

1098

Montag, 22. Juni 1970

Bericht und Antrag
betreffend die Ratifikation des Abkommens
mit der Bundesrepublik Deutschland
vom 21. Mai 1970
über den Grenzübertritt von Personen
im kleinen Grenzverkehr.

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 5. Juni 1970
(Beilage).

Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 15. Juni 1970
(Einverstanden).

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 15. Juni 1970
(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. Das Abkommen vom 21. Mai 1970 mit der Bundesrepublik Deutschland über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr wird ratifiziert.
2. Zuständige Behörden im Sinne dieses Abkommens sind die Polizeidirektionen der zur Grenzzone gehörenden Kantone und die von diesen bezeichneten Amtsstellen. Im land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr ist die Bewilligung zum Grenzübertritt ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen oder ausserhalb der festgesetzten Verkehrsstunden durch die zuständige Zollbehörde auszustellen. Für die Ausstellung von Ausflugscheinen und Sammelausflugscheinen sind die Grenzkontrollbehörden zuständig.
3. Das Politische Departement wird beauftragt, entsprechend Artikel 17 des Abkommens den Notenwechsel über dessen Inkrafttreten vorzunehmen.

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

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Sauvain

3003 Bern, den 5. Juni 1970

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

Bericht und Antrag betreffend die Rati-
fizierung des Abkommens mit der Bundes-
republik Deutschland vom 21. Mai 1970
über den Grenzübertritt von Personen im
kleinen Grenzverkehr

I.

Das geltende Uebereinkommen mit der Bundesrepublik Deutschland vom 25. Januar 1952 über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr, das zur Zeit des allgemeinen Visumszwanges vor allem den Verkehr der beiderseitigen Staatsangehörigen in den Grenzzonen erleichtern sollte, musste den seither eingetretenen Änderungen der Verhältnisse angepasst werden.

Die Bundesrepublik Deutschland, welche mit verschiedenen Nachbarstaaten neue Vereinbarungen über den kleinen Grenzverkehr abgeschlossen hat, stellte wiederholt das Ersuchen um Revision des schweizerisch-deutschen Abkommens. Auch die Eidgenössische Oberzolldirektion, die an allen Strassenübergangsstellen die Grenzkontrolle ausübt, strebt eine Regelung an, die besonders der bei den Zollorganen bestehenden Personalknappheit Rechnung trägt. Die zur Vernehmlassung eingeladenen Grenzkantone sowie das ebenfalls zur Grenzzone gehörende Fürstentum Liechtenstein haben sich zum Abschluss eines neuen Abkommens positiv geäußert.

Gestützt auf unseren Bericht und Antrag vom 22. November 1968 haben Sie am 16. Dezember 1968 beschlossen, mit der Bundesrepublik Deutschland Verhandlungen über die Neuregelung

des Grenzübertritts von Personen im kleinen Grenzverkehr aufzunehmen. Gleichzeitig wurde der Chef der schweizerischen Delegation ermächtigt, das neue Abkommen unter Ratifikationsvorbehalt zu unterzeichnen. Die Verhandlungen mit einer deutschen Delegation fanden vom 28. - 30. April 1969 in Gottlieben/TG statt. Da der Leiter der deutschen Delegation keine Unterzeichnungsvollmacht besass, konnte das neue Abkommen lediglich paraphiert werden. Nachdem in der Zwischenzeit die Voraussetzungen für die Unterzeichnung des neuen Abkommens auch deutscherseits erfüllt werden konnten, wurde das Abkommen am 21. Mai 1970 in Bonn unterzeichnet. Schweizerischerseits erfolgte die Unterzeichnung unter Ratifikationsvorbehalt.

Verglichen mit dem Uebereinkommen vom 22. Januar 1968 sind die folgenden Neuerungen II.

Gegenüber dem schweizerischen Verhandlungsentwurf, den wir unserem Bericht und Antrag vom 22. November 1968 beilegten, ergeben sich im wesentlichen die folgenden Aenderungen:

Die Grenzkarte kann, wie nach dem Uebereinkommen aus dem Jahre 1952, sowohl erwerbstätigen als auch nichterwerbstätigen Bewohnern der Grenzzone ausgestellt werden. Auch die Aufenthaltsdauer in der andern Grenzzone beträgt für Inhaber einer Grenzkarte nach wie vor drei Tage. Dem weitergehenden deutschen Begehren, die Aufenthaltsdauer bis zu sieben Tagen zu erstrecken, konnte schweizerischerseits indessen im Hinblick auf die Nichtunterstellung der Grenzgänger unter die Begrenzungsmaßnahmen für ausländische Arbeitskräfte nicht entsprochen werden. Andererseits wurde dem deutschen Vorschlag, wonach Grenzkarten für Drittausländer der Gegenzeichnung durch die zuständigen Behörden des andern Vertragsstaates bedürfen, stattgegeben.

Unter der Bezeichnung Ausflugschein wurden der Grenzpassierschein und die Ausflugsbewilligung in eine einzige Bewilligung zusammengefasst.

Die Bestimmung über den Grenzverkehr auf dem Bodensee und Hochrhein tangiert deutscherseits das Zollrecht. Da auch

deutsche Staatsangehörige, die mit ihrem Boot aus der schweizerischen Grenzzone zurückkehren, der Zollmeldepflicht unterstehen, musste für das Landen ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen oder ausserhalb der festgesetzten Verkehrsstunden eine Sonderbewilligung vorgesehen werden. Vom Erfordernis der Bewilligung kann aber allgemein oder für bestimmte Personengruppen abgesehen werden. Schweizerischerseits wird auf eine solche Sonderbewilligung verzichtet, während sie die deutschen Behörden ohne tageszeitliche Beschränkung ausstellen werden (vgl. Schlussprotokoll zu Art. 8).

III.

Verglichen mit dem Uebereinkommen vom 25. Januar 1952 sind die folgenden Neuerungen hervorzuheben:

1. Nachdem das schweizerisch-deutsche Abkommen vom 21. Juli 1956 über die gegenseitige Aufhebung des Passzwanges im Reiseverkehr unverändert weiter gültig bleibt, erübrigt es sich, die für den Reiseverkehr allgemein geltenden Ausweispapiere im neuen Abkommen über den kleinen Grenzverkehr besonders zu erwähnen. Als Ausweispapiere zum Grenzübertritt im kleinen Grenzverkehr werden nur noch die Grenzkarte, der Ausflugschein und der Dienstausweis aufgeführt.

Die Grenzkarte (Art. 2) kann Angehörigen der Vertragsstaaten und Drittausländern, die eine Aufenthaltsbewilligung eines Vertragsstaates besitzen, ausgestellt werden, sofern sie Bewohner der Grenzzone sind. Auf das Erfordernis, vor der Ausstellung einer Grenzkarte während mindestens sechs Monaten in der Grenzzone zu wohnen, wurde verzichtet. Die Grenzkarte ist bis zu fünf Jahren gültig und kann bis zu höchstens zehn Jahren verlängert werden.

Der Ausflugschein (Art. 3) ersetzt den bisherigen Grenzpassierschein und die auf regionalen Abmachungen der benachbarten schweizerischen und deutschen Behörden beruhende Ausflugsbewilligung. Für Gruppen von Kindern bis zu 16 Jahren,

die sich in Begleitung eines erwachsenen Reiseleiters befinden, kann ein Sammelausflugsschein ausgestellt werden. Ausflugsschein und Sammelausflugsschein sind bis zu sieben Tagen gültig und berechtigen während der Gültigkeitsdauer zu mehrmaligen Grenzübertritten und zum Aufenthalt in der andern Grenzzone.

Der Dienstausweis (Art. 4) genügt inskünftig für das Personal der öffentlichen Verwaltungen und Transportanstalten zum Grenzübertritt.

2. Auch nach dem neuen Abkommen hat der Grenzübertritt grundsätzlich an amtlich zugelassenen Grenzübergangsstellen und innerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zu erfolgen (Art. 5). Da in letzter Zeit wegen der Personalknappheit bei den Grenzkontrollorganen verschiedene Grenzübergangsstellen ganz oder zeitweise geschlossen werden mussten, einzelnen Grenzbewohnern aber dennoch ermöglicht werden soll, die Grenze ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen oder der festgesetzten Verkehrsstunden zu überschreiten, wurde eine besondere Bewilligung geschaffen (Art. 6, Abs. 1-4). Ferner können die zuständigen Behörden der Vertragsstaaten beim Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse im Einverständnis mit den Zollbehörden im gegenseitigen Einvernehmen die Grenzübergangsstellen bestimmen, welche von den Bewohnern der Grenzzone ausserhalb der festgesetzten Verkehrsstunden ohne besondere Bewilligung überschritten werden können (Art. 6, Abs. 5).
3. Eine besondere Regelung ist für den Grenzübertritt auf Wanderwegen (Art. 7) sowie für den Grenzverkehr auf dem Bodensee und dem Hochrhein (Art. 8) vorgesehen. Danach können Wanderer, die ein für den Grenzübertritt gültiges Ausweispapier mit sich führen, die Grenze auf den dafür bestimmten Wegen ohne Sonderbewilligung überschreiten. Ebenso ist vorgesehen, dass Personen mit gültigen Grenzübertrittspapieren, die nicht dem gewerbsmässigen Personentransport dienende Wasserfahrzeuge benutzen, auf dem Bodensee und dem Hochrhein auch ausserhalb der

zugelassenen Grenzübergangsstellen oder ausserhalb der festgesetzten Verkehrsstunden an Land gehen können. Im Gegensatz zum Grenzübertritt auf Wanderwegen muss in diesen Fällen indessen grundsätzlich eine entsprechende Sonderbewilligung vorliegen.

IV.

Gemäss Artikel 25, Absatz 1, lit. a des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ist der Bundesrat befugt, den kleinen Grenzverkehr zu regeln. Da die Fragen des kleinen Grenzverkehrs praktisch nur auf dem Vereinbarungsweg mit dem andern Staat gelöst werden können, schliesst dieses Verordnungsrecht auch die Ermächtigung in sich, diese Materie durch ein Abkommen zu regeln, ohne dass dazu die Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich ist (Burckhardt, Kommentar BV, 3.A., 1931, S. 676/7; Fleiner/Giacometti, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 1949, S. 827). Der Bundesrat hat denn auch alle bisherigen Abkommen über den kleinen Grenzverkehr ohne Mitwirkung der Bundesversammlung abgeschlossen.

V.

Die Bezeichnung der zuständigen Behörden im Sinne des vorliegenden Abkommens ist Sache der Vertragsstaaten. Schweizerischerseits sind die Polizeidirektionen der zur Grenzzone gehörenden Kantone und die von diesen bezeichneten Amtsstellen als zuständig zu erklären. Lediglich im land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr ist die Bewilligung zum Grenzübertritt ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen oder ausserhalb der festgesetzten Verkehrsstunden durch die zuständige Zollbehörde auszustellen. 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 dieses Vorgehen zweckmässig.

Für die Ausstellung von Ausflugscheinen und Sammelausflugscheinen sind die Grenzkontrollbehörden als zuständig zu

- 6 -

erklären, weil sich die Notwendigkeit der Beschaffung eines solchen Ausweispapieres vielfach erst an der Grenze stellt. Diese Regelung wird auch deutscherseits eingeführt.

VI.

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 Text des inzwischen mit Ratifikationsvorbehalt unterzeichneten Abkommens der Rechtsabteilung des Eidgenössischen Politischen Departementes, der Eidgenössischen Oberzolldirektion und der Justizabteilung unseres Departementes unterbreitet. Diese Amtsstellen sind damit einverstanden.

VII.

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

A n t r a g :

1. Das Abkommen vom 21. Mai 1970 mit der Bundesrepublik Deutschland über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr wird ratifiziert.
2. Zuständige Behörden im Sinne dieses Abkommens sind die Polizeidirektionen der zur Grenzzone gehörenden Kantone und die von diesen bezeichneten Amtsstellen. Im land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr ist die Bewilligung zum Grenzübertritt ausserhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen oder ausserhalb der festgesetzten Verkehrsstunden durch die zuständige Zollbehörde auszustellen. Für die Ausstellung von Ausflugscheinchen und Sammelausflugscheinchen sind die Grenzkontrollbehörden zuständig.

- 7 -

3. Das Politische Departement wird beauftragt, entsprechend Artikel 17 des Abkommens den Notenwechsel über dessen Inkrafttreten vorzunehmen.

Montag, 22. Juni 1970

besuch des Generalstabschefs Gygli
bei seinen Kollegen in Jugoslawien

EIDGENÖSSISCHES

JUSTIZ- UND POLIZEI-DEPARTEMENT

Militärdepartement.

L. von Moos

Der Vertreter des Militärdepartementes teilt mit, dass der Generalstabschef der jugoslawischen Armee Herrn Generalstabschef Gygli zu einem Besuch im kommenden Jahr (1971) eingeladen hat.

Beilage:

Abkommen vom 21. Mai 1970 mit der Bundesrepublik Deutschland über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr.

Herrn Oberstkorpskommandant Gygli, Generalstabschef, wird ersucht, der oben erwähnten Einladung Folge zu geben.

Protokollauszug an das Eidgenössische Politische Departement (Rechtsabteilung 3 Ex.),
das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement (Oberzolldirektion 3 Ex.) und an
das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Eidgenössische Fremdenpolizei 5 Ex.)