

zu 06.463

**Parlamentarische Initiative
Steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen
an politische Parteien**

**Bericht vom 17. Juni 2008 der Staatspolitischen Kommission
des Ständerates**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 20. August 2008

Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 17. Juni 2008 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates betreffend die Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. August 2008

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Am 4. Oktober 2006 reichte Ständerat Maximilian Reimann (SVP, AG) eine parlamentarische Initiative ein, mit welcher er zwei Ergänzungen des Steuerrechts verlangt:

- Erstens sollen im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990¹ über die direkte Bundessteuer (DBG) Zuwendungen von natürlichen und juristischen Personen an politische Parteien bis zu einem bestimmten Höchstbetrag vom steuerbaren Einkommen bzw. Reingewinn zum Abzug gebracht werden können.
- Zweitens soll auch im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990² über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) dasselbe Prinzip festgehalten werden, wobei der abzugsfähige Höchstbetrag durch das kantonale Recht festzulegen wäre.

Ständerat Reimann begründet seine Initiative insbesondere damit, dass den politischen Parteien in der Schweiz eine wichtige Funktion zukommt. Dies dokumentiert gemäss Ständerat Reimann auch die Bundesverfassung (BV)³: Nach Artikel 137 BV nehmen die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes teil und Artikel 147 BV legt überdies fest, dass den politischen Parteien zu wichtigen Erlassen und Vorhaben das Recht zur Stellungnahme (Vernehmlassung) zusteht. Ständerat Reimann argumentiert weiter, dass es vor dem Hintergrund der uneinheitlichen kantonalen Gesetzgebungen und Praxen in Bezug auf die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien ausserdem erforderlich ist, einheitliche Regeln im schweizerischen Steuerrecht einzuführen.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) sprach sich am 26. April 2007 mit 8 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung dafür aus, der Initiative Folge zu geben. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) stimmte diesem Beschluss am 27. August 2007 ohne Gegenstimme zu.

Am 7. September erteilte die SPK-S ihrem Sekretariat den Auftrag, zusammen mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung und der Bundeskanzlei einen Erlassentwurf samt erläuterndem Bericht zu erarbeiten. Nach einer Anfang 2008 durchgeführten Vernehmlassung hat die Kommission am 17. Juni 2008 angesichts der überwiegend zustimmenden Ergebnisse den Bericht zuhanden des Ständerats verabschiedet. Nach dem Willen der SPK-S soll im DBG und im StHG eine Bestimmung eingeführt werden, nach der die Zuwendungen an Parteien unter bestimmten Voraussetzungen und bis zu einem bestimmten Betrag abzugsfähig sind.

1 SR 642.11

2 SR 642.14

3 SR 101

Bereits in seinem Bericht vom 23. November 1988⁴ über die Unterstützung der politischen Parteien hat der Bundesrat die Bedeutung der politischen Parteien anerkannt. Dieser Bedeutung der politischen Parteien wurde in der Folge in der revidierten Bundesverfassung vom 18. April 1999 mit der Einführung eines Parteienartikels (Art. 137 BV) Rechnung getragen. Darin ist festgehalten, dass die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken.

Politische Parteien sind in der Regel als *Vereine gemäss Schweizerischem Zivilgesetzbuch* organisiert.⁵ Im Vergleich zu den Kapitalgesellschaften und den Genossenschaften erfahren die Vereine und Stiftungen *steuerlich eine bevorzugte Behandlung*. So wurde im DBG für Vereine und Stiftungen ein proportionaler Gewinnsteuersatz in der Höhe von 4,25 Prozent des Reingewinns festgelegt. Der Gewinnsteuersatz bei den Kapitalgesellschaften und Genossenschaften ist mit 8,5 Prozent doppelt so hoch.

Das DBG und das StHG sehen vor, dass *freiwillige Leistungen* von Geld und übrigen Vermögenswerten an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die im Hinblick auf ihre öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecke von der subjektiven Steuerpflicht befreit sind, von den Einkünften und dem Reingewinn in Abzug gebracht werden können. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 7. Juni 2007⁶ festgehalten, dass *den politischen Parteien primär kein öffentlicher Zweck* im Sinne des Steuerrechts zukommt. Dies deshalb, weil Parteien die Interessen der Parteimitglieder und nicht der Öffentlichkeit vertreten. Daraus resultiert, dass freiwillige Zuwendungen an politische Parteien im geltenden Recht nicht abzugsfähig sind.

2.1 Verfassungsrechtliche Probleme

Der Bundesrat weist darauf hin, dass mit dem Vorschlag der SPK-S klar eine *ausserfiskalische Zielsetzung* verfolgt wird, geht es doch letztendlich um die *indirekte Parteienfinanzierung* mit Mitteln des Steuerrechts.

Die Förderung ausserfiskalischer Zwecke in der Steuergesetzgebung ist an Grundvoraussetzungen geknüpft. Zentral ist die Bedingung, dass der Legislative *eine in der Verfassung festgeschriebene Gesetzgebungs- oder Förderungskompetenz* zustehen muss. Eine derartige verfassungsrechtliche Grundlage ist deshalb nötig, weil sich ansonsten die mit der fiskalischen Förderung regelmässig verbundene steuerliche Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen lässt.

Die SPK-S kommt in ihrem Bericht vom 17. Juni 2008 zum Schluss, dass sich die indirekte Förderung der politischen Parteien mittels Steuererleichterungen aus einer impliziten Kompetenz des Bundes, seine Organisation und seine Verfahren selbst zu regeln (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV), ableiten lasse. In diesem Sinne, jedoch sehr vorsichtig, äussern sich auch einige Vertreter der Lehre. Sie halten fest, dass sich gewisse Befugnisse, etwa hinsichtlich einer indirekten staatlichen Unterstützung von Parteien *allenfalls* aus anderen Bundeskompetenzen, insbesondere aus der vorer-

⁴ BBl 1989 I 125 ff.

⁵ SR 210

⁶ BGE vom 7. Juni 2007, 2A.647/2005, E. 3.3.

wählten Kompetenz, die eigene Organisation und die eigenen Verfahren zu regeln, ableiten lassen.⁷

2.2 Kompliziertes Steuerrecht

In den letzten Jahren ist die administrative Belastung der Steuerzahlerinnen und -zahler gestiegen. Für die natürlichen Personen ist vor allem das Abzugs- und Ausnahmesystem immer komplexer geworden. Dies hat auch Auswirkungen für die Steuerbehörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene: ihre Kapazitäten werden mehr und mehr durch die Nachprüfung von Abzügen statt durch die Mittelbeschaffung beansprucht. Dass ein Bedürfnis nach Vereinfachung des Steuersystems besteht, zeigt unter anderem auch ein Postulat der CVP-Fraktion aus dem Jahr 2003⁸. Mit diesem Postulat regte die Fraktion den Bundesrat an, aufzuzeigen, wie Steuererklärungen und Steuerveranlagungen für natürliche und juristische Personen *markant vereinfacht* werden können. Da der Bundesrat diese Vereinfachungsbestrebungen unterstützt, nahm er das Postulat entgegen und beauftragte das Eidgenössische Finanzdepartement einen Bericht über «Weniger Bürokratie im Steuersystem» zu verfassen. Nebst diesem Postulat der CVP-Fraktion wurden auch weitere politische Vorstösse eingereicht, die eine *Vereinfachung des schweizerischen Steuersystems* (Abschaffung der Abzüge, Verbreiterung der Bemessungsbasis und Senkung der Tarife usw.) verlangen.⁹

Mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative soll ein weiterer, neuer Abzug eingeführt werden. Ein zusätzlicher Abzug für natürliche Personen und Unternehmen steht den Vereinfachungsbestrebungen des Bundesrates diametral entgegen. Dass auch mehrere Vernehmlassungsteilnehmer auf das Vereinfachungsziel hinweisen, verdeutlicht dessen Wichtigkeit. Die Ausweitung der Abzüge führt im Übrigen dazu, dass gewisse Gruppen zunehmend privilegiert werden. Der Bundesrat kann deshalb auch unter diesem Blickwinkel die Vorlage der SPK-S nicht unterstützen.

Die Abzugsfähigkeit der Spenden an politische Parteien soll zudem an verschiedene Voraussetzungen geknüpft werden. Die Einhaltung und Überprüfung dieser Voraussetzungen ist in der Umsetzung kompliziert. Konkret sollen Mitgliederbeiträge und Spenden an politische Parteien nur dann steuerlich abgezogen werden können, wenn die Parteien nach Artikel 76a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976¹⁰ über die politischen Rechte im Parteienregister eingetragen sind (dies entspricht den Parteien des Nationalrates, nicht jedoch denen des Ständerates), wenn sie in einem kantonalen Parlament vertreten sind oder in einem Kanton bei den letzten Parlamentswahlen mindestens 3 Prozent der Stimmen erreicht haben.

⁷ Vgl. Schmid, Gerhard/Schott, Markus, 2008, Kommentar zu Art. 137 BV, Rz. 15, in: Ehrenzeller, Bernhard et. al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/St. Gallen: Dike, 2008.

⁸ Postulat 03.3313 «Bürokratiebefreiung im Steuersystem»

⁹ Jüngstes Beispiel ist die Motion 08.3137 von Ständerat Hess vom 19. März 2008 «Vereinfachung der Einkommenssteuern durch Pauschalierung und/oder Streichung von Abzügen», welche jedoch vom Ständerat am 28. Mai 2008 mit 21 zu 17 Stimmen gegen den Willen des Bundesrates abgelehnt wurde; vgl. auch die Diskussionen zur ausserordentlichen Session zu Steuerfragen vom 1. Oktober 2007 im National- und Ständerat.

¹⁰ SR 161.1

Die Überprüfung dieser Voraussetzungen ist sowohl für die steuerpflichtige Person wie auch für die Steuerverwaltungen kompliziert. Nur wenige Steuerpflichtige kennen das Parteienregister und müssten dieses elektronisch konsultieren. Wenn sie Kleinstparteien finanziell unterstützen, müssten sie jeweils herausfinden, ob diese Partei – in irgendeinem Kanton – die 3-Prozent-Marke erreicht hat. Es stellt sich deshalb die Frage, weshalb man so viel Wert auf die Definition der Partei legt. Dem Bericht ist zu entnehmen, dass man damit Abgrenzungsproblemen aus dem Weg gehen will. Insbesondere sollen Spenden an Bewegungen, die sich zur Artikulierung einzelner Sachfragen formieren (Initiativkomitees, Abstimmungsgruppierungen) sowie an Bürgerrechtsbewegungen, nicht zum Abzug zugelassen werden. In diesem Zusammenhang gilt es aber die Frage in den Raum zu stellen, ob nicht auch anderen Institutionen eine allfällige indirekte finanzielle Unterstützung zugute kommen sollte. Wie einige Vernehmlassungsteilnehmer zu Recht geltend machen, engagieren sich nicht nur die Parteien für das politische Leben in der Schweiz. Grosse Verbände, Organisationen und Gewerkschaften spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Schliesslich nützt es jedoch nichts, wenn zwar der Begriff der Partei eng definiert, gleichzeitig aber der Verwendungszweck der Spenden offen gelassen wird. Es ist dann nämlich den Parteien überlassen, ihre Spendengelder Interessengruppierungen zufließen zu lassen. Die steuerpflichtigen Spenderinnen und Spender werden in der Folge die Interessengruppierung vermutlich nicht mehr direkt finanziell unterstützen, sondern ihre Spende über eine Partei fließen lassen, mit der Auflage, die Spende der entsprechenden Gruppierung zukommen zu lassen. Mit dem neuen Parteienabzug ist also ein Missbrauchspotential gegeben.

2.3 Doppelspurigkeit mit dem Politsponsoring

Der Bundesrat weist darauf hin, dass bereits heute finanzielle Beiträge von Unternehmen (juristische Personen und Personengesellschaften) an politische Parteien als «Politsponsoring» abziehbar sind. In seiner Antwort auf die Anfrage 00.1016 von Nationalrat Didier Berberat vom 14. März 2000 hat er die steuerrechtliche Praxis zum Politsponsoring, die sich massgeblich auf den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich aus dem Jahre 1997¹¹ abstützt, wie folgt zusammengefasst:

«Im Unterschied zu den eigentlichen freiwilligen Leistungen an soziale Einrichtungen werden Politsponsoringleistungen öffentlich bekannt gegeben. Dadurch nimmt das Unternehmen alle zusätzlichen Risiken in Kauf, die mit dem politischen Engagement verbunden sind. Gleich wie die Sponsorbeiträge an kulturelle, soziale oder sportliche Veranstaltungen oder Einrichtungen, erfolgen Aufwendungen für Politsponsoring in der Regel ohne unmittelbar wirtschaftliche Zielsetzung. Solche Aufwendungen sind vielmehr darauf gerichtet, ein Gegengewicht zum Bild des als ausschliesslich gewinnstrebig handelnd erscheinenden Unternehmens zu schaffen. In diesem Sinn hat der Auftritt als Sponsor eine Werbewirkung, die sich über einzelne Produkte hinaus auf die Unternehmung als Marktteilnehmerin erstreckt.

Soweit der Werbezweck des Politsponsorings bejaht werden kann, sind solche Aufwendungen grundsätzlich *ohne betragsmässige Begrenzung als geschäftsmässig begründet zum Abzug* zuzulassen. Sie müssen jedoch in einem betriebswirtschaftlich

¹¹ Entscheid vom 27. August 1997 in StE 1997 B 72.14.1 Nr. 16.

vertretbaren Verhältnis zur Grösse des Unternehmens sowie zu Art und Umfang des Adressatenkreises stehen. Sprengen sie diesen Rahmen, so liegt die Vermutung nahe, die Aufwendungen verfolgten nicht Ziele des Unternehmens, sondern solche der Geschäftsleitung oder diesen nahe stehenden Personen, so dass sie nicht mehr als geschäftsmässig zu würdigen wären.»

Sofern die oben genannten Voraussetzungen erfüllt sind, besteht somit bereits im geltenden Recht die Möglichkeit für Unternehmen, Zuwendungen an politische Parteien als geschäftsmässig begründeten Aufwand in Abzug zu bringen.

Würde der von der SPK-S vorgelegte Vorschlag umgesetzt, führte er daher im Kern zu einer unerwünschten Doppelspurigkeit bei der steuerlichen Entlastung der Unternehmen. Denn diese könnten gleich zweimal von einem Abzug profitieren. Einerseits könnten sie künftig unter dem Titel des Politsponsorings Zuwendungen an politische Parteien vom Reingewinn abziehen, andererseits erhielten sie gemäss Vorschlag der SPK-S die Möglichkeit, einen zusätzlichen Aufwand (ohne Offenlegung) geltend zu machen. Der Bundesrat lehnt diese Vorgehensweise ab.

2.4 Problematische Offenlegung der Zuwendungen

Problematisch erscheint dem Bundesrat auch die Forderung der Minderheit der SPK-S nach *Offenlegung* («öffentlicher Bekanntgabe») der Zuwendungen an politische Parteien bei den natürlichen Personen. Es ist fraglich, ob eine derartige Offenlegung nicht das verfassungsmässige Recht auf *Schutz der Privatsphäre* (Art. 13 BV) verletzt. Überdies erscheint die Forderung nach öffentlicher Bekanntgabe gerade bei kleinen Spenden für den Vollzug untauglich. Einerseits stellt sich die Frage, wie die Steuerbehörden diese Offenlegung in einem Veranlagungsverfahren, das ein Massenverfahren darstellt, effektiv und zuverlässig kontrollieren sollen. Andererseits könnte sich diese Forderung auch aus ökonomischer Sicht kontraproduktiv auswirken, nämlich dann, wenn die Kosten der öffentlichen Bekanntgabe durch die Spenderin oder den Spender (z. B. die Kosten für ein kleines Zeitungsinserat) grösser sind als die beabsichtigte Parteispende.

Anders stellt sich die Situation bei den Unternehmen dar. Diesbezüglich kann auf die bereits erwähnte langjährige Praxis beim Politsponsoring verwiesen werden, welche eine öffentliche Bekanntgabe zwingend voraussetzt. Da unter dem Titel des Politsponsorings meist grössere Beträge gespendet werden, begrüsst der Bundesrat deren Offenlegung. In Bezug auf die Offenlegung der Parteifinzen sei an dieser Stelle auch an den Bericht der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) über die Wahlen 2007 in der Schweiz erinnert. Die Berichterstatter der OSZE hatten der Schweiz die Offenlegung der Parteienfinanzierung empfohlen. Die Frage der Offenlegung der Parteifinzen berührt somit nicht nur das Steuerrecht, sie muss in einen grösseren Rahmen gestellt werden und ist auch aus der staatsrechtlichen Optik zu betrachten.

3

Schlussfolgerungen

In Würdigung der vorstehenden Ausführungen lehnt der Bundesrat die Vorlage der SPK-S ab und stellt sich auf den Standpunkt, dass auf diese nicht einzutreten ist.

Sollten die eidgenössischen Räte dennoch Eintreten beschliessen, schlägt der Bundesrat trotz seiner geäusserten Bedenken vor, dass *nur für die natürlichen Personen ein allgemeiner Abzug* mit den folgenden Eckwerten ins DBG und StHG eingeführt wird:

- Im DBG wäre der Abzug auf den Gesamtbetrag von 2000 Franken zu beschränken. Im StHG wären die Kantone frei, die Höhe des Abzuges zu bestimmen.
- Abzugsfähig sollten nur die Mitgliederbeiträge und die Zuwendungen von natürlichen Personen an politische Parteien sein.
- Der Begriff der politischen Partei sollte vereinfacht und auf Gesetzesstufe nicht weiter eingeschränkt werden.
- Auf die öffentliche Bekanntgabe der Zuwendungen von natürlichen Personen an politische Parteien sollte verzichtet werden.

Für die Unternehmen wäre keine neue Regelung ins DBG und StHG aufzunehmen. Für sie gilt weiterhin die beim Politsponsoring geübte Praxis.

