



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

1. März 2011

Nr. 2011-148 R-270-13 Interpellation Leo Brücker, Altdorf, zu Steuererleichterungen für das Tourismusresort Andermatt; Antwort des Regierungsrats

Am 16. Februar 2011 reichten die Landräte Leo Brücker, Altdorf, Markus Holzgang, Altdorf, Armin Braunwalder, Erstfeld, und Peter Tresch, Göschenen, eine Interpellation zur Steuererleichterung für das Tourismusresort Andermatt ein. Sie halten fest, dass sich breite Teile der Urner Bevölkerung in dieser Sache verunsichert zeigten. Viele hegten den Verdacht, es werde hier mit verschiedenen Ellen gemessen. Zudem entstünde durch die Medienmitteilung des Regierungsrats vom 31. Januar 2011 – als Reaktion auf den am Vortag erschienen Artikel in der "Sonntags-Zeitung" – fälschlicherweise der Eindruck, die Vereinbarung einer Steuererleichterung mit der Andermatt Swiss Alps AG (ASA), vormals Andermatt Alpine Destination Company AG (AADC), sei dem Landrat bekannt und durch diesen zu beurteilen gewesen. Gestützt auf Artikel 84 der Geschäftsordnung und im Bewusstsein der durch das Steuergeheimnis gesteckten Grenzen stellten die Landräte namens der Fraktionen mehrere Fragen.

I. Einleitung

a) Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die wirtschaftliche Zukunft der Gemeinde Andermatt und des Urserntals sah mit dem Rückzug der Bundesarbeitsplätze aus dem Gotthardgebiet düster aus. Im Jahr 2005 weckte der ägyptische Investor Samih Sawiris die Hoffnung, dass mit der Errichtung eines Ferienresorts, bestehend aus Hotels, Ferienhäusern, Ferienwohnungen, Golfplatz sowie verschiedenen Sport- und Wellnessanlagen, die wirtschaftliche Entwicklung im Urserntal und im oberen Reusstal zu sichern. Vorab mussten aber nebst den ordentlichen Verfahren auch die Fragen des Landerwerbs geklärt werden. Zudem waren für den ägyptischen Investor Samih Sawiris die Befreiung von der Lex Koller sowie die Gewährung einer Steuererleichterung für die Rea-

lisierung des Tourismusresorts von zentraler Bedeutung. Die damalige Situation unterschied sich somit für die regierungsrätliche Beurteilung ganz wesentlich von der heutigen.

b) Gesetzliche Grundlagen

Massgeblich für eine Steuererleichterung ist der damals gültige Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Mai 1992 über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211). Danach kann der Kanton Uri einer Unternehmung Steuererleichterungen für höchstens zehn Jahre gewähren, wenn bedeutende Interessen der urtherischen Volkswirtschaft es rechtfertigen. Das damals gültige Gesetz vom 1. Dezember 1996 über die Grundstückgewinnsteuer (GStG; RB 3.2231) enthält keine analoge Bestimmung. In diesem Zusammenhang stellte sich die Frage der Ausdehnung einer Steuererleichterung auf die Grundstückgewinnsteuer.

Der Regierungsrat hat aber die Befugnis, die ihm Artikel 4 StG einräumt, für alle Steuern, d. h. auch für die Grundstückgewinnsteuer, als sinngemäss anwendbar erachtet. Das hatte auch eine verwaltungsinterne rechtliche Abklärung ergeben. Demzufolge dürfen Steuererleichterungen auch für Grundstückgewinnsteuern gewährt werden.

c) Grundstückgewinnsteuersystem

Der Kanton Uri kennt das sogenannte monistische Grundstückgewinnsteuersystem. Danach unterliegen alle Gewinne aus dem Verkauf von Grundstücken der Grundstückgewinnsteuer. Die Grundstückgewinne im Umfang der Differenz zwischen Erlös und Anlagekosten sind von der ordentlichen Einkommens- bzw. Gewinnsteuer ausgenommen.

d) Funktion der Grundstückgewinnsteuer

Die Wertsteigerung eines Grundstücks ist teilweise auf Leistungen und Massnahmen des Gemeinwesens, wie Strassenbauten, Besiedlungspolitik (Nutzungsplan und Erschliessung), Bauplanung und teilweise auf allgemeine Einflüsse, wie Konjunktur, Bevölkerungszunahme usw. zurückzuführen. Mit anderen Worten kann der Grundstückbesitzer von staatlich finanzierten Infrastrukturen profitieren, indem sein Grundstück ohne entsprechende Gegenleistung an Wert gewinnt. Deshalb ist es auch gerechtfertigt, dass der Staat mit der Grundstückgewinnsteuer einen Teil dieser realisierten Gewinne zur Deckung der öffentlichen Ausgaben abschöpft, weil der Staat dank der Verbesserung der Infrastruktur einen wesentlichen Beitrag zur Wertsteigerung beigetragen hat.

II. Beantwortung der Fragen

Zu Frage 1: Welche Überlegungen haben den Regierungsrat bewogen, mit der ASA eine Vereinbarung über den Erlass der Grundstückgewinnsteuer abzuschliessen?

Steuererleichterungen sind zulässig, wenn bedeutende Interessen der ernerischen Volkswirtschaft das rechtfertigen. Es ist unbestritten, dass die Realisierung des Tourismusprojekts Andermatt (TRA) dem Urserntal und dem Kanton Uri als Ausgleich für den Rückzug der Rüstungsbetriebe aus dem Gotthardgebiet eine volkswirtschaftlich wesentliche Revitalisierung und Neuausrichtung bringt.

Die erfolgreiche Realisierung des TRA hängt aber von verschiedenen Faktoren ab. Der ägyptische Investor Samih Sawiris geht mit der Umsetzung dieses Projekts erhebliche Risiken ein. Deshalb war die Gewährung einer Steuererleichterung auf Grundstücksgewinnen für den Investor schon zu einem frühen Zeitpunkt der Verhandlungen von zentraler Bedeutung, da die Überbauung und der Verkauf von Grundstücken zu den Kerngeschäften der ASA zählen. Im Gegenzug stellte der Investor in Aussicht, einen wesentlichen Teil der erwirtschafteten Gewinne für notwendige Infrastrukturbauten in Andermatt zu verwenden.

Gestützt auf diese Ausgangslage stellte der Regierungsrat der ASA eine Steuererleichterung auf die Grundstückgewinnsteuer mit entsprechenden Auflagen in Aussicht. Eine wesentliche Auflage des Steuererleichterungsbeschlusses vom 18. September 2007 bildete das Zustandekommen des Infrastrukturvertrags, wonach sich die ASA verpflichtet, beträchtliche Investitionen in Infrastrukturprojekte von Andermatt zu leisten. Der Infrastrukturvertrag kam nach intensiven Verhandlungen am 16. Dezember 2008 zustande. Dieser Vertrag legt die Zuständigkeiten im Bereich der Planung des Hochwasserschutzes und der Strassenerschliessung fest und regelt den Kostenteiler für diese öffentlichen Infrastrukturanlagen. Im Weiteren sind im Vertrag die Sicherheiten festgelegt, die die Bauherrschaft für die integrale Realisierung des TRA zu leisten hat (vgl. Medienmitteilung des Regierungsrats vom 19. Dezember 2008). Der Infrastrukturvertrag bildet somit einen integrierenden Bestandteil der Steuererleichterung, indem der Regierungsrat diese bei Nichteinhaltung der festgehaltenen Bedingungen widerrufen kann.

Mit der Realisierung des TRA wird in Andermatt ein Nachholbedarf aus mehreren Jahrzehnten gedeckt. Der Investor erstellt eine zeitgemässe Infrastruktur, die sonst kaum entstanden wäre. Es werden viele Arbeitsplätze und eine hohe volkswirtschaftliche Wertschöpfung geschaffen, was für den Kanton Uri aufgrund der geografischen und wirtschaftlichen Lage sehr wichtig ist. Ohne diese privaten Investitionen wären die Perspektiven zumindest für Ursern

nicht günstig. Denn ohne Investor gäbe es kaum neue Infrastrukturen, kaum neue Arbeitsplätze und kaum zusätzliche volkswirtschaftliche Wertschöpfung.

Die Realisierung des TRA stellt für den Kanton Uri eine grosse Chance dar. Das Resort ist ein zentrales Projekt für die Zukunft von Uri. Derartige Investitionen verdienen Unterstützung, und zwar unter verschiedensten Aspekten (z. B. Landerwerb, Lex-Koller-Befreiung, Steuererleichterung). Das darf auch etwas kosten, auch wenn diese Kosten zum Voraus nicht exakt beziffert werden können. Auf der anderen Seite legt der Regierungsrat Wert auf eine nachhaltige, systematische Entwicklung von Ursern. Deshalb wurden vom Investor verschiedene Zugeständnisse verlangt, so in die Infrastruktur, in die Umwelt, in die Bauphase, in den Hochwasserschutz usw. Das ergibt zusammen für das Urserntal und für den ganzen Kanton Uri ein erfreuliches Gesamtbild mit zukunftssträchtigen Perspektiven.

Zu Frage 2: Welches sind die Eckpunkte der Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat und der ASA?

Artikel 148 StG handelt von der Geheimhaltungspflicht. Dessen Absatz 1 lautet: "Wer mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut ist oder dazu beigezogen wird, muss über Tatsachen, die ihm in Ausübung seines Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Behörden Stillschweigen bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten verweigern". Der Landrat ist öffentlich und die Rechte der einzelnen Landratsmitglieder sind in der Landratsverordnung klar umschrieben. Sie erlauben insbesondere nicht, dem Ratsplenum die Vereinbarung ganz oder in Teilen bekannt zu geben. Hinzu kommen die Bestimmungen über den Datenschutz, die den Vertragspartner des Regierungsrats schützen. Dritten, und in diesem Zusammenhang ist der Landrat mit seiner Öffentlichkeitsfunktion ein Dritter, dürfen Daten nur bekannt gegeben werden, wenn dazu eine gesetzliche Grundlage besteht. Diese fehlt im vorliegenden Fall.

Anders verhält es sich bei den Aufsichtskommissionen, also bei der Staatspolitischen Kommission und der Finanzkommission. Diese Aufsichtskommissionen sind ihrerseits der Verschwiegenheit verpflichtet. Deren Rechte greifen nach der Landratsverordnung weiter als jene des einzelnen Ratsmitglieds. Der Regierungsrat hat denn auch die Steuererleichterung vor der Finanzkommission umfassender thematisiert, als er das mit der vorliegenden Interpellations-Beantwortung tun darf. Mit anderen Worten war und ist der Regierungsrat bereit, die Aufsichtskommission weitergehend zu informieren über die der ASA gewährte Steuererleichterung. Hingegen verwehrt ihm die Gesetzgebung, diese Information vor dem Landrat, also in der Öffentlichkeit, vorzunehmen.

Zu Frage 3: Hat der Regierungsrat in den letzten Jahren mit weiteren Investoren in Andermatt Vereinbarungen über den Erlass der Grundstückgewinnsteuer oder andere Steuererleichterungen abgeschlossen?

Der Regierungsrat beantwortet diese Fragen wegen des Steuergeheimnisses nicht. Unabhängig davon ist er überzeugt, dass die der ASA gewährte Steuererleichterung keine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Unternehmen darstellt. Vielmehr profitiert zumindest der Werkplatz und die Bevölkerung des Urserntals von einem Mehrwert, der ohne die Investitionen ins TRA nicht zu erzielen wäre.

Zu Frage 4: In Artikel 3 spricht das Gesetz über die direkten Steuern von Steuererleichterungen und Steuervergünstigungen. Gemäss Medienberichten handelt es sich in diesem Fall um einen vollständigen Erlass der Grundstückgewinnsteuern. Trifft dies zu? Worauf stützt sich der Regierungsrat bei dieser weitgehenden Auslegung der rechtlichen Möglichkeiten? Sind dem Regierungsrat dazu Präzedenzfälle bekannt?

Tatsächlich spricht Artikel 4 StG von Steuererleichterungen. Damit ist gesagt, dass es dem Regierungsrat verwehrt wäre, eine Person gänzlich von den kantonalen Steuern zu entlasten. Wie sich aber aus dem Sinn der Steuererleichterungen ergibt, nämlich die Interessen der Urner Volkswirtschaft insgesamt zu wahren, versteht der Regierungsrat Artikel 4 StG für die Gesamtheit der Steuern. Es geht nicht darum, einzelne Elemente der Steuern, also etwa die Grundstückgewinnsteuer, für sich allein zu betrachten. Entscheidend ist die gesamte Steuerbelastung, die dem Unternehmen gesetzlich überbunden ist und die gemildert werden soll. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus zulässig, einzelne Steuergattungen ganz aufzuheben, während andere bestehen bleiben.

Die Frage, wie hoch eine Steuererleichterung sein soll, muss anhand von objektiv nachvollziehbaren Kriterien geprüft werden. Dazu gehören vor allem die Höhe der Investitionen, jedoch auch die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen, die Synergien zum bestehenden Gewerbe, mögliche Benachteiligungen von bereits angesiedelten Unternehmen usw.

Die ASA hat deutlich ersucht, dass eine Steuererleichterung auch die Grundstückgewinnsteuer beinhalten soll. In der Folge hat der Regierungsrat entsprechende rechtliche Abklärungen zur Ausdehnung der Steuererleichterung auf die Grundstückgewinnsteuer vorgenommen. Im verwaltungsinternen Rechtsgutachten vom 9. März 2007 wird festgehalten, dass Artikel 4 StG auch für die Grundstückgewinne anwendbar sei, weil "das Grundstückgewinnsteuergesetz (GStG; RB 3.2231) eine unechte Lücke bzw. eine planwidrige Unvollständigkeit aufweise, wenn es sich nicht ausdrücklich für die Steuererleichterungen im Bereich

der Grundstücke ausspricht."

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle festgehalten, dass der Gesetzgeber die dargelegte "unechte Gesetzeslücke" bzw. "planwidrige Unvollständigkeit" mit der Totalrevision der Urner Steuergesetze beseitigte. Diese Gesetzesänderung war im Vernehmlassungsverfahren auch unbestritten.

Es trifft zu, dass die Grundstücksgewinne bei den Erstverkäufen durch die ASA nicht besteuert werden. Die Begründung dazu ergibt sich aus der Antwort auf die Frage 1, namentlich aus der Überlegung, dass die ASA wesentliche Investitionen in Infrastrukturprojekte tätigt, die im öffentlichen Interesse liegen und somit selbst zu Mehrwerten für die ganze Region beitragen.

Dem Regierungsrat sind im Kanton Uri keine weiteren Präzedenzfälle aus dem Bereich der Grundstückgewinnsteuer bekannt.

Zu Frage 5: Zu welchem Zeitpunkt und in welcher Weise hat der Regierungsrat die Finanzkommission und den Landrat über die offenbar abgeschlossene Vereinbarung informiert?

Der damalige Finanzdirektor Dr. Markus Stadler hat die Finanzkommission (FIKO) des Landrats am 28. November 2007 zur Steuerstrategie bezüglich Ferienresort Andermatt orientiert. Die rechtlichen Grundlagen zur Gewährung einer Steuererleichterung für die Grundstückgewinnsteuer wurden eingehend dargelegt. Der FIKO wurde auch der Konnex zwischen der Steuererleichterung und dem Zustandekommen des Infrastrukturvertrags mitgeteilt. Die Antworten sind im Protokoll der FIKO vom 28. Dezember 2007, "Traktandum 5: Steuerstrategie bezüglich Ferienresort" schriftlich festgehalten.

Der Landrat und die Öffentlichkeit wurden zudem mit dem Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 20. April 2010 zur Steuervorlage 2010 in Ziffer 6 zu Artikel 3 auf das Instrument der Steuererleichterung hingewiesen. Dieser erwähnt explizit das Tourismusresort Andermatt, das für die Urner Volkswirtschaft eine ausserordentliche, herausragende Bedeutung habe.

Die FIKO wurde im November 2010 anlässlich der Fragen zum Budget 2011 ein weiteres Mal vom heutigen Finanzdirektor Josef Dittli schriftlich über die Steuererleichterung informiert.

Zu Frage 6: Ist der Regierungsrat bereit, die Finanzkommission künftig systematisch und aktiv über gewährte Steuererleichterungen zu informieren?

Eine systematische Information über gewährte Steuererleichterungen an die Finanzkommission sieht das Gesetz nicht vor. Der Regierungsrat weiss aber sehr wohl um die Sensibilität von "Steuererleichterungen". Der Regierungsrat wird sich deshalb aktiv bemühen, die FIKO über den Finanzdirektor bei wichtigen Themen und in Anliegen von derartiger Tragweite angemessen zu informieren.

Zu Frage 7: Artikel 3 des Gesetzes über die direkten Steuern verlangt vom Regierungsrat vor der Gewährung von Steuererleichterungen die Anhörung der Gemeinden. Zu welchem Zeitpunkt und in welcher Weise hat der Regierungsrat welche betroffenen Gemeinden vor der Unterzeichnung der Vereinbarung angehört?

Der Regierungsrat hat bereits am 10. Januar 2006 beschlossen, im Hinblick auf die Grösse und Komplexität des Projekts auf kantonaler Ebene eine besondere Projektorganisation einzusetzen, in die auch die Gemeinde Andermatt einzubeziehen war. Die Projektorganisation umfasst eine Projektleitung mit einem Projektteam. Die Gemeinde Andermatt ist seither mit dem Gemeindepräsidenten und dem Gemeindeschreiber vertreten und wurde von Beginn an in die Planung und Prozesse des Projekts einbezogen. Wegen der Thematik Steuererleichterung wurde im April 2007 das Projektteam um die Person des Steuerverwalters erweitert. Im Rahmen von Projektteamsitzungen und vor allem im Rahmen von direkten Gesprächen zwischen dem damaligen Steuerverwalter und dem damaligen Gemeindepräsidenten in dieser Sache war die Gemeinde Andermatt, im Sinne der gesetzlichen Anhörung, vor der Beschlussfassung direkt miteinbezogen. Dem Gemeinderat Andermatt wurde deshalb auch der Beschluss über die Steuererleichterung vom 18. September 2007 unmittelbar nach Beschlussfassung schriftlich mitgeteilt.

Von den damaligen Gemeindevertretern wurde die Gewährung einer Steuererleichterung aufgrund der Wichtigkeit dieses Projekts für den Kanton und insbesondere für die Gemeinde Andermatt zu keinem Zeitpunkt bestritten. Vielmehr setzte der Gemeinderat alles daran, die steuerlichen Rahmenbedingungen nach ihren Möglichkeiten zu verbessern. In der Folge beantragte der Gemeinderat auf den 1. Januar 2008, den Kapitalsteuersatz von 2,4 Promille auf 0,01 Promille zu senken.

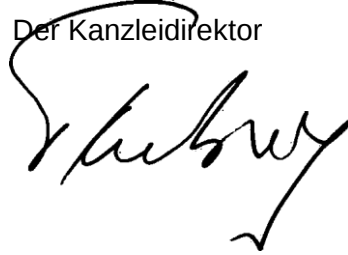
Der Gemeinderat Andermatt wurde somit frühzeitig mit der in Aussicht gestellten Steuererleichterung konfrontiert und konnte seine allfälligen Bedenken direkt ins Projektteam einbringen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Interpellationstext); Mitglieder des Regierungsrats; Gemeinde Andermatt; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Steuern; Direktionssekretariat Finanzdirektion und Finanzdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Huber', is written over the printed name 'Der Kanzleidirektor'.