Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

20. März 2012

Nr. 2012-201 R-270-13 Motion Dimitri Moretti, Erstfeld, zu mehr Demokratie und eine höhere Legitimation bei Steuererleichterungen an Unternehmen; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 26. April 2011 reichte Landrat Dimitri Moretti, Erstfeld, mit Zweitunterzeichner Dr. Toni Moser, Bürglen, eine Motion für mehr Demokratie und eine höhere Legitimation bei Steuererleichterungen an Unternehmen ein. Nach Auffassung der Motionäre besteht dringender Handlungsbedarf, die geltende Zuständigkeitsordnung von Artikel 3 des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211) dahingehend anzupassen, dass die Entscheidungsbefugnis zur Gewährung von Steuererleichterungen künftig nicht mehr alleine beim Regierungsrat liege, sondern dass auch der Landrat in irgendeiner Form in die Verantwortung miteinbezogen werde. Es gehe nicht an, dass der Regierungsrat weitgehend freie Hand habe, Steuererleichterungen in Millionenhöhe nach seinem Gusto zu sprechen. Schliesslich verfüge der Regierungsrat nach Artikel 34 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) lediglich über eine jährliche Ausgabenkompetenz von 240'000 Franken und maximal 50'000 Franken pro Geschäft. Dieses krasse Missverhältnis gelte es zu korrigieren. Nach den Motionären braucht es einen klar definierten und verpflichtenden Einbezug der Legislative. Damit würden die gewährten Steuererleichterungen eine grössere demokratische Legitimation erhalten, das Steuergeheimnis bliebe gewahrt und die Rolle des Landrats gegenüber der Regierung würde gestärkt werden.

Der Regierungsrat wird, gestützt auf Artikel 82 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) ersucht, Artikel 3 StG entsprechend den vorstehenden Ausführungen anzupassen.

II. Antwort des Regierungsrats

Der Regierungsrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

1. Staatspolitische Bemerkungen

Die Verfassung des Kantons Uri (KV; RB 1.1101) räumt dem Grundsatz der Gewaltenteilung hohen Stellenwert ein. So bestimmt sie in Artikel 75 KV ausdrücklich, dass die rechtsetzende, die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt voneinander getrennt sind. Die Verfassung verlangt somit, dass sich jedes der drei Organe auf die Ausübung der ihm zugewiesenen Funktion beschränkt und sich der Einmischung in die Ausübung der anderen beiden Funktionen enthält. Dieser Grundsatz wird zwar in der Gesetzgebung nicht in vollkommener Reinheit verwirklicht, aber als Prinzip bleibt es bestehen. Dies hat seinen guten Grund. Die Idee der Gewaltenteilung wird begleitet von jener der Gewaltenhemmung und der gegenseitigen Kontrolle. So überträgt die Verfassung die Vollzugsaufgaben dem Regierungsrat. Der Landrat nimmt demgegenüber die Aufgabe als Gesetzgeber wahr. Zusätzlich steht ihm die Funktion zu, die Tätigkeit der Verwaltung bzw. des Regierungsrats im Sinne der parlamentarischen Oberaufsicht zu überwachen und zu kontrollieren. Dieses System der Oberaufsicht funktioniert freilich nur, wenn nicht der Landrat als Oberaufsichtsinstanz die Vollzugsaufgabe selbst erfüllt.

Wer Steuererleichterungen gewährt, vollzieht das Steuergesetz im Einzelfall. Bereits aus staatspolitischen Gründen wäre es mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung und der Aufgabe des Parlaments als politische Oberaufsichtsinstanz verfehlt, die Steuererleichterung als Vollzugsaufgabe dem Parlament oder einer seiner Kommissionen zu übertragen. Das widerspräche dem Grundsatz der Gewaltenteilung.

2. Wahrung des Geschäfts- und Steuergeheimnisses

Neben staatspolitischen Gründen spricht auch die Wahrung des Geschäfts- und Steuergeheimnisses gegen die Idee der Motion. Dem Entscheid über Steuererleichterungen gehen vielfältige Abklärungen voraus. Das betroffene Unternehmen muss vertrauliche Geschäftsdaten und Unterlagen zur Verfügung stellen, die keinesfalls für die Öffentlichkeit gedacht sind.
Auch die Motionäre sind sich dieser Problematik bewusst. Deshalb lassen sie das legislative Entscheidungsorgan bewusst offen, "*um einer für alle Seiten optimalen Lösung Raum zu lassen"*. Trotzdem will die Motion das Thema Steuererleichterungen auf die Stufe des Landrats heben. Ist es der Landrat als Organ, lässt sich die Veröffentlichung der Unterlagen, die der Steuererleichterung zugrunde liegen, nicht verhindern. Will man dagegen die Finanzkommission als Entscheidungsgremium einsetzen, fehlt einerseits die behauptete demokratische "Mehrlegitimation" gegenüber dem Regierungsrat und anderseits wäre das Prinzip der parlamentarischen Oberaufsicht nicht oder nur in abgeschwächter Form möglich. Schliesslich birgt der Einbezug des Landrats die Gefahr von Loyalitäts- und Interessenkonflikten. Es

ist nicht auszuschliessen, dass in der Finanzkommission auch Personen (Unternehmer, Arbeitnehmer der gesuchstellenden Unternehmung) vertreten sind, die solche vertraulichen Geschäftsdaten zu ihrem eigenen Vorteil nutzen könnten.

Der Regierungsrat nahm im Bericht und Antrag an den Landrat zum Postulat von Alf Arnold Rosenkranz, Altdorf, zu Steuererleichterungen als Instrument der Wirtschaftsförderung vom 20. Dezember 2011 in Ziffer 5.3 bereits Stellung zum Steuergeheimnis. Darauf sei hier verwiesen. Die im parlamentarischen Vorstoss geforderte Involvierung des Landrats in den Entscheidungsprozess bei der Gewährung von Steuererleichterungen würde mit grosser Wahrscheinlichkeit Artikel 3 StG zu totem Buchstaben verkommen lassen. Denn kein Unternehmen wäre wohl bereit, vertrauliche Geschäftsdaten und -geheimnisse im Rahmen eines öffentlichen Steuererleichterungsprozesses preiszugeben. Auch der Kanton hat kein Interesse, das Instrument der Steuererleichterung durch den Einbezug der Legislative derart zu schwächen. Immerhin zählen die Kantone Uri und Jura zu den einzigen Kantonen der Schweiz, die für das ganze Kantonsgebiet auch auf Bundesebene Steuererleichterungen in Aussicht stellen können. Gestützt auf diese Überlegungen wäre es verfehlt, den Landrat in die Entscheidungskompetenz miteinzubeziehen.

3. Verletzung der Ausgabenkompetenz

Der parlamentarische Vorstoss erweckt - zumindest unterschwellig - den Anschein, der Regierungsrat habe mit der Gewährung von Steuererleichterungen, insbesondere zugunsten des Tourismusresorts Andermatt, seine Ausgabenkompetenz gemäss Artikel 34 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri überschritten. Bereits im erwähnten Bericht des Regierungsrats an den Landrat vom 20. Dezember 2011 wurde diese Behauptung unter Ziffer 4.4 widerlegt. Der Regierungsrat hat seine Ausgabenkompetenz nach Artikel 34 der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri in keiner Art und Weise verletzt, weil es sich bei den Steuererleichterungen gar nicht um eine ("cash-wirksame") Ausgabe handelt. Somit greift auch dieses Argument nicht, um den Landrat in den Entscheidungsprozess miteinzubeziehen.

4. Praktische Überlegungen

Unternehmen generell und insbesondere potenziell ansiedlungswillige Unternehmen sind in der Regel an schnellen Entscheidungsprozessen interessiert. Uri steht zweifelsohne im Wettbewerb mit anderen attraktiven Kantonen, die das Instrument der Steuererleichterung ebenfalls ohne Mitwirkung des Parlaments einsetzen. Die Unternehmen verlangen rasche Entscheide, die nur der Regierungsrat, nicht aber der Landrat mit der gewünschten Beförder-

lichkeit garantieren kann. Ebenso ist diese Instanz ein Garant für die Wahrung der erwähnten Geschäfts- und Steuergeheimnisse. Mit dem Einbezug des Landrats würde der Kanton Uri im interkantonalen Wettbewerb einen wesentlichen Trumpf aus der Hand geben. Hinzu kommt, dass auch in anderen Kantonen der Regierungsrat über die Gewährung von Steuererleichterungen entscheidet und nicht die Legislative. Gleich verhält es sich auf Bundesebene. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) prüft die Anträge um Steuererleichterungen und unterbreitet diese dem zuständigen Bundesrat (Volkswirtschaftsdirektor) zur Entscheidung.

5. Schlussfolgerung

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass insbesondere aus staatspolitischen und praktischen Gründen einzig der Regierungsrat als vollziehende Behörde in Frage kommt, Steuererleichterungen zu gewähren. Nur so funktioniert das Prinzip der parlamentarischen Oberaufsicht und nur so wird dem verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltenteilung nachgelebt. Das heutige Verfahren gewährt auch den notwendigen Schutz der Geschäfts- und Steuergeheimnisse und stellt einen Garant dar, dass Artikel 3 StG künftig nicht zu einem toten Buchstaben verkommt.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Die aktuelle Steuergesetzgebung trägt den in der Kantonsverfassung verankerten staatspolitischen Überlegungen der Gewaltenteilung grundsätzlich Rechnung. Das demokratisch gewählte Regierungsratskollegium ist die einzige Behörde, der die Befugnis zusteht, Unternehmen gemäss Artikel 3 StG allfällige Steuererleichterungen zu gewähren. Der Einbezug des gesetzgebenden Landrats in Vollzugsaufgaben des Regierungsrats ist grundsätzlich falsch und widerspricht der heute gelebten Gewaltenteilung. Die im parlamentarischen Vorstoss erwähnte angebliche Kompetenzüberschreitung des Regierungsrats trifft in keiner Art und Weise zu. Zudem nahm der Landrat am 25. Januar 2012 vom Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 20. Dezember 2011 Kenntnis und hat das Postulat von Alf Arnold Rosenkranz mit 43:9 Stimmen als materiell erledigt abgeschrieben. Aus diesen Überlegungen ergibt sich für den Regierungsrat kein Handlungsbedarf zu irgendwelchen gesetzlichen Anpassungen.

In diesem Sinne empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

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

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor

