

Bern, den 29. Oktober 1953.

An den
B u n d e s r a t

Verhandlungen mit der Bundesrepublik
 Deutschland über die gegenseitigen
 Niederlassungsverhältnisse.
 Verlängerung des Fürsorgevertrages.

I.

Die fremdenpolizeiliche Stellung der beiderseitigen Staatsangehörigen ist geregelt im Niederlassungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reiche vom 13. November 1909 (AS 27.681) sowie im Vertrag betreffend Regelung von Rechtsverhältnissen der beiderseitigen Staatsangehörigen im Gebiete des andern vertragschliessenden Teiles vom 31. Oktober 1910 (AS 27.692). Diese Verträge sichern den Angehörigen der beiden Staaten die volle Freizügigkeit sowie die Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsangehörigen zu.

Die internationale Freizügigkeit brach während des ersten Krieges auch im Verhältnis zu Deutschland zusammen. Um die Anwendung dieser Verträge den veränderten Verhältnissen anzupassen, wurden im April 1927 in München Verhandlungen geführt, wobei sich die Schweiz gegen erheblichen deutschen Widerstand in einer Vereinbarung vom 13. April 1927 (Niederschrift über das Ergebnis der deutsch-schweizerischen Verhandlungen in München vom 4.-13. April 1927) grundsätzlich die Freiheit zurückgenommen hat, über die Zulassung der deutschen Staatsangehörigen zur Wohnsitznahme nach eigenem Ermessen und unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage zu entscheiden. Die niederlassungsvertraglich vereinbarte Gleichbehandlung mit den kantonsfremden Schweizerbürgern wurde indessen dem endgültig zugelassenen, niedergelassenen Deutschen weiterhin im vertraglichen Umfang gewährleistet. Im Münchner Abkommen von 1927 mussten jedoch gewisse Bindungen hinsichtlich der Zulassung von Filialleitern deutscher Handelsfirmen in der Schweiz, sowie gewisser Angestellter solcher Firmen eingegangen werden. Nachdem durch eine Abänderung der deutschen Ausländergesetzgebung die Gefahr drohte, dass unsere Landsleute in Deutschland wesentlich schlechter gestellt würden als die in der Schweiz niedergelassenen Deutschen, wurden im April/Mai 1933 in Berlin erneut Verhandlungen geführt mit dem Ziel, den Schweizern in Deutschland eine ebenso günstige Rechtsstellung zu verschaffen, wie

sie die in der Schweiz niedergelassenen Deutschen besitzen. Die Berliner Vereinbarung vom 4. Mai 1933 (Niederschrift des Ergebnisses der schweizerisch-deutschen Verhandlungen in Berlin über Fragen des Arbeitsmarktes und der Fremdenpolizei vom 4. Mai 1933) legte fest, dass die beiderseitigen Staatsangehörigen nach einem ununterbrochenen und erlaubten fünfjährigen Aufenthalt in der Schweiz die Niederlassungsbewilligung, in Deutschland eine die Freizügigkeit gewährleistende, langfristige Bewilligung erhalten. Die Münchner und die Berliner Vereinbarung sind nicht gekündigt, werden jedoch seit dem Krieg beiderseits nicht mehr angewendet.

II.

Die durch das nationalsozialistische Regime sowie die Kriegs- und Nachkriegsereignisse eingetretenen Wandlungen machen eine allgemeine Ueberprüfung der gegenseitigen Niederlassungsverhältnisse der Angehörigen der beiden Länder und eine neue Regelung der praktischen Durchführung des Niederlassungsvertrages notwendig. Die kürzliche Fühlungnahme des Chefs der Polizeiabteilung mit Vertretern des Auswärtigen Amtes und des Innenministeriums der Bundesrepublik hat ergeben, dass deutscherseits unsere Auffassung geteilt wird. Die Anregung des deutschen Delegierten für Handelsverträge, Ministerialrat Mueller-Graaf (vgl. Antrag des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes an den Bundesrat vom 13. Oktober betr. Wirtschaftsverhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland), die gegenseitigen Niederlassungsverhältnisse in einem "klassischen" Handels- und Niederlassungsvertrag neu zu regeln, wird auch vom deutschen Innenministerium und dem Auswärtigen Amt als ungeeignet abgelehnt.

Bei den Verhandlungen wird zu berücksichtigen sein:

- a) dass die Schweizerkolonie in Deutschland von einem Bestand von 47 000 im Jahre 1941 auf einen Bestand von 16 500 im Jahre 1952 (in der Bundesrepublik) zurückgegangen ist, ohne dass sich eine wesentliche Tendenz zu einem Wiederanstieg geltend gemacht hätte, während der Bestand der deutschen Kolonie in der Schweiz von 1941 bis 1952 von ca. 68 000 auf 80 - 90 000 angestiegen ist; 1952 besaßen ca. 50 000 Deutsche in der Schweiz die Niederlassungsbewilligung;
- b) dass zur Deckung des konjunkturbedingten ausserordentlichen Bedarfes an ausländischen Arbeitskräften in den letzten Jahren in zunehmendem Masse Deutsche in der Schweiz Aufenthaltbewilligungen erhalten haben, wobei der Anteil der Deutschen am Gesamtbestand aller ausländischen Arbeitskräfte in stetigem Steigen begriffen ist;
- c) dass zur Verhinderung einer erneuten erheblichen Ueberfremdung unseres Landes und einer dauernden Belastung unseres Arbeitsmarktes durch ausländische Arbeitskräfte mit Italien die Vereinbarung vom 22. Juni 1948 über die Einwanderung italienischer Arbeitskräfte in die Schweiz und sodann am 14. September 1950 mit Oesterreich das Abkommen betreffend zusätzliche Vereinbarungen über die Niederlassungsverhältnisse der beiderseitigen Staatsbürger abgeschlossen wurde, worin die Aufenthaltsdauer, nach welcher ein Anspruch auf Niederlassung entsteht, auf 10 Jahre

festgesetzt wurde. Die fünfjährige Frist besteht ausser mit Deutschland nur noch mit Frankreich, Holland und Belgien, d.h. mit Ländern, die für die Schweiz überfremdungsmässig keine Gefahr darstellen und in denen die Schweizerkolonien - mit Ausnahme von Holland - grösser sind als die Kolonien der betreffenden Länder in der Schweiz.

- d) dass die Niederlassungsbewilligung des schweizerischen Fremdenpolizeirechtes (Art. 6 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931/8. Oktober 1948) unbefristet ist und dem Deutschen die volle Freizügigkeit gewährt, während das deutsche Recht keine gleichwertige Bewilligungsform kennt.

Die Ziele dieser Verhandlungen werden sein:

Die Berliner Vereinbarung zu revidieren, wenn nötig eine neue Vereinbarung abzuschliessen und darin von der deutschen Bundesregierung Zusicherungen zu erlangen, welche den Schweizern eine Behandlung gewährleisten, die der günstigen Behandlung der Deutschen in der Schweiz entspricht. Die Aufenthaltsdauer, welche den beiderseitigen Staatsangehörigen Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung, in Deutschland auf die entsprechende Vorzugsbehandlung gibt, soll von 5 auf 10 Jahre erhöht werden. Die in der Münchner Vereinbarung von 1927 eingegangenen Bindungen hinsichtlich der Zulassung von deutschen Filialleitern von deutschen Handelsfirmen in der Schweiz und von gewissen Angestellten in solchen Firmen soll beseitigt werden. Da damit zu rechnen ist, dass die deutsche Delegation in dieser Frage ausserordentliches Gewicht auf die Beibehaltung der Münchner Regelung legen wird, ist die Abgabe einer Erklärung auf wohlwollende Behandlung der Gesuche deutscher Firmen, die sich ausschliesslich im schweizerisch - deutschen Warenverkehr betätigen, in Aussicht genommen.

Nachdem Deutschland in neuerer Zeit mit einigen andern Ländern Stagiaires-Abkommen abgeschlossen hat, ist damit zu rechnen, dass die deutsche Delegation den Wunsch vorbringen wird, auch mit der Schweiz ein solches Abkommen abzuschliessen. Da das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement Wert darauf legt, den Austausch von Stagiaires mit Deutschland ähnlich zu regeln, wie das bereits mit 9 andern europäischen Ländern geschehen ist, ist der Abschluss eines Abkommens über die jährliche Zulassung einer beschränkten Zahl von Stagiaires zur beruflichen Weiterbildung ohne Rücksicht auf die Lage des Arbeitsmarktes in Aussicht genommen.

Im weitern wurde von deutscher Seite angeregt, die Frage der Ausschaffung und Rückweisung von Personen zwischen den beiden Ländern in ähnlicher Weise zu regeln, wie das in einem Abkommen zwischen Belgien und der Bundesrepublik geschehen ist. Die schweizerische Delegation wird sich der Besprechung dieser Frage nicht entziehen. Der Abschluss einer Vereinbarung könnte jedoch nur nach Rücksprache mit den Kantonen in Frage kommen.

Sodann ist eine Vereinbarung über die technische Durchführung der Visumsaufhebung mit Deutschland abzuschliessen, wobei

es sich insbesondere darum handelt, zu erwirken, dass deutscherseits auf das den Grenzübertritt verzögernde und von den Reisenden als bürokratische Schikane empfundene Zählkarten-Kontrollsystem verzichtet wird. Diese Kontrolle besteht darin, dass jeder nichtdeutsche Reisende bei der Ein- und Ausreise eine sogenannte Zählkarte (genaue Personalien, Ausweispapier und Bestimmungsort in Deutschland) auszufüllen hat. Deutscherseits wird geltend gemacht, diese Kontrollkarten dienen polizeilichen Zwecken; die Bezeichnung als Zählkarte legt die Annahme nahe, diese Unterlagen werden für statistische Zwecke, die die einseitige Behinderung des Grenzverkehrs für schweizerische Reisende nicht rechtfertigen, verwendet.

Die Vereinbarung mit Deutschland vom 14. Juli 1952 über die Fürsorge für Hilfsbedürftige ist bis zum 31. März 1954 befristet, wobei vereinbart ist, dass die Parteien vor Ablauf der Vereinbarung rechtzeitig miteinander in Verbindung treten, um die Voraussetzungen einer Verlängerung zu prüfen. Sofern die deutschen Vorarbeiten genügend weit fortgeschritten sind, ist der Abschluss einer neuen Vereinbarung oder die Verlängerung der bestehenden in Aussicht genommen.

III.

Gestützt auf diese Ausführungen beehrt sich das Justiz- & Polizeidepartement, im Einvernehmen mit dem Politischen Departement und dem Volkswirtschaftsdepartement, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n :

1. Es werden Verhandlungen mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland in Bonn aufgenommen für die Regelung der oben aufgeführten Fragen.
2. Für die am 3. November 1953 beginnenden Verhandlungen wird eine schweizerische Delegation bestellt, bestehend aus den Herren:
 - Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung als Chef der Delegation,
 - A. Jobin, 1. Sektionschef beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit,
 - Dr. A. Rebsamen, Legationsrat bei der schweizerischen Gesandtschaft in Köln,
 - H. W. Gasser, Legationsrat bei der schweizerischen Gesandtschaft in Köln,
 - Dr. K. Ackermann, juristischer Beamter I. Klasse beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit,
 - Dr. F. Bürki, juristischer Beamter I. Klasse bei der Polizeiabteilung.
3. Der Delegationschef wird ermächtigt, für die Verhandlungen über die Fürsorgevereinbarung wenn nötig Herrn Dr. O. Schürch, I. Adjunkt bei der Polizeiabteilung und als Vertreter der Kantone Herrn Dr. H. Schoch, Sekretär der Fürsorgedirektion des Kt. Zürich, als Delegationsmitglieder beizuziehen.

4. Die Delegation wird ermächtigt, die sich aus den Verhandlungen ergebenden Abkommen unter Genehmigungsvorbehalt zu unterzeichnen.
5. Dem Delegationschef wird eine Tagesentschädigung von Fr.60.--, den Delegationsmitgliedern, die nicht in Bonn oder Köln wohnen, eine Tagesentschädigung von Fr.55.-- gewährt.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- & POLIZEIDEPARTEMENT

Feldmann

Protokollauszug an das Justiz- & Polizeidepartement zum Vollzug (8); an das Politische Departement (8), an das Volkswirtschaftsdepartement (8), an das Finanz- & Zolldepartement (4) und an die Mitglieder der Delegation zur Kenntnisnahme.