

# **Zürcher Studien zum öffentlichen Recht**

Herausgegeben im Auftrag der Juristischen Abteilung  
der Universität Zürich von U. Häfelin, W. Haller, A. Kölz,  
G. Müller, D. Schindler, D. Thürer und F. Zuppinger

**Ralph Scheidegger**

## **Die rechtliche Erfassung der ausländischen Grenzgänger**

**A 060400**

**Schulthess Polygraphischer Verlai  
Züricl**

**INHALTSUEBERSICHT**

<b>1. Die Begriffsbestimmung des Grenzgängers</b>	<b>1</b>
<b>2. Rechtsquellen zum Grenzgängerstatus</b>	<b>15</b>
<b>3. Die Zulassung von Grenzgängern</b>	<b>89</b>
<b>4. Die Anwesenheitsregelung eines zugelassenen Grenzgängers</b>	<b>139</b>
<b>5. Der Verlust der Grenzgängerbewilligung</b>	<b>163</b>
<b>6. Der Rechtsschutz des Grenzgängers</b>	<b>183</b>
<b>7. Ueberblick über die Besteuerung der Erwerbseinkommen der in der Schweiz zugelassenen Grenzgänger</b>	<b>199</b>
<b>8. Ueberblick über das Sozialversicherungswesen und die Familienzulagen der Grenzgänger</b>	<b>215</b>
<b>9. Anhang</b>	<b>251</b>

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>ABKUERZUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>XV</b>
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>XIX</b>
<b>VORWORT</b>	<b>XXXIII</b>
<b>1. DIE BEGRIFFSBESTIMMUNG DES GRENZGAENGER</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Die Problematik der Begriffsbestimmung</b>	<b>1</b>
<b>1.2. Definition des Grenzgängers in tatsächlicher Hinsicht</b>	<b>2</b>
1.2.1. Die natürliche Person	2
1.2.2. Erwerbstätigkeit als einziges Motiv des Aufenthaltes	3
1.2.3. Die regelmässige Anwesenheit in zwei Staaten	4
1.2.4. Zusammenfassende Begriffsbestimmung des Grenzgängers in faktischem Sinn	5
<b>1.3. Definition des Grenzgängers in rechtlicher Hinsicht</b>	<b>6</b>
1.3.1. Rechtfertigung einer rechtlichen Sonderbehandlung der Grenzgänger	6
1.3.2. Die rechtliche Erfassung der Grenzgänger	9
1.3.2.1. Zusätzliche örtliche Begriffselemente	10
1.3.2.2. Zusätzliche zeitliche Begriffselemente	11
1.3.2.3. Zusätzliche persönliche Begriffselemente	12
1.3.3. Zusammenfassende Bemerkungen zum Rechtsbegriff des Grenzgängers	12
<b>2. RECHTSQUELLEN ZUM GRENZGAENGERSTATUS</b>	<b>15</b>
<b>2.1. Regelung in der Bundesverfassung</b>	<b>15</b>
2.1.1. Verankerung des Ausländerrechtes in der Bundesverfassung	15
2.1.2. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes	17
2.1.3. Die Vollzugskompetenz der Kantone	20
<b>2.2. Rechtsetzung der Legislative und der Exekutive zum Grenzgängerstatus</b>	<b>23</b>
2.2.1. Die rechtliche Erfassung des Grenzgängers durch den Bundesgesetzgeber	23
2.2.2. Die rechtliche Erfassung der Grenzgänger durch den Bundesrat	27
2.2.2.1. Die allgemeine Rechtsetzungskompetenz des Bundesrates	27
2.2.2.2. Die Rechtsetzungstätigkeit des Bundesrates im allgemeinen Fremdenrecht	34
2.2.2.3. Die Regelung des Grenzgängerstatus durch den Bundesrat	37
<b>2.3. Rechtsetzende Akte unterer Verwaltungsbehörden des Bundes</b>	<b>40</b>
2.3.1. Zulässigkeit der Rechtsetzung durch dem Bundesrat untergeordnete Behörden	40
2.3.1.1. Verfassungsrechtliche Betrachtungsweise	40
2.3.1.2. Zulässigkeit aufgrund gesetzlicher Bestimmungen	43

2.3.1.3.	Zusammenfassung	46
2.3.1.4.	Bedeutung untergeordneter Erlasse im Fremdenrecht	47
2.3.2.	Verwaltungsverordnungen des Bundes mit Aussenwirkung	48
2.3.2.1.	Begriff der Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung	48
2.3.2.2.	Die Bedeutung im Fremdenrecht	49
2.3.2.3.	Die Rechtsgrundlage der Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung	50
2.3.2.4.	Die Rechtswirkungen der Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkung im Fremdenrecht	54
2.3.2.4.1.	Bindung innerhalb der Verwaltung	54
2.3.2.4.2.	Bindung gegenüber kantonalen Behörden	55
2.3.2.4.3.	Die Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkung im Verhältnis zum Bürger	59
<b>2.4.</b>	<b>Staatsvertragliche Bestimmungen</b>	<b>60</b>
2.4.1.	Die Kompetenz von Bund und Kanton zum Abschluss von Staatsverträgen	60
2.4.1.1.	Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen	61
2.4.1.2.	Kompetenzabgrenzung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat	66
2.4.2.	Die Bedeutung der Staatsverträge im Grenzgängerrecht	70
2.4.3.	Ueberblick über die staatsvertraglichen Regelungen zum allgemeinen Status der Grenzgänger	73
2.4.3.1.	Allgemeine Bemerkungen	73
2.4.3.2.	Die Beziehung Schweiz - Bundesrepublik Deutschland	73
2.4.3.3.	Die Beziehung Schweiz - Frankreich	74
2.4.3.4.	Die Beziehung Schweiz - Fürstentum Liechtenstein	75
2.4.3.5.	Die Beziehung Schweiz - Italien	76
2.4.3.6.	Die Beziehung Schweiz - Oesterreich	80
2.4.3.7.	Multilaterale Vertragsbestimmungen	81
2.4.3.7.1.	Art. 16 Abs. 1 des EFTA-Uebereinkommens	82
2.4.3.7.2.	Der Ratsbeschluss der OECD 1953/1957	83
2.4.3.7.3.	Das europäische Uebereinkommen über die Regelung des Personenverkehrs	85
2.4.3.7.4.	Das Uebereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf	85
2.4.3.7.5.	Die Europäische Menschenrechtskonvention	86
<b>2.5</b>	<b>Die kantonalen Ausführungsbestimmungen</b>	<b>87</b>
<b>3.</b>	<b>DIE ZULASSUNG VON GRENZGAENGERN</b>	<b>89</b>
<b>3.1.</b>	<b>Die Bewilligungspflicht</b>	<b>89</b>
<b>3.2.</b>	<b>Anforderungen zur Anerkennung des Grenzgänger Status</b>	<b>90</b>
2.3.2.1.	Geographische Anforderungen an den Wohn- und Arbeitsort	90
2.3.2.1.1.	Arbeitsort innerhalb der Grenzzone	90

3.2.1.2.	Wohnsitz in der benachbarten Grenzzone	91
3.2.1.3.	Die Festlegung der Grenzzone im allgemeinen	93
3.2.1.4.	Die massgeblichen Grenzzonen in den einzelnen Gebieten	96
3.2.1.4.1.	Die Grenzzone an der deutschen Grenze	96
3.2.1.4.2.	Die Grenzzone an der französischen Grenze	97
3.2.1.4.3.	Die Grenzzone an der italienischen Grenze	98
3.2.1.4.4.	Die Grenzzone an der österreichischen Grenze	100
3.2.1.5.	Der Sonderfall Liechtenstein	101
3.2.2.	Das Grenzgängermotiv, insbesondere die Pendlereigenschaft	102
3.2.3.	Die Staatsangehörigkeit	102
<b>3.3.</b>	<b>Die allgemeinen Voraussetzungen der Zulassung</b>	<b>105</b>
3.3.1.	Die Entscheidungsgrundlagen der Behörden	105
3.3.2.	Die geistigen und wirtschaftlichen Interessen	108
3.3.2.1.	Das Fehlen von Arbeitskräften	110
3.3.2.2.	Die Lohn- und Arbeitsbedingungen	114
3.3.2.3.	Unterkunft und Reisekosten	117
3.3.2.4.	Voraussetzungen in der Person des Arbeitgebers	117
3.3.3.	Verhinderung der Ueberfremdung	118
3.3.3.1.	Wesen und Begriff der Ueberfremdung	118
3.3.3.2.	Die Ueberfremdungs Vorschriften im allgemeinen Fremdenrecht	119
3.3.3.3.	Die Bedeutung für den Grenzgänger	120
3.3.4.	Die fremdenpolizeilichen Abklärungen	121
<b>3.4.</b>	<b>Die zuständigen Behörden</b>	<b>123</b>
3.4.1.	Die massgebenden Organisationsvorschriften	123
3.4.2.	Kompetenzaufteilung zwischen Ausländer- und Arbeitsmarktbehörde	124
3.4.3.	Die für die Erteilung der Grenzgängerbewilligung zuständigen kantonalen Behörden	126
<b>3.5.</b>	<b>Das Verfahren der erstmaligen Grenzgängerbewilligung</b>	<b>127</b>
3.5.1.	Die Einleitung des Verfahrens	127
3.5.1.1.	Der Zeitpunkt der Einleitung	127
3.5.1.2.	Legitimation zur Stellung eines Gesuches	131
3.5.1.3.	Die Eingabe des Gesuches	132
3.5.2.	Die Behandlung der Bewilligungsgesuche	133
3.5.2.1.	Die Informationsquellen im allgemeinen	133
3.5.2.2.	Die Rechte der Gesuchsteller im Zulassungsverfahren	135
3.5.2.3.	Die gehandhabte kantonale Praxis bei der Grenzgängerbewilligung	136
3.5.3.	Der Entscheid	137
<b>4.</b>	<b>DIE ANWESENHEITSREGELUNG EINES ZUGELASSENEN GRENZGAENGER</b>	<b>139</b>
<b>4.1.</b>	<b>Der örtliche Geltungsbereich der Grenzgängerbewilligung</b>	<b>139</b>
4.1.1.	Grundsatz der Tätigkeit innerhalb der Grenzzone	139
4.1.2.	Aufenthalt ausserhalb der Erwerbstätigkeit	141
<b>4.2.</b>	<b>Der Kantons-, Berufs- und Stellenwechsel</b>	<b>143</b>
4.2.1.	Allgemeine Bemerkungen	143

4.2.2.	Der Kantonswechsel	145
4.2.3.	Der Berufswechsel	146
4.2.4.	Der Stellenwechsel	147
4.2.5.	Staatsvertragliche Bestimmungen zum Kantons-, Berufs- und Stellenwechsel	151
4.2.5.1.	Allgemeine Bemerkungen	151
4.2.5.2.	Die französischen Grenzgänger	151
4.2.5.3.	Die italienischen Grenzgänger	152
<b>4.3.</b>	<b>Die Verlängerung der Grenzgängerbewilligung</b>	<b>155</b>
4.3.1.	Die Regelung nach innerstaatlichem Recht	155
4.3.2.	Staatsvertragliche Bestimmungen zur Verlängerung	157
4.3.2.1.	Allgemeine Bemerkungen	157
4.3.2.2.	Die französischen Grenzgänger	158
4.3.2.3.	Die italienischen Grenzgänger	159
<b>5.</b>	<b>DER VERLUST DER GRENZGAENGERBEWILLIGUNG</b>	<b>163</b>
5.1.	Allgemeiner Ueberblick	163
5.2.	Das Erlöschen der Grenzgängerbewilligung	164
5.2.1.	Ablauf der Gültigkeitsdauer (Art. 9 Abs. 1 Mt. a ANAG)	164
5.2.2.	Erteilung der Bewilligung in einem andern Kanton (Art. 9 Abs. 1 lit. b ANAG)	165
5.2.3.	Verzicht auf die Ausnutzung der Grenzgängerbewilligung (Art. 9 Abs. 1 lit. c ANAG)	165
5.2.4.	Die Ausweisung und Heimschaffung (Art. 9 Abs. 1 lit. d ANAG)	166
5.2.5.	Entzug gemäss Art. 8 Abs. 2 ANAG	167
5.3.	Der Widerruf der Grenzgängerbewilligung	168
5.3.1.	Die praktische Bedeutung des Widerrufs	168
5.3.2.	Erschleichung einer Grenzgängerbewilligung (Art. 9 Abs. 2 lit. a ANAG)	169
5.3.3.	Nichterfüllen einer Auflage (Art. 9 Abs. 2 lit. b ANAG)	170
5.3.4.	Besonders schwere Klagen (Art. 9 Abs. 2 lit. b ANAG)	171
5.4.	Beendigung des Erwerbsaufenthaltes in der Schweiz	171
5.4.1.	Rückweisung an der Grenze	172
5.4.2.	Die Wegweisung	172
5.4.3.	Die Einreisesperre	173
5.4.3.1.	Die Einreisesperre im allgemeinen	173
5.4.3.2.	Die Einreisesperre gegenüber Grenzgängern	176
5.4.4.	Die Ausweisung	177
5.4.4.1.	Allgemeine Bemerkungen zur Ausweisung	177
5.4.4.2.	Die fremdenpolizeiliche Ausweisung	178
5.4.4.3.	Die politische Ausweisung	180
5.4.4.4.	Die strafgerichtliche Landesverweisung	181
<b>6.</b>	<b>DER RECHTSSCHUTZ DES GRENZGAENGERS</b>	<b>183</b>
6.1.	Allgemeine Bemerkungen	183
6.1.1.	Das Verhältnis von Kantons- und Bundesrecht im Bereich des Prozesswesens	183
6.1.2.	Bundesrechtliche Vorgaben zur Einräumung von Rechtsmittelinstanzen	<b>184</b>

6.1.3.	Die Vorgaben des Bundes zum Rechtsmittelverfahren	185
6.1.4.	Die Kognition der Rechtsmittelinstanzen	185
<b>6.2.</b>	<b>Rechtsmittel gegen die Bewilligungsverweigerung</b>	187
6.2.1.	Die verschiedenen Verweigerungsfälle	187
6.2.2.	Der Rechtsschutz im kantonalen Verfahren	187
6.2.3.	Der bundesrechtliche Rechtsschutz	189
6.2.3.1.	Der verwaltungsinterne Rechtsweg und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde	189
6.2.3.2.	Die staatsrechtliche Beschwerde	192
<b>6.3.</b>	<b>Rechtsmittel gegen die Aufhebung der Grenzgängerbewilligung</b>	194
6.3.1.	Rechtsmittel gegen den Widerruf der Grenzgängerbewilligung	194
6.3.1.1.	Die kantonalen Rechtsmittel	194
6.3.1.2.	Die Rechtsmittel des Bundes	194
6.3.2.	Die Rechtsmittel gegen die Anordnung einer Einreisesperre	195
6.3.3.	Rechtsmittel gegen die Ausweisung	196
6.3.3.1.	Rechtsmittel gegen die fremdenpolizeiliche Ausweisung	196
6.3.3.2.	Rechtsmittel gegen die politische Ausweisung	196
6.3.3.3.	Rechtsmittel gegen den gerichtlichen Landesverweis	197
6.3.4.	Rechtsmittel im Falle des Erlöschens der Grenzgängerbewilligung	198
<b>7.</b>	<b>UEBERBLICK UEBER DIE BESTEUERUNG DER ERWERBSEINKOMMEN DER IN DER SCHWEIZ ZUGELASSENEN GRENZGAENGER</b>	200
<b>7.1</b>	<b>Die Besteuerung des Grenzgängers aufgrund der innerstaatlichen Gesetzgebung</b>	199
7.1.1.	Die Steuerhoheit in der Schweiz	199
7.1.2.	Die Erhebung der Einkommenssteuer von Grenzgängern	199
7.1.3.	Die Anwendbarkeit des Bundes- und Kantonssteuerrechtes	201
<b>7.2.</b>	<b>Die Besteuerung der Grenzgänger aus Deutschland</b>	202
7.2.1.	Die staatsvertraglichen Regelungen	202
7.2.2.	Der Grenzgänger im Sinne des DBA-D	203
7.2.3.	Die Besteuerung der Grenzgänger aus Deutschland	204
<b>7.3.</b>	<b>Die Besteuerung der französischen Grenzgänger</b>	205
7.3.1.	Die staatsvertraglichen Regelungen	205
7.3.2.	Der Begriff des Grenzgängers in den relevanten Steuerabkommen	207
7.3.3.	Die steuerliche Behandlung der Grenzgänger aus Frankreich	207
<b>7.4.</b>	<b>Die Besteuerung der Grenzgänger aus dem Fürstentum Liechtenstein</b>	208
7.4.1.	Die staatsvertraglichen Regelungen	208
7.4.2.	Die steuerliche Behandlung der Grenzgänger aus Liechtenstein	209
<b>7.5.</b>	<b>Die Besteuerung der Grenzgänger aus Italien</b>	210
7.5.1.	Die staatsvertraglichen Regelungen	210

7.5.2. Der verwendete Begriff des Grenzgängers	210
7.5.3. Die vorgenommene Regelung	211
<b>7.6. Die Besteuerung der österreichischen Grenzgänger</b>	<b>212</b>
7.6.1. Die staatsvertraglichen Regelungen	212
7.6.2. Der Grenzgängerbegriff im Doppelbesteuerungsabkommen	212
7.6.3. Die Regelung der Grenzgängerbesteuerung	213
<b>8. UEBERBLICK UEBER DAS SOZIALVERSICHERUNGSWESEN UND DIE FAMILIENZULAGEN DER GRENZGAENGER</b>	<b>215</b>
<b>8.1 Einleitende Bemerkungen</b>	<b>215</b>
<b>8.2. Die bilateralen den Grenzgänger betreffenden sozialversicherungsrechtlichen Vereinbarungen mit unseren Nachbarstaaten</b>	<b>217</b>
8.2.1. Die Zielsetzung sozialversicherungsrechtlicher Staatsverträge	217
8.2.2. Ueberblick über die mit unseren Nachbarstaaten abgeschlossenen bilateralen Staatsverträge	218
8.2.2.1. Die Vereinbarungen mit der Bundesrepublik Deutschland	218
8.2.2.2. Die Vereinbarungen mit Frankreich	218
8.2.2.3. Die Vereinbarungen mit dem Fürstentum Liechtenstein	219
8.2.2.4. Die Vereinbarungen mit Italien	220
8.2.2.5. Die Vereinbarungen mit Oesterreich	220
8.2.3. Der Geltungsbereich der massgebenden Staatsverträge	221
8.2.3.1. Der persönliche Geltungsbereich	221
8.2.3.2. Der sachliche Geltungsbereich	225
<b>8.3. Die einzelnen Versicherungsweige</b>	<b>225</b>
8.3.1. Die Versicherungspflicht	225
8.3.2. Die Alters- und Hinterlassenenversicherung	226
8.3.2.1. Die Stellung der Grenzgänger nach innerstaatlichem Recht	226
8.3.2.2. Die staatsvertraglichen Regelungen	228
8.3.2.2.1. Leistungsanspruch während der Erwerbstätigkeit in der Schweiz	228
8.3.2.2.2. Erhalt der Rechte und Anwartschaften	229
8.3.3. Die Invalidenversicherung	230
8.3.3.1. Die Stellung der Grenzgänger nach innerstaatlichem Recht	230
8.3.3.2. Die staatsvertraglichen Regelungen	231
8.3.3.2.1. Leistungsanspruch während der Erwerbstätigkeit in der Schweiz	231
8.3.3.2.2. Erhalt der Rechte und Anwartschaften	235
8.3.4. Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	237
8.3.5. Die Unfallversicherung	237
8.3.6. Die Krankenversicherung	240
8.3.7. Die berufliche Vorsorge	244
8.3.8. Die Arbeitslosenversicherung	245
8.3.8.1. Das innerstaatliche Recht	245
8.3.8.2. Die staatsvertraglichen Vereinbarungen	247
<b>8.4. Die Familienzulagen</b>	<b>248</b>



<b>9. ANHANG</b>	<b>251</b>
<b>9.1. Statistische Zahlen über die Grenzgänger         in der Schweiz</b>	<b>251</b>
<b>9.2. Uebersicht über die wesentlichen Ausführungserlasse         der Grenzkantone</b>	<b>252</b>
<b>9.3. Besteuerungsabkommen zwischen Genf und Frankreich</b>	<b>257</b>
<b>9.4. Besteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und         Frankreich</b>	<b>259</b>
<b>9.5. Besteuerungsabkommen zwischen Graubünden und         dem Fürstentum Liechtenstein</b>	<b>263</b>