



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT
DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

p.B.11.31.A.3-LB/yr

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse

Bern, den 22. Dezember 1956

Ausgeteilt

A n d e n B u n d e s r a t

Staatsvertrag über Büsingen

I.

Die vertragliche Grundlage für den Status der zum Landbezirk Konstanz gehörenden deutschen Enklave Büsingen bildet die Uebereinkunft zwischen der Schweiz und dem Deutschen Reich betreffend die badische Gemeinde Büsingen vom 21. September 1895. Nach diesem Vertrag ist Büsingen deutsches Zollausschlussgebiet, ohne jedoch an das schweizerische Zollgebiet angeschlossen zu sein.

Am 1. Januar 1947 ist Büsingen im Einvernehmen mit dem Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und der Gemeinde Büsingen durch einfachen autonomen Verwaltungsakt in das schweizerische Zollgebiet einbezogen worden. Diese Massnahme hat seither zu keinerlei Schwierigkeiten Anlass gegeben; sie brachte für die Schweiz und Büsingen wesentliche Vorteile zolltechnischer, wirtschaftlicher und verkehrstechnischer Natur, entbehrt jedoch der vertraglichen Grundlage.

II.

Die Bundesrepublik Deutschland ist schon seit Jahren bestrebt, den durch die Aufhebung der schweizerischen Zollkontrolle entstandenen rein faktischen Zustand Büsingens staatsvertraglich zu regeln. Im Zusammenhang mit den Vorbereitungen über die Ausarbeitung eines neuen Abkommens über den Kleinen Grenzverkehr wurde dieses Problem erstmals einer Prüfung unterzogen. Die zuständigen Bundesbehörden waren darüber einig, dass eine staatsvertragliche Regelung von Vorteil wäre, und dass deshalb zu gegebener Zeit auf allfällige deutsche Wünsche einzutreten sei. Diese Untersuchung hat übrigens auch ergeben, dass weder die Wiedereingliederung der Enklave in das deutsche Zollgebiet noch die Wiederherstellung des Zustandes, wie er vor 1947 bestand, den schweizerischen Bedürfnissen entsprechen würde.

Inzwischen wurden mit der Bundesrepublik Deutschland im Februar 1956 Verhandlungen über Grenzregulierungen im Gebiete des Kantons Schaffhausen aufgenommen. Die deutsche Delegation verlangte



bei diesen Verhandlungen als Gegenleistung für die Erfüllung der wichtigsten schweizerischen Begehren die Abtretung eines ihrer Hoheit unterstehenden Korridors nach Büsingen. Dieses für die Schweiz unannehmbare Postulat konnte schliesslich zu Fall gebracht werden. Die deutsche Delegation konnte zu diesem Verzicht nicht zuletzt deshalb gebracht werden, weil schweizerischerseits erklärt wurde, dass man durchaus geneigt sei, zu einer staatsvertraglichen Regelung des derzeitigen Status von Büsingen Hand zu bieten und den deutschen Interessen dabei Rechnung zu tragen. Die deutsche Delegation äusserte das Begehren, die Verhandlungen über Büsingen möglichst rasch aufzunehmen. Vorläufig wurde der Beginn des nächsten Jahres in Aussicht genommen. Der Staatsvertrag über die Grenzregulierungen soll gleichzeitig mit demjenigen über Büsingen unterzeichnet oder wenigstens in Kraft gesetzt werden, was Deutschland intern die Vertretung der Konzessionen erleichtern dürfte, die der Schweiz gemacht worden sind.

III.

Nachdem das Problem Büsingen somit eine gewisse Dringlichkeit erhalten hat, haben die interessierten Stellen des Bundes und des Kantons Schaffhausen - ohne die deutschen Wünsche im einzelnen zu kennen - alle damit zusammenhängenden Fragen erörtert.

Die Zusammenstellung der verschiedenen Fragenkomplexe, die anlässlich der Verhandlungen zur Sprache kommen dürften, ergibt das folgende Bild:

1. Zollanschluss: Der 1947 erfolgte Einbezug in das schweizerische Wirtschaftsgebiet ist als eigentlicher Zollanschluss vertraglich zu regeln. Dabei kann es sich jedoch nicht um einen so weitgehenden Anschluss handeln, wie im Falle des Fürstentums Liechtenstein, wo ein grosser Teil der Bundesgesetzgebung übernommen wurde, schweizerische Organe Kontrollbefugnisse ausüben und schweizerische Gerichte als obere Instanz Recht sprechen. Büsingen ist nur eine Gemeinde, deren Behörden ebensowenig wie die ihr übergeordneten deutschen Bezirksinstanzen Vollzugsorgane für schweizerische Vorschriften sein können. Die Anwendung der schweizerischen Gesetzgebung sollte deshalb auf das Notwendigste beschränkt bleiben, wobei indessen zweckmässigerweise Organe des Bundes, bzw. des Kantons Schaffhausen die Anwendung der in Büsingen in Kraft gesetzten schweizerischen Gesetzgebung überwachen sollten. Der jetzige de facto Zustand wird dabei die Richtlinie geben.

Die schweizerische Zollgesetzgebung - unter Einschluss der Erlasse, bei deren Vollzug die Zollverwaltung mitwirkt - sollte in Büsingen anwendbar erklärt werden. Eine besondere Regelung bedarf dabei die schweizerische Kontrolle der zu Vorzugstarifen eingeführten Güter und die Ahndung von Zollvergehen.

Die Schweiz wird sich ihrerseits verpflichten müssen, die Zollgrenze nicht wieder aufzurichten.

Der Waren- und Zahlungsverkehr würde wie bisher vor sich gehen; für Ein- und Ausfuhr von und nach dem Ausland gelten die Bestimmungen des schweizerischen Zollgesetzes. Von Büsingen nach der Schweiz und umgekehrt erfolgen Ein- und Ausfuhr ungehindert und abgabenfrei. Der Zahlungsverkehr wird über die Schweizerische Verrechnungsstelle abgewickelt, soweit er durch entsprechende Zahlungsabkommen zwischen der Schweiz und dem übrigen Ausland gebunden ist. Zwischen der Schweiz und der Enklave ist der Zahlungsverkehr frei.

Der Zollanschluss macht auch die Anwendung der schweizerischen Gesetzgebung auf dem Gebiete der Verbrauchssteuern erforderlich; Büsingen wäre so zu behandeln, als ob es zur Schweiz gehörte. Unter dem Blickwinkel der Wettbewerbsfähigkeit ist auch die Auferlegung anderer schweizerischer Fiskalbelastungen zu prüfen.

2. Fremdenpolizei: Hier stellen sich die Fragen, wie die Grenzkontrolle und der Transit für Deutsche geregelt werden sollen. Das wichtigste Problem wird aber in dem Wunsche der Büsinger Bevölkerung liegen, die Gleichstellung mit den Schweizerbürgern in Bezug auf die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen zu erreichen. Diesem Wunsche wird man weitgehend entgegenkommen müssen. Dabei wird jedoch eine völlige Gleichstellung mit den Schweizern ohne eine gewisse Kontrolle unserer Behörden nicht tragbar sein. Einmal wird man anstreben müssen, die Konzession auf das Gebiet des Kantons Schaffhausen zu beschränken, wo die meisten Büsinger arbeiten. Man wird ferner das Bewilligungsverfahren beibehalten, aber den Büsingern soweit entgegenkommen können, ihnen einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Bewilligung zu gewähren. Die Lösung wäre ähnlich wie in Bezug auf Liechtenstein gedacht. Die Erleichterungen kämen nur für eigentliche Einwohner Büsingens in Frage, wobei ein Stichtag festgesetzt oder andere Massnahmen geprüft werden sollten, um einen weiteren Zuzug nach Büsingen aus dem übrigen Deutschland zu verhindern. Dritttausländer wären von der Vorzugsbehandlung auszuschliessen. Schliesslich wird man Unterschiede zu treffen haben für die Unselbständig- und Selbständigerwerbenden. Ein Entgegenkommen sollte soweit möglich auf die erste Kategorie beschränkt werden. Offen ist auch noch das Problem des Zutritts von Büsingern zu Lehrstellen in der Schweiz; diese Frage kann während der Verhandlungen geprüft werden.

3. Durchgangsrecht: Die zu treffende Regelung, die auf der Grundlage der entsprechenden Bestimmungen des Staatsvertrags von 1895 gefunden werden kann, bezieht sich auf: 1. schweizerische Amtspersonen in Zivil und in Uniform (Grenzwachorgane, Polizei), 2. einrückende und heimkehrende schweizerische und deutsche Wehrmänner (unter Vorbehalt der Aufhebung des Durchgangsrechts im Falle eines Krieges oder der Gefährdung der Neutralität), 3. deutsche Amtspersonen in Zivil und in Uniform.

4. Rechtshilfe: Hier gilt es, von den Bestimmungen des geltenden Vertrages und der im Verhältnis zu Deutschland geltenden Ver-

einbarungen über die Rechtshilfe ausgehend, Fragen der Strafverfolgung, der Verhaftung, der Durchführung, der Auslieferung und der Zwangsvollstreckung zu regeln.

5. Land- und Forstwirtschaft: Im Rahmen der Anwendung der schweizerischen Bundesgesetzgebung auf dem Gebiete der Getreideversorgung ist eine besondere Regelung bezüglich des Vollzugs, der Ueberwachung und der Ahndung von Vergehen zu treffen.

Auf dem Gebiete des Alkoholwesens gilt es, die Zulassung von Obst- und Weinrohstoffen zum Brennen auf Schweizergebiet unter den Steuer- und Kontrollvorschriften der schweizerischen Alkoholgesetzgebung, die Einräumung des schweizerischen Steuersatzes und die steuerfreie Menge für den Eigenbedarf zu regeln. In diesem Zusammenhang ergeben sich weitere Forderungen bezüglich der Stilllegung der einzigen Brennerei in Büsingen, der Verweigerung weiterer Brennkonzessionen, der Nichtanwendung der deutschen Branntweinsteuer und der Einführung schweizerischer Kontrollmassnahmen.

Im übrigen kann sich die Anwendung der schweizerischen Gesetzgebung auf das nötigste - wie die Bestimmungen über Schädlingsbekämpfung, Pflanzenschutz und Viehversicherung - beschränken.

6. Gesundheitswesen: Die teilweise Einführung der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung ist erwünscht, wobei der Einräumung der Kontrolle des Vollzugs besondere Beachtung zu schenken ist. Im einzelnen stellen sich die folgenden Fragen: Verwendung von Betäubungsmitteln, Meldepflicht für ansteckende Krankheiten und der sich daraus ergebenden Massnahmen, Lebensmittelkontrolle, Leichentransport.

Die Tätigkeit der Dentisten und Vertreter der niederen Chirurgie, wie auch die Ausübung der Heilkunde ist im Sinne der kantonalen Gesetzgebung zu regeln.

7. Veterinärwesen: Hier ist die Anwendung der schweizerischen Gesetzgebung über Viehhandel, Verkehr mit tierischen Produkten, Bekämpfung von Tierseuchen, sowie der Lebensmittelgesetzgebung einschliesslich der Fleischschau anzustreben, unter Errichtung einer geeigneten Kontrolle durch die zuständigen schweizerischen Veterinärorgane.

8. Arbeitslosenversicherung: Das zwischen der Schweiz und Deutschland am 4. Februar 1928 abgeschlossene Abkommen über die Arbeitslosenversicherung der Grenzgänger sieht vor, dass jeder Staat diese Materie für sich und seine Angehörigen regelt. Eine besondere Regelung erübrigt sich also. Sollte Deutschland eine abweichende Lösung vorschlagen, könnte die Aufnahme der Büsinger in die schweizerische Arbeitslosenversicherung in Erwägung gezogen werden.

9. PTT: Die hier zu erwartenden deutschen Begehren (Post-einzahlung für deutsche Empfänger in Schweizerfranken, allgemeiner schweizerischer Geldpostverkehr, direkte Telefonverbindungen mit der Schweiz) können den beidseitigen PTT-Behörden zur selbständigen Regelung überlassen werden.

10. Motorfahrzeuggesetz: In Anwendung der Gesetzgebung über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr sollte insbesondere eine befriedigende Regelung des Statuts der in Büsingen stationierten Motorfahrzeuge und ihrer Führer bezüglich Führerprüfung, Immatrikulation, Haftpflichtversicherung und der Schadensdeckung allfälliger schweizerischer Geschädigter in der Schweiz nach schweizerischem Recht gefunden werden.

11. Die Spielbanken: Hier gilt es die Verpflichtung zu erhalten, in Büsingen keine Spielbank zu errichten, die den schweizerischen Vorschriften über Kursaalspiele widerspricht.

IV.

Da es bei den vorgesehenen Verhandlungen primär um die Schaffung eines Zollanschlussvertrages geht, dessen Vollzug weitgehend der Zollverwaltung obliegen wird, sollte eigentlich die Eidgenössische Oberzolldirektion die Führung dieses Geschäftes und der zu bestellenden Verhandlungsdelegation übernehmen. Oberzolldirektion und Politisches Departement gelangten jedoch nach einem Meinungsaustausch zum Schluss, dass es im Hinblick auf die zahlreichen und verschiedenartigen in dem in Aussicht genommenen Verträge zu regelnden Probleme, die keinen zolltechnischen Charakter aufweisen und in die Zuständigkeit einer grossen Zahl anderer Bundesstellen fallen, sowie mit Rücksicht auf den mit den Grenzbereinigungsverhandlungen bestehenden Zusammenhang doch angezeigt erscheint, das Politische Departement mit der Führung des Geschäftes und der Delegation zu betrauen.

Wie anlässlich der Grenzverhandlungen im Juli 1956 in Freiburg i.Br. vorgesehen worden ist, wird das deutsche Auswärtige Amt zu den vorgesehenen Verhandlungen einladen, sobald die beidseitigen Vorbereitungen abgeschlossen sind. Die erste Phase der Verhandlungen soll vereinbarungsgemäss in Deutschland stattfinden.

Alle die im Zusammenhang mit einer staatsvertraglichen Regelung des Zollanschlusses von Büsingen stehenden Probleme wurden auf einer Konferenz eingehend besprochen, an der sämtliche interessierten Amtsstellen des Bundes wie auch der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen vertreten waren. Der vorliegende Antrag gibt das Ergebnis dieser Besprechungen wieder.

- 6 -

Das Politische Departement beehrt sich deshalb, zu

b e a n t r a g e n :

der Bundesrat möge beschliessen:

1. Dem Begehren der Bundesrepublik Deutschland, Verhandlungen zwecks Abschluss eines Staatsvertrages über Büsingen aufzunehmen, wird entsprochen. Die obigen Ausführungen gelten als Instruktionen für die Verhandlungsdelegation.

2. Das Politische Departement wird beauftragt, über die Schweizerische Gesandtschaft in Köln dem deutschen Auswärtigen Amt von der Verhandlungsbereitschaft Kenntnis zu geben.

3. Zur Führung der Verhandlungen wird folgende Delegation bestimmt:

Chef: Prof. Dr. Rudolf L. Bindschedler, Chef des Rechtsdienstes des Politischen Departements

Mitglieder:

- Regierungspräsident Theo Wanner, Gewerbedirektor des Kantons Schaffhausen
- Regierungsrat Georg Leu, Polizei- und Sanitätsdirektor des Kantons Schaffhausen
- Dr. Max Baumgartner, Adjunkt der Eidgenössischen Oberzolldirektion
- Dr. Curt Markees, Adjunkt der Polizeiabteilung
- Dr. Elmar Mäder, Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei
- Dr. Fritz Bürki, Adjunkt der Eidgenössischen Fremdenpolizei
- ein noch zu bezeichnender Vertreter des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit

Sekretär: Dr. Heinz Langenbacher, Eidgenössisches Politisches Departement

Der Chef der Delegation wird ermächtigt, von Fall zu Fall Experten beizuziehen.

4. Der Delegationschef ist ermächtigt, ein Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland über die Regelung des wirtschaftlichen Verhältnisses Büsingsens zur Schweiz, unter Ratifikationsvorbehalt, zu unterzeichnen.

5. Die Tagesentschädigungen betragen für den Delegationschef pro Tag Fr. 75.-, für die Delegationsmitglieder, die nicht kantonale Vertreter sind, sowie für den Sekretär der Delegation Fr. 65.-.

- 7 -

6. Der schweizerische Delegationschef ist ermächtigt, den beiden Delegationen im Namen des Bundesrates ein Essen zu offerieren.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Max Petitpierre

Protokollauszug an:

das Politische Departement zum Vollzug (10 Exemplare)
das Finanz- und Zolldepartement (Eidg. Oberzolldirektion, Eidg. Steuerverwaltung, Eidg. Alkoholverwaltung, Eidg. Getreideverwaltung); das Justiz- und Polizeidepartement (Justiz- und Polizeiabteilung, Eidg. Fremdenpolizei); das Volkswirtschaftsdepartement (Abt. für Landwirtschaft, BIGA, Eidg. Veterinäramt, Eidg. Gesundheitsamt, Handelsabteilung, Sektion für Ein- und Ausfuhr); Post- und Eisenbahndepartement (Generaldirektion der PTT); das Departement des Innern, je 3 Exemplare zur Kenntnisnahme; die Bundeskanzlei zwecks Ausstellung der Vollmacht; die Delegationsmitglieder zur Kenntnisnahme.