Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Nr. 0222

FD/027153

an den Grossen Rat

Regierungsratsbeschluss
vom 13. August 2002

Motion Dr. Bernhard Madörin und Konsorten betreffend Steuerabzug von Beiträgen an politische Parteien

Der Grosse Rat hat uns in seiner Sitzung vom 15. Mai 2002 die nachstehende Motion Dr. Bernhard Madörin und Konsorten zur Stellungnahme überwiesen:

"Die Parteien sind der wichtigste Motor für das politische Leben. Aus finanzieller Sicht sind sie auf Spenden angewiesen. Spenden an politische Parteien, welche im Parlament oder in der Regierung vertreten sind, sollten deshalb steuerlich bei der Einkommenssteuer zum Abzug zugelassen werden, ähnlich wie Spenden an gemeinnützige Institutionen.

Der Regierungsrat wird gebeten, in diesem Sinne die gesetzliche Grundlage (Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern) für die Abzugsfähigkeit von Parteispenden zu schaffen "

Wir gestatten uns, zu dieser Motion wie folgt Stellung zu nehmen:

Formelles

Die rechtliche Prüfung hat ergeben, dass die von den Motionärinnen und Motionären verlangte Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern, die zur Folge haben soll, dass Spenden an politische Parteien, welche im Parlament oder in der Regierung vertreten sind, bei der Einkommenssteuer vom Einkommen abgezogen werden können, einen rechtlich zulässigen Inhalt für eine Motion darstellt. Die Änderung eines Gesetzes fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Da die Motion somit die Vorlage einer Gesetzesrevision verlangt, ist sie zulässig.

Inhaltliches

Die Motionärinnen und Motionäre verlangen, dass Spenden an politische Parteien, welche im Parlament oder in der Regierung vertreten sind, bei der Besteuerung des Einkommens vom Einkommen abgezogen werden können, so wie heute freiwillige Zuwendungen an bestimmte gemeinnützige Institutionen gemäss § 33 lit. b des Basler Steuergesetzes (StG BS) vom Einkommen in Abzug gebracht werden können.

Das StG BS enthält im Gegensatz zu anderen kantonalen Steuergesetzen keine Bestimmung, nach welcher Zuwendungen an politische Parteien bei der Einkommenssteuer vom Einkommen abgezogen werden können. Im Kanton Basel-Stadt werden Zuwendungen an politische Parteien seit jeher nicht als gemeinnützig anerkannt. Zwar erfüllen politische Parteien gewisse wichtige Aufgaben zu Gunsten des Staates, etwa mit der Rekrutierung und Förderung ihrer Mitglieder zwecks Ausübung öffentlicher Ämter. Dennoch dienen sie nicht dem Allgemeininteresse, sondern verfolgen - auch durch politische Einflussnahme ihrer Mandatsträger - vornehmlich die persönlichen, ideellen oder wirtschaftlichen Interessen und Ziele ihrer Mitglieder, Wähler und Sympathisanten. Es fehlt ihnen das für den Spendenabzug vorausgesetzte Element der Uneigennützigkeit. Spenden an politische Parteien sind daher keine freiwilligen Zuwendungen im Sinne von § 33 lit. b StG-BS und sind deshalb nicht vom Einkommen abziehbar. Gemäss Rechtsprechung (Entscheid der Steuerrekurskommission Nr. 28/1974 vom 25. November 1974) ist es auch nicht möglich, als Parteisteuern zu qualifizierende Beiträge an politische Parteien steuerlich als abzugsfähige Gewinnungskosten zu berücksichtigen.

Andere Wege geht die Rechtsprechung im Kanton Basel-Landschaft. Auch hier findet sich im Steuergesetz keine ausdrückliche Bestimmung, nach welcher Zuwendungen an politische Parteien steuerlich vom Einkommen abziehbar sind. Zuwendungen an politische Parteien werden hingegen in Auslegung von § 29 Abs. 1 lit. l StG BL zum Abzug zugelassen, sofern diese über den statutarisch geschuldeten Betrag hinaus, als freiwillig und an eine im Landrat vertretene Partei erfolgen (Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons Basel-Landschaft vom 11. September 1980, publ. in: BStPra Band VII, S. 294 ff.; Entscheid der Steuerrekurskommission des Kantons Basel-Landschaft Nr. 91/1996 vom 30. August 1996, publ. in: BStPra Band XIII, S. 504 ff.). Die Bestimmung von § 29 Abs. 1 lit. l StG BL entspricht § 33 lit. b StG BS mit der Ausnahme, dass das Basler Steuergesetz konform mit dem Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes (StHG) die Verwendung der Zuwendungen zu "ausschliesslich gemeinnützigen" Zwecken verlangt; demgegenüber fehlt im basellandschaftlichen Steuergesetz in Abweichung vom StHG das Wort "ausschliesslich". Zudem werden im Kanton Basel-Landschaft nach der Praxis Beiträge an die Partei (Mandatssteuern) als abzugsfähige Gewinnungskosten behandelt (vgl. VGE-BL, publ. in: ZBl 80, 1979, S. 489 ff.), was ebenfalls gegen Harmonisierungsrecht verstossen dürfte, hat doch das Bundesgericht in einem die direkte Bundessteuer betreffenden Urteil vom 5. Dezember 1997 erkannt, dass Parteisteuern keine Gewinnungskosten darstellen (BGE 124 II 29).

Das StHG enthält keine Bestimmung, nach der Zuwendungen an politische Parteien für die Berechnung des steuerbaren Einkommens abziehbar sind. Es hält weiter ausdrücklich fest, dass andere als die im StHG aufgezählten Abzü-

ge nicht zulässig sind (vorbehalten sind die Sozialabzüge des kantonalen Rechts). Damit ist die steuerliche Abzugsfähigkeit von freiwilligen Zuwendungen an politische Parteien harmonisierungswidrig. Gleichwohl enthalten die Steuergesetze der umliegenden Kantone AG und SO wie auch der grossen Deutschschweizer Kantone BE, LU und ZH ausdrückliche Bestimmungen, nach denen Zuwendungen an politische Parteien unter bestimmten Voraussetzungen als von den Einkünften steuerlich abziehbar bezeichnet werden.

Den gesetzlichen Regelungen dieser Kantone steht nun aber ein kürzlich ergangener Entscheid der Steuerrekurskommission II Zürich vom 5. Februar 2001 (publ. in StE 2002 A 23.1 Nr. 4) entgegen, der die Harmonisierungswidrigkeit kantonaler Abzüge von Zuwendungen und Beiträgen an politische Parteien feststellt und erklärt, dass politische Parteien nicht als juristische Personen mit öffentlichen oder ausschliesslich gemeinnützigen Zwecken gelten. Daher sei ein Abzug für Parteibeiträge, da im abschliessend formulierten Katalog von Art. 9 StHG nicht erwähnt und namentlich nicht unter dessen Abs. 2 lit. i (entspricht § 33 lit. b StG BS) subsumierbar, ausgeschlossen. Die Abzugsfähigkeit von Parteispenden gemäss Züricher Steuergesetz widerspreche damit zwingendem Bundesrecht und sei mithin grundsätzlich unbeachtlich. Der kantonale Gesetzgeber sei gehalten, diesen Abzug umgehend, d.h. auf den für die Umsetzung des Harmonisierungsgesetzes massgeblichen letzten Zeitpunkt (1.1.2001) auszumerzen.

Bei der direkten Bundessteuer sind gemäss dem Bundesgesetz über die direkte Bundesstuer (DBG), welches die gleiche Bestimmung wie das Basler Steuergesetz enthält, Zuwendungen und Beiträge an politische Parteien steuerlich nicht abziehbar.

Zusammenfassend kann Folgendes festgestellt werden:

- Die in die Untersuchung einbezogenen Kantone lassen Zuwendungen an politische Parteien steuerlich zum Abzug zu, sei dies kraft ausdrücklicher Gesetzesvorschrift (ZH, BE, LU, AG, SO), sei dies aufgrund gerichtlicher oder behördlicher Praxis (BL, SG).
- Im Einzelnen sind die kantonalen Regelungen und Praxen vielgestaltig; dabei können alternativ folgende Kriterien zur Anwendung kommen:
  - Zuwendungen an politische Parteien werden vollumfänglich als allgemeiner Abzug berücksichtigt;
  - ein Teil der Zuwendungen wird als allgemeiner Abzug, ein Teil der Zuwendungen wird als Gewinnungskosten berücksichtigt;
  - der Abzug ist betragsmässig limitiert;
  - der Abzug ist auf die im Kantonsparlament vertretenen Parteien beschränkt;
  - der Abzug ist auf die im Kanton und in den kantonseigenen Gemeinden tätigen politischen Parteien beschränkt;
  - zum Teil wird die Einhaltung demokratischer Grundsätze verlangt;
  - zum Teil ist die Beteiligung an den letzten eidgenössischen oder kantonalen Wahlen vorausgesetzt;
  - der Abzug ist beschränkt auf die freiwilligen Zuwendungen (unter Ausschluss der statutarischen Beiträge).

- Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien widerspricht der horizontalen (StHG) wie auch der vertikalen (DBG) Steuerharmonisierung.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass eine Umfrage bei den in die Untersuchung einbezogenen Kantone ergeben hat, dass kein Kanton über ein allfälliges Parteienförderungsgesetz verfügt. Im Kanton Basel-Landschaft ist eine entsprechende Vorlage im Frühjahr 2001 vom Volk abgelehnt worden. Alle in die Untersuchung einbezogenen Kantone mit Ausnahme des Kantons Basel-Stadt kennen dagegen neben den Entschädigungen für die Mitglieder des Parlamentes auch Entschädigungen für die Fraktionen.

Der Basler Verfassungsrat hat in seiner Sitzung vom 26. Februar 2002 einen Artikel über Parteien wie folgt vorläufig beschlossen:

§ 52 Parteien:

[1] Die politischen Parteien und Organisationen wirken bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.

[2] Der Kanton fördert die politischen Parteien in der Erfüllung dieser Aufgabe, sofern Ihr Aufbau demokratischen Grundsätzen entspricht und sie sich über regelmässige Betätigung im Kanton ausweisen. Die öffentliche Rechenschaftsablage über Herkunft und Verwendung der vom Staat enthaltenen Mittel regelt das Gesetz.

[3] Die Ausgabenbeschlüsse unterstehen dem Referendum.

Sollte dieser Artiekl definitiv Aufnahme in die Verfassung finden, würde also der Gesetzgeber tätig werden und regeln, wie die Parteien finanziell oder sonst wie unterstützt werden können.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass es im jetzigen Zeitpunkt unklar ist, wie, wenn überhaupt zulässig, Gesetzesbestimmungen aussehen sollten, die der Motion Rechnung tragen; es stehen verschiedene Möglichkeiten offen. In dieser Situation beantragen wir dem Grossen Rat, die Motion Dr. Bernhard Madörin und Konsorten dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Basel, den 15. August 2002

NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Der Präsident:

Dr. Carlo Conti

Der Staatsschreiber:

Dr. Robert Heuss