



**Interpellation der CVP-Fraktion
betreffend Kündigung von Bankenbeziehungen mit Auslandschweizerinnen und Aus-
landschweizern durch die Zuger Kantonalbank
(Vorlage Nr. 2431.1 - 14760)**

Antwort des Regierungsrats
vom 27. Januar 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Interpellation der CVP-Fraktion vom 12. September 2014 wurde vom Kantonsrat am 25. September 2014 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Dieser nimmt zu den Fragen wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Leistungsauftrag für die Zuger Kantonalbank (ZKB) ist im Zweckartikel des Gesetzes über die ZKB vom 20. Dezember 1973 (BGS 651.1) in §3 stipuliert:

«¹ Die Bank bezweckt die Besorgung von Bankgeschäften im Sinne der §§ 11 bis 13 dieses Gesetzes; insbesondere stellt sie der Bevölkerung des Kantons Zug und seiner gesamten Volkswirtschaft die Dienste einer zeitgemässen Hypothekar- und Handelsbank zur Verfügung. Sie soll ihrer Kundschaft sichere und zinstragende Anlagemöglichkeiten bieten und die Befriedigung ihrer Kreditbedürfnisse durch günstige und stabile Zinssätze nach Massgabe der Verhältnisse am Geld- und Kapitalmarkt erleichtern.

² Dabei sollen besonders die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die Arbeitnehmer, der kleine und mittlere Grundbesitz, der Handwerker- und Gewerbebestand sowie die Landwirtschaft berücksichtigt werden».

Die ZKB kommt diesem Leistungsauftrag nach. Nicht im Leistungsauftrag enthalten ist die Bereitstellung von Bankdienstleistungen für natürliche und juristische Personen mit (Wohn-)Sitz ausserhalb des Kantons Zug bzw. im Ausland. Dies unabhängig von ihrer Nationalität.

Es kann einleitend festgehalten werden, dass das Kriterium der Nationalität für sich alleine für das Anbieten von Bankdienstleistungen nicht geeignet ist. Der rechtliche und somit auch regulatorische Anknüpfungspunkt ist jeweils der (Wohn-)Sitz der Dienstleistungsempfängerin bzw. des Dienstleistungsempfängers bzw. der (potenziellen) Kundin oder des (potenziellen) Kunden und zwar unabhängig von ihrer bzw. seiner Nationalität. Dies gilt auch für die ZKB. Somit sind auch die in der Interpellation erwähnten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Schweizer Doppelbürgerinnen oder -bürger wie auch die Zugerinnen und Zuger, die im Ausland leben, kein taugliches Kriterium für das Eingehen oder Weiterführen einer Bankbeziehung.

Der Anteil der Kundinnen und Kunden der ZKB, die ihr Domizil im Ausland haben, war für die ZKB aus wirtschaftlicher Sicht und bezüglich der Anzahl betroffener Kundinnen bzw. Kunden seit je her unbedeutend und hat in den letzten Jahren weiter abgenommen. Die ZKB hat sich nie aktiv um die Entwicklung dieses Kundensegments bemüht, welches hauptsächlich durch die

internationale Ausrichtung der Wirtschaftsregion Zug und die Mobilität insbesondere von Arbeitskräften entstand.

Die Rahmenbedingungen im Geschäft mit Kundinnen oder Kunden mit Domizil im Ausland, haben sich in den vergangenen Jahren stark verschärft. Die zunehmende Verdichtung der Finanzmarktregulierung im grenzüberschreitenden Geschäft wie auch in den jeweiligen Drittstaaten steigert die laufenden Compliance-Kosten, die Risiken und deren potenziellen Kostenfolgen für die ZKB und somit auch für ihre Aktionärinnen und Aktionäre. Dabei geht es nicht in erster Linie um Fragen der Steuerehrlichkeit von im Ausland domizilierten Kundinnen und Kunden. Denn diese wird bereits seit mehreren Jahren bei der ZKB mittels entsprechender Bescheinigungen durch die Kundin bzw. den Kunden sichergestellt. Vielmehr geht es bei im Ausland domizilierten Kundinnen und Kunden um Aspekte wie Suitability und Appropriateness (Geeignetheit und Angemessenheit) von angebotenen Dienstleistungen und Finanzprodukten inklusive der Sicherstellung der steuerlichen Geeignetheit aus Sicht des (Wohnsitz-)Staates bzw. der Kundin und des Kunden, und der Einhaltung der lokalen aufsichts- wie auch zivilrechtlichen Vorschriften. Dass diese zahlreichen Regulatorien in jedem Drittland unterschiedlich sind, führt unweigerlich auch zu einer deutlich gestiegenen Komplexität im grenzüberschreitenden Bankgeschäft.

Dazu ein Beispiel: Hat eine Schweizer Doppelbürgerin oder ein Schweizer Doppelbürger ihren bzw. seinen Wohnsitz beispielsweise in Deutschland, so muss bei der Bereitstellung von Finanzprodukten und Dienstleistungen zu Gunsten dieser Kundin bzw. dieses Kunden nebst dem geltenden Schweizer Recht auch das anwendbare Recht Deutschlands eingehalten werden. Aufsichtsrechtlich stellt sich die Frage, ob das Bereitstellen der Dienstleistungen in Deutschland bewilligungspflichtig ist. Dies hängt regelmässig davon ab, ob die Dienstleistung aktiv (die Bank geht auf die Kundin oder den Kunden zu) oder passiv (die Kundin oder der Kunde geht auf die Bank zu) erbracht wird. Falls die Bewilligungspflicht bejaht wird, muss die Bank eine lokale (Bank-)Lizenz erwerben. Diese Frage stellt sich auch bei jedem Produkt, welches vertrieben werden soll. Somit kann es sein, dass ein in der Schweiz zugelassener Anlagefonds nicht an eine Kundin oder einen Kunden mit Wohnsitz in Deutschland (auch wenn es sich um eine Schweizerin oder einen Schweizer handelt) vertrieben werden darf, falls der Anlagefonds nicht auch in Deutschland bewilligt wurde. Weiter muss die Bank allenfalls anwendbare, lokale (Konsumentinnen und Konsumenten-)Schutznormen kennen und einhalten. Tut sie dies nicht, riskiert sie, dass das Geschäft anfechtbar oder gar nichtig ist und sie unter Umständen schadenersatzpflichtig wird. Diese Schutznormen können die Art der zu verwendenden Formulare vorschreiben oder die Art und Weise der Aufklärungs- und/oder Dokumentationspflicht definieren. Zivilrechtlich muss weiter sichergestellt werden können, dass ein angebotenes Finanzprodukt in Bezug auf die Kundin bzw. den Kunden geeignet und angemessen ist, wobei sich dies wieder nach dem lokal anwendbaren Recht bestimmt. Dazu zählt auch, dass das Finanzprodukt keine steuerlichen Nachteile für die Kundin oder den Kunden hat, wobei dies je nach Produkt anders ist (Aktie, Obligation, strukturiertes Produkt, etc.) und auch vom jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen abhängt. Schlussendlich riskiert die Bank, dass sie vor Ort – in diesem Beispiel in Deutschland – aufgrund des sogenannten Lugano-Übereinkommens verklagt werden kann und das ergangene Urteil in der Schweiz vollstreckt wird, auch wenn in den allgemeinen Geschäftsbedingungen und anderen Vertragswerken mit der Kundin bzw. dem Kunden Schweizer Recht und Gerichtsstand in Zug vereinbart wurde.

Für die zunehmende Regulierung im In- und Ausland im Zusammenhang mit Finanzdienstleistungen – wie beispielsweise die EU-Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MIFID) oder das geplante Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) in der Schweiz – gibt es verschiedene

Gründe. Ein wesentlicher Grund dabei ist ohne Zweifel auch die Finanzkrise, welche im Jahre 2007 ausgebrochen ist, sich zu einer (Welt-) Wirtschaftskrise ausgeweitet hat und noch heute in unterschiedlichem Ausmass in den verschiedenen Ländern andauert.

Diese massgeblich verschärften Rahmenbedingungen im grenzüberschreitenden Geschäft und die daraus folgenden massiv höheren Risiken für die Bank und ihre Aktionärinnen und Aktionäre haben dazu geführt, dass die ZKB Kundinnen und Kunden mit Domizil im Ausland grundsätzlich keine Dienstleistungen und Beratungen mehr anbietet. In Einzelfällen kann die ZKB Ausnahmen gewähren, wobei Kosten-/Nutzenüberlegungen jeweils ausschlaggebend sind. Im Weiteren hat die ZKB mögliche Ausnahmen für Studierende, Expats und Auswandernde definiert, wobei diesbezüglich das Dienstleistungsangebot eingeschränkt wird und je nach Drittland unterschiedlich sein kann. Ein wichtiges Kriterium bei diesen Ausnahmen ist zudem stets der enge Bezug zum Kanton Zug.

Dazu ein Beispiel: Verbringt eine Studentin oder ein Student ein Semester im Ausland oder wird eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter für eine befristete Zeit für ihr bzw. sein Unternehmen ins Ausland entsandt, kann die Geschäftsbeziehung mit der ZKB in aller Regel zumindest mit einem Privat- oder Sparkonto weitergeführt werden. Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die zuvor in der Schweiz wohnhafte Pensionärin und den zuvor in der Schweiz wohnhaften Pensionär, welche ihr bzw. welcher seinen dritten Lebensabschnitt in einem klimatisch wärmeren Land verbringen will.

Fazit

Aus regulatorischer Sicht ist grundsätzlich nicht die Nationalität einer Kundin oder eines Kunden von Bedeutung, sondern deren bzw. dessen (Wohn-)Sitz. Befindet sich dieser in der Schweiz bzw. in der Wirtschaftsregion Zug, ist die betreffende Person – ob Schweizerin, Schweizer, Ausländerin oder Ausländer – als Kundin bzw. Kunde bei der ZKB grundsätzlich auch sehr willkommen. Liegt der (Wohn-)Sitz ausserhalb der Schweiz, kann die ZKB aufgrund der gestiegenen regulatorischen Anforderungen diesen Personen jedoch grundsätzlich keine Dienstleistungen und Beratungen – und zwar unabhängig von deren Nationalität – mehr anbieten.

2. Beantwortung der Fragen

Frage 1:

Hat die Zuger Kantonalbank die Geschäftsbedingungen für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer geändert und wenn ja, wann und wie?

Die ZKB unterscheidet bei ihren Kundinnen und Kunden grundsätzlich nicht zwischen deren Nationalität. Ein relevantes Unterscheidungskriterium ist hingegen deren (Wohn-)Sitz. Dies deshalb, weil der (Wohn-)Sitz der zentrale Anknüpfungspunkt für die auf die Kundenbeziehung anwendbaren in- und allenfalls ausländischen Normen ist.

Mit sogenannten US-Personen, wozu insbesondere Personen mit Nationalität USA, mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in den USA sowie auch Green-Card Holder (US-Arbeitsbewilligung) zählen, werden zur Zeit und unabhängig vom Wohnsitz der betreffenden Person aus regulatorischen Gründen keine neuen Geschäftsbeziehungen eingegangen.

Unabhängig von der jeweiligen Nationalität hat die ZKB per 1. April 2012 bei im Ausland domizilierten Kundinnen und Kunden grundsätzlich eine Gebühr von 420 Franken pro Jahr eingeführt. Mit dieser spezifischen Gebühr für Kundinnen und Kunden mit Domizil im Ausland wurden den erhöhten Compliance-Kosten bei diesen Kunden Rechnung getragen, ohne dass diese kostendeckend wären.

Die ZKB hat weiter im Juli 2013 entschieden, sich von Kundinnen und Kunden mit Domizil im Ausland aufgrund der in den letzten Jahren massiv gestiegenen regulatorischen Anforderungen und somit der höheren Risiken und Kosten grundsätzlich zu trennen. Dieser Trennungsprozess ist zurzeit im Gang, wobei ein Grossteil dieser Geschäftsbeziehungen bis Ende 2014 aufgelöst wurde.

Über die Veränderungen in der Geschäftsbeziehung zwischen der ZKB und den Kundinnen und Kunden mit Domizil im Ausland hat die ZKB aktiv und regelmässig öffentlich informiert. Erstmals an der Generalversammlung 2012.

Frage 2:

Wie vielen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern hat die Zuger Kantonalbank die Bankbeziehung (Kontoauflösung, Beendigung Hypothekarkredit, etc.) gekündigt? Wie wurde die Kündigung begründet? Wer trug die Kosten für die Auflösung der Bankenbeziehung?

Wie bereits erläutert, unterscheidet die ZKB grundsätzlich nicht zwischen der Nationalität ihrer Kundinnen und Kunden. Unter den rund 1 300 Kundenbeziehungen mit Kundinnen und Kunden mit Domizil im Ausland, welche die ZKB im Juli 2013 noch hatte, befanden sich rund 330 Kundenbeziehungen, bei welchen der ZKB die Schweizer Nationalität der Kundinnen und Kunden bekannt war. Bei den restlichen knapp 1 000 Kundinnen Kunden mit Domizil im Ausland handelte es sich um ausländische Staatsangehörige. Per Januar 2014 hatte die ZKB noch gut 300 Kundenbeziehungen mit Kundinnen und Kunden mit Domizil im Ausland.

Grundsätzlich wurden sämtliche Kundenbeziehungen mit Schweizerinnen und Schweizern mit Domizil im Ausland gekündigt. In Einzelfällen kann und hat die ZKB Ausnahmen auch bei Auslandskundinnen und -kunden mit Schweizer Nationalität gewährt, so insbesondere bei Studierenden, Expats und Auswandernden. Bei diesen wurde jedoch aus Gründen der Risikominimierung das Dienstleistungs- und Produkteangebot eingeschränkt, wobei dies je nach Domizilland unterschiedlich sein kann.

Die Kündigungen wurden mit den gestiegenen regulatorischen Anforderungen im grenzüberschreitenden Geschäft begründet, wobei die Kosten der Beendigung der Geschäftsbeziehung – so insbesondere Kosten im Rahmen eines Depottransfers – grundsätzlich von der Kundin bzw. vom Kunden zu tragen sind. Dies entspricht der vertraglichen Regelung mit den Kundinnen und Kunden.

Frage 3:

Welche Bankdienstleistungen der Zuger Kantonalbank können Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auch heute noch in Anspruch nehmen?

Wie bereits ausgeführt, wurden die Kundenbeziehungen mit im Ausland domizilierten Kundinnen und Kunden grundsätzlich gekündigt. Bei den im Einzelfall definierten Ausnahmen gelten

je nach Domizilland spezifische Einschränkungen bezüglich dem Dienstleistungs- und Produkteangebot.

Frage 4:

Geht die Zuger Kantonalbank Bankenbeziehungen mit Schweizer Doppelbürgen ein?

Wie bereits ausgeführt, ist für die ZKB aufgrund der rechtlich relevanten Anknüpfungspunkte nicht die Nationalität der Kundinnen und Kunden in erster Linie massgebend, sondern deren Domizil. Schweizer Doppelbürgerinnen und Doppelbürger wie Ausländerinnen und Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz steht einer Bankbeziehung mit der ZKB grundsätzlich nichts im Weg. Ist der Wohnsitz im Ausland, gilt das bereits Ausgeführte.

Frage 5:

Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass Zugerinnen und Zuger, die im Ausland leben, und Doppelbürger, ihre finanziellen Angelegenheiten im Kanton Zug abwickeln können?

Es ist nicht die Aufgabe des Regierungsrates, dies hoheitlich sicherzustellen. Unabhängig davon stellt der Regierungsrat fest, dass es genügend international tätige Geschäftsbanken im Wirtschaftsraum Zug gibt, die dies sicherstellen können und wollen.

Der Regierungsrat erachtet es weiter auch als sachwidrig, den Leistungsauftrag der ZKB so auszuweiten, dass Zugerinnen und Zuger sowie Doppelbürgerinnen und Doppelbürger, die im Ausland leben bzw. dort ihren (Wohn-)Sitz haben, einen Anspruch darauf hätten, ihre finanziellen Angelegenheiten im Kanton Zug über die ZKB abwickeln zu können. Dadurch würde der ZKB ein Kontrahierungszwang (Vertragszwang) mit einem spezifischen Kundensegment – nämlich den Zugerinnen und Zuger sowie Doppelbürgerinnen und Doppelbürger, die im Ausland leben – auferlegt. Der Regierungsrat lehnt einen solchen Eingriff in die Vertragsfreiheit ab. Zumal die dadurch entstehenden höheren Risiken und Kosten schliesslich von den anderen Kundinnen und Kunden, den Aktionärinnen und Aktionären und somit auch vom Kanton Zug getragen werden müssten. Auch aus Governance-Überlegungen ist es aus Sicht des Regierungsrats abzulehnen, dass der ZKB Vorschriften gemacht werden, mit wem diese eine Geschäftsbeziehung einzugehen oder aufrecht zu erhalten hat. Dies ist eine operative Frage, die durch die Bankleitung unter Berücksichtigung sämtlicher Aspekte – regulatorischer aber auch betriebswirtschaftlicher Natur – zu beantworten ist.

In diesem Zusammenhang ist abschliessend auf zwei ähnlich lautende parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene bezüglich Konten von Auslandschweizerinnen und -schweizern bei der Postfinance AG hinzuweisen. Der Nationalrat hat als Erst-Rat am 11. September 2014 die Motion 12.4264 «Zahlungsverkehr. Grundversorgung für Auslandschweizer sicherstellen» von Roland Rino Büchel vom 14. Dezember 2012 angenommen. Danach soll der Bundesrat beauftragt werden, sicherzustellen, dass alle Auslandschweizerinnen und -schweizer bei der Postfinance ein Konto eröffnen und zu vernünftigen Bedingungen unterhalten können. Das Geschäft wurde in der Folge zur Beratung an den Ständerat überwiesen.

Der Ständerat hat am 8. Dezember 2014 das Postulat 14.3752 «Auslandschweizer. Anlaufstelle für Steuer- und Finanzfragen sowie Zugang zum Zahlungsverkehr» von Konrad Graber vom 22. September 2014 angenommen. Gemäss diesem Vorstoss soll unter anderem eine Pflicht

der Postfinance AG zur Eröffnung und Führung eines Zahlungsverkehrskontos auch für Auslandschweizerinnen und -schweizer geschaffen werden.

Bei dieser Ausgangslage ist es nicht angezeigt, auf kantonaler Ebene eine ähnlich lautende Kontrahierungspflicht für die ZKB zu schaffen.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 27. Januar 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart