



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

s.B.34.66.Cuba.O. - JM/jg

Bern, den 22. Dezember 1966

Ausgeteilt

A n d e n B u n d e s r a t

Verhandlungen mit Kuba über die
 Entschädigung der durch die kubanischen
 Nationalisierungs- und Sequestermassnahmen
 betroffenen schweizerischen Interessen

I. V o r g e s c h i c h t e

1. Nachdem Fidel Castro im Jahre 1959 die Macht in Kuba übernommen hatte, erliess das neue Regime eine ganze Reihe gesetzlicher Vorschriften, durch die das Eigentum ausländischer natürlicher und juristischer Personen an Immobilien, Mobilien, Kapitalinvestitionen usw. nationalisiert, sequestriert oder sonstwie einschneidend betroffen wurde.

Durch diese Massnahmen wurden auch schweizerische Interessen geschädigt, auf deren Umfang weiter unten eingegangen wird. Festgehalten sei hier lediglich, dass der grösste Schaden der Firma Nestlé Alimentana S.A. und - in kleinerem Masse - einigen schweizerischen Versicherungsgesellschaften entstanden ist, und dass ausserdem eine Anzahl anderer Firmen und Einzelpersonen geringere Verluste erlitten haben.

2. An sich ist die Zulässigkeit von Nationalisierungen völkerrechtlich anerkannt, aber unter anderem an die wesentliche Bedingung geknüpft, dass der enteignende Staat adäquate und effektive Entschädigungen leistet. Die Schweizerische Botschaft in Kuba ist im Auftrage des Politischen Departements immer wieder vorstellig geworden, um diesem Grundsatz Nachachtung zu verschaffen. Dabei wurden kubanischerseits zwar gewisse generelle Zusicherungen gemacht, die jedoch bisher zu keinen konkreten Resultaten führten.

- 2 -

3. Anlässlich von Besprechungen, die der schweizerische Botschafter in Kuba, Herr Stadelhofer, mit dem kubanischen Staatspräsidenten und Regierungsvertretern im Laufe dieses Jahres führte, zeigte sich kubanischerseits immerhin eine gewisse Bereitschaft, sich dieser Frage nun doch ernsthaft anzunehmen. Dies ergab sich auch aus Kontakten, die der Präsident der kubanischen Nationalbank (er gehört als Staatsminister der Regierung an) auf dem Politischen Departement und der Handelsabteilung hatte, als er im Herbst 1965 im Zusammenhang mit der UNCTAD-Zuckerkonferenz in der Schweiz weilte. Bei neuen Kontakten mit dem Nationalbankpräsidenten anlässlich einer Inspektionsreise, die Dr. Probst im Juni 1966 nach Kuba führte (amerikanische Interessen), wurde dieser Eindruck bestätigt.

Er hat sich inzwischen weiter konkretisiert. Nachdem es als erstem Lande Frankreich gelungen ist, mit Kuba im September 1966 ein Abkommen zu treffen, das den Umfang der geschädigten französischen Interessen festlegt (ca. 8 Mio. US \$), ist unserer Botschaft anfangs Oktober von einem Regierungsvertreter eröffnet worden, Kuba sei bereit, auch mit der Schweiz in Verhandlungen zu treten.

Das kubanische Verhandlungsangebot beschränkt sich vorläufig auf die Festlegung der Schäden im Nestlé-Fall und schliesst ausdrücklich die anderen Interessen aus. Was die Versicherungsgesellschaften anbelangt, so möchten die Kubaner eine generell für alle betroffenen Staaten gültige Lösung finden, bevor sie mit uns darüber verhandeln. Auf die individuellen Schadenfälle von Schweizerbürgern wollen sie offenbar gegenwärtig nicht eintreten. Ebenso scheint es, dass sie zunächst nur die Werte fixieren und erst nachher auf den Transfermodus eintreten wollen.

II. Geschädigte schweizerische Interessen

1. Nestlé

Diese Firma erlitt drei Arten von Schäden:

- a) Drei Fabrikationsbetriebe auf Kuba, die in drei verschiedenen Firmen organisiert waren und deren gesamthaftes Aktienkapital zur Mehrheit der Nestlé gehörte, wurden im Oktober 1960 natio-

nalisiert. Der Wert der schweizerischen Beteiligungen beläuft sich gemäss Angaben der Nestlé auf zusammen ca. 8,1 Mio. US \$.

- b) Aus der Zeit vor der Nationalisierung der Fabrikationsbetriebe schulden diese der Nestlé für Lizenzgebühren (Royalties) noch rund 1 Mio. US \$.
- c) Nach der Nationalisierung der Fabriken verwendeten die Kubaner die Marken der Nestlé unbefugterweise weiter, wofür ebenfalls eine Entschädigung zu leisten ist, was die Kubaner in Erklärungen gegenüber der Botschaft im Prinzip anerkannt haben. Nestlé macht unter diesem Titel rund 700'000 US \$ geltend.

Total geht es im Nestlé-Fall also um Interessen im Werte von rund 10 Mio. US \$.

2. Versicherungen

Verschiedene schweizerische Versicherungsgesellschaften, die früher in Kuba tätig waren, haben ebenfalls Verluste erlitten, die sich nach vorläufigen Schätzungen auf etwas über 1/2 Mio. US \$ belaufen dürften. Der genaue Wert wird zur Zeit durch den Verband schweizerischer Versicherungsgesellschaften zusammen mit den interessierten Unternehmungen noch ermittelt. Die Schäden bestehen einerseits in blockierten Kautionen, die von schweizerischen Versicherungsgesellschaften in Kuba hinterlegt worden waren, andererseits aus gesperrten Guthaben der schweizerischen Muttergesellschaften aus der Liquidation ihrer Tätigkeit in Kuba und schliesslich aus Beteiligungen an nationalisierten kubanischen Versicherungsgesellschaften.

3. Einzelfälle

Ungefähr 20 Schweizerbürger und einige wenige Liechtensteiner (deren Interessen wir auch wahrnehmen) wurden durch die kubanischen Enteignungsmassnahmen betroffen. Ihre Verluste betragen meist nur einige tausend oder einige zehntausend Franken; in einem Fall jedoch erreicht der Schaden ca. 4 Mio. Franken. Gesamthaft handelt es sich bei diesen Einzelfällen um Interessen in der Höhe von ungefähr 5 Mio. Franken.

Ausserdem erlitten auch einige kubanisch-schweizerische Doppelbürger Verluste. Eine Geltendmachung irgendwelcher Ansprüche für diese Personen kommt indessen kaum in Frage, da gemäss Völkerrecht der zweite Heimatstaat einen Doppelbürger ausschliesslich als seinen eigenen Staatsbürger betrachten und die Intervention des zweiten Heimatstaates für einen solchen Doppelbürger ablehnen kann. Zudem anerkennt das interne kubanische Recht kein Doppelbürgerrecht und betrachtet schweizerisch-kubanische Doppelbürger nur als kubanische Staatsangehörige, weshalb die kubanische Regierung auf Entschädigungsbegehren für Doppelbürger ohnehin nicht eintreten würde.

* * * * *

Im ganzen belaufen sich die von der Schweiz geltenzumachenden Entschädigungen auf rund 50 Mio. Schweizerfranken.

III. Verfahrensfragen

1. Im Hinblick auf das Verhandlungsangebot hat das Politische Departement in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Botschaft in Kuba eine vorläufige Bestandesaufnahme der Schäden vorgenommen. Dabei stützte man sich auf alle bereits auf Grund der Akten bekannten Namen. Im direkten Kontakt mit diesen Personen wurden die Verluste möglichst genau ermittelt. Es ist zwar denkbar, dass durch diese "gezielte Enquête" nicht sämtliche Betroffenen erfasst wurden. Durch einen öffentlichen Aufruf wird daher das Bild noch zu vervollständigen sein. Ein derartiger Aufruf erscheint jedoch vor den ersten Verhandlungen (welche die Kubaner ja auf den Nestlé-Fall beschränken wollen) als verfrüht, da er deren Zustandekommen gefährden und bei den Geschädigten zum mindesten vorläufig noch unberechtigte Hoffnungen erwecken könnte.
2. Einer besonderen Ermächtigung der interessierten Personen für die Vertretung ihrer Interessen bedarf es nicht. Dazu sei folgender Passus aus der Botschaft des Bundesrates vom 29. Oktober 1948 be-

treffend das Nationalisierungsabkommen zwischen der Schweiz und Jugoslawien (BBl 1948, III, S. 668) zitiert:

"In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die Schweiz, wenn sie die Interessen ihrer Bürger im Auslande wahrnimmt, ein eigenes Recht geltend macht und nicht etwa im Auftrage der interessierten Bürger handelt. Die Eidgenossenschaft vertritt den ihr zustehenden Anspruch auf völkerrechtsgemässe Behandlung ihrer Angehörigen durch das Ausland. Wenn ein Staat einen Schweizer nicht gemäss den Grundsätzen des Völkerrechts behandelt, so entsteht dadurch - abgesehen von den allfälligen individuellen Ansprüchen der betroffenen Einzelperson, welche sich jedoch nur auf das Landesrecht gründen können - ein eigenes Recht der Eidgenossenschaft, Wiedergutmachung zu verlangen. Das Ausmass des von ihrem Bürger erlittenen Schadens dient dabei als Bemessungsgrundlage der vom Bund im eigenen Namen geltend zu machenden Ersatzforderung. Ob die Schweiz den ihr zustehenden Rechtsanspruch geltend macht und auf welche Weise und in welchem Umfange, steht allein ihr zu, zu entscheiden. Der Bund hat dabei Allgemeininteresse und Einzelinteresse abzuwägen; widerspricht das Allgemeininteresse dem einzelnen, so geht das erstere vor."

IV. Verhandlungsziele

1. Es geht für die Schweiz darum, den Abschluss eines Abkommens mit Kuba über die Entschädigungen der durch die Enteignungsmassnahmen betroffenen schweizerischen Interessen herbeizuführen. Diesem Ziel steht das bereits erwähnte beschränkte kubanische Angebot gegenüber, allein den Nestlé-Fall und auch diesen nur in bezug auf die Bewertung des Schadens zu regeln. Unsererseits ist jedoch anzustreben, dass möglichst alle drei Komplexe (Nestlé, Versicherungen und Einzelfälle) behandelt werden, und zwar nicht nur hinsichtlich der Höhe der Schäden, sondern auch zwecks Realisierung der Entschädigungen. Die beiden Ausgangspositionen klaffen also noch auseinander. Dennoch würde es unklug erscheinen, auf das kubanische Angebot, das wir seit Jahren erwarten, wegen seiner Unvollständigkeit nicht einzutreten. Wir halten es vielmehr für angezeigt, die Gelegenheit zu Verhandlungen zu ergreifen, um diese, wenn sie erst einmal begonnen haben, möglichst auf die weiteren Bereiche auszu dehnen.

2. Eine Verständigung über den Umfang der kubanischen Nationalisierungsentschädigungen bedarf allerdings einer Ergänzung durch eine Vereinbarung über die Frage, wie der Transfer dieser Entschädigungen von Kuba nach der Schweiz bewerkstelligt werden soll.

Da Kuba nicht über die notwendigen Devisen für direkte Zahlungen verfügt, wird von kubanischer Seite schon seit einiger Zeit erwogen, die Entschädigungen nicht nur der Schweiz, sondern auch andern Staaten, deren Angehörige Nationalisierungsschäden erlitten haben, auf dem Wege über Zuckerlieferungen zu erbringen. Die Firma Nestlé als Grossverbraucherin von Zucker hat diese Möglichkeit ihrerseits zusammen mit den schweizerischen Behörden geprüft. Es scheint in der Tat denkbar, dass die Nestlé ihre Zuckerbezüge aus Kuba so gestalten könnte, dass sie einen Teil davon bar bezahlen würde, während ein anderer Teil zur Abgeltung der Entschädigungsansprüche verwendet werden sollte. Im Einvernehmen mit kubanischen Stellen wurde in diesem Zusammenhang bereits vergangenes Frühjahr ein "protocole d'intention" geplant, das praktisch hätte erlauben sollen, schon vor der Unterzeichnung eines eigentlichen Entschädigungsabkommens mit den Zuckerbezügen und auf diese Weise mit der Abgeltung der Schäden zu beginnen. Es wird sich darum handeln, die darin niedergelegte Idee auf die gesamten, den schweizerischen Geschädigten zustehenden Kompensationen auszuweiten, wobei die Abwicklung im Laufe mehrerer Jahre (z.B. 10 Jahre) zu erfolgen hätte. Es erscheint uns dabei - soweit dies schon heute beurteilt werden kann - zweckmässig, das Arrangement betreffend die Zuckerkäufe durch das zwischenstaatliche Abkommen generell decken zu lassen, die einzelnen Modalitäten der Abwicklung aber in einem separaten Vertrag zwischen der zuständigen kubanischen Zuckerexportbehörde und der Firma Nestlé selbst festzulegen.

Die Firma Nestlé ist ihrerseits bereit, durch ihre Zuckerbezüge nicht nur die eigenen Forderungen zu befriedigen, sondern dieses Geschäft darüber hinaus in den Dienst der Interessen der anderen Geschädigten, gegebenenfalls auch der Versicherungsgesellschaften zu stellen.

V. Zeitpunkt der Verhandlungen und Bestimmung einer Delegation

Die bisherigen Sondierungen ergaben, dass die kubanische Regierung möglichst bald in Verhandlungen treten möchte. Als geeigneter Zeitraum erscheint für uns das erste Quartal 1967. Das genaue Datum wird mit den Kubanern festzulegen sein, wobei für uns noch Rücksicht zu nehmen ist auf den Wechsel in der Leitung unserer diplomatischen Mission in Havanna. Erfahrungsgemäss wird es aussichtsreicher sein und entspricht auch einem kubanischen Wunsch, zum mindesten die erste Verhandlungsphase in Havanna durchzuführen. Als Chef der schweizerischen Delegation wäre Minister Raymond Probst, Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge, der mit der Materie durch seine frühere Tätigkeit als Stellvertreter des Chefs der Abteilung für Politische Angelegenheiten im Politischen Departement und durch die seinerzeitigen Kontakte mit dem kubanischen Nationalbankpräsidenten in Bern sowie mit Regierungsvertretern und hohen Beamten in Havanna bestens vertraut ist, und der auf der Handelsabteilung die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu Latein-Amerika betreut, zu bestimmen. Als Delegationsmitglieder wären ihm der zuständige Sachbearbeiter des Politischen Departements, Dr. Carlo Jagmetti, diplomatischer Mitarbeiter III, sowie allenfalls ein Mitarbeiter der Schweizerischen Botschaft in Havanna beizugeben. Mit Rücksicht auf die ganz besondere Stellung der Firma Nestlé in dieser Angelegenheit und auf das angestrebte Arrangement betreffend die Zuckerbezüge rechtfertigt es sich ausserdem, als weiteres Delegationsmitglied Herrn André Muller, Direktor der Nestlé Alimentana S.A. in Vevey, heranzuziehen. Die Spesen dieses Delegationsmitgliedes würden von der Firma Nestlé übernommen.

Das Politische Departement beehrt sich daher, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n :

1. Für die Entschädigungsverhandlungen mit Kuba wird folgende Delegation bestimmt:

- 8 -

- Minister Raymond Probst, Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge, Delegationschef,
- Dr. Carlo Jagmetti, diplomatischer Mitarbeiter beim Politischen Departement,
- Herr André Muller, Direktor der Nestlé Alimentana S.A. in Vevey.

Die Delegation ist ermächtigt, nötigenfalls auch einen Mitarbeiter der Schweizerischen Botschaft in Havanna heranzuziehen.

2. Die Delegation wird ermächtigt, in Entschädigungsverhandlungen mit der kubanischen Regierung zu treten, die sich möglicherweise über mehrere Phasen erstrecken könnten, und die sich daraus ergebenden Vereinbarungen zu treffen.
3. Das Politische Departement wird beauftragt, der Delegation im Einvernehmen mit dem Volkswirtschaftsdepartement die erforderlichen Instruktionen zu erteilen.
4. Die finanziellen Auswirkungen der mit den Verhandlungen zusammenhängenden Auslagen der Delegation (mit Ausschluss von Herrn Direktor Muller) werden im Einvernehmen mit dem Finanzdepartement geregelt.
5. Der Delegationschef wird dem Bundesrat über das Ergebnis der Verhandlungen Bericht erstatten.
6. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, eine auf den Namen von Herrn Minister Probst lautende Vollmacht zur Unterzeichnung der sich aus den Verhandlungen mit Kuba ergebenden Vereinbarungen auszustellen.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Zum Mitbericht an: Volkswirtschaftsdepartement ^{Spühler}
Finanz- und Zolldepartement

Protokoll-Auszug an: Politisches Departement

Kopie ging an - Büro 111 Volkswirtschaftsdepartement
- Schweiz. Botschaft in Havanna Finanz- und Zolldepartement
- Herrn Botschafter Bundeskanzlei (zur Ausstellung der Vollmacht gemäss Ziffer 6)
- Fischli, Montevideo
- Herrn Minister Probst, Handelsabteilung