

06.463

**Parlamentarische Initiative
Steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politi-
sche Parteien**

**Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommis-
sion des Ständerates**

vom 22. Januar 2008

Übersicht

Sollen Zuwendungen an politische Parteien von den Steuern abgezogen werden können? Die rechtliche Ausgangslage in der Schweiz ist heute alles andere als klar. Gewisse Kantone sehen solche Abzüge in ihren Steuergesetzen vor. Andere Kantone kennen keine solchen Abzugsmöglichkeiten. In einem neueren Urteil kritisiert das Bundesgericht die Kantone, welche solche Abzüge vorsehen, und beurteilt die Abzüge als bundesrechtswidrig.

Die hier vorgeschlagenen Ergänzungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) und des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sollen Klarheit schaffen. Neu soll explizit vorgesehen werden, dass natürliche Personen Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien als allgemeinen Abzug bei der Berechnung des steuerbaren Einkommens geltend machen können. Juristische Personen können neu Zuwendungen an politische Parteien als geschäftsmässig begründeten Aufwand geltend machen.

Solche Abzüge sollen bei der Berechnung der direkten Bundessteuer bis zu einem Betrag von 10'000 Franken möglich sein. Den Betrag, welcher bei der Berechnung der Steuern der Kantone und Gemeinden abgezogen werden kann, müssen die Kantone festlegen. Hier haben die Kantone Spielraum. Neu gilt aber für alle Kantone der Grundsatz, dass die Steuerpflichtigen Zuwendungen an politische Parteien geltend machen können.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Die parlamentarische Initiative 06.463 (Reimann)

1.1.1 Die Forderungen der Initiative

Mit der am 4. Oktober 2006 eingereichten parlamentarischen Initiative verlangt Ständerat Maximilian Reimann (SVP, AG) zwei Ergänzungen des Steuerrechts. Zum einen will er, dass bei der direkten Bundessteuer Zuwendungen von natürlichen und juristischen Personen an politische Parteien bis zu einem bestimmten Höchstbetrag vom steuerbaren Einkommen bzw. Reingewinn abgezogen werden können. Zum zweiten soll auch im Steuerharmonisierungsgesetz das Prinzip festgehalten werden, dass Zuwendungen an politische Parteien abgezogen werden können. Der abzugsfähige Höchstbetrag wäre durch kantonales Recht festzulegen.

In seiner Begründung macht der Initiant auf die Bedeutung der politischen Parteien für das politische System der Schweiz aufmerksam, wie sie auch in Artikel 137 der Bundesverfassung zum Ausdruck kommt. Nicht alle Kantone ermöglichen jedoch den Abzug von Parteispenden. Der Initiant stösst sich an der unterschiedlichen Praxis in den Kantonen und zum Teil sogar innerhalb von Kantonen. Er macht auch darauf aufmerksam, dass Kantone, welche den Abzug gewähren, zunehmend in der Kritik der Rechtsprechung stehen. Gemäss dominierender Rechtsprechung und Lehre fehlt für den Abzug von Parteispenden die bundesgesetzliche Grundlage.

1.1.2 Die Vorprüfung der parlamentarischen Initiative

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates nahm die Vorprüfung der Initiative am 26. April 2007 vor. Mit 8 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung sprach sich die Kommission dafür aus, der Initiative Folge zu geben. Die SPK des Nationalrates stimmte diesem Beschluss am 27. August 2007 ohne Gegenstimme zu. Über alle Fraktionen hinweg wurde die Bedeutung der politischen Parteien betont, welche jedoch aufgrund fehlender staatlicher Unterstützung auf private Spenden angewiesen sind.

1.1.3 Entwurf zuhanden der Vernehmlassung

Die SPK des Ständerates konnte sich nach diesem klaren Vorentscheid an die Ausarbeitung der gesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative machen. Die Kommission hat am 7. September 2007 dem Sekretariat den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung und der Bundeskanzlei einen Erlassentwurf samt erläuterndem Bericht zu erarbeiten. An ihrer Sitzung vom 22. Januar 2008 hat die Kommission mit 8 zu 3 Stimmen einen Entwurf zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet.

1.2 Rechtliche Ausgangslage

1.2.1 Die Bestimmungen im Steuerharmonisierungsgesetz und im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer

Gemäss Artikel 33a des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) können freiwillige Leistungen an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die im Hinblick auf „ihre öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecke“ von der Steuerpflicht befreit sind, bis zu einem bestimmten Umfang von den Einkünften abgezogen werden. Die Abzugsfähigkeit freiwilliger Leistungen vom Einkommen bei der direkten Bundessteuer ist somit an die Steuerbefreiung der unterstützten Organisation gekoppelt, wie sie in Artikel 56 Buchstabe g geregelt wird. Dort werden denn auch die analogen Begriffe „öffentliche oder gemeinnützige Zwecke“ verwendet.

Die gleiche Terminologie wird in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe i des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) verwendet: Danach gehören zu den allgemeinen Abzügen „die freiwilligen Leistungen von Geld und übrigen Vermögenswerten bis zu dem nach kantonalem Recht bestimmten Ausmass an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die im Hinblick auf ihre öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecke von der Steuerpflicht befreit sind“. Die Befreiung von der Steuerpflicht ist hier in Artikel 23 geregelt.

1.2.2 Auslegung der Bestimmungen in der Praxis und durch Bundesgericht und Lehre

Von Bedeutung ist somit die Auslegung der in beiden Gesetzen verwendeten Terminologie „öffentliche oder gemeinnützige Zwecke“. Können darunter auch die politischen Parteien subsumiert werden?

1.2.2.1 Die Beratung der Steuerharmonisierung in den eidgenössischen Räten

Bei der Beratung des StHG und DBG im Rahmen der Vorlage 83.043 (Steuerharmonisierung. Bundesgesetze) wurde die Frage der Steuerbefreiung der politischen Parteien in den eidgenössischen Räten nur am Rande aufgeworfen. Der damalige Nationalrat Stucky (FDP, ZG) machte darauf aufmerksam, dass nun die Möglichkeit bestehe, die Frage betreffend die Steuerbefreiung von Parteien zu klären. Indem der Nationalrat bei den entsprechenden Bestimmungen sowieso eine Differenz zum Ständerat schaffe, könne dieser die Frage klären (AB N 1990 448). Bereits eine Woche zuvor hatte Stucky anlässlich der Debatte zum Bericht 88.075 (Politische Parteien. Unterstützung) angeregt, die Steuerbefreiung von politischen Parteien vorzusehen. Dabei ist er im Nationalrat auf keinen Widerstand gestossen (AB N 1990 270). Der Ständerat nahm den Ball des Nationalrates jedoch nicht auf: In der Differenzbereinigung waren die politischen Parteien kein Thema mehr (AB S 1990 727).

Die Frage der Besteuerung der Parteien sowie die hier primär interessierende Frage der Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an Parteien gingen also in der grossen Diskussion betreffend die Steuerharmonisierung unter. Auch in der Botschaft des Bundesrates vom 25. Mai 1983 finden sich kaum Hinweise in Bezug auf die Auslegung der Begriffe „öffentliche und gemeinnützige Zwecke“ (BB1 1983 III 1ff.).

1.2.2.2 Auslegung durch die Lehre

Für die Lehre stellte sich somit hier eine interessante Auslegungsfrage. Immer wieder zitiert wird der Aufsatz von Danielle Yersin, *Le statut fiscal des partis politiques, de leurs membres et sympathisants* (in: „Archiv für Schweizerisches Abgaberecht“ [ASA], 1989, 58. Bd, S. 97ff.). Yersin sprach sich deutlich gegen eine extensive Auslegung der betroffenen Bestimmungen im Steuerrecht aus. Sie begründet ihren ablehnenden Standpunkt insbesondere damit, dass keine Partei für sich allein in Anspruch nehmen könne, ausschliesslich dem Allgemeininteresse zu dienen: „Chaque parti pris individuellement défend ses propres conceptions de la société, vise à obtenir et à asseoir ses membres en nombre le plus élevé aux fonctions les plus importantes. Ainsi, si l’interaction des différentes partis revêt toutes les qualités relevées dans cet arrêt, ils ne poursuivent, chacun pour soi, ni des buts d’intérêt public, ni des fins de service public; ils ne sauraient donc être exonérés pour ce motif“ (Yersin, S. 107). Gemäss Yersin gäbe es durchaus gute Gründe, die Parteien sowie ihre Mitglieder und Sympathisanten steuerlich zu begünstigen. Für diesen Fall schlägt sie aber vor, die Parteien nicht unter den Organisationen zu subsumieren, welche „öffentliche und gemeinnützige Zwecke“ verfolgen, sondern Spezialbestimmungen für die politischen Parteien vorzusehen.

Auch Markus Reich und Peter Locher vertreten in ihren Kommentaren zur Steuergesetzgebung die Ansicht, dass politische Parteien weder gemeinnützig sind, noch primär öffentliche Zwecke erfüllen (Reich, Markus in: *Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht*, I/1, 2. Aufl., Basel / Genf / München 2002, N 53 zu Art. 9 StHG; Locher, Peter: *Kommentar zum DGB*, II. Teil, Therwil /Basel 2004, Rz. 104 zu Art. 56).

1.2.2.3 Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 8. Juli 1994

In ihrem Kreisschreiben vom 8. Juli 1994 „betreffend Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke (Art. 56 Bst. g) oder Kultuszwecke (Art. 56 Bst. h) verfolgen“ übernahm die Eidgenössische Steuerverwaltung die in der Lehre dominierende Auslegung der Begriffe (Schreiben wiedergegeben in: ASA 63, 130ff.): „Der Begriff des öffentlichen Zweckes ist restriktiv auszulegen und muss zumindest durch eine Stellungnahme des interessierten Gemeinwesens belegt sein, soll er nicht zu einem uferlosen Steuerbefreiungstatbestand verkommen. So verfolgt beispielsweise eine politische Partei primär keine öffentlichen Zwecke im Sinne dieses Gesetzes, sondern in erster Linie die Interessen ihrer Mitglieder und kann deshalb nicht befreit werden.“

1.2.2.4 Rechtsprechung

Trotz der einhelligen Lehrmeinung betreffend Auslegung von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe i und Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe f StHG entwickelte sich eine vielfältige kantonale Praxis bezüglich steuerrechtlicher Behandlung politischer Parteien und der Zuwendungen an diese. Einige kantonale Gesetzgebungen sehen sowohl die steuerliche Befreiung der Parteien als auch Abzugsmöglichkeiten für Zuwendungen an Parteien vor. In anderen Kantonen sind zwar die Parteien nicht von den Steuern befreit, Zuwendungen an Parteien können jedoch vom Einkommen abgezogen werden. In einer dritten Kategorie von Kantonen sind die Parteien steuerbefreit, es können jedoch keine Abzüge für Zuwendungen geltend gemacht werden. Die vierte Ka-

tegorie der Kantone schliesslich handhabt es wie der Bund bei der direkten Bundessteuer: weder sind die politischen Parteien steuerbefreit, noch sind Abzüge von Spenden möglich (vgl. Yersin, S. 113).

Es erstaunt nicht, dass es aufgrund dieser unterschiedlichen Praxis auch zu Anfechtungen und Gerichtsurteilen gekommen ist. Zwei aktuelle und äusserst unterschiedliche Urteile betreffend die Abzugsfähigkeit von Parteispenden sollen hier wiedergegeben werden.

1.2.2.4.1 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 7. Februar 2007

Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau hatte sich Anfangs des Jahres 2007 mit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde des kantonalen Steueramtes zu befassen. Die Gemeinde A hatte einem Steuerpflichtigen den Abzug von Fr. 1'000.- für Zuwendungen an steuerbefreite politische Parteien gemäss § 40 lit. 1 des Aargauischen Steuergesetzes vom 15. Dezember 1998 verweigert. Eine Einsprache gegen diesen Entscheid wurde von der Steuerkommission abgewiesen. Das Kantonale Steueramt führte Rekurs gegen diesen Entscheid und blitzte beim Steuerrekursgericht ab, worauf es schliesslich Verwaltungsgerichtsbeschwerde führte. Das Verwaltungsgericht gab mit seinem Entscheid vom 7. Februar 2007 dem Steueramt Recht: Die Gemeinde A musste somit den Abzug zulassen.

Im Zentrum der Überlegungen des Verwaltungsgerichtes Aargau stand die Frage, ob die im aargauischen Steuerrecht vorgesehene Abzugsmöglichkeit für Zuwendungen an politische Parteien mit Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe i des Steuerharmonisierungsgesetzes des Bundes vereinbar ist, ob also die politischen Parteien unter die juristischen Personen im Sinne dieser Bestimmung subsumiert werden können. Da Gemeinnützigkeit im Sinne des Steuerrechts nicht ernsthaft in Betracht falle, müsse geprüft werden, ob die Parteien öffentliche Zwecke verfolgen.

Das Verwaltungsgericht Aargau bejaht diese Frage und stützt sich dabei unter anderem auch auf den Bericht des Bundesrates vom 23. November 1988 über die Unterstützung der politischen Parteien (BBl 1989 I 125ff.). Es verweist auch auf Artikel 137 der Bundesverfassung, welcher die Mitwirkung der Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes ausdrücklich anerkennt. Das Verwaltungsgericht kritisiert die vorherrschende Rechtsprechung und Lehre zu den betreffenden Bestimmungen im StHG und erachtet die Betrachtungsweise als legitim und überzeugend, „... dass den Parteien, solange ihre Tätigkeit zusammengenommen öffentlichen Zwecken dient, die Steuerbefreiung wegen Verfolgung öffentlicher Zwecke zugebilligt werden soll; konsequenterweise kann es dann für die Abzugsfähigkeit von Spenden auch keine Rolle spielen, dass die einzelne Spende immer nur einer einzelnen, bestimmten Partei zukommt.“ Das Verwaltungsgericht Aargau kommt deshalb zum Schluss, dass man über die Auslegung der betreffenden Bestimmungen im StHG und DBG durchaus unterschiedlicher Meinung sein mag. Dieser Auslegungsspielraum sei jedoch als Gestaltungsspielraum der Kantone zu begreifen.

1.2.2.4.2 Urteil des Bundesgerichts vom 7. Juni 2007

Nur ein paar Monate später beurteilte das Bundesgericht die Situation ganz anders als das Verwaltungsgericht Aargau. Das Bundesgericht hatte eine Beschwerde von zwei Steuerpflichtigen aus dem Kanton Zürich gegen das kantonale Steueramt zu

beurteilen. Die beiden Beschwerdeführer wehrten sich dagegen, dass ihnen ein Abzug von Fr. 3'000.- an ihrem Einkommen nicht gewährt worden ist. Zur Begründung machten sie geltend, der in dieser Höhe im Zürcher Steuergesetz vorgesehene Abzug für Beiträge an politische Parteien sei zwar harmonisierungswidrig, doch hätten sie aus Gründen der Gleichbehandlung Recht auf einen analogen Abzug, obwohl sie keine Spenden getätigt haben.

Die Beschwerdeführer beriefen sich auf den Grundsatz „Gleichbehandlung im Unrecht“. Das Bundesgericht vermochte jedoch in seinem Urteil vom 7. Juni 2007 (2A.647/2005) keine Verletzung dieses Prinzips zu erkennen und wies die Beschwerde ab. Hingegen bestätigte das Bundesgericht die Ansicht der Beschwerdeführer, dass das Zürcher Steuerrecht in diesem Punkt harmonisierungs- und damit bundesrechtswidrig sei.

Gemäss dem zürcherischen Steuergesetz vom 8. Juni 1997 können die Zuwendungen und Beiträge an im Kantonsrat vertretene politische Parteien bis zu einem gesetzlich festgelegten Gesamtbetrag von den Einkünften abgezogen werden (§ 31 Abs. 1 lit. h in Verbindung mit § 61 lit. g StG/ZH). Das Bundesgericht hält in seinem Urteil vom Juni 2007 fest, dass hierfür eine bundesgesetzliche Grundlage fehle: „Beiträge an politische Parteien fallen sodann nicht unter die freiwilligen Zuwendungen im Sinn von Art. 9 Abs. 2 lit. i StHG, denn politische Parteien sind weder gemeinnützig noch erfüllen sie primär öffentliche Zwecke.“ Das Bundesgericht zitiert hierfür die unter Ziffer 1.2.2.2 erwähnten Kommentare zum StGH und kommt somit zum Schluss: „Besitzt demnach der Abzug gemäss § 31 Abs. 1 lit. h StG/ZH keine Grundlage im StHG, so erweist sich die kantonale Bestimmung als harmonisierungs- und damit als bundesrechtswidrig.“ Das Bundesgericht vertritt deshalb die Auffassung, dass die zürcherischen Steuerbehörden die entsprechenden Bestimmungen im zürcherischen Steuergesetz von Amtes wegen nicht mehr hätten anwenden sollen; nötigenfalls hätte die Kantonsregierung die erforderlichen vorläufigen Vorschriften erlassen müssen.

Das Bundesgericht hält jedoch fest, dass es nicht die Kompetenz habe, diese gemäss seiner Ansicht nach bundesrechtswidrige Praxis zu verhindern. Wo sich eine harmonisierungswidrige Gesetzesbestimmung oder Praxis zu Gunsten des Steuerpflichtigen auswirke, habe dieser kein Interesse daran, den Rechtsweg zu beschreiten. Das Gleiche gelte für die Veranlagungsbehörden. Die Eidgenössische Steuerverwaltung schliesslich könne sich nur gegen kantonale Entscheide beschweren. Somit bestehe eine Aufsichtslücke, die den zuständigen Stellen in Bund und Kantonen bekannt sei.

1.3 Aktuelle Situation in den Kantonen

In 15 Kantonen sehen die Steuergesetze die Möglichkeit vor, Beiträge und Zuwendungen an politische Parteien zum Abzug zuzulassen. Durch den Entscheid des Bundesgerichtes vom 7. Juni 2007 ist diesen kantonalen Regelungen die bundesgesetzliche Grundlage abgesprochen worden.

Die Verunsicherung in den Kantonen ist denn auch gross. „Parteispenden: Muss Luzern Praxis ändern?“, titelte zum Beispiel die Neue Luzerner Zeitung am 11. Juli 2007. In Luzern konnten bisher bis 3000 Franken zum Abzug gebracht werden; mit einer Steuergesetzrevision sollen neu sogar bis 5000 Franken möglich sein. Nun

stellt sich die Frage, ob diese Gesetzesrevision überhaupt umgesetzt werden kann, zumal aus dem Kanton Luzern ebenfalls eine Beschwerde ans Bundesgericht gegen diese Abzugsmöglichkeiten hängig ist.

Offenbar unbeeindruckt vom Bundesgerichtsurteil zeigte sich der Zürcher Kantonsrat an seiner Sitzung vom 18. Juni 2007 (vgl. NZZ vom 19. Juni 2007). Der Rat unterstützte vorläufig eine parlamentarische Initiative der SVP und der FDP, die eine Erhöhung der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten von Zuwendungen an politische Parteien verlangt. Neu sollen Abzüge bis zu 20'000 Franken möglich werden; heute sind maximal 3200 Franken toleriert. Auch der Regierungsrat lässt sich durch das Bundesgericht nicht von seiner Praxis abringen: Wie der NZZ vom 7. Dezember 2007 zu entnehmen ist, hat er die Frage von der Finanzdirektion überprüfen lassen und auf deren Antrag beschlossen, Abzüge für Parteispenden weiterhin zuzulassen.

Die politischen Bemühungen gehen also eher Richtung Erweiterung der Abzugsmöglichkeiten, während gleichzeitig das Bundesgericht die bundesgesetzliche Basis für solche Abzüge in Frage stellt. Handlungsbedarf ergibt sich somit schon nur aus dem Bedürfnis, Klarheit zu schaffen.

1.4 Bisherige Diskussionen betreffend Abzugsfähigkeit von Parteispenden

Der Bericht des Bundesrates vom 23. November 1988 über die Unterstützung der politischen Parteien (88.075) ging noch davon aus, dass der in den Entwürfen für das DBG und StHG verwendete Begriff „öffentliche Zwecke“ dereinst eine Praxis erlauben würde, welche Zuwendungen an politische Parteien als abzugsfähig gelten lässt (BBl 1989 I 180f.). In der Debatte in den Räten über die neue Steuergesetzgebung ging die Frage dann unter (vgl. oben Ziff. 1.2.2.1). Das Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 8. Juli 1994 nahm dann jedoch eine andere Beurteilung der betroffenen Bestimmungen der Steuergesetze vor, als sie noch im Bericht 88.075 vertreten wurde (vgl. oben Ziff. 1.2.2.3).

Aufgrund dieses Kreisschreibens reichte der damalige Nationalrat Carobbio (SP, TI) am 8. Dezember 1994 ein Postulat ein. Er beklagte die im Kreisschreiben vorgeschlagene restriktive Auslegung der Steuergesetzgebung: „Dies ist eine extrem restriktive Auslegung, welche die Tätigkeit der Parteien im Dienste der Öffentlichkeit und der Demokratie missachtet...“ (Po. 94.3520). In seiner ausführlichen schriftlichen Stellungnahme vom 27. Juni 1995 vertrat der Bundesrat jedoch die Ansicht, dass die Gesetzgebung keinen Handlungsspielraum zulasse, um Zuwendungen an politische Parteien als abzugsfähig zu bezeichnen. In der Debatte im Nationalrat schlug der damalige Bundesrat Villiger vor, die Gesetzgebung entsprechend zu ändern, wenn man solche Abzüge ermöglichen wollte: „Wenn Sie das Postulat überweisen wollen, würde ich das nicht unbedingt als Anlass dafür sehen, die Praxis zu verändern, weil ich glaube, das sollte man nicht tun. Dazu ist die rechtliche Basis zu schwach. ... Mir scheint dies von einer derartigen Tragweite, dass man das nicht einfach als Folge der Praxis von der Steuerverwaltung her übers Knie brechen und einführen sollte, sondern man sollte den sauberen Gesetzgebungsweg beschreiten“ (AB N 1996 1540). Der Rat überwies das Postulat gegen den Willen des Bundesrates mit 76:28 Stimmen. An der Praxis der Steuerverwaltung hat sich, wie dies der

Bundesrat angekündigt hat, seither tatsächlich nichts geändert, und der Gesetzgebungsweg wartet immer noch darauf, dass er beschritten wird.

In der SPK des Nationalrates wurde die Frage in jüngerer Zeit im Zusammenhang mit der Ausarbeitung einer Vorlage zur Offenlegung höherer Beiträge bei Abstimmungskampagnen (99.430), welche dann vom Rat abgeschrieben wurde, diskutiert. Allerdings war die Frage der Abzugsfähigkeit damals an eine Deklarationspflicht gekoppelt: nur öffentlich deklarierte Spenden sollten abgezogen werden können. Die Idee wurde jedoch nicht weiter verfolgt, weil man sie als kaum durchsetzbar erachtete (BBl 2003 3919f.).

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Aufnahme der Zuwendungen an politische Parteien in die Liste der Abzüge bzw. des geschäftsmässig begründeten Aufwandes

Die unfruchtbare Diskussion, wieweit nun die politischen Parteien „öffentliche Zwecke“ erfüllen und deshalb Zuwendungen an die Parteien steuerlich abzugsfähig sein sollen, soll hier nicht weiter geführt werden. Die politischen Akteure werden sich weiterhin eher auf den Standpunkt stellen, dass die Parteien „öffentliche Zwecke“ erfüllen, während richterliche Behörden wohl eher die Tendenz zur gegenteiligen Argumentation haben. Vielmehr soll hier deshalb der vom damaligen Bundesrat Villiger in der Nationalratsdebatte vom 24. September 1996 vorgeschlagene Weg beschritten werden (vgl. Ziff. 1.4). Dies bedeutet, die Parteien explizit in der Steuergesetzgebung zu erwähnen.

Konkret wird bei der Besteuerung natürlicher Personen die Liste der allgemeinen Abzüge um einen weiteren Punkt ergänzt, nämlich den Mitgliederbeiträgen und Zuwendungen an politische Parteien. Zu den Zuwendungen gehören auch die so genannten Mandatssteuern, also die Beiträge, welche Inhaber politischer Ämter an Parteien zu leisten haben. Bei den juristischen Personen werden die Zuwendungen an politische Parteien in die Liste des geschäftsmässig begründeten Aufwandes aufgenommen. Solche Abzüge unterscheiden sich von Zuwendungen, welche von juristischen Personen unter dem Titel „Politsponsoring“ heute schon abgezogen werden können insbesondere dadurch, dass sie nicht öffentlich gemacht werden müssen (vgl. Antwort des Bundesrates vom 14. März 2000 auf die Anfrage Berberat 00.1016).

Parteispenden stellen somit gesetzmässig vorgesehene Abzüge dar. Diskussionen über den Zweck der Parteien sind dadurch im Rahmen des Steuerrechts nicht mehr notwendig. Die Auslegung der Bestimmungen in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe i StHG und Artikel 33a DBG ist somit für die Frage der Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien nicht mehr relevant.

Damit entfällt auch die Koppelung der Frage der Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien an die Frage der Besteuerung der politischen Parteien. Diese Koppelung wird heute in der Bundessteuergesetzgebung wie auch in einigen Kantonen gemacht. Sie ist jedoch keinesfalls zwingend, handelt es sich doch um zwei verschiedene Fragen. Hier soll die Frage der Zuwendungen in der Weise gere-

gelt werden, dass diese abzugsfähig sind. Sollte es dereinst als opportun erscheinen, die Parteien als Institutionen von den Steuern zu befreien, dann empfiehlt es sich, den gleichen Weg wie bei den Abzügen zu beschreiten, nämlich die politischen Parteien explizit in der Liste der steuerbefreiten Institutionen aufzuführen.

Mit den hier vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wird für die Kantone die rechtliche Situation bezüglich Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien geklärt. Zuwendungen an politische Parteien werden von der Bundesgesetzgebung als Abzug definiert. Die kantonalen Steuergesetzgebungen haben deshalb die entsprechenden Abzüge vorzusehen. Somit wird auch die störende Ungleichheit zwischen den Kantonen bei der Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien beseitigt.

2.2 Der staatspolitischen Bedeutung der Parteien Rechnung tragen

Politische Parteien können in der Schweiz nur auf geringfügige staatliche Unterstützungen, zum Beispiel der Parlamentsfraktionen, zählen. Diese äusserst zurückhaltende Unterstützung steht in Kontrast zur Bedeutung der Parteien im politischen System der Schweiz. Nicht nur stellen die politischen Parteien im Proporzwahlrecht eine wichtige Voraussetzung für den Parlamentarismus dar; in der Schweiz kommen ihnen zusätzlich wichtige Aufgaben bei der Meinungsbildung vor Volksabstimmungen zu.

Die Bundesverfassung von 1998 trägt dieser Bedeutung durch einen spezifischen Parteienartikel Rechnung: Artikel 137 der Bundesverfassung sieht vor, dass die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken. Eine nicht einfache Aufgabe, wenn man bedenkt, dass solche Meinungs- und Willensbildungsprozesse drei- bis viermal pro Jahr stattfinden.

Indem Zuwendungen an politische Parteien neu in allen Kantonen abgezogen werden können, wird hier ein bescheidener Schritt getan, um der Bedeutung der Parteien Rechnung zu tragen: Wer diese staatspolitisch enorm bedeutenden Institutionen finanziell unterstützen will, soll dadurch wenigstens steuerlich profitieren können. Die steuerliche Abzugsmöglichkeit kann auch einen Anreiz darstellen, Spenden an Parteien zu tätigen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11)

Art. 33 Abs. 1 Bst. i (neu)

Artikel 33 DBG regelt abschliessend die allgemeinen Abzüge, welche natürliche Personen bei der direkten Bundessteuer vornehmen können. Es wird ein neuer Buchstabe i eingefügt, welcher vorsieht, dass Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien von den Einkünften abgezogen werden können. Abzugsfähig

sollen also sowohl Mitgliederbeiträge, Spenden wie auch so genannte Mandatssteuern sein.

Es wird hier vorgeschlagen, solche Abzüge bis zu einem Höchstbetrag von 10'000 Franken zuzulassen. Natürliche Personen, die sowohl Mitgliederbeiträge bezahlen als auch Zuwendungen an politische Parteien leisten, können nicht mehr als den Höchstbetrag abziehen. Dabei spielt es für die Abzugsberechtigung keine Rolle, ob die natürliche Person selbständig oder unselbständig erwerbstätig ist.

Die Mitgliederbeiträge und die Zuwendungen an politische Parteien, welche die natürlichen Personen neu abziehen können, müssen zwingend nachgewiesen werden.

Es soll somit ein Abzug von der direkten Bundessteuer ermöglicht werden, welcher in seiner Höhe über den bisher in den Kantonen vorgesehenen Beträgen liegt. Damit wird auch tatsächlich ein Anreiz geschaffen, Spenden an Parteien zu tätigen.

Die *Kommissionsminderheit* schlägt vor, einen Abzug nur dann zuzulassen, wenn die Spenden öffentlich deklariert werden. Konkret will die Minderheit Abzüge bis zu 10 Prozent des steuerbaren Einkommens, höchstens aber 20'000 Franken zulassen, sofern die Beiträge öffentlich deklariert werden. Die Minderheit will dadurch auf unbürokratische Weise einen Anreiz für die Offenlegung von Parteispenden schaffen. Die Mehrheit erachtet diese Koppelung als kontraproduktiv. Ein wichtiges Ziel der Vorlage ist es, einen Anreiz zu schaffen, dass Parteispenden überhaupt getätigt werden. Wenn die Abzugsfähigkeit von den Steuern jedoch mit einer Deklarationspflicht verbunden ist, dann schwindet das Interesse vieler potenzieller Spender rasch. Es ist auch zu fragen, ob die Umsetzung dieses Vorschlags tatsächlich auf unbürokratische Weise erfolgen kann. Es müssten dann Listen der Beiträge und Zuwendungen erstellt werden.

Schliesslich muss noch der Begriff „politische Partei“ definiert werden. Es wäre zwar auch denkbar, auf eine gesetzliche Definition zu verzichten, wie dies zum Beispiel der Kanton Bern in seiner Steuergesetzgebung handhabt. In den Erläuterungen zum Steuergesetz wird einzig präzisiert, dass unter politischen Parteien auf „dauerhafte politische Arbeit ausgerichtete Gruppen“ zu verstehen seien. Sie müssten Statuten und Programme vorweisen und an Wahlen teilnehmen können. Nicht als politische Partei gelten dagegen z.B. Bewegungen, die sich zur Artikulierung einzelner Sachfragen formieren, sowie Bürgerrechtsbewegungen.

Das Steuergesetz des Kantons Zürich als Gegenbeispiel definiert die politischen Parteien: der Begriff der „politischen Partei“ beinhaltet nur diejenigen Parteien, welche im Zürcher Kantonsrat vertreten sind.

Es wird hier vorgeschlagen, eine Definition der „politischen Partei“ im Gesetzestext vorzunehmen, da es sonst wieder Auslegungsstreitigkeiten geben könnte. Sinnvollerweise wird dabei an Artikel 76a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) angeknüpft. Artikel 76a des BPR bestimmt, welche politischen Parteien sich bei der Bundeskanzlei amtlich im Parteienregister registrieren lassen können. Demnach kann sich eine Partei registrieren lassen, die die Rechtsform eines Vereins aufweist und unter dem gleichen Namen mit mindestens einem Mitglied im Nationalrat oder mindestens je drei Mitgliedern in drei Kantonsparlamenten vertreten ist. Beiträge an registrierte Parteien sollen abgezogen werden können.

Im Weiteren müssen auch diejenigen Parteien erfasst werden, welche in den Kantonen relevant sind. Es wird vorgeschlagen, diejenigen Parteien zu berücksichtigen,

welche in den kantonalen Parlamenten vertreten sind oder in den letzten kantonalen Wahlen mindestens 3% der Stimmen erreicht haben. Die Formulierung erlaubt eine rechtsgleiche Anwendung in allen Kantonen und wurde so gewählt, dass in Kantonen, welche über eine hohe Sperrklausel für den Einzug ins Parlament verfügen, auch Parteien berücksichtigt werden können, die zwar nicht den Einzug ins Parlament geschafft haben, aber doch über eine gewisse Wählerschaft verfügen.

Mitgliederbeiträge und Zuwendungen von natürlichen Personen an Parteien, welche eines der hier aufgeführten Kriterien (Eintrag im Parteienregister, Vertretung in einem kantonalen Parlament, 3% der Stimmen bei kantonalen Parlamentswahlen) erfüllen, sollen vom Einkommen abgezogen werden können.

Art. 59 Abs. 1 Bst. e (neu)

Bei Artikel 59 DBG geht es um den geschäftsmässig begründeten Aufwand, welchen juristische Personen bei der Erhebung der direkten Bundessteuer geltend machen können. Es wird unter Buchstabe e ein expliziter neuer geschäftsmässig begründeter Aufwand eingeführt, der ebenfalls nachgewiesen werden muss. Hier geht es nur um Zuwendungen an politische Parteien. Juristische Personen können keine politischen Rechte ausüben und haben daher kein schützenswertes Interesse, Mitglied einer Partei zu sein. Der Abzug soll in gleichem Ausmass möglich sein wie bei den natürlichen Personen.

Inländische Personengesellschaften ohne juristische Persönlichkeit (z.B. die einfache Gesellschaft, die Kollektiv- und Kommanditgesellschaft) sind keine Steuersubjekte bei der direkten Bundessteuer. Steuersubjekt ist der einzelne Teilhaber (natürliche Person), dem das Einkommen aus der Personengemeinschaft anteilmässig zugerechnet wird (Art. 10 DBG). Das Recht, Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien bis zum Höchstbetrag zum Abzug zu bringen, steht somit dem jeweiligen Teilhaber und nicht der inländischen Personengesellschaft zu.

3.2 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14)

Art. 9 Abs. 2 Bst. l (neu)

Artikel 9 Absatz 2 StHG listet die allgemeinen Abzüge auf, welche natürliche Personen von den gesamten steuerbaren Einkünften abziehen können. Analog zu der Bestimmung betreffend die direkten Bundessteuern wird hier ein neuer Abzug eingeführt, nämlich die Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien.

Die Höchstbeträge, welche als Abzug geltend gemacht werden können, sind durch die kantonalen Steuergesetze festzulegen. Artikel 129 der Bundesverfassung gibt dem Bund die Kompetenz zur Festlegung von Steuergrundsätzen. Der zweite Satz von Absatz 2 dieser Bestimmung sieht jedoch vor: „Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge.“

Die *Kommissionsminderheit* will auch für die Kantons- und Gemeindesteuern eine Koppelung der Abzugsfähigkeit von Parteispenden an deren Offenlegung.

Bezüglich der Definition der politischen Parteien werden die Bestimmungen aus Artikel 33 und 59 DBG übernommen.

Art. 25 Abs. 1 Bst. e (neu)

Artikel 25 Absatz 1 beinhaltet die Bestandteile des geschäftsmässig begründeten Aufwandes, welchen juristische Personen geltend machen können. Wie bei der analogen Bestimmung bei der direkten Bundessteuer werden hier auch die Zuwendungen an politische Parteien aufgeführt.

Art. 72 h Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die Änderung vom ...

Damit die Steuerpflichtigen in den Kantonen die Abzüge auch tatsächlich geltend machen können, muss dafür gesorgt werden, dass die notwendigen Voraussetzungen in den kantonalen Gesetzgebungen geschaffen werden. Die hier vorgeschlagenen Änderungen des DBG und des StHG sollen gleichzeitig in Kraft treten, damit der administrative und technische Aufwand für die kantonalen Steuerverwaltungen (Anpassung der Steuerformulare) möglichst gering ausfällt. Dem Bundesrat wird deshalb die Kompetenz gegeben, den Zeitpunkt des Inkrafttretens so festzulegen, dass einerseits die Kantone genügend Zeit haben, die Anpassungen vorzunehmen, andererseits im Interesse der Steuerpflichtigen die Inkraftsetzung so rasch wie möglich erfolgt. Sollte es säumige Kantone haben, so wird hier die Voraussetzung geschaffen, dass die neu geschaffenen Bestimmungen direkt Anwendung finden. In diesem Fall würden die Beträge gelten, welche in den entsprechenden Bestimmungen im Gesetz über die direkte Bundessteuer vorgesehen sind.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Eidgenössische Steuerverwaltung verfügt über kein auswertbares statistisches Zahlenmaterial, um Aussagen machen zu können, wie hoch allfällige Mindererträge bei der direkten Bundessteuer ausfallen würden. Sie hat insbesondere keine Kenntnis, wie viele Personen (natürliche oder juristische Personen) von einem Abzug Gebrauch machen würden. Ebenso wenig kann in Bezug auf die natürlichen Personen gesagt werden, in welcher Einkommenssituation diese leben. Ohne diese Ausgangsgrössen sind Aussagen über Mindererträge nicht möglich.

Angaben aus einzelnen Kantonen, welche den Abzug von Parteispenden heute schon vorsehen, geben jedoch Hinweise auf zu erwartende Steuerausfälle:

Im Kanton Bern wird der Abzug (maximal 5000 Franken) nach Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe m BE StG im Schnitt von rund 9% der Steuerpflichtigen geltend gemacht, was Steuerausfälle von rund 0,6 Mio. Franken beim Kanton und rund 0,3 Mio. Franken bei den Gemeinden verursacht. Dies entspricht rund 0,02 % des Einkommenssteuerertrages. Der Abzug beträgt im Durchschnitt 120 Franken (ge-

mäss Angaben der Steuerverwaltung des Kantons Bern, Qualitätsmanagement/Controlling, 17. September 2007).

Im Kanton Zürich sind nach geltendem Recht Abzüge bis 3'200 Franken möglich. Im Zusammenhang mit der Diskussion, höhere Steuerabzüge zuzulassen, wurden im Zürcher Kantonsrat folgende Aussagen gemacht: "Etwa jeder und jede vierzehnte Steuerpflichtige macht einen solchen Abzug geltend. Von diesen gut 50'000 Personen zieht etwa die Hälfte weniger als 200 Franken ab und nur rund ein Viertel mehr als 300 Franken. Drei Viertel der steuerpflichtigen natürlichen Personen erreichen also die heute zugelassenen Maximalbeiträge bei weitem nicht" (Zitat aus: NZZ vom 19. Juni 2007 und vom 7. Dezember 2007).

4.2 Vollzugstauglichkeit

Der Vollzug der hier vorgeschlagenen, präzise gehaltenen Bestimmungen sollte keine Probleme ergeben. Zumindest ein Teil der Kantone wird die Steuergesetzgebung anpassen müssen, um den Höchstbetrag der Abzüge festzulegen.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorgeschlagenen Regelungen stehen nicht im Widerspruch zu Vorschriften der Europäischen Union.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der direkten Steuern ist in Artikel 127 und 128 der Bundesverfassung (BV) verankert. Artikel 127 BV legt die allgemeinen Grundsätze der Besteuerung fest. Artikel 128 der Bundesverfassung gibt dem Bund die Kompetenz, direkte Steuern zu erheben. Die Festlegung von Abzügen wie sie hier in Artikel 33 und 59 des DBG vorgesehen werden, liegt deshalb in seiner Kompetenz. Artikel 129 der Bundesverfassung gibt dem Bund die Kompetenz, Grundsätze festzulegen über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Harmonisierung erstreckt sich dabei auf die Steuerpflicht, den Gegenstand, die zeitliche Bemessung der Steuern, das Verfahrensrecht und das Steuerstrafrecht. Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge. Hier wird in Artikel 9 und 25 StHG neuer Grundsatz festgehalten, Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien von den Einkünften bzw. vom Reingewinn abziehen zu können. Die Bestimmung der Höhe des Abzuges für die Kantonssteuern liegt in der Kompetenz der Kantone.

Es könnte noch die Frage gestellt werden, wieso gerade Zuwendungen an politische Parteien berücksichtigt werden sollen. Hier bietet Artikel 137 der Bundesverfassung eine Grundlage. Dieser weist den Parteien eine wichtige Rolle zu bei der Meinungs-

und Willensbildung des Volkes. Dies rechtfertigt eine steuerliche Begünstigung derjenigen Personen, welche diese Institutionen unterstützen.

6.2 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung gehören die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis von Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben in ein Bundesgesetz. Die Festlegung von Abzügen vom steuerbaren Einkommen bzw. Reingewinn stellt einen wichtigen Bestandteil der Bemessung der Abgaben dar.