

Bern, den 25. Juni 1952.

An den Schweizerischen Bundesrat
 =====

Uebereinkommen über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr zwischen der Schweiz und Deutschland.

A

Der Bundesrat hat am 5. Februar 1952 das am 25. Januar 1952 in Basel zwischen einer schweizerischen Delegation und einer Delegation der Bundesrepublik Deutschland getroffene Uebereinkommen über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr genehmigt. Es enthält im wesentlichen folgende Bestimmungen:

- 1) Jeder Person, die seit mindestens 6 Monaten Aufenthalt oder Wohnsitz in der Grenzzone hat, soll eine Grenzkarte erteilt werden können, die ihr gestattet, die Grenze beliebig oft zu überschreiten und sich bis zu 3 Tagen in der Grenzzone des Nachbarstaates aufzuhalten. Die Grenzkarte muss mit einem Anerkennungsvermerk des Nachbarstaates versehen sein. Anstelle der Grenzkarte kann ebenfalls der schweizerische, der liechtensteinische oder der deutsche Reisepass, versehen mit einem Anerkennungsvermerk für den kleinen Grenzverkehr benutzt werden.
- 2) Für Personen, die keinen Ausweis für den täglichen Grenzübertritt besitzen, sollen Grenzpassierscheine ausgestellt werden können, die nur zu einem einmaligen Grenzübertritt und einem Aufenthalt von 3 Tagen in der benachbarten Grenzzone berechtigen. Die Grenzpassierscheine sollen allen Schweizerbürgern, liechtensteinischen und deutschen Staatsangehörigen abgegeben werden können, auch wenn sie ihren Wohnsitz nicht in der Grenzzone haben. Für Personen anderer Staatsangehörigkeit wird dagegen verlangt, dass sie ihren Wohnsitz in der Grenzzone haben. Der Grenzpassierschein ist gültig ohne Anerkennungsvermerk des Nachbarstaates, jedoch nur bei gleichzeitiger Vorweisung eines Passes oder eines anderen amtlichen Identitätsausweises.
- 3) Dem Personal der öffentlichen Verwaltungen und Transportanstalten soll ein einheitlicher Beamtenausweis abgegeben werden, der ohne Anerkennungsvermerk des Nachbarstaates gültig ist für den Grenzübertritt im Grenzgebiet zur Ausübung amtlicher Funktionen.
- 4) Die Polizeidirektionen der Kantone und die lokalen Behörden in Deutschland sollen ermächtigt sein, die Formalitäten für eintägige Ausflüge in die Grenzzone des Nachbarstaates festzu-

- 2 -

legen. Dies betrifft z.B. den Ausflugsverkehr auf dem Bodensee und auf dem Rhein und den Besuch besonderer Veranstaltungen.

5) Die unter Ziffer 4 bezeichneten Behörden sollen ebenfalls ermächtigt sein, Erleichterungen für den Transitverkehr durch kurze Durchgangsstrecken über nachbarliches Gebiet ohne Aufenthalt zu vereinbaren.

6) Das Uebereinkommen soll sich erstrecken auf die Kantone Basel-Stadt, Baselland, Solothurn, Aargau (ohne Bezirk Muri), Schaffhausen, Thurgau, St.Gallen, Appenzell I.Rh., Appenzell A.Rh., auf einige Bezirke der Kantone Bern und Zürich, sowie auf das Fürstentum Liechtenstein.

Leider war bisher die Regierung der Bundesrepublik Deutschland noch nicht in der Lage, das Uebereinkommen zu genehmigen, weil die Alliierte Hohe Kommission einige Einwendungen erhoben hat und deshalb ihre Zustimmung bis jetzt nicht abgeben konnte. Die schweizerische Gesandtschaft in Köln konnte deshalb ihren Auftrag, das Abkommen durch Notenaustausch in Kraft zu setzen, bis heute nicht erfüllen.

Wir gestatten uns, dem Bundesrat über den bisherigen Verlauf der Angelegenheit zu berichten und für das weitere Vorgehen Antrag zu stellen.

B

Das Uebereinkommen wurde am 28. Januar 1952 dem Office tripartite de la circulation bekanntgegeben, das die Angelegenheit im Namen der Alliierten Hohen Kommission behandelt. Mit Schreiben vom 20. Februar 1952 gab uns die schweizerische Gesandtschaft in Köln von den ersten Einwendungen der alliierten Behörden Kenntnis. Das Uebereinkommen solle in dem Sinne ergänzt werden, dass der als Ausweispapier für den kleinen Grenzverkehr benutzte heimatliche Pass gültig sein muss; wir konnten uns damit ohne weiteres einverstanden erklären. Ferner hatten die Alliierten Bedenken gegen die Gültigkeitsdauer der Grenzkarten, die auf maximal 2 Jahre festgesetzt worden war. Nach ihrer Auffassung wäre bei einer so langen Gültigkeitsdauer eine zweckmässige Kontrolle der Grenzgänger nicht möglich. Endlich wollten sich die Alliierten mit dem Einbezug des Fürstentums Liechtenstein in die Grenzzone nicht einverstanden erklären, weil dieses keine gemeinsame Grenze mit der Bundesrepublik Deutschland hat. Wir ersuchten unsere Gesandtschaft in Köln, den deutschen Behörden mitzuteilen, dass wir uns mit der Herabsetzung der Gültigkeitsdauer der Grenzkarten auf 1 Jahr und mit dem Ausschluss des Fürstentums Liechtenstein aus der Grenzzone nicht einverstanden erklären könnten.

Nach längeren Verhandlungen zwischen den deutschen und alliierten Behörden berichtete uns unsere Gesandtschaft am 14. März telephonisch folgendes:

1) Die Alliierten hätten gegen den Einbezug von Liechtenstein immer noch gewisse Bedenken, doch sei die Frage noch nicht

- 3 -

ganz abgeklärt.

- 2) Die Alliierten insistierten auf die Herabsetzung der Gültigkeitsdauer der Grenzkarte auf ein Jahr.
- 3) Die Grenzpassierscheine müssten wie die Grenzkarten vom Nachbarstaat gegengezeichnet werden.
- 4) Die Beamtenausweise sollten mit einer Photographie des Inhabers versehen werden.

Mit dem letzten Punkt konnten wir uns einverstanden erklären. Hingegen wurde den deutschen Behörden mitgeteilt, dass wir in den andern drei Punkten unter keinen Umständen nachgeben könnten und zwar aus folgenden Überlegungen:

ad 1) Das Fürstentum Liechtenstein gehört verkehrstechnisch zur schweizerischen Grenzzone.

ad 2) Wenn die Grenzpassierscheine visiert werden müssen, dann erreichen sie ihren Zweck nicht mehr, denn sie sollen den Inhabern ermöglichen, sich innert kürzester Frist für einige Tage in die benachbarte Grenzzone zu begeben. Dies ist vor allem für den Ausflugsverkehr im Grenzgebiet von grosser Bedeutung. Es ist übrigens zu bemerken, dass die Grenzpassierscheine schon jetzt gemäss den zwischen den schweizerischen und den alliierten Behörden in Deutschland getroffenen Vereinbarungen ohne Gegenzeichnung gültig sind. Das Begehren der alliierten Behörden würde somit einer Erschwerung im kleinen Grenzverkehr gleichkommen, womit wir uns niemals abfinden könnten.

ad 3) Wir können die Bedenken der alliierten Behörden wegen der 2jährigen Gültigkeitsdauer der Grenzkarten nicht verstehen, da die Grenzkarte entzogen oder das Visum rückgängig gemacht werden kann, wenn Unstimmigkeiten vorkommen.

In der Folge wurden die Verhandlungen zwischen den deutschen und alliierten Behörden stark verzögert, zum Teil wegen Krankheit und Ferienabwesenheit des damaligen Chefs des Office tripartite de la circulation, zum Teil wahrscheinlich wegen einem gewissen Missverständnis, das zwischen den deutschen und alliierten Behörden entstanden war. Um die Sache zu beschleunigen machte Herr Dr. Schaffarozky, der die deutsche Delegation an den Verhandlungen in Basel leitete, den Vorschlag, die schweizerischen Behörden möchten offiziell bei der Alliierten Hohen Kommission intervenieren. Dieser Vorschlag wurde abgelehnt, weil wir als Gesprächspartner nur die deutschen Behörden kennen und uns nicht in ihre Beziehungen zu den alliierten Behörden einmischen wollen. Herr Minister Huber hat hingegen später beim amerikanischen und beim französischen Generalsekretär der Alliierten Hohen Kommission wegen der eingetretenen Verzögerung reklamiert.

Nach Ostern wurden die Besprechungen zwischen den deutschen und alliierten Behörden wieder aufgenommen und am 16. Mai 1952 erfuhren wir, dass alle Einwendungen der Alliierten Hohen Kommission als hinfällig betrachtet werden könnten, ausgenommen die

- 4 -

Gegenzeichnung des Grenzpassierscheines. Die alliierten Behörden haben bekanntlich eine Liste von Personen erstellt, denen der Grenzübertritt verweigert werden soll. Diesen Personen dürfen die deutschen Behörden keine Pässe oder Visa erteilen. Der Grenzpassierschein ohne Gegenzeichnung durch die deutschen Behörden würde ein Einbruch in diese alliierte Vorschrift bedeuten, weshalb die alliierten Behörden an der Gegenzeichnung festhalten wollen. Herr Dr. Schaffarczyk ersuchte uns zu prüfen, ob in diesem Punkte den Alliierten nicht entgegengekommen werden könne, um das Uebereinkommen bald in Kraft treten zu lassen. Diese Einschränkung würde fallen gelassen, sobald die deutschen Behörden nach der Ratifikation des Generalvertrages ihre Selbständigkeit für den Personenverkehr wieder erlangt hätten. Der Chef der Polizeiabteilung hat diese Frage mit den Polizeidirektoren einiger Grenzkantone besprochen. Ihre Stellungnahme war aber negativ, und sie ersuchten uns dringend, nicht nachzugeben, weil die Gegenzeichnung des Grenzpassierscheines gegenüber dem heutigen Zustand ein Schritt nach rückwärts wäre.

Die deutschen Behörden wurden durch unsere Gesandtschaft in Köln darüber orientiert. Am 29. Mai teilte uns diese sodann mit, der amerikanische Vertreter des Office tripartite de la circulation sei eventuell bereit, seinen Kollegen vorzuschlagen, das Uebereinkommen durchzulassen unter dem Vorbehalt jedoch, dass Grenzpassierscheine nur an die Angehörigen der Vertragsstaaten abgegeben werden sollten. Nach den heute geltenden, von der "ständigen gemischten Kommission" festgelegten und von den alliierten Besatzungsbehörden ausdrücklich genehmigten Vereinbarungen können aber Angehörige anderer Staaten, die in der Grenzzone wohnen, bereits Grenzpassierscheine erhalten. Herr Dr. Schaffarczyk, dem diese Bestimmung in Erinnerung gerufen wurde, hoffte zuversichtlich, von den Alliierten erreichen zu können, dass sie am gegenwärtigen Zustand nichts ändern und dem Uebereinkommen zustimmen, mit einem einzigen Vorbehalt für den Ausflugsverkehr, der gemäss Art. 10 des Uebereinkommens von den lokalen Behörden zu regeln ist; diese Regelung solle sich nur auf Schweizerbürger, lichtensteinische und deutsche Staatsangehörige beziehen. Wir erklärten uns nach Fühlungnahme mit den Herren Polizeidirektoren einiger Grenzkantone, die für die Session der Räte in Bern anwesend waren, grundsätzlich damit einverstanden, dem Bundesrat in diesem Sinne Antrag zu stellen, verlangten aber vor unserer endgültigen Stellungnahme eine schriftliche Bestätigung der deutschen Behörden.

Am 14. Juni überwies uns unsere Gesandtschaft in Köln den Entwurf der Alliierten Hohen Kommission zu einer Note an das Auswärtige Amt in Bonn, in welcher die Bedingungen für das Inkrafttreten des Uebereinkommens festgesetzt werden sollen. Daraus geht nun hervor, dass die Alliierte Hohe Kommission auf die Prüfung der schwarzen Liste bei der Abgabe von Grenzpassierscheinen nicht verzichten will. Trotzdem dies in der Note nicht ausdrücklich gesagt ist, müssten also die Grenzpassierscheine vom Nachbarstaat visiert werden. Ferner möchte die Alliierte Hohe Kommission die in den

- 5 -

Jahren 1945-1950 getroffenen Vereinbarungen trotz dem Inkrafttreten des neuen Uebereinkommens aufrechterhalten. Es ist nicht recht verständlich, was damit beabsichtigt ist. Auf jeden Fall würde sich daraus ein ganz unsicherer Zustand ergeben, den wir nicht verantworten möchten.

C

Nach Prüfung dieses letzten Vorschlages sind wir zum Schluss gekommen, dass das Inkraftsetzen des Uebereinkommens unter den von den alliierten Behörden gestellten Bedingungen nicht angezeigt ist. Wir sehen gegenwärtig keine andere Lösung, als vorläufig noch die in den Jahren 1945 bis 1950 mit den alliierten Behörden getroffenen Vereinbarungen anzuwenden. Sobald die Bundesrepublik Deutschland frei wird auf dem Gebiete des Personenverkehrs, d.h. nach der Ratifikation des alliierten-deutschen Generalvertrages, könnte das in Basel getroffene Uebereinkommen in Kraft gesetzt werden. Wir möchten uns aber eine neue Stellungnahme vorbehalten für den Fall, dass bis dann veränderte Verhältnisse eintreten.

Wir glauben nicht, dass die gegenwärtige Regelung des kleinen Grenzverkehrs für die Grenzkantone einen unhaltbaren Zustand bedeutet. Nachdem wir festgestellt hatten, dass das Inkrafttreten des in Basel getroffenen Uebereinkommens sich stark verzögerte, hat die Polizeiabteilung die Grenzkantone mit Kreisschreiben vom 4. April 1952 ersucht, im Einvernehmen mit den zuständigen deutschen Stellen die sich für die Osterfeiertage und für die beginnende Frühjahrsaison aufdrängenden Erleichterungen von sich aus zu treffen. Da seither keine Klagen über die Durchführung des Grenzverkehrs bei uns eingegangen sind, dürfen wir annehmen, dass überall eine befriedigende Übergangslösung getroffen werden konnte. Dieser provisorische Zustand dürfte nach den mit den Alliierten gemachten Erfahrungen jeder noch so gut gemeinten neuen Vereinbarung vorzuziehen sein, soweit eine solche der Zustimmung der Alliierten bedarf.

Wir beantragen dem Bundesrat, von diesem Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Feldmann

Protokollauszug an Justiz- und Polizeidepartement (Polizeiabteilung) 25 Exemplare, politisches Departement 3 Exemplare, und Finanz- und Zolldepartement (Oberzolldirektion) 2 Exemplare.