Zeitschrift: Mitteilungsblatt für die Schweizer im Fürstentum Liechtenstein

Herausgeber: Schweizer-Verein im Fürstentum Liechtenstein

Band: - (1983)

Heft: 4

Artikel: Der Zollvertrag und die Fremdenpolizeilichen Beziehungen von den Anfaengen bis zur Gegenwart

Autor: Wille, Herbert

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-938301

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

DER ZOLLVERTRAG UND DIE FREMDENPOLIZEILICHEN BEZIEHUNGEN VON DEN ANFAENGEN BIS ZUR GEGENWART

Vortrag von Dr. Herbert Wille, Ressortsekretär der Fürstlichen Regierung, anlässlich der 43. Jahreskonferenz der Vereinigung des Fremdenpolizeichefs der Schweizerischen Kantone und des Fürstentums Liechtenstein in Vaduz

I. Vorbemerkungen allgemeiner Art

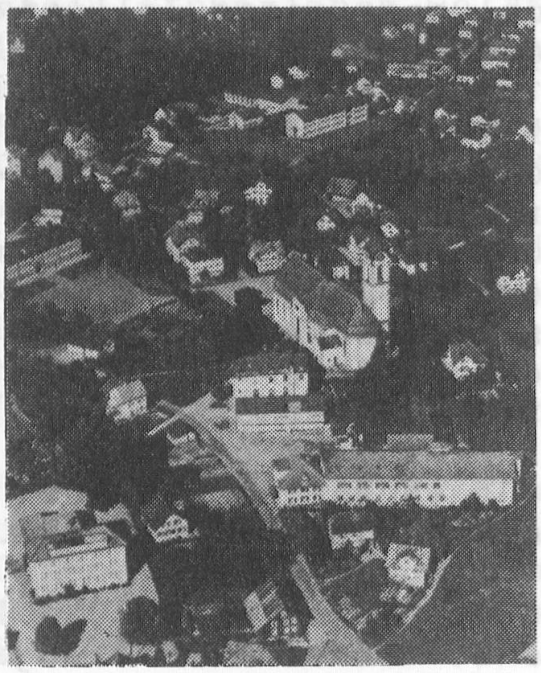
1. Zum Referat

Es skizziert die Entwicklung der fremdenpolizeilichen Beziehungen beider Staaten, hebt die Eigenheiten und Probleme hervor und macht sie aus der geschichtlichen Situation heraus verständlich.

2. Geschichtspolitischer Hintergrund

Liechtenstein löst sich aus den traditionellen Beziehungen mit Oesterreich. Die Oesterreichische Monarchie ist in den Kriegswirren des Ersten Weltkrieges zerfallen. In Liechtenstein setzen sich neue politische Kräfte frei. Es entstehen politische Parteien. Eine politische Bewegung, die sich Christlich-soziale Volkspartei nennt, knüpft an die Verfassungsbestrebungen von 1848 an und orientiert sich an den demokratischen Institutionen der Schweiz. Die heute geltende Verfassung von 1921 entsteht. Sie ist ein Kompromiss zwischen altbewährten und neuen Ideen.

Das Schlagwort wurde gebildet: "Monarchie im Rahmen der Demokratie". Wirtschaftlich ist Liechtenstein am Rande des Ruins. Die Schweiz ist ein wirtschaftlich gesunder Nachbarstaat. Es werden daher vertragliche Bindungen mit der Schweiz gesucht. Staats- und souveränitätsrechtliche Bedenken müssen vor wirtschaftlichen Ueberlegungen in den Hintergrund treten.



WIDNAU und DIEPOLDSAU,

3. Ausrichtung auf einen Zollvertrag

Das Liechtensteiner Volksblatt schreibt am 26. Mai 1923 zum Zollvertrag, was es sich vom Vertrag erhoffe und sich wünsche, sei eine Belebung der gesamten Volkswirtschaft und die Schaffung einer ergiebigen Einnahmequelle für die Staatskasse unter möglichster Wahrung der vollen staatlichen Selbständigkeit. Damit ist die Zielsetzung und Problematik eines Zollvertrages umrissen. Es gibt in Liechtenstein wie in der Schweiz Befürworter und Gegner des Zollvertrages. Die Argumente sind verschieden. In weiten Kreisen der liechtensteinischen Bevölkerung, vornehmlich in der Fortschrittlichen Bürgerpartei, in der sich die Kräfte der Tradition gesammelt haben, kommt ein Zollvertrag mit der Schweiz zu früh. Der Zeitpunkt passt nicht. Man spricht sich für ein Zuwarten aus. Der Uebergang vom österreichischen zum schweizerischen Zollvertrag darf nicht abrupt erfolgen. Die Volkspartei, die 1922 die Regierungsmehrheit und damit die Regierungsverantwortung innehatte, treibt die Klärung der Frage eines Zollvertrages mit der Schweiz voran. Dr. Emil Beck, liechtensteinischer Gesandter in Bern, ist Wegbereiter des Zollvertrages. Souveränitätsrechtlichen Bedenken begegnet man mit dem Argument, die Souveränität Liechtensteins solle durch den Vertragsabschluss nicht beeinträchtigt werden, jedenfalls nicht wesentlich anders als dies unter dem Bestande des österreichisch-liechtensteinischen Zollvertrag der Fall gewesen ist.

Auch schweizerischerseits wurden anfänglich Zweifel geäussert. So heisst es im Bericht von Regierungschef Josef Ospelt vom 15. Oktober 1921 an den Fürsten in Wien über die Ergebnisse seiner Dienstreise nach Bern: "... Einzig der derzeitige Bundespräsident, Herr Schulthess, Vorstand des Volkswirtschaftsdepartements, sei entschiedener Gegner des

THAL,/

Abschlusses eines Zollvertrages mit Liechtenstein und scheine bei seiner Stellungnahme besonders durch die Bauernpartei bestärkt zu sein. Herr Bundespräsident Schulthess habe sich in ziemlich drastischer Weise ausgesprochen, indem er für den Fall des Vertragsabschlusses den Fortbestand der Souveränität des Fürstentumes bezweifelt habe."

Regierungschef Josef Ospelt schenkt diesen Aeusserungen keine allzugrosse Beachtung. Er schiebt sie mit der Bemerkung beiseite: " Es solle dies offenbar ein Schreckschuss sein, " und verweist auf die guten Erfahrungen, die mit dem bereits bestehenden Postvertrag gemacht worden seien, wie Bundesrat Haab hervorgehoben habe. Im Schweizerischen Bundesrat ist es vor allem Bundesrat Giuseppe Motta, der sich für einen Zollvertrag mit Liechtenstein eingesetzt habe.

II. Fremdenpolizeiregelung im Zollvertrag

1. Verhandlungen

Am 23./24. Januar 1920 fanden zwischen einer liechtensteinischen und schweizerischen Delegation Verhandlungen über einen Zollvertrag statt. Es wurde die Ausgangslage abgesteckt. Im Bereich der Fremdenpolizei wurden die Fragen der Passgrenze, der Kosten, der Vereinheitlichung des Rechts und der Souveränität angesprochen. Schweizerischerseits herrschte der Wunsch vor, Passgrenze und politische Grenze zusammenfallen zu lassen. Dies wird deutlich in den Ausführungen von Professor Delaquis, wenn er sagt: "Es spricht viel dafür, dass auch hier ein einheitliches Gebiet geschaffen werde. Die Kosten der Bewachung aber wären sehr gross, wenn man Liechten-

stein einbeziehen wollte. Es wäre daher besser für Liechtenstein, Dauervisen für ein Jahr, wie gegenüber England und Frankreich, einzuführen und die Fremdenpolizei an der politischen Grenze auszuüben. Die Grenzbesetzung wird noch längere Zeit dauern. Wenn die Fremdenpolizei am Rhein bleibt, brauchen wir weniger Leute. Würden wir ein einheitliches Gebiet schaffen, so müssten auch die Vorschriften über Niederlassung vereinheitlicht werden. Aufenthaltsbewilligungen in Liechtenstein hätten dann Gültigkeit für die ganze Schweiz."

Für diese Argumentation hatte man liechtensteinischerseits Verständnis. Der liechtensteinische Delegationsleiter, Prinz Eduard von Liechtenstein, entgegnete, er könne es nur begrüssen, wenn die Schweiz ihre Fremdenpolizei an der Rheingrenze aufrecht erhalte, wodurch die Selbständigkeit beider Staaten gut zum Ausdruck komme.

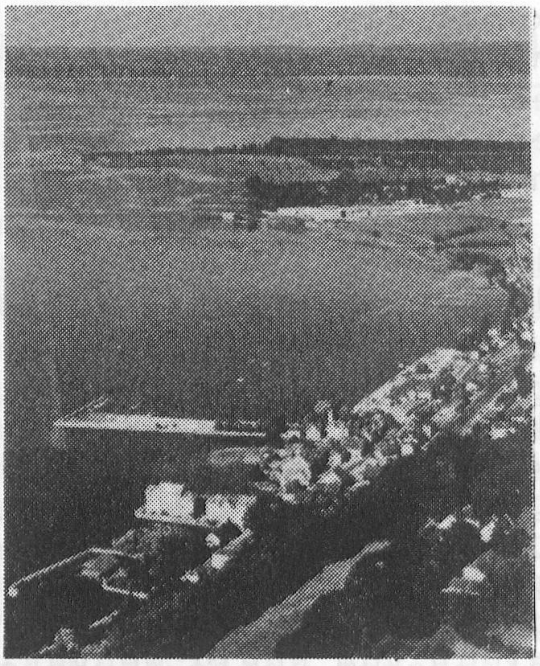
2. Erster Entwurf eines Zollvertrages

Bundesrat Giuseppe Motta übermittelt am 3. Februar 1922 den ersten Entwurf an den liechtensteinischen Geschäftsträger Dr. Emil Beck. Dieser schreibt am 4. Februar 1922 an die Regierung:
"Damit ist die für uns so wichtige Frage des Zollanschlusses an die Schweiz ihrer Verwirklichung wesentlich näher gerückt ..."
In der Frage der Passgrenze kommt die schweizerische Auffassung, wie sie anlässlich der ersten Verhandlungen dargelegt wurde, zum Tragen, die von Dr. Emil Beck wie folgt kommentiert wird: "Im Bezug auf Einreise und Niederlassung enthält der Entwurf nur die Bestimmung, dass die Vorschriften über die Handhabung der Fremdenpolizei nicht zur Anwendung gelangen, so dass noch der alte antiquierte Niederlassungsvertrag Geltung hat. Die völlige Aufhebung der Passgrenze am Rhein wäre wohl wünschenswert im Interesse des ungehinderten Verkehrs. Sie wäre aber nur unter der doppelten Voraussetzung möglich, dass die Schweiz ihre Passgrenze gegen das Vorarlberg verlegt und, dass wir die ganze schweizerische Niederlassungs- und Fremdenpolizeigesetzgebung übernehmen. Beides erscheint aber unerwünscht. Die Schweiz will die Passgrenze nicht vom Rhein wegverlegen, weil dies eine Vermehrung des Personals und

damit der Kosten bedingt, da die Passkontrolle nicht von den Zollorganen durchgeführt wird. Ueberdies dürfte die Uebernahme der schweizerischen Gesetzgebung in diesem Punkt unsererseits nicht wünschenswert sein ..." Damit ist die Probelmatik aufgezeigt. Es gilt, die staats- und wirtschaftspolitischen Betrachtungsweisen miteinander in Einklang zu bringen. Man spricht sich in der Folge vermehrt für identische Pass- und Zollgrenzen aus.

3. Definitiver Entwurf eines Zollvertrages

Der liechtensteinische Gesandte, Dr. Emil Beck, berichtet der Regierung, dass am 2. Februar 1923 endlich die Note vom 18. Januar 1923 eingetroffen sei, mit welcher der Bundesrat seinen definitiven Entwurf vorgelegt habe, in dem auch einzelne liechtensteinische "Vorschläge" Berücksichtigung gefunden hätten. Mit der Fremdenpolizeiregelung ist er dem Inhalt nach einverstanden, denn die Lösung bekenne sich dazu, "dass die Fremdenpolizei-Grenze am Rhein aufgehoben und an die Vorarlberger Grenze verlegt wird, dass wir aber trotzdem unsere eigene Gesetzgebung beibehalten und die Kontrolle der Einreise an der Vorarlberger Grenze durch die schweizerischen Zollorgane unentgeltlich besorgen lassen". Die Textierung missfällt ihm. Er spricht von einer unvollkommenen Formulierung, welche auch "taktisch" ungeschickt sei. Aus diesem Grunde habe er versucht, eine bessere Formulierung zu finden, die das Hauptprinzip - die offene Grenze zur Schweiz - deutlicher hervortreten lasse. Diese redaktionellen Aenderungen, die mit den zuständigen schweizerischen Stellen abgesprochen worden waren, entsprechen im grossen ganzen dem Wortlaut der Artikel 33 und 34 des Zollvertrages. Dr. Emil Beck nennt als Hauptpunkte dieser Lösung:



STAAD und ALTENRHEIN.

- Die Fremdenpolizei werde von den Zollorganen an der Vorarlberger Grenze ausgeübt.
- Keine Ausgaben für die Fremdenpolizei an der Grenze.
- Keine Uebernahme der schweizerischen Niederlassungs- und Einbürgerungsgesetzgebung.

Der bereinigte Entwurf wurde am 29. Mai 1923 vom Bundesrat Giuseppe Motta und dem liechtensteinischen Geschäftsträger in Bern, Dr. Emil Beck, unterzeichnet.
Der Kommentar macht deutlich, dass Liechtenstein sehr viel daran gelegen sei, dass der schweizerische Arbeitsmarkt seinen Arbeitern möglichst offensteht, da es ihnen nach Schaffung des einheitlichen Wirtschaftsgebietes mit der Schweiz schwer sein werde, im übrigen Ausland unterzukommen. Ihre Zahl soll höchstens 300 betragen. Davon bestünde der grössere Teil aus Bauarbeitern, an welchen die Schweiz Mangel habe. Ein anderer Teil werde nur für den kleinen Grenzverkehr in Betracht kommen. Der Rest, auf die Schweiz verteilt, werde kaum fühlbar sein.

IV. Kriegsbedingte Regelungen

1. Veränderungen

Die internationale Lage hatte sich verschärft. Es herrschte Krieg. Bilateral haben sich die Beziehungen beider Staaten geändert. Der Bundesrat erachtete die liechtensteinischen "Massnahmen betreffend den Schutz der schweizerischen Fremdenpolizeibestimmungen für ungenügend". Damit fielen auch die Voraussetzungen dahin, wie sie in den Artikel 33 und 34 des Zollvertrages umschrieben waren. Die Schweiz macht von dem im Zollvertrag verankerten "Sicherungs-Instrumentarium" Gebrauch. Es sind zwischenstaatlich Interessengegensätze aufgetreten, die zu gespannten Beziehungen führen. Die Schweiz ordnete die fremdenpolizeiliche Grenzkontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze an und behielt sich als weitere Massnahme die Einsprache gegen Einbürgerungen von Drittausländern in Liechtenstein vor.

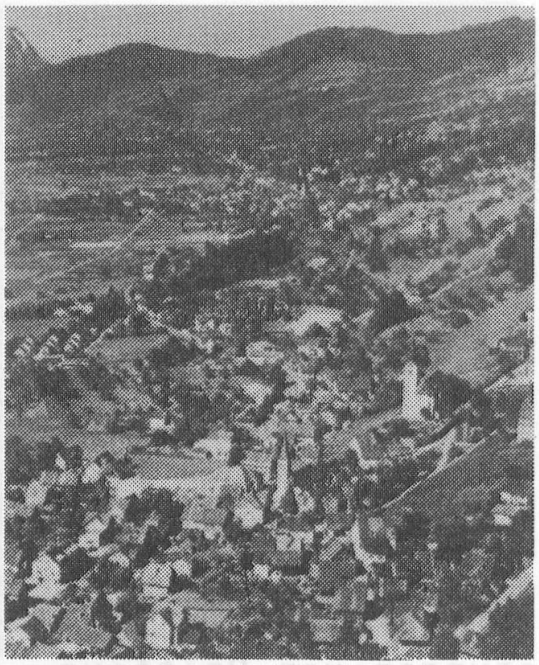
2. Vereinbarungen über Ein- und Ausreise

a) Vereinbarung vom 28. September 1939

Der Ingress der Vereinbarung nimmt auf die veränderten Verhältnisse bezug. Diese bestehen in der allgemeinen Einführung des Visums. Sie regelt die Einreise über die liechtensteinisch-österreichische Grenze (Artikel 1), die Ausreise über die liechtensteinisch-schweizerische Grenze (Artikel 3).

b) Vereinbarung vom 25./28. Juli 1947

Es war der erklärte Wunsch der liechtensteinischen Regierung, die Grenzkontrollen an der liechtensteinisch-schweizerischen Grenze aufzulassen. In den Verhandlungen wurde darauf hingewiesen, dass die Grenzkontrolle an der liechtensteinisch-schweizerischen Grenze, sowie die Visumspflicht für Drittausländer nur für die Dauer des Krieges in Aussicht genommen worden seien. Darauf wurde schweizerischerseits entgegnet, es könne nicht verantwortet werden, den Vorkriegszustand wieder herzustellen. Die Aufhebung der Grenzkontrolle an der liechtensteinisch-schweizerischen Grenze wurde abgelehnt und der Regierung lediglich soweit entgegengekommen, dass die Grenzkontrolle am Rhein nur noch auf die Posten Buchs-Rheinbrücke und Buchs-Bahnhof beschränkt wurde. Die Grenzposten Salez, Haag, Sevelen, Trübbach und Luziensteig wurden aufgehoben. Für Drittausländer, die in Liechtenstein domiziliert waren, wurde ein besonderer Ausländerausweis, ähnlich wie er auch an die in der Schweiz wohnhaften Ausländer zur Abgabe gelangte, geschaffen.



BALGACH,

III. Besondere Fremdenpolizeivereinbarung

1. Gründe

Der Zollvertrag war ein ungeeignetes Instrument, die Fremdenpolizeiregelung im Detail aufzunehmen. Schon im Gefolge des ersten Entwurfs zu einem Zollvertrag äusserte sich der liechtensteinische Gesandte, Dr. Emil Beck dahin, dass es wohl richtiger wäre, die Regelung der mit der Fremdenpolizei zusammenhängenden Fragen einem besonderen Uebereinkommen vorzubehalten, um den Zollvertrag nicht zu sehr zu belasten. Eine Vereinbarung zwischen beiden Regierungen konnte den sich ändernden Verhältnissen besser Rechnung tragen. Dafür sprechen die Worte der vorhin zitierten Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, dass es ein schwieriges Unterfangen gewesen wäre, die Verpflichtungen Liechtensteins im Vertrag genau zu umschreiben, da nicht alle fremdenpolizeilichen Eventualitäten hätten vorausgesehen und berücksichtigt werden können.

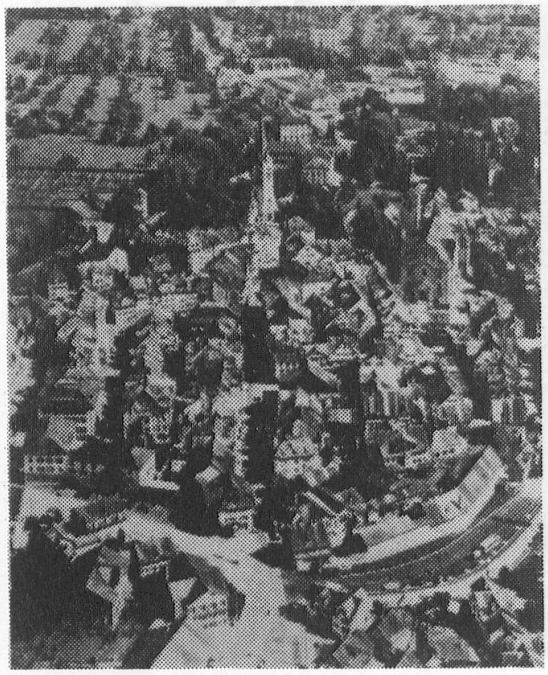
2. Inhalt

Die Vereinbarung vom 28. Dezember 1923 über die Regelung der fremdenpolizeilichen Beziehungen stützt sich auf die Artikel 33 und 34 des Zollvertrages. Als Schutz vor der Umgehung der schweizerischen Vorschriften über Fremdenpolizei, Niederlassung, Aufenthalt, usw. (Artikel 33, Absatz 1 Zollvertrag) dient Artikel 10, der besagt, dass die fürstliche Regierung den Bundesrat hinsichtlich der im Fürstentume über Fremdenpolizei und Einbürgerung geltende Vorschriften auf dem laufenden hält. In der Zusatzerklärung zur Vereinbarung heisst es unter Ziffer 3: "Es besteht auch Einverständnis darüber, dass die fürstliche Regierung dafür besorgt sein wird, dass durch ihre Einbürgerungspraxis die schweizerischen Bestimmungen über die Fremdenpolizei nicht umgangen werden." Diese Zusicherung wurde von der Regierung verlangt, da die liechtensteinische Gesetzgebung keine Wohnsitzfrist zur Erlangung des liechtensteinschen Landesbürgerrechts kannte, wie dies in der schweizerischen Staatsbürgerschaftsgesetzgebung der Fall war.

Gemäss Artikel 2 der Vereinbarung haben die schweizerischen Vorschriften betreffend Grenzübertritt, Wegweisung, Anmeldung, Zeitpunkt der Regelung des Aufenthaltsverhältnisses, Strafen und Rekurs für das Gebiet des Fürstentums Geltung. Als autonomer Regelungsbereich behält Artikel 4 die Bestimmungen der beiden Staaten über die Regelung des Aufenthaltsverhältnisses für Ausländer vor.

3. Auslegung

Die Vereinbarung sah vor, dass den Angehörigen des andern Staates der Aufenthalt zum Zwecke der Arbeitsannahme nicht verweigert wird, sofern nicht besondere Verhältnisse dies rechtfertigen. Das vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement an die schweizerischen Grenzübergangsstellen, Gesandtschaften und Konsulate, sowie Polizeidirektionen der Kantone erlassene Schreiben vom 29. Dezember 1923 interpretierte die gegenseitige Berücksichtigung der Arbeiter, wie sie in der Zusatzerklärung näher umschrieben war, wie folgt:
"Die beiden Staaten sichern sich tunlichstes Entgegenkommen bei der Behandlung von Gesuchen ihrer Angehörigen um Aufenthalt zum Zwecke der Arbeitsannahme zu. Dieser soll in der Regel nur wegen schwerer Arbeitslosigkeit verweigert werden".


ALTSTÄTTEN,

4. Beurteilung

a) Aus liechtensteinischer Sicht

Der liechtensteinische Gesandte, Dr. Emil Beck, hält in seinem Bericht fest:"Die neue Ordnung hat gegenüber der früheren den dreifachen Vorzug, dass wir die eigene Gesetzgebung behalten können, dass die Fremdenpolizei unentgeltlich von der Schweiz besorgt wird und dass auch der Personenverkehr mit der Schweiz vollständig

freigegeben wird. Dies ist äusserst wichtig für die Einreise von Arbeitern, welche damit ohne weiteres gestattet ist. Es ist sogar in Aussicht genommen, dass die liechtensteinischen Arbeiter in erster Linie beschäftigt werden sollen, bevor andere hereingelassen werden". Die schweizerischen Bedenken gegen eine solche Fremdenpolizeiregelung konnte ausgeräumt werden. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement befürchtete, dass die schweizerische Gesetzgebung auf diesem Wege umgangen werden könnte, und verlangte deshalb anfänglich eine gewisse Kontrolle über die liechtensteinischen Einbürgerungspraxis. Die allgemeine Zusicherung in der Zusatzerklärung zur Fremdenpolizei-Vereinbarung von 1923 zerstreute die Bedenken. Sie lautete, dass durch die Einbürgerungspraxis die schweizerischen Bestimmungen über die Fremdenpolizei nicht umgangen werden dürfen, wie dies bereits in Artikel 33, Absatz 1 des Zollvertrages bestimmt worden war. Eine Missachtung hätte zur Folge, dass die fremdenpolizeiliche Grenzkontrolle wieder an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze vorgenommen würde (Artikel 34 Zollvertrag). Auf einer solchen "Sicherungsklausel", wie sie in Artikel 34 des Zollvertrages enthalten ist, habe der Bundesrat bestanden, gibt der liechtensteinische Gesandte, Dr. Emil Beck, der Regierung zu verstehen, ansonsten wäre es überhaupt nicht möglich gewesen, die Zustimmung des Bundesrates zur Verlegung der Fremdenpolizeigrenze (an die Zollgrenze) zu erhalten.

b) Aus schweizerischer Sicht

Die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 1. Juni 1923 gibt Aufschluss. Bestimmend für die Fremdenpolizeiregelung im Zollvertrag war der Umstand, dass eine separate Fremdenkontrolle an der liechtensteinisch-schweizerischen Grenze der hohen Kosten wegen, die sich auf ca. 60'000.-- Franken jährlich belaufen hätten, nicht in Betracht kommen konnte. Auch eine genaue Umschreibung der Verpflichtungen Liechtensteins hätten in den Vertrag nicht aufgenommen werden können, da es äusserst schwer wäre "in den gegenwärtigen Zeiten alle fremdenpolizeilichen Eventualitäten vorauszusehen und

zu berücksichtigen". Aus diesem Grund verzichtete man auf die Ausübung der fremdenpolizeilichen Grenzkontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze. Die Botschaft des Bundesrates rechtfertigt den schweizerischen Standpunkt damit, dass der Vorbehalt, auf Kosten Liechtensteins einen besonderen Grenzkordon an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze aufzustellen, und die kurze Kündigungsfrist des Vertrages genügend Sicherheiten böten, "um das Fürstentum zur genauen Ausführung der Vertragsbestimmungen und zu einer gewissenhaften Beobachtung der zu übernehmenden schweizerischen Gesetzgebung anzuhalten ..."

In den Verhandlungen vom 14. Februar 1947 wurde die schweizerische Haltung damit gerechtfertigt, es dürfe nicht verwundern, wenn schweizerischerseits den liechtensteinischen Behörden nicht mehr das für eine erspriessliche Zusammenarbeit auf fremdenpolizeilichem Gebiet erforderliche Vertrauen entgegengebracht werden könne und wenn trifftige Bedenken gegen die Aufhebung der Grenzkontrolle am Rhein und der Visumpflicht für Drittausländer geltend gemacht werden müssten, nachdem liechtensteinerseits die fremdenpolizeilichen Vorschriften nicht eingehalten worden seien. Der Katalog von Vorwürfen reichte von der Abgabe unrichtiger Domizilbestätigungen bis zur Abgabe von Diplomaten- und Dienstpässen an Drittausländer. Das zwischenstaatlich gespannte Verhältnis konnte nicht bereinigt werden.

3. Vereinbarungen über die Regelung fremdenpolizeilicher Beziehungen

a) Vereinbarung vom 23. Januar 1941

Gegenüber der Vereinbarung von 1923 erfolgt eine Ausweitung des Geltungsbereiches auf den Aufenthalt von Drittausländern. Artikel 8 bestimmte, dass nicht nur hinsichtlich der Ein- und Ausreise, sondern auch hinsichtlich des Aufenthaltes von Drittausländern (Personen, die weder Liechtensteiner noch Schweizer sind) das Fürstentum Liechtenstein die Bestimmungen der schweizerischen Gesetzgebung übernehme. Es wird dies in

einem Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vom 27. Januar 1941 damit begründet, dass "infolge des gegenwärtigen Krieges die wirtschaftliche Verbindung Liechtensteins mit der Schweiz eine überaus Enge geworden ist". Seit Abschluss der fremdenpolizeilichen Vereinbarung vom 28. Dezember 1923 sei zudem das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer geschaffen worden, dem nun die neue Vereinbarung Rechnung trage.

b) Vereinbarung vom 3. Juni 1948

Sie enthält keine einschneidenden Aenderungen. Der Umfang der in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Fremdenpolizeigesetzgebung ist der gleiche geblieben.

4. Liechtensteinisches Landesbürgerrecht

a) Vereinbarung von 1941

In Artikel 3 findet erstmals die Bestimmung Eingang, wonach der Anspruch auf Aufenthaltsbewilligung auch mit Erwerbstätigkeit nur solchen Liechtensteinern zusteht, die nach dem 1. Januar 1924 in Liechtenstein eingebürgert worden sind und die während der letzten fünf Jahre vor dem Bewilligungsgesuch ohne wesentlichen Unterbruch in Liechtenstein oder in der Schweiz gewohnt haben. Mit dieser Bestimmung sollte nach Ansicht der schweizerischen Behörden verhindert werden, dass Liechtenstein mit seiner Einbürgerungspraxis die schweizerische Gesetzgebung unterlaufe. Es galt das Gesetz vom 10. Januar 1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes. Es bestimmte in § 6 lit. d. u.a., dass die Verleihung des Landesbürgerrechtes nur an Ausländer erfolgen dürfe, welche seit mindestens drei Jahren im Gebiete des Fürstentums Liechtenstein ihren ordentlichen Wohnsitz haben; von diesem Erfordernis könne in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen und ausnahmsweise Umgang genommen werden.

Die Einbürgerungspraxis stimmte mit der Schweiz nicht überein. Im Notenwechsel vom 11. Dezember 1940 heisst es: "Der Schweizerische Bundesrat

und die fürstliche liechtensteinische Regierung sind im Hinblick auf Artikel 8 lit. i) der Vereinbarung über die Regelung der fremdenpolizeilichen Beziehungen vom 23. Januar 1941, d.h. um eine Umgehung der Bestimmungen über die Fremdenpolizei zu verhindern, über folgendes einig: "Die fürstliche Regierung wird alle Gesuche von Drittausländern um Einbürgerung, die sie nicht von sich aus ablehnt, dem Eidgenössischen Justiz-

Forsetzung nächste Seite:

Q u i n t e n

Seit Jahren nimmt die Einwohnerzahl der idyllisch gelegenen kleinen Walenseegemeinde Quinten ab. Mittlerweile leben im autofreien Dörfchen, das nur über Wanderwege oder mit dem Schiff zu erreichen ist, noch 34 Personen. Es ist nun vorgesehen, einen 1,7 Millionen Franken teuren und 5,7 Kilometer langen Strandweg nach Walenstadt zu bauen. Vorerst stösst dieses Projekt noch auf Widerstand.

Kürzlich war Quinten übrigens auch Ausflugsziel des Durchlauchten Fürstenpaares, das sich dort sehr wohlgefühlt hat.

und Polizeidepartement zur Stellungnahme vorlegen unter Mitteilung des über den Bewerber Bekannten. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wird der fürstlichen Regierung mit seiner Stellungnahme auch das ihm über den Bewerber Bekannte mitteilen. Wenn der Bewerber nicht seit mindestens zwei Jahren im Fürstentum Liechtenstein tatsächlich ansässig ist, kann der Bundesrat gegen die Einbürgerung Einsprache erheben. Tut er dies, dann wird die fürstliche Regierung dafür besorgt sein, dass die Einbürgerung nicht erfolgt ..." Mit Notenwechsel vom 18. März / 3. Juli 1947 wurde dieses Verfahren auch auf diejenigen Einbürgerungsfälle ausgedehnt, in denen vom Bewerber nicht die Einreichung eines besonderen Einbürgerungsgesuches verlangt wurde. Dies betraf das Landes- und Gemeindeehrenbürgerrecht. Der Bundesrat verlangte, dass auch diese Einbürgerungsfälle ihm zur Stellungnahme vorgelegt werden. Diese Regelung bedeutete einen empfindlichen Eingriff in den staatlichen Bereich Liechtensteins - auch wenn sie sich nur indirekt, d.h. via Vereinbarung, auf die liechtensteinische Gesetzgebung auswirkte -, die staatspolitisch und -rechtlich auf die Dauer liechtensteinerseits nicht hingenommen werden konnte.

b) Vereinbarung von 1948

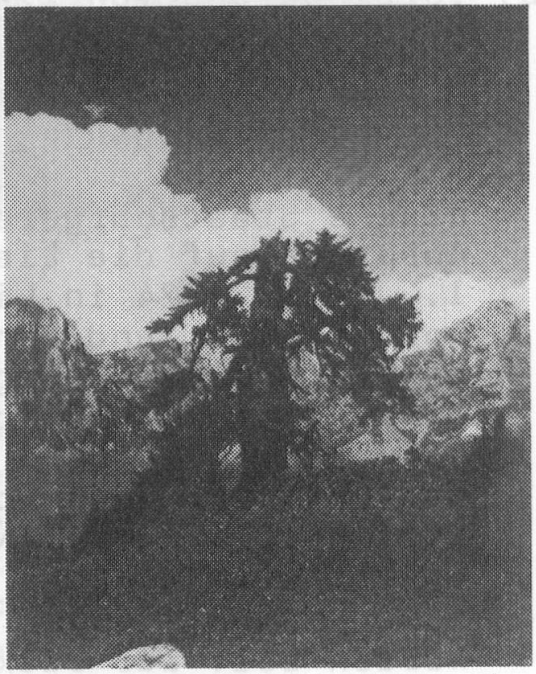
Artikel 2 besagte, dass die liechtensteinischen Bürger in der Schweiz auf ihr Gesuch, Aufenthaltsbewilligung auch mit Erwerbstätigkeit erhielten. Artikel 3 definierte die liechtensteinische Staatsbürgerschaft. Er beschränkte den Anspruch auf die Liechtensteiner, die vor dem 1. Januar 1924 in Liechtenstein eingebürgert worden sind, und schloss jene Liechtensteiner aus, die danach eingebürgert worden waren. In einem Schreiben an die Liechtensteinische Gesandtschaft in Bern wurde von der Regierung zu den Verhandlungen von 1948 vermerkt, dass die Gleichstellung der Neubürger mit den Alt-Liechtensteinern seitens der liechtensteinischen Verhandlungsdelegation wieder vergeblich angestrebt worden sei. Zur Diskussion standen die sogenannten Finanzeinbürgerungen. Darunter verstand die schweizerische Delegation Einbürgerungen von

Personen, die keinen vorherigen dreijährigen Aufenthalt nachweisen konnten. Die schweizerischen Behörden wollten künftighin nurmehr solchen Bürgerrechtswerbern zustimmen, bei denen der ordentliche Wohnsitz in der Schweiz oder in Liechtenstein vorhanden sei. 1949 wurden schweizerischerseits drei Finanzeinbürgerungen abgelehnt. Dies entsprach nach Auffassung der Regierung nicht den Abmachungen. Es hiess denn in einem Schreiben der Regierung vom 23. August 1949 an die Liechtensteinische Gesandtschaft in Bern, solche Finanzeinbürgerungen sollten nicht mehr als ca. vier jährlich durchgeführt werden. Die Regierung könne eine solche Mindestzahl zur Prüfung unterbreiten "wobei auf Fragen der Fremdenpolizei und der wirtschaften Interessen der Schweiz beziehen könnten, nicht aber auf die Entscheidung, ob Liechtenstein einmal einen Ausnahmefall gemäss einem Gesetz, glaube, vertreten zu können oder nicht ..."

V. Neues Verhältnis: Vereinbarungen von 1963

1. Verhandlungen 1959

Der Vereinbarungsentwurf über die fremdenpolizeiliche Rechtsstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen im andern Vertragsstaat, wie auch der Vereinbarungsentwurf über die Handhabung der Fremdenpolizei für Drittausländer im Fürstentum Liechtenstein waren von beiden Delegationen rasch bereinigt. Kernpunkt der Verhandlungen bildete die liechtensteinische Einbürgerungsgesetzgebung. Die schweizerische Delegation legte einen Entwurf vor, der beinhaltete: "Liechtensteinische Staatsangehörige, die das liechtensteinische Bürgerrecht durch Einbürgerung erworden haben, erlangen



ALVIER,

den Anspruch auf die Vergünstigung dieser Vereinbarung, sofern sie sich seit dem Bürgerrechtserwerb während zehn Jahren ordnungsgemäss und tatsächlich im Fürstentum Liechtenstein oder in der Schweiz aufgehalten haben. Von diesen Vergünstigungen bleiben jene liechtensteinischen Staatsangehörigen und deren Nachkommen ausgeschlossen, die vor dem Bürgerrechtserwerb nicht während mindestens drei Jahren im Fürstentum Liechtenstein eine ordnungsgemässe Aufenthaltsbewilligung besessen und sich dort tatsächlich aufgehalten haben (Artikel 4, Absatz 1).

Die Wartefrist von zehn Jahren gemäss Absatz 1 kann im Einzelfalle herabgesetzt werden, sofern die Dauer des der Einbürgerung vorausgegangenen Aufenthaltes im Fürstentum oder die Abstammung von einem liechtensteinischen Elternteil oder die Heirat mit einer Liechtensteinerin dies rechtfertigt (Artikel 4, Absatz 2). Die Grundsätze dieses Artikels werden auch auf die zwischen dem 1. Januar 1924 und dem Abschluss dieser Vereinbarung im Fürstentum eingebürgerten Personen angewendet (Artikel 4, Absatz 3)." Die liechtensteinische Delegation opponierte diesem Vorschlag. Ihr Verhandlungsziel war, die Beseitigung der "zwei Klassen Landesbürger" in der Fremdenpolizei-Regelung mit der Schweiz. Diese Diskriminierung sei störend, wurde vorgebracht, und könne "staatsrechtlich" nicht begründet werden, da Liechtenstein eine Zweiteilung der Bürger nicht kenne. Der Entwurf trage der seit einigen Jahren veränderten Lage zu wenig Rechnung und basiere zu sehr auf früheren Vorstellungen. Demgegenüber verwies die schweizerische Delegation darauf, dass für die seit vielen Generationen Ansässigen eine Erleichterung vorgesehen worden sei, dass, falls sie vor der Einbürgerung drei Jahre und nachher zehn Jahre in Liechtenstein oder in der Schweiz Wohnsitz gehabt oder Wohnsitz hätten, den Alt-Liechtensteinern gleichgestellt werden sollten. Eine Wartefrist halte die Schweiz für nötig, um einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Wohnsitzvoraussetzungen für die Einbürgerung in der Schweiz (mindestens zwölf Jahre) und Liechtenstein (mindestens drei), sei jedoch eine Herabsetzung der Wartefrist nach Absatz 2 möglich. Der schweizerische Standpunkt hat zur Konsequenz, dass die liechtensteinische Staats-

bürgerschaftsgesetzgebung der schweizerischen angeglichen wird.

Keine der beiden Delegationen änderte ihre Haltung, so dass die Verhandlungen ergebnislos abgebrochen wurden. Die fremdenpolizeiliche Stellung der Neu-Liechtensteiner in der Schweiz blieb das "am härtesten umstrittene Problem".

PIZOL

2. Vereinbarungen von 1963

a) Ausgangssituation

Sie hat sich grundlegend geändert. Mit Gesetz vom 2. November 1960 wurde die Verleihung des Landesbürgerrechts an Ausländer an den Nachweis geknüpft, dass sie wenigstens seit fünf Jahren ihren ordentlichen Wohnsitz im Fürstentum Liechtenstein haben. Damit ist eine Angleichung an das schweizerische Bürgerrechtsgesetz erfolgt. Im Notenentwurf vom 20. Februar 1962 heisst es denn auch: "Aufgrund der Aenderung des liechtensteinischen Gesetzes über Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts vom 4. Januar 1934 durch das Gesetz vom 2. November 1960 war die Regelung möglich, wonach auch den liechtensteinischen Landesbürgern, die ihr Bürgerrecht durch Einbürgerung erworben haben, im Rahmen von Artikel 3 Absatz 2 der Vereinbarung über die fremdenpolizeiliche Rechtstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen der Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zusteht.

b) Verhandlungen

Die erneuten Verhandlungen sind, nach dem Protokoll vom 20. Februar 1962 zu schliessen, die Fortsetzung der Verhandlungen von 1959. Vor dem Hintergrund des verbesserten Klimas liess sich diese Auffassung vertreten, da die Oeffentlichkeit über den Ausgang der Verhandlungen von 1959 nicht informiert war. Wie belastet die

fremdenpolizeilichen Beziehungen waren, zeigt, die noch immer geübte Zurückhaltung vor der Oeffentlichkeit in bezug auf das erzielte Ergebnis. Im Protokoll der beiden Delegationen vom 20. Februar 1962 wurde festgehalten: ".... Da durch diese Vereinbarung, die durch vertraulichen Notenwechsel abgeschlossenen Vereinbarungen über das zwischenstaatliche Verfahren bei Einbürgerungen im Fürstentum Liechtenstein vom 11. Dezember 1940 / 23. Januar 1941 und vom 18. März/3. Juli 1947 aufgehoben werden, soll auch von der Veröffentlichung der neuen Vereinbarung abgesehen werden." Liechtensteinerischerseits war gegen ein solches Verfahren nichts entgegenzuhalten, da die aufgehobenen Vereinbarungen staatsrechtlich und politisch nicht vertretbar waren.

c) Inhalt der Vereinbarungen

aa) Die Vereinbarung über die Handhabung der Fremdenpolizei für Drittausländer und über die fremdenpolizeiliche Zusammenarbeit bringt gegenüber der Vereinbarung von 1948 materiell keine Aenderung. Mit einzelnen Modifikationen gelten für die Aufenthaltsregelung für Drittausländer im Fürstentum Liechtenstein weiterhin die eidgenössischen Gesetze und Erlasse über Ein- und Ausreise, sowie Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.

bb) Die Vereinbarung über die fremdenpolizeiliche Rechtstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen im andern Vertragsstaat hat eine "wesentliche Verbesserung" erfahren. Der Bericht der Regierung an den Landtag kommentiert, dass der Anspruch der Regierung auf Bewilligung des Aufenthaltes in der Schweiz auch denjenigen liechtensteinischen Landesbürgern zusteht, die ihr Bürgerrecht durch Einbürgerung erworben haben oder in Zukunft erwerben.

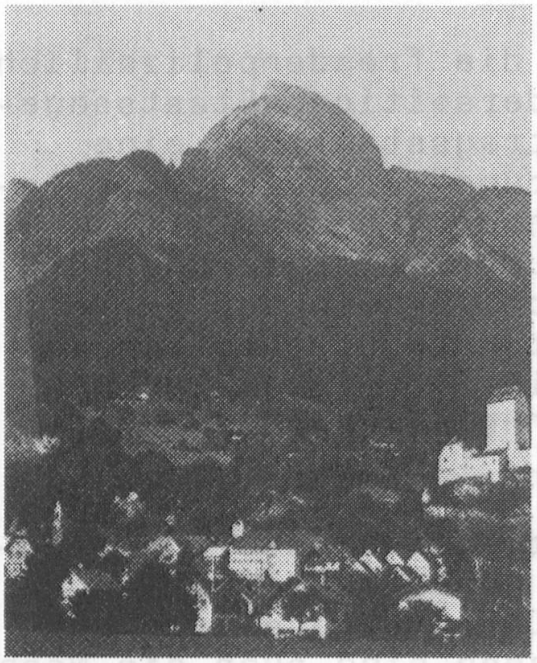
Diejenigen Personen, die bis heute in Liechtenstein eingebürgert worden sind, erlangen den Anspruch mit den Inkrafttreten der Vereinbarung. Eingeschlossen sind auch die Nachkommen dieser Personen, die nach der bisher

geltenden Regelung ebenfalls ausgeschlossen waren. Bei Personen, die in Zukunft eingebürgert werden, ist zu unterscheiden, ob sie als Drittausländer bei der Einbürgerung bereits aus der eidgenössischen Fremdenkontrolle entlassen worden waren oder nicht. Wurden sie vor der Einbürgerung entlassen, so erlangen sie den Anspruch mit der Einbürgerung. Wurden sie noch nicht entlassen, erlangen sie den Anspruch mit dem bereits vor der Einbürgerung festgesetzten Zeitpunkt, auf den die Entlassung als Drittausländer erfolgt wäre. An der Geltung schweizerischen Rechts hat sich gegenüber 1948 nichts geändert.

VI. Teilweise Suspendierung der Vereinbarung über die fremdenpolizeiliche Rechtstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen im andern Vertragsstaat

1. Ausgangspunkt

Ausgangspunkt ist die Ueberfremdungssituation in Liechtenstein, wie es der Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung vom 21. September 1981 an den Hohen Landtag zum Ausdruck bringt. Sie ist bestimmt von der Wohnbevölkerung, dem Arbeitsmarkt und der Konjunkturlage.



SARGANS.

2. Problemlösung

Die Regierung rechtfertigt in ihrem Bericht und Antrag an den Landtag die teilweise Suspendierung der Vereinbarung über die fremdenpolizeiliche Rechtstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen im andern Vertragsstaat damit, dass angesichts der Ueberfremdungssituation sie zum Schluss gelangen musste, dass ohne

Einschränkungsmöglichkeit des Zuzuges schweizerischer Staatsangehöriger das Stabilisierungsziel (Stabilisierung des Ausländerbestandes und Begrenzung auf einen Drittel der Wohnbevölkerung) nicht erreicht werden könne. Man tut sich schwer, vom liechtensteinischerseits hart erkämpften Artikel 3 der Vereinbarung wonach liechtensteinische Landesbürger und Schweizerbürger im andern Staat Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung mit oder ohne Erwerbstätigkeit haben, demzufolge wegen liechtensteinische Landesbürger in der Schweiz noch Schweizerbürger in Liechtenstein den innerstaatlichen Begrenzungsvorschriften unterstellt sind, abzurücken. Der Wortlaut der Vereinbarung ist dafür Beweis: Artikel 3 der Vereinbarung wird bis auf weiteres teilweise suspendiert. Gewisse Kategorien von Personen sollen weiterhin den Freizügigkeitsbestimmungen unterstehen. Für sie gilt der Anspruch auf Zulassung mit oder ohne Erwerbstätigkeit weiterhin.

VII. Schlussbemerkungen

Der Zollvertrag und die sich auf ihn stützenden zwischenstaatlichen Regelungen sind auf eine offene Grenze zwischen beiden Staaten angelegt. Offene Grenzen bedingen Rücksichtnahme. Erfolgt die Entwicklung in beiden Staaten gleichlaufend, bleiben die zwischenstaatlichen Beziehungen problemlos. Entsteht ein gesetzgeberisches Gefälle in den Bereichen, die mit der Fremdenpolizeigesetzgebung zusammenhängen, sind die vertraglichen Beziehungen berührt. Diese können zu einem heiklen zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Thema werden, insbesondere dann, wenn sich Interessensgegensätze auftun. Die kriegsbedingten Regelungen belegen dies. Verzerrungen rechtlicher oder wirtschaftlicher Art, rufen nach Massnahmen, die sich im zwischenstaatlichen Bereich auswirken sollen. Es frägt sich dabei nur, welches Rechtsinstrument herangezogen werden soll, nämlich die innerstaatliche Gesetzgebung oder die zwischenstaatliche Regelung. Darüber werden die Ansichten auseinandergehen, da die Betrachtungsweise staatsbezogen und je nach Vertragspartner anders ist. Werden die Staatsbezogenheiten offenkundig, auch wenn sie in zwischenstaatlichen Regelungen Eingang

gefunden haben, so rufen sie früher oder später nach Korrekturen. Dies zeigen die Beispiele der kriegsbedingten Regelungen, in denen beide Staaten in erster Linie eigene Interessen verfolgten. Solche Regelungen wirken sich auf das zwischenstaatliche Verhältnis negativ aus.

Die Entwicklung im Fremdenpolizeibereich innerstaatlich wie auch auf zwischenstaatlicher Ebene bleibt abzuwarten. Zwischenstaatlich sind die Auswirkungen der teilweisen Suspendierung der Vereinbarung über die fremdenpolizeiliche Rechtstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen im andern Vertragsstaat nicht bekannt. Innerstaatlich bleibt anzumerken: in bezug auf die Schweiz die Diskussion um das Ausländerrecht (Abkehr vom Polizeirecht) und in bezug auf Liechtenstein das staatliche Selbstverständnis der 70er Jahre, das mit dem der 40er- und 50er Jahre nicht mehr gleichgesetzt werden kann.

Es bleibt zu hoffen, dass das gute zwischenstaatliche Verhältnis erhalten bleibt.

Die Wache

Wach- & Schliessgesellschaft in Liechtenstein, Leitung Thilde Naegele

Telefon 075 / 2 23 35

Bewachung von Fabrikanlagen (Werkschutz), Geschäftshäusern, Büros Villen, etc. — Gut ausgebildetes und bewaffnetes Wachpersonal.