

9/19

BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT
Nordamerika-Dienst

USA 863.9/Kuba 863.9 - zub/scz

Bern, 20.11.1991

Notiz

Schweizerische Haltung zum Mack-Amendment

Geht an: Herrn Botschafter Girard

Kopie an: EDA / Direktion für Völkerrecht (z.Hd. Herrn M. Sager)
 EDA / Politische Abteilung I und II
 Schweiz. Botschaften in Washington, Ottawa, Havanna
 imb, mjj, egh, zub, wie

Am 19. November 1991 hat der Unterzeichnende Herrn **Piotr J. Andrzejewski**, Botschaftsrat an der kanadischen Botschaft in Bern, auf dessen Wunsch zu einem Gespräch empfangen. Herr Andrzejewski erkundigte sich nach unserer Einschätzung des Mack-Amendments sowie die von uns bereits unternommenen oder allenfalls geplanten Schritte in diesem Zusammenhang. Der Unterzeichnende nahm hierzu wie folgt Stellung:

1. Nach den uns vorliegenden Informationen ist das **Mack-Amendment** gegenwärtig an zwei US-Gesetzesvorlagen angehängt, nämlich
 - die Export Administration Bill und
 - die Foreign Aid Authorization Bill.

Eine erste, vom Kongress bereits im Herbst 1990 verabschiedete **Export Administration Bill** (sie beinhaltet eine Revision und Verlängerung des bereits am 30. September 1990 abgelaufenen Export Administration Act) wurde vom Präsidenten im November 1990 - allerdings nicht primär wegen des Mack-Amendments - mit seinem Veto belegt. Da sich der Kongress damals bereits für die Erneuerungswahlen vertagt hatte, war eine Überstimmung des Präsidentenvetos durch das Parlament nicht mehr möglich. Eine Neuauflage der Bill, welche auch das Mack-Amendment wieder enthielt, passierte dann den Senat im Februar 1991. Im Repräsentantenhaus erlitt die Behandlung der Vorlage erhebliche Verzögerungen; erst am 31. Oktober 1991 verabschiedete das Haus mit breiter Unterstützung eine Vorlage, welche die Bush-Administration - wiederum nicht primär wegen des Mack-Amendments - mit einem präsidentiellen Veto bedroht hat. Die Vorlage geht nun in ein Differenzbereinigungsverfahren zwischen Senat und Repräsentantenhaus. Wir schliessen nicht aus, dass, sollte sich der Kongress auf eine Vorlage einigen, ein allfälliges Veto des Präsidenten überstimmt werden könnte; ebensowenig glauben wir, dass der Präsident **nur** wegen des Mack-Amendments gegen die Bill sein Veto einlegen würde.

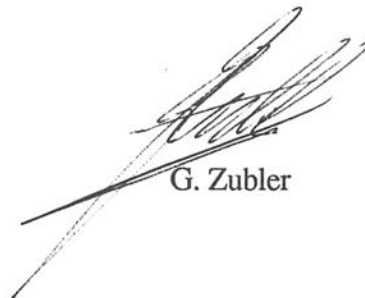
Hinsichtlich des Standes der **Foreign Aid Authorization Bill** liegen uns keine näheren Informationen vor. Auch hier gehen wir aber davon aus, dass das Mack-Amendment **allein** nicht genügen würde, um den Präsidenten zu einem Veto zu veranlassen.

2. Im Gegensatz zum Vorjahr **hat die Schweiz bisher von einer erneuten Intervention** wegen der den Embargo-Bestimmungen innewohnenden extraterritorialen Anwendung von US-Recht **abgesehen**. Dies vor allem aus folgenden Gründen:
 - Wir haben unsere diesbezügliche Haltung bereits 1990 klar zum Ausdruck gebracht.
 - Obschon jede extraterritoriale Anwendung nationalen Rechts und die damit verbundene Gefahr eines Gesetzeskonfliktes die Schweiz grundsätzlich mit Besorgnis erfüllt, ist es praktisch kaum möglich, in jedem einzelnen Fall zu intervenieren (extraterritoriale Wirkungen von Gesetzen sind ein relativ häufiges Phänomen in der Praxis der Staaten). Vielmehr wird man sich auf Fälle konzentrieren, bei denen wichtige schweizerische Interessen auf dem Spiel stehen. Im vorliegenden Fall erachten wir die involvierten wirtschaftlichen Interessen der Schweiz aber eher als gering. Zwar wurden nach amerikanischen Angaben im Jahre 1990 75,5 Prozent des von US-Tochtergesellschaften im Ausland mit Kuba erzielten (und vom US-Treasury bewilligten) Handelsvolumens (705 Mio. US\$) von amerikanischen Tochtergesellschaften in der Schweiz abgewickelt. Da das schweizerische Handelsvolumen mit Kuba, gemäss Handelsstatistik, 1990 aber nur rund 62 Mio. SFr. betrug, muss es sich bei diesen Transaktionen mehrheitlich um blossе Vermittlungsgeschäfte handeln, deren Güter schweizerisches Territorium nie berühren. Der wirtschaftliche Nutzen solcher Geschäfte ist für die Schweiz zwar nicht unbedeutend, aber doch wesentlich geringer, als die amerikanischen Zahlen über das Handelsvolumen suggerieren könnten.
 - Eine Intervention gegen das Mack-Amendment würde dieses Jahr auch dadurch nicht erleichtert, dass es schwer fallen würde, die Völkerrechtswidrigkeit der extraterritorialen Wirkung der Gesetzesvorlage schlüssig zu belegen. Dies im Gegensatz zum Vorjahr, als die damals im Mack-Amendment noch enthaltenen Bestimmungen betreffend die Schifffahrt (Verarrestierung und Verwertung von Handelsschiffen, die Waren nach Kuba transportieren) mit den Grundsätzen des Völkerrechts nicht vereinbar waren.

All dies bedeute aber nicht, dass die extraterritoriale Anwendung von US-Recht und die daraus entstehende Gefahr eines Gesetzeskonfliktes die Schweiz nicht weiterhin **grundsätzlich** mit Besorgnis erfülle. Wir schliessen daher nicht aus, dass wir uns auch künftig wieder einem koordinierten Vorgehen unserer wichtigsten Handelspartner gegenüber drohenden oder bestehenden Konflikten wegen extraterritorialer Anwendung von US-Recht anschliessen könnten.

3. Auf eine entsprechende Frage hin bestätigt der Unterzeichnende, dass die Schweiz - im Gegensatz zu Kanada, das mit dem Foreign Extraterritorial Measures Act über eine Grundlage verfügt, um US-Tochtergesellschaften in Kanada die Befolgung von US-Vorschriften zu verbieten - über keine Rechtsgrundlage verfüge, um US-Tochtergesellschaften in der Schweiz die Einhaltung des amerikanischen Kuba-Embargos zu

verbieten. Meines Wissen sei auch nicht vorgesehen, künftig die Basis für eine solche "**Blocking Legislation**" zu schaffen. Andrzejewski bestätigt, dass die kanadischen Aussen- und Justizminister bereits im Februar 1991 angekündigt hätten, dass, sollte der US-Kongress das Mack-Amendment tatsächlich verabschieden, Kanada eine "Blocking Order", gestützt auf den Foreign Extraterritorial Measures Act, erlassen werde. Obschon der Handel zwischen US-Tochtergesellschaften in Kanada und Kuba, gemäss amerikanischen Angaben, 1990 bloss 28 Mio. Dollar betragen habe und damit die involvierten kommerziellen Interessen gering seien, reagiere Kanada, aus grundsätzlichen Erwägungen, sehr entschieden auf jeden Versuch der extraterritorialen Anwendung von US-Recht. Dies erkläre sich wohl auch aus der besonderen Situation, in der sich Kanada gegenüber seinem grossen Nachbar im Süden befinde. Die kanadische Botschaft in Bern werde uns über die weitere Entwicklung des Dossiers aus kanadischer Sicht jedenfalls auf dem laufenden halten.



G. Zubler