

2051

Montag, 16. Dezember 1968

Abschluss eines neuen Abkommens  
mit der Bundesrepublik Deutschland  
über den Grenzübertritt von  
Personen im kleinen Grenzverkehr.

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 22. November 1968  
(Beilage).

Politisches Departement. Mitbericht vom 27. November 1968  
(Einverstanden).

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 6. Dezember 1968  
(Einverstanden).

Gestützt auf die Ausführungen des Justiz- und Polizeidepartementes und mit Zustimmung des Politischen Departementes und des Finanz- und Zolldepartementes hat der Bundesrat

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

1. Mit der Bundesrepublik Deutschland werden auf der Grundlage des vorliegenden Verhandlungsentwurfes Verhandlungen über die Neuregelung des Grenzübertritts von Personen im kleinen Grenzverkehr aufgenommen.
2. Zur Führung dieser Verhandlungen wird die folgende schweizerische Delegation bestimmt:

Chef: Dr. E. Mäder, Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei;

Mitglieder:

- ein Vertreter des Eidgenössischen Politischen Departementes;
- Dr. K. König, Sektionschef Ia, Chef des Rechtsdienstes der Eidgenössischen Fremdenpolizei;
- H. Lang, Sektionschef I bei der Eidgenössischen Oberzolldirektion;
- Regierungsrat F. Hauser, Vorsteher des Polizeidepartementes des Kantons Basel-Stadt;
- M. Müller, Polizeikommandant des Kantons Thurgau.

3. Der Chef der Delegation wird ermächtigt, mit der Bundesrepublik Deutschland ein neues Abkommen über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr unter Ratifikationsvorbehalt zu unterzeichnen.
4. Der Chef der Delegation wird ermächtigt, jeweils den beiden Delegationen im Namen des Bundesrates ein Essen zu offerieren.

- 2 -

5. Die Tagesentschädigung für den Delegationschef und die Mitglieder der Delegation ist nach erfolgter Bestimmung des Tagungsortes vom Finanz- und Zolldepartement festzusetzen.

Protokollauszug an das Politische Departement (5); an das Finanz- und Zolldepartement (8) (Oberzolldirektion 3); an das Justiz- und Polizeidepartement (2) (Eidg. Fremdenpolizei 10).

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

*Sawant*

3003 Bern, den 22. November 1968

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

Bericht und Antrag betreffend Abschluss  
eines neuen Abkommens mit der Bundesrepublik  
Deutschland über den Grenzübertritt von  
Personen im kleinen Grenzverkehr

---

## I.

Die Schweiz hat nach dem zweiten Weltkrieg mit den Nachbarstaaten Vereinbarungen getroffen, die den kleinen Grenzverkehr erleichtern und fördern sollten. Diese Abkommen sind nunmehr den im Laufe der Jahre stark veränderten Verhältnissen anzupassen.

Die Bundesrepublik Deutschland, die in den letzten Jahren mit verschiedenen benachbarten Staaten neue Vereinbarungen über den kleinen Grenzverkehr getroffen hat, ist bereits wiederholt mit dem Ersuchen an uns gelangt, das Uebereinkommen über den Kleingrenzverkehr vom 25. Januar 1952 zu revidieren. Auch die Eidgenössische Oberzolldirektion, die heute an der Grenze an allen Strassenübergangsstellen die Grenzkontrolle ausübt, drängt ebenfalls auf eine neue Regelung, die vor allem der bei den Zollorganen bestehenden Personalknappheit Rechnung tragen soll.

Der beiliegende Entwurf zu einem neuen Kleingrenzverkehrsabkommen mit Deutschland musste insbesondere drei Hauptpunkten Rechnung tragen. So war einmal der Umstand zu berücksichtigen, dass

der Uebertritt von Personen im Grossgrenzverkehr dank den zahlreichen mit dem Ausland abgeschlossenen Vereinbarungen über die Aufhebung des Visumszwanges weitgehend liberalisiert worden ist, was sich notwendigerweise auch auf den nachbarlichen Grenzverkehr auswirkt. Ferner musste im Hinblick darauf, dass viele Zollämter mit geringerem Verkehr aus Gründen der Personalknappheit zeitweise geschlossen werden müssen, die Möglichkeit geschaffen werden, im kleinen Grenzverkehr die Grenze auch ausserhalb der amtlich zugelassenen Grenzübergangsstellen oder ausserhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zu überschreiten. Schliesslich erwies es sich als notwendig, den eintägigen Ausflugsverkehr in der Grenzzone, dessen Regelung gegenwärtig den benachbarten schweizerischen und deutschen Behörden überlassen ist, einheitlich zu ordnen, weil die zu weit gehenden regionalen Abmachungen vielfach von visumpflichtigen Drittausländern, die sich bloss vorübergehend in der Grenzzone aufhalten, zur Umgehung der Visumpflicht missbraucht werden.

Im Rahmen dieser Zielsetzung sieht unser Verhandlungsentwurf im wesentlichen folgende Regelung vor:

1. Als Ausweis für den Grenzübertritt im kleinen Grenzverkehr gelten die Grenzkarte, der Grenzpassierschein, die Ausflugsbewilligung und der Dienstausweis.

Die Grenzkarte ist nur noch für Bewohner der Grenzzonen vorgesehen, die in der Grenzzone des andern Vertragsstaates einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen. Grenzgänger, die in der andern Grenzzone keine Erwerbstätigkeit ausüben wollen, können für den Grenzübertritt ihr allgemein gültiges Ausweispapier (Reisepass, Identitätskarte usw.) benutzen. Die Grenzkarte berechtigt den Inhaber, die Grenze im Rahmen ihrer Gültigkeit beliebig oft zu überschreiten und sich in der andern Grenzzone zur Ausübung der dort bewilligten Erwerbstätigkeit aufzuhalten. Da eine Erwerbstätigkeit indessen nur dann aufgenommen werden darf, wenn hiefür eine ausdrückliche Bewilligung der zuständigen Behörde des

andern Vertragsstaates vorliegt, kann auf den Anerkennungsvermerk des Nachbarstaates, der seinerzeit als Visumersatz diente, verzichtet werden. Um eine Umgehung der in der Schweiz geltenden Beschränkungsmaßnahmen hinsichtlich der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte zu verhindern, ist andererseits vorgesehen, dass der Inhaber einer Grenzkarte, der sich bis anhin bis zu drei Tagen in der benachbarten Grenzzone aufhalten durfte, inskünftig täglich an seinen Wohnort zurückzukehren hat. Die Grenzkarte kann im übrigen mit einer Gültigkeitsdauer bis zu fünf Jahren ausgestellt werden. Bei Drittausländern ist sie entsprechend der Gültigkeit der Aufenthaltsbewilligung zu befristen.

Der Grenzpassierschein, mit dem der Inhaber die Grenze ebenfalls beliebig oft überschreiten darf, hat im Gegensatz zur Grenzkarte nur eine Gültigkeit von sieben Tagen und berechtigt lediglich zu einem erwerbslosen Aufenthalt in der andern Grenzzone. Er soll für Angehörige der Vertragsstaaten sowie im andern Vertragsstaat der Visumpflicht nicht unterstehende Drittausländer, die kein für den Grenzübertritt gültiges Ausweispapier besitzen, ausgestellt werden können, auch wenn sie ausserhalb der Grenzzone oder in einem Drittstaat wohnen.

Angehörigen der Vertragsstaaten sowie im andern Vertragsstaat nicht der Visumpflicht unterstehenden Drittausländern, die keinen für den Grenzübertritt gültigen Ausweis besitzen, kann im weitern auch eine für einen einmaligen Ausflug in die andere Grenzzone gültige Ausflugsbewilligung ausgestellt werden. Diese Bewilligung berechtigt lediglich zu einem eintägigen Aufenthalt in der andern Grenzzone. Diese Regelung ersetzt die geltenden grenznachbarlichen Vereinbarungen über den Ausflugsverkehr, wodurch der heute mögliche Missbrauch von Ausflugsbewilligungen durch visumpflichtige Ausländer verhindert werden soll.

Wie wir feststellen konnten, wird der im geltenden Abkommen vorgesehene besondere Beamtenausweis zur Hauptsache nur noch für

Bahnbeamte ausgestellt. Aus diesem Grunde und weil schon gemäss dem schweizerisch-deutschen Abkommen über Durchgangsrechte vom 5. Februar 1958 für das Zollpersonal und übrige uniformierte und bewaffnete Beamte öffentlicher Verwaltungen der Dienstausweis für den Grenzübertritt genügt, wird nunmehr auch im vorliegenden Entwurf für das Personal der öffentlichen Verwaltungen und Transportanstalten der Dienstausweis des Beamten als Ausweispapier für den Grenzübertritt im kleinen Grenzverkehr anerkannt. Der Aufenthalt in der andern Grenzzone hat sich jeweils auf die Dauer der amtlichen Tätigkeit zu beschränken.

2. Der Grenzübertritt hat grundsätzlich wie bisher an amtlich zugelassenen Grenzübergangsstellen und innerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zu erfolgen.

Um der Personalknappheit beim Zoll Rechnung zu tragen, wird im Entwurf eine Bewilligung geschaffen, welche die Bewohner der Grenzzone unter gewissen Bedingungen berechtigt, die Grenze auch ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen oder ausserhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zu überschreiten. Diese Sonderbewilligung ist vor allem für den grenznachbarlichen land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr vorgesehen.

Ferner sollen die zuständigen Behörden der Vertragsstaaten beim Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse im Einverständnis mit den Zollbehörden im gegenseitigen Einvernehmen die Grenzübergangsstellen bestimmen können, welche von den Bewohnern der Grenzzone ausserhalb der festgesetzten Verkehrsstunden ohne besondere Bewilligung überschritten werden können.

Ohne Sonderbewilligung sollen sodann auch Wanderer, die ein zum Grenzübertritt gültiges Ausweispapier mit sich führen, die Grenze auf Wanderwegen überqueren können. Ebenso ist vorgesehen, dass Personen mit gültigen Grenzübertrittspapieren, die nicht dem

gewerbsmässigen Personentransport dienende Wasserfahrzeuge benützen, auf dem Boden- und Untersee auch ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen oder ausserhalb der festgesetzten Verkehrsstunden in der andern Grenzzone kurzfristig an Land gehen können. Diese Erleichterungen, die im Interesse des grossen internationalen Ausflugsverkehrs auf dem Gebiete des Bodensees und im Raume von Basel notwendig sind, sollen indessen nur Angehörigen der Vertragsstaaten sowie im andern Vertragsstaat der Visumpflicht nicht unterstehenden Drittausländern gewährt werden.

3. Die Bezeichnung der Behörden, die für die Abgabe von Ausweisen und die Ausstellung von Sonderbewilligungen sowie zur Bestimmung der Grenzübergangsstellen, die von den Grenzbewohnern auch ausserhalb der Verkehrsstunden ohne besondere Bewilligung überschritten werden können, und zur Festlegung der Wanderwege zuständig sind, ist Sache der Vertragsstaaten. Schweizerischerseits ist vorgesehen, grundsätzlich die Polizeidirektionen der zur Grenzzone gehörenden Kantone und die von diesen bezeichneten Amtsstellen als zuständig zu erklären. Lediglich im land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr soll die Bewilligung zum Grenzübertritt ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen oder ausserhalb der festgesetzten Verkehrsstunden durch die zuständige Zollbehörde ausgestellt werden können. Da sich die Zollbehörden mit diesen Fällen ohnehin zu befassen haben und es sich meist um einen Personenkreis handelt, der den Behörden bekannt ist, erscheint diese Regelung angebracht und vor allem auch rationell.
4. Der Entwurf sieht im übrigen vor, dass jeder der beiden Vertragsstaaten die Durchführung des Abkommens aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung vorübergehend ganz oder teilweise aussetzen kann. Das Abkommen soll vorerst für die Dauer eines

Jahres abgeschlossen werden und danach als stillschweigend für je ein Jahr verlängert gelten, sofern es nicht sechs Monate vor Ablauf der Geltungsdauer gekündigt wird.

5. Gemäss Artikel 25, Absatz 1, lit.a des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ist der Bundesrat u.a. befugt, den kleinen Grenzverkehr zu regeln. Nach feststehender Praxis schliesst dieses Verordnungsrecht auch die Ermächtigung in sich, diese Materie staatsvertraglich ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung zu regeln, da die Fragen des kleinen Grenzverkehrs praktisch nur auf dem Vereinbarungsweg mit dem andern Staat gelöst werden können. Auch die Rechtslehre anerkennt, dass einzelne Bundesgesetze den Bundesrat für bestimmte Gegenstände zu abschliessendem völkerrechtlichen Handeln ermächtigen (Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, 1931, S.676/7; Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1949, S.827). Der Bundesrat hat denn auch alle bisherigen Kleingrenzverkehrsabkommen ohne Mitwirkung der Bundesversammlung abgeschlossen.

## II.

Gestützt auf die Richtlinien der Bundeskanzlei vom 1. April 1968 für die Antragstellung und das Mitberichtsverfahren hat die Eidgenössische Fremdenpolizei den vorliegenden Bericht und Antrag sowie den Entwurf zu einem neuen Kleingrenzverkehrsabkommen mit der Bundesrepublik Deutschland dem Rechtsdienst des Eidgenössischen Politischen Departementes, der Eidgenössischen Oberzolldirektion und der Justizabteilung unseres Departementes unterbreitet. Der Rechtsdienst des Politischen Departementes und unsere Justizabteilung stimmten vollumfänglich zu, während die Oberzolldirektion inbezug auf den Abkommensentwurf in drei kleineren Punkten, die für den Entscheid des Bundesrates nicht von Bedeutung sind, Abänderungen vorschlug. Diesen Vorschlägen wird im beiliegenden Entwurf zu einem neuen Abkommen Rechnung getragen.



## III

Gestützt auf diese Ausführungen stellt das Justiz- und Polizeidepartement dem Bundesrat den

A n t r a g :

1. Mit der Bundesrepublik Deutschland werden auf der Grundlage des vorliegenden Verhandlungsentwurfes Verhandlungen über die Neuregelung des Grenzübertritts von Personen im kleinen Grenzverkehr aufgenommen.
2. Zur Führung dieser Verhandlungen wird die folgende schweizerische Delegation bestimmt:

Chef:

Dr. E. Mäder, Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei

Mitglieder:

- ein Vertreter des Eidgenössischen Politischen Departementes
  - Dr. K. König, Sektionschef Ia, Chef des Rechtsdienstes der Eidgenössischen Fremdenpolizei
  - H. Lang, Sektionschef I bei der Eidgenössischen Oberzolldirektion
  - Regierungsrat F. Hauser, Vorsteher des Polizeidepartementes des Kantons Basel-Stadt
  - M. Müller, Polizeikommandant des Kantons Thurgau
3. Der Chef der Delegation wird ermächtigt, mit der Bundesrepublik Deutschland ein neues Abkommen über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr unter Ratifikationsvorbehalt zu unterzeichnen.
  4. Der Chef der Delegation wird ermächtigt, jeweils den beiden Delegationen im Namen des Bundesrates ein Essen zu offerieren.

5. Die Tagesentschädigung für den Delegationschef und die Mitglieder der Delegation ist nach erfolgter Bestimmung des Tagungsortes vom Finanz- und Zolldepartement festzusetzen.

EIDGENÖSSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

*L. von Haas*

Beilage: Entwurf zu einem neuen Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr vom 12. November 1968

Protokollauszug an das Eidg. Politische Departement (3), das Eidg. Finanz- und Zolldepartement (Finanzverwaltung 3, Oberzolldirektion 3) und an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (Eidg. Fremdenpolizei 10).