

1250

Dienstag, 25. Mai 1948.

Neuregelung der fremden-  
polizeilichen Beziehungen  
zwischen der Schweiz und  
Liechtenstein.

**Politisches Departement.** Antrag vom 10. Mai 1948.

**Justiz- und Polizeidepartement.** Mitbericht vom  
13. Mai 1948.

**Finanz- & Zolldepartement.** Mitbericht vom 21. Mai 1948.

**Das Politische Departement berichtet:**

"Die nunmehr seit gut einem Vierteljahrhundert bestehende enge Verbindung Liechtensteins mit dem schweizerischen Zoll- und Wirtschaftsgebiet hatte zur Folge, dass das Fürstentum immer mehr in das fremdenpolizeiliche System der Schweiz eingebaut werden musste. Gerade mit Rücksicht auf die Zoll- und Wirtschaftseinheit war es nicht gut möglich, zwischen den beiden Ländern dieselben fremdenpolizeilichen Schranken aufrecht zu erhalten, wie sie zwischen der Schweiz und dem übrigen Ausland bestanden. Aus diesem Grunde verzichtete denn auch die Schweizerische Eidgenossenschaft bereits in Art. 33, Abs. 1 des schweizerisch-liechtensteinischen Zollanschlussvertrages vom 29. März 1923 grundsätzlich auf die Ausübung einer fremdenpolizeilichen Kontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze. Ferner wurden in der inzwischen aufgehobenen fremdenpolizeilichen Vereinbarung vom 28. Dezember 1923 die schweizerischen fremdenpolizeilichen Vorschriften auch für das Gebiet des Fürstentums anwendbar erklärt. Vorbehalten blieben allerdings noch die Bestimmungen beider Länder betreffend die Aufenthaltsregelung. Auch wurden die Liechtensteiner in der Schweiz gleich wie die übrigen Ausländer behandelt. Die sich eigentlich zwangsläufig aus der Zoll- und Wirtschaftseinheit ergebende unbeschränkte Zulassung der Liechtensteiner zum schweizerischen Arbeitsmarkt wurde erst in der fremdenpolizeilichen Vereinbarung vom 23. Januar 1941 zugestanden. Ueberhaupt trug diese letztere Vereinbarung dem bestehenden Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein am besten Rechnung, da darin die Freizügigkeit der Liechtensteiner im Verkehr mit der Schweiz möglichst ausgebaut und das schweizerische

Fremdenpolizeirecht auch in Bezug auf die Aufenthaltsregelung der Drittausländer in Liechtenstein eingeführt wurde.

Die Regelung von 1941 konnte indessen bis heute gar nicht richtig zur Anwendung gelangen, weil bereits vor ihrem Inkrafttreten, d.h. zu Beginn des letzten Weltkrieges infolge der schweizerischen Kriegsmobilmachung und der mit BRB vom 5. September 1939 eingeführten allgemeinen Visumpflicht wieder eine Grenzkontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze errichtet worden war. Gleichzeitig wurde in der entsprechenden Vereinbarung über Ein- und Ausreise über die Grenzen des Fürstentums Liechtenstein vom 28. September 1939 für die in Liechtenstein wohnhaften Drittausländer die Visumpflicht eingeführt. Obwohl nach Beendigung des Krieges das militärische Interesse an der Aufrechterhaltung der von der Heerespolizei an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze ausgeübten Kontrolle dahinfiel, konnten sich die zuständigen Bundesbehörden, insbesondere die Eidgenössische Fremdenpolizei, mit einer vollständigen Aufhebung dieser Kontrolle noch nicht einverstanden erklären. In der Vereinbarung über Ein- und Ausreise über die Grenzen des Fürstentums Liechtenstein vom 25./28. Juli 1947 wurde diese Kontrolle nur in der Weise gelockert, dass alle Grenzposten an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze bis auf den Kantonspolizeiposten Buchs-Bahnhof aufgehoben wurden. Alle in Liechtenstein wohnhaften Drittausländer hatten ihre Ausweispapiere bei Ein- und Ausreise über die schweizerisch-liechtensteinische Grenze bei dieser Stelle abstempeln zu lassen. Zudem benötigten diese Ausländer für die Einreise in die Schweiz einen Reisevermerk der Eidgenössischen Fremdenpolizei, der auf einem besonderen Ausländerausweis anzubringen war. Da weder die Grenzkontrolle noch die Visumpflicht für die in Liechtenstein wohnhaften Drittausländer vollständig aufgehoben wurde, konnte die liberale Regelung in der Vereinbarung vom 23. Januar 1941 immer noch nicht ungehindert zur Anwendung gelangen.

Es ist durchaus verständlich, dass diese Erschwerungen im Verkehr zwischen der Schweiz und Liechtenstein vor allem dann im Fürstentum besonders empfunden werden mussten, als im Januar dieses Jahres weitgehend die bis anhin der Eidgenössischen Fremdenpolizei zustehenden Kompetenzen den kantonalen Fremdenpolizeibehörden abgetreten wurden. Von der liechtensteinischen Regierung wurde daher der Wunsch geäußert, das Fürstentum, das ja auch sonst zum grossen Teil die Stellung eines Kantons einnehme, möchte in fremdenpolizeilicher Beziehung nach Möglichkeit einem Kanton gleichgestellt werden; insbesondere sollten ihm bei der Erteilung von Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen an Ausländer die gleichen Kompetenzen zugestanden werden, wie sie mit den Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

vom 20. Januar 1948 den Kantonen erteilt wurden. In den Verhandlungen, die zu diesem Zwecke am 19. und 20. April 1948 mit einer Delegation der liechtensteinischen Regierung geführt worden sind, wurde schweizerischerseits die Auffassung vertreten, dass eine Lösung gesucht werden sollte, durch welche die Souveränitätsrechte Liechtensteins nicht zu sehr beeinträchtigt würden. Eine konsequente Erfüllung des liechtensteinischen Wunsches würde aber eine solche Beeinträchtigung in grossem Masse bewirken, da die restlose Gleichstellung Liechtensteins mit einem Kanton dazu führen würde, dass das Fürstentum mit den Rechten und Kompetenzen eines Kantons auch alle Pflichten desselben zu übernehmen hätte. Davon möchte man aber schweizerischerseits nach Möglichkeit absehen, sofern eine andere, weniger weitgehende und doch den liechtensteinischen Wünschen und insbesondere dem bestehenden Verhältnis zwischen den beiden Ländern Rechnung tragende Lösung gefunden werden könne.

Eine solche Lösung wurde in der Regelung, wie sie in der Vereinbarung vom 23. Januar 1941 enthalten ist, erblickt. Diese Regelung sollte, ohne die ihr bisher durch die Vereinbarungen vom 28. September 1939 und 25./28. Juli 1947 auferlegten Einschränkungen, ungehindert zur Anwendung gelangen. Dazu kommt noch, dass dem Fürstentum Liechtenstein in Bezug auf die Erteilung von Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen dieselben Kompetenzen zugestanden werden, wie sie den Kantonen in den Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 20. Januar 1948 erteilt wurden.

Die Vorteile dieser Lösung wurden an einer vorher abgehaltenen internen Besprechung zwischen Vertretern des Politischen Departements, der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, der Eidgenössischen Fremdenpolizei, dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit und der Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements darin gesehen, dass damit den durch die Zoll- und Wirtschaftsunion zwischen der Schweiz und Liechtenstein geschaffenen Verhältnissen am besten Rechnung getragen wird. Einerseits gewährt sie eine ziemlich grosse Freizügigkeit im Verkehr beider Länder; andererseits enthält sie doch alle notwendigen Voraussetzungen, um den Zustrom unerwünschter Ausländer nach Liechtenstein zu verhindern, da gemäss Ziff. 3, Abs. 2 der Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 20. Januar 1948 alle diejenigen Fälle, in denen ein Drittausländer eine gehobene oder leitende Stellung in einem Unternehmen in Liechtenstein einnehmen soll oder ein eigenes Industrie-, Gewerbe oder Handelsunternehmen gründen oder sich daran beteiligen will, sofort der Eidgenössischen Fremdenpolizei im Zustimmungsverfahren zu unterbreiten sind. Dazu kommt noch, dass gemäss Art. 8, lit. d der neuen Vereinbarung die im Fürstentum Liechtenstein und in der

Schweiz ausgestellten Bewilligungen - allerdings unter Vorbehalt anderweitiger Vereinbarung im Einzelfall - im andern Land keine Geltung haben. Die in Aussicht genommene Lösung hat noch den Vorteil, dass damit den zuständigen liechtensteinischen Behörden bei der Behandlung der einzelnen fremdenpolizeilichen Fälle eine weitgehende Selbständigkeit eingeräumt wird, wodurch das Verantwortlichkeitsgefühl dieser Behörden sicherlich mehr gehoben wird, als durch ins einzelne gehende, zum Teil praktisch aber nicht erzwingbare Kontrollvorschriften.

**Voraussetzung für eine Anwendung dieser neuen Regelung ist allerdings ein restlos loyales Verhalten der zuständigen liechtensteinischen Behörden bei der Behandlung der einzelnen fremdenpolizeilichen Fälle. Die in Betracht kommenden eidgenössischen Behörden müssen sich gerade in Bezug auf arbeitsmarktlich bedeutsame Fälle auf eine enge und loyale Zusammenarbeit mit den entsprechenden liechtensteinischen Stellen verlassen können. Von der liechtensteinischen Delegation ist hierfür eine formelle Zusicherung abgegeben worden. Zudem sind die wichtigsten Richtlinien für diese Zusammenarbeit in den beiden Schlussprotokollen noch besonders festgelegt worden.**

Die neue mit Liechtenstein abzuschliessende Vereinbarung entspricht somit im wesentlichen der Regelung von 1941. In Art. 1 ist der Verzicht auf Ausübung der fremdenpolizeilichen Kontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze ohne die Einschränkung in Art. 1 der Vereinbarung vom 23. Januar 1941 aufgenommen worden. Diese Einschränkung wurde fallen gelassen, weil sich bei einer grundlegenden Aenderung der Verhältnisse, die eine Wiedereinführung der Grenzkontrolle erforderlich machen sollte, ohnehin der Abschluss einer neuen Vereinbarung als erforderlich erweisen wird. Der Posten Buchs-Bahnhof für die Kontrolle des Reiseverkehrs der Dritt- ausländer aus Liechtenstein nach der Schweiz wird aufgehoben. Der in Liechtenstein wohnhafte Drittausländer kann inskünftig ohne Visum von Liechtenstein in die Schweiz einreisen. Ebenfalls besteht keine Kleingrenzverkehrszone Liechtenstein-Schweiz mehr. Ferner wurde in Art. 3 der neuen Vereinbarung die Bedingung des 5jährigen Wohnsitzes für den in Art. 2 umschriebenen Anspruch des liechtensteinischen Staatsangehörigen auf eine Aufenthaltsbewilligung und Arbeitsbewilligung fallen gelassen. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Voraussetzungen, die seinerzeit zur Aufstellung dieser Bestimmung geführt hatten, heute nicht mehr vorliegen. Andererseits konnte dem liechtensteinischen Wunsch auf Aufhebung des Unterschieds zwischen Alt- und Neuliechtensteinern mit Rücksicht auf die heute noch im Fürstentum bestehende Einbürgerungspraxis nicht entsprochen werden. Vielmehr wurde gerade wegen dieser Praxis in Ziff. 5 des nicht zu veröffentlichenden Schlussprotokolls

das dem Bundesrat durch die Notenwechsel vom 11. Dezember 1940/23. Januar 1941 und 18. März/3. Juli 1947 zugestandene Einspracherecht bei einer bestimmten Kategorie von Einbürgerungsfällen auch für die Gültigkeitsdauer der neuen Vereinbarung gesichert. Im übrigen enthält diese Vereinbarung gegenüber derjenigen vom 23. Januar 1941 noch einige, allerdings geringfügigere Abänderungen. Die Ausführungsbestimmungen zur neuen Vereinbarung sind in dem für die Veröffentlichung bestimmten Schlussprotokoll enthalten. Der Hauptteil der für die Zusammenarbeit zwischen der eidgenössischen und liechtensteinischen **Fremdenpolizei** aufgestellten Richtlinien ist auf Wunsch der **liechtensteinischen Delegation** indessen in ein besonderes, nicht für die Öffentlichkeit bestimmtes Protokoll aufgenommen worden. Beide Schlussprotokolle bilden integrierende Bestandteile der neuen Vereinbarung.

**Die im Entwurf beiliegende Vereinbarung sowie die dazugehörigen Schlussprotokolle können, da sie nur Ausführungsbestimmungen zu Art. 33 des Zollanschlussvertrags enthalten, mit der Unterzeichnung durch die bevollmächtigten beiderseitigen Regierungsvertreter in Kraft treten, ohne dass eine Genehmigung der eidgenössischen Räte und des liechtensteinischen Landtags noch erforderlich wäre.**

Da der Kredit für die Ausübung der Grenzkontrolle an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze am 30. Juni 1947 abgelaufen war und die damals sich in Vorbereitung befindende Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend die Ein- und Ausreise über die Grenzen des Fürstentums Liechtenstein noch nicht abgeschlossen war, hatte der Bundesrat am 27. Juni 1947 als Zwischenlösung die Aufhebung der Grenzkontrolle bis auf den Posten Buchs-Bahnhof beschlossen. Durch den Abschluss der vorerwähnten Vereinbarung am 25./28. Juli 1947 und mit ihrem Inkrafttreten am 1. August 1947 wurde die vom Bundesrat am 27. Juni 1947 getroffene Zwischenlösung hinfällig. Der bezügliche Bundesratsbeschluss ist inzwischen formell aber noch nicht aufgehoben worden, was jetzt noch nachgeholt werden sollte."

Im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement wird daher

b e s c h l o s s e n :

1. Der Entwurf zu einer neuen Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein über die Regelung der fremdenpolizeilichen Beziehungen wird genehmigt.

- 6 -

2. Die Entwürfe zu den zwei Schlussprotokollen, welche die fremdenpolizeiliche Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein ergänzen, werden genehmigt.
3. Der Vorsteher des Politischen Departements wird ermächtigt, im Namen des Bundesrates die liechtensteinisch-schweizerische Vereinbarung sowie die dazugehörigen Schlussprotokolle zu unterzeichnen.
4. Der Bundesratsbeschluss vom 27. Juni 1947 wird aufgehoben.
5. Die schweizerisch-liechtensteinische Vereinbarung und das für die Publikation bestimmte Schlussprotokoll werden nach der Unterzeichnung in der Eidgenössischen Gesetzesammlung veröffentlicht.

Protokollauszug ( in 7 Exemplaren) mit Vollmacht an das Politische Departement zum Vollzug, an das Justiz- und Polizeidepartement, an das Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung und BIGA), an das Finanz- und Zolldepartement (Oberzolldirektion), an das Militärdepartement, an das Departement des Innern und das Post- und Eisenbahndepartement zur Kenntnis.

Für getreuen Auszug,  
Der Protokollführer:

*Ch. Oser*