

00.084

Botschaft

über das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zum Vertrag vom 23. November 1964 über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet betreffend die Ausrichtung eines Anteils der von der Schweiz in ihrem Staatsgebiet und im Gebiet der Gemeinde Büsingen am Hochrhein erhobenen Mehrwertsteuer

vom 18. Oktober 2000

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zum Vertrag vom 23. November 1964 über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet betreffend die Ausrichtung eines Anteils der von der Schweiz in ihrem Staatsgebiet und im Gebiet der Gemeinde Büsingen am Hochrhein erhobenen Mehrwertsteuer mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. Oktober 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

11132

Der Bundespräsident: Adolf Ogi
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Am 23. November 1964 schlossen die Schweizerische Eidgenossenschaft und die Bundesrepublik Deutschland einen Vertrag über die Einbeziehung der deutschen Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet ab. In diesem Staatsvertrag werden neben zollrechtlichen Fragen auch andere Sachverhalte geregelt, welche aus der engen sozioökonomischen Verflechtung von Büsingen mit dem das Dorf umgebenden schweizerischen Gebiet resultieren, namentlich die fiskalische Belastung des Warenverkehrs.

Gemäss diesem Staatsvertrag finden in der deutschen Gemeinde Büsingen die Bestimmungen der schweizerischen Umsatzsteuer (früher Warenumsatzsteuer, heute Mehrwertsteuer) Anwendung. In Büsingen gelten somit unter anderem hinsichtlich subjektiver und objektiver Steuerpflicht auf den getätigten Umsätzen und den Einfuhren dieselben Regelungen wie für das schweizerische Inland.

Eine Beteiligung der deutschen Seite am Ertrag der von der Schweiz im Gebiet der Gemeinde Büsingen erhobenen Umsatzsteuer ist im Staatsvertrag von 1964 nicht vorgesehen. Auf der anderen Seite kommt Büsingen beispielsweise in den Genuss der nach dem schweizerischen Landwirtschaftsrecht zu entrichtenden Zahlungen (namentlich Beiträge an Kuhhalter und an den Pflanzenbau, ergänzende und ökologische Direktzahlungen).

Mit dem auf den 1. Januar 1995 von der Schweiz beschlossenen Systemwechsel von der Warenumsatzsteuer zu einer allgemeinen Mehrwertsteuer wurde eine entsprechende Anpassung des erwähnten Staatsvertrages erforderlich. Bei dieser Gelegenheit wurde von deutscher Seite die Frage der Zuweisung der durch die schweizerischen Steuerbehörden in der deutschen Gemeinde Büsingen erzielten Mehrwertsteuereinnahmen an die deutsche Seite aufgeworfen.

Die zu diesem Zweck gebildete Arbeitsgruppe mit Mitgliedern aus der Schweiz und Deutschland arbeitete in der Folge den Vorentwurf eines Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zum Staatsvertrag von 1964 aus, welches die Ausrichtung eines Anteils der von der Schweiz in ihrem Staatsgebiet und im Gebiet von Büsingen erhobenen Mehrwertsteuer an diese Gemeinde zum Gegenstand hat.

Das Abkommen listet die Faktoren für die Berechnung des an die Gemeinde Büsingen zu entrichtenden Betrages auf. Ferner wird ausdrücklich festgehalten, dass die von Bund und Kantonen zu Gunsten der Gemeinde Büsingen oder ihrer Bevölkerung erbrachten Leistungen in Abzug gebracht werden.

Streitfragen, die sich bei der Auslegung des Abkommens ergeben, sind zunächst der Gemischten schweizerisch-deutschen Kommission, welche gleichzeitig mit dem Staatsvertrag von 1964 errichtet worden ist, zu unterbreiten. Erzielt diese keine Einigung, so kann jede Vertragspartei die Einsetzung eines Schiedsgerichts verlangen.

Das Abkommen gilt für die Dauer von fünf Jahren, bleibt jedoch darüber hinaus in Kraft, sofern es keine der Vertragsparteien mit einer Frist von zwei Jahren vor Ablauf der Gültigkeitsdauer kündigt.

Durch die Rückerstattung der Mehrwertsteuer entstehen für die Eidgenössische Steuerverwaltung keine nennenswerten personellen Mehrkosten.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Einleitung

Mit dieser Botschaft legt der Bundesrat den eidgenössischen Räten das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zum Vertrag vom 23. November 1964 über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet betreffend die Ausrichtung eines Anteils der von der Schweiz in ihrem Staatsgebiet und im Gebiet der Gemeinde Büsingen am Hochrhein erhobenen Mehrwertsteuer zur Genehmigung vor.

1.2 Ausgangslage

Die besondere geografische Lage der Gemeinde Büsingen am Hochrhein als deutsche Enklave auf dem Gebiet des Kantons Schaffhausen und die sich daraus ergebenden speziellen Beziehungen zwischen Büsingen und der Schweiz führten am 23. November 1964 zum Abschluss des Vertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet (SR 0.631.112.136). In diesem Vertrag werden neben zollrechtlichen Fragen auch eine Reihe weiterer Sachverhalte geregelt, welche sich aus der engen sozioökonomischen Verflechtung von Büsingen mit dem das Dorf umgebenden schweizerischen Gebiet ergeben. Zu nennen sind dabei etwa Regelungen im Bereich der Landwirtschaft, des Gesundheitswesens, der Fremdenpolizei, des Arbeitsrechts sowie die fiskalische Belastung des Warenverkehrs.

Der Staatsvertrag sieht in Artikel 2 Absatz 1 vor, dass in Büsingen die schweizerischen (eidgenössischen und kantonalen) Rechts- und Verwaltungsvorschriften für einen bestimmten Kreis von Gegenständen Anwendung finden, so u.a. für die schweizerische Umsatzsteuer (früher Warenumsatzsteuer, heute Mehrwertsteuer). Das bedeutet, dass in der deutschen Gemeinde Büsingen u.a. hinsichtlich subjektiver wie objektiver Steuerpflicht auf den getätigten Umsätzen und den Einfuhren dieselben Bestimmungen wie für das schweizerische Inland gelten. Mit der Einbeziehung der Gemeinde Büsingen in das schweizerische Zollgebiet war diese Regelung erforderlich geworden, um zu verhindern, dass in Büsingen die Waren des schweizerischen Marktes umsatzsteuerfrei verkauft werden konnten, da dies zu einem nicht wünschenswerten Einkaufstourismus von Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten nach Büsingen geführt hätte.

Eine Beteiligung der deutschen Seite am Ertrag der von der Schweiz im Gebiet der Gemeinde Büsingen erhobenen Umsatzsteuer ist im Staatsvertrag von 1964 nicht vorgesehen. Auf der anderen Seite kommt Büsingen beispielsweise in den Genuss der nach dem schweizerischen Landwirtschaftsrecht zu entrichtenden Zahlungen (namentlich Beiträge an Kuhhalter, Beiträge an den Pflanzenbau, ergänzende und ökologische Direktzahlungen).

Mit dem auf den 1. Januar 1995 von der Schweiz beschlossenen Systemwechsel von der Warenumsatzsteuer zu einer allgemeinen Mehrwertsteuer wurde eine entsprechende Anpassung des genannten Staatsvertrages erforderlich. Bei dieser Gelegenheit wurde von deutscher Seite die Frage der Zuweisung der durch die schweizerischen Steuerbehörden in der deutschen Gemeinde Büsingen erzielten Mehrwertsteuereinnahmen an die deutsche Seite aufgeworfen.

1.3 Verhandlungen

Mit dem Inkrafttreten des Staatsvertrages vom 23. November 1964 über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen in das schweizerische Zollgebiet errichteten die Vertragsstaaten eine Gemischte schweizerisch-deutsche Kommission, welche Fragen zu erörtern hat, die sich im Zusammenhang mit der Durchführung des Vertrages ergeben. Die Kommission hat die Kompetenz, zur Beseitigung von Schwierigkeiten zwischen der deutschen Gemeinde Büsingen und der Schweiz den zuständigen Behörden der beiden Staaten geeignete Massnahmen zu empfehlen oder den beiden Regierungen allfällige Vertragsänderungen vorzuschlagen (Art. 41 Abs. 1 des Staatsvertrages).

Anlässlich der achten Sitzung der Gemischten Kommission vom 29. Februar 1996 gab die schweizerische Delegation die Erklärung ab, dass die schweizerischen Behörden auf ein Begehren der deutschen Seite hin bereit seien, die Frage einer allfälligen Rückerstattung der in Büsingen erhobenen Mehrwertsteuer zu prüfen. Die Gemischte Kommission empfahl den zuständigen Behörden beider Vertragsparteien, hierfür eine Arbeitsgruppe einzusetzen; im Weiteren gab sie die Empfehlung ab, dass neben dem der Eidgenössischen Steuerverwaltung aus Büsingen zufließenden Mehrwertsteuerertrag auch die von schweizerischen Stellen (insbesondere Bund und Kanton Schaffhausen) zu Gunsten von Büsingen erbrachten Leistungen berücksichtigt werden sollten.

Die schweizerisch-deutsche Arbeitsgruppe arbeitete in der Folge den Vorentwurf eines Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zum erwähnten Staatsvertrag aus, welches die Ausrichtung eines Anteils der von der Schweiz in ihrem Staatsgebiet und im Gebiet von Büsingen erhobenen Mehrwertsteuer an diese deutsche Gemeinde zum Gegenstand hat.

Die Verhandlungen standen unter Leitung der Hauptabteilung Mehrwertsteuer des Eidgenössischen Finanzdepartementes. Neben der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten war auch der Kanton Schaffhausen von Anfang an in den Verhandlungsprozess einbezogen.

1.4 Ergebnis

Die Gemischte schweizerisch-deutsche Kommission für Büsingen, der auf schweizerischer Seite auch zwei Regierungsräte des Kantons Schaffhausen angehören, hielt am 28. Februar 2000 ihre neunte Sitzung ab, beriet den ihr von der Arbeitsgruppe vorgelegten Entwurf und einigte sich auf die vorliegende Fassung eines Abkommens. Insbesondere wurde in der Gemischten Kommission Einigkeit darüber erzielt,

dass die Vergütung des gestützt auf dieses Abkommen berechneten Mehrwertsteueranteils an die Gemeinde Büsingen erstmals für das Jahr 1999 erfolgen soll.

2 **Besonderer Teil**

2.1 **Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Übereinkommens**

Das Abkommen regelt die Beteiligung der Schweiz an den Sonderlasten der Gemeinde Büsingen beziehungsweise deren Bevölkerung mit einem Anteil aus dem Ertrag der von der Schweiz im Gebiet der Gemeinde Büsingen erhobenen Umsatzsteuer. In der Präambel wird ausdrücklich auf die bewährte Politik guter Nachbarschaft zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen und betont, dass das vorliegende Abkommen vom Wunsch geleitet ist, der besonderen geografischen Lage der Gemeinde Büsingen und den damit verbundenen Lasten Rechnung zu tragen.

Artikel 1 legt den Zweck des Übereinkommens fest: Die Schweiz, die auch im Gebiet der deutschen Gemeinde Büsingen die Umsatzsteuer erhebt, soll sich mit einem Anteil aus dem Mehrwertsteuerertrag an den Sonderlasten dieser Gemeinde beziehungsweise deren Bevölkerung beteiligen.

Artikel 2 listet die einzelnen Faktoren für die Berechnung des an die Gemeinde Büsingen auszurichtenden Betrags auf. Es sind dies die gesamten Mehrwertsteuereinnahmen der Schweiz, das Verhältnis der Kaufkraft pro Kopf der Schweiz zu derjenigen des Gebiets Schaffhausen/Büsingen sowie das Verhältnis der mittleren Wohnbevölkerung der Gemeinde Büsingen zu derjenigen der Schweiz, jeweils bezogen auf ein Referenzjahr. Zur Abgeltung der Verwaltungskosten, welche mit der Erhebung der Mehrwertsteuer in der Gemeinde Büsingen sowie mit der Berechnung und Überweisung des zu vergütenden Anteils zusammenhängen, wird der an Büsingen auszurichtende Mehrwertsteueranteil um 5 Prozent gekürzt (*Art. 3*).

Artikel 4 regelt die Berechnung des Anteils in Prozenten der auf die Gemeinde Büsingen entfallenden schweizerischen Mehrwertsteuereinnahmen und verweist diesbezüglich auf *Anlage 1*, welche einen integrierenden Bestandteil dieses Übereinkommens bildet. Die Berechnung erfolgt jährlich. Als Berechnungsgrundlage dient jeweils das Mehrwertsteueraufkommen des Vorjahres.

Die von Bund und Kantonen zu Gunsten der Gemeinde Büsingen oder ihrer Bevölkerung erbrachten Leistungen werden gemäss *Artikel 5* vom nach *Artikel 4* in Verbindung mit *Anlage 1* berechneten Mehrwertsteueranteil in Abzug gebracht. Diese Leistungen sind in *Anlage 2* detailliert aufgeführt. Für nicht quantifizierbare Leistungen erfährt der Abzug einen Zuschlag von 30 Prozent (Abs. 2). In Absatz 3 wird ausserdem festgehalten, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung den Kantonen die von ihnen zu Gunsten der Gemeinde Büsingen erbrachten Leistungen direkt vergütet.

Artikel 6 legt die Gültigkeitsdauer der Berechnungen fest. Die auf der Grundlage des Referenzjahres erfolgte Berechnung des Prozentsatzes nach den *Anlagen 1 und 2* hat jeweils für fünf Jahre Gültigkeit. Jede Partei kann auf diplomatischem Weg bis spätestens ein Jahr vor Ablauf der Gültigkeitsdauer eine Neuberechnung des Prozentsatzes für die folgende fünfjährige Periode anhand eines neuen Referenzjahres verlangen. Über die der Neuberechnung des Prozentsatzes in den *Anlagen 1 und 2* zu

Grunde zu legenden Daten verständigen sich die Parteien im Rahmen der Gemischten Kommission (Art. 41 des Staatsvertrags).

Die Vergütung des Mehrwertsteueranteils durch die Schweiz an die Gemeinde Büsingen erfolgt gemäss *Artikel 7* erstmals für das Jahr 1999. Der für das Kalenderjahr geschuldete Anteil wird jeweils am 30. Juni des laufenden Jahres fällig. Die Gemischte Kommission war von Anfang an bestrebt, eine Lösung zu finden, welche es deutscherseits erlaubt, den von der Schweiz zu leistenden Mehrwertsteueranteil zur Deckung der mit der besonderen Lage von Büsingen zusammenhängenden Kosten zu verwenden. Auf Grund der Ergebnisse der von ihr veranlassten Abklärungen konnte die deutsche Delegation erklären, dass die Zahlungen der Schweiz nicht als Umsatzsteuern im Sinne des deutschen Grundgesetzes zu qualifizieren seien. Da die deutsche Mehrwertsteuergesetzgebung demnach nicht anwendbar ist, kann der Saldo der zurückzuerstattenden Mehrwertsteuererträge nach Abzug der von der Schweiz und vom Kanton Schaffhausen erbrachten Leistungen im Sinne eines Strukturzuschusses direkt an die Gemeinde Büsingen überwiesen werden. Damit entfällt überdies eine aufwendige Verbuchung in den Haushalten der Bundesrepublik und des Landes Baden-Württemberg und zugleich wird der erforderliche Verwaltungsaufwand gering gehalten. Die Zahlungen für die Jahre vor dem Inkrafttreten des Abkommens werden zusammen mit der erstmaligen Zahlung fällig.

Nach *Artikel 8* erstattet die Gemeinde Büsingen der Gemischten Kommission jährlich Bericht über die Verwendung des ausgerichteten Betrages. Damit soll eine Überprüfung durch die Gemischte Kommission gewährleistet werden. Von einer eigentlichen Genehmigung der Rechnung der Gemeinde Büsingen, welche bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen ausser Frage steht, kann aber nicht gesprochen werden.

Artikel 9 regelt die Behandlung von Streitfragen, die sich bei der Auslegung oder Anwendung des Abkommens ergeben. Allfällige Streitigkeiten sind zuerst der Gemischten Kommission zu unterbreiten (Abs. 1). Erzielt diese keine Einigung, so kann jede Vertragspartei die Einsetzung eines Schiedsgerichts verlangen, dem die Streitfrage zur Entscheidung vorgelegt wird (Abs. 2). Die Absätze 3 und 4 regeln das Verfahren zur Bestellung des Schiedsgerichts. Dieses entscheidet mit Stimmenmehrheit auf der Grundlage der zwischen den Vertragsparteien bestehenden Verträge sowie des allgemeinen Völkerrechts. Seine Entscheidungen sind bindend. Jede Vertragspartei trägt die Kosten ihres Mitgliedes sowie ihrer Vertretung im Verfahren vor dem Schiedsgericht. Die Kosten des Obmannes sowie weitere Kosten werden von beiden Vertragsparteien zu gleichen Teilen getragen, es sei denn, das Schiedsgericht trifft eine andere Kostenregelung (Abs. 5). Im Übrigen regelt das Schiedsgericht sein Verfahren selbst.

Gemäss *Artikel 10* tritt das Abkommen an dem Tag in Kraft, an welchem der Schweizerische Bundesrat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland darüber in Kenntnis setzt, dass die innerstaatlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt sind.

Artikel 11 sieht die Dauer des Abkommens für fünf Jahre vor (Abs. 1). Absatz 2 bestimmt, dass es über dieses Datum hinaus in Kraft bleibt, sofern keine der Vertragsparteien die Vereinbarung zwei Jahre vor Ablauf der Gültigkeitsdauer kündigt. Jede Vertragspartei behält das Recht, das Abkommen auf diplomatischem Weg mit einer Frist von zwei Jahren auf Ende eines Kalenderjahres zu kündigen. Gemäss Absatz 3

