

p.B.22.81.11.18.

p.B.15.11.Balt. - RS/WKO/au/va

s.b.15.11.Balt.17. XI. 22  
date?

73

75

Die Baltischen Staaten und die Haltung der Schweiz1. Historischer Hintergrund

Trotz einer jahrhundertealten Unterdrückung durch verschiedene Nachbarvölker war es den Volksstämmen der Letten, Esten und Litauer, die das Baltikum seit mindestens tausend Jahren bewohnen, gelungen, ihre Eigenart und Sprache zu bewahren. Zur Erringung der Eigenstaatlichkeit trug entschieden der Gang der Ereignisse im ersten Weltkrieg bei, als durch den Zusammenbruch des zaristischen Vielvölkerstaates und des deutschen Kaiserreiches, den beiden mächtigsten und für die Freiheit der Balten gefährlichsten Nachbarn, ein Machtvakuum entstand, das nach einer politischen Neuordnung rief.

Die russische Gebietshoheit über das Gebiet der späteren baltischen Staaten erlosch mit dem Diktatfrieden von Brest-Litowsk am 3.3.1918, wobei das Deutsche Reich gegenüber der RSFSR den Verzicht auf Kurland Riga und die Inseln und die weitere deutsche Besetzung Livlands und Estlands bis zur Gewährleistung der Sicherheit durch eigene Landeseinrichtungen durchsetzte. Heute wird allgemein angenommen, dass die deutsche Besetzung des baltischen Landes im ersten Weltkrieg wesentliche Voraussetzungen für die Staatswerdung Estlands, Lettlands und Litauens schuf (Meissner, Die Baltischen Staaten und das Völkerrecht, S. 3; Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, S. 145). Wenn auch am 18.11.1918 die RSFSR den Vertrag von Brest-Litowsk für hinfällig erklärte, musste sie sich dennoch in den Friedensverträgen von Dorpat mit Estland (2.2.1920), von Moskau mit Litauen (12.7.1920) und von Riga mit Lettland (11.8.1920) mit der Tatsache der Anerkennung der Unabhängigkeit der drei baltischen Staaten abfinden.

Die Wiedererstehung Polens und die Bildung der drei baltischen Freistaaten waren vor allem von den siegreichen Westmächten gefordert worden, weil sie dadurch einen bestimmenden Einfluss auf die Gestaltung der Machtverhältnisse in Nordosteuropa auszuüben



erhofften: "Im Rahmen des Versailler Systems fiel den baltischen Staaten sowohl die Funktion eines cordon sanitaire gegenüber der weltrevolutionären Drohung des Bolschewismus, als auch die einer "Barriere" zwischen Deutschland und Russland zu." (Meissner, a.a.O., S.4). Am 11.12.1917 proklamierte der litauische Landtag in Wilna einen unabhängigen litauischen Staat, während die Proklamation der Unabhängigkeit Estlands am 24.2.1918, und diejenige der unabhängigen Republik Lettland am 11.11.1918 erfolgten.

Die drei baltischen Staaten waren zunächst bestrebt, im Rahmen des cordon sanitaire gegen die RSFSR einen Block mit Einchluss Polens zu bilden, aber belastend wirkte sich diesbezüglich Litauens Auseinandersetzung mit Polen um das Wilna-Gebiet (Verlust 1922) sowie seine Rivalität mit dem Deutschen Reich wegen des Memellandes (Abtretung im März 1939) aus.

Zweiseitige Nichtangriffspakte mit der UdSSR sollten eine Phase der Normalisierung einleiten. Durch die Befolgung einer Politik strikter Neutralität hofften die baltischen Staaten sich aus der sich anbahnenden Auseinandersetzung zwischen den Westmächten, den Achsenmächten und der UdSSR heraushalten zu können.

Aber die drei Kleinstaaten wurden die Opfer ihrer geographischen Lage. Im deutsch-sowjetischen Nichtangriffspakt vom 23.8.1939 erkaufte sich Hitler die Rückendeckung für den Ueberfall auf Polen durch die Teilung der polnischen Beute und Desinteressement an den baltischen Republiken sowie an Finnland. In Beistandsverträgen wurden Estland, Lettland und Litauen (1939) zur Einräumung von Stützpunkten für die Rote Armee gezwungen. Von sowjetischen Beauftragten geführte Kabinettsbildungen und gelenkte Wahlen führten am 21. Juli 1940 zur Aufnahme der Staaten in die UdSSR als 14., 15. und 16. Sozialistische Sowjetrepubliken. Die neu gewählten Parlamente beschloss, die Republiken Estland, Lettland und Litauen in Sowjetrepubliken umzuwandeln und beim Obersten Sowjet der Sowjetunion um die Aufnahme der estnischen, lettischen und litauischen Sowjetrepubliken in die Sowjetunion nachzusuchen. Sowjetische Völkerrechtler nennen die Einbeziehung



der baltischen Staaten in den sowjetischen Staatsverband ein Beispiel einer Vereinigung "auf der Grundlage der freien Willens-äusserung in den obersten Gesetzgebungsorganen" (Boris Meissner, Sowjetunion und Selbstbestimmungsrecht, Köln 1962, S. 392), während sie in der westlichen Terminologie "den klassischen Fall einer völkerrechtswidrigen Totalannexion" (Meissner, a.a.O., S. 71) darstellt.

Vielleicht sollten wir noch beifügen, dass der am 22.6.1941 mit einem deutschen militärischen Angriff auf die Sowjetunion ausgelöste deutsch-sowjetische Krieg schon im Juli 1941 zur vollständigen Besetzung der baltischen Staaten durch deutsche Truppen führte. Während dieser Besetzung wurden sie mit Weissruthenien gemäss "Führererlass" vom 17.7.1941 zu einem Zivilverwaltungsgebiet vereinigt, das dem Reichsminister für die besetzten Ostgebiete unterstand, von einem Reichskommissar geleitet wurde und die Bezeichnung "Ostland" führte. Ziel dieser Zivilverwaltung war die Verwirklichung einer Äusserung Hitlers am 16.7.1941, "das gesamte Baltenland müsse Reichsgebiet werden". Dementsprechend wurden von der Besatzungsmacht keinerlei politische Gruppen unter den Emigranten anerkannt. Eine litauische Regierung, die sich nach dem Abzug der Sowjetstreitkräfte gebildet hatte, wurde aufgelöst. Hitler hat bis zuletzt an seinem Entschluss festgehalten, die baltischen Staaten nicht zu rekonstruieren, wenn auch insbesondere im letzten Kriegsjahr der einheimischen Bevölkerung zum Zwecke der Rekrutierung von Kriegsfreiwilligen mehr Bewegungsfreiheit eingeräumt wurde.

## 2. Haltung der Schweiz

2.1. Verschiedene Vorfälle (Mission Berzine!) und entgegengesetzte Standpunkte haben dazu beigetragen, dass sich als Folge der Oktoberrevolution die schweizerisch-russischen Beziehungen auf Jahre hinaus so sehr verschlechterten, dass erst nach dem 2. Weltkrieg offizielle diplomatische Beziehungen der Schweiz zur Sowjetunion hergestellt werden konnten.

2.2. Nach dem Frieden von Brest-Litowsk liessen sich jedoch verschiedene der auf dem russischen Boden entstandenen Staatsgebilde auch in der Schweiz vertreten. So wurde beispielsweise Litauen



seit dem 16.12.1918 vom Bundesrat de facto anerkannt und eine litauische diplomatische Mission sowie ein Pressebureau in Bern eingerichtet. Im September 1919 wurde in Genf die Gründung eines Verbandes von in der Schweiz wohnhaften Litauern zur Wahrung ihrer Interessen (Ausweispapiere, Pässe) an die Hand genommen. Umgekehrt hatte die Schweiz keine Vertretung in Litauen, wodurch die dortige Schweizerkolonie und deren Interessen jeglichen Schutzes beraubt waren. An eine Wahrung der schweizerischen Interessen konnte jedoch erst nach der de jure Anerkennung gedacht werden. Mit der de jure Anerkennung Litauens wollte der Bundesrat vorerst noch bis zur Entscheidung des Obersten Rates des Völkerbundes und bis zur Entscheidung der in Brüssel tagenden polnisch-litauischen Konferenz betreffend Wilna zuwarten, zumal ein formelles Gesuch der Regierung von Kaunas um Anerkennung und ein verbindliches Angebot derselben für das Gegenrecht noch gar nicht in Bern eingetroffen war.

Aufgrund eines Antrags des EPD vom 14.4.1921 beschloss der Bundesrat am 22.4.1921 die de jure Anerkennung von Estland und Lettland als freie und unabhängige Staaten (Vorzugsbehandlung betreffend Niederlassung, Pässe, Handel usw.; gleicher Rechtsschutz; Abschluss von Staatsverträgen vorbehalten). Aufgrund der guten Erfahrungen mit diesen Staaten erfolgte dann am 16.8.1921 auch die Anerkennung Litauens auf gleicher Basis wie im Falle Lettlands **und** Estlands, mit dem einzigen Vorbehalt der endgültigen Grenzregelung des Wilna-Konflikte mit Polen. (Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil fédéral suisse / 16.8.1921).

2.3. Les relations diplomatiques que nous avons établies avec les Etats baltes se poursuivirent normalement jusqu'en 1940, lorsqu'eut lieu l'occupation de ces pays par les troupes soviétiques. Par décret du Soviet Suprême du 5 août 1940, la Lettonie fut incorporée à l'URSS; il en fut ensuite de même pour l'Estonie et la Lituanie.

A Berne, nous fûmes amenés alors à la conclusion que nous étions en présence d'une annexion forcée de ces Etats par l'Union Soviétique; il nous appartenait donc de reconnaître ou non le fait



accompli. Estimant que la situation des Etats n'était pas claire du point de vue international, le Conseil fédéral, dans un Arrêté du 15 novembre 1946, ne voulut pas se résoudre à reconnaître de jure l'annexion. La Suisse ne put toutefois pas éviter de tenir compte de certaines réalités. En effet, la Lituanie, l'Estonie et la Lettonie avaient perdu toute capacité d'agir, puisque par l'annexion à l'Union Soviétique, elles s'étaient vues privées de tous leurs organes. (Note du Service juridique du DPF de décembre 1947 - p.B.15.11.Balt,U'ch.1.) :

"La disparition des gouvernements baltes, affectant donc directement les relations internationales, ne saurait être ignorée des autres Etats, à la différence de la disparition des Etats eux-mêmes, dont l'existence peut être maintenue fictivement tant que cette disparition n'est pas reconnue internationalement."

En août 1940, nous tirions donc certaines conclusions de la nouvelle situation en mettant un terme à la mission diplomatique de notre Ministre à Helsinki, en ce qui concernait son accréditation dans ces trois Etats. Nous fermâmes, à la même époque, notre Consulat général à Riga et nos Consulats à Tallinn et Kaunas.

Dans sa séance du 4 février 1941, le Conseil fédéral décidait de supprimer officiellement les représentations diplomatiques et consulaires des Etats baltes. Toutefois, de 1941 à 1946, les diplomates baltes purent conserver certains privilèges personnels et une activité officieuse desdites représentations fut tolérée; ce, par courtoisie à l'égard de représentants d'Etats avec lesquels la Suisse entretenait depuis plus de 20 ans des relations diplomatiques normales (Arrêté du Conseil fédéral du 9 avril 1942).

Le 18 novembre 1946, les chefs des missions de Lettonie, Estonie et Lituanie furent convoqués par le Chef du Protocole et signèrent une déclaration selon laquelle toute activité diplomatique et consulaire, même officieuse, leur était interdite, ainsi qu'aux fonctionnaires des représentations diplomatiques et consulaires des



trois pays en question. La Suisse, par cet acte, admettait que les diplomates baltes ne représentaient alors plus rien, puisqu'ils étaient organes de gouvernements disparus. Une note du Service juridique de décembre 1947, déjà citée plus haut, justifiait la mesure en ces termes:

"Lorsque, par suite de la disparition d'un gouvernement national, l'Etat perd sa capacité internationale, il y a là, à notre sens, un motif mettant fin à sa mission, bien qu'un tel motif soit inconnu de la doctrine."

2.4. En 1946, la Suisse devait, par un échange de notes des 18 mars et 30 avril à Belgrade, décider de renouer des relations diplomatiques avec l'Union Soviétique. En cette même année, par l'Arrêté déjà cité du 15 novembre 1946, le Conseil fédéral décidait de placer les biens et les archives des Etats baltes dans notre pays sous l'administration fiduciaire de la Confédération. Ainsi, les biens des Etats baltes en Suisse n'étaient pas considérés comme res nullius, mais leurs propriétaires se trouvant dans l'impossibilité de les gérer, la Confédération fut donc amenée à les prendre sous sa gestion fiduciaire et ce jusqu'à ce que les Etats propriétaires aient recouvert leur capacité internationale ou qu'il y ait un cas de succession d'Etat (par ex.: reconnaissance de l'annexion). Cette administration fiduciaire est toujours en vigueur; c'est le Service de comptabilité du Département politique qui s'en occupe. Le compte Lettonie porte le no. 3.011.201.003/2 et une somme de Fr. 98'281.10 y est déposée. Le compte Riga no. 3.099.201.001/9 "Fonds des ehemaligen Schweizervereins in Riga" se solde par un montant de Fr. 9'738.38. Il n'y a pas d'autres comptes gérés par le Département politique.

Une question délicate se posa lorsque le chef de la mission soviétique à Berne demanda, en tant que représentant de l'Etat successeur de la Lettonie, de pouvoir disposer, pour la mission de son pays auprès des organisations internationales à Genève, de l'immeuble de l'ancienne délégation lettone près la Ligue de la Société des Nations. Afin d'éviter toute controverse inutile avec les Soviétiques,



le Conseil fédéral, sur proposition du Département politique, décida, en date du 18 février 1947, de remettre l'immeuble de l'ancienne délégation de la Lettonie à Genève aux Soviétiques, sans pour cela, selon le Conseil fédéral, reconnaître l'annexion. En effet, par un artifice juridique, on s'est gardé de transférer la propriété de l'immeuble à l'Etat soviétique, lui en laissant uniquement la possession. Cet immeuble est placé sous l'administration du Département politique qui, aux termes d'un procès-verbal du 15 décembre 1947, en a cédé l'usage à la représentation de l'URSS. Les termes du procès-verbal sont les suivants:

"Le Département politique fédéral et la Légation de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, tout en maintenant leur point de vue, mais désirant trouver une solution pratique pour l'utilisation du bâtiment de l'ancienne représentation de la Lettonie à Genève auprès de la Société des Nations, sont convenus de ce qui suit:

1. Le Département politique fédéral, agissant comme gérant fiduciaire de l'immeuble sis Avenue de la Paix No. 5, à Genève, cède à la Légation de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes à Berne l'usage des objets suivants: ...
2. La Légation de l'URSS prendra à sa charge l'impôt foncier du Canton de Genève grevant l'immeuble en question dès le moment de la remise de celui-ci, ainsi que les primes des contrats d'assurance des bâtiments et du mobilier."

(Voir également Arrêté du Conseil fédéral du 18 février 1947) :

"Es schiene dem Politischen Departement deshalb wünschbar, wenn das seinerzeit vom Völkerbund an den lettischen Staat verkaufte Gebäude im Sinne seiner damaligen Zweckbestimmung nun der Sowjetunion, die allein einen - wenn auch von der Schweiz vorläufig nicht ausdrücklich anerkannten - Anspruch auf die Liegenschaft erheben kann, für die Unterbringung ihrer Delegation zur Verfügung gestellt würde.



- 8 -

Es würde sich dabei vorläufig nur um ein tatsächliches Entgegenkommen handeln. Der bisherige Eintrag im Genfer Grundbuch, der das Gebäude als lettisches Staatseigentum bezeichnet, würde nicht geändert, d.h. eine formelle Uebertragung des Eigentums an die Sowjetunion würde vorläufig nicht stattfinden."

(1956, 377 S.)

M. Boris Meissner, dans son ouvrage "Die Sowjetunion, die baltischen Staaten und das Völkerrecht" pense que la Suisse, par les dispositions prises en 1946 et 1947 à l'égard des représentations et des biens de ces Etats, a reconnu de facto l'annexion soviétique. En page 302, après avoir analysé la position des Grandes Puissances au sujet de cette annexion, il examine l'attitude des autres Etats. Il écrit:

"Zu der zweiten Staatengruppe gehören Schweden, Italien, die Schweiz, die ebenso wie Frankreich die Schliessung der Gesandtschaften und Konsulate der baltischen Staaten und die Uebergabe der entsprechenden Gebäude an die sowjetischen Auslandsvertretungen veranlasst haben. Aus diesem Vorgang allein, der in Schweden und Italien im Herbst 1940 und in der Schweiz 1946/47 erfolgt ist, kann auf Grund des ähnlich gelagerten französischen Falles zunächst nur auf eine de facto Anerkennung der sowjetischen Annexion geschlossen werden."

2.5. Une note du 6 juin 1958 nous éclaire sur ce qu'il est advenu du blocage des transferts monétaires institué par l'Arrêté fédéral du 30 juillet 1940 (s.B.15.11.Balt.) :

"Im Zahlungsverkehr mit den baltischen Staaten wurde mit Bundesratsbeschluss vom 30.7.1940 die Sperre verhängt. Infolge der Nichtaufnahme in die bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848-1947 ist sie jedoch auf den 1.1.1953 ausser Kraft getreten. Während, wie erwähnt, unser Departement 1946 das in der Schweiz befindliche Staatseigentum der baltischen Staaten in treuhänderische Verwaltung nahm, wurden Ende 1954 bei der Schweizerischen Nationalbank



zugunsten privater baltischer Gläubiger gesperrt gewesene Guthaben von insgesamt Fr. 46'317.09 den schweizerischen Einzählern zurückgegeben."

Cette note souligne un point intéressant que nous pensons utile de relever ici :

"Die Tatsache der Nichtanerkennung der Annexion der baltischen Staaten durch die Sowjetunion hinderte die Schweiz nicht daran, sich für die schweizerischen Forderungen gegenüber dem Baltikum bei der sowjetrussischen Regierung immer wieder - allerdings erfolglos - einzusetzen. Bezüglich ihres Umfangs stützen sich diese Forderungen auf eine 1940-1942 von der Schweizerischen Verrechnungsstelle durchgeführte Erhebung, die gemäss einer letztes Jahr vorgenommenen Umrechnung in Schweizerfranken einen Totalbetrag von 14'218'771,32 Franken ergab."

2.6. Quant aux avoirs en or déposés avant la guerre par les anciennes banques d'Etats baltes à la Banque des Règlements Internationaux à Bâle, selon une note du 28 juillet 1972 du Service économique et financier du Département politique, ces avoirs existent effectivement sans qu'il ait été possible d'obtenir des précisions sur leur importance.

"L'URSS en a demandé la restitution dès 1940. Un échange de messages télégraphiques a eu lieu à cette époque. Depuis 1948, l'URSS n'est pas revenue officiellement à la charge (la question aurait cependant été officieusement abordée à l'occasion de certaines rencontres internationales).

La BRI n'a jamais invoqué la législation suisse pour s'opposer à cette restitution. Elle a uniquement fait valoir que celle-ci dépend du règlement politique de la question ou de la décision d'un "tribunal compétent". L'URSS n'a pris aucune initiative en ce sens. Une partie des avoirs avait été placée par la BRI dans des Etats étrangers qui ont eux-mêmes procédé à leur blocage pour des raisons d'ordre poli-



- 10 -

tique. Il semblerait que la fraction de ces avoirs déposée en Grande-Bretagne aurait fait l'objet d'une transaction lors des négociations entre l'URSS et la Grande-Bretagne touchant au règlement du contentieux financier entre les deux pays. La BRI ne conçoit guère comment il pourrait se justifier que cette affaire soit abordée et traitée dans le cadre de négociations bilatérales soviéto-suisse. Dans l'éventualité où nous souhaiterions disposer d'une prise de position écrite de la BRI, M. Guisan a insisté sur l'intérêt qui s'attacherait à ce que nous nous entendions préalablement, de façon officieuse, sur les termes des lettres à échanger."

2.7. En ce qui concerne les biens, valeurs de tous ordres (bijoux, or, papiers-valeurs, argent liquide, etc.) de ressortissants baltes déposés en Suisse et gérés par des banques suisses ou investis dans notre pays, nous n'en avons pas trouvé trace dans les différents dossiers examinés.

2.8. Examinons maintenant l'attitude qui fut la nôtre en matière de passeports, visas, traitement des réfugiés. Dans une note au Chef du Département accompagnant le projet de proposition au Conseil fédéral du 15 novembre 1946, le Service juridique, traitant la question, écrit: (p.B.15.11.Balt.1.)

"Eine wichtige Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist die, ob den ehemaligen baltischen diplomatischen und konsularischen Vertretern in der Schweiz weiterhin gestattet werden soll, baltische Pässe auszustellen und zu verlängern. Im Benehmen mit der Polizeiabteilung war dies bisher geduldet worden, wobei solche Ausweispapiere schweizerischerseits zwar nicht als eigentliche Pässe, aber immerhin als Identitätsausweise anerkannt wurden. Wie aus der beiliegenden Stellungnahme des Chefs der Polizeiabteilung vom 29. Oktober hervorgeht, würde er es - ohne allerdings auf seiner Auffassung beharren zu wollen - vom Standpunkt seines Dienstes aus



gesehen begrüssen, wenn diese Regelung weiterhin beibehalten werden könnte; denn der Besitz baltischer Pässe würde es den verhältnismässig zahlreichen baltischen Flüchtlingen, die sich noch in der Schweiz aufhalten, erfahrungsgemäss wesentlich erleichtern, ihre Ausreise, vornehmlich nach Uebersee, in die Wege zu leiten. Schweizerischerseits bestehe nun aber zweifellos ein Interesse, die Auswanderung dieser Flüchtlinge nach Möglichkeit zu fördern.

Ungeachtet der Ueberlegungen, die die Polizeiabteilung geltend macht, glauben wir indessen, dass nun auch dieser beschränkten konsularischen Tätigkeit ein Ende bereitet werden muss; denn es wird schwerlich weiterhin verantwortet werden können, Passausstellungen und -verlängerungen durch ehemalige Funktionäre von Vertretungen zu gestatten, die keinerlei Existenzberechtigung mehr besitzen. Vielleicht wird sich aber doch eine Möglichkeit finden lassen, den verständlichen Interessen der Polizeiabteilung Rechnung zu tragen. So wird man jedenfalls schweizerischerseits nichts dagegen einwenden wollen, wenn baltische Flüchtlinge, die zur Weiterwanderung baltische Pässe brauchen, solche Pässe von baltischen Vertretungen im Ausland (vornehmlich in den USA) beziehen oder sich durch private Mittelsleute (als welche wohl unbedenklich auch die ehemaligen baltischen Funktionäre in Frage kämen) vermitteln lassen.

Im Brief von Dr. Jezler wird auch die humanitäre Tätigkeit berührt, die einzelne ehemalige baltische Funktionäre in der Schweiz, gestützt auf Mittel, die von baltischen Hilfsorganisationen in den Vereinigten Staaten zur Verfügung gestellt werden, zugunsten ihrer bei uns lebenden Landsleute entfalten. Die Polizeiabteilung würde auf eine Fortsetzung auch dieser Tätigkeit Wert legen, die für den Bund eine nicht unbedeutende finanzielle Entlastung darstelle.

Es scheint uns, dass diesem letzteren Wunsche der Polizeiabteilung entsprochen werden könnte. In der Tat sehen wir keinen Anlass, weshalb den ehemaligen baltischen Funktionären



- auch wenn nun der letzte Rest ihrer ehemaligen amtlichen Aktivität ein Ende finden wird - verboten werden sollte, diese humanitäre Tätigkeit in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen und als Vertreter privater baltischer Hilfsorganisationen fortzusetzen."

2.9. Une lettre du même dossier à la Direction générale des PTT nous éclaire sur la position adoptée par le Département quant aux créances de l'Administration des PTT en URSS et dans les anciens Etats baltes.

"Le Conseil fédéral n'a pas reconnu jusqu'à présent la souveraineté du Gouvernement soviétique sur le territoire des Etats baltes. Il importe, par conséquent, que les organes de l'Administration fédérale s'abstiennent de tout acte qui serait en contradiction avec l'attitude observée par le Conseil fédéral. Or, au cas où notre Administration postale entendrait faire valoir envers le Gouvernement de l'URSS les créances qu'elle détient contre l'Administration postale des anciens Etats baltes, la Suisse se trouverait avoir reconnu "de facto" la souveraineté russe sur les Etats en question."