



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

20.04.2016

Zugang zum Zahlungsverkehr für Ausland- schweizerinnen und Auslandschweizer

**Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Graber
14.3752**

Zusammenfassung

Der Bundesrat hat in diesem Bericht die Rahmenbedingungen für die Eröffnung eines Kontos durch im Ausland wohnhafte Personen sowie für die Erbringung von Dienstleistungen des grenzüberschreitenden bargeldlosen Zahlungsverkehrs analysiert. Er stellt fest, dass sich die Banken an zahlreiche schweizerische und ausländische Vorschriften, wie unter anderem das Banken- und das Geldwäschereigesetz, halten müssen.

Um grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erbringen, müssen die Schweizer Finanzinstitute eine Reihe von Rechtsvorschriften beachten und ihre Verfahren und Angebote entsprechend gestalten. Insbesondere müssen sie mit der im Banken- und Geldwäschereigesetz vorgeschriebenen Sorgfalt handeln. Zur Erfüllung der Anforderungen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA), deren Aufsicht sie unterstehen, sind die Institute namentlich verpflichtet, die Risiken ihrer grenzüberschreitenden Aktivitäten zu analysieren und geeignete Massnahmen zu deren Minimierung zu treffen. Da erwartet wird, dass die Banken sich an das ausländische Recht halten, müssen sie regelmässig die Regulierungsvorschriften der jeweiligen Domizilländer ihrer Kundinnen und Kunden prüfen.

Der Bundesrat stellt fest, dass die grossen Schweizer Banken den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern trotz den damit verbundenen Schwierigkeiten und den dazu nötigen Kenntnissen generell ein Zahlungsverkehrskonto anbieten. Zwar erschwert ein Wohnsitz in den USA die Eröffnung eines Kontos bei einer Bank, hingegen bietet die PostFinance AG (PostFinance) allen im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizern unabhängig von ihrem Wohnsitz und einer allfälligen weiteren Staatsbürgerschaft die Möglichkeit, ein Zahlungsverkehrskonto zu eröffnen. Dies unter der Voraussetzung, dass gegen das Domizilland keine internationalen Sanktionen verhängt wurden. Somit besteht für die meisten Länder, in denen Schweizer Staatsangehörige wohnen, ein entsprechendes Angebot. Im Ausland ansässige Kundinnen und Kunden können die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs über verschiedene Kanäle nutzen (Brief, Fax, Telefon, Schalter in der Schweiz). Der Zugang zum elektronischen Zahlungsverkehr ist grundsätzlich möglich, vorbehalten sind die geltenden regulatorischen Bestimmungen im jeweiligen Domizilland.

Der Bericht weist darauf hin, dass das Anbieten eines Kontos für im Ausland lebende Schweizerinnen und Schweizer neben unternehmerischen Entscheidungen der Finanzinstitute hauptsächlich von der geltenden Gesetzgebung im Domizilland abhängt.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass Schweizer Banken nicht dazu verpflichtet werden können, Zahlungsverkehrsdienstleistungen für jeden im Ausland lebenden Schweizer Staatsangehörigen anzubieten, der solche wünscht. In seiner Funktion als Eigner der Schweizerischen Post AG (die Post) befürwortet er, dass die PostFinance ihre Dienstleistungen weiterhin den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern anbietet, sofern die internationalen, ausländischen und schweizerischen Bestimmungen dem nicht entgegenstehen.

Inhaltverzeichnis

1	Ausgangslage und Inhalt des Berichtes	1
1.1	Anliegen des Postulates	1
1.2	Inhalt des Berichtes und Tragweite der Analyse.....	1
1.3	Verteilung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer weltweit	2
2	Aktuelle Dienstleistungsangebote für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer	3
2.1	Schweizerische Banken.....	3
2.2	PostFinance	3
3	Die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs	4
3.1	Persönlicher Geltungsbereich	5
3.2	Umfang der Dienstleistungen.....	5
4	Rechtliche und regulatorische Vorgaben an die Erbringung von grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrsdienstleistungen	6
4.1	Einleitung	6
4.2	Bankenrecht	6
4.3	Bekämpfung von Geldwäscherei	8
4.4	Steuerrecht	10
4.5	Dienstleistungshandel.....	11
4.6	Kapitalverkehrskontrolle.....	12
5	Finanzielle Auswirkungen der rechtlichen und regulatorischen Vorgaben	12
6	Schlussfolgerungen	14

1 Ausgangslage und Inhalt des Berichtes

1.1 Anliegen des Postulates

Mit dem Postulat 14.3752, das am 22. September 2014 von Ständerat Konrad Graber eingereicht und am 8. Dezember 2014 vom Ständerat angenommen wurde, wird der Bundesrat beauftragt, die Möglichkeit zu prüfen, dass Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei der PostFinance AG (PostFinance) ein Zahlungsverkehrskonto eröffnen und alle damit verbundenen Zahlungsverkehrsdienstleistungen nutzen können. Die im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizer dürfen weder rechtlich noch faktisch – durch übermässig hohe Kosten oder andere Einschränkungen – an der Eröffnung eines Zahlungsverkehrskontos gehindert werden, sofern die Rechtsordnung der Schweiz und jene des Drittstaates eingehalten wird.

Die Schwierigkeiten, auf die die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer beim Eröffnen oder Weiterführen eines Kontos bei einem Finanzinstitut in der Schweiz stossen, lösen legitime politische Diskussionen aus. Vor der Einreichung dieses Postulates wurde bereits mit anderen parlamentarischen Vorstössen auf die besondere Situation der im Ausland wohnhaften Schweizer Staatsangehörigen aufmerksam gemacht (Anfrage Noser „Schweizer Bankkonten für Auslandschweizer in den USA“ [09.1138], Frage Stamm „Konten von Auslandschweizern bei Schweizer Banken“ [12.5150], Frage Büchel „Zahlungsverkehr-Grundversorgung der 700 000 Auslandschweizer“ [12.5516], Motion Büchel „Zahlungsverkehr. Grundversorgung für Auslandschweizer sicherstellen“ [12.4264], Postulat Freysinger „SNB-Dienste für bedrängte Amerikaschweizer und Banken“ [13.3244], Interpellation Wermuth „Hürden für Auslandschweizerinnen und -schweizer im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr und bei Geschäftsbeziehungen mit Schweizer Banken“ [13.3721]).

Der Bundesrat hat die Notwendigkeit anerkannt, diese Situation näher zu untersuchen und Möglichkeiten zu prüfen, wie diese Personen – vorzugsweise im Rahmen der bestehenden nationalen und internationalen Gesetzgebungen im Post-, Bank- und Steuerbereich – unterstützt werden können.

1.2 Inhalt des Berichtes und Tragweite der Analyse

Aus dem Text des Vorstosses geht hervor, dass die von der PostFinance erwarteten Dienstleistungen für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer den Zahlungsverkehrsdienstleistungen der Grundversorgung entsprechen, wie sie in Artikel 43 der Postverordnung (VPG)¹ vorgeschrieben sind. Die Grundversorgung umfasst neben dem Eröffnen eines Zahlungsverkehrskontos und bargeldlosen Überweisungen verschiedene Bargelddienstleistungen. Für eine im Ausland wohnhafte Person sind vor allem bargeldlose Dienstleistungen wichtig, da das Angebot an Bargelddienstleistungen bei den Banken generell beschränkt ist (vgl. Kap. 2.1) und es im Domizilland möglicherweise keine Tochtergesellschaft der entsprechenden Schweizer Bank gibt. Die Beschränkung der Analyse auf bargeldlose Transaktionen, die im Rahmen der Grundversorgung definiert sind, steht im Einklang mit den zentralen Bedürfnissen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Dies haben Vertreterinnen der Auslandschweizer-Organisation (ASO) im August 2015 bestätigt. Bedürfnisse bestehen laut der ASO im Zusammenhang mit Rentenzahlungen der AHV und der Pensionskassen wie auch in der Beziehung zu den Krankenkassen. Die Notwendigkeit eines Kontos bei einer Schweizer Bank ist vor allem deswegen gegeben, weil einige Unternehmen der erwähnten Wirtschaftszweige Zahlungen auf Konten in gewissen Ländern verweigern.

Darüber hinaus bestehen gemäss ASO Bedürfnisse im Bereich Finanzdienstleistungen, wie z. B. Hypotheken oder das Bezahlen von Waren und Dienstleistungen mittels Kreditkarte während eines Ferienaufenthaltes in der Schweiz. Im Rahmen dieses Berichtes wird jedoch auf

¹ SR 783.01

die Dienstleistungen, die über den Grundversorgungsauftrag hinausgehen, nicht eingegangen.

Im Mittelpunkt der Analyse steht demnach die Möglichkeit der im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizer, ein Zahlungsverkehrskonto bei einer in der Schweiz ansässigen Bank zu eröffnen und Zugang zu Dienstleistungen des bargeldlosen Zahlungsverkehrs zu haben.

1.3 Verteilung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer weltweit

Laut der Auslandschweizerstatistik des Jahres 2015 leben mehr als 760 000 Schweizerinnen und Schweizer im Ausland, wovon rund 560 000 eine Doppelbürgerschaft besitzen.² Knapp zwei Drittel davon sind in Europa (62 %) bzw. mehrheitlich in der Europäischen Union (EU) (60 %) wohnhaft. Hiervon wiederum leben die Meisten in den angrenzenden Nachbarstaaten der Schweiz, d. h. Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich. Auf die USA, Kanada und Ozeanien entfallen rund 20 % aller Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Folglich konzentrieren sich 80 % der im Ausland domizilierten Schweizerinnen und Schweizer auf die EU, die USA, Kanada und Ozeanien. Diese Regionen und Länder bilden damit den Schwerpunkt der nachfolgenden Analyse.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die weltweite Verteilung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

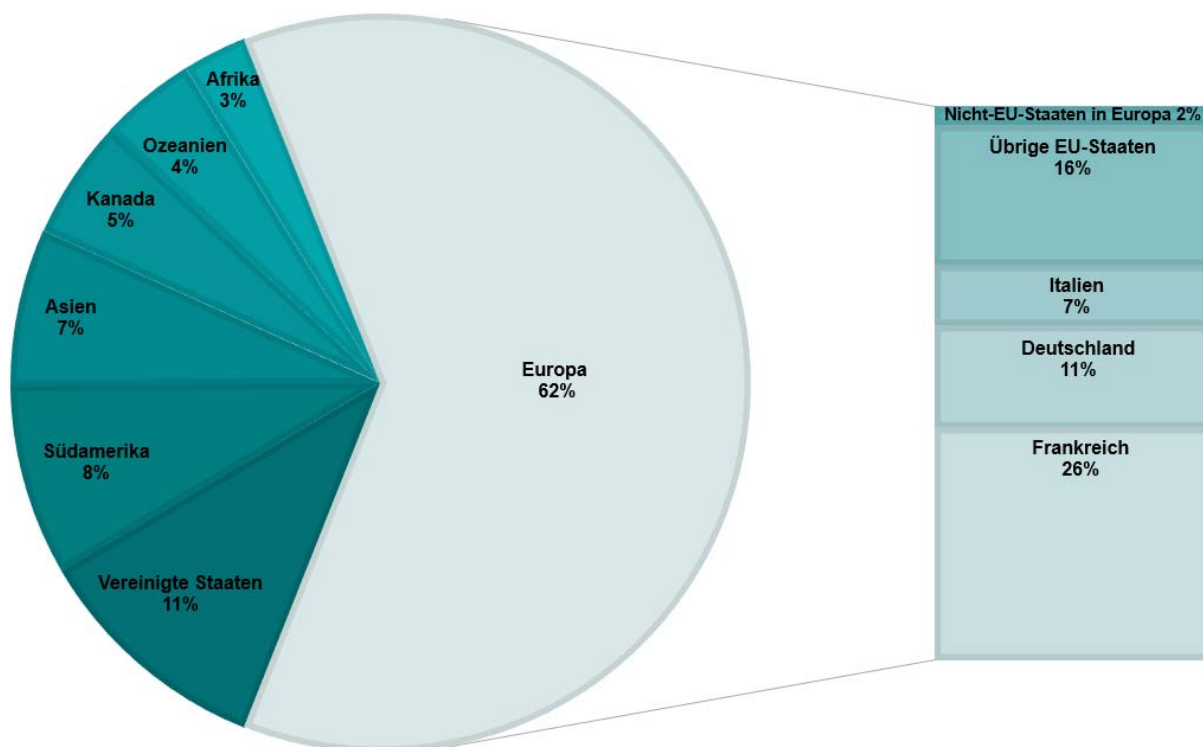


Abbildung 1: Prozentuale Verteilung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer im Jahr 2015 (Quelle: EDA³)

² www.eda.admin.ch > Leben im Ausland > Publikationen und Statistiken > Statistiken.

³ www.eda.admin.ch > Leben im Ausland > Publikationen und Statistiken > Statistiken.

2 Aktuelle Dienstleistungsangebote für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

2.1 Schweizerische Banken

Verschiedene Schweizer Banken bieten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern unter dem Vorbehalt der rechtlichen und regulatorischen Bestimmungen im jeweiligen Domizilland Zahlungsverkehrskonten an. Die angebotene Produkte- und Dienstleistungspalette wird zudem durch kommerzielle Entscheide beeinflusst. Für den vorliegenden Bericht wurden im Frühling 2015 bei der Credit Suisse AG (CS), der Raiffeisen Schweiz Genossenschaft (Raiffeisen), der UBS AG (UBS) und der Zürcher Kantonalbank (ZKB) Informationen zu ihren aktuellen Zahlungsverkehrsangeboten für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer angefragt. Die nachfolgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf den Angaben dieser Banken.

Alle angefragten Banken bieten im Ausland lebenden Schweizer Staatsangehörigen grundsätzlich ein Zahlungsverkehrskonto an, sofern einer solchen Geschäftsbeziehung keine regulatorischen Anforderungen entgegenstehen, welche die Bank mit ihrem Dienstleistungsangebot verletzen würde. Der Entscheid hängt weniger vom Status als Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ab als vielmehr von den im Domizilland geltenden regulatorischen Einschränkungen. Die Banken passen entsprechend ihr Dienstleistungsangebot länderspezifisch an. Grundsätzlich keine Geschäftsbeziehungen werden mit Kundinnen und Kunden (inkl. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer) mit Domizil in den USA aufgenommen.

Die Kontoeröffnung erfolgt immer in der Schweiz. In der Regel wird eine persönliche Vorsprache verlangt. Die Eröffnung auf dem Korrespondenzweg wird für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer nicht angeboten. Für bestehende Kundinnen und Kunden mit Schweizer Nationalität, die im Ausland leben oder einen Wegzug ins Ausland planen, wird in den meisten Ländern zumindest ein Basisangebot (Kontoführung, Zahlungsverkehr) sichergestellt. Ausnahmen hängen jeweils von den nationalen Gegebenheiten ab. Die Kundinnen und Kunden können die Zahlungsverkehrsdienstleistungen über verschiedene Kanäle unbeschränkt in Anspruch nehmen: schriftlich (Brief, Telefax), telefonisch oder persönlich (am Bankschalter in der Schweiz). Der Zugang per Internet (*E-Banking*) hängt hingegen von den länderspezifischen Auflagen ab. In gewissen Ländern können die Banken nur eingeschränkte Funktionalitäten zur Verfügung stellen, in anderen Ländern darf überhaupt kein Online-Banking angeboten werden. Einzahlungen am Schalter werden nur in der Schweiz und zu Gunsten von Kundinnen und Kunden mit Konten bei der gleichen Bank akzeptiert.

2.2 PostFinance

Weil PostFinance Erbringerin der Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ist (vgl. Kap. 3) und als Konzerngesellschaft der Schweizerischen Post AG (die Post) indirekt im Eigentum des Bundes steht, werden manchmal besondere Erwartungen an sie gestellt, die sich durch ihr Mandat nicht zwingend rechtfertigen lassen. Ausserhalb des gesetzlichen Auftrags können an die PostFinance keine anderen Anforderungen als an die anderen Schweizer Banken gestellt werden. Ausserdem muss ihre unternehmerische Freiheit gewahrt werden.

Der Bericht gibt einen Überblick über die wichtigsten Dienstleistungen, die die PostFinance den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern aufgrund unternehmerischer Entscheidungen anbietet und die über ihren gesetzlichen Auftrag hinausgehen.

So bietet die PostFinance allen Schweizer Staatsangehörigen unabhängig von ihrem Wohnsitz und einer allfälligen anderen Staatsbürgerschaft die Möglichkeit, ein Zahlungsverkehrskonto zu eröffnen. Nur für Schweizerinnen und Schweizer, die in einem Embargoland domiziliert sind, ist dies in der Regel nicht gegeben.

Unabhängig vom Domizilstaat können Schweizerinnen und Schweizer ein Konto in Schweizer Franken, in Euro oder in einer der acht von der PostFinance derzeit angebotenen Währungen eröffnen. Dazu gehören britische Pfund sowie amerikanische, kanadische und australische Dollar.

Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer können auf der ganzen Welt Zahlungen mittels Einzahlungsschein (mit oder ohne Referenz) tätigen, indem sie diesen per Brief an die PostFinance senden. Kundinnen und Kunden mit Internetanschluss können ausserdem grundsätzlich Überweisungen über die Plattform *E-Finance* vornehmen, sofern die Gesetzgebung des Domizillandes das Angebot von Online-Dienstleistungen erlaubt. Zudem bietet die PostFinance gebräuchliche Zahlungsdienstleistungen an, die über die Grundversorgung, die den in der Schweiz wohnhaften Personen angeboten werden muss, hinausgehen, wie Überweisungen im einheitlichen Euro-Zahlungsraum gemäss den SEPA-Regeln (*Single Euro Payments Area*) und elektronische Rechnungen⁴. Zu den Dienstleistungen, die nicht Teil der schweizerischen Grundversorgung sind, jedoch den Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizern genau wie den in der Schweiz lebenden Personen grundsätzlich domizilunabhängig zur Verfügung stehen, gehören insbesondere internationale Zahlungsaufträge oder eine Debitkarte. Mit der Debitkarte kann im Ausland an Geldautomaten Bargeld bezogen werden. Den in den Nachbarländern wohnhaften Schweizerinnen und Schweizern bietet die PostFinance überdies die Möglichkeit, ein Sparkonto, ein Vorsorgekonto 3a und ein Freizügigkeitskonto zu eröffnen.

3 Die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs

Der Gesetzgeber hat von seiner Kompetenz, die postalische Grundversorgung festzulegen (Art. 92 der Bundesverfassung [BV]⁵), Gebrauch gemacht, als er das Postgesetz (PG)⁶ verabschiedet hat. Bei dieser Gelegenheit hat er die Grundversorgung in zwei separate Aufträge unterteilt: das Erbringen von Postdiensten einerseits und von Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs andererseits. Die Bestimmungen des PG werden in der VPG ergänzt und präzisiert. Die Pflicht zur Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs obliegt gemäss Artikel 2 Absatz 2 VPG nicht der Post selber, sondern der PostFinance, die nach Artikel 14 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG)⁷ mehrheitlich der Post gehört.

Die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs werden in der Gesetzgebung konkretisiert, die die PostFinance im Rahmen des Grundversorgungsauftrags garantieren muss. Ausserhalb dieses gesetzlichen Grundversorgungsauftrags gibt es keine Vorschriften, die die Gewährleistung anderer Finanzdienstleistungen irgendeines Finanzinstituts vorsehen.

Neben dem PG und der VPG, in denen der Grundversorgungsauftrag in Bezug auf die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs abschliessend geregelt ist, gilt für die Tätigkeiten der Post und der PostFinance das POG, in dem insbesondere der Unternehmenszweck und die zulässigen Tätigkeiten festgelegt sind.

⁴ Nach Anmeldung gelangen alle elektronischen Rechnungen eines Senders, der über diesen Dienst verfügt, via Bank zum Schuldner/Empfänger.

⁵ SR 101

⁶ SR 783.0

⁷ SR 783.1

3.1 Persönlicher Geltungsbereich

Durch das PG soll für alle Bevölkerungsgruppen in allen Landesteilen eine ausreichende Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs gewährleistet werden (Art. 1 Abs. 3 Bst. a PG).

In Artikel 32 PG wird die Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen definiert. Der persönliche Geltungsbereich wird auf Verordnungsstufe genauer festgelegt. Die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs in der Grundversorgung sind für alle natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz sowie für alle juristischen Personen mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz bestimmt.

Der Wohnsitz einer natürlichen Person befindet sich an dem Ort, an dem sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Art. 23 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB]⁸).

Die kürzlich revidierte Postgesetzgebung verpflichtet die Post bzw. die PostFinance nicht, ausserhalb der Schweiz wohnhaften Personen ein Konto oder die zur Grundversorgung gehörenden Zahlungsverkehrsdienstleistungen anzubieten. Im Gegenteil: Trotz der Stellungnahme der ASO wurde der Kreis der Personen, für die die Grundversorgung gilt, auf solche mit Wohnsitz oder Sitz in der Schweiz eingegrenzt.

3.2 Umfang der Dienstleistungen

Der Gesetzgeber hat den Bundesrat beauftragt, die Dienstleistungen der Grundversorgung zu bestimmen und die Vorgaben zum Zugang festzulegen (Art. 32 Abs. 4 PG). Mit dem Erlass der VPG kam der Bundesrat dieser Pflicht nach. Die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, die die Post gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag anbieten muss, werden in den Artikeln 43 ff. PG festgelegt. Es handelt sich um Dienstleistungen, mit denen Transaktionen in Schweizer Franken innerhalb der Schweiz vorgenommen werden können. Dazu gehören das Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos, die Anweisung zur Gutschrift vom eigenen Konto auf das Konto eines Dritten, die Anweisung zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten, die Bareinzahlung auf das eigene Konto und den Bargeldbezug vom eigenen Konto. In der Verordnung sind Ausnahmen für die Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen vorgesehen (Art. 43 und 45 VPG). So muss die Gutschrift von Bargeld im Rahmen der Grundversorgung angeboten werden, sofern national oder international keine Identifikationspflichten der anweisenden Person bestehen (Art. 43 Abs. 1 Bst. c VPG). Grundsätzlich kann die Erbringung von Zahlungsverkehrsdienstleistungen der Grundversorgung verweigert werden, wenn dies den nationalen oder internationalen Bestimmungen im Bereich der Finanzmarkt-, Geldwäscherei- oder Embargogesetzgebung widerspricht (Art. 45 Abs. 1 Bst. a VPG). Ebenfalls abgelehnt werden kann die Erbringung, wenn der PostFinance dadurch schwerwiegende Rechts- und Reputationsschäden drohen (Art. 45 Abs. 1 Bst. b VPG).

Der Gesetzgeber hat die Umriss der Grundversorgung definiert und die Exekutivbehörde damit beauftragt, den der Post erteilten Auftrag zu konkretisieren. Gleichzeitig hat er den Tätigkeitsbereich der Post abgegrenzt und festgelegt, welche Dienstleistungen von der Post unabhängig von den zwei Grundversorgungsaufträgen erwartet werden und welche sie nicht erbringen darf (Art. 2 POG zum Unternehmenszweck). Vorgesehen ist, dass die Post Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs und Kontodienstleistungen erbringt sowie Kundengelder entgegennimmt, jedoch keine Kredite und Hypotheken an Dritte vergeben darf (Art. 3 Abs. 1 Bst. b und Abs. 3 POG).

Mit der Grundversorgung soll die gesamte Wohnbevölkerung und die Wirtschaft Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen haben, die als wesentlich erachtet werden. Deshalb ist die Grundversorgung auf die nötigsten Dienstleistungen beschränkt und umfasst nicht alle Dienstleistungen, die die Bevölkerung oder die Wirtschaftsakteure über ihre Grundbedürfnisse hinaus in Anspruch zu nehmen wünschen. Im Bereich des Zahlungsverkehrs müssen in der

⁸ SR 210

Grundversorgung die grundlegenden Dienstleistungen angeboten werden, um Zahlungen in Schweizer Franken auf Schweizer Konten vornehmen zu können. Zur Grundversorgung gehören nur die in Artikel 43 VPG aufgeführten Dienstleistungen. Sie beinhaltet beispielsweise nicht die Eröffnung eines Spar- oder Vorsorgekontos.

4 Rechtliche und regulatorische Vorgaben an die Erbringung von grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrsdienstleistungen

4.1 Einleitung

Bei der Erbringung von grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrsdienstleistungen müssen die Banken zahlreiche Rechtsvorschriften beachten und die Ausgestaltung der Geschäftsprozesse sowie das Dienstleistungsangebot entsprechend ausrichten. Die wesentlichen nationalen Vorgaben sind das Bankenrecht, das Geldwäschereigesetz und die von der Schweiz abgeschlossenen Abkommen zur Schaffung von Steuertransparenz. Diese werden auch in Zukunft unter Berücksichtigung der nationalen Finanzmarktstrategie und -politik wie auch der internationalen Standards weiterentwickelt und ausgeweitet. Nicht Teil dieses Berichts sind Massnahmen, die zur Förderung der Krisenresistenz des Finanzsystems beitragen sollen, da diese für grenzüberschreitende Zahlungsverkehrsdienstleistungen nicht relevant sind.

Nachfolgend wird auf die relevanten regulatorischen Vorgaben im Zusammenhang mit der Erbringung von grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrsdienstleistungen eingegangen.

4.2 Bankenrecht

Bankguthaben, sog. Einlagen, bilden die Basis für den Zahlungsverkehr. Die Grundvoraussetzung für eine gewerbsmässige Entgegennahme von Publikumseinlagen ist eine Bankenbewilligung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) gemäss dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG)⁹. Eine Bank untersteht den Vorschriften des BankG, die unter anderem Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung fordern (Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG). In der Verordnung über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung, BankV)¹⁰ wird in den aufsichtsrechtlichen Organisationsvorschriften festgehalten, dass Banken alle Risiken zu erfassen, begrenzen und überwachen haben (Art. 12 BankV). In ihrem Positionspapier zu den Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft¹¹ fordert die FINMA, dass die Banken mögliche Rechts- und Reputationsrisiken aus dem grenzüberschreitenden Geschäft (insbesondere im ausländischen Recht begründete Risiken) analysieren und geeignete Massnahmen zur Risikoeliminierung treffen. Ferner wird der Anspruch deklariert, dass die Finanzinstitute ausländisches Aufsichtsrecht befolgen. Rechtliche Konflikte mit ausländischen Behörden können für die betroffenen Banken zu einem erheblichen Reputationsschaden und zu gravierenden Kosten führen. Im schlimmsten Fall kann die FINMA die Banklizenz entziehen.

Um die Risiken von grenzüberschreitenden Aktivitäten zu ermitteln, einzuschränken und zu bewältigen, muss allen Rechtsgebieten Rechnung getragen werden. Es müssen also auch die Rechtsrisiken analysiert werden, die sich aus der Einhaltung von Bestimmungen ergeben, die nicht Teil des Aufsichtsrechts sind. Dazu gehören insbesondere das Steuer- und das damit verbundene Strafrecht. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu wissen, ob und wann

⁹ SR 952.0

¹⁰ SR 952.02

¹¹ Positionspapier der FINMA vom 22. Oktober 2010 zu den Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft. Kann abgerufen werden unter: www.finma.ch > Dokumentation > FINMA-Publikationen > Diskussionspapiere.

Handlungen oder Unterlassungen von Finanzinstituten nach ausländischem Recht und gemäss den für dessen Vollzug zuständigen Behörden als Beteiligung an Steuerdelikten angesehen werden und zwar unabhängig davon, ob die Aktivitäten ausschliesslich in der Schweiz stattfinden. Deshalb müssen diese Fragen und die Risiken, denen die Institute und ihre Mitarbeitenden ausgesetzt sind, analysiert werden, um geeignete Massnahmen zur Risikominimierung treffen zu können.

In einem ersten Schritt sollten sämtliche regulatorischen Rahmenbedingungen der Länder analysiert werden, in denen die Banken tätig sind resp. Kundinnen und Kunden betreuen (Initialaufwand pro Land). Der Aufwand kann im Verhältnis zur Kundenanzahl beträchtlich sein. Anschliessend sind geeignete Massnahmen zur Risikoeliminierung oder -minimierung zu treffen. Daraus kann eine Neuausrichtung der Strategie folgen. So haben beispielsweise zahlreiche Schweizer Institute auf strategischer Ebene entschieden, ihr Angebot für US-Kundinnen und US-Kunden einzuschränken.¹² Auf operativer Ebene gelten insbesondere Weisungen und Schulungen des Bankenpersonals als adäquate Mittel zur Risikobegrenzung. Für die PostFinance bedeutet dies, dass sämtliche Schaltermitarbeitende des Konzernbereiches Poststellen und Verkauf der Post über das entsprechende Wissen verfügen müssen.

Die Umsetzung des gesamten bankinternen Risikomanagementprozesses erfolgt nicht nur mittels personeller Ressourcen, sondern auch unter Einbezug technischer Mittel. Das Zusammenspiel beider Ressourcenarten kann am Beispiel der Identifikation ungewöhnlicher Transaktionen und deren vertiefter Abklärung illustriert werden (vgl. Kap. 4.3).

Damit Bankangestellte wissen, welche Aktivitäten in den Domizilländern potenzieller Kundinnen und Kunden zugelassen sind, können sie sich auf Handbücher für die einzelnen Länder, informatikgestützte Ampelsysteme und andere Leitfäden stützen, welche vorgefertigte Antworten auf die wichtigsten Fragen enthalten. Diese sind nützlich, reichen jedoch nicht aus. Gleichzeitig müssen Massnahmen getroffen werden, wie eine Beschränkung der Aktivitäten auf bestimmte Märkte, die Bildung von auf gewisse Länder spezialisierten Teams oder die Inanspruchnahme von beratenden Personen. Damit die Kundenberaterinnen und Kundenberater über länderspezifisches Wissen sowie andere technische Kenntnisse verfügen, die für die Ausführung ihrer Aufgaben nötig sind, müssen diese von qualifizierten Fachleuten geschult und beraten werden und ihnen bei Fragen zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus müssen Massnahmen ergriffen werden, um die Weiterführung der Beziehungen zur im Ausland wohnhaften Kundschaft zu gewährleisten, wobei die Risiken, die durch die Anforderungen der jeweiligen Domizilländer bedingt sind, berücksichtigt werden müssen. Deshalb müssen die Kundenberaterinnen und Kundenberater, die auf dem Markt eines bestimmten Domizillandes aktiv sind, die dort geltenden rechtlichen Bedingungen genügend gut kennen. Die Kundinnen und Kunden sollten durch Länderdesks betreut werden, soweit dies möglich und aus operativer Sicht sinnvoll ist. Ansonsten sollte die Kundenbetreuung durch Teams mit besonderen Kenntnissen oder mit der Unterstützung von Fachleuten erfolgen. Generell ist es schwer vorstellbar, dass in der Kundenberatung tätige Personen auf mehr als ein paar Länder spezialisiert und dort aktiv sein können, ohne dass die Rechtsrisiken zunehmen werden.

Derzeit werden neue Gesetze für Finanzdienstleistungen und Finanzinstitute, die gewerbsmässige Vermögensverwaltung für Dritte betreiben, ausgearbeitet.¹³ Die Harmonisierung des Schweizer Rechts mit den internationalen Normen soll es einerseits ermöglichen, der Kundschaft qualitativ gute Dienstleistungen anbieten und ihre Interessen besser schützen zu können, und andererseits den guten Ruf des Finanzplatzes Schweiz im Ausland sicherzustellen. Das neue Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) dient der Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen und der Verbesserung des Kundenschutzes, indem aufsichtsrechtliche Verhaltensregeln eingeführt werden, die insbesondere die Kundeninformation betreffen. Die-

¹² Positionspapier der FINMA vom 22. Oktober 2010, bereits zitiert, Ziffer 4.3 Massnahmen zur Risikominimierung und -eliminierung.

¹³ Medienmitteilung des Bundesrates vom 4. November 2015.

ses neue Gesetz dürfte keinen Einfluss auf die hier untersuchten Dienstleistungen für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer haben. Das neue Finanzinstitutsgesetz (FINIG) vereint die Vorschriften zur Aufsicht über Finanzdienstleister, welche Vermögensverwaltung betreiben. Das BankG dürfte durch die Verabschiedung dieser neuen Gesetze nicht betroffen sein. Folglich ist davon auszugehen, dass die oben beschriebenen Vorschriften auch nach der Verabschiedung der neuen Gesetze gültig bleiben.

Schliesslich wurde kürzlich das neue Finanzmarktinfrastukturgesetz (FinfraG)¹⁴ verabschiedet. Dadurch werden eine Bewilligungspflicht und spezifische Pflichten für jede Art der Finanzmarktinfrastrukturen, darunter auch Zahlungssysteme, eingeführt. In jedem Fall von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind Zahlungssysteme, die durch eine Bank betrieben werden, sodass hier die Auswirkungen der neuen Vorschriften nicht im Detail untersucht werden müssen.

4.3 Bekämpfung von Geldwäscherei

Die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung erfordert die Definition spezifischer Geschäftsprozesse im Rahmen der Kontoeröffnung und -führung. Damit wird die Einhaltung der gesetzlich verankerten Sorgfaltspflichten bezweckt. Die Sorgfaltspflichten basieren auf internationalen Standards, die in der *Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux* (GAFI) erarbeitet werden. Die GAFI empfiehlt unter anderem, dass bei einer Kontoeröffnung die Vertragspartei identifiziert und die an den Vermögenswerten auf dem Konto wirtschaftlich berechnete Person festgestellt wird. Auf einem bestehenden Konto hat des Weiteren eine laufende Kontrolle der Transaktionen zu erfolgen und im Falle von erhöhten Risiken sind besondere Abklärungen zu tätigen.

Die GAFI-Standards werden laufend an die aktuelle Entwicklung der internationalen Wirtschafts- und Finanzkriminalität angepasst. Es ist die konstante Politik des Bundesrates, namentlich im Bereich der Geldwäschereibekämpfung geltende internationale Standards in nationalem Recht umzusetzen. Folglich unterbreitet er dem Parlament Anträge, wie diese Grundsätze in die nationale Gesetzgebung integriert werden können.¹⁵

Das Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG)¹⁶ verpflichtet die Schweizer Banken unter anderem, bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen die Identität der Vertragspartei zu prüfen (Art. 3 GwG).

Die Sorgfaltspflichten für die Banken werden im GwG, in der Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung-FINMA, GwV-FINMA)¹⁷ sowie der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 16)¹⁸ definiert. Auf Letztere wird unter anderem in Bezug auf die Überprüfung der Identität der Vertragspartei und die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person in Artikel 35 GwV-FINMA verwiesen.

Aufgrund der Sorgfaltspflicht müssen die Banken die Identität der Kundinnen und Kunden anhand eines offiziellen Ausweises überprüfen. Diese Personen mussten daher bis vor kurzem mit einem Ausweis in einer in der Schweiz ansässigen Tochtergesellschaft erscheinen, es sei

¹⁴ SR 958.1

¹⁵ Letztmals in der Botschaft des Bundesrates vom 13. Dezember 2013 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der *Groupe d'action financière* (GAFI), BBI 2014 605. Das Parlament hat das Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten GAFI-Empfehlungen am 23. Dezember 2014 verabschiedet (BBI 2014 9689). Es trat am 1. Januar 2016 vollständig in Kraft.

¹⁶ SR 955.0

¹⁷ SR 955.033.0

¹⁸ Vereinbarung vom 1. Juni 2015 über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) zwischen der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) einerseits und den unterzeichnenden Banken andererseits. Kann abgerufen werden unter: www.swissbanking.org > Standpunkte > Richtlinien.

denn, die Bank akzeptierte eine Identifizierung auf dem Korrespondenzweg, wie dies in der VSB 16 vorgesehen ist (Art. 10 f.). Wird die Geschäftsbeziehung auf dem Korrespondenzweg oder über das Internet aufgenommen, so identifiziert die Bank den Vertragspartner, indem sie sich eine echtheitsbestätigte Kopie eines Identifikationsdokuments zustellen lässt und die Wohnsitzadresse des Vertragspartners durch Postzustellung oder auf andere, gleichwertige Weise überprüft. Die Echtheit der Kopie des Identifikationsdokuments kann beispielsweise durch eine Zweigniederlassung, eine Vertretung, eine Tochtergesellschaft oder eine Korrespondenzbank bestätigt werden. Seit dem Frühjahr 2016 können die Banken ausserdem auch eine Video- und Online-Identifizierung durchführen.¹⁹ Wie oben erwähnt, haben sich in der Praxis bis jetzt alle grossen Schweizer Banken, die Tochtergesellschaften im Ausland haben, an das normale Identifikationsverfahren gehalten, zumindest bei den Kundinnen und Kunden mit Zahlungsverkehrskonten.²⁰

Die wichtigsten Kontaktdaten wie Name, Vorname, Geburtsdatum, Nationalität und Wohnsitzadresse sowie die Mittel, anhand derer die Identität geprüft worden sind, müssen aufgenommen und aufbewahrt werden (Art. 7 Abs. 1 VSB 16).

Die Banken sind zudem verpflichtet, den Zweck der von den potenziellen Kundinnen und Kunden gewünschten Geschäftsbeziehung zu identifizieren, um ihren Sorgfaltspflichten nachzukommen (Art. 6 Abs. 1 GwG). Der Umfang der allgemeinen Pflicht, Informationen zum vorgesehenen Zweck der Geschäftsbeziehung einzuholen, hängt vom Risiko ab, das die potenziellen Kundinnen und Kunden darstellen. Jede Bank legt selber die Beurteilungskriterien fest, ob eine Geschäftsbeziehung ein erhöhtes Risiko mit sich bringt. Dabei wird namentlich die Geschäftsaktivität der Bank berücksichtigt. Bei der Festsetzung der Kriterien stützt sich die Bank auf die von der FINMA festgelegten Beispielkriterien (Art. 13 GwV-FINMA). Dazu gehören: „a. Sitz oder Wohnsitz der Vertragspartei, der Kontrollinhaberin, des Kontrollinhabers oder der an Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person [...]; b. Art und Ort der Geschäftstätigkeit der Vertragspartei oder der an Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person; c. Fehlen eines persönlichen Kontakts zur Vertragspartei sowie zur wirtschaftlich berechtigten Person; [...] e. Höhe der eingebrachten Vermögenswerte; f. Höhe der Zu- und Abflüsse von Vermögenswerten; g. Herkunfts- oder Zielland häufiger Zahlungen [...]“ (Art. 13 Abs. 2 GwV-FINMA). Als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko gelten in jedem Fall solche mit ausländischen Banken, für die die Schweizer Bank als Korrespondenzbank²¹ agiert (Art. 13 Abs. 3 Bst. c GwV-FINMA).

Das Risiko wird nicht beseitigt, wenn die Aufnahme einer Geschäftsbeziehung bei einem in der Schweiz ansässigen Institut auf eigene Initiative der Kundinnen und Kunden erfolgt. Die Beziehung stellt auch ein Risiko dar, wenn die betreffenden Aktivitäten ausschliesslich in der Schweiz stattfinden. Aus diesem Grund muss das Institut festlegen, wie es bei neuen und bereits bestehenden Kundinnen und Kunden vorgeht, die in Ländern wohnen, deren Märkte nicht zu den Zielmärkten der Bank gehören und deshalb nicht von einer spezifischen, detaillierten Analyse abgedeckt sind. Ebenfalls müssen die Anforderungen für die Aufnahme solcher Geschäftsbeziehungen definiert werden. Die Banken müssen Grundsatzregeln für potenzielle

¹⁹ Rundschreiben 2016/7 der FINMA vom 18. März 2016 zur Video- und Online-Identifizierung. Kann abgerufen werden unter: www.finma.ch > Dokumentation > Rundschreiben.

²⁰ Die Vorgaben bezüglich Kundenidentifikation gelten für alle Arten von Banken. So auch für diejenigen, die ausschliesslich virtuelle Konten anbieten.

²¹ „L'expression *correspondance bancaire* désigne la prestation de services bancaires par une banque (la «banque correspondante») à une autre banque (la «banque cliente»). Les grandes banques internationales assurent en général la fonction de correspondant bancaire pour des milliers d'autres banques dans le monde. Les banques clientes ont accès à une vaste gamme de services, notamment la gestion de trésorerie (par exemple, des comptes rémunérés dans plusieurs devises), les virements électroniques internationaux, la compensation de chèques, les comptes de passage et les services de change.“ (vgl. Glossar der GAFI-Empfehlungen vom Februar 2012, ad "Correspondance bancaire", S. 122, nur auf Französisch und Englisch verfügbar. Kann abgerufen werden unter: www.fatf-gafi.org > Publications > FATF Recommendations).

Kundinnen und Kunden aufstellen, in deren Domizilland sie nicht selber tätig sind. Diese Regeln ergänzen jene zur Akquirierung und aktiven Überwachung der Märkte und der Kundschaft im Ausland, die grundsätzlich ein unverhältnismässig hohes Risiko darstellen.

Nach Abschluss eines Vertrags zur Eröffnung und Führung eines Kontos mit einer Kundin oder einem Kunden muss die Bank in Bezug auf Geldwäscherei weiterhin wachsam bleiben. Die bei der Aufnahme der Geschäftsbeziehung eingeholten Informationen sind ab diesem Zeitpunkt auch für die laufende Ausübung der Sorgfaltspflicht nützlich und müssen regelmässig nachgeführt werden. Die Bank muss insbesondere Daten zu jedem Zahlungsauftrag erfassen. Bei grenzüberschreitenden Überweisungen müssen mehr Daten gesammelt werden (Art. 10 GwV-FINMA).

Hat eine Bank den Verdacht, dass eine Transaktion der Geldwäsche dienen könnte, muss sie Nachforschungen anstellen, bis sie feststellt, dass der Verdacht begründet war – in diesem Fall muss sie die zuständige Behörde informieren – oder nicht. Dazu muss sie die Hintergründe und den Zweck der von der Kundin oder dem Kunden vorgenommenen Transaktion abklären (Art. 6 Abs. 2 GwG). Die Abklärung muss erfolgen, wenn die Transaktion ungewöhnlich erscheint – es sei denn, ihre Rechtmässigkeit ist erkennbar – oder wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren, der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen oder der Terrorismusfinanzierung dienen. Dasselbe gilt für Geschäftsbeziehungen. Darüber hinaus müssen zusätzliche Abklärungen getroffen werden bei Geschäftsbeziehungen, die an sich bereits ein erhöhtes Risiko darstellen. Zu den Abklärungen gemäss den Artikeln 3 und 6 GwG sowie 10 ff. GwV-FINMA müssen Belege erstellt und aufbewahrt werden (Art. 7 GwG). Banken betreiben für die Transaktionsüberwachung ein informatikgestütztes System, das hilft, Transaktionen mit erhöhten Risiken nach Artikel 13 GwV-FINMA zu ermitteln. Die durch das informatikgestützte Überwachungssystem ermittelten Transaktionen sind innert angemessener Frist durch geschulte Mitarbeitende auszuwerten, und bei Bedarf sind weitere Abklärungen vorzunehmen.

Die Bank verlangt eine schriftliche Erklärung mittels eines Formulars, auf dem die wirtschaftlich berechnete Person angegeben ist (Art. 27 VSB 16), ausser sie hat keine Zweifel daran, dass der Vertragspartner mit der wirtschaftlich berechtigten Person identisch ist (Art. 29 VSB 16). In diesem Fall hält sie den Umstand in geeigneter Weise fest. Kommen im Laufe der Geschäftsbeziehung Zweifel auf, hat die Bank die Identifizierung des Vertragspartners oder die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten zu wiederholen (Art. 46 VSB 16).

Gemäss Strafrecht wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft, wer berufsmässig fremde Vermögenswerte annimmt, aufbewahrt, anlegen oder übertragen hilft und es unterlässt, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die Identität des wirtschaftlich Berechtigten festzustellen (Art. 305^{ter} des Schweizerischen Strafgesetzbuchs [StGB]²²).

4.4 Steuerrecht

Bewegliche Vermögenswerte – darunter fallen auch die Einlagen auf Zahlungsverkehrskonten – müssen in der Regel am Wohnsitz versteuert werden. Im Zug der Finanzkrise und der damit einhergehenden Staatshaushaltsdefizite sind im Ausland angelegte Gelder in den Fokus der Steuerbehörden geraten. Demzufolge wurden auf internationaler Ebene Abkommen abgeschlossen, um die Steuertransparenz zu erhöhen. Die Schweiz unterstützt die Schaffung der Transparenz im Steuerbereich. So schafft sie die nötigen gesetzlichen Grundlagen, um die internationalen Standards übernehmen zu können. Davon sind auch von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern in der Schweiz gehaltene Vermögenswerte betroffen.

Es gibt internationale Standards für den steuerlichen Informationsaustausch auf Ersuchen (Amtshilfe) und für den automatischen Informationsaustausch, welche Banken mit Kundinnen

²² SR 311.0

und Kunden mit Domizil Ausland zu beachten haben. Die Schweiz hat den Informationsaustausch auf Ersuchen mit bestimmten Partnerstaaten insbesondere in Doppelbesteuerungs- und Steuerinformationsabkommen vereinbart. Dadurch kann eine ausländische Steuerbehörde über die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) steuerlich relevante Informationen anfordern. Die Zahl eingegangener Amtshilfesuche ist von 1 500 im Jahr 2012 auf über 2 600 im Jahr 2015 angestiegen.²³ Im internationalen Vergleich gehört die Schweiz zu den am häufigsten ersuchten Staaten.²⁴ Sowohl für die Verwaltung als auch die Finanzinstitute bedeutet dies ein erheblicher Aufwand.

Die Schweiz bekennt sich überdies zum globalen automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten. Vorbehältlich der Zustimmung des Parlaments und des Nichtergreifens des Referendums gegen die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen für den internationalen automatischen Informationsaustausch kann der erste Datenaustausch von Kontodaten von Steuerpflichtigen im Ausland (mit der EU, Australien, Guernsey, der Insel Man, Island, Japan, Jersey, Kanada, Norwegen und Südkorea) 2018 beginnen.

Die Schweiz hat mit den USA ein Abkommen über die Zusammenarbeit für eine erleichterte Umsetzung des *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) (FATCA-Abkommen)²⁵ abgeschlossen. Mit dem US-Steuergesetz FATCA wollen die USA erreichen, dass sämtliche im Ausland gehaltene Konten von US-Personen besteuert werden können. FATCA ist eine unilaterale US-Regelung, die weltweit für alle Länder gilt und seit dem 1. Juli 2014 schrittweise anwendbar wurde.

Da die USA das Prinzip der weltweiten Besteuerung anwenden, sind neben in den USA lebenden Personen unabhängig von ihrem weltweiten Aufenthaltsort auch US-Staatsbürgerinnen und US-Staatsbürger oder Schweizerinnen und Schweizer im Besitz einer permanenten Aufenthaltsbewilligung (sog. Green Card) in den USA steuerpflichtig.

Gemäss dem FATCA-Abkommen müssen rapportierende schweizerische Finanzinstitute US-Konten und Konten, die von nichtteilnehmenden Finanzinstituten gehalten werden, identifizieren und gewisse Kontodaten den US-Behörden melden. Damit die Bank in der Lage ist, der US-Steuerbehörde die erforderlichen Kontodaten zu liefern (z. B. Kontostand und massgebende auf dieses Konto gutgeschriebene Erträge bzw. erzielte Erlöse), muss sie sich selbst bei der US-Steuerbehörde registrieren und eine entsprechende Zustimmung der Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber einholen. Die Bank muss die Kontodaten von US-Konten ohne Zustimmungserklärung in aggregierter Form (ohne Namensnennung) der US-Steuerbehörde melden. Dieses Meldesystem wird ergänzt durch einen Informationsaustausch auf Ersuchen (Gruppenanfragen) sobald das Änderungsprotokoll vom 23. September 2009 zum Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA²⁶ in Kraft tritt.

Die Umsetzung des automatischen Informationsaustausches (inkl. FATCA) durch schweizerische Finanzinstitute ist mit Aufwand verbunden.

4.5 Dienstleistungshandel

Der Dienstleistungshandel wird auf multilateraler Ebene durch das Allgemeine Abkommen über den Dienstleistungshandel (*General Agreement on Trade in Services, GATS*) im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) geregelt. Darin werden die grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen zwischen den GATS-Mitgliedern, zu denen auch die Schweiz zählt, festgehalten. Ergänzend dazu verfügt die Schweiz über zahlreiche bilaterale Freihandelsabkommen

²³ www.estv.admin.ch > Die ESTV > Wichtige Kennzahlen > Internationale Amtshilfe > 2015.

²⁴ Medienmitteilung des Bundesrates vom 13. Mai 2015.

²⁵ SR 0.672.933.63

²⁶ SR 0.672.933.61

(u. a. mit der EU) und ist zusätzlich Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (*European Free Trade Association*, EFTA).

Beschränkt wird der internationale Dienstleistungshandel auch durch das Embargogesetz (EmbG)²⁷. Gestützt auf dieses Gesetz kann der Bund Zwangsmassnahmen gegen Länder erlassen, um auf internationaler Ebene beschlossene Sanktionen durchzusetzen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) publiziert die Liste der sog. Embargoländer und die jeweils geltenden Massnahmen auf seiner Internetseite.²⁸

Eine mögliche Finanzsanktion ist die Sperrung von Kontoeinlagen. In der Folge können die betroffenen Kontoinhaberinnen und Kontoinhaber nicht mehr auf ihre Gelder zugreifen. Solche Massnahmen werden jedoch in der Regel gegen bestimmte Personen, Unternehmen und Organisationen ausgesprochen und richten sich nicht integral gegen das entsprechende Land. Entsprechend verunmöglicht eine erlassene Zwangsmassnahme den Zahlungsverkehr mit einem Embargoland nicht vollständig.

4.6 Kapitalverkehrskontrolle

Mit Hilfe der Kapitalverkehrskontrolle kann ein Land sein Finanzsystem stabilisieren und die Binnenwirtschaft schützen, indem es den Zu- und Abfluss von Kapital kontrolliert. Jedes Land kann im Prinzip autonom festlegen, ob und unter welchen Bedingungen seine Einwohnerinnen und Einwohner im Ausland Konten eröffnen und grenzüberschreitende Transaktionen ausführen dürfen. Von OECD-Mitgliedstaaten wie auch Mitgliedstaaten des Internationalen Währungsfonds (IWF) getroffene Massnahmen dürfen jedoch die entsprechenden Übereinkommen²⁹ nicht verletzen, ausser der IWF bewilligt seinen Mitgliedstaaten eine Ausnahme.

Der Kapitalabfluss kann in genereller Art und Weise beschränkt (z. B. mittels einer Obergrenze) oder bestimmte Zahlungsarten können der Bewilligungspflicht unterworfen werden (z. B. Transaktionen per inländische Kredit- oder Debitkarte auf ein Auslandskonto). Auch der Kapitalzufluss in ein bestimmtes Land kann durch die Einschränkung des Geldbezugs von einem Konto im Ausland kontrolliert werden. Insgesamt haben 94 Mitgliedstaaten des IWF Einschränkungen für den personengebundenen Kapitalverkehr erlassen.³⁰

Um die einwandfreie Geschäftsführung nach BankG zu gewährleisten, müssen die nationalen Vorgaben der Kapitalverkehrskontrolle permanent überwacht und analysiert werden. Falls nötig, müssen entsprechende Massnahmen ergriffen werden, um deren Verletzung zu verhindern. Dies kann das Angebot von Zahlungsverkehrsdienstleistungen einschränken.

5 Finanzielle Auswirkungen der rechtlichen und regulatorischen Vorgaben

Gestützt unter anderem auf die regulatorischen Vorgaben sowie die gestiegenen Rechtsrisiken im grenzüberschreitenden Geschäft nimmt der Aufwand der Banken auch im Bereich der Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu. Nebst einer laufenden Verschärfung der Geldwäschereigesetzgebung, die für sämtliche Bankkundinnen und Bankkunden domizilunabhängig zur Anwendung gelangt, sehen sich Banken auch hohen Anforderungen gegenüber, die aus

²⁷ SR 946.231

²⁸ www.seco.admin.ch > Die wichtigsten Themen, Aussenwirtschaft > Sanktionen / Embargos.

²⁹ OECD: *Code de l'OCDE de la libération des mouvements de capitaux*, 2013. Kann abgerufen werden unter: www.oecd.org > Thèmes > Investissement > Politiques de l'investissement; IWF: *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, 2011. Kann abgerufen werden unter: www.imf.org > Site Map > Statutes and Decisions, Articles of Agreement.

³⁰ *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions* vom 8. Oktober 2014, S. 80. Kann abgerufen werden unter: www.imf.org > Publications.

der in Doppelbesteuerungsabkommen verankerten Amtshilfe oder dem automatischen Informationsaustausch erwachsen. All diese regulatorischen Vorgaben erhöhen den Betreuungsaufwand von Kundinnen und Kunden mit Domizil Ausland. Länderspezifische Verpflichtungen wie z. B. nationale Bankengesetze in Kombination mit der geografischen Verteilung des Domizils der Bankkundinnen und Bankkunden sind folglich massgebend für den Gesamtaufwand der Betreuung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern.

Die Umsetzung der Massnahmen, die zwecks Einhaltung der regulatorischen Bestimmungen ergriffen werden, löst Kosten aus³¹. Zentrale Kostentreiber sind die steigende Regulierungsdichte (z. B. Ausdehnung und Verschärfung von Geldwäschereibestimmungen) und die Geschäftsstrategien der Banken, die ihre Rechtsrisiken massgeblich mitprägen. Die konsequente Umsetzung internationaler Standards jedoch senkt langfristig die Rechtsrisiken.

Eine detaillierte Bestimmung der Kostenauswirkungen der bestehenden und neuen Regulierungsanforderungen im In- und Ausland auf sämtliche Banken ist nicht möglich. Für jedes einzelne Regulierungsvorhaben in der Schweiz muss die Bundesverwaltung jedoch jeweils die Regulierungs- und damit auch die Kostenfolgen analysieren und soweit möglich quantitativ abschätzen. In der Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI wurde bspw. auch für diese Regulierung eine Folgeschätzung vorgenommen, in welcher der Mehraufwand qualitativ beschrieben wird.³² Der Bundesrat nimmt diesen Mehraufwand in Kauf, da er der Ansicht ist, dass der Nutzen der Regulierung langfristig überwiegen wird. Im Rahmen des automatischen Informationsaustausches, von dessen Einführung jene Banken direkt betroffen sind, die Gelder von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern verwalten, strebt der Bundesrat eine effiziente und kostengünstige Umsetzung an.³³ Die Schweizerische Bankiervereinigung schätzt, dass bei den Banken Umsetzungskosten für die Anpassungen der Informatiksysteme und von Prozessen in der Höhe von 300 bis 600 Millionen CHF anfallen.³⁴

Die Kosten können in Form von Bankgebühren den Kundinnen und Kunden weitergegeben werden. Jede Bank bestimmt eigenständig, welchen Kostenanteil sie selbst trägt bzw. ihrer Kundschaft auferlegt. Für die Kontoführung der Kundinnen und Kunden mit Domizil Ausland verlangen die Banken landesunabhängige Durchschnittsgebühren (vgl. Tabelle 1). Unter bestimmten Bedingungen erlassen die Banken diese teilweise oder ganz.³⁵

Für jede in Anspruch genommene Zahlungsverkehrstransaktion kann eine Bank Gebühren verrechnen. Zahlungseingänge auf Konten sind, abgesehen von allfälligen Fremdspesen, die vor allem in Zusammenhang mit Schaltereinzahlungen an einer Poststelle anfallen, gebührenfrei. Für Überweisungen und Zahlungsausgänge werden in Abhängigkeit des Auftragskanals und der Währung Gebühren erhoben. Im Eurozahlungsraum ist die Online-Bezahlung über SEPA am kostengünstigsten.

Nachfolgende Tabellen fassen die im März 2016 gültigen Gebührenmodelle für Zahlungsverkehrskonten (Einzeldienstleistungen) zusammen.

³¹ Auch der Preisüberwacher hat die Bankkontogebühren für Auslandschweizer überprüft. Er hat im Jahr 2012 anerkannt, dass die Konten von Kunden mit ausländischem Wohnsitz zusätzliche Kosten verursachen können, die schwierig zu quantifizieren sind.

³² BBI 2014 605, S. 699.

³³ Medienmitteilung des Bundesrates vom 14. Januar 2015 und dazugehöriger erläuternder Bericht zur multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und zu einem Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen.

³⁴ www.swissbanking.org > Themen > AIA > FAQ - Häufige Fragen und Antworten.

³⁵ Die Ausführungen basieren auf den von den Bankinstituten veröffentlichten Preisangaben.

Bank	Kontoführungsgebühren Domizil Schweiz, jährlich	Kontoführungsgebühren Domizil Ausland, jährlich
PostFinance	60 CHF	240 CHF
	0 CHF ab einem Vermögen von 7 500 CHF	180 CHF
Raiffeisen ³⁶	8 CHF ohne Mitgliedschaft	240 - 480 CHF ³⁷
	0 CHF mit Mitgliedschaft	
ZKB	12 CHF	372 CHF
UBS	84 CHF	444 CHF
	60 CHF ab einem Vermögen von 10 000 CHF	420 CHF
CS	60 CHF	540 CHF

**Tabelle 1: Kontoführungsgebühren von PostFinance, Raiffeisen, ZKB, UBS und CS
(Stand: März 2016)**

Überweisung					Bargeldbezug
E-Banking		Papiergebundener Auftrag		per Telefon per Fax	
CHF/ EURO (SEPA)	Übrige Währungen (gem. Ange- bot)	CHF/ EURO (SEPA)	Übrige Währungen (gem. Ange- bot)	alle Währungen	
0 - 1 CHF pro Auftrag	2 - 5 CHF pro Auftrag	5 - 10 CHF pro Auftrag	5 - 10 CHF pro Auftrag	20 - 60 CHF pro Auftrag ³⁸	

**Tabelle 2: Übersicht über die Gebühren für im Ausland getätigte Transaktionen
(Stand: März 2016)**

6 Schlussfolgerungen

Das Angebot von grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen zugunsten von Auslandsschweizerinnen und Auslandschweizern ist für die Banken mit rechtlichen Pflichten und Risiken verbunden (vgl. dazu Kap. 4). Die Rechts- und Reputationsrisiken haben im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft in den letzten Jahren zugenommen, nicht zuletzt auch aufgrund einer konsequenteren Durchsetzung der bestehenden Vorgaben. Die Anzahl der Vorschriften ist hoch, sie dürfte auch in Zukunft nicht zurückgehen (vgl. dazu Kap. 5). Für

³⁶ Es handelt sich dabei um Empfehlungen zuhanden der Raiffeisenbanken.

³⁷ Abhängig vom mit dem Steuerdomizil verbundenen Aufwand.

³⁸ Für PostFinance und Raiffeisen liegen die Angaben nicht vor.

die Banken besteht die Herausforderung darin, ein konformes Dienstleistungsangebot für alle Märkte, in denen sie tätig sind, bereitzustellen. Dies ist mit grossem Aufwand verbunden, der über ein entsprechendes Gebührensystem auf die Kundschaft überwältigt wird.

Wie die vorstehende Analyse verdeutlicht, existieren diverse Angebote von Zahlungsverkehrsdienstleistungen für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Das Angebot deckt insbesondere diejenigen Länder ab, in denen sich die Personen mit Schweizer Staatsangehörigkeit aufhalten (vgl. dazu Kap. 1.3). Die Fälle, in denen kein Angebot zur Verfügung steht, erklären sich durch ausländische Regulierungen, die ein solches verbieten. Die Untersuchung zeigt aber auch, dass ein Bedarf an Schaffung von Transparenz über das existierende Angebot besteht.

Der Bundesrat anerkennt, dass es für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer schwierig sein kann, den Überblick über das existierende Zahlungsverkehrsangebot zu behalten. Er begrüsst deshalb, dass Vertreter der ASO und der PostFinance seit der Annahme des Postulats den gemeinsamen Dialog aufgenommen haben. In einem regelmässigen Austausch können einerseits die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ihre Erwartungen formulieren. Auf der anderen Seite hat die PostFinance die Möglichkeit, ihre Politik gegenüber den im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizern sowie das entsprechende Angebot darzustellen und zu erläutern. Der Bundesrat nimmt zudem davon Kenntnis, dass die PostFinance in einer Publikation der ASO über ihr Angebot für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer informiert hat und ein Auftritt vor dem Auslandschweizererrat im Jahr 2016 geplant ist.

Der Bundesrat begrüsst das freiwillige Angebot der PostFinance für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer und erwartet, dass dieses weiterhin aufrechterhalten wird, soweit die ausländischen und internationalen Vorschriften dies zulassen. Er wird dies auch in den strategischen Zielen der Post für die Periode 2017–2020 zum Ausdruck bringen.

Dahingegen ist es nicht angemessen, der PostFinance einen gesetzlichen Auftrag zugunsten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu erteilen oder den bestehenden Grundversorgungsauftrag zu erweitern. Auch der Ständerat hat sich bei den Beratungen zu diesem Thema nicht in diesem Sinne geäussert. Die PostFinance zu verpflichten, grundsätzlich allen im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizern Dienstleistungen anzubieten, würde ihre Rechts- und Reputationsrisiken erheblich erhöhen. Könnte die PostFinance eine Bankbeziehung mit Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern nur in gesetzlich vorgesehenen Fällen verweigern, würde die Führung der PostFinance nur über wenig Handlungsspielraum verfügen, um die damit verbundenen Risiken zu bewältigen und rasch auf unvorhergesehene mittel- oder langfristige regulatorische oder politische Entwicklungen zu reagieren. Neben den zahlreichen rechtlichen und wirtschaftlichen Abklärungen, durch die insbesondere ermittelt werden müsste, ob und wie die Einführung einer neuen Pflicht für die PostFinance umsetzbar wäre, erscheint eine solche Massnahme angesichts der Kosten einerseits und des tatsächlichen Gewinns für die im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizer andererseits nicht sehr wirkungsvoll. Eine im Schweizer Recht verankerte Verpflichtung der PostFinance, Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern Zahlungsverkehrsdienstleistungen anzubieten, führt nicht in jedem Fall zu einem Angebot, weil ausländische Gesetzgebungen dies verbieten können. Schliesslich könnte auch die Finanzierung der Grundversorgung als Ganzes, d. h. die Erbringung von Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, durch neue Pflichten für den Konzern gefährdet werden; dies umso mehr, als die neue Pflichten mit einem erhöhten Bedarf an Ressourcen und Wissen verbunden wären.

Mit dem neuen POG wurde kürzlich die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit das Unternehmen sich den vielseitigen Herausforderungen der Zukunft erfolgreich stellen kann: Die Ausgliederung in eine eigenständige Aktiengesellschaft, an welcher die Post über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit verfügen muss (derzeit 100%), ermöglicht der PostFinance die erforderliche unternehmerische Freiheit. Dem Grundsatz der Corporate Governance entsprechend führt der Bund als Eigner die Post und die Postkonzerngesellschaften inkl. PostFinance mittels strategischer Ziele. Auf das operative Tagesgeschäft und die unternehmerischen Ent-

scheidungen nimmt er hingegen keinen Einfluss. Der Verwaltungsrat der Post ist verantwortlich für eine einheitliche Führung der Post und der Postkonzerngesellschaften und sorgt für die konzernweite Umsetzung und Erreichung der strategischen Ziele.