvergabe verschärfen, hätte dies wegen ihrem Marktanteil von 40% im Schweizer Kreditmarkt spürbare Auswirkungen auf die KMU.

Die Post ist mit ihrem Konzernbereich PostFinance mit 2.2 Mio. Privat- und 300'000 Geschäftskundenbeziehungen fest im Schweizer Finanzmarkt etabliert. Die Kunden vertrauen der Post rund CHF 60 Mrd. Kundengelder an; dies ist ein Marktanteil von 9%. Da der Post das inländische Hypothekar- und Kreditgeschäft nicht gestattet ist, legt sie bereits über CHF 30 Mrd. im ausländischen Finanzmarkt an. Die Finanzkrise hat dazu geführt, dass ein konservativ geführtes internationales Bond-Portfolio nach Aussagen der Post bis zu drei Mal mehr Risiken aufweist als ein gut geführtes Schweizer Hypothekarportfolio.

Heute darf die Post ihre Kundengelder nicht im schweizerischen Hypothekar- und Kreditgeschäft anlegen. Eine Erlaubnis dafür würde es ermöglichen, durch Diversifikation die Risiken von PostFinance und damit indirekt für den Bund breiter zu streuen. PostFinance hat eine starke Position bei den KMU und könnte mit stabilen Kundengeldern KMU-Kredite auch in schwierigen Zeiten zu marktüblichen risikogerechten Konditionen vergeben. Mit eigenen KMU-Krediten für PostFinance würde die Schweizer Wirtschaft verstärkt und der Wettbewerb gefördert. PostFinance rechnet mit einem langfristigen möglichen Marktanteil von 3% (entspricht ca. 20 Mrd. Franken Hypotheken).

Eine zukünftige Postbank ist nur eine der verschiedenen Möglichkeiten, die Kreditversorgung der KMU zu angemessenen Bedingungen sicherzustellen.

III. Zwingende Bedingungen

3.1 Kein Universaldienstauftrag für Finanzdienstleistungen

Das Niveau der Grundversorgung mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs in der Schweiz ist im internationalen Vergleich sehr hoch: er umfasst gemäss Artikel 92 BV heute folgende Dienste: 1) Adressierte Briefe im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr, 2) Adressierte Pakete im Inland und im grenzüberschreitenden Verkehr bis 20kg, 3) abonnierte Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang (keine Frühzustellung) und 4) Ein- und Auszahlungen sowie Überweisungen.

Gemäss einer vom UVEK beauftragten Studie könnte der gesetzliche Grundversorgungsauftrag des Barzahlungsverkehrs ersatzlos gestrichen werden. Der Verfasser der Studie, Prof. Hans Geiger, bezeichnet den Zahlungsverkehr gar als profitables Kerngeschäft, das die Post aus eigenem Antrieb ohne gesetzlichen Auftrag betreiben würde. Ein Risiko, dass sich die Post kurz- oder mittelfristig aus dem Bereich Zahlungsverkehr zurückzieht, besteht nicht. Ein gesetzlicher Grundversorgungsauftrag ist dann vertretbar, wenn ansonsten von einem Marktversagen ausgegangen werden muss. Davon kann gemäss einer neuen Studie des UVEK keine Rede sein.

3.2 Keine Quersubventionierung durch Monopoldienste

In einem liberalisierten Postmarkt gilt es offene und transparente Regeln um einen funktionsfähigen Wettbewerb zu gewährleisten. Wettbewerbsverzerrungen durch die Vergabe einseitiger Vorteile oder unhaltbare Quersubventionierungen müssen möglichst früh erkannt und beseitigt werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf das Finanzierungskonzept zugunsten der postalischen Grundversorgung zu verweisen. Dieses soll transparent sein, um mögliche Fehlanreize zu vermeiden. Die Hauptgefahr liegt bei der Quersubventionierung der Dienste ausserhalb der Grundversorgung durch Erträge aus dem Universaldienst. Unter dieser Voraussetzung könnte der Universaldienstanbieter Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung künstlich günstig anbieten und gleichzeitig Verluste durch externe Fondslösungen bzw. staatliche Abgeltungen für den Universaldienst wieder wettmachen.

Ungleich lange Spiesse könnten insbesondere Arbeitsplätze anderer Anbieter gerade in ländlichen Gebieten gefährden. Dass ein spezifischer Finanzierungsmechanismus nur bei der postalischen Grundversorgung vorgesehen ist und nicht beim Zahlungsverkehr, erhöht das Quersubventionierungsrisiko zusätzlich. Die vorgeschlagene Informationspflicht (Art. 25 Entwurf Postgesetz) für die Kontrolle solcher Fehlanreize genügt keinesfalls. Um Quersubventionierungen zulasten des Universaldienstes zu vermeiden, muss – wie bisher – ein explizites Quersubventionsverbot vom postalischen Universaldienst zu den übrigen Diensten vorgesehen werden. Das Einhalten dieses Quersubventionsverbotes muss insbesondere bei der Gewährleistung von Drittmitteln zur Finanzierung der postalischen Grundversorgung nachgewiesen werden.

3.3 Umwandlung der PostFinance in eine Aktiengesellschaft

Heute ist die Post als öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert. Die Anpassung der Organisationsform der Post soll die Kapitalmarktfähigkeit der Post, d.h. deren Fähigkeit, eigene Finanzmittel zu beschaffen oder Fremdmittel aufzunehmen, verbessern und es ihr erleichtern, Allianzen einzugehen. Nur so kann die Basis für die weitere Entwicklung und Festigung des Unternehmens im nationalen und internationalen Kontext geschaffen werden.

PostFinance sollte nicht von den Steuervorteilen und den sonstigen Privilegien der Schweizerischen Post profitieren. Die Befreiung der Gewinnsteuerpflicht (CHF 139 Mio.) plus die Befreiung von der Mehrwertsteuer (CHF 78 Mio.) privilegieren die Post (inkl. PostFinance) heute in der Höhe von ca. CHF 215 Mio. Einerseits sind Gewinne, die das Unternehmen mit den Diensten der Grundversorgung erzielt (etwa 90 Prozent des Gewinns) von der Steuerpflicht befreit. Andererseits muss die Post auf den Umsätzen des reservierten Dienstes keine Mehrwertsteuer entrichten; demgegenüber steht, dass die Post infolge der Steuerbefreiung für Dienstleistungen des reservierten Dienstes keinen Vorsteuerabzug tätigen kann. Überschlagsmässig ergibt sich aus dieser Steuerbefreiung eine jährliche Minderbelastung der Post von ca. CHF 80 Mio. (Quelle: BDO/WIK-Studie, Seiten 38ff.).

Die Schweizerische Post muss als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ausgestaltet werden, während die PostFinance als privatrechtliche Aktiengesellschaft getrennt vom Konzern der Post zu kreieren ist. Entscheidend für die Wahl zwischen spezialgesetzlicher und privatrechtlicher Aktiengesellschaft sind also die Steuerungs- und Informationsbedürfnisse des Bundes einerseits sowie das Bedürfnis der Unternehmensführung nach möglichst grossen Handlungsfreiheiten andererseits. Zudem muss bei der Wahl der Rechtsform die politische Akzeptanz in der Bevölkerung beachtet werden.

3.4 Keine Staatshaftung für Risiken aus dem Kreditgeschäft

Die Finanzkrise hat zu allgemeinen internationalen Staatsinterventionen sowie spezifischen Übernahmen von Wertschriften durch die nationalen Banken geführt. Dass die Staaten faktisch ins Bankengeschäft eingestiegen sind bedeutet noch nicht, dass es sich um neue Corporate Governance Regeln handelt: nach wie vor braucht eine privatrechtlich konstituierte Bank keine Staatsgarantie per se.

Die Staatshaftung gegenüber der Post ist gerade aufgrund ihrer Tätigkeit im Finanzbereich mit grossen und nur schwierig qualifizierbaren und quantifizierbaren Risiken verbunden. Der Bundesrat hat im Leitsatz 12 seines Corporate Governance-Berichtes festgehalten, dass der Bund gegenüber verselbstständigen Einheiten nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Garantien eingehen soll. Vorausgesetzt, die ausreichende Eigenkapitalbasis der Post wird erreicht, lässt es sich aus risikopolitischer Sicht nicht mehr länger rechtfertigen, der Post eine Staatsgarantie zu gewähren. Der PostFinance ist deshalb keine gesetzliche Staatsgarantie mehr zu gewähren.

3.5 Vollständige Unterstellung unter das Bankengesetz und Überwachung durch die FINMA analog einer Bank

Die PostFinance muss aus dem Stammhaus der Post ausgegliedert werden. Dies ist nötig, weil die Finanzmarktaufsicht nur Gesellschaften beaufsichtigt, die hauptsächlich im Finanzbereich tätig sind (vgl. Art. 2a BankV). Die PostFinance muss sämtliche notwendige Erfordernisse für eine Banklizenz uneingeschränkt erfüllen, wie die anderen Banken auch. Dies würde insbesondere eine vollständige Unterstellung unter das Bankengesetz und Überwachung durch die FINMA analog einer Bank voraussetzen.

IV. Fazit

Ein zusätzlicher neuer Bankakteur auf dem nationalen Markt macht insofern Sinn, wenn dieser die Anlage- und Finanzierungsbedürfnisse der realen Binnenmarktwirtschaft befriedigt und insbesondere die Anliegen der KMU berücksichtigt und das Wohneigentum bzw. preisgünstigen Wohnungsbau fördert.

Vor diesem Hintergrund befürwortet der sgv sofern die eingangs erwähnten nicht grundsätzlich die Erteilung einer Banklizenz für PostFinance, sofern die ordnungspolitische Grundregeln beachtet werden. Eine „Postbank“ kann demnach nur dann gegründet werden, wenn sie den übrigen Akteuren der Branche gleichgestellt ist und die verschiedenen Konditionen zum Erhalt einer Banklizenz erfüllt sind.

Bern, 10. März 2009 sgv-Sa

Dossierverantwortliche

Dr. Rudolf Horber, Chefökonom sgv
Telefon 031 380 14 39, E-Mail r.horber@sgv-usam.ch

David Th. Augustin Sansonnens, politischer Sekretär
Telefon 031 380 14 21, E-Mail d.sansonnens@sgv-usam.ch