

N o t i z

betreffend die schweizerisch-liechtensteinischen
Beziehungen.

I. Allgemeiner Ueberblick.

Das Fürstentum Liechtenstein, früher wirtschaftlich und durch die Stellung seines Fürstenhauses in Wien aufs engste mit der grossen Donaumonarchie verbunden, hatte deren Niedergang nach dem ersten Weltkrieg mitgemacht, obschon es politisch seine Neutralität in diesem Völkerringen zu wahren wusste. Im Einverständnis mit der neu geschaffenen Republik Oesterreich, die sich nicht als Rechtsnachfolgerin der zusammengebrochenen alten Doppelmonarchie betrachtete, wurde das Vertragsverhältnis zwischen Liechtenstein und seinem östlichen Nachbarland als dahingefallen angesehen. Das Fürstentum, das damit seine faktische Selbständigkeit und Unabhängigkeit zurückgewann, suchte - da es, auf sich allein gestellt, bei der Kleinheit seines Territoriums [157 km²], der geringen Zahl seiner Einwohner [damals ca. 10'000] und Fehlen vieler wichtiger Produktionszweige nicht lebensfähig gewesen wäre - Anschluss an die Schweiz.

Infolge des regen Handelsverkehrs mit der Schweiz, der Beschäftigung liechtensteinischer Arbeiter auf Schweizergebiet und der katastrophalen Entwertung der österreichischen Währung, zirkulierte tatsächlich nach 1918 nur noch schweizerisches Geld in Liechtenstein. Dieser faktischen Einführung des Schweizerfrankens folgte im Jahre 1920 seine gesetzliche Einführung. Die Rolle der Schweiz beschränkte sich dabei auf stillschweigendes Einverständnis.

Liechtensteinerseits wurden im Jahre 1919 mit der Schweiz Verhandlungen eingeleitet mit dem Ziel, mit diesem Land ein Vertragssystem zu errichten, wie es früher mit Oesterreich bestanden hatte. Noch im gleichen Jahr wurde in Bern eine liechtensteinische Gesandtschaft errichtet und damit von der Schweiz

die diplomatische Vertretung der Interessen Liechtensteins übernommen, das nur in Wien noch einige Jahre eine eigene Gesandtschaft unterhielt. 1920 folgte ein Vertrag, gestützt auf welchen die Schweiz die Verwaltung von Post, Telegraph und Telephon im Fürstentum übernahm, und schliesslich wurde, am 1. Januar 1924, der Zollanschluss Liechtensteins an die Schweiz verwirklicht.

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein wurden mit der Zeit, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, immer enger gestaltet. Die Anlehnung an die Schweiz brachte dem Fürstentum, das heute in beinahe jeder Hinsicht einen Teil des Wirtschaftsgebietes der Schweiz darstellt, einen erfreulichen Aufschwung. Der Handel zwischen der Schweiz und Liechtenstein ist durch keine Schranken gehindert; die liechtensteinischen Arbeitskräfte geniessen grundsätzlich Freizügigkeit in der Schweiz; die Bewohner und Unternehmungen in Liechtenstein werden in gleicher Weise wie diejenigen in der Schweiz mit Rohstoffen und andern Waren versorgt; die schweizerischen kriegswirtschaftlichen Bestimmungen fanden und finden auch im Fürstentum Anwendung; gegenüber dritten Ländern werden von der Schweiz bei wirtschaftlichen Verhandlungen liechtensteinische Interessen gewahrt wie eigene.

Die ersten schweizerischen Bemühungen um die wirtschaftliche Sicherung Liechtensteins waren vom Wunsche getragen, dem notleidenden kleinen Nachbarn zu helfen. Diese Hilfsbereitschaft fand in Zeiten besonderer liechtensteinischer Schwierigkeiten [Hochwasserkatastrophe 1923; Illiquidität der liechtensteinischen Landessparkasse 1928] auch in erheblichen materiellen Leistungen der Schweiz ihren Ausdruck. Die enge Verbindung der beiden Staaten hat langsam im Bewusstsein ihrer Bürger ein Zusammengehörigkeitsgefühl geweckt, das trotz der Verschiedenheit der Staatsform getragen ist von gleichartigen politischen Einrichtungen und Bestrebungen [die liechtensteinischen Landesfürsten, die ihrem Staat im Jahre 1921 eine demokratische Verfassung gegeben haben, liessen der Entwicklung der Volksrechte weiten Spielraum, und die Liechtensteiner Bürger bestimmen heute selbst die Geschichte ihres Landes].

Aus der wirtschaftlichen Zusammenarbeit hat sich so eine Gemeinschaft entwickelt, die ihre Bewährungsprobe in den Zeiten des Anschlusses von Oesterreich an das Deutsche Reich und später unter dem Druck der politischen Ideologien unseres nördlichen Nachbarstaates bestanden hat.

Ebenso wie das Schweizervolk haben die Bürger des Fürstentums im Laufe des letzten Krieges nie einen Zweifel in ihrem Willen aufkommen lassen, neutral zu bleiben. Dieser Wille zur Neutralität und das enge Vertragsverhältnis zur Schweiz charakterisieren die völkerrechtliche Stellung des Fürstentums Liechtenstein. Der souveräne Staat Liechtenstein ist trotz seiner neutralen Haltung einerseits und seiner wirtschaftlichen Anlehnung an die Schweiz andererseits der einzigartigen schweizerischen Neutralität zwar völkerrechtlich nicht teilhaftig geworden; in der Staatenpraxis ist aber eine Gleichstellung der liechtensteinischen mit der schweizerischen Neutralität faktisch weitgehend anerkannt worden.

II. Interessenlage.

Das Interesse an der Aufrechterhaltung des schweizerisch-liechtensteinischen Vertragsverhältnisses liegt fast einseitig bei Liechtenstein.

Liechtenstein, dem die materiellen Voraussetzungen für die Führung einer selbständigen Existenz fehlen, ist auf die Anlehnung an die Schweiz unbedingt angewiesen.

Für die Schweiz sind die Vorteile der Verbindung mit Liechtenstein begreiflicherweise nichtso offensichtlich. Der ursprüngliche Wunsch der Schweiz, die wirtschaftliche Existenz des Fürstentums sichern zu helfen, ist immer noch das wesentliche Motiv ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit.

In der Praxis verfolgten die Bundesbehörden das Bestreben, das Verhältnis zu Liechtenstein so zu gestalten, dass Nachteile für die Schweiz vermieden werden sollten.

Das scheint aber nicht immer ganz gelungen zu sein.

Die direkten Bundessteuern, die heute einen wesentlichen Belastungsfaktor der geschäftlichen Unternehmungen in der Schweiz darstellen, sind in Liechtenstein nicht eingeführt.

Daraus ergibt sich ein gewisses wirtschaftliches Gefälle, von dem Liechtenstein zum Nachteil der Schweiz profitiert. Bei Anlass einer internen Konferenz am 3. Oktober v.J. wurde diese Frage von Seiten des Politischen Departements zur Sprache gebracht. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat sich aber hier desinteressiert.

Die Bundesverwaltung ist in einigen Sektoren auch für liechtensteinische Interessen tätig, bezieht aber dafür keine Entschädigung [so das Politische Departement für die nicht unbeträchtliche Inanspruchnahme durch die Wahrung der liechtensteinischen Interessen; so auch die Handelsabteilung für die Wahrung der liechtensteinischen Interessen im Handelsverkehr mit Drittstaaten; dagegen wird beispielsweise der Einsatz der schweizerischen Zoll- und Grenzwachtorgane bei der Berechnung des liechtensteinischen Zollanteils berücksichtigt].

Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat kürzlich - leider nicht schon früher, z.B. bei Anlass der allgemeinen internen Konferenz vom 3. Oktober v.J. ! - die Frage der Beteiligung Liechtensteins an den Kosten aufgeworfen, die dem Bund während des Krieges für die Sicherstellung der Landesversorgung mit Lebensmitteln und Rohstoffen, Verbilligung der Lebenshaltung und Sicherung der Währung erwachsen sind. Dieser Anteil wird von der Finanzverwaltung auf ca. 4 Millionen Schweizerfranken berechnet. Die Geltendmachung dieser Forderung, auf welche die Schweiz selbstverständlich nicht ohne weiteres verzichten kann, wird sich, nachdem die fraglichen Aufwendungen während längerer Jahre ohne entsprechende Fühlungnahme mit der liechtensteinischen Regierung gemacht worden sind, jedenfalls recht heikel gestalten.

Bei der Beurteilung der Interessenlage wird man sich schliesslich vor Augen halten müssen, dass zwar das Fürstentum Liechtenstein sicher nur dank der engen Anlehnung an die Schweiz unversehrt den letzten Krieg überstanden hat, dass aber andererseits der völkerrechtliche Status und die Haltung von Liechtenstein im Vorfeld der militärischen Schlüsselpositionen des Sarganser Beckens für die Sicherung

unseres Landes sehr wertvoll gewesen sind und vielleicht auch in Zukunft sein können.

III. Spannungen im schweizerisch-liechtensteinischen Verhältnis.

Die liechtensteinische Regierung hat von jeher das Bestreben verfolgt, in oft nicht ganz einer verantwortungsbewussten Staatsführung entsprechender Weise die Souveränität ihres Landes zur Schaffung besonderer zusätzlicher Staatseinnahmen auszunützen.

In gewisser Hinsicht hat man schweizerischerseits das Fürstentum Liechtenstein gewähren lassen, so inbezug auf den schwunghaften Handel der liechtensteinischen Postverwaltung mit ihren ständig neu herausgegebenen Markenserien. Man hat sich schweizerischerseits auch mit der Praxis der liechtensteinischen Regierung abgefunden, Holdinggesellschaften durch besondere Erleichterungen namentlich steuerlicher Natur anzulocken.

In anderer Beziehung hat man schweizerischerseits zum Rechten sehen müssen.

Die Schweiz hat seinerzeit durch recht scharfe Schritte die Einrichtung einer Spielhölle in Liechtenstein verhindert.

Die Schweiz hat sich eine Kontrolle der Einbürgerung von Ausländern in Liechtenstein, die dort nicht während mindestens zwei Jahren ihren Wohnsitz haben, sichern müssen, nachdem die liechtensteinische Regierung solche Einbürgerungen, die seitens der Gesuchsteller nichts anderes als nur die Zahlung sehr erheblicher Geldbeträge erforderten, recht hemmungslos betrieben hatte.

Auch in anderer Beziehung hat die Schweiz gelegentlich mit der liechtensteinischen Regierung recht unerfreuliche Erfahrungen machen müssen.

So war die liechtensteinische Regierung aus Furcht vor dem nationalsozialistischen Deutschland eine Zeitlang der sich im Innern von Liechtenstein breit machenden nationalsozialistischen Propaganda gegenüber zu nach-

sichtig. Ein sehr energischer Schritt des Politischen Departements war notwendig, um die liechtensteinische Regierung zum Einschreiten zu bewegen.

Man darf sich auch daran erinnern, dass der regierende Fürst von Liechtenstein in Begleitung seines Regierungschefstellvertreters im Jahre 1939 Hitler in Berlin einen Besuch abgestattet hat, wobei, offenbar auf deutschen Wunsch hin, der Schweizerische Gesandte übergangen wurde.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass der liechtensteinische Regierungschefstellvertreter der Kriegsjahre, Dr. Alois Vogt, durch seine Beziehungen zu zweifelhaften Persönlichkeiten des Dritten Reiches recht schwer belastet ist. Er behauptet zwar, diese Beziehungen nur zur Sicherung der Unabhängigkeit seines Landes gepflegt zu haben. Die Deutschen versuchten ihrerseits, Dr. Vogt für ihre Zwecke, teilweise auch gegen die Schweiz, zu gewinnen, und es scheint, dass er die notwendige Festigkeit dabei nicht immer bewiesen hat.

IV. Fremdenpolizeiliche Beziehungen.

Einzelne der Beschwerdenpunkte betreffen der Vergangenheit angehörende Ereignisse, auf die man nicht mehr wird zurückkommen wollen. In andern Fragen, die zu Klagen Anlass gaben, ist es der Schweiz jeweils gelungen, mit der liechtensteinischen Regierung eine Vereinbarung zu erzielen, die eine befriedigende Zusammenarbeit ermöglichte.

Das gilt leider nicht uneingeschränkt von den schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen auf dem Gebiete der Fremdenpolizei.

Die liechtensteinische Regierung hat sich Ausländern gegenüber, besonders wenn sie sich von ihrer Anwesenheit im Fürstentum einen finanziellen Vorteil versprechen zu können glaubt, immer wieder zu nachsichtig gezeigt. In den Jahren 1939 und 1941 wurden mit der liechtensteinischen Regierung Vereinbarungen abgeschlossen mit dem Zweck, das Fürstentum in das fremdenpolizeiliche Gebiet der Schweiz einzubeziehen, die Ausländer in Liechtenstein der Kontrolle der Eidgenössi-

schen Fremdenpolizei zu unterwerfen. Diese Zusammenarbeit hat sich aber durchaus nicht reibungslos abgewickelt. Immer wieder fanden die liechtensteinischen Behörden eine Möglichkeit, die Vorschriften der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu umgehen und diese Bundesstelle vor unangenehme "faits accomplis" zu stellen.

Bei Anlass einer Konferenz zwischen den interessierten schweizerischen Stellen und der liechtensteinischen Regierung wurde der ganze Fragenkomplex am 14. Februar 1947 einer eingehenden Würdigung unterzogen. In einigen wesentlichen Punkten konnte dabei eine grundsätzliche Einigung erzielt werden. Die grundsätzlichen Voraussetzungen einer gedeihlichen Zusammenarbeit auf fremdenpolizeilichem Gebiet wurden bei diesem Anlass geschaffen. Die Visumpflicht für Liechtensteiner Bürger in Drittstaaten, die sich in die Schweiz begeben möchten, wurde aufgehoben. Eine Anzahl von Grenzsperren, die gegen politisch nicht allzu schwer belastete Liechtensteiner Bürger von der Schweiz verhängt worden sind, wurden oder werden in der nächsten Zeit aufgehoben. Den Drittausländern in Liechtenstein werden gewisse Erleichterungen im Reiseverkehr mit der Schweiz gewährt werden. Die Grenzkontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze wird wesentlich reduziert.

Wenn trotzdem eine Lösung der Spannung, die sich bedauerlicherweise in bezug auf die Fremdenpolizei zwischen der Schweiz und Liechtenstein herausgebildet hat, noch nicht eingetreten ist, so ist daran das Misstrauen schuld, das die Eidgenössische Fremdenpolizei dem gegenwärtigen liechtensteinischen Regierungschefstellvertreter Nigg, der die fremdenpolizeilichen Angelegenheiten betreut, entgegenbringt. Die Eidgenössische Fremdenpolizei hat sicher mit Nigg einige recht unerfreuliche Erfahrungen machen müssen, und er versucht immer wieder gelegentlich, auf Umwegen zum Ziel zu kommen, anstatt eine offene Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu suchen. Die Beamten der Fremdenpolizei, die sich mit den Liechtensteiner Fällen befassen, leiden aber offenbar ihrerseits an einer gewissen

"déformation professionnelle". Ihre Wünsche, was die Kontrolle der Ausländer in Liechtenstein betrifft, scheinen oft recht weit zu gehen und sie schlagen in ihrer Korrespondenz mit der Regierung in Vaduz einen Ton an, den sich eine Kantonsregierung auf die Dauer schwerlich gefallen lassen würde.

V. Würdigung der Sachlage.

1. Der Sektor der Fremdenpolizei ist für die Beurteilung der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen gewiss nicht gleichgültig. Nachdem für die künftige Zusammenarbeit auf diesem Gebiet aber die Grundlagen geschaffen worden sind, die in den wesentlichen Punkten eine für beide Teile befriedigende Regelung darstellen, dürfte nun zu wesentlichen Befürchtungen schweizerischerseits kaum mehr ein Anlass bestehen können. Missverständnisse werden auch inskünftig nicht immer zu vermeiden sein. Man wird aber damit, zumal die allgemeine fremdenpolizeiliche Kontrolle ohnehin einen Abbau erfahren dürfte, bei beiderseitigem gutem Willen sicher fertig werden. Auch wenn Herr Nigg oder ein anderes liechtensteinisches Regierungsmitglied gelegentlich versucht, der Fremdenpolizei ein Schnippchen zu schlagen, so wird es sich - angesichts der getroffenen klaren Regelung - sicher nicht um Vorkommnisse handeln können, die für die allgemeinen schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen von Bedeutung sein können. Vielleicht wird die Fremdenpolizei auch von der liechtensteinischen Regierung, gleich wie gelegentlich von den kantonalen Regierungen, eine Eigenmächtigkeit erleben, gegen die sie reagieren muss, die sie aber nicht tragisch nehmen darf. Vom Gesichtspunkt des Politischen Departements aus gesehen, wird man sich jedenfalls darum bemühen müssen, kleine Unstimmigkeiten auf fremdenpolizeilichem Gebiet nicht - wie das jetzt einigermaßen der Fall ist - zu zwischenstaatlichen Spannungen auswachsen zu lassen. Von all den Problemen, die wir mit der liechtensteinischen

Regierung zu lösen haben werden, sind die fremdenpolitischen sicher nicht die wichtigsten, und wir haben sicher ein Interesse daran, dem Weiterbestehen einer Misstimmung entgegenzuwirken, die sich auf andern Gebieten, dort wo wir die Fordernden sein werden, ungünstig auswirken könnte.

Eines dieser Probleme, das finanzieller Ansprüche aus den schweizerischen kriegswirtschaftlichen Leistungen, haben wir bereits erwähnt.

Ein anderes Problem ist das des Ellhorns. Das Ellhorn ist ein bedeutungsvoller strategischer Punkt vor dem Festungsgebiet des Sarganser Beckens, das die Schweiz sich durch einen Gebietsabtausch mit Liechtenstein sichern möchte. Hier werden wir ganz auf den guten Willen der liechtensteinischen Bevölkerung angewiesen sein.

2. Es ist selbstverständlich, dass bei der Gestaltung der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen die Interessenlage, der Umstand, dass das Fürstentum unbedingt auf die Schweiz angewiesen ist, der bestimmende Faktor war. Trotzdem sind diese Beziehungen aber immer enger geworden und haben sich im grossen und ganzen gesehen durchaus harmonisch entwickelt, und die immer weitergehende Anlehnung des Fürstentums an die Schweiz war getragen vom freien Willen des liechtensteinischen Volkes. Die Schweiz hat darauf verzichtet, auf ihre Machtposition zu pochen und hat anstatt dessen immer im Sinne der Gerechtigkeit den Weg der freundschaftlichen Verhandlungen gesucht, womit sie in der Praxis für das Ideal eines Zusammenlebens der Völker, frei von Furcht und Drohung, wirken konnte. Im gleichen Sinne werden wir auch weiterhin in allen liechtensteinischen Fragen handeln müssen.

Bern, den 3. Juni 1947.


Schnyder