

E 1004 1/344

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 30 janvier 1934

185. Protection de la frontière du Liechtenstein

Dépt. des Finances et des Douanes. Proposition du 27 janvier 1934

Le département des finances et des douanes a déposé le rapport suivant:
«Der Regierungschef von Liechtenstein, Herr Dr. Hoop, hat kürzlich auf der eidg. Oberzolldirektion vorgeschlagen und mündlich mitgeteilt¹, dass die Situa-

1. Cf. *annexe au présent document.*



tion in Österreich² der Regierung von Liechtenstein zu Befürchtungen Anlass gebe und dass im Falle von Wirren in Feldkirch ein Eindringen von Verfolgten und Verfolgern auf liechtensteinisches Gebiet nicht ausgeschlossen erscheine, ebenso nicht die gewaltsame Entführung von Einwohnern liechtensteinischen Gebiets durch organisierte Banden aus dem Vorarlberg. Er gab dem Wunsche Ausdruck, dass dieses Eindringen durch das schweizerische Grenzschutzpersonal gegebenenfalls verhindert werden möge.

Der Oberzolldirektor gab keine endgültige Antwort; er wies darauf hin, dass Liechtenstein ein autonomer Staat sei, allerdings in das schweizerische Zollgebiet eingeschlossen, dass aber damit nicht die Frage gelöst sei, ob und wie weit die Schweiz befugt sei, ihr Grenzschutzpersonal zur Erfüllung polizeilicher bzw. politischer Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Auf alle Fälle müsste ein offizielles Gesuch von Seiten Liechtensteins gestellt werden, das dann durch die beteiligten Departemente, insbesondere auch vom rechtlichen Standpunkte aus geprüft werden müsste.

Dieses Gesuch dürfte, wie wir heute erfahren, nächstens gestellt werden, sodass es angezeigt ist, schon jetzt die Frage durch den Bundesrat prüfen zu lassen.

I.

Mit der Einverleibung Liechtensteins in das schweizerische Zollgebiet haben wir die zolltechnische Bewachung der Landesgrenze zwischen der Schweiz und Liechtenstein vollständig aufgegeben; die Zollgrenze liegt an der politischen Grenze zwischen Liechtenstein und Vorarlberg. Die Zollgrenze verlässt den Rhein im Norden bei Bangs-Büchel, zieht sich um den Schellenberg südwärts in einer gebrochenen Linie an Feldkirch vorbei und gewinnt die Höhe der Drei Schwestern-Gruppe, um dann, das Saminatal quer in östlicher Richtung durchschneidend, vom Gallinakopf wieder südwärts zu verlaufen bis Naafkopf, wo sie mit der bündnerischen Grenze zusammentrifft. An den Grenzübergängen über den Rhein bei Sennwald, Haag, Buchs, Sevelen und Trübbach stehen somit keine schweizerischen Grenzschutzleute mehr.

Liechtenstein besitzt keine militärische Institution und nur ein ganz schwaches Polizeikontingent, das kürzlich in Österreich ausgebildet worden ist. Eine Bürgerwehr oder eine andere Organisation, welche die Regierungsgewalt mit Waffen unterstützen könnte, besteht unseres Wissens in Liechtenstein nicht.

Das schweizer. Grenzschutzpersonal ist mit den Familien in Liechtenstein stationiert an verschiedenen Orten, wie dies die Grenzschutz erfordert. Der Bestand beträgt heute 45 Mann, davon 38 Verheiratete mit Familie und 67 Kindern.

II.

Vom Standpunkt der Zollverwaltung aus betrachtet ergibt sich folgendes:

Da zwischen Liechtenstein und der Schweiz keine Grenzkontrolle mehr besteht — ein Hauptvorteil des Zollvertrages mit Liechtenstein — so ist ein Durchbrechen des Zollcordons mit Waren an der liechtensteinisch-vorarlbergi-

2. Cf. n° 13 et annexe.

30 JANVIER 1934

27

schen Grenze eine ebenso grosse Gefahr für unsere Wirtschaft, wie wenn der Schmuggel direkt von Vorarlberg nach der Schweiz getätigt worden wäre. Das gleiche gilt für das Eindringen unerwünschter Elemente. Die Schweiz hat somit ein Interesse daran, dass in der Grenzbewachung, vom zolltechnischen Standpunkte aus gesprochen, keine Lücke besteht. Aus diesem Grunde muss unseres Erachtens mit allen Mitteln, soweit sie dem Zolldienst zur Verfügung stehen, dieser Durchbruch verhindert werden.

III.

Etwas anders stellt sich die Frage, wenn es sich um das Eindringen von Banden handelt, die zum Zwecke des Umsturzes oder der Anstiftung von Wirren über die Zollstrasse, vielleicht sogar mit Pässen versehen, eindringen wollen, ohne zollpflichtige Waren mit sich zu führen. Diese Rückweisung wäre nun unseres Erachtens zweifellos Sache der Regierungsgewalt Liechtensteins, d. h. der liechtensteinischen Polizei. Wie bereits erwähnt kann aber diese Organisation einen nennenswerten Widerstand nicht leisten und wird an das Grenzschutzpersonal das Gesuch um Unterstützung stellen müssen.

Hier liegt der heikle Punkt. Würde es sich um das Eindringen in einen schweizerischen Kanton handeln, so wäre die Frage erledigt, indem der Bundesratsbeschluss vom 12. November 1926³ hierüber klare Weisungen gibt. Da es sich aber um fremdes Staatsgebiet handelt, ist nicht ausgeschlossen, dass diese Intervention zu einem Konflikt mit Österreich führen könnte. Da eine Durchbrechung des Zollkordons unter allen Umständen zu vermeiden ist — und zwar im schweizerischen Interesse — und da wir unsere Grenzwachter, denen wir den Befehl geben, den Durchbruch mit allen Mitteln zu verhindern, nicht opfern können und wollen, so kann sich daraus unter Umständen die Notwendigkeit ergeben, dieses Personal durch die Truppe zu unterstützen, also militärische Besetzung liechtensteinischen Gebietes.

IV.

In Gewärtigung des Gesuches des Fürstentums Liechtenstein, das in den nächsten Tagen eintreffen dürfte, glauben wir, folgenden Standpunkt einnehmen zu sollen:

3. *Daté en réalité du 16 novembre 1926. Cf. PVCF (Secret) du même jour:*

1. Das Grenzschutzkorps hat in Verbindung mit den Organen der kantonalen Polizei oder gegebenenfalls in Verbindung mit den aufgebotenen Grenzschutztruppen, im Notfalle aber auch selbständig, Verletzungen des schweizerischen Hoheitsgebietes zu verhindern und ihnen entgegenzutreten, nötigenfalls unter Gebrauch der Waffen.

2. Das Zolldepartement wird beauftragt, im Sinne der obigen Richtlinien die Ausarbeitung einer Instruktion an das Grenzschutzkorps für dessen Mithilfe beim Grenzschutz zu veranlassen und dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

3. Um die Zollverwaltung zu befähigen, die neue Aufgabe des Grenzschutzkorps durchführen zu können, wird das Zolldepartement beauftragt, im Laufe des Jahres 1926 über den normalen Bedarf hinaus eine Rekrutierung von ca. 50 Mann durchführen zu lassen.

4. Das Militärdepartement wird ermächtigt, der Zollverwaltung die nötigen Kampfmittel kostenlos abzugeben und die Instruktion der Grenzschutzmannschaft im Gebrauche dieser Mittel im Einvernehmen mit der Oberzolldirektion vorzunehmen (E 1005 2/3).

1. Das Forcieren der Zollgrenze zwischen Liechtenstein und Vorarlberg gegen den Willen der Zollverwaltung ist in gleicher Weise zu verhindern, wie an der schweizerischen Landesgrenze.

2. Das gewaltsame Eindringen von Personen zum Zwecke der Anstiftung von Unruhen oder zur Entführung von Personen ist in erster Linie durch die liechtensteinischen Polizeiorgane zu verhindern, die indessen nötigenfalls die Unterstützung des schweizer. Grenzwachtpersonals in Anspruch nehmen dürfen. Muss dieses Grenzwachtpersonal einschreiten, so gelten für den Waffengebrauch die Bestimmungen, die für die Grenzverletzungen schweizerischen Hoheitsgebietes durch den Bundesrat unterm 27. April 1927⁴ genehmigt worden sind.

3. Die liechtensteinische Regierung muss für die Folgen dieser Intervention ausdrücklich die Verantwortung übernehmen.

Unseres Erachtens erweist es sich zudem als angezeigt, die österreichische Regierung in Wien darüber zu informieren, dass zum Schutze der schweizerischen Zollinteressen ein Forcieren der Grenze zwischen Vorarlberg und dem schweizerischen Zollgebiet angegliederten Liechtenstein mit allen Mitteln verhindert werden müsste. Das gleiche treffe zu für die Grenze zwischen Österreich und dem schweiz. Hoheitsgebiet.

V.

Wir geben uns Rechenschaft von der weittragenden Bedeutung des unter IV gestellten Antrages. Wenn der Antrag nicht zum Beschluss erhoben werden sollte, so sollten unseres Erachtens schon jetzt die Konsequenzen gezogen werden. Da wir unsere Leute nicht umsonst opfern und anderseits einem Bandeneinbruch nicht untätig zusehen wollen, so ergäbe sich u. E. als Schlussfolgerung, dass unsere Mannschaft aus Liechtenstein zurückgezogen, d. h. dass der Vertrag mit Liechtenstein gekündigt werden müsste, unter Zurückverlegung der Zollgrenze an die politische Landesgrenze. Wir sprechen uns mit allem Nachdruck gegen eine halbe Lösung aus, die dahin gehen würde, den status quo zu belassen, um dann bei einem Überfall nicht von den Waffen Gebrauch zu machen.»

Dans la séance du matin, M. le *chef du département politique* a donné lecture de la note⁵ du gouvernement de Liechtenstein qui est annoncée dans le rapport du département des finances et des douanes et qui est parvenue depuis le dépôt de ce dernier.

M. le *chef du département militaire* estime que, pour des raisons morales déjà, il serait impossible d'abandonner le Liechtenstein à son sort s'il venait à être menacé. On ne manquerait pas de considérer un tel acte comme une sorte de trahison. Malgré toutes les conséquences qui peuvent résulter de l'adoption de la proposition no 1 du département des finances et des douanes, elle s'impose. Nous avons, au reste, un intérêt direct à protéger la principauté contre des bandes dont l'action pourrait finalement compromettre son indépendance et la placer sous la

4. Il s'agit des dispositions adoptées par la Direction générale des douanes conformément à la décision du Conseil fédéral du 26 novembre 1926 (cf. n. 3 ci-dessus); depuis cette date, un certain nombre de postes de douane, à commencer par ceux situés à la frontière entre le Tessin et l'Italie, avaient été équipés de fusils mitrailleurs. Cf. PVCF (Secret) du 27 avril 1927 (E 1005 2/3).

5. Cf. annexe au présent document.

coupe d'un gouvernement étranger. Sans doute la défense de la frontière entraîne-t-elle des risques, et l'on doit se demander ce qui se produirait si nos gardes-frontière étaient repoussés. Le rapport du département des finances et des douanes envisage, pour cette éventualité, même une occupation militaire du Liechtenstein. Mais c'est une question qui touche au droit des gens et à notre neutralité. La première mesure à prendre serait, au surplus, d'envoyer des renforts puisés dans le corps des gardes-frontière lui-même.

M. le *chef du département politique* déclare appuyer fermement les conclusions du rapport et considère qu'en retirant ses gardes-frontière du Liechtenstein la Suisse commettrait un acte de faiblesse impardonnable. Quant à une occupation militaire du pays, il n'y a pas lieu d'en envisager l'éventualité, car la mesure ne vient pas des troupes autrichiennes. Ce que le gouvernement du Liechtenstein craint, ce sont des bandes irrégulières, que nos gardes-frontière, une fois munis de fusils-mitrailleurs, seraient certainement en mesure de repousser.

M. le *chef du département de l'économie publique* rappelle qu'il a combattu jadis le projet d'union douanière avec le Liechtenstein⁶ et constate que les difficultés actuelles justifient pleinement les craintes qu'il avait émises alors. Le mouvement de synchronisation s'étend au-delà des frontières de l'Allemagne et fait de sérieux progrès en Autriche. Il s'agit de savoir quelle attitude devront prendre nos gardes-frontière à l'égard de bandes nationales-socialistes qui tenteraient de pénétrer sur le territoire de la principauté pour y fomenter des troubles. Contrairement au département des finances et des douanes, M. Schulhess estime que leur rôle n'est pas de résister à la violence. On n'a pas le droit de demander à nos gardes-frontière, qui ont une mission purement douanière, d'exercer la police. Le droit de police est lié à la souveraineté, et nous n'avons aucun droit de souveraineté sur le Liechtenstein. La question d'une occupation militaire que soulève le rapport nous montre à quels dangers nous nous exposons en suivant la voie qui nous est proposée. On veut nous engager dans une aventure dont les conséquences sont absolument imprévisibles. L'opinion n'admettrait jamais que nous exposions le pays à un conflit avec l'Autriche à propos du Liechtenstein, qui ne vaut pas qu'on lui sacrifie une goutte de sang suisse. Il est facile, au reste, de dire que les gardes-frontière se borneront à empêcher des éléments indésirables de pénétrer dans le pays. Mais, dans un territoire aussi restreint, les conflits se transportent facilement de la frontière à l'intérieur. Et alors c'est l'intervention, avec toutes ses conséquences: notre neutralité compromise, les réclamations des puissances, le reproche justifié adressé au Conseil fédéral d'avoir outrepassé les pouvoirs que lui ont confiés les chambres en approuvant un traité, qui a un caractère exclusivement douanier. Par ces motifs, M. Schulhess propose de ne pas autoriser les gardes-frontière à assumer des fonctions de police et de les confiner strictement dans leur rôle douanier.

M. le *chef du département de justice et police* appuie les conclusions du départe-

6. Traité entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse, du 29 mars 1923, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1924 (RO, 1923, vol. 39, pp. 565 ss.).

Sur la négociation de ce traité, cf. DDS vol. 8, rubrique II.17.1: Liechtenstein, l'accord douanier; sur l'opposition manifestée à l'époque par E. Schulhess, cf. surtout nos 158 et 216.

ment des finances et des douanes. Nous avons conclu avec le Liechtenstein une convention dont nous ne pouvons pas nous départir en raison de ce que l'application présente aujourd'hui un certain danger. Mais il est inutile d'envisager une occupation militaire. Ce que nous voulons, c'est que nos gardes-frontière défendent leurs postes, et rien d'autre. Des instructions précises devront leur être données à cet égard, avec les moyens de les exécuter.

M. le *chef du département de l'intérieur* votera la proposition n° 1 du département des finances et des douanes, mais sans vouloir fermer les yeux sur les risques qu'entraîne son adoption pour nos gardes-frontière pour le cas où, par exemple, nous serions obligés d'occuper la ligne du Rhin avec nos troupes tandis qu'ils défendraient la ligne des douanes.

M. le *président*⁷ comprend que le département des finances et des douanes considère comme impossible que la Suisse se départisse du traité d'union douanière. Outre qu'une telle décision ne pourrait avoir effet qu'à la fin de l'année et qu'elle ne lèverait donc nullement les difficultés actuelles, elle ne serait pas élégante, parce que la morale n'y trouverait pas son compte, elle ne serait pas prudente non plus, parce qu'elle donnerait l'impression que nous obéissons à la peur. D'un autre côté, si nous engagions le pays, à propos du Liechtenstein, dans des complications internationales, on ne nous le pardonnerait pas. Le Liechtenstein ne vaut pas cela, ni au point de vue économique, ni au point de vue militaire. Moralement parlant, la Suisse n'a pas intérêt non plus à se laisser entraîner dans des complications internationales pour un pays dont les institutions, dont la mentalité diffèrent si profondément des nôtres. Ces complications pourraient être sérieuses car, si le national-socialisme devenait maître de l'Autriche, toute intervention suisse contre un coup de main national-socialiste dans le Liechtenstein appellerait non seulement des réclamations de l'Autriche, mais celles de ses deux grands voisins, dont les institutions se trouveraient être alors analogues aux siennes. Nous devons tout faire pour ne pas nous exposer à une pareille situation. M. le président envisage, à cet effet: 1° de communiquer à l'Autriche que, d'accord avec le gouvernement du Liechtenstein, nous avons donné aux gardes-frontière stationnés dans ce pays les mêmes instructions qu'à ceux qui gardent notre frontière nationale; 2° de faire savoir au gouvernement de la principauté que nous sommes prêts à assumer les engagements qu'il nous demande, mais à bien plaisir, afin de réserver le cas où il devrait faire place à un gouvernement national-socialiste; 3° de renforcer les gardes-frontière stationnés au Liechtenstein dans une mesure assez importante pour que nous ne soyons pas obligés de les appuyer par des troupes.

Dans la séance de l'après-midi, M. le *chef du département des finances et des douanes* déclare que la douane disposera, au Liechtenstein, d'une centaine d'hommes, soit d'un effectif assez fort pour pouvoir faire face à l'attaque de bandes, même nombreuses. Si nos gardes devaient être attaqués par une troupe, ce qui est d'ailleurs très peu vraisemblable, la question se poserait tout autrement, et le Conseil fédéral aurait à prendre d'autres décisions. Il est peu probable également que des troubles se produisent à l'intérieur du pays. Mais il est bien entendu

7. Pilet-Golaz.

que dans cette hypothèse nos gardes-frontière n'auraient pas à s'y immiscer: leur mission sera de protéger la frontière exclusivement.

M. le *président* constate que le conseil est d'accord sur ces points avec le chef du département des finances et des douanes et que la question d'une occupation militaire n'est pas envisagée. Le conseil passe à l'examen des propositions du département des finances et des douanes.

Le préambule est adopté dans le texte suivant:

«Angeichts des Gesuches des Fürstentums Liechtenstein wird beschlossen:»

Proposition n° 1. Sans changement.

Proposition n° 2.

M. le *chef du département de l'intérieur* demande que le texte soit modifié de manière à exprimer clairement que les autorités liechtensteinoises ne pourront pas disposer purement et simplement de nos gardes-frontière. En conséquence, la proposition est adoptée sous la forme suivante:

«2. Das gewaltsame Eindringen von Personen zum Zwecke der Anstiftung von Unruhen oder zur Entführung von Personen ist in erster Linie durch die liechtensteinischen Polizeiorgane zu verhindern. Das schweizerische Grenzwachtpersonal kann sie auf deren Ansuchen darin unterstützen. Muss es einschreiten, so gelten für den Waffengebrauch die Bestimmungen, die für die Grenzverletzungen schweizerischen Hoheitsgebietes durch den Bundesrat unterm 27. April 1927 genehmigt worden sind.»

Proposition n° 3. Sans changement, mais avec une adjonction suivant laquelle le gouvernement liechtensteinois sera informé⁸ que les mesures susmentionnées sont prises jusqu'à nouvel avis et que les instructions données aux gardes-frontière ne visent pas le cas où des troubles se produiraient à l'intérieur du pays.

Proposition n° 4 (avis au gouvernement autrichien):

«Informen le gouvernement autrichien des mesures susmentionnées, prises d'accord avec le gouvernement du Liechtenstein.⁹»

M. le *chef du département de l'économie publique* déclare qu'il est d'accord qu'on arme les gardes-frontière de fusils-mitrailleurs et qu'on leur charge de défendre le cordon douanier, mais non pas qu'on leur attribue des fonctions de police.

Les propositions du département des finances et des douanes sont ainsi *adoptées* à la majorité avec les modifications susmentionnées.

ANNEXE

E 2001 (E) 1969/262/12

Le Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein au Département politique¹⁰

N

Vaduz, 25. Januar 1934

Dem Eidgenössischen Politischen Departemente beehrt sich die fürstliche Regierung unter höflicher Bezugnahme auf die Unterredungen, die Herr Regierungschef Dr. Hoop am 23. d. M. mit

8. Cf. note du Département politique au Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein, du 10 février (E 2001 (E) 1969/262/12).

9. Le 10 février, le Département politique charge le ministre de Suisse à Vienne, M. Jäger, de faire le nécessaire auprès des autorités de Vienne (E 2001 (E) 1969/262/12).

10. Annotation marginale de Motta: Dem Bundesrat heute mitgeteilt. 30. 1. 34.

Herrn Oberzolldirektor Gassmann und Herrn Dr. Feldscher, Sektionschef des Eidgenössischen Politischen Departements hatte, nachstehendes zu unterbreiten:

Die Entwicklung im benachbarten Österreich lässt die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass über kurz oder lang dort die nationalsozialistische Bewegung die Oberhand gewinnt und die Macht übernehmen wird. In diesem Falle ist zu erwarten, dass eine grosse Zahl politischer Flüchtlinge versuchen wird, das Ausland zu erreichen. Für Personen, die auf Schleichwegen die Grenze zu überschreiten trachten werden, erscheint nach Ansicht der fürstlichen Regierung die Nordgrenze unseres Landes vom Rhein bis zu den Dreischwestern als besonders geeignet und sie befürchtet, dass die mit der Ausübung der Fremdenpolizeikontrolle betraute Grenzwahe vielleicht nicht genügen dürfte, um eine wirksame Kontrolle auszuüben. Da aber eine solche nicht nur im Interesse Liechtensteins, sondern auch der Schweiz gelegen zu sein scheint, nach welcher ein Grenzübertritt aus Liechtenstein ohne weitere Kontrolle möglich ist, gestattet sich die fürstliche Regierung dem Eidgenössischen Politischen Departemente die Frage zur geneigten Prüfung zu unterbreiten, ob in diesem Falle nicht eine gewisse Verstärkung des Grenzwachtkorps geboten erschiene.

Die fürstliche Regierung versichert, dass ihre Polizeiorgane der Inlandskontrolle selbstverständlich die grösste Aufmerksamkeit widmen werden, wobei sie jedoch nicht verhehlt, dass die wenigen zur Verfügung stehenden Kräfte kaum genügen dürften, um allen Unliebsamkeiten vorzubeugen und sie wäre deshalb besonders dankbar, wenn die zuständigen Schweizerischen Behörden diese Frage in wohlwollendem Sinne prüfen und erledigen würden.