

vkh. 25.1.70.

Sar.

SCHWEIZERISCHE BOTSCHAFT
IN UNGARN

BUDAPEST, den 26. Mai 1966

Ref.: A/gr

Streng vertraulich

persönlich

Herrn Bundesrat Willy Spühler
Vorsteher des Eidgenössischen
Politischen Departementes3003 B e r nGrundsätzliches über die Be-
ziehungen Schweiz - Ungarn

an							a/a
Datum							25.2.
Vize							pa
EFD	25. Feb. 1970						
Ref.	p. B. 15.21.40.						

Herr Bundesrat,

Historisches

Wie Sie wissen, sind die offiziellen Beziehungen der Schweiz zu Ungarn seit der Revolte von 1956 nicht gut gewesen. Bis in die jüngste Vergangenheit hinein waren sie zuerst ausgesprochen schlecht und dann bestenfalls indifferent. Die Schweizer Presse und in der Schweiz lebende ungarische Gruppen von Flüchtlingen und Studenten haben wesentlich dazu beigetragen, die Animosität weiterer Schweizer Kreise gegenüber dem gegenwärtigen ungarischen Regime zu schüren oder doch aufrecht zu erhalten. Die Haltung der schweizerischen Behörden war betont negativ, wenn nicht sogar schroff ablehnend. An dieser Haltung hat sich grundsätzlich kaum etwas geändert, obwohl das ungarische Regime unter der Führung von Janos Kadar in den letzten Jahren viel Wohlwollen gegenüber dem Volk und Geschick in der Aussenpolitik gezeigt hatte. Auch der Umstand, dass Ungarn in der UNO wieder durchaus salonfähig wurde, und in seiner internationalen Stellung einen grossen Prestigegewinn zu verzeichnen hat (vergl. meinen R.P. No. 3 vom 22. März), änderte bisher kaum etwas an der negativen Einstellung der Schweiz.



Die Botschaft in Budapest

Die Jahre dauernden schlechten ungarisch-schweizerischen Beziehungen kamen auch in der Position der schweizerischen diplomatischen Vertretung in Budapest zum Ausdruck. Während dreieinhalb Jahren, von 1960 - 1963, war die Schweiz in Budapest nur durch einen Chargé d'Affaires a.i. vertreten. Ende 1963 wurde wieder ein aus der konsularischen Karriere stammender Beamter im Rang eines Ministers akkreditiert. Die Beziehungen dieses Diplomaten zu den ungarischen Behörden sind aber nie über den Rahmen weniger und seltener, oberflächlicher Kontakte im Aussen- und Handelsministerium hinausgegangen. Obwohl dann die Umwandlung des Postens in eine Botschaft erfolgte, wurden von meinem Vorgänger keinerlei Anstrengungen unternommen, die persönlichen und offiziellen Beziehungen zu fördern. Typisch für die Haltung unserer Botschaft war z.B., dass sie am ungarischen Nationalfeiertag (4. April) unsere Fahne nicht gehisst hat, wie dies als ein reiner Höflichkeitsakt überall üblich ist. Dagegen beflaggte man unsere Botschaft am 20. August, am Tag der Verfassung, der zugleich vom Volk als Erinnerungstag an die alte Geschichte des Landes gefeiert wird. Ein solches Vorgehen der Botschaft musste bei den Behörden als demonstrativer Beweis für die ablehnende Haltung der offiziellen Schweiz gegenüber dem heutigen Regime in Ungarn gedeutet werden.

Als es sich darum handelte, mich zum neuen Schweizerischen Botschafter in Ungarn zu ernennen, wurde mir amtlich mitgeteilt, dass die ungarische Regierung vermehrte Kontakte mit den westlichen Ländern suche und namentlich auch die Beziehungen mit der Schweiz verbessern möchte. Meine Mission werde darin bestehen, aufbauende Arbeit zu leisten, vermehrte und intensivere Beziehungen zu pflegen. Ich habe mich daher seit meinem

- 3 -

Amtsantritt in diesem Sinne bemüht und bei jeder Gelegenheit betont, dass meine oberste Aufgabe darin bestehe, die Beziehungen der Schweiz zu Ungarn auf allen Gebieten zu fördern. Ich fand dabei einen günstigen Widerhall bei den ungarischen Behörden.

Bei den laufenden Kontakten mit ungarischen Instanzen hat es sich aber gezeigt, dass noch bedeutende Hemmungen einem fruchtbaren Gedankenaustausch und einer aktiven Zusammenarbeit entgegenstehen. Zwar sind alle Herren im Aussenministerium und bei anderen Amtsstellen, mit denen wir oft verkehren, sehr höflich und gut disponiert und geben oft ihrer Sympathie für die Schweiz Ausdruck. Aber sobald es sich um die Regelung konkreter Fragen handelt, stösst man sogleich auf grosse Schwierigkeiten. Es besteht in der ungarischen Administration, vor allem in den mittleren Beamtenschichten, eine negative, harte, ja oft primitive Einstellung gegenüber allen Fragen, die in irgendeiner Weise das Prestige des Regimes und namentlich die Allmacht der Partei berühren. Jede freundliche Geste, oder auch nur eine Höflichkeitsbezeugung, wie z.B. die zuvorkommende Art der Behandlung von Gesuchen oder prompte Erteilung von Bewilligungen, wird offenbar als unnötige Konzession an eine kapitalistische Regierung betrachtet und vermieden. Diese starre Haltung hat meistens nichts zu tun mit der Wahrnehmung wirklicher Interessen, sondern ist nur der Ausdruck einer Grundhaltung gewisser Beamtenschichten, die oft unüberwindbare Schwierigkeiten schafft.

Der Fall Fittler

Unsere Bestrebungen, die offiziellen Beziehungen mit den ungarischen Behörden zu verbessern, haben durch die Verhaftung des Rechtsanwaltes Fittler einen jähen Unterbruch er-

./.

fahren. Es handelt sich hier zwar in erster Linie um eine interne ungarische Angelegenheit aber der Umstand, dass Fittler längere Zeit für die Botschaft arbeitete und ihm Verfehlungen vorgeworfen wurden, die im Zusammenhang mit den schweizerisch-ungarischen Finanzverhandlungen stehen, gestattete es uns nicht, dem Fall gegenüber indifferent zu bleiben. Unsere Schritte, die bezweckten, über die Verhaftungsgründe Auskunft zu erhalten, stiessen auf eine völlige Ablehnung, vermutlich weil sie als eine ausländische Intervention betrachtet wurden. Das Eidgenössische Politische Departement sah sich daraufhin veranlasst aus Gründen, die in Budapest nicht ganz klar erscheinen, den Fall Fittler zu seinem eigenen zu machen, alle Rechtshandlungen Fittlers zu decken und die gegen ihn erhobenen Anschuldigungen als gegen die eidgenössischen Behörden gerichtet zu betrachten. Das Departement ging so weit zu erklären, dass die Gestaltung der künftigen schweizerisch-ungarischen Beziehungen, die Weiterführung der Finanzverhandlungen, wie auch die kommerziellen und kulturellen Kontakte gänzlich von der befriedigenden Lösung des Falles Fittler abhängig gemacht wird. Man muss sich fragen, ob die Ueberspitzung dieser mehr persönlichen Angelegenheit, die Verfechtung unserer vitalen, nationalen Belange in Ungarn nicht in eine Sackgasse führen kann.

Die Art der Kontakte mit den ungarischen Behörden

Es mag hier festgehalten sein, dass die aktive Behandlung des Falles Fittler nicht der Botschaft überlassen wurde, sondern von dem EPD direkt mit der Ungarischen Botschaft in Bern erfolgt. Da die Anschuldigungen gegen Fittler weitgehend auf parteipolitische Ueberlegungen zurückzuführen sein dürften, war dieses Vorgehen wahrscheinlich nicht unzweckmässig; denn der ungarische Botschafter in Bern hat zweifellos leichten Zu-

- 5 -

gang zu den leitenden Persönlichkeiten der Partei. Andererseits wurde es dem Schweizerischen Botschafter in Budapest bisher nicht erlaubt, mit höchsten Parteileuten, wie z.B. Janos Kadar, offizielle Beziehungen aufzunehmen (vergl. mein Schreiben an den Generalsekretär des EPD vom 17. Februar 1966, welches ohne Antwort geblieben ist). Zweifellos ist in delikaten Angelegenheiten, wie im Fall Fittler, eine wirksame Intervention nur dann möglich, wenn ein Entscheid der obersten Parteinstanzen provoziert werden kann. Und dazu können sich direkte Kontakte mit diesen Stellen als notwendig erweisen.

In den kommunistischen Ländern ist es nicht die Regierung, die die wirkliche Macht verkörpert, sondern die Partei. In der Tat gibt es in der Parteileitung eine Art Superkabinett, dessen Mitglieder die letzten Entscheidungen auf allen Gebieten, namentlich auch auf denen der Aussen-, der Handels- und der Finanzpolitik, treffen. Es erscheint als zweckmässig, mit diesen Persönlichkeiten gelegentlich Kontakte zu pflegen, wie dies ja auch die Missionschefs aller kommunistischen Länder tun und wäre widersinnig, wenn wir uns auf die Dauer selbst die Beschränkung auferlegten, nur mit Persönlichkeiten von sekundärer Bedeutung Beziehungen zu pflegen.

Anlässlich eines grossen Empfangs am 1. Mai machte ich die Bekanntschaft des früheren Vizeausserministers Puja, der jetzt einen leitenden Posten im Zentralkomitee der kommunistischen Partei innehat. Ich habe ihm bald danach einen privaten Besuch gemacht, um meine persönlichen Beziehungen zu ihm etwas enger zu gestalten. Mit dem Leiter der Aussenpolitik in der Partei, Herrn Komocsin, könnte ich ohne Schwierigkeiten offizielle Beziehungen aufnehmen, wenn das Departement keine Einwendungen mehr erheben würde. Schliesslich wäre auch ein Besuch bei Herrn Janos Kadar unseren Interessen auf lange Sicht wahrscheinlich förderlich.

./.

Künftige Gestaltung der Beziehungen

Der Trend geht bei den westlichen Ländern eindeutig dahin, intensivere Beziehungen zu den Ländern Osteuropas zu unterhalten. Die Schweiz bleibt in dieser Hinsicht, was Ungarn anbelangt, völlig im Rückstand. Um diesen Rückstand aufzuholen, müsste man allerdings den Entschluss fassen (und diesen wenn notwendig auch unserer Presse gegenüber verfechten), uns über bisher genährte Vorurteile hinwegzusetzen.

Von den westlichen Ländern haben nicht nur Frankreich und Italien in den letzten Monaten weithin sichtbare Anstrengungen unternommen, um ihre Politik gegenüber Ungarn zu aktivieren. Auch Schweden, Belgien, Holland und Oesterreich interessieren sich stark für den ungarischen Markt. Fortwährend kommen Delegationen aus diesen Ländern zum Studium der Lage und zu Fühlungen mit den ungarischen Behörden in kommerziellen, wissenschaftlichen und kulturellen Fragen nach Budapest und, wie ich von einem Kollegen erfahre, sind diese stets von ihren Diskussionen, die einen offenen Charakter trugen, befriedigt gewesen. Die Schweiz hat bisher nichts auf diesem Gebiet unternommen; man beobachtet gegenüber Ungarn immer noch eine betonte Reserve. Nur einige Schweizerfirmen haben in letzter Zeit begonnen, dem ungarischen Markt mehr Aufmerksamkeit zu schenken und neue Möglichkeiten des Ausbaus der Beziehungen zu prüfen. Es wäre zeitgemäss, wenn auch die schweizerischen Behörden die Entsendung einer Studienmission z.B. unter der Leitung eines hohen Beamten der Handelsabteilung oder auch des Vororts, zusammengesetzt aus Vertretern von Industrie, Handel und der Banken ermutigen würden. Jede solche Mission könnte im voraus der günstigen Aufnahme in Ungarn gewiss sein. Eine grössere Beteiligung der Schweiz, eventuell in einem besonderen Pavillon oder we-

- 7 -

nigstens durch ein offizielles wirtschaftliches Auskunftsbüro an der Budapester Messe 1967 würde ebenso geschätzt.

Schliesslich sollte auf kulturellem Gebiet die negative Haltung der Schweiz gegenüber Ungarn revidiert werden. Es könnte ein Anfang damit gemacht werden, dass die bereits vor einiger Zeit an Herrn Boissonas, Generalsekretär der Stiftung Pro Helvetia, und einen seiner Mitarbeiter ergangene Einladung zum Besuch kultureller Institutionen in Ungarn angenommen würde. Dadurch könnten wir unseren guten Willen zur Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen dartun und dann unsererseits dieselbe Haltung auf ungarischer Seite erwarten.

Arbeitsmethoden, Personalfragen

Die Erzielung eines gewissen Masses an erspriesslicher Zusammenarbeit mit den kommunistischen Behörden bedingt, dass wir uns mit bestimmten Tatsachen abfinden müssen und versuchen, aus der bestehenden Situation das Beste herauszuholen. Es hat keinen Sinn, täglich Sturm zu laufen gegen hier bestehende Regierungs- und Verwaltungsmethoden. Man sollte eher bestrebt sein, sich die vorhandenen positiven Faktoren zunutze zu machen und die uns Widerstrebenden wohlwollend zu ignorieren.

Personalfragen spielen hier eine grössere Rolle als anderswo. Beamte, die keinen soliden, festen Charakter besitzen und nicht genügend Anpassungsfähigkeit beweisen, sind hier nicht am Platz. Leider gab es auch Beamte in Budapest, die ihren Hass gegenüber dem kommunistischen Regime kaum verbergen konnten, die hinter jeder auftretenden Schwierigkeit oder in jedem kleinsten Zwischenfall eine Taktik der Kommunisten gegen westliche Vertreter witterten. Solche Beamte können hier wenig nützliche Arbeit leisten, denn sie werden von den Ungarn sehr schnell als Feinde

des Regimes erkannt und bilden dann für die Tätigkeit der Mission eine Belastung.

Bei der Anstellung ungarischen Personals durch die Botschaft gibt es ein ähnliches Problem. Der Fall Fittler hat gezeigt, dass z.B. die richtige Auswahl des Rechtsberaters sehr wichtig ist. Unsere Erfahrungen mit den drei letzten Vertrauensanwälten, den Doktoren Péteri, Toth und Fittler, die alle ausgesprochene Gegner des Regimes waren, haben bewiesen, dass deren Anstellung für uns viele Nachteile mit sich brachte, ja sogar eine starke Belastung der schweizerisch-ungarischen Beziehungen bedeuten kann. Andere Missionen haben eingesehen, dass die Anstellung von Personen, die stark mit dem alten Regime verknüpft waren, nicht zweckmässig ist. So hat z.B. die österreichische Botschaft einen Mann als Anwalt gewählt, der Mitglied der Partei ist. Soweit zu gehen ist vielleicht nicht notwendig, aber es würde als Fehler erscheinen, einen Mitarbeiter unter den Gegnern des Regimes zu suchen; es ist jedenfalls vorteilhafter, wenn der Gewählte beim gegenwärtigen Regime einigermaßen persona grata ist. Das gleiche dürfte wohl für die Auswahl aller ungarischen Angestellten mutatis mutandis zutreffen. Wenn dieses Prinzip beobachtet wird, können unnötige Reibungen und Zwischenfälle weitgehend vermieden werden.

Zusammenfassend kann die gegenwärtige Gestaltung des Verhältnisses der Schweiz zu Ungarn folgendermassen charakterisiert werden:

1. Es besteht auf beiden Seiten theoretisch der Wunsch, die Beziehungen zu verbessern; in der Praxis aber werden der Herstellung engerer Beziehungen immer wieder grosse Hindernisse in den Weg gelegt.

- 9 -

2. Die Verhaftung und Anklage gegen den Anwalt Fittler ist zu einer Affäre von übergrossen Proportionen geworden, welche das zwischenstaatliche Verhältnis stark belastet. Die Unsicherheit mit Bezug auf ihren Ausgang ist gegenwärtig ein äusserst ungünstiger Faktor in der Gestaltung unseres Verhältnisses zu Ungarn.

3. Unsere Botschaft in Budapest ist heute praktisch in allen wichtigen Fragen als Instrument der direkten Einflussnahme ausgeschaltet. Es wäre zu prüfen, ob der Botschaft nicht die Befugnis eingeräumt werden sollte, auch mit einigen hohen Stellen in der ungarischen kommunistischen Partei persönliche Fühlung aufzunehmen, da nur durch persönliche Kontakte ein gewisser Einfluss auf diese ausgeübt werden könnte.

4. Der Frage der Auswahl des der Botschaft zur Verfügung gestellten Personals, sowohl des schweizerischen als auch des ungarischen, ist grösste Bedeutung beizumessen.

5. Die Aktivierung der Beziehungen zu Ungarn könnte eingeleitet werden durch Initiativen schweizerischerseits in der Richtung der Verstärkung der kulturellen Kontakte, der Entsendung von Studien- und Handelsmissionen nach Budapest, durch die offizielle Teilnahme an der Budapester Messe und durch Ermutigung neuer persönlicher Verbindungen auf den verschiedensten geistigen Gebieten. Gesten schweizerischerseits auf diesen Gebieten würden solchen von ungarischer Seite zu unseren Gunsten rufen.

Ich wäre dankbar, wenn dieser Bericht Ihre wohlwollende Aufmerksamkeit finden würde und erwarte gerne Ihre Direktiven.

Genehmigen Sie, Herr Bundesrat, die Versicherung meiner ausgezeichneten Hochachtung.

