

# Das ewige Ärgernis begann vor 250 Jahren

Die Gemeinde Büsingen ist seit 1770 eine Enklave in der Schweiz und kämpft seither um eine Verbesserung seiner Situation.

Andreas Schiendorfer

BÜSINGEN. Die Entführung von Eberhard Im Thurn, des österreichfreundlichen Vogts in Büsingen, durch seine Verwandten im Jahr 1693 endete in einer Art Patt-situation. Zwar konnte Österreich in Büsingen – im Gegensatz zu Ramsen – die Reformation nicht rückgängig machen, aber es schloss diese Gemeinde 1723 beim Verkauf der hohen Gerichtsbarkeit über den Reiat explizit aus – zum ewigen Ärgernis der Schaffhauser und zur ewigen Benachteiligung der Büsinger.

«Ewig» bedeutete damals aber nichts anderes als «bis auf Weiteres». Und tatsächlich bot sich den Schaffhausern bereits eine Generation später eine erste Möglichkeit, die staatlichen Verhältnisse neu zu ordnen. Im Oktober 1740 starb Kaiser Karl VI., unter dem Habsburg seine grösste territoriale Ausdehnung erreicht hatte, überraschend – und ohne männlichen Erben. Die verschiedenen europäischen Mächte wollten entgegen früherer vertraglicher Bestimmungen die 23-jährige Maria Theresia nicht als rechtmässige Nachfolgerin anerkennen. Es brannte lichterloh im ganzen Reich. In den Nöten des ersten schlesischen Kriegs und des österreichischen Erbfolgekriegs gab Maria Theresia am 31. August 1741 die Genehmigung zum Verkauf Büsingsens. Schaffhausen versuchte nun aber nicht etwa, die vorgeschlagene Verkaufssumme von 100 000 Gulden zu drücken oder auf ein mögliches Tauschgeschäft mit Reute (bei Stockach) oder Epfenhofen hinzuwirken. Nein, Schaffhausen äusserte Bedenken, weil es nicht glaubte, dass sich Maria Theresia im europäischen Machtkampf würde behaupten können. Prophylaktisch forderte man Sicherheiten für die noch nicht erfolgte Geldübergabe, für den Fall, dass man – bei einer Niederlage Österreichs – nicht in den Genuss der vertraglichen Rechte kommen würde. Mag sein, dass heute manch ein Politiker und Jurist eine solche Rückversicherung als weise anschaut, die damals mächtigste Frau der Welt hingegen bezeichnete diese Vorbehalte als «unanständig» und brach die Verhandlungen ab.

## Österreich erhebt Staatssteuern

Knapp dreissig Jahre später führte Österreich 1767 in seinen Gebieten erstmals eine Art Staatssteuer ein, von der sowohl die Bauern (Rusticalsteuer), als auch die

ausländischen Grundbesitzer und Rechteinhaber (Dominikalsteuer) betroffen waren. In diesem Zusammenhang erwarb Zürich 1770 die Landeshoheit unter anderem über Dörflingen (siehe Artikel nebenan). Damit wurde Büsingen zu einer Enklave der Landgrafschaft Nellenburg in der Eidgenossenschaft, angrenzend an die Kantone Schaffhausen, Thurgau und Zürich. Nun, vom Reich völlig abgetrennt, begann sich Büsingen wirtschaftlich noch stärker nach Schaffhausen auszurichten. Da gleichzeitig die Besteuerung durch den Landesherrn bestehen blieb und zudem für die Ausfuhr von Waren nach Baden nur Schweizer Zölle erhoben wurden, entstand eine komplexe Konstellation, die bis heute nicht zur restlosen Zufriedenheit der Büsinger entwirrt werden konnte.

## Exklaven sind selten geworden

Um 1770 glich Europa einem Flickenteppich, territorial zusammenhängende Gebiete waren selten und dementsprechend Exklaven- und Enklavenprobleme keine Seltenheit. Im Rahmen der Nationalstaatenbildung kam es jedoch, meist in Zusammenhang mit kriegerischen Ereignissen, zu einer fortlaufenden Gebietsbereinigung. Heute zählt Deutschland neben Büsingen nur noch eine kleine Exklavengruppe in Belgien. Umgekehrt gibt es auch in der Schweiz neben Büsingen nur eine einzige «richtige» Enklave: Campione d'Italia, das bis zum Konkurs seines Spielcasinos im Juli 2018 geradezu im Überfluss schweigte, nun aber um ihr finanzielles Überleben kämpft – mit Massnahmen, die für Büsingen nicht infrage kommen.

Mit anderen Worten: Man ist sich politisch nicht gewohnt, mit Exklaven und Enklaven umzugehen und will sich nicht allzu sehr damit befassen, weil sie wirtschaftlich nicht ins Gewicht fallen. Deshalb war es einfacher, Ost- und Westdeutschland zu vereinen, als für Büsingen eine abschliessend gute Lösung zu finden.

## Verbesserungen sind unbestritten

Nimmt man diese Negativ-Prämisse als gegeben hin, so kann man feststellen, dass im Laufe der Jahrhunderte und der Jahrzehnte doch immer wieder markante Verbesserungen erzielt werden konnten. Auf den 1. Januar 1947 wurde Büsingen durch die Aufhebung des schweizerischen Zollgürtels de facto ins schweizerische Wirtschaftsgebiet integriert. Dies als autonome



Schaffhauser fühlen sich in Büsingen willkommen. Dass sie die Landesgrenze überschreiten, merken sie eigentlich nur an der Farbe des Ortsschilds. QUELLE MELANIE DUCHENE

schweizerische Massnahme mit Zustimmung der französischen Besatzungsmacht. 20 Jahre später konnte die Situation rechtlich geregelt werden durch das Inkrafttreten des Büsinger Staatsvertrags und des Grenzbereinigungsvertrags im Oktober 1967. In den folgenden 50 Jahren realisierte man – die Büsinger machten mit Bürgerinitiativen und Wahlboykott auf sich aufmerksam – dank der Vermittlung durch die Gemischte schweizerisch-deutsche Kommission Büsingen am Hochrhein verschiedene substanzielle Erleichterungen. Dies führte zu Büsinger Spezialitäten wie etwa ein eigenes Autokennzeichen, zwei Postleitzahlen sowie je eine deutsche und schweizerische Telefonnummer. Auch in Bezug auf die Steuern konnten Verbesserungen erzielt werden.

## Stuide mit praxisorientierten Lösungen

Im Jahr 2017 erschien nicht nur das Jubiläumsbuch «Milch zweier Mütter. 50 Jahre Staatsvertrag», sondern in den «Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit» auch ein Band, der sich

## Beim Verkauf der Hohen Gerichtsbarkeit über den Reiat schloss Österreich 1723 Büsingen explizit aus – zum ewigen Ärgernis der Schaffhauser und zur ewigen Benachteiligung der Büsinger.

spezifisch mit den Büsinger Problemen auseinandersetzt. Studierende der Universität St. Gallen präsentieren darin praxisorientierte Vorschläge in Bezug auf die grenzüberschreitende Polizeikooperation und die Gewährleistung der Telekommunikation, eine umfassende Quellensteuer mit Abgeltungswirkung sowie das Vermeidung einer Einordnung in eine höhere Steuerklasse allein aufgrund der Währungsfluktuation.

2005 wurde auch in Büsingen die nachgelagerte Rentenbesteuerung mit einer schrittweisen Anpassung der Steuersätze eingeführt. Dadurch verschwindet allmählich die Bevorteilung der aus der Schweiz zugezogenen Rentner. Im Gegenzug erhoffen sich die Büsingerinnen und Büsinger weitere Verbesserungen, insbesondere in Steuer- und Versicherungsfragen.

Eine zufriedenstellende Lösung liegt auch im Interesse der beiden Staaten, denen die demografische Entwicklung Büsingsens mit der Abwanderung von Jugendlichen beziehungsweise junger Familien Sorgen bereiten muss.

## Botschafter Dubach: «Büsingen geht in Bern nicht vergessen»

«Die Verflechtung Büsingsens mit dem umliegenden Schweizer Territorium in vielen zentralen Lebensbereichen, so insbesondere im wirtschaftlichen, aber auch im sozialen und im kulturellen Bereich, fordert die Behörden immer wieder neu heraus», erklärt Botschafter Roger Dubach, Schweizer Delegationsleiter in der Gemischten schweizerisch-deutschen Kommission Büsingen am Hochrhein. «So selbstverständlich die Beziehungen zwischen Büsingen und dem angrenzenden schweizerischen Gebiet im Alltag gelebt werden, so komplex sind die rechtlichen Fragen, die dahinterstehen.» Aufgabe der Gemischten Kommission, der von

Schaffhauser Seite Regierungsrat Christian Amsler und Staatschreiber Stefan Bilger angehören, sei es, die Grundlagen für den institutionellen Dialog zwischen den zuständigen schweizerischen und deutschen Behörden auf allen Ebenen zu schaffen und damit die anstehenden Fragen rechtlich korrekt und gleichzeitig möglichst pragmatisch und zur Zufriedenheit aller Beteiligten zu regeln.

Dazu trifft sich die Kommission im Normalfall im Zweijahresrhythmus. Das letzte Mal war dies am 19. Februar 2019 in Bern der Fall. Botschafter Roger Dubach: «Büsingen geht in Bern nicht vergessen.» (schi)



Ausschnitt aus der Schaffhauser Karte von Heinrich Peyer aus dem Jahr 1684. Die Grenze zwischen Büsingen und Dörflingen war damals noch Landesgrenze. QUELLE ZVG

## Dörflingen und Ramsen werden Teil der Eidgenossenschaft

Büsingen konnte 1770 nur darum zur Enklave in der Eidgenossenschaft werden, weil Zürich sich damals die Landeshoheit über Dörflingen sowie über Ramsen und Teile Hemishofens teuer erkaufte. Ein Umstand, den es zu würdigen gilt.

Die Gemeinden Dörflingen und Ramsen gedachten am Wochenende vom 20./21. Juni 1970 mit zwei stimmungsvollen Jubiläumsfeiern ihrer 200-jährigen Zugehörigkeit zur Eidgenossenschaft. 50 Jahre später verhindert die Covid-19-Pandemie derartige Grossanlässe. Da kommt es gerade gelegen, dass der Historiker Karl Hotz in der Ortsgeschichte von Dörflingen darauf hinweist, dass der Verkauf in Vorderösterreich, also in Freiburg im Breisgau, erst am 12. März 1871 besiegelt wurde, obwohl Kaiserin Maria Theresia in Wien den Lehenskontrakt bereits am 19. Oktober 1770 ratifiziert hatte. Im Vor-Internet-Zeitalter brauchte eben alles seine Zeit. Da beide Daten ihre Korrektheit haben, kann man das Jubiläum mit gutem Gewissen auch 2021 feiern...

## Konfessionsstreit in Ramsen

In Ramsen und in Dörflingen herrschten, wie an manch anderen Orten auch, jahrhundertlang schwierige politische Verhältnisse, da sich die Staatsgewalt in verschiedenen Händen befand. Seit 1434 besass Zürich die sogenannte niedere Gerichtsbarkeit über das Amt Andelfingen, zu dem auch Dörflingen gehörte – und bestimmte damit den dortigen Alltag. Ramsen wiederum wurde 1539 von der Stadt Stein am Rhein gekauft, welches sich gut 50 Jahre zuvor aus finanziellen und politischen Gründen unter die Schutzherrschaft Zürichs begeben hatte. Gleichzeitig waren aber sowohl Dörflingen als auch Ramsen hoheitsrechtlich Teil der Landgrafschaft Nellenburg, die 1465 an die Habsburger (Vorderösterreich) übergegangen war.

Während in Dörflingen die Reformation relativ problemlos eingeführt werden konnte, musste sie in Ramsen auf Druck Österreichs rückgängig gemacht werden. Was machte den Unterschied aus? Im Gegensatz zu den Dörflinger Katholiken fanden jene in Ramsen im Hegau einen starken, kampfbereiten Fürsprecher, dem es natürlich auch um seine Einkünfte ging: David von Winkelsheim. Abt des Klosters St. Georgen, flüchtete nach der Klosteraufhebung in Stein am Rhein nach Radolfzell. Dort installierte er ein Nachfolgekloster, welches die alten Rechte – auch in Ramsen – für sich geltend machte. An dieser heiklen Konstellation änderte sich auch dann nichts, als 1583 das neue St.-Georgen-Kloster dem Kloster Petershausen in Konstanz einverleibt wurde.

Zwar gab es in Ramsen sowohl Katholiken als auch Reformierte, doch wurde für sie keine paritätische Lösung angestrebt. Österreich hatte bei diesem Glaubensstreit einen entscheidenden Trumpf in seinen



Kaiserin Maria Theresia steckte ständig in Geldnöten. BILD ZVG

Händen: die Landeshoheit (hohe Gerichtsbarkeit). Deshalb konnte es mehrmals androhen, die Herrschaft Ramsen zurückzukaufen, was Zürich nur mit beträchtlichen Geldleistungen zu verhindern vermochte.

## Neue Steuern im Jahr 1767

Kaiserin Maria Theresia führte 1767 zwei neue Steuern ein: eine Rusticalsteuer auf dem bäuerlichen Grund und Boden sowie eine 16-prozentige Dominikalsteuer auf den Erträgen verschiedenster Art, die Adlige, Klöster oder Städte auf österreichischem Land erzielten. Stein am Rhein und Ramsen weigerten sich, in Absprache mit Zürich, diese Steuern zu bezahlen, worauf einige der rebellischen Untertanen als Gefangene nach Stockach geführt wurden.

Der Zürcher Ratsherr und Zunftmeister Heinrich Ott reiste im April 1769 zu Unterhandlungen nach Wien, von wo er erst im Juni 1770 wieder abreiste – mit einem Lehenskontrakt in der Tasche, gemäss welchem der Stand Zürich für 150 000 Gulden die Landeshoheit über Dörflingen, Ramsen und die Hemishofenschen Gerichte als Lehen erhielt. Vor 250 Jahren wurde der Vertrag am 9. Juli 1770 in Zürich ratifiziert. Vorgängig hatte Zürich am 19. Juni bereits einen Drittel der Kaufsumme bezahlt; die weiteren Ratenzahlungen folgten am 1. August und am 14. September. Erst danach ergrubte Ihre Majestät Kaiserin Maria Theresia den Vertrag ebenfalls zu ratifizieren und ihre Chefsbeamten in Vorderösterreich darüber zu informieren.

## Eine «sinnlose» Investition

150 000 Gulden für zweieinhalb Gemeinden waren eine riesige Summe, aber sie scheint dem damaligen Marktwert entsprochen zu haben. Im Jahr 1723 hatte Schaffhausen für die Landeshoheit über den Reiat mit rund einem Dutzend Gemeinden 215 000 Gulden (plus Zinsen) bezahlen müssen, und 1741 hätte die Landeshoheit über Büsingen 100 000 Gulden gekostet. Für Zürich aber handelte es sich letztlich um eine vergebliche Investition, denn rund 30 Jahre später gingen Dörflingen, Ramsen, Hemishofen sowie Stein am Rhein entschädigungslos an den Kanton Schaffhausen über. (schi)