

1720

Freitag, 25. Juli 1947.

Vereinbarung zwischen der Schweiz
und Liechtenstein über Ein- und
Ausreise über die Grenzen des
Fürstentums Liechtenstein.

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 24. Juni 1947.

Gemäss Art. 33, Abs. 1 des mit dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossenen Zollanschlussvertrages vom 29. März 1923 verzichtet die schweizerische Eidgenossenschaft auf die Ausübung der fremdenpolizeilichen Grenzkontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze, sofern und solange das Fürstentum Liechtenstein dafür Sorge trägt, dass die Umgehung der schweizerischen Vorschriften über Fremdenpolizei, Niederlassung, Aufenthalt u.s.w. vermieden wird. Der grundsätzliche Verzicht auf die Ausübung der Grenzkontrolle an diesem Grenzabschnitt wurde auch in die Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein über die Regelung der fremdenpolizeilichen Beziehungen vom 28. Dezember 1923 (Art. 1) und in die Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein über die Regelung der fremdenpolizeilichen Beziehungen vom 23. Januar 1941 (Art. 1) aufgenommen. Allerdings sind gemäss Art. 33, Abs. 1 des Zollanschlussvertrages und Art. 1 der Vereinbarung vom 23. Januar 1941 abweichende Vereinbarungen möglich.

Seit dem Abschluss des Zollanschlussvertrages haben sich die Verhältnisse in Liechtenstein zum Teil grundlegend verändert. Liechtenstein wurde wegen seiner die Niederlassung von Handelsgesellschaften begünstigenden Steuerpolitik und seines Firmenrechtes Anziehungspunkt für zahlreiche Handelsgesellschaften. Eine relativ grosse Zahl von Ausländern liess sich bereits vor dem letzten Krieg in Liechtenstein nieder, darunter Ausländer, die vom politischen und wirtschaftlichen Standpunkt aus schweizerischerseits als unerwünscht betrachtet werden müssen. Das Fehlen jeder zielbewussten Fremdenpolitik in Liechtenstein führte dazu, dass im Jahre 1931 die Zahl der Ausländer in diesem Lande ca. 18 % der Gesamtbevölkerung betrug. Mit dem Beginn der politischen und rassischen Verfolgungen in Deutschland und Oesterreich und später mit dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges erwuchs die Gefahr, dass Liechtenstein zum Sammelbecken jener Ausländer würde, die keine Aussicht auf die Erteilung der Einreisebewilligung in die Schweiz hatten oder die aus der Schweiz weggewiesen wurden. Seit längerer Zeit ist eine starke Tendenz zur Industrialisierung des einst ausschliesslich auf die Landwirtschaft eingestellten Ländchens festzustellen. Die Verlegung des Mittelpunktes des liechtensteinischen Fürstenhauses von Wien nach Vaduz liess einige weitere Probleme auftauchen. Mit dem Fürsten kamen zahlreiche Verwandte und Bekannte nach Liechtenstein und zum Teil auch in die Schweiz. Der Fürst versucht das fehlende oder reduzierte Einkommen aus seine



zum Teil beschlagnahmten Gütern durch die Gründung von Handelsgesellschaften und Industrien in Liechtenstein zu kompensieren. Er bemüht sich daher um die Zureise zahlreicher ausländischer Industrieller, Kaufleute und Akademiker, die in Liechtenstein Industrien und Handelsgesellschaften gründen und leiten sollen. Da die Schweiz und Liechtenstein ein einheitliches Wirtschaftsgebiet bilden, ist es ohne weiteres klar, dass durch diese Vorgänge die schweizerischen wirtschaftlichen Interessen direkt, und zwar zum Teil in ungünstigem Sinne beeinflusst werden. Die Tatsache, dass sich während des letzten Krieges nach einem Bericht der Bundespolizei unverhältnismässig viele deutsche Agenten (und zwar darunter auch eine relativ grosse Zahl liechtensteinischer Staatsangehöriger) in Liechtenstein aufhielten und dass Liechtenstein in sehr vielen Fällen zur Ausgangsbasis für den militärischen und politischen Nachrichtendienst gegen die Schweiz benutzt werden konnte, scheint leider ein Beweis für die unfreundliche Haltung weiterer Kreise der Bevölkerung und auch einzelner Mitglieder der Regierung, namentlich der Führer, gegenüber der Schweiz zu sein. Es muss im weitern auf die zahlreichen Missachtungen der fremdenpolizeilichen Abmachungen durch die liechtensteinischen Behörden und die illoyale Zusammenarbeit der liechtensteinischen Regierung mit den schweizerischen Behörden auf fremdenpolizeilichem Gebiet hingewiesen werden.

Diese gegenüber dem Zeitpunkt des Abschlusses des Zollanschlussvertrages völlig veränderte Situation und die daraus resultierende Gefahr, dass von Liechtenstein aus wirtschaftliche und politische Interessen der Schweiz verletzt werden, führten dazu, dass bereits vor dem Ausbruch des letzten Weltkrieges im Schosse der Polizeiabteilung geprüft wurde, in welcher Weise die Einreise der in Liechtenstein wohnhaften Drittausländer (d.h. Personen, die weder Liechtensteiner noch Schweizer sind) einer gewissen Kontrolle unterworfen werden könnten. Die weitere Prüfung dieser Frage erübrigte sich, nachdem mit Kriegsausbruch an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze die Grenzkontrolle eingeführt und durch die Armee übernommen wurde. Gleichzeitig wurde für die in Liechtenstein wohnhaften Drittausländer die Visumpflicht eingeführt. Jeder Drittausländer, der sich von Liechtenstein in die Schweiz begeben wollte, benötigte für den Kleingrenzverkehr eine Kleingrenzkarte und für die Einreise in den Grossgrenzverkehr ein von der eidg. Fremdenpolizei ausgestelltes Visum. Jeder Ausländer, der vom Drittausland her nach Liechtenstein einzureisen wünschte, musste sich ein von einem Schweizerkonsulat ausgestelltes Einreisevisum verschaffen. Diese Regelung wurde in der Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein über Ein- und Ausreise über die Grenzen des Fürstentums Liechtenstein vom 28. September 1939 niedergelegt.

Nach Kriegsende fiel naturgemäss das militärische Interesse an der Aufrechterhaltung der Grenzkontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze dahin und die die Kontrolle ausübende Heerespolizei erfüllte daher lediglich noch fremdenpolizeiliche Aufgaben. Ebenfalls bemühte sich seit Kriegsende die liechtensteinische Regierung um Aufhebung der Grenzkontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze und um Aufhebung der Visumpflicht für Drittausländer. Die Eidg. Fremdenpolizei vertritt den Standpunkt, dass im Hinblick auf die ge-

schilderten veränderten Verhältnisse seit dem Abschluss des Zollanschlussvertrages eine Wiederherstellung des Vorkriegszustandes nicht mehr in Betracht kommen kann und dass es sich grundsätzlich rechtfertigen würde, die Grenzkontrolle aufrecht zu erhalten. An der Konferenz vom 3. Oktober 1946, an welcher das Justiz- und Polizeidepartement, das Politische Departement, das Militärdepartement, das Finanz- und Zolldepartement, das Volkswirtschaftsdepartement und die Kantone St.Gallen und Graubünden vertreten waren und welche die Ueberprüfung der allgemeinen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein zum Gegenstand hatte, wurde der Auffassung der eidg. Fremdenpolizei verschiedentlich beigespflichtet. Es zeigte sich aber, dass einerseits der Bund nicht mehr in der Lage ist, die rund Fr. 250'000.- bis Fr. 300'000.- pro Jahr für die Kosten dieser Grenzkontrolle aufzubringen und andererseits dem Militärdepartement die Möglichkeit fehlt, weiterhin auf längere Zeit Heerespolizei für die rein fremdenpolizeilich bedingte Grenzkontrolle aufzubieten oder im Dienste zu behalten. Im weitern wurde ersichtlich, dass der Kanton St.Gallen wegen Personalmangel und aus finanziellen Gründen die Ausübung der bisherigen Grenzkontrolle nicht übernehmen will. Die eidg. Fremdenpolizei machte unter diesen Umständen den Vorschlag der Beibehaltung einer beschränkten Grenzkontrolle, dem die Konferenz beistimmte. Im Anschluss an die Konferenz konnte dank dem Entgegenkommen des eidg. Militärdepartementes erreicht werden, dass die Heerespolizei weiterhin noch im Dienste an der liechtensteinischen Grenze gelassen wurde und dass ein letztmaliger bis Ende Juni 1947 befristeter Kredit für die Kosten dieser Grenzkontrolle ab 1. Januar 1947 nun zu Lasten des eidg. Justiz- und Polizeidepartementes bewilligt wurde, alles in der Meinung, dass bis Ende Juni 1947 eine Neuregelung der Grenzverhältnisse mit Liechtenstein perfekt werde. In der Konferenz vom 14. Februar 1947 wurde die Neuregelung des Ausländerverkehrs über die Grenzen Liechtensteins mit einer Delegation der liechtensteinischen Regierung besprochen. Am 15. April 1947 wurde in Bern mit Vertretern der Kantone St.Gallen und Graubünden über die Uebernahme der Grenzkontrolle in Buchs, die Verbesserung der Inlandskontrolle und die Erweiterung der Kleingrenzverkehrszone Buchs verhandelt. Der Kanton St.Gallen konnte nicht zur Uebernahme des von der eidg. Fremdenpolizei ebenfalls vorgesehenen Postens Buchs-Rheinbrücke bewegt werden. Dieser Kanton sicherte lediglich zu, beim Kantonspolizei-posten Buchs-Bahnhof die Möglichkeit zu schaffen, dass in die Schweiz reisende Drittausländer ihre Papiere abstempeln lassen können. Ueber die übrigen Verhandlungspunkte herrschte Einigkeit.

Die neue mit Liechtenstein abzuschliessende Vereinbarung über die Ein- und Ausreise über die Grenzen des Fürstentums Liechtenstein regelt in Art. 1 die Einreise über die liechtensteinisch-österreichische Grenze. Schweizer und Liechtensteiner können ohne Visum einreisen. Drittausländer benötigen jedoch ein Einreise- oder Rückreisevisum. Im weitern wird vereinbart, dass die liechtensteinische Regierung den Kleingrenzverkehr mit dem Vorarlberg im Einvernehmen mit der schweizerischen Regierung regelt. Nachdem die liechtensteinische Regierung trotz wiederholt abgegebener Zusicherung die Missstände im Kleingrenzverkehr mit Vorarlberg nie behoben hatte und dadurch während Jahren eine empfindliche Lücke in unserem Grenzkontrollsystem

bestand, dürfen bereits seit 25. Februar 1947 nur noch solche Kleingrenzverkehrskarten von der liechtensteinischen Regierung gegengezeichnet werden, die das Visum der schweizerischen Grenzwachtposten tragen.

Art. 2 regelt die Ausreise über die liechtensteinisch-schweizerische Grenze.

Liechtensteiner und Schweizer können wie bisher diesen Grenzabschnitt ohne Visum passieren. Es wird lediglich bestimmt, welche Ausweispapiere sie auf sich tragen sollen, um sich bei einer polizeilichen Kontrolle in der Schweiz ausweisen zu können.

Die bis anhin auf Buchs, Werdenberg und das Krankenhaus Grabs beschränkte Kleingrenzverkehrszone für in Liechtenstein wohnhafte Drittausländer ist ausgedehnt worden und wird durch die Höhenzüge der St.Gallerberge - Sargans - Ragaz - Pfäfers - Maienfeld - Luziensteig begrenzt werden.

Dieser Artikel regelt im weitern die Zureise von in der Kleingrenzzone Vorarlberg wohnhaften Ausländern im Kleingrenzverkehr nach Buchs.

Er bestimmt, dass Ausländer, die mit Einreisevisum vom Drittausland her in die Schweiz eingereist sind, während der im Visum zugesicherten Aufenthaltsfrist die Grenze Schweiz-Liechtenstein beliebig oft passieren können, dass aber Visa, die ausdrücklich auf Liechtenstein beschränkt sind, für die Schweiz nicht gültig sind.

Unter Hinweis auf die Ausführungen des Justiz- und Polizeidepartementes über die Zureise der in Liechtenstein wohnhaften Drittausländer wird speziell auf Art. 2, lit. e, aufmerksam gemacht. Darnach können Drittausländer, deren Aufenthaltsverhältnis in Liechtenstein geregelt ist, im Grossgrenzverkehr in die Schweiz auf Grund eines neu einzuführenden Ausländerausweises, der mit dem Reisevermerk der eidg. Fremdenpolizei versehen sein muss, einreisen. Die Ein- und Ausreise ist nur über die Grenzpassierstellen Buchs-Bahnhof und Buchs-Rheinbrücke gestattet, sofern nicht die Benützung einer anderen Grenzpassierstelle ausdrücklich bewilligt ist. Der Drittausländer muss die Ein- und Ausreise beim Kantonspolizeiposten Buchs-Bahnhof im Ausländerausweis abstempeln lassen. Ein zu dieser Vereinbarung und zu derjenigen vom 23. Januar 1941 gehörendes "Pro Memoria" regelt die Verfahrensmodalitäten. Mit dieser Regelung hofft das Justiz- und Polizeidepartement doch die Einreise der in Liechtenstein wohnhaften Drittausländer weiterhin unter Kontrolle behalten zu können. Es ist ohne weiteres klar, dass es Drittausländern, die von der Möglichkeit vorschrittsgemäss über Buchs einzureisen keinen Gebrauch machen wollen, ein Leichtes sein wird, nach Aufhebung der bisherigen Grenzkontrollposten bei den verschiedenen Rheinbrücken und bei der Luziensteig in die Schweiz einzureisen. Immerhin müssen solche widerrechtlich eingereiste Ausländer, wenn sie bei einer Kontrolle im Landesinnern oder bei einer stichprobeweisen Kontrolle an der Grenze erwischt werden, mit strengen Sanktionen rechnen. Die getroffene Lösung ist nicht durchwegs befriedigend. Mit Rücksicht aber auf die Tatsache, dass weder der Bund noch die Grenzkantone St.Gallen und Graubünden die Kosten für eine ständige Grenzkontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze übernehmen und das

- 5 -

erforderliche Personal zur Verfügung stellen können, glaubt das Justiz- und Polizeidepartement jedoch, dass diese Regelung das Maximum ist, was unter den gegenwärtigen Verhältnissen zu erreichen ist. Man wird vorläufig einmal das Funktionieren dieser neuen Vereinbarung und die weitere Haltung der liechtensteinischen Regierung abwarten müssen

Das Justiz- und Polizeidepartement beantragt und der Rat
b e s c h l i e s s t :

Die Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein über die Ein- und Ausreise über die Grenzen des Fürstentums Liechtenstein und das dazu gehörende "Pro Memoria" werden genehmigt.

Das eidg. Politische Departement wird mit dem Notenwechsel mit der fürstlich-liechtensteinischen Gesandtschaft beauftragt.

Es wird zum Vormerk genommen, dass durch die Genehmigung weitere Verhandlungspunkte, die mit der Regierung des Fürstentums Liechtenstein zu bereinigen sind, in keiner Weise präjudiziert werden.

Veröffentlichung der Vereinbarung in die Gesetzsammlung.

Protokollauszug an das Justiz- und Polizeidepartement (6 Expl.), an das Politische Departement, an das Volkswirtschaftsdepartement, an das Militärdepartement und an das Finanz- und Zolldepartement.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch. Oyer