

**Auszug aus dem Protokoll  
der Geschäftsleitung des Kantonsrates  
des Kantons Zürich**

KR-Nr. 116/2013

Sitzung vom 16. Mai 2013

**Dringliche Anfrage (Abbruch der ZKB-Geschäftsbeziehungen zu Kuba)**

Die Kantonsrätinnen Susanna Rusca-Speck und Alma Redzic, Zürich, sowie Kantonsrat Peter Ritschard, Zürich, haben am 8. April 2013 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Die ZKB hat bekanntgegeben, dass sie die Bankbeziehungen mit Kuba abbricht, wodurch Zahlungsanweisungen von Kunden, die mit Kuba zusammenhängen, via ZKB grundsätzlich nicht mehr möglich sind. Es ist zu vermuten, der Grund für den Abbruch der Geschäftsbeziehungen zu Kuba sei unter Druck der USA entstanden, welche seit den 60-er Jahren eine völkerrechtswidrige Handelsblockade gegen Kuba aufrechterhalten. Die schweizerische Botschaft nimmt für die USA die diplomatischen Dienste in Kuba wahr. Die Handelsblockade wird von der internationalen Gemeinschaft nicht mitgetragen. Letztes Jahr hat die Generalversammlung der UNO die Blockade mit 188 Stimmen, auch mit der Stimme der Schweiz, klar verurteilt. Die internationale Staatengemeinschaft hat erwartet, dass Präsident Obama diesen Boykott aufheben würde.

Die negativen Auswirkungen der Blockade treffen vor allem die einfachen Menschen auf Kuba. Diverse Hilfswerke aus der Schweiz leisten seit Jahrzehnten gezielte Unterstützung, vor allem im medizinischen Bereich, aber auch bei diversen Entwicklungsprojekten. Als Beispiel sei das Hilfswerk «medi cuba» erwähnt. Dieses Hilfswerk sowie andere Schweizer Unternehmen, welche mit Kuba seit Jahrzehnten Geschäfte abwickeln, haben ihre Zahlungen bisher über die ZKB vorgenommen.

Das Vorgehen der ZKB erstaunt, denn in letzter Zeit gab es keine Ereignisse, die Sanktionsmassnahmen gegenüber Kuba rechtfertigen würden.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir die Geschäftsleitung, den Bankrat um die Beantwortung der folgenden Fragen zu bitten:

1. Welche Faktoren haben zum Abbruch der Geschäftsbeziehungen mit Kunden in Kuba geführt?
2. Gab es in diesem Zusammenhang Interventionen von in- oder ausländischen Behörden, die den Entscheid beeinflusst haben?
3. Besteht die Gefahr, dass aufgrund der ausgeführten Geschäfte der ZKB in Kuba Repressionen von Drittstaaten gegenüber der Bank zu erwarten sind?

4. Hat der Bankrat diesen Schritt abgesegnet? Wenn ja, warum?
5. Warum wurden die Hilfswerke und Unternehmen, welche ihre Zahlungen seit Jahren über die ZKB abwickeln, nicht direkt von der Bank über die bevorstehende Beendigung der Bankgeschäfte mit Kuba informiert?
6. Welche Auswirkungen hat dieser Abbruch der Bankbeziehung auf die NGOs und Unternehmen im Kanton Zürich? Um wie viele NGOs und Unternehmen handelt es sich?

Auf Antrag des Bankrates der Zürcher Kantonalbank

beschliesst die Geschäftsleitung des Kantonsrates:

I. Die dringliche Anfrage Susanna Rusca-Speck, Alma Redzic, Zürich, und Peter Ritschard, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

### ***1. Gründe für den Entscheid des Bankrates***

Kuba und alle kubanischen Banken sowie weitere juristische und natürliche Personen Kubas sind von den Sanktionen des Office of Foreign Assets Control (OFAC) der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) erfasst. Der Bankrat der Zürcher Kantonalbank hat beschlossen, sich von Kunden in Kuba zu trennen und den Zahlungsverkehr auch nicht in EURO und Schweizer Franken weiter zu besorgen. Betroffen von dieser Massnahme sind nur ganz wenige Kunden, aber auch Nichtkunden, die über ihre Hausbank solche Zahlungsverkehrsdienstleistungen der Zürcher Kantonalbank in Anspruch genommen haben.

Die Gründe, welche die Bank zu diesem Schritt veranlasst haben, sind die folgenden: Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) hat im Zusammenhang mit dem USD-Zahlungsverkehr für OFAC-sanktionierte Länder und Personen in ihrer Mitteilung vom 16. Dezember 2009 betreffend Vereinbarung zwischen Credit Suisse und den US-Behörden wörtlich Folgendes ausgeführt: «Finanzinstitute können sich der Anwendung ausländischer, extraterritorial wirkender Normen wie vorliegend der OFAC-Regeln und der damit zusammenhängenden Vorschriften selbst dann nicht entziehen, wenn auf dem entsprechenden Territorium unmittelbar keine Handlungen stattgefunden haben. Das schweizerische Aufsichtsrecht verlangt von den Beaufsichtigten, dass sie die mit derartigen territorial und extraterritorial wirkenden Normen verbundenen Rechtsrisiken angemessen berücksichtigen und sowohl organisatorische und andere Massnahmen treffen, um zu verhindern, dass sich solche Risiken materialisieren.» In der zitierten Mitteilung der FINMA vom 16. Dezember 2009 (S. 5) ist weiter zu lesen, dass die Verletzung von OFAC-Regeln nicht nur verwaltungsrechtlich, sondern auch strafrecht-

lich geahndet werden kann. Von solchen Sanktionen sind nicht nur direkte Verletzungen, sondern auch bewusste Umgehungen erfasst (FINMA-Mitteilung vom 16. Dezember 2009, S. 3). Würde die Zürcher Kantonalbank entgegen den OFAC-Vorschriften Zahlungsaufträge in USD ausführen, würde sie die amerikanischen Vorschriften direkt verletzen. Führt sie Zahlungsverkehrsaufträge in Schweizer Franken oder in EURO nach Kuba aus und unterhält sie zu diesem Zweck eine Geschäftsbeziehung mit einer kubanischen Bank, könnte dies als Umgehung der amerikanischen Bestimmungen ausgelegt werden.

In jüngster Vergangenheit sind amerikanische und auch nicht-amerikanische (v. a. europäische) Banken und Finanzinstitute dazu übergegangen, von der Zürcher Kantonalbank Bestätigungen über die Einhaltung von OFAC-Regeln der USA zu verlangen. Eine solche Erklärung können Mitarbeitende der Zürcher Kantonalbank aber nur abgeben bzw. unterzeichnen, wenn die Zürcher Kantonalbank die OFAC-Sanktionen der USA einhält und keine Kontobeziehungen mit kubanischen Banken zum Zwecke des Zahlungsverkehrs unterhält. Gibt die Zürcher Kantonalbank solche Bestätigungen indessen nicht ab, müsste sie früher oder später mit der Aufhebung der Geschäftsbeziehung mit der betroffenen Bank oder dem betroffenen Finanzinstitut rechnen und zudem einschneidende Einschränkungen im – wenn nicht gar einen Ausschluss vom – USD-Zahlungsverkehr gewärtigen. Von einer solchen Massnahme wären nicht nur die internationalen Beziehungen von Handel und Industrie, sondern auch das internationale und grenzüberschreitende Privatkundengeschäft und damit Tausende von Kunden der Zürcher Kantonalbank in erheblicher Weise betroffen.

Eine Weiterführung des Zahlungs- und Geschäftsverkehrs mit wenigen Personen und Unternehmen in Kuba wäre daher mit unverhältnismässigen Risiken für die Bank und deren Kunden verbunden. Der Bankrat der Zürcher Kantonalbank hat diese Risikoabwägung im Sinne der Vorgaben der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vorgenommen und sich daher zum eingangs erwähnten Schritt entschieden.

## ***2. Interventionen von in- oder ausländischen Behörden?***

Interventionen seitens ausländischer Behörden gegenüber der Zürcher Kantonalbank gab es bislang nicht. Indessen hat die FINMA in ihrer Mitteilung vom 16. Dezember 2009 in Sachen USD-Zahlungsverkehr für OFAC-sanktionierte Länder und Personen betreffend die Vereinbarung zwischen Credit Suisse und den US-Behörden klar zum Ausdruck gebracht, was sie in dieser Situation von den beaufsichtigten Banken erwartet.

### ***3. Gefahr von Repressionen von Drittstaaten gegenüber der Zürcher Kantonalbank***

Wie das in der eingangs zitierten Mitteilung der FINMA erwähnte Beispiel der Credit Suisse klar aufzeigt, schrecken die amerikanischen Behörden nicht davor zurück, gegenüber Schweizer Banken Untersuchungen einzuleiten und gegebenenfalls Sanktionen zu verhängen. Die Credit Suisse hat im erwähnten Fall für die ihr vorgeworfenen Verstösse eine Busse in der Höhe von insgesamt USD 536 Mio. zahlen müssen und wurde überdies verpflichtet, ein globales Compliance-Programm einzuführen, welches die Einhaltung der US-Embargo-Vorschriften sicherstellt (FINMA-Mitteilung vom 16. Dezember 2009, S. 3). Credit Suisse war damit nach ABN AMRO, Lloyds TSB Bank und Australia and New Zealand Banking Group die vierte nicht amerikanische Bank, welche mit den US-Behörden eine Vereinbarung in diesem Thema abschloss.

### ***4. Auswirkungen für NGOs und Unternehmen im Kanton Zürich***

NGOs und Unternehmen im Kanton Zürich, die weiterhin Zahlungen an Personen in Kuba vornehmen wollen, müssen sich eine Bank aussuchen, welche dies in Übereinstimmung mit den OFAC-Regeln vornehmen kann und darf. Wie schon eingangs erwähnt, sind von der Massnahme der Zürcher Kantonalbank nur ganz wenige Kunden, aber auch Nichtkunden (z. B. NGOs und Unternehmen) betroffen.

### ***5. Zusammenfassung***

Der Bankrat der Zürcher Kantonalbank hat im vorliegenden Fall, wie von der FINMA verlangt, eine Risikoabwägung vorgenommen. Eine Weiterführung des Zahlungs- und Geschäftsverkehrs mit wenigen Personen und Unternehmen in Kuba wäre für die Zürcher Kantonalbank und deren Kunden mit unverhältnismässigen Risiken verbunden, die der Bankrat für nicht vertretbar erachtet. Er hat mit dieser Entscheidung das wohlverstandene Interesse der Bank, von Kunden und Mitarbeitenden höher gewichtet als das Interesse von wenigen Unternehmen und Personen an Finanzdienstleistungen nach Kuba, die von den Vereinigten Staaten sanktioniert werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates sowie an den Bankrat der Zürcher Kantonalbank.

Im Namen der Geschäftsleitung

Der Präsident:	Die Sekretärin:
Bruno Walliser	Barbara Bussmann