Holprige Wege zum Zollanschlussvertrag vom März 1923

Rupert Quaderer*

* Dr. Rupert Quaderer, Historiker, Schaan.

Inhalt

I. Vorbemerkung 39

II. Die Loslösung von Österreich 39

III. Die Hinwendung zur Schweiz 42
A. Annäherungsversuche 42
B. Erste Verhandlungen 43
C. Widerstände und Verzögerungen 45
D. Konkrete Schritte 1920 46
E. Verhandlungskrise 47
F. Der Entwurf des Bundesrates 48
G. Vertragsabschluss 52
H. Die Ratifikation in den Räten 53

IV. Abschliessende Gedanken 57

Anhang
Der Weg zum Zollanschlussvertrag 59

Literaturangaben (Auswahl) 60

I. Vorbemerkung

Liechtenstein erlebte in den Jahren während und nach dem Ersten Weltkrieg turbulente Zeiten. Innen- und aussenpolitisch tiefgreifende Veränderungen waren zu bewältigen und auch auf wirtschaftlicher Ebene mussten neue Wege gesucht und beschritten werden.

Die Verhandlungen zum Zollanschlussvertrag mit der Schweiz erforderten grossen Einsatz der Verantwortlichen in Vaduz, in Bern und in Wien. Gleichzeitig zu diesen teilweise zähen Unterhandlungen waren weitere grundlegende Probleme einer Lösung zuzuführen. Zu nennen sind beispielsweise die Parteigründungen, die Verfassungsdiskussion, die Völkerbundfrage, die neue Aussenpolitik (Neutralitätsfrage, Verhältnis zur Tschechoslowakei) oder die Wirtschaftsschwierigkeiten wie Währungszerfall, Arbeitslosigkeit und defizitäres Staatsbudget.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich also lediglich auf *eine* entscheidende Frage dieser Epoche.[1]

II. Die Loslösung von Österreich

In der Sitzung vom 24. Juli 1919 beschloss die liechtensteinische Regierung – bestehend aus Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein, Wilhelm Beck und Josef Marxer[2] –, dem Landtag in seiner nächsten Sitzung vorzuschlagen, über die liechtensteinische Gesandtschaft in Wien bei der österreichischen Regierung vorstellig zu werden und zu beantragen, den im Jahr 1852 abgeschlossenen, 1876 revidierten und noch 1919 provisorisch verlängerten Vertrag über den Zoll- und Steuerverein aufzulösen. In derselben Regierungssitzung waren allerdings auch Bedenken gegen eine überstürzte Lösung des Vertrages geäussert worden. Die Mehrheit der Regierung befürchtete, Liechtenstein verrenne sich in eine wirtschaftliche Sackgasse, wovon besonders das Unterland schwer getroffen würde. Die Regierung beschloss schliesslich mehrheitlich – Regierungsrat Wilhelm Beck sprach sich dagegen aus –, den Vertrag nicht überstürzt, sondern auf gesetzlichem Wege zu lösen, und

1 Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um das leicht bearbeitete Manuskript des am 6. Februar 2023 im Kleinen Gemeindesaal in Schaan gehaltenen Eröffnungsvortrags der aus Anlass des 100-Jahr-Jubiläums der Unterzeichnung des Zollanschlussvertrags vom Liechtenstein-Institut und vom Historischen Verein für das Fürstentum Liechtenstein veranstalteten Vortragsreihe.

2 Für biografische Angaben zu den im Text angeführten Personen aus Liechtenstein siehe Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, 2013 (online: https://historisches-lexikon.li/) sowie https://www.e-archiv.li (Personen, Familien).

gleichzeitig eine Vereinbarung mit der Republik Deutsch-Österreich wegen eines Handelsübereinkommens anzustreben. Der Landtag stimmte am 2. August 1919 einstimmig dem Antrag zu, den Zoll- und Steuervereinsvertrag mit Österreich «im Verhandlungswege» aufzukündigen.[3]

Die ernüchternde wirtschaftliche Lage zeigte sich auch in den rückständigen Zollgeldzahlungen Österreichs gegenüber Liechtenstein. Die Gesamtschuld belief sich auf rund 300 000 Kronen. Aufgrund des bestehenden Kurses der österreichischen Krone zum Schweizerfranken entsprach dies rund 750 Schweizerfranken. Weitere Entschädigungsleistungen seitens Österreichs an Liechtenstein erfolgten nicht mehr.

Die wiederholte Betonung, dass die Kündigung des Zollvertrages nicht als ein unfreundlicher Akt aufgefasst werden dürfe, erklärt sich daraus, dass Liechtenstein beabsichtigte, mit Österreich weiterhin in vertraglicher Verbindung zu stehen. Der Landtag beauftragte die Regierung, gleichzeitig mit der Auflösung des Vertrages Verhandlungen wegen eines provisorischen Abkommens mit Deutsch-Österreich über den gegenseitigen Personenverkehr und den Warenaustausch aufzunehmen. Parallel dazu hatte die Regierung nach dem Willen des Landtages auch mit der Schweiz zu verhandeln, «solange ein definitiver Zollanschluss an irgend einen Staat nicht abgeschlossen sei».[4] Schliesslich ersuchte der Landtag die Regierung, den Kündigungsbeschluss nach seiner Sanktion durch den Fürsten sofort zu vollziehen. Johann II. erteilte am 11. August 1919 von Feldsberg aus seine Sanktion.

Was hatte den Landtag bewogen, den Entscheid zur Auflösung dieses Vertrages doch recht rasch zu fällen?

In Balzers fand am 16. Juli 1919 im Schulhaus eine Versammlung von circa 120 Männern statt, bei welcher Wilhelm Beck und der Landtagsabgeordnete Gustav Schädler Vorträge über die Zollverhältnisse hielten. Das Resultat dieser Versammlung war eine Resolution, welche Wilhelm Beck beauftragte, die «Wünsche des Volks» weiterzugeben.[5] Unter anderem wurde verlangt, mit der Schweiz «konferenziell» zu verhandeln. Das «Volk» – so teilte Wilhelm Beck der Regierung mit – fordere Aufklärung über die Schicksalsfragen Zoll, Währung und Selbstständigkeit.

Die Friedensbedingungen für den Kriegsverlierer Österreich, vor allem die Forderungen nach Reparationen, riefen in Liechtenstein Befürchtungen hervor, dass man infolge der engen wirtschaftlichen Verbindung, vor allem durch die Währungs- und Zollunion, in den Sog der hohen Abgaben und Steuern geraten werde. Vor allem den Besitzern österreichischer Banknoten

---

3 Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz (fortan: LI LA) Landtagsakten 1919, L 33, ohne Datum (2. August 1919), Text des Antrages.

4 Ebenda.

5 LI LA RE 1919/3537ad4, 23. Juli 1919, Regierungsrat Wilhelm Beck an Regierung.

und Wertpapiere – darunter auch die liechtensteinische Sparkasse –, aber auch den Inhabern von Kriegsanleihen drohten massive Verlustgeschäfte. Deshalb, so forderte Wilhelm Beck, müsse nun mit der Schweiz nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch über einen Wirtschaftsanschluss verhandelt werden. Die in Balzers verabschiedete Resolution äusserte ebenfalls den dringenden Wunsch, den Zollanschluss mit der Schweiz bald zu regeln. Davon versprach sich die Versammlung eine Hebung des Verkehrswesens, erleichterten Grenzverkehr, eine Währungsregulierung, indirekte Steuern, insgesamt eine verbesserte Lebenshaltung. Man forderte auch, Liechtenstein müsse im Interesse seiner Selbstständigkeit «ewig neutralisiert» werden und sich deshalb wirtschaftlich an einen ewig neutralen Staat anschliessen.[6]

Die Verhältnisse in Liechtenstein zeigten nach dem Bericht des Personalrates des Finanzwach-Vereins vom 2. Juli 1919 «einen sehr explosiven Charakter» und blutige Geschehnisse waren danach in nächster Zeit «eher als nicht» zu erwarten. Die Finanzwachbeamten in Liechtenstein waren der Auffassung, dass die «politischen Wirren» noch lange anhalten würden. Auch seien die Grenzen nicht mehr zu überwachen. Diese würden «seit Wochen von einer bewaffneten, vor keiner Gewalttat zurückschreckenden grossen Schmuggler-Organisation offen gehalten».[7]

Die liechtensteinische Regierung sah sich deshalb veranlasst, im Juli 1919 einen Aufruf an die Bevölkerung des Landes zu richten. Darin heisst es, dass Liechtenstein seine «nationale Ehre makellos erhalten» wolle. «Jüngste Vorkommnisse, überhandnehmender Schmuggel und Widersetzlichkeiten gegen […] Finanzorgane und Grenzwächter» würden den guten Ruf Liechtensteins jedoch schädigen. Dies führe dazu, dass die Nachbarstaaten nicht mehr bereit wären, «mit unserem verschrieenen Lande» über einen Zollvertrag zu verhandeln.[8]

Die dargestellten Umstände machen deutlich, dass die Christlich-soziale Volkspartei, die 1918 gegründete Partei Wilhelm Becks, grossen Druck ausübte, den Vertrag mit Österreich möglichst bald aufzulösen. Die Argumente der Befürworter eines Zollanschlusses an die Schweiz erweckten Hoffnungen bei all jenen, die einen Ausweg – und zwar möglichst bald – aus der krisenhaften Wirtschaftslage suchten. Der Druck dieser Erwartungen lastete deshalb auch auf den Volksvertretern, die am 2. August den Entscheid zu fällen hatten.

Die liechtensteinische Regierung teilte den Beschluss des Landtags über die Auflösung des Zoll- und Steuervertrags der österreichischen Regierung

6 LI LA RE 1919/3537ad4, 16. Juli 1919, Resolution.

7 LI LA RE 1919/3217ad4, 2. Juli 1919, Personalrat des Finanzwach-Vereins, Bezirksgruppe Vaduz, an Personalrat des Finanzwach-Vereins in Vorarlberg und Liechtenstein.

8 LI LA RE 1919/3366ad4, 14. Juli 1919, «Aufruf an die Bevölkerung Liechtensteins!», Flugblatt der Regierung.

am 4. August 1919 mit. In einem kommentierenden Bericht an die Gesandtschaft in Wien, deren Geschäftsträger von 1919 bis 1921 Prinz Eduard von Liechtenstein war, erläuterte die Regierung den Entscheid des Landtages. Der Weiterbestand des Zoll- und Steuervertrages sei «bei den gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Zuständen» weder für Österreich noch für Liechtenstein ein Vorteil.[9] Am 12. August übermittelte Prinz Eduard die Aufkündigung des Zollvertrages dem Leiter des Staatsamtes für Äusseres, dem Gesandten Theodor von Ippen. Er begründete den Entscheid mit den bereits von der liechtensteinischen Regierung vorgebrachten Argumenten. Der liechtensteinische Gesandte betonte auch, dass Liechtenstein die Beziehungen zu Deutsch-Österreich weiterhin «auf gleich herzlicher Stufe und in freundlicher Weise gestalten» wolle.[10]

Sechs Tage später gab die Regierung in einer Kundmachung bekannt, dass der Fürst den Beschluss des Landtages betreffend die Kündigung des Zoll- und Steuervereins und die Aufnahme von Verhandlungen wegen eines provisorischen Abkommens mit Deutsch-Österreich sowie mit der Schweiz genehmigt habe. Die Regierung versäumte auch nicht zu bemerken, dass sie erwarte, dass die Bevölkerung durch «willige Beobachtung der gegenwärtigen Vorschriften die Fortführung der eingeleiteten Verhandlungen mit den Nachbarstaaten fördern» werde.[11]

Diese Verhandlungen hatten inzwischen nach zwei Seiten hin eingesetzt. Mit Österreich konnte sowohl ein Postübereinkommen (18. Februar 1920) als auch ein Handelsabkommen (22. April 1920/30. Dezember 1921) abgeschlossen werden.

Mit der Schweiz verliefen die Verhandlungen zäher und gestalteten sich zum Teil recht schwierig.

III. Die Hinwendung zur Schweiz

A. Annäherungsversuche

Das Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Bundesrates hält fest, dass der Chef des Politischen Departementes, Bundesrat Felix Calonder[12], den liechtensteinischen Landesverweser Prinz Karl bereits am 22. April 1919 empfangen hatte. Anlässlich dieses Besuches – das Gespräch dauerte

9 LI LA RE 1919/3761ad4, 4. August 1919, Regierung an Gesandtschaft Wien.
10 LI LA RE 1919/3978ad4, 12. August 1919, Gesandtschaft Wien an Regierung.
11 LI LA RE 1919/3978ad4, 18. August 1919, Kundmachung der Regierung.
12 Für biografische Angaben zu den im Text angeführten Personen aus der Schweiz siehe Historisches Lexikon der Schweiz, 2002–2014 (online: https://hls-dhs-dss.ch/de/).

höchstens zehn Minuten – versuchte Prinz Karl zu erfahren, ob die Schweiz bereit wäre, mit Liechtenstein in eine Verbindung zu treten, analog zu jener, wie sie bis anhin zwischen Liechtenstein und Österreich-Ungarn (respektive ab November 1918 der Republik Deutsch-Österreich[13]) bestanden habe. Der Bundesrat beschloss am 10. Juni 1919, die zuständigen Departemente mit der Prüfung dieser Angelegenheit zu beauftragen.

Ein erster Bericht traf bereits am 17. Juni 1919 von der Oberzolldirektion an das Eidgenössische Politische Departement ein. In diesem Bericht wurden die bei einer eventuellen Zollunion in Frage kommenden neuen Grenzverhältnisse als «ausserordentlich ungünstig» dargestellt. Zudem habe die liechtensteinische Bevölkerung ausgesprochene Schmuggelangewohnheiten angenommen und bestehe vielfach aus arbeitsscheu gewordenen Schmugglern. Auch würde Liechtenstein wahrscheinlich eine hohe Entschädigung verlangen, wie es dies von Österreich aus der Vorkriegszeit gewohnt gewesen sei. Der Oberzolldirektor empfahl am Schluss seines Berichtes: «Wenn daher Vorarlberg, mit welchem Liechtenstein traditionell in jeder Hinsicht verwachsen ist, der Schweiz nicht angeschlossen wird, beziehungsweise nicht angeschlossen werden kann, so finden wir, sollte die Zoll- und Postunion mit Liechtenstein aus finanziellen und politischen Erwägungen abgelehnt werden, denn eine solche Union brächte dem Lande zu viele folgenschwere Änderungen, die die beidseitige Bevölkerung kaum zufrieden stellen würden.»[14]

B. Erste Verhandlungen

Trotz dieser ablehnenden Äusserung der Oberzolldirektion fand am 23. Januar 1920 eine erste offizielle Kontaktaufnahme zwischen liechtensteinischen und schweizerischen Unterhändlern statt, nachdem auf Wunsch Liechtensteins mehrere Terminverschiebungen stattgefunden hatten. Der Grund dafür lag darin, dass im Dezember 1919 in Wien Sondierungsgespräche über ein liechtensteinisch-österreichisches Handelsabkommen geführt worden waren.

---

13 Die Republik Deutsch-Österreich wurde nach dem Regierungsverzicht Kaiser Karls I. am 12. November 1918 ausgerufen und am 21. Oktober 1919 aufgrund des Friedensvertrags von Saint-Germain in Republik Österreich umbenannt.

14 Schweizerisches Bundesarchiv, Bern (fortan: BAR) 2001(B)/2, Schachtel 11, B.14.24.P.4., 17. Juni 1919, Oberzolldirektion an Eidgenössisches Politisches Departement. – Am Sonntag, dem 11. Mai 1919, hatte in Vorarlberg eine Volksabstimmung stattgefunden. Die Vorarlberger Landesregierung sollte Beitrittsverhandlungen mit der Schweiz aufnehmen. 81 Prozent der Abstimmenden sprachen sich für die Aufnahme von Anschlussverhandlungen aus. Der Beitritt Vorarlbergs stiess jedoch sowohl in Österreich als auch in der Schweiz auf Widerstand und wurde 1919 durch die Friedensverträge von Saint-Germain und Versailles verunmöglicht.

Die Zusammenkunft in Bern wurde lediglich als erste Kontaktaufnahme definiert, an der keine Besprechung grundsätzlicher Fragen stattfinden sollte. Die liechtensteinische Delegation stand unter dem Vorsitz Prinz Eduards; weitere Mitglieder waren Landtagspräsident Friedrich Walser, der Landtagsabgeordnete Wilhelm Beck und der Geschäftsträger der liechtensteinischen Gesandtschaft in Bern, Emil Beck. Von schweizerischer Seite wurde die Kommission von Minister Paul Dinichert präsidiert, dem Chef der Abteilung für Auswärtiges im Politischen Departement. Sinn dieser ersten Gespräche war es, dass die schweizerischen Vertreter sich über die Wünsche Liechtensteins orientieren könnten. Aufgrund dieser ersten Informationen wollte sich der Bundesrat ein Urteil bilden, ob und unter welchen Umständen er auf die liechtensteinischen Vorschläge eintreten könne. Paul Dinichert nahm als Ergebnis der Besprechung zur Kenntnis, dass Liechtenstein über «einen vollkommenen Zollanschluss in Verhandlung treten» wolle.[15] Nach Hinweisen auf einige grundsätzliche Fragen wie Grenzbewachung, Fremdenpolizeikontrolle und Steuerfragen wurde beschlossen, dass Liechtenstein «formulierte Anträge einreichen» werde, die von der schweizerischen Bundesbehörde geprüft würden.[16]

Nachdem der liechtensteinische Landtag am 30. Januar 1920 die Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz beschlossen hatte, und dies vom Fürsten genehmigt worden war, richtete Landesverweser Prinz Karl am 16. Februar 1920 an den Schweizerischen Bundesrat das Ersuchen, die Verhandlungen einzuleiten.

Der Bundesrat beschloss am 26. März 1920, das Politische Departement zu ermächtigen, der liechtensteinischen Regierung mitzuteilen, dass er grundsätzlich bereit sei, die gegenseitigen Beziehungen vertraglich zu regeln. Er beauftragte das Finanz- und Zolldepartement, alle mit dem Abschluss eines Zollanschlussvertrages zusammenhängenden Fragen zu prüfen und eine Kommission nach Liechtenstein abzuordnen, welche die örtlichen Verhältnisse in Bezug auf Personalerfordernisse und Lokalbedürfnisse für die Grenzbewachung zu beurteilen hatte. Diese Grenzbegehung fand vom 24. bis 30. Mai 1920 statt. Das Ergebnis der Begehung war, dass für die vollständige Bewachung der Zollgrenze 46 Mann erforderlich wären. In einem internen Kommentar zum Bericht über die Grenzbegehung bemerkte Oberzolldirektor Gassmann, nach Gesprächen mit der liechtensteinischen Regierung und den Leuten des Landes habe er den Eindruck gewonnen, nach dem Tod des alten Fürsten Johann, der machtlos («impotent») und ohne Einfluss («hors

15 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10b, 23. Januar 1920, Protokoll der Sitzung vom 23. Januar 1920.

16 Ebenda.

de cause») sei, werde Liechtenstein verlangen, in die «Conföderation» aufgenommen zu werden.[17]

C. Widerstände und Verzögerungen

Aber auch in Liechtenstein gab es kritische Haltungen gegenüber einem Zollanschluss an die Schweiz. Postmeister und Landtagspräsident Friedrich Walser meinte im März 1920, es genüge, mit der Schweiz ein Postabkommen zu schliessen und «im übrigen Liechtenstein die Zollfreiheit zu sichern».[18] Schon als die Verhandlungen im Dezember 1919 mit Österreich geführt worden waren, hatte Walser die geplanten Verhandlungen mit der Schweiz nicht mehr als notwendig erachtet: «Man könne doch nicht, da Österreich so entgegenkomme, mit der Schweiz über dieselben Fragen verhandeln».[19]

Prinz Eduard sah im März 1920 den wirtschaftlichen Aufschwung des Landes durch den Zuzug von Treuhandgesellschaften und die Tätigkeit der in Gründung stehenden Bank in Liechtenstein (BiL) als besser gefördert an, wenn «das Land in keinem Zollvertrag mit seinen Nachbarn» stehe.[20] Er stellte auch fest, dass die «Zollfreiheitsströmung», besonders im Unterland, sich stark entwickeln werde, wenn die Schweiz nicht sehr günstige Bedingungen anbiete.

Inzwischen hatte die im St. Galler Bezirk Werdenberg gelegene Grenzgemeinde Buchs Überlegungen angestellt, welche Folgen ein eventueller Zollanschluss Liechtensteins für sie haben könnte. In einer Eingabe vom 18. Juni 1920 an den Bundesrat gab sie der Sorge Ausdruck, dass durch einen allfälligen Zollanschluss Liechtensteins das in Buchs befindliche Zollamt Nachteile erleiden könnte. Vor allem befürchteten die Buchser Vertreter, dass Österreich sein Zollamt von Buchs nach Feldkirch abziehen würde. Die Bundeskanzlei in Bern beschwichtigte, dass der Bahnhof Buchs sogar noch grössere Bedeutung erlangen werde und zudem Österreich bezüglich des Zollamtes Buchs vertraglich gebunden sei.

Der in Liechtenstein tätige Industrielle Fritz Spoerry konnte den Anschluss an die Schweiz auch nicht besonders begrüssen. Er vertrat am 16. September 1919 die Auffassung, dass die schweizerische Textilindustrie viel zu gross und leistungsfähig und deshalb auf den Export angewiesen sei, was im

17 BAR 2001(B)/2, Schachtel 5, B.11.243.2, 17. Juni 1920.
18 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 17, 15. März 1920, Gesandtschaft Wien an Gesandtschaft Bern.
19 LI LA RE 1919/5966ad589, 4. Dezember 1919, Gesandtschaft Wien an Gesandtschaft Bern.
20 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 17, 15. März 1920, Gesandtschaft Wien an Gesandtschaft Bern.

Binnenland Schweiz eine schwierige Aufgabe darstelle. Deutsch-Österreich hingegen besitze keine übermässig grosse Textilindustrie und bei einem Zollanschluss Liechtensteins an diesen Staat bliebe «die Lebensfähigkeit unserer Fabriken» besser bewahrt.[21]

D. Konkrete Schritte 1920

Auf schweizerischer Seite war die Angelegenheit nach anfänglichem Zögern wegen der Vorarlbergfrage in Fluss gekommen. Mehrere Departemente hatten Überprüfungen vorgenommen, wodurch verschiedene Fragen aufgeworfen wurden, die vorher nicht in die Überlegungen einbezogen worden waren. So erkundigte sich zum Beispiel die Alkoholverwaltung, wie es mit dem Branntweinmonopol bestellt sei. Dieses müsse im Falle eines Zollanschlusses unbedingt auf Liechtenstein ausgedehnt werden.

Die Oberzolldirektion hatte inzwischen (noch 1920) den ersten Vertragsentwurf ausgearbeitet. Dieser Entwurf sah den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vor und unterstellte das Gebiet des Fürstentums den Bestimmungen der gesamten schweizerischen Zollgesetzgebung. Neue Gesetze im Bereich der Zollverwaltung waren von den schweizerischen Behörden der liechtensteinischen Regierung mitzuteilen und von dieser in Liechtenstein kundzumachen. Eine Mitwirkung Liechtensteins bei der Schaffung dieser Gesetze und Verordnungen in irgendeiner Form war nicht vorgesehen. Die schweizerischen Vorschriften über die Fremdenpolizei wären nach diesem Entwurf an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze zur Anwendung gekommen.

Es zeigte sich in der weiteren Behandlung der Zollanschlussfrage in den einzelnen Departementen, dass noch einige Schwierigkeiten und auch Widerstände zu überwinden waren. Von massgebender Bedeutung war die Stellungnahme des Volkswirtschaftsdepartementes. Dieses machte Einwände geltend wegen der Ein- und Ausfuhr von Lebensmitteln und Rohstoffen sowie wegen der Vorschriften über die Viehseuchenpolizei. Das Justiz- und Polizeidepartement sah Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung der bestehenden schweizerischen Staatsverträge auf Liechtenstein. Nach seiner Auffassung wäre die Zustimmung aller «Gegenkontrahenten» (also aller Vertragspartner) nötig gewesen.[22]

---

21 LI LA RE 1919/4641ad4, 16. September 1919, Firma Jenny, Spoerry & Cie., Ziegelbrücke, an Regierung.

22 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10a, 2. Dezember 1920, Gesandtschaft Bern an Regierung.

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrat Heinrich Häberlin, hatte Bedenken, dass Liechtenstein durch den Zollanschluss «einen teilweisen Verzicht auf die Souveränität» auf sich nehmen müsse.[23]

Eine zentrale Frage aus schweizerischer Sicht war nach Emil Beck auch die geplante Errichtung einer Spielbank in Liechtenstein. Dies hätte die Schweiz nur sehr ungern gesehen.

E. Verhandlungskrise

Im April 1921 unterbreitete die Oberzolldirektion ihren Entwurf dem Bundesrat zur Beschlussfassung. Da der Bundesrat mit anderen wichtigen Fragen stark beschäftigt war, verzögerte sich dessen Stellungnahme. Als neue Frage tauchte das Problem des Begnadigungsrechtes für in Liechtenstein begangene Zolldelikte auf. Für den Bundesrat sollte dieses Recht nur den schweizerischen Behörden zustehen, nicht aber dem Fürsten. Der Bundesrat liess wissen, dass in diesem Punkt keine Diskussion möglich sei. Eine Änderung des bestehenden Justizvertrages mit Österreich war deshalb eine unerlässliche Voraussetzung für den Abschluss des Zollanschlussvertrages, «da die Schweiz es nicht zu billigen vermöchte, dass in Justizsachen ein dritter Staat das letzte Wort zu reden haben solle.»[24]

Weitere Zweifel kamen vom Volkswirtschaftsdepartement, das sich fragte, «ob die vielen zur Anwendung gelangenden Bundesgesetze in Liechtenstein auch wirklich durchgeführt würden.»[25] Auch gab es weiterhin Widerstand im Bezirk Werdenberg, wo energisch Bedenken wegen wirtschaftlichen Einbussen geäussert wurden.

Die liechtensteinische Regierung drängte auf einen möglichst baldigen Abschluss des Vertrages, da unbedingt neue Einnahmen benötigt würden. Durch ein Hinziehen sah die Regierung ihre Hände in einer Art gebunden, «die sich zu den grössten Schwierigkeiten auszuwachsen» beginne.[26] Josef Ospelt, einstweilig mit der Führung der Regierungsgeschäfte betraut, war infolge der Verzögerungen ziemlich stark beunruhigt. Er sah darin eine «gewisse Unfreundlichkeit» seitens Berns oder sogar eine «Vermäntelung der Ab-

23 LI LA Kopien Bundesarchiv Bern 2001(H)2, Band 11, B. 14/24P4, III., 29. November 1920, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement an Eidgenössisches Politisches Departement.

24 LI LA SF 1.10/1921/23, 10. Februar 1921, Josef Peer an Kabinettskanzlei.

25 LI LA SF 1.10/1921/23, 25. Juni 1921, Gesandtschaft Bern an Regierung.

26 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10a, 28. August 1921, Regierung an Gesandtschaft Bern.

sicht, den Zollvertrag nicht abzuschliessen».[27] Bei fast allen grösseren wirtschaftlichen, fiskalischen und organisatorischen Anliegen tauchte in Liechtenstein die Frage auf, ob eine Entscheidung zweckmässig sei, solange der Zollanschlussvertrag nicht beschlossen sei. Eine weitere Verzögerung bedeutete deshalb für Liechtenstein grossen wirtschaftlichen Schaden. Emil Beck wurde daher ersucht, in Bern alles zu tun, um eine «möglichst rasche Klarstellung zu erlangen.»[28]

In Bern gab es zwar auch Äusserungen der Sympathie gegenüber dem kleinen, wirtschaftlich schwachen, wehrlosen und aussenpolitisch abhängigen Ländchen. Man müsse «dem bescheidenen und tüchtigen, in unverschuldete Bedrängnis geratenen Nachbarvölklein hilfreich die Hand bieten» zur Ermöglichung des Wiederaufbaues seiner wirtschaftlichen Existenz, tönte es aus dem Politischen Departement.[29] Und sogar aus dem Volkswirtschaftsdepartement hiess es: «Le Liechtenstein, petit pays faible et inoffensif attire incontestablement la sympathie. On est porté à lui venir en aide.»[30] Der Bundesrat liess sich jedoch nicht unter Zeitdruck setzen. Weitere Umstände waren aus seiner Sicht noch abzuklären. Das Finanzdepartement z. B. hatte die liechtensteinischen Steuerverhältnisse zu prüfen, was längere Zeit in Anspruch nahm.

F. Der Entwurf des Bundesrates

Im Februar 1922 kam die für Liechtenstein erlösende Mitteilung, dass der Entwurf des Zollanschlussvertrages vorliege und der liechtensteinischen Regierung zur Gegenäusserung zugesandt würde. Das Politische Departement gab als Grund für die lange Verzögerung an, dass die Durchführung des Vertrages sich als viel komplizierter erwiesen habe, als es anfänglich den Anschein gehabt habe.

Der Entwurf hielt in Artikel 1 fest: «Das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein wird an das schweizerische Zollgebiet angeschlossen und bildet einen Bestandteil des schweizerischen Zollgebietes.»[31] Damit war das Prinzip aufgestellt, dass die bisherige Zollgrenze wegfalle und eine völlig freie Ein- und Ausfuhr zwischen der Schweiz und Liechtenstein gewährleistet sei.

---

27 LI LA SF 1.10/1921/241, 4. November 1921, Josef Ospelt an Emil Beck.
28 Ebenda.
29 BAR 2001(E)/1969/262, Schachtel 1, 28. April 1921, Eidgenössisches Politisches Departement an Bundesrat.
30 BAR2001(E)/1969/262, Schachtel 1, 14. Juni 1921, Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes.
31 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 2, Entwurf vom 3. Februar 1922.

Die Souveränität Liechtensteins war durch die Aussage in der Präambel garantiert, der Vertragsschluss erfolge «unter Vorbehalt der souveränen Hoheitsrechte Seiner Durchlaucht des Fürsten von Liechtenstein». Da der Vertrag für beide Teile das Kündigungsrecht vorsah, war eine tatsächliche Einschränkung der Souveränität nicht gegeben.

Einen eigenen Artikel sah der Entwurf für das Verbot der Errichtung einer Spielbank in Liechtenstein während der Dauer des Vertrages vor. Diese Bestimmung war nach Aussage Emil Becks eine «conditio sine qua non», ohne die der Vertrag von der Schweiz nicht abgeschlossen würde.[32]

Der Vertragsentwurf wurde von Emil Beck insgesamt positiv beurteilt, weil dadurch der Anschluss an ein gesundes Wirtschaftsgebiet mit den daraus sich ergebenden Absatz- und Verkehrsmöglichkeiten garantiert sei. Dieser Vorzug alleine rechtfertigte nach Beck den Abschluss dieses Vertrages, sofern Liechtenstein überhaupt einen solchen nötig habe. «Und dies», so Beck, «scheint mir nicht zweifelhaft zu sein.»[33]

Inzwischen hatte sich aus Werdenberg energischer Widerstand bemerkbar gemacht. Ein Werdenberger Initiativkomitee wandte sich am 15. Februar 1922 an den Bundesrat und wies nachdrücklich auf die durch den geplanten Vertrag «zu befürchtende Gefährdung» nicht nur der lokalen und regionalen, sondern auch «des allgemeinen schweizerischen Landesinteresses» hin.[34]

Am 2. März 1922 wählte der Landtag eine Zollvertragskommission, bestehend aus sieben Landtagsmitgliedern (vier Volkspartei, drei Bürgerpartei). Diese traf sich im Juni mit Vertretern der Arbeiter, des Handelsgewerbes, der Gemeinden, der Konsumenten und der Handwerker. In den vorgebrachten Stellungnahmen zeigten sich verschiedene befürwortende und ablehnende Haltungen. Vor allem die Handelsvertreter sprachen sich gegen einen Zollanschluss aus. Diese Massnahmen kämen ihm «als eine Art Schweizerisierung vor» und wären wohl «der erste Schritt zum Kanton Liechtenstein», meinte etwa Rudolf Real, Kaufmann aus Vaduz.[35]

Franz Hilbe, Kaufmann in Schaan, befürchtete, dass das Verhalten der Bevölkerung gegenüber den schweizerischen «Landjägern» (Zollbeamten) ähnlich grob ausfallen könnte, wie gegenüber den österreichischen Finanzern am Ende und kurz nach dem Ersten Weltkrieg. «Das Endresultat wäre», so

---

32 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10a, 8. Februar 1922, Kommentar Emil Becks zum Zollvertrag.

33 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10a, 8. Februar 1922, Gesandtschaft Bern an Regierung.

34 LI LA Kopien Bundesarchiv Bern o. Nr., 15. Februar 1922, Initiativkomitee Werdenberg an Bundesrat.

35 Privatarchiv Rupert Quaderer, Nachlass Wilhelm Beck, Brief Rudolf Real an die Fürstliche Regierung, 1. Juni 1922.

Hilbe, «dass wir in der ganzen Welt, sei es durch Zeitungsnachrichten oder durch Redereien, als rohes Volk geschildert würden.»[36]

Auch der Landtagsabgeordnete Peter Büchel aus Mauren gab sich recht kritisch gegenüber dem Vertragsabschluss. Er hatte im Juli 1922 den Eindruck, «dass man uns mit Windeseile der Republik oder der Schweiz» zuführe.[37]

Die Beratungen in Liechtenstein verzögerten sich durch die im Februar durchgeführten Landtagswahlen, welche bedeutende Änderungen in der politischen Zusammensetzung des Landtages zur Folge hatten. Am 10. Juni 1922 ernannte Fürst Johann II. auf Vorschlag des Landtags Gustav Schädler von der Volkspartei zum Regierungschef.

Die Regierung nahm mit Schreiben vom 19. Juli 1922 Stellung zu dem vom Bundesrat vorgelegten Entwurf. Dieser Entwurf war aus ihrer Sicht in allen wesentlichen Teilen eine sehr geeignete Grundlage. Sie brachte aber doch einige Änderungswünsche vor:

- Im Vertrag sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass von keiner Seite Abgaben erhoben oder Ein- und Ausfuhrbeschränkungen erlassen würden.
- Die Einreise zu Arbeitszwecken sollte für Angehörige der vertragsschliessenden Teile freigegeben werden.
- Für das Unterländer Vieh, das auf österreichischen Alpen gesömmert wurde, sollten Erleichterungen bei der Aus- und Wiedereinfuhr geschaffen werden.
- Der Anteil Liechtensteins an den Zolleinnahmen sollte durch eine verhältnismässige Beteiligung festgesetzt werden. Die vorgeschlagene Pauschalsumme von 150 000 Franken könne aber als adäquat gelten. Es bestehe jedoch die Erwartung, dass diese Summe den Einnahmen des laufenden Jahres angepasst werde.

Von diesen Anregungen bezeichnete die Regierung die Frage der Vorarlberger Alpen, der Arbeitereinreise und der Zollpauschale als die wichtigsten.

Eine Überraschung war für Emil Beck ein Schreiben der liechtensteinischen Pastoralkonferenz und des Landesvikars Kanonikus Johann Baptist Büchel vom 4. Dezember 1922 an Prinz Franz.[38] Das Schreiben äusserte Bedenken gegen den Zollanschluss, weil «protestantische Elemente durch die schweizerischen Beamten ins Land kämen u. dadurch der confessionelle Friede gestört werden würde».[39] Auf Anfrage Becks erklärte die Oberzolldirek-

---

36 Privatarchiv Rupert Quaderer, Nachlass Wilhelm Beck, Brief Franz Hilbe an die Fürstliche Regierung, ohne Datum (Ende Mai 1922).

37 Privatarchiv Rupert Quaderer, Nachlass Josef Ospelt, 9. Juli 1922, Peter Büchel an Josef Ospelt (Kopie).

38 Prinz Franz von Liechtenstein war ein Bruder des regierenden Fürsten Johann II., dem er 1929 als Fürst Franz I. nachfolgte.

tion, dass sie nach Möglichkeit «nur katholisches Personal nach Liechtenstein schicken würde».[40]

Die in der Stellungnahme der liechtensteinischen Regierung vorgebrachten Wünsche würden vom Bundesrat nach Möglichkeit berücksichtigt, hiess es in einer Mitteilung des Politischen Departementes vom 18. Januar 1923. Der Bundesrat nahm einen Teil der Vorschläge in den definitiven Entwurf auf. So z. B. die Bestimmung, dass die Zolllinie zwischen Liechtenstein und der Schweiz als aufgehoben gelte und keine Abgaben erhoben würden. Auch wurde Liechtenstein zugesichert, dass bei Handels- und Zollverträgen, die mit Österreich abgeschlossen würden, die liechtensteinische Regierung vorher angehört werde. Hingegen wurde der Vorschlag Liechtensteins, dass die Errichtung von Zollämtern im gegenseitigen Einvernehmen stattfinden solle, abgelehnt. Ebenso war weder eine Erhöhung der Pauschalsumme noch eine Verlängerung der Kündigungsfrist zu erreichen gewesen.

Der Bundesrat hielt abschliessend fest, dass der Entwurf insgesamt den Willen der Schweiz ausdrücke, den «liechtensteinischen Interessen möglichst gerecht zu werden und ein Vertragsverhältnis zu schaffen, das der wirtschaftlichen Entwicklung und den gegenseitigen Beziehungen der beiden Länder zum Vorteil gereichen» werde.[41] Am 26. Januar 1923 genehmigte der Bundesrat den vom Politischen Departement unterbreiteten definitiven Vertragsentwurf.

In der Antwortnote vom 13. März 1923 dankte die liechtensteinische Regierung für die gemachten Zugeständnisse und äusserte, dass sie die Erwägungen in Bezug auf die nicht akzeptierten Vorschläge zu würdigen vermöge. Die Regierung handelte somit nach dem von Emil Beck bereits am 2. Februar gemachten Ratschlag, den Entwurf des Bundesrates vom 18. Januar 1922 als definitiven Vorschlag anzusehen, an dem Änderungen materieller Art kaum mehr möglich seien. Es ging in dieser Phase nur noch darum, mitzuteilen, ob Liechtenstein den Vertragsentwurf in dieser Fassung annehmen wolle oder nicht. Spielraum zu weiterem taktischem Verhalten war nicht mehr gegeben. Emil Beck war der Ansicht, dass in den Hauptpunkten eine für Liechtenstein befriedigende Lösung gefunden worden sei: Die Viehausfuhr war vollständig freigegeben, wie von einem schweizerischen Kanton in einen anderen. Ebenso waren die schweizerischen Ausfuhrbeschränkungen für Liechtenstein aufgehoben. In diesem freien Verkehr mit dem schweizerischen Wirtschaftsgebiet lag nach Emil Beck der Hauptvorteil des Vertrages überhaupt.

---

39 Privatarchiv Rupert Quaderer, Schreiben Prinz Franz an Regierungschef Schädler, 4. Dezember 1922.

40 Ebenda.

41 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10b, 18. Januar 1923, Eidgenössisches Politisches Departement an Gesandtschaft Bern.

Als zweiten Punkt von grosser wirtschaftlicher Tragweite wertete Beck die Tatsache, dass die Arbeitereinreise in die Schweiz ganz frei gegeben war. Auch hier galten nur noch die Beschränkungen, wie sie im interkantonalen Verkehr bestanden.

Im Zusammenhang mit der fremdenpolizeilichen Kontrolle, die an die liechtensteinisch-österreichische Grenze vorverschoben werden sollte, sagte die Regierung zu, alles zu tun, um eine Umgehung der schweizerischen Gesetzgebung zu vermeiden.

G. Vertragsabschluss

Die liechtensteinische Regierung ermächtigte den Geschäftsträger in Bern, die Unterzeichnung des Vertrages vorzunehmen. Es folgten letzte Verhandlungen mit der Eidgenössischen Stempelverwaltung – es handelte sich um die Anwendung der Stempel- und Couponsteuer auf Liechtenstein – und die Ausarbeitung einer Vereinbarung über die Handhabung der Fremdenpolizei, die allerdings erst am 28. Dezember 1923 in Kraft gesetzt wurde. Am 29. März 1923 unterzeichneten Geschäftsträger Emil Beck und Bundesrat Giuseppe Motta, der Vorsteher des Politischen Departementes, den Vertrag in Bern.

Am 5. und 6. Mai 1923 weilten schweizerische Journalisten auf Einladung der Regierung zu Besuch in Liechtenstein. Das Programm sah folgendermassen aus: 5. Mai (Samstag): Ankunft in Buchs (mit Imbiss); Mittagessen auf Schloss Vaduz; Vortrag über Liechtenstein, Besuch des Regierungsgebäudes; anschliessend Imbiss auf Burg Gutenberg; Abendessen im Löwen in Vaduz; 6. Mai (Sonntag): Frühschoppen und Mittagessen im Löwen; Fahrt ins Unterland, nach Schellenberg; Imbiss in Mauren; Abschiedsschoppen in Buchs. – Honi soit qui mal y pense!

In der Sitzung vom 25./26. Mai 1923 diskutierte der Landtag den Vertrag. Am 25. Mai stand Emil Beck als Referent zur Verfügung. Die Grundannahme der Diskussion war, dass der Zollanschluss für Liechtenstein eine Gesundung des Wirtschaftslebens bringen werde. Ein gewichtiges Argument war auch, dass sich der Fürst ebenfalls für den Wirtschaftsanschluss an die Schweiz ausgesprochen habe. Landtagspräsident Wilhelm Beck meinte, Liechtenstein müsse die Gelegenheit, mit der Schweiz einen Zollanschlussvertrag abzuschliessen, «mit Händen und Füssen ergreifen».[42] Nach der zweiten Lesung am 26. Mai stimmte der Landtag nach Abwägung der Vor- und Nachteile dem Entwurf unter Namensaufruf einstimmig zu.

42 Landtagsprotokoll vom 25. Mai 1923.

In der Schweiz hatte die Vorbereitung der Genehmigung des Vertrages im Stände- und Nationalrat nochmals eine intensive Besprechung und Prüfung verschiedener Umstände zur Folge.

Im August 1923 verursachte eine Broschüre des Werdenberger Initiativkomitees gegen den Zollanschluss bei den Behörden in Liechtenstein einige Aufregung. «Man glaubte, den Zollanschluss verloren geben zu müssen», hielt Emil Beck in einem späteren Bericht fest. Die Druckschrift, mit einer Karte versehen, wurde allen Mitgliedern des Stände- und des Nationalrates zugestellt. Das Komitee publizierte den Text auch im «Werdenberger & Obertoggenburger» vom 24. August 1923.

Emil Beck verfasste eine Gegendarstellung. Deren Trägerschaft übernahm ein schweizerisches Komitee. Auch dieser Bericht wurde im Oktober veröffentlicht und breit gestreut.

Dass nicht alle Zollbeamten die Versetzung nach Liechtenstein schätzten, zeigt ein anonymes Schreiben an den Bundesrat vom 22. Dezember 1923. Darin klagte der Verfasser – es war der 20-jährige Sohn eines Buchser Zollbeamten – über die Behörden in Bern, welche die Interessen des Schweizervolkes nicht vertreten würden. Die Versetzung der Zollbeamten nach Liechtenstein wurde als «Gewaltakt» des Bundesrates gegen «expatriierte Beamte» bezeichnet. «Sie in Bern, in Ihren Palästen», heisst es in diesem Schreiben, «haben gut kommandieren, dass man einfach am 31. Dezember dort [in die gesundheitsschädlichen Wohnhäuser in Liechtenstein] einziehen muss. Das bekannte Sprichwort ‹die Schweizer sind gut, aber dumm› wird Tatsache. Ein Schweizer im Namen Vieler.»[43]

Eine weitere Frage stellte sich wegen der Regelung der gesetzlichen Feiertage. Gemäss dem eidgenössischen Fabrikgesetz, das auch für Liechtenstein galt, durften die Kantone nur acht Feiertage bestimmen. Liechtenstein aber hatte deren zwölf. Am 5. Dezember 1924 entsprach der Bundesrat dem Ansuchen der liechtensteinischen Regierung, eine Ausnahmebewilligung zu gewähren. Dies wurde vom Bundesrat auch deswegen gewährt, weil dadurch der Schweiz kein Nachteil, sondern eher ein wirtschaftlicher Vorteil erwachse, wenn in Liechtenstein an weniger Tagen gearbeitet werde.

H. Die Ratifikation in den Räten

Die Verhandlung über den Zollanschlussvertrag fand im Ständerat am 4. Oktober 1923 statt. Der Berichterstatter, Ständerat Beat Bolli aus Schaffhausen («der kleine Bismarck»), Mitglied der radikal-demokratischen Fraktion, be-

43 BAR 2001(E)/1969/262, 22. Dezember 1923, anonymes Schreiben an den Bundesrat.

antragte Eintreten und Annahme der Vorlage in globo. Er begründete die Notwendigkeit des Vertragsabschlusses mit der wirtschaftlichen Schwäche Liechtensteins und mit der Verpflichtung des Starken gegenüber dem Schwachen. Liechtenstein sei gegenwärtig gezwungen, sich an seinen Nachbarn Schweiz anzulehnen.

Es gab aber auch eine kritische Stimme. Ständerat Emil Isler, Vertreter des Aargaus, ebenfalls der radikal-demokratischen Partei zugehörend, warnte davor, mit der Ausdehnung der schweizerischen Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit auf Liechtenstein ein «staatsrechtliches Warenhaus» zu schaffen.

Bundesrat Motta verteidigte den Vertrag. Er betonte, der Anstoss zum Vertrag sei von Liechtenstein gekommen und der Bundesrat habe lange hin und her überlegt, bevor er, «übrigens ohne helle Begeisterung», zum Schluss gekommen sei, dem Begehren Liechtensteins entgegenzukommen. Er schloss seine Ausführungen mit dem Argument: «Würden wir ihm [Liechtenstein] die Hilfe des Zollanschlusses versagen, so bestünde die Möglichkeit, dass dieses Land in seiner hilflosen Lage zu einer Gefahr für uns werde.»[44]

Gegen den Antrag Isler beschloss der Ständerat mit 25 gegen 7 Stimmen Eintreten und Genehmigung der Vorlage in globo. Der Beschluss wurde zur weiteren Behandlung an den Nationalrat überwiesen.

Eine nationalrätliche Kommission nahm eine strenge Prüfung des Vertrags vor. Diese hielt am 15. Oktober in Ragaz eine Sitzung ab und führte am 16. Oktober eine Erkundungsfahrt nach Liechtenstein durch. In Buchs traf sie mit dem Komitee der Anschlussgegner zusammen. Alt-Nationalrat Gallus Schwendener, ehemaliger Gemeindeammann von Buchs und führender Exponent der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) im Bezirk Werdenberg, hielt dabei eine lange Rede, «welche die Mitglieder der Kommission ordentlich gelangweilt zu haben scheint», wie Emil Beck bemerkte. Nach ihm malte Schwendener die Wirkungen des Zollanschlusses schwarz in schwarz und er «scheint also unsere Geschäfte so gut besorgt zu haben, dass die Anschlussfreunde dies kaum hätten besser tun können.»[45]

Nachdem die Stimmung in der Kommission am Vortag von Emil Beck noch als recht frostig bezeichnet wurde, besorgten der Augenschein im Lande und das Gespräch und der Kontakt mit den Leuten einen Umschwung. Verschiedene Herren änderten ihre Meinung, «selbst Herr Caflisch, der bisher mit keinen Argumenten zu bekehren war, erklärte, er sei nun überzeugt, dass die neue Zollgrenze nicht schlechter sei als die alte. Und er fügte bei,

---

44 BAR Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Ständerates, Sommersession 1923, 10. Sitzung vom 4. Oktober 1923.

45 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10, 18. Oktober 1923, Bericht Emil Becks über die Sitzung der nationalrätlichen Kommission.

auch die Leute seien ganz anders als er es sich gedacht.»[46] Sogar der Weibel der Kommission liess wissen, er habe schon viele Kommissionssitzungen und Exkursionen mitgemacht, «aber noch nie eine so schöne wie ins Liechtensteinische.»[47]

Im Nationalrat stand der Zollanschluss Liechtensteins am 21. Dezember 1923 zur Debatte.[48] Vor 181 anwesenden Räten vertrat Theodor Odinga, Präsident der Nationalrätlichen Zolltarifkommission, Radikaldemokrat, den Kommissionsantrag. Dieser lautete, auf die Botschaft des Bundesrates einzutreten und den Vertrag in globo zu genehmigen. Er stellte zuerst die Entstehungsgeschichte des Zollanschlussvertrages dar und betonte die bereits bestehenden engen Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz. So schilderte er beispielsweise, wie man ihm in Liechtenstein die Einführung des Schweizerfrankens erklärt habe: «Eines Morgens habe der Schmied in Balzers seinen Kunden, den Bauern, erklärt, dass er ihre Werkzeuge nur mehr spitze, wenn sie ihm den Lohn in Frankenwährung auszahlten. Die Bevölkerung habe das einen Tag lang nicht tun wollen. Da habe ihnen der Schmied erklärt, dann liege er unter seinen Birnbaum im Lande draussen und warte, bis die Herrschaften kommen. Am andern Tag seien sie gekommen und hätten sich bereit erklärt, ihm aber die Gegenbedingungen gestellt, dann müsse auch er ihnen ihre Produkte in Schweizerfranken zahlen. Das sei dann geschehen, und in kurzer Zeit hätten sich diese Verhältnisse über das ganze Land verbreitet. Letzten Ende sei es die Regierung gewesen, die dann nachgehinkt sei.» Odinga wies vor allem auf die in Liechtenstein stark ausgebildeten Volksrechte hin. Als Vorteil für die Schweiz erwähnte Odinga das Spielbankenverbot. Die Meldungen, dass Liechtenstein sich als 23. Kanton vollständig an die Schweiz anschliessen wolle, bezeichnete Odinga als «einen verhältnismässig mittelmässig erfundenen» Witz. Die Zustimmung in der Kommission sei schliesslich aus Überlegungen der Solidarität und Hilfeleistung erfolgt.

Der zweite Berichterstatter der Kommission, Nationalrat Henri Calame, Neuenburg, ebenfalls Radikaldemokrat, schilderte seine Eindrücke vom Besuch in Liechtenstein. Die Bevölkerung Liechtensteins lebe unter Bedingungen, die ihr ein Aufrechterhalten der Souveränität diktiere: nämlich niedrige Steuern, kein Militär, ein Fürst, der eine väterliche Herrschaft ausübe und weit genug entfernt sei. «Les habitants n'ont aucune raison de changer de régime». Calame empfahl die Ratifikation des Vertrages mit dem Schluss-

46 Johann Anton Caflisch, radikal-demokratischer Nationalrat.

47 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10, 18. Oktober 1923, Bericht Emil Becks über die Sitzung der nationalrätlichen Kommission.

48 BAR Protokoll über die Verhandlungen des Nationalrates, 6. Session der 26. Legislaturperiode vom 3.–22. Dezember 1923, 19. Sitzung vom Freitag, 21. Dezember 1923. Die folgenden Zitate der Debatte sind diesem Protokoll entnommen.

appell: «La Suisse a entendu l'appel d'un pays plus petit que soi. Il nous a été donné que bien rarement l'occasion, dans la politique internationale, de tenir le rang de la plus grande puissance».

In der allgemeinen Beratung meldete sich der St. Galler Nationalrat Johann Gabathuler-Senn aus Wartau; er war Landwirt, Viehhändler, Ingenieur-Agronom ETH, Landwirtschaftslehrer und Radikaldemokrat. Er betonte die Beständigkeit der 500-jährigen Geschichte der alten Grenze und rechtfertigte die Opposition Werdenbergs. In Buchs herrsche Unsicherheit, Niedergeschlagenheit und Unruhe innerhalb der Bevölkerung wegen der unklaren Verhältnisse. Bern habe sich eben etwas spät der Zustände in Buchs erinnert. Gabathuler sah viele Probleme wegen der Personenkontrolle, der Viehseuchenpolizei und des Grenzschutzes in Kriegszeiten. Wirtschaftliche Bedenken hatte Gabathuler keine, da die Öffnung der Grenzen eine Preisangleichung zur Folge haben werde. Schwieriger sei es mit staatsrechtlichen Fragen, wie z. B. mit der Neutralität der Schweiz. Gabathuler brachte die Wünsche der werdenbergischen Bevölkerung vor, unter anderem:

– Schutz der Grenze gegen Vagabunden und Schmuggler,
– Aufklärung über das geplante Vorgehen bei allfälligen Ruhestörungen an den neuen Zollgrenzen,
– Kontrollmassnahmen durch die Seuchenpolizei,
– gleiches Recht für die schweizerischen Bauern für die Alpsömmerung.

Gabathuler kritisierte, dass man während und nach dem Krieg die hohen Zölle, Einreise- und Einfuhrverbote sowie «andere Schikanen» uneingeschränkt auf Liechtenstein angewendet und das Land dadurch in eine prekäre Lage gebracht habe. Der Wunsch und der Wille der Bevölkerung diesseits des Rheins, Hilfe zu leisten, seien seit jeher vorhanden gewesen. Nachdem der Landtag in Liechtenstein die angebotene Hilfe einstimmig angenommen habe, sehe er, Gabathuler, auch keinen Grund mehr zu opponieren. Wegen der unsicheren Zukunft, die der Vertrag «uns» bringe, werde er aber Stimmenthaltung üben.[49]

Bundesrat Motta nahm am Schluss Stellung zu den vorgebrachten Einwänden. Er stellte den Vertrag dar als «brüderliche Hilfe eines kleinen Staates wie die Schweiz, aber eines viel grösseren als der Kleinstaat Liechtenstein». Bezüglich der Neutralität meinte Motta, dass der Zollvertrag keine politische Union Liechtenstein–Schweiz darstelle. Der Schweiz bleibe ihr neutraler Status erhalten. Andererseits aber habe die Schweiz als souveräner Staat das Recht, mit einem anderen Staat eine Zollunion einzugehen. Er meinte abschliessend, für die Schweiz sei es nicht entscheidend, ob es vom finanziellen

49 BAR Protokoll über die Verhandlungen des Nationalrates, 6. Session der 26. Legislaturperiode vom 3.–22. Dezember 1923 19. Sitzung vom Freitag, 21. Dezember 1923.

Standpunkt aus für sie ein gutes oder ein schlechtes Geschäft werde. «Si nous devions faire une mauvaise affaire au point de vue financier, nous aurions accompli une bonne action. Quod bonum, felix, fortunatumque sit!»[50]

Der Antrag der Kommission, den Vertrag in globo zu genehmigen, wurde vom Nationalrat ohne Widerspruch angenommen.

IV. Abschliessende Gedanken

Durch den Abschluss des Zollanschlussvertrages mit der Schweiz war die Suche nach einem erfolgversprechenden Weg für die wirtschaftliche Gesundung und Absicherung des Kleinstaates Liechtenstein für längere Zeit beendet. Nach der innenpolitischen Festigung durch die Verfassung von 1921 war nun auch die aussenpolitische Konsolidierung erfolgt. Der Preis, den das Land Liechtenstein bezahlen musste, war beträchtlich: Es verzichtete darauf, die ihm zustehenden Souveränitätsrechte im vollen Umfang selbst auszuüben. Es muss jedoch erwogen werden, dass die grossen wirtschaftlichen Schwierigkeiten während der Verhandlungsphase mit der Schweiz den ohnehin schmalen Spielraum des Kleinstaates Liechtenstein noch mehr einengten.

Die Schweiz hatte zwar auch Eigeninteresse an einem Vertragsabschluss, indem sie sich davon eine Einflussnahme auf bestimmte Entwicklungen in Liechtenstein erhoffte (Spielbank, Personenkontrolle, Gesellschaftssteuer). Es unterlag jedoch keinem Zweifel, dass die Schweiz nicht bereit war, durch den Zollanschlussvertrag Beeinträchtigungen ihrer Hoheitsrechte (z. B. in der Rechtsprechung) oder Nachteile in der Staatsverwaltung (Steuerfragen, Viehseuchenkontrolle etc.) in Kauf zu nehmen.

Emil Beck hatte diese Einsicht in den vielen Kontakten gewonnen, die er mit Vertretern der eidgenössischen Verwaltung gemacht hatte. Ihm kam sowohl als Diplomat als auch als Jurist eine zentrale Rolle in den Verhandlungen zu. Über ihn liefen die Kontakte von Vaduz nach Bern und umgekehrt. Als eine mit scharfem analytischem Verstand begabte und emotional sensible Persönlichkeit darf ihm wohl ein Grossteil des Verdienstes um den Abschluss dieses Vertrages zugeschrieben werden. Nach Abschluss des Vertrages blieb auch er von Kritik nicht verschont. Als Verfechter eines Zollanschlusses an die Schweiz sind auch Prinz Franz, Wilhelm Beck und Gustav Schädler zu nennen.

Ein Artikel im Liechtensteiner Volksblatt im Januar 1924 – der Verfasser dürfte Fürstlicher Rat Josef Ospelt gewesen sein – bemängelte, die Souveränität sei nicht genügend gewahrt worden. Emil Beck reagierte darauf mit dem

50 Ebenda. «Quod bonum, felix, fortunatumque sit!»: Was gut, glücklich und gedeihlich sei!

für einen Universitätsprofessor eher ungewöhnlichen Ausspruch: «Wenn ein Bauer seine Kuh verkauft, muss er sie auch hergeben.»[51]

51 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10b, 5. Februar 1924, Emil Beck an Regierung.

Anhang

Der Weg zum Zollanschlussvertrag

1919	
22. April	Prinz Karl von Liechtenstein bei Bundesrat Felix Calonder
10. Juni	Beschluss des Bundesrates, die Angelegenheit zu prüfen
17. Juni	Bericht der Oberzolldirektion an den Bundesrat
24. Juli	Beschluss der liechtensteinischen Regierung, den Zoll- und Steuerverein mit Österreich aus dem Jahr 1852 aufzulösen
2. August	Beschluss des liechtensteinischen Landtags, den Zoll- und Steuerverein aufzukündigen
11. August	Fürst Johann II. sanktioniert den Landtagsbeschluss

1920	
23. Januar	Vorbesprechungen in Bern (Schweizerisch-liechtensteinische Kommission)
30. Januar	Beschluss des Landtags, mit der Schweiz Verhandlungen aufzunehmen
16. Februar	Gesuch Prinz Karls an den Bundesrat, Verhandlungen einzuleiten
26. März	Bundesrat erklärt seine grundsätzliche Bereitschaft, Verhandlungen zu führen
24. bis 30. Mai	Grenzbegehung
18. Juni	Eingabe der Gemeinde Buchs an den Bundesrat

1921	
Mai	Vertragsentwurf der Oberzolldirektion

1922	
18. Januar	Vertragsentwurf des Bundesrates
15. Februar	Eingabe des Werdenberger Initiativkomitees
19. Juli	Stellungnahme der liechtensteinischen Regierung zum Entwurf des Bundesrates

1923	
26. Januar	Bundesrat genehmigt den Vertragsentwurf
13. März	Liechtensteinische Regierung erklärt ihr Einverständnis mit dem Vertragsentwurf
29. März	Unterzeichnung des Vertrages in Bern
5./6. Mai	Journalistenbesuch in Liechtenstein
26. Mai	Landtag genehmigt den Vertrag einstimmig
August	Broschüre des Werdenberger Initiativkomitees
4. Oktober	Ständerat ratifiziert den Vertrag
Oktober	Broschüre Gegendarstellung
16. Oktober	Besuch einer nationalrätlichen Kommission in Liechtenstein
21. Dezember	Nationalrat ratifiziert den Vertrag

1924	
1. Januar	Vertrag tritt in Kraft

Literaturangaben (Auswahl)

70 Jahre Zollvertrag Schweiz – Fürstentum Liechtenstein, 1924–1994, hrsg. von der Eidgenössischen Zollverwaltung, Zoll-Rundschau, Beilage 4/93, Bern 1993.

100 Jahre Zollvertrag Schweiz–Liechtenstein, hrsg. von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz 2023.

Bradke, Sven / Hauser, Heinz, 75 Jahre Zollvertrag Schweiz-Liechtenstein. Jubiläumsschrift im Auftrage der Gesellschaft Schweiz–Liechtenstein, St. Gallen 1998.

Brunhart, Hans, Balzers mittendrin – 100 Jahre Zollvertrag Schweiz–Liechtenstein, in: Balzner Neujahrsblätter, Balzers 2023, S. 66–73.

Historisches Lexikon der Schweiz, 13 Bde., Basel 2002–2014, online: hls-dhs-dss.ch.

Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, 2 Bde., Vaduz / Zürich 2013, online: historisches-lexikon.li.

Ospelt, Lukas, Das fürstliche Begnadigungsrecht im Lichte der liechtensteinischen Zollverträge mit Österreich (1852) und der Schweiz (1923). Rechtsgeschichtliche und souveränitätspolitische Bemerkungen, in: Jahrbuch. Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 122, Vaduz 2023, S. 161–183.

Quaderer-Vogt, Rupert, Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926, 3 Bde., Vaduz / Zürich 2014.

Reich, Hans Jakob, Schwierig und steinig: Der Weg zum Zollvertrag Liechtensteins mit der Schweiz. Kontroversen um die Neuorientierung am Alpenrhein nach dem Ersten Weltkrieg in: Werdenberger Geschichten, Bd. 2, Buchs 2019, S. 216–225.

Seger, Otto, Fünfzig Jahre Zollvertrag Schweiz–Liechtenstein, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 73, Vaduz 1973, S. 5–58.

Sochin D'Elia, Martina, Zollvertragsjubiläen. Die Erinnerung an den schweizerisch-liechtensteinischen Zollvertrag aus St. Galler Perspektive, in: Werdenberger Jahrbuch, Jg. 32, Schwellbrunn 2019, S. 58–65.

Tschäni, Hanspeter, Der Zollvertrag zwischen Liechtenstein und der Schweiz im europäischen Umfeld, in: Frick, Mario / Ritter, Michael / Willi, Andrea (Hrsg.), Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 56, Vaduz 2015, S. 207–224.

LIECHTENSTEIN
POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 64

Georges Baur
Christian Frommelt
Fabian Frommelt
(Hrsg.)

Die Beziehungen Liechtenstein – Schweiz

Beiträge aus Anlass des 100-Jahr-Jubiläums des Zollanschlussvertrags

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Georges Baur
Christian Frommelt
Fabian Frommelt
(Hrsg.)

Die Beziehungen Liechtenstein – Schweiz

Beiträge aus Anlass des 100-Jahr-Jubiläums des Zollanschlussvertrags

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Die Stiftung Fürstlicher Kommerzienrat Guido Feger
unterstützt die Aktivitäten des Liechtenstein-Instituts zum
Jubiläum 100 Jahre Zollanschlussvertrag Liechtenstein–Schweiz.
Die Herausgeberschaft und der Verlag danken für diese
Unterstützung.

Die Verantwortung für den Inhalt der einzelnen Beiträge liegt bei den Autor/innen.

© 2024 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
Verlagsleitung: Dr. Emanuel Schädler, St. Luziweg 2, LI - 9487 Gamprin-Bendern

ISBN 978-3-7211-1103-3

Satz, Gestaltung: Atelier Silvia Ruppen, Vaduz | Druck: Gutenberg AG, Schaan |
Bindung: Buchbinderei Thöny AG, Vaduz

Inhaltsübersicht

Einleitung: Der Zollanschlussvertrag von 1923 als Wendepunkt der liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen
Georges Baur / Christian Frommelt / Fabian Frommelt 9

Holprige Wege zum Zollanschlussvertrag vom März 1923
Rupert Quaderer 37

Der Zollanschlussvertrag von 1923 und die liechtensteinische «nationale» Identität
Cornelius Goop 61

Das Recht der Hausdurchsuchung durch «fremde» Staatsorgane aufgrund des liechtensteinischen Zollanschlussvertrages mit der Schweiz von 1923
Lukas Ospelt 93

Postvertrag, Zollanschlussvertrag und ihre Abänderungen im Vergleich
Patricia M. Schiess Rütimann 131

Zur Geschichte des Umweltrechts in Liechtenstein
Cyrus Beck 161

Same but different: Politische Kultur in der Schweiz und Liechtenstein
Thomas Milic 195

Das Frauenwahlrecht in Liechtenstein und in der Schweiz: Menschenrechte als Abstimmungsgegenstand – oder als Werkzeuge der Demokratie?
Beat Ospelt 217

Liechtenstein und die angrenzende Ostschweiz: funktional integriert, administrativ getrennt
Philippe Rochat 251

Liechtenstein als Vertragspartei von Freihandelsabkommen
Georges Baur 279

Wirtschaftliche Integration Liechtensteins und der Zollanschlussvertrag mit der Schweiz
Andreas Brunhart / Martin Geiger 317

Die Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz – der Versuch einer Systematik
Christian Frommelt / Georges Baur / Patricia M. Schiess Rütimann / Fabian Frommelt 363