

## Vormittagssitzung vom 19. März 1963

Séance du 19 mars 1963, matin

Vorsitz – Présidence: M. Guinand

**8687. Steueramnestie – Amnestie fiscale**

## Vorschlag der Kommission des Nationalrates

## BUNDESBESCHLUSS

über den

Erlass einer allgemeinen Steueramnestie auf 1. Januar 1965

*Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*in Anwendung von Artikel 85, Ziffer 14, Artikel 118  
und 121, Absatz 1, der Bundesverfassung*beschliesst:*

## I

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung  
werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundes-  
beschlusses über die Weiterführung der Finanzordnung des  
Bundes wie folgt ergänzt:

## Art. 9

<sup>1</sup> Auf Beginn des Jahres 1965 wird eine Steueramnestie  
angeordnet mit Wirkung für die Steuern des Bundes, der  
Kantone und der Gemeinden.<sup>2</sup> Die Ausführung dieses Artikels, die Umschreibung  
der Voraussetzungen und Wirkungen der Amnestie sowie  
die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung künf-  
tiger Steuerhinterziehungen sind Sache der Bundesgesetz-  
gebung.

## II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist der Abstimmung des Volkes und  
der Stände zu unterbreiten.<sup>2</sup> Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

## Antrag Schaller

Nicht eintreten.

## Antrag Tschopp

Art. 9, Abs. 2

...Wirkungen der Amnestie sind Sache der Bundes-  
gesetzgebung, der auch die Anordnung von Massnahmen  
zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen in den  
einschlägigen Bundessteuergesetzen obliegt.

## Initiative de la commission du Conseil national

## ARRETÉ FÉDÉRAL

concernant

l'octroi d'une amnestie fiscale générale au 1<sup>er</sup> janvier 1965*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, alinéa 1, de la  
constitution,*arrête:*

## I

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale  
sont complétées comme il suit, dès l'entrée en vigueur de  
l'arrêté fédéral concernant la prorogation du régime finan-  
cier de la Confédération:

## Art. 9

<sup>1</sup> Au début de 1965, il est institué une amnestie fiscale  
ayant effet pour les impôts de la Confédération, des can-  
tons et des communes.<sup>2</sup> La législation fédérale réglera l'exécution de la pré-  
sente disposition, définira les conditions et les effets de  
l'amnestie et ordonnera les mesures propres à empêcher à  
l'avenir des soustractions d'impôts.

## II

<sup>1</sup> Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des  
cantons.<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

## Proposition Schaller

Ne pas entrer en matière.

## Proposition Tschopp

Art. 9, al. 2

...présente disposition et définira les conditions et les  
effets de l'amnestie; il sera pourvu à ce que les lois fiscales  
fédérales ordonnent les mesures propres à empêcher à  
l'avenir des soustractions d'impôts.

## Berichterstattung – Rapports généraux

M. Glasson, rapporteur: Nous abordons le dernier volet  
du tryptique du régime financier et de la fraude fiscale, c'est  
à dire le projet de notre commission tendant à vous deman-  
der d'adopter un arrêté fédéral concernant l'octroi d'une  
amnestie fiscale générale au 1<sup>er</sup> janvier 1965. Sur le fond,  
cette mesure n'a rien d'original puisque le Conseil fédéral  
lui-même l'a inscrit dans le catalogue de celles qui pour-  
raient être prises par la Confédération afin de lutter contre  
la fraude fiscale. Nous en avons nous-même déjà parlé, dans  
notre exposé sur le rapport concernant la fraude. Nous  
voulons simplement ici relever que le Conseil fédéral  
déclare que l'étude et la réalisation de cette mesure a été  
demandée dans dix-neuf mémoires relatifs au projet de  
régime financier, et qu'il envisageait lui-même d'étudier à  
fond si les conditions pour l'octroi d'une amnestie pouvaient  
être remplies et, en particulier, si les cantons étaient aussi  
disposés à prendre les mesures nécessaires pour améliorer  
le régime financier. Le Conseil fédéral ajoutait que s'il  
devait acquiescer à la conviction que l'on pouvait compter sur  
la réalisation de ces conditions, l'octroi d'une amnestie  
pourrait, à son avis, se justifier. Dans ce cas, il pourrait  
être réglé par une disposition transitoire de la Constitution  
fédérale dont il a donné lui-même la teneur dans la texte  
qu'il nous a soumis.Vous ne vous étonnez pas, dès lors, que notre com-  
mission ait parlé souvent de la question de savoir s'il était  
opportun de proposer une amnestie fiscale. Notre com-  
mission a voué une très grande attention à ce problème, et  
les avis furent nombreux à être donnés dans un sens ou  
dans un autre. A la fin de nos travaux de la session de Fri-  
bourg, la commission a décidé de demander au Conseil  
fédéral un rapport au sujet des conditions pour la promul-  
gation d'une telle amnestie générale et de la majoration  
de l'impôt anticipé. Ce rapport n° 3, du 29 janvier 1963,  
émet des considérations extrêmement intéressantes et nous  
voulons remercier une fois de plus tous ceux qui se sont  
donnés la peine de fournir à notre commission les renseigne-  
ments propres à se faire une opinion fondée sur le grand  
nombre de questions qui se sont posées à elles, et en tête des  
personnes à remercier je voudrais à nouveau citer M. Bon-

vin, chef du département fédéral des finances. Certes, parmi ces questions l'amnistie fiscale a pris une importance majeure. D'après ce rapport complémentaire, le Conseil fédéral ne peut pas approuver, à l'heure actuelle, une majoration de l'impôt anticipé. D'un autre côté, il estime qu'une série de mesures devraient être prises, au sens d'un programme minimum et immédiat à mettre en vigueur en même temps que l'arrêté sur l'amnistie. Il s'agirait des mesures suivantes :

1. extension de l'obligation de tenir des livres;
2. extension de l'obligation de conserver des pièces justificatives;
3. extension de l'obligation de donner des renseignements, celle également qui est imposée aux tiers;
4. suppression du privilège des 40 francs d'intérêt exonérés sur les carnets d'épargne nominatifs;
5. réorganisation de l'imposition des distributions aux détenteurs de certificats de trust;
6. renforcement de l'organisation et de l'appareil d'inspection de la Confédération.

Ajoutons que les cantons seraient appelés, eux aussi, à prendre une série de mesures tout aussi décisives que celles de la Confédération.

Aussi, entre les deux sessions de notre commission, le Conseil fédéral a-t-il fait convoquer par le Département des finances et des douanes, le 10 janvier 1963, une séance de discussions avec les gouvernements cantonaux où ceux-ci ont été interrogés sur leur attitude de principe quant à la promulgation d'une amnistie fiscale générale, sur leur attitude quant aux mesures nécessaires sur le plan fédéral et, enfin, sur leur disposition à collaborer aux mesures prises par la Confédération et à ordonner leurs propres mesures sur le plan cantonal pour assurer le succès d'une amnistie.

L'avis des cantons peut se résumer de la façon suivante :

1. attitude de principe quant à la promulgation d'une amnistie fiscale générale :

- 6 cantons se sont déclarés sans réserve en faveur d'une amnistie;
- 12 cantons ont été du même avis, toutefois avec des réserves plus ou moins grandes;
- enfin 7 cantons se sont déclarés adversaires d'une amnistie.

Les réserves faites par les 12 cantons se résument, pour l'essentiel, aux postulats suivants :

1. majoration concomitante de l'impôt anticipé (10 cantons);
2. garantie que l'amnistie ne soit pas renouvelée pendant une génération (2 cantons);
3. participation des cantons aux produits de l'impôt anticipé (2 cantons).

Les adversaires d'une amnistie ont estimé que cette mesure ne présentait guère de chance de résultat ou qu'ils n'y étaient pas intéressés. Ils ont toutefois été d'avis que la question devait être soumise aux Chambres fédérales.

Quant à l'attitude relative aux mesures à prendre sur le plan fédéral, elle a été entièrement positive. Il n'en a pas été autrement en ce qui concerne les mesures nécessaires sur le plan cantonal.

Cette consultation n'a pas laissé d'impressionner notre commission et le pour et le contre d'une amnistie ont été très largement discutés, car il faut bien reconnaître que de bons arguments peuvent être avancés soit en faveur, soit contre une telle mesure fiscale. Quant au Conseil fédéral, il a estimé qu'il manquait pour l'amnistie une condition importante, réclamée aussi de la part des cantons, à savoir la

majoration de l'impôt anticipé à laquelle, vous le savez, le Conseil fédéral est hostile actuellement. Dans ces conditions, le gouvernement fédéral a estimé que l'octroi d'une amnistie fiscale générale ne s'imposait pas.

Notre commission a été d'un autre avis. Elle a estimé que les avantages d'une telle mesure étaient supérieurs à ses inconvénients, et c'est par 17 voix contre 7 qu'elle s'est prononcée pour le principe d'une amnistie.

Cela étant acquis, notre commission a discuté de la question de savoir si une telle mesure devait être liée étroitement au renouvellement du régime financier ou si, au contraire, comme le soutient vivement le Conseil fédéral, il y avait lieu de la prendre d'une façon séparée. C'est cette dernière solution qui a été adoptée par 18 voix contre 6.

Il restait encore à savoir sous quelle forme cette mesure séparée devait être proposée. Devait-on se contenter d'adopter une motion ou un postulat de la commission à l'intention du Conseil fédéral? Ne pouvait-on pas, en revanche, trouver une solution qui avance les choses? Notre commission a été de ce dernier avis et elle a estimé pouvoir user du droit d'initiative prévu à l'article 34 du règlement du Conseil national du 2 octobre 1962 qui prévoit que les délibérations sont introduites, entre autres moyens, par l'exercice du droit d'initiative, conformément à l'article 93 de la Constitution fédérale.

Un projet d'arrêté fédéral a dès lors été préparé, sur la base d'ailleurs du texte proposé par le Conseil fédéral lui-même dans son rapport sur la fraude fiscale: l'article 9 que vous trouvez dans le corps de l'arrêté proposé n'est pas autre chose que ce texte de la page soixante du rapport en question. Mais avant cela nous avons dû nous prononcer sur des propositions de nos collègues Gemperli et Grob, le premier voulant augmenter l'impôt anticipé de 27 à 30% dès le 1<sup>er</sup> janvier 1965, et le second voulant en plus supprimer l'exonération du montant des intérêts des carnets d'épargne. La première proposition a été écartée par 13 voix contre 11 et la seconde par 13 voix contre 8.

La voie étant ainsi libre pour se prononcer sur la proposition de notre collègue Eggenberger reprenant celle du Conseil fédéral, cette dernière fut adoptée par 16 voix contre 4.

C'est par 19 voix contre 3 que fut adopté, au vote d'ensemble, l'arrêté proposé, dont la discussion d'entrée en matière n'avait pas donné lieu à une opposition.

Dès lors, j'ai l'honneur de proposer à votre Conseil, au nom de notre commission, d'entrer en matière sur le projet d'arrêté tel qu'il est issu des délibérations de notre commission.

*Eggenberger, Berichterstatter: Schon am letzten Freitag habe ich in meinem Referat darauf hingewiesen, dass der Bundesrat in seinem Defraudationsbericht die Frage stellt, ob man nicht heute wiederum eine Amnestie ins Auge fassen soll. Er erblickt «in der Amnestie ein Mittel, um den von den Behörden und weiten Kreisen der Bevölkerung nachgerade für unhaltbar empfundenen Zuständen auf dem Gebiete des Steuerwesens abzuhelfen». Ich zitiere wörtlich. «Ziel der Amnestie müsste eine dauerhafte Verbesserung der Steuerverhältnisse sein, und damit dieses Ziel erreicht würde, müssten mit der Amnestie Massnahmen verbunden werden, die künftige Defraudationen wenn nicht verunmöglichen, so doch erheblich erschweren und riskanter machen würden.» Auf Seite 59 unterbreitet der Bundesrat einen Text für eine Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung, den sich die nationalrätliche Kommission zu eigen gemacht hat. Bevor sie den entsprechenden Beschluss fasste, liess sie sich vom Bundesrat einen Ergänzungsbericht über*

das Amnestieproblem geben. Noch einmal wiederholt der Bundesrat darin seine frühere Auffassung, wonach die Gewährung einer allgemeinen Steueramnestie ohne gleichzeitige Verwirklichung von umfassenden Massnahmen zur Verbesserung der Steuerverhältnisse (Ausmerzungen von Lücken und Härten unter gleichzeitiger Inkraftsetzung von Mitteln, welche die Steuerhinterziehung nicht mehr lohnend erscheinen lassen) abzulehnen sei. Diese Massnahmen seien zum Teil vom Bund, zum Teil von den Kantonen und zum Teil von beiden Steuerhoheiten zusammen zu ergreifen. Der Erlass einer Steueramnestie bedeute im Grunde immer das Eingeständnis, dass eine Anzahl von Bürgern und die Behörden bei der Durchführung eines Teils der Rechtsordnung versagt haben und nicht in der Lage oder gewillt seien, dieser Ordnung volle Geltung zu verschaffen. Es wird erneut auf den vielfältigen Schaden hingewiesen, den die Defraudation verursacht. Der Steuerehrliche hat den Ausfall aufzubringen, den der Defraudant durch sein Verhalten bewirkt. Der Steuerehrliche wird häufig in seiner Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Defraudanten beeinträchtigt. Am schlimmsten, sagt der Bundesrat – und ich pflichte ihm bei – aber ist die Schädigung, die der Rechtsordnung als solcher im staatspolitischen und rechtsethischen Bewusstsein der Bürger zugefügt wird. Eine Steuerrechtsordnung, die nicht allgemein durchgesetzt werden kann, ist ungerecht, weil sie die vom Gesetzgeber angestrebte Lastenverteilung nicht gewährleisten kann. Recht, das nicht für alle gilt, verkehrt sich in Unrecht.

Nun verkennen weder der Bundesrat noch die Kommission die ethische Problematik, die jeder Amnestie anhaftet. Soll der Steuersünder, auch derjenige, der langjährige Schuld an der staatlichen Gemeinschaft auf sich geladen hat, straflos wegkommen, ohne den angerichteten Schaden gutmachen zu müssen, geschweige denn noch für diese Schadenstiftung bestraft zu werden? Das ist ein sehr ernsthafter Einwand. Für die Befürworter einer Amnestie wiegt jedoch die Gegenfrage noch schwerer: Soll der Defraudant weiterhin und in alle Zukunft hinein zum Schaden seiner Mitbürger und der Rechtsgemeinschaften, in die wir alle hineingestellt sind, sein verwerfliches Verhalten fortsetzen können? Soll man ihm nicht wieder einmal das Tor zur Ehrlichkeit weit aufmachen und ihn einladen, durch dieses Tor zu schreiten? Mit der Mahnung allerdings: Sündige hinfort nicht mehr! Man hat in der Kommission auf die Möglichkeit der Selbstanzeige hingewiesen. Dieser Weg führt nicht zum gewünschten Ziel. Auch die Gewährung der Amnestie durch einzelne Kantone kann aus Ihnen allen bekannten Gründen unmöglich das Ziel erreichen. Wenn eine Amnestie im Rahmen des heute geltenden gesamtschweizerischen Steuersystems Erfolg haben soll, so muss sie auf der ganzen Linie wirksam sein. Das dürfte jedem einleuchten.

Andererseits weist der Bundesrat mit Recht darauf hin, dass die Amnestie nur dann ihren vollen Sinn bekommt, wenn der einmal zur Steuerehrlichkeit Bekehrte auch steuerehrlich bleibt. Von einem grossen Teil der früheren Steuersünder ist das nach den Erfahrungen früherer Amnestien auch festzustellen gewesen. Für die andern werden Massnahmen zu ergreifen sein, wie wir sie zum Teil schon dargelegt haben. Der Text der Ihnen unterbreiteten Übergangsbestimmungen sieht denn auch ausdrücklich die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen vor. Man denkt etwa an den Ausbau der Verrechnungssteuer, und zwar nicht nur an eine Satzerhöhung, sondern auch an ihre Ausdehnung auf ausländische Wertpapiere, an die Ausdehnung der Buchführungs- und Aufbewahrungspflicht, an die Erweiterung

der Auskunftspflicht, eventuell an den Ausbau des Strafen-systems und so fort. Wir haben uns heute damit noch nicht zu befassen, und die Kommission hat es in ihrem Schlussantrag zum Defraudationsbericht ausdrücklich abgelehnt, heute schon zu den vom Bundesrat in seinem reichhaltigen Massnahmen-Katalog aufgezeigten Möglichkeiten Stellung zu nehmen. Es liegt in der Natur der Sache, dass Nutzniesser einer Steueramnestie in erster Linie die Kantone und die Gemeinden sein werden. Darin ist vielleicht ein Grund für eine gewisse Zurückhaltung des Bundesrates gegenüber der Amnestie zu erblicken. Die Auffassung, dass der Bund via Verrechnungssteuer aus der Defraudation zum Nachteil von Kantonen und Gemeinden Vorteile ziehe, hat ja im Ständerat den Antrag auf eine Beteiligung der Kantone an der Verrechnungssteuer provoziert. In unserer Kommission ist dieser Antrag, meines Erachtens mit Recht, nicht gestellt worden. Demgegenüber ist aber zu beachten, dass der Grossteil der Kantone eine Amnestie befürwortet, zum Teil mit gewissen Vorbehalten, namentlich im Hinblick auf die über die Amnestie hinaus zu ergreifenden Massnahmen. Immerhin erklärt der Bundesrat, dass die Einstellung der Kantone zu den vom Bunde vorgesehenen Massnahmen durchwegs positiv sei. Man stützt sich dabei auf eine Konferenz vom 10. Januar 1963. Was die Einstellung der Kantone zu den von ihnen geforderten Massnahmen betrifft, führt der erwähnte bundesrätliche Ergänzungsbericht folgendes aus:

«Alle Kantone, auch die grundsätzlichen Gegner einer Amnestie, sind bereit, die notwendigen Massnahmen anzuordnen, um einer Amnestie auf kantonalem Boden zum Erfolg zu verhelfen. Im einzelnen ergibt sich: die Mitwirkung der Kantone an einer Steueraufklärungskampagne ist unbestritten, jedoch wird zur Zurückhaltung gemahnt. Der Ausbau des kantonalen Erhebungsapparates, soweit dies bei der angespannten Lage des Arbeitsmarktes möglich ist, bleibt unbestritten. Dieser Ausbau muss namentlich eine vermehrte und vertiefte Kontrolle der Steuerpflichtigen anhand ihrer Buchhaltung, ihres Aufwandes und anderer Anhaltspunkte zum Ziel haben. Auch die Rationalisierung der Veranlagungsarbeiten ist weiter voranzutreiben. Ein verschärfter Kampf gegen die Fälschungs- und Betrugs-handlungen, welche zum Zwecke der Steuerhinterziehung begangen werden durch Ausbau der Strafverfolgung und des Steuerstrafrechtes ist grundsätzlich unbestritten. Dagegen bringen einzelne Kantone gegen die Einführung von Freiheitsstrafen Bedenken an.»

Obwohl der Bundesrat in seinem Ergänzungsbericht zum Schlusse kommt, dass sich unter den heutigen Verhältnissen der Erlass einer Steueramnestie nicht aufdränge, hat Ihre Kommission mit grosser Mehrheit dem Antrage zugestimmt, Ihnen einen entsprechenden Bundesbeschluss zu unterbreiten. Sie stützt sich dabei in formeller Beziehung auf Artikel 93 BV, wonach jedem der beiden Räte und jedem Mitgliede derselben das Vorschlagsrecht, die Initiative, zusteht.

Man hat sich in der Kommission lange darüber unterhalten, ob der Amnestiebeschluss mit den Übergangsbestimmungen der Finanzordnung verkoppelt werden soll. Auf dringenden Wunsch des Bundesrates ist dieser Gedanke fallen gelassen worden, so dass nun ein separater Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie auf den 1. Januar 1965 zur Diskussion steht. Wir halten dieses Vorgehen für richtig, wird damit doch jedem Bürger dieses Vorgehen geboten, einerseits zur Verlängerung der Finanzordnung, andererseits zur Frage der Amnestie in voller Unabhängigkeit Stellung zu nehmen.

Dagegen legt die Kommission grossen Wert darauf, dass die beiden Vorlagen im gleichen Zeitpunkt, nämlich auf den 1. Januar 1965, zur Anwendung gelangen. Sie ist durchaus der Auffassung, dass eine Amnestie nicht in allzu kurzen Zeitabständen gewährt werden darf. Es soll sich um eine aussergewöhnliche, nur in langen Zeitintervallen ergriffene Massnahme handeln. Es soll keinesfalls die Meinung genährt werden, man brauche jetzt die Amnestie noch nicht zu benützen, denn in einigen Jahren werde sich dazu noch einmal Gelegenheit bieten. Es darf jahrzehntelang keine neue Amnestie mehr geben. Das Aussergewöhnliche der heute vorgeschlagenen Amnestie erblicken wir darin, dass seit der letzten Amnestie nun zwei Jahrzehnte verflossen sind, und zwar zwei Jahrzehnte, in denen die Wirtschaftskonjunktur früher nie erreichte Höhen erklommen hat. In dieser Zeit hat sich einiges an verheimlichtem Steuersubstrat angesammelt, das – wir sind davon überzeugt – nur durch das Mittel einer Amnestie an das Tageslicht befördert werden kann und das in der Folge zu einer Entlastung der ehrlichen Steuerzahler in Kantonen und Gemeinden beitragen wird.

Abschliessend beantragt Ihnen die Kommission, auf die Beratung der Vorlage einzutreten.

#### *Allgemeine Beratung – Discussion générale*

**Schaller:** Diese Vorlage über Durchführung einer allgemeinen Steueramnestie ist die einzige praktische Schlussfolgerung, die aus dem Bericht des Bundesrates über die Motion Eggenberger (Steuerdefraudation) gezogen wurde. Sie wurde nicht vom Bundesrat selbst gezogen, sondern von der Kommission, welche den Bericht zur Motion Eggenberger zu behandeln hatte.

Eine grundsätzliche Abstimmung in der Kommission: Amnestie – ja oder nein? ergab ein Resultat von 17 Befürwortern gegen 7 Kommissionsmitglieder, die abgelehnt haben.

Ich stelle Ihnen den Antrag auf Nichteintreten auf diese Vorlage. Es handelt sich um einen persönlichen Antrag, der aber hier im Rate von 9 Kollegen aus 3 Fraktionen unterzeichnet worden ist.

Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen vor, für diese Massnahme der Steueramnestie den selten begangenen Weg der Initiative der Bundesversammlung zu beschreiten. Die in der Vorlage zitierten Artikel beschlagen einmal das Initiativrecht der eidgenössischen Räte, und sodann die Artikel, welche sich über die Partial- und Totalrevision der Bundesverfassung aussprechen. Die vorgeschlagenen Mittel für diese fiskalpolitische Massnahme einer Amnestie sind also sehr hoch gegriffen.

Nun ist nicht zu bestreiten, dass die Amnestie seit langen Zeiten ein Instrument der Finanz- und der Fiskalpolitik dargestellt hat. Dieses Instrument der Fiskalpolitik wurde auch in der Schweiz angewandt. Im Bericht zur Motion Eggenberger finden Sie die Ausführungen des Bundesrates über frühere Amnestien. In unserem Jahrhundert wurde 1940, bei der Einführung des Wehroppers, eine Amnestie durchgeführt, welche praktisch den Bürgern Straffreiheit für hinterzogenes Vermögen verschaffte. Der Erfolg dieser Amnestie war äusserst bescheiden. Es handelte sich damals nur um eine Massnahme des Bundes. 1945, bei Einführung der Verrechnungssteuer wurde ebenfalls eine Amnestie durchgeführt. Der Erfolg war etwas besser, vor allem deshalb, weil mit der gleichzeitigen Einführung der Verrechnungssteuer keine Ausweichmöglichkeiten mehr bestanden. Seit 1945 sind eine ganze Anzahl Kantone dazu übergegangen, Amnestien durchzuführen.

Bei diesen kantonalen Amnestien hat sich der Bund jeweils für die Wehrsteuer angeschlossen. Der Erfolg dieser kantonalen Amnestien war im allgemeinen sehr bescheiden. Das geht auch aus dem Bericht des Bundesrates hervor. Soviel ich weiss, ist die letzte kantonale Amnestie im Kanton Waadt durchgeführt worden. Dort soll der Erfolg ganz besonders bescheiden gewesen sein. Die Beurteilung der Zweckmässigkeit einer in unserer Zeit durchgeführten Amnestie durch den Bundesrat ist sehr zwiespältig. Ich bitte Sie, vielleicht den entsprechenden Passus im Bericht zur Motion Eggenberger nachzulesen. Der Bundesrat weist darauf hin, dass für die Steuerzahler, für die Vermögensbesitzer, kein Ausnahmezustand herrsche, wie in den Jahren des Zweiten Weltkrieges, wo vielleicht doch mancher kleinere oder grössere Vermögensbesitzer sich gesagt hat: «Ich entziehe einen Teil meines Vermögens der Besteuerung, wer weiss, was passiert in diesen Kriegzeiten, vielleicht muss ich unter Umständen zu Reserven greifen, von denen der Fiskus nichts zu wissen braucht.» Andererseits sagt freilich der Bundesrat, die insgesamt defraudierte Summe vor allem an Vermögensbeständen sei sehr gross, er wolle also deshalb eine Amnestie nicht ohne weiteres ausschliessen. Sie wissen aus der Debatte über den Bericht zur Motion Eggenberger, dass die Höhe dieser defraudierten Beträge umstritten ist. Aber ich habe gestern auch von diesem Platze aus gesagt: es gibt natürlich viele Steuerhinterzieher, deren hinterzogene Vermögensteile und deren hinterzogenes Einkommen zusammengezählt gesamtschweizerisch riesige Summen ergeben.

Nach der Meinung des Bundesrates kann eine Amnestie nur verantwortet werden, wenn sie Aussicht auf Erfolg hat, das heisst Aussicht auf finanziellen Erfolg für die Kantone und den Bund und Aussicht auf Erfolg in der Erziehung der Steuerzahler. Der Bundesrat selbst lehnt aber eine Amnestie als isolierte Massnahme, als Massnahme für sich ohne Verbindung vor allem mit schärfsten Verhütungsmassnahmen für die Zukunft ab. Ich glaube, dass diese Überlegung des Bundesrates richtig ist und dass es deshalb auch richtig und zweckmässig war, wenn der Bundesrat nicht selbst Vorschläge auf Durchführung einer Amnestie gemacht hat. Die Amnestie, die vom Bundesrat in Erwägung gezogen wurde und die Ihnen nun vorgeschlagen ist mit dieser Vorlage, sieht eine Amnestie-Massnahme gleichzeitig für den Bund und für die Kantone vor. Hier liegt vielleicht eine gewisse Gefahr für die fiskalpolitische Unabhängigkeit der Kantone.

Die Vorlage der Kommission, die Ihnen ausgeteilt worden ist, sieht als Verhütungsmassnahmen für künftige Zeiten, so wie der Bundesrat sie sich vorstellt, praktisch nichts vor. Die Vorlage behält diese Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen der Bundesgesetzgebung vor. Sicher aber ist, dass die durch die Verfassung verfügte Amnestie die fiskalische Handlungsfreiheit der Kantone stark einengen wird, und zwar auf dem Gebiete der Vermögensbesteuerung wie der Einkommensbesteuerung. Dabei möchte ich wiederholen, was Herr Bundesrat Bonvin gestern schon festgestellt hat: in der Vermögensbesteuerung der natürlichen Personen hat jetzt der Bund keine Möglichkeiten mehr – die sind mit der zweiten Finanzordnung abgeschafft worden. Nun ist nicht zu bestreiten, dass eine Reihe von Kantonen in einer Amnestie, die im Laufe der nächsten Jahre durchzuführen wäre, ein Allheilmittel zur Regularisierung, ja zur Sanierung ihrer Finanzverhältnisse erblicken. Diese Auffassung kam mehrmals zum Ausdruck beim Zusammentritt der kantonalen Finanzdirektoren. Sie zeigte sich auch in einer Konferenz, welche das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement

mit Vertretern der Kantonsregierungen unter dem Vorsitz von Herrn Bundesrat Bonvin am 10. Januar dieses Jahres durchgeführt hat. Diese Konferenz wurde nachher in mehr oder weniger tabellarischer Form in ihren Ergebnissen erfasst. Die Umfrage unter den Vertretern der Kantone hat ergeben, dass grundsätzliche Befürworter einer Amnestie 18 Kantone sind. Ohne Vorbehalt für die Durchführung einer eidgenössischen und in Verbindung mit einer kantonalen Amnestie haben sich 6 Kantone ausgesprochen, und zwar die Kantone Appenzell, Fribourg, Genf, Graubünden, Luzern und Tessin. Mit gewissen Vorbehalten für eine solche Amnestie haben sich 12 Kantone ausgesprochen, die Kantone Glarus, Neuenburg, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Uri, Wallis, Waadt und Zug. Aber in was haben diese Vorbehalte bestanden? Zum grossen Teil ist der Hauptvorbehalt gemacht worden, dass, wenn eine Amnestie durchgeführt werden solle, gleichzeitig im Rahmen der Finanzordnung eine Erhöhung der Verrechnungssteuer beschlossen werden soll. Sie wissen, wie es solchen Vorschlägen gegangen ist bei der Beratung der Finanzordnung. Jede Erhöhung der Verrechnungssteuer wurde abgelehnt. Damit entfällt auch der zweite Vorbehalt, der in diesen Vernehmlassungen eine grosse Rolle gespielt hat, nämlich dass die Kantone an der Verrechnungssteuer beteiligt werden. Es sind noch andere Vorbehalte gemacht worden, die auch nicht erfüllt werden können. Ich will im einzelnen nicht darauf eingehen. Grundsätzliche Gegner einer Amnestie sind sechs Kantone, nämlich die Kantone Appenzell-Ausser rhoden, Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Nidwalden und Zürich. Diese Zusammenstellung der gegnerischen Kantone spricht für sich. Es sind im wesentlichen finanzstarke Kantone, mit gut ausgebauter Steuergesetzgebung. Hier bestehen natürlich Zusammenhänge zwischen Amnestiewünschen und kantonalen Gesetzgebung.

Ich möchte nun ganz kurz darlegen, weshalb ich die Durchführung einer Amnestie über eine Partialrevision der Bundesverfassung als gefährlich, als fiskalpolitisch unnötig und als politisch unerwünscht betrachte.

Die Erwartungen der Kantone auf das finanzielle Resultat – Wachsen des Steuersubstrates – sind viel zu gross. Wir haben in Basel-Stadt Erfahrungen. Die Amnestie von 1940, die ja nur auf das Vermögen ging, brachte im Kanton Basel-Stadt ein Mehrvermögen von 15%. Bei der Amnestie von 1945 ergab sich eine Mehrdeklaration an Vermögen von 8%. Das ist ein sehr geringer Anteil, der das politisch bedenkliche Mittel der Amnestie kaum rechtfertigt.

Einzelne Kantone erwarten von der Steueramnestie, die sich ja diesmal auf Vermögen und Einkommen erstrecken sollte, dass in der Folge die Steuern gesenkt werden könnten. Das sind, glaube ich, Illusionen. Um die Vermögens- und Einkommenssteuern zu senken, müssten ja ganz gewaltige Beträge deklariert werden. – Ich erinnere auch daran, dass seinerzeit die Aufhebung der eidgenössischen Vermögenssteuer, bei der zweiten Finanzordnung, nirgends dazu geführt hat, dass die Kantone den frei gewordenen Besteuerungsraum durch Einführung neuer Vermögenssteuern ausgefüllt hätten.

Als eines der gefährlichsten Argumente für die Amnestie betrachte ich die viel gehörte Meinung, von Zeit zu Zeit solle man doch durch die Amnestie den überall vorhandenen Steuersündern ermöglichen, wieder auf den rechten Weg zurückzukommen. Praktisch will man damit die Erwartung stärken, dass man ungefähr alle 20 Jahre durch eine Amnestie so und so vielen Eidgenossen den Weg zurück frei gebe. Die Pflege einer solchen Erwartung

durch die eidgenössischen Räte bedeutet eine Ermutigung für jeden, der zur Defraudation vielleicht noch nicht entschlossen ist, aber zu ihr hinneigt – in Versuchung ist, Steuern zu hinterziehen.

Ich habe gesagt, die Senkung kantonaler Steuern, als Resultat einer Amnestie, käme kaum in Frage. Hingegen müssen die Kantone dann mit recht massiven, legalen Interventionen des Bundesfiskus in ihre Steuerordnung, die ja in allen Teilen mit der Amnestie zusammenhängt, rechnen. Ich habe darauf hingewiesen, dass ein gewisser Zusammenhang zwischen dem Amnestiebedürfnis einzelner Kantone bzw. der Mehrheit der Finanzdirektoren und der modernen Gestaltung der kantonalen Steuergesetze besteht. Ich möchte deutlich meine Auffassung zum Ausdruck bringen, dass eine bessere Gestaltung der Steuergesetze, eine bessere Steuererfassung in den Kantonen, der Zuhilfenahme von Artikeln der Bundesverfassung und der Bundesgesetze bei der Kontrolle vorzuziehen ist.

Schon im Bundesratsbericht zur Motion Eggenberger steht, dass die Hochkonjunktur als Zeitpunkt für die Durchführung einer Amnestie nicht günstig sei. Ich bekräftige diese Auffassung. Wir sind in einer Epoche, wo das persönliche, vor allem das geschäftliche Erfolgdenken sich sehr stark entwickelt hat, und es gibt eben viele Leute, bei denen in dieses Erfolgdenken hinein auch die Möglichkeit der Steuerhinterziehung spielt. Da kommen wir mit einer Amnestie, deren Wiederholung in späteren Jahren noch in Aussicht gestellt wird, nicht weit.

Wesentlich aber für meine Ablehnung einer Bundes- und Kantonsamnestie bei Einkommens- und Vermögenssteuern sind moralische Überlegungen. Eine Amnestie, wie sie in dieser Vorlage vorgesehen wird, muss auf die ehrlich Versteuernden eine verheerende moralische Wirkung ausüben; sie müssen zusehen, dass Mitbürger, die während vieler Jahre beträchtliche Beträge an Vermögen und Einkommen der Besteuerung entzogen haben, Absolution erfahren. Die Vorlage umfasst auch die Einkommenssteuer. Wie werden die sehr vielen Fixbesoldeten, deren Einkommen man, über die Lohnausweise, genau kennt, reagieren, wenn nun von einem Tag auf den andern jene, die ihr Einkommen vielleicht bei weitem nicht richtig angegeben haben, von Sanktionen befreit werden? Was werden die grossen und kleinen Sparer denken? Sie werden der Auffassung sein, sie seien die Dummen, hätten wahrscheinlich falsch gehandelt, nachdem Mitbürger, die hinterzogen haben, straffrei wegkommen. Die Amnestie würde von der grossen Mehrheit der Steuerzahler, die ehrlich versteuern, als Absolution der Unehrlichkeit gegenüber dem Staat gedeutet, als Ermunterung zu weiterem Tun in dieser Richtung. Es würde sich also die Empfindung breit machen, dass durch diese Amnestie eine Ungerechtigkeit gegenüber den ehrlich Versteuernden eingeführt worden wäre. Es gibt überall Steuerhinterzieher. Wenn diese auf den ehrlichen Weg zurück wollen, steht ihnen der Weg der Selbstanzeige offen. Herr Eggenberger glaubt nicht an diesen Weg. Ich darf Sie versichern, dass dieser Weg der Selbstanzeige – als Finanzdirektor ist es mir sehr wohl möglich, das zu bestätigen – öfters beschritten wird, insbesondere auf Empfehlung loyaler und sachlich überlegender Steuerberater, Treuhänder usw. Die Steuerhinterzieher, die durch Selbstanzeige auf den regulären Weg der Steuer Ehrlichkeit kommen wollen, werden im allgemeinen vom Fiskus gut behandelt, das heisst man bremst ihnen nicht Straf- und Nachsteuern auf, dass sie nachher überhaupt nicht mehr existieren können. Der bekehrte Sünder ist

auch beim Fiskus willkommen. In Zeiten allgemeinen Wohlergehens ist nach meiner Auffassung die grossbetriebene Defraudation moralisch nicht entschuldbar, vor allem nicht in Zeiten, in denen der Schutz des Eigentums durch den Staat, durch die bürgerliche Ordnung in der Schweiz so umfassend ist – trotz des politischen Umbruchs in der Welt, der vielerorts jede bürgerliche Ordnung in den Staaten zusammenbrechen liess. Der Bürger darf diesen Schutz der bürgerlichen Ordnung durch Steuerehrlichkeit honorieren; denn diese bürgerliche Ordnung schützt auch sein Eigentum. Der Bund und viele Kantone kennen noch das Steuergeheimnis. Ich bin ebenfalls überzeugter Anhänger des Steuergeheimnisses; aber es gibt dagegen ein Korrelat beim Bürger, und das ist die Steuerehrlichkeit. Sie werden fragen: gibt es einen Ersatz für diese Amnestie, gibt es Möglichkeiten, die Defraudanten auf den rechten Weg zurückzuführen? Es gibt solche Möglichkeiten. Ich verweise auf den Ausbau der Steuerkontrolle in den Kantonen, eventuell auf Gesetzesrevisionen, wo es notwendig ist, und auf eine bessere Aufklärung der Steuerpflichtigen. Man kann auch in den Kantonen Aufrufe an die Steuerpflichtigen erlassen, damit sie zur Steuerehrlichkeit zurückkehren.

Zum Schluss möchte ich noch einen Rat für die spätere Beschlussfassung geben, sofern Sie auf die Amnestievorlage eintreten sollten: spannen Sie diese Amnestievorlage in keiner Weise mit der Finanzordnung zusammen, auch nicht bezüglich des Abstimmungstermins oder des Inhalts. Die Finanzvorlage könnte eine sehr schwere Belastung durch diesen Amnestiebeschluss erlangen. Ich bitte Sie, auf die Vorlage nicht einzutreten.

**M. Reverdin:** Le groupe libéral a examiné les problèmes que pose l'éventualité de l'amnistie fiscale proposée pour 1965, soit dans moins de deux ans. Il est persuadé que si une telle amnistie est peut-être de nature à encourager une certaine proportion des contribuables défaillants à régulariser à bon compte leur situation, elle est immanquablement de nature à décourager un nombre plus grand encore de contribuables qui ont toujours honnêtement déclaré leur fortune et leur revenu. Des amnisties trop fréquentes (et la dernière n'est pas bien ancienne – elle date de 1945) portent atteinte au sentiment du devoir fiscal et donnent l'impression que l'Etat est faible, accommodant, en un domaine où la fermeté est de rigueur. Ne craignez-vous pas que bien des contribuables défaillants ne disent: « Cette fois-ci ils ne m'auront pas encore, la prochaine on verra... »? Est-on dès lors bien inspiré de sacrifier les constantes de la politique fiscale à une opportunité contestable? Nous ne le pensons pas. Les effets immédiats d'une amnistie sont peut-être prometteurs – encore n'est-ce pas certain. Ses effets dans le temps sont singulièrement aléatoires. Ceci risque de coûter plus à la longue que cela ne rapportera sur le moment.

L'amnistie fiscale est une mesure d'exception. Seules des circonstances exceptionnelles peuvent la justifier. Aujourd'hui l'amnistie serait octroyée à froid, sans raison pertinente. Rien ne créerait le choc psychologique dont dépend le repentir fiscal. Par circonstances exceptionnelles, il faut entendre soit une menace grave pesant sur le pays, soit une crise des finances publiques dont les effets soient ressentis par le grand nombre, soit une refonte de la structure des impôts et une modification sensible de leur assiette. Or aucune de ces circonstances ne se présente aujourd'hui. Aussi le risque est-il grand de voir les fraudeurs interpréter l'amnistie comme un aveu d'impuissance.

Cette interprétation serait fautive si la Confédération et les cantons avaient préalablement mis au point un dispositif permettant de détecter mieux qu'on ne le fait actuellement la fraude et de la réprimer comme elle le mérite. Ce n'est pas le cas. Les filets n'étant pas tendus, on voit mal ce qui pourrait inciter le poisson à entrer de plein gré dans la nasse! Dans toute la mesure où il est possible « d'ordonner les mesures propres à empêcher à l'avenir des soustractions d'impôts » pour reprendre les termes du projet, eh bien! que les cantons le fassent, que les communes le fassent. Point n'est besoin pour cela d'un additif constitutionnel fédéral. La crainte n'est-elle pas pour les fraudeurs le commencement de la sagesse, l'inspiratrice salutaire du repentir?

Résumons: Les avantages fiscaux d'une amnistie sont aléatoires. Les inconvénients moraux sont certains. Il y a de valables raisons de douter de son succès. Aucune circonstance exceptionnelle n'impose cette mesure d'exception. Le risque est grand dès lors qu'on ne la tienne pour un aveu d'impuissance et qu'elle ne décourage les contribuables honnêtes. L'amnistie est une arme à double tranchant. Il n'y faut recourir qu'à bon escient.

La lutte contre la fraude fiscale doit être perfectionnée. La Confédération et les cantons doivent tout d'abord s'y opposer. Une fois leurs filets tendus, la question de l'amnistie deviendra actuelle. Pas avant.

Le groupe libéral votera donc contre ce projet d'amnistie prématurée dont il conteste aussi bien l'efficacité que l'opportunité. Il soutiendra tout d'abord la proposition de non entrée en matière de notre collègue M. Schaller.

**Heil:** Wie Sie gehört haben und auch in den Berichten lesen konnten, ist der Bundesrat nicht grundsätzlich gegen eine Amnestie; er meint nur, dass gewisse Voraussetzungen vorhanden sein müssen, um sie dekretieren zu können. Erstens glaubt er, man müsse verlangen, dass eine Amnestie von Erfolg begleitet sei. Zweitens stellt er sich auf den Standpunkt, dass sich eine Amnestie nur rechtfertige, wenn ausserordentliche Umstände vorliegen. Drittens ist er der Auffassung, eine Amnestie könne sich nur unter der Voraussetzung rechtfertigen, dass sowohl beim Bund wie bei den Kantonen die entsprechenden Vorkehrungen getroffen seien, damit das Defraudieren für die Zukunft nicht mehr interessant sei.

Was die erste Bedingung, den Erfolg, betrifft, so dürfte es sehr schwer sein, einen Erfolg auch nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorauszusagen. Es wird hier wie bei anderen Fragen sein: *post festum* wird man feststellen können, ob es ein Erfolg war oder nicht.

Wenn man die zweite Bedingung, die ausserordentlichen Verhältnisse, mit kriegerischen Ereignissen gleichsetzen will, müssen wir doch wohl sagen: hoffentlich treten diese ausserordentlichen Verhältnisse nicht mehr ein. Abgesehen davon würde der Spielraum bei einer solchen Gleichsetzung doch wiederum zu klein. Ich frage mich nämlich, ob unsere heutigen Verhältnisse wirklich alles andere als nur normal sind. Bei wirtschaftspolitischen Diskussionen sind wir sofort einig, dass dem nicht so ist, sondern dass wir, wirtschaftspolitisch, mit den Konsequenzen in alle Lebensbereiche hinaus, doch in einer etwas ausserordentlichen Zeit stehen. Wäre es nicht klug, einen Versuch zu unternehmen, die Hoch- und Überkonjunktur auch fiskal- und steuerpolitisch zu bewältigen? Wir sind uns doch wohl alle einig, dass es gerade diese Hochkonjunktur war, die Anlass gab, es auf dem Steuersektor nicht mehr so genau zu nehmen. Wie wollen wir übrigens umgekehrt einer solchen Situation beikommen? Ich gebe

zu, dass es vielleicht eine Erziehungsaufgabe ist. In erster Linie ist es aber nicht Sache des Bundesrates, das Schweizer Volk zu erziehen; die Diskussion hat aber doch wieder eindeutig gezeigt, dass, wenn die Besserung nicht beim einzelnen Bürger beginnt, überhaupt nie etwas in Sachen Steuerehrlichkeit zu erreichen sein wird.

Mit der dritten Bedingung, dass Vorkehrungen zu treffen seien, damit das Defraudieren in Zukunft nicht mehr interessant sei, kann man sich einverstanden erklären. Ohne Zweifel wird der Bund das Entsprechende tun, unabhängig, ob eine Amnestie beschlossen wird oder nicht. Zum Teil wird dies auch in den Kantonen der Fall sein. Ich zweifle jedoch, ob eine Amnestie überhaupt jemals durchgeführt werden kann, wenn man die integrale Erfüllung dieser dritten Voraussetzung verlangt. Ich habe im Gegenteil die Meinung, dass bei dieser Voraussetzung sehr viele Steuersünder ohne Absolution ins Jenseits hinübergehen.

Zusammenfassend darf ich Ihnen bekanntgeben, dass die konservativ-christlichsoziale Fraktion mehrheitlich einer Steueramnestie zugestimmt hat. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

**Grob:** Sicher kann man in guten Treuen geteilter Auffassung darüber sein, ob eine Steueramnestie richtig sei oder nicht. So war denn auch die radikal-demokratische Fraktion in der Auffassung geteilt, wobei sie mit schwacher Mehrheit beschlossen hat, für die Amnestie einzutreten. Als Hauptgrund gegen eine Amnestie wurde geltend gemacht, dass man die jetzigen Steuersünder dann für prämiert hält. Kann das aber ein Grund sein, um deswegen für die Zukunft auf die Erfassung dieser Steuersubstanz zu verzichten? Das wäre doch ganz einfach falsch. Aus dem Bericht des Bundesrates haben wir ja vernommen, dass man damit rechnet, dass etwa 20 bis 30 Milliarden Franken an Vermögen hinterzogen werden. Diese Summe muss doch einen gewissen Eindruck machen und mag dafür sprechen, dass es jetzt an der Zeit wäre, eine Amnestie durchzuführen. Ich glaube auch, dass darin zweifellos ein Mittel für Steuerehrlichkeit in der Zukunft läge. Erfahrungen der letzten Amnestie haben gezeigt – das ist nachgewiesen –, dass zahlreiche unter jenen Steuerpflichtigen, die von jener Amnestie Gebrauch machten, nachher «steuerehrlich» geblieben sind, weil ihnen der Weg geöffnet worden war, diese alten Steuersünden abzulegen.

Auch ich bin der Auffassung, dass eine Steueramnestie in Verbindung mit ausserordentlichen steuerrechtlichen Massnahmen stehen müsse; ich glaube aber, diese seien gegeben. Wir haben ja noch vor uns die Revision des Verrechnungssteuergesetzes, wo gewisse Möglichkeiten vorhanden sind. Zur Zeit stehen zudem eine ganze Anzahl kantonaler Steuergesetze in Revision, nicht zuletzt in Zusammenhang mit der Geldentwertung. Hier besteht zweifellos auch das Bedürfnis einer Steueramnestie. Es bestand schon im Verlaufe der letzten 10 oder 20 Jahre. Immer wieder versuchte man, bei Gesetzesrevisionen Amnestien durchzuführen; in einzelnen Fällen wurden sie bewilligt, in anderen nicht.

Herr Kollege Schaller hat darauf hingewiesen, dass die Kantone zum kleinsten Teil an einer Amnestie interessiert seien. Ich glaube, das Gegenteil ist der Fall. Ich habe die Vernehmlassungen der einzelnen Kantone auch durchgesehen. Sie sind zum Teil sehr positiv; teilweise werden gewisse Vorbehalte angebracht. Wesentlich scheint mir aber zu sein, dass die Finanzdirektorenkonferenz sich eindeutig für eine Steueramnestie ausgesprochen hat, also die Vertreter der Finanzverwaltungen der Kantone. Im

Vernehmlassungsverfahren der Verbände scheinen sehr wenige Antworten eingegangen zu sein. Ich habe gehört, dass die VSA (Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände) Stellung bezogen habe – und zwar positiv – für eine Steueramnestie.

Im übrigen können wir es meines Erachtens ruhig dem Volk überlassen, darüber zu entscheiden. Das Volk wird ja in einer Abstimmung Gelegenheit erhalten, sich darüber zu äussern, ob es eine Amnestie wolle oder nicht. Deshalb glaube ich, dass wir im Rat ohne weiteres darauf eintreten können.

Gestern wurde im Zusammenhang mit der Frage der Steuerdefraudation auch über das Steuerklima gesprochen. Ich glaube, diese Frage steht mit im Zusammenhang mit dem Steuerklima. Mit einer Steueramnestie muss eine weitgehende Aufklärung des Steuervolkes durchgeführt werden; das scheint mir ausserordentlich wesentlich zu sein.

In der Kommission habe ich darauf aufmerksam gemacht, dass im Zusammenhang mit dieser Amnestie die Aufhebung beziehungsweise Reduktion des Verrechnungssteuerfreien Zinsertrages auf Sparheften vorgenommen werden sollte. Dieses Entgegenkommen war seinerzeit, als es beantragt wurde, sicher gut gemeint. Es führte aber in der Auswirkung zu Misständen, die im Rahmen einer Revision des Verrechnungssteuergesetzes behoben werden sollten. Diese 40 Franken steuerfreier Betrag waren geradezu eine Einladung zu einer – man möchte fast sagen – «halblegalen» Steuerhinterziehung. Es bestehen jetzt Tausende und Abertausende von Sparheften, die genau auf diesen Betrag abgestimmt sind, um von der Verrechnungssteuerfreiheit zu profitieren. Banken wissen von der ihnen daraus erwachsenden Mehrarbeit zu berichten, und Beobachtungen zeigen, dass sehr oft ein einzelner Steuerpflichtiger eine ganze Anzahl – zum Teil Dutzende – unversicherter Sparhefte besitzt und dazu noch der ehrlichen Auffassung ist, sein Verhalten sei rechtmässig.

Um den sozialen Gedanken dennoch Rechnung zu tragen, auch dem Spargedanken, der hinter dieser Befreiung stand, habe ich in der Kommission vorgeschlagen, Zinserträge aus Sparheften oder andern Vermögensanlagen von Kindern bis zum Betrage von 50 Franken bei der Steuerveranlagung in Abzug zu bringen. Aus arbeitstechnischen Überlegungen wird es richtig sein, einen minimalen Zinsertrag – ich denke an den früheren Ansatz von 15 Franken – von der Verrechnungssteuer zu befreien. Ich habe mich über diesen Vorschlag hier im Zusammenhang mit der Amnestie ausführlich geäussert, weil in der Kommission die Auffassung bestand, die Frage solle in Verbindung mit dem Verrechnungssteuergesetz geprüft werden. Es scheint mir aber richtig zu sein, das auch im Zusammenhang mit den Möglichkeiten zur Begründung einer Steueramnestie auszuführen.

Herr Kollege Schaller hat auf die Möglichkeit der Selbstanzeige als Ersatz einer Steueramnestie hingewiesen. Glauben wir doch nicht daran, dass die Selbstanzeige die Steueramnestie etwa ersetzen könnte! Das sind weisse Raben, die in ausserordentlich seltenen Fällen zur Selbstanzeige schreiten. Ferner hat Herr Schaller darauf aufmerksam gemacht, dass man durch bessere Aufklärung, vor allem durch einen besseren technischen Einschätzungsapparat, der Steuerhinterziehung entgegenzutreten könnte. Es ist ein ausserordentlich schwieriges Problem, den technischen Apparat überhaupt bereit zu halten, wenn man sieht, welche Schwierigkeiten allein bei der Rekrutierung des Personals entstehen und dass die fähigsten Leute der Steuereinschätzungsinstanzen immer wieder von der Privatwirtschaft weggeholt werden. Aber zweifellos ist man be-

müht, und zwar in allen Kantonen – sie sind ja für die Steuereinschätzungen zuständig –, für die Steuerveranlagungen bessere Möglichkeiten zu schaffen. Ich glaube, wir haben allen Grund, für die Steueramnestie einzutreten, was ich Ihnen empfehlen möchte.

**Tschopp:** Als seinerzeitiger Postulant in dieser Sache möchte ich meiner Genugtuung Ausdruck geben, dass die Kommission den Antrag auf Gewährung einer Amnestie jetzt vorlegt. Bei der Diskussion über dieses Problem hört man immer wieder den Einwand, dass man nicht so rasch wieder eine Amnestie bewilligen sollte. Nun werden von 1945 bis 1965 immerhin 20 Jahre verstrichen sein. Man vergisst auch, dass sich der Bund seit 1945 an einigen kantonalen Amnestien bei Anlass von kantonalen Steuerreformen mit der sogenannten Anschlussamnestie für die Wehrsteuer beteiligt hat. Der Bundesrat schreibt im Defraudationsbericht, dass diese Anschlussamnestie heute noch in Kraft sei. Einzelne Kantone sind also in den Genuss der Anschlussamnestie gekommen, andere Kantone eben nicht. Ich finde es nun grundsätzlich in Ordnung, dass man im Hinblick auf die voraussichtlich 10 Jahre dauernde Finanzordnung (1965 bis 1974) diesen schwerhörigen oder unterentwickelten Steuerpflichtigen – wie Sie sie nennen wollen – noch einmal Gelegenheit gibt, ihre finanziellen Beziehungen zu Gemeinde, Kanton und Bund auf eine saubere und klare Basis zu stellen. Es gibt auch Verhältnisse, bei denen ein Steuerpflichtiger aus wirtschaftlichen Entwicklungen heraus zwangsweise zu einem Steuerhinterzieher wurde. Das müssen wir auch bedenken.

Nun gibt es Kantone, die zugegebenermassen eine sehr gute Verwaltungsorganisation besitzen und glauben, auf eine neuerliche Amnestie verzichten zu können. Aber hier sollte meines Erachtens die Solidarität mit den andern Kantonen spielen und die Rücksicht auf die schwächeren Glieder des Bundes obsiegen. Kollega Schaller hat einen ganzen Katalog von Kantonen aufgeführt, die Befürworter oder Ablehner sind. Es stellt sich erstens einmal die Frage: Wie sind diese Beschlüsse – man sagt immer Kantone – zustande gekommen? Für Baselland darf ich jedenfalls in Anspruch nehmen oder bestätigen, dass sich der Regierungsrat von Baselland für eine Amnestie ausgesprochen hat, wenn auch mit gewissen Bedenken. Nun, meine Herren, redet man immer nur vom Bund und den Kantonen. Ich möchte Sie aber daran erinnern, dass wir im Bunde der Eidgenossen noch Gemeinden haben, und denken Sie doch auch an die Gemeinden, wenn wir über das Problem entscheiden müssen. Wohl rechnet man für den Bund mit einem Ausfall von rund 70 Millionen Franken. Dafür werden aber, wahrscheinlich im günstigsten Falle, die Gemeinden und die Kantone mit rund 300 Millionen Franken Mehreinnahmen rechnen dürfen, so dass der öffentlichen Hand gesamthaft immerhin 230 Millionen Franken verbleiben würden. Ich bitte Sie deshalb, der Vorlage zuzustimmen und doch mindestens die Volksabstimmung über dieses Problem zu ermöglichen.

**M. Sollberger:** Je me permets d'intervenir dans ce débat parce que j'ai eu pendant 7 ans environ le grand honneur de diriger les finances vaudoises et que, pendant ce laps de temps, j'ai pratiqué une amnistie fiscale réclamée par le Grand Conseil vaudois.

Alors que j'étais chef du département en question, j'ai eu l'occasion de lire une étude émanant d'un grand commis de l'administration française concernant le fisc et qui disait que c'étaient les Chinois, bien malencontreusement, qui avaient inventé le fisc, quatre mille ans avant

Jésus-Christ. En même temps ils avaient inventé des mesures fiscales pour punir les fraudeurs – il y en avait déjà à cette époque. La peine était la pendaison. Je ne sais pas si Monsieur Bonvin veut employer une méthode de ce genre-là, mais je rappelle que, dans les pays anglo-saxons, en Angleterre notamment et en Amérique aussi, on punit les fraudeurs par la prison alors que les lois fiscales y sont bien plus dures que chez nous.

En conséquence, je pense que, dans notre pays, on pourrait admettre des moyens permettant de déceler la fraude fiscale, en partie du moins. Précisément lorsque j'étais chef des finances du canton de Vaud, j'ai eu à ma disposition une quinzaine de contrôleurs fiscaux qui se sont égaillés dans le pays de Vaud et qui contrôlaient les déclarations fiscales des contribuables indépendants en particulier, contribuables qu'à défendu l'autre jour mon honorable collègue M. Glasson, président de la commission.

En ce qui concerne les résultats des examens de comptabilité qui ont été faits par des gens extrêmement compétents, tous comptables fédéraux ayant obtenu leur maîtrise, je puis vous dire ce qui suit: On a pu calculer que sur cent déclarations examinées 25 devaient être corrigées, de sorte qu'il y a environ 25% de fraudeurs volontaires ou involontaires. On constate aussi en effet des fraudes involontaires et nous sommes bien obligés de le reconnaître.

Tant pour le fisc fédéral que pour le fisc cantonal et le fisc communal, nous avons, en une année, obtenu des résultats fort probants qui méritent l'attention. Grâce à ces 15 contrôleurs, nous avons obtenu des plus-values d'impôt d'environ 1,5 à 1,8 million, se répartissant entre «le fisc» fédéral cantonal et communal. Avec un contrôle très bien organisé, on arrive donc à obtenir des résultats. Certes, on n'éliminera jamais totalement la fraude fiscale. Monsieur Bonvin, dans son excellent discours d'hier, qui m'a fait extrêmement plaisir, a bien fait comprendre le sens moral de la fraude directe ou plutôt le sens immoral ou amoral de cette fraude. Je pense que, comme on le fait parfois en France, ce discours devrait être affiché devant toutes les mairies de notre pays afin que nos concitoyens comprennent qu'ils commettent un faux, un vol, lorsqu'ils déclarent leurs revenus de façon inexacte.

On constate que ce sont les gros fraudeurs qui sont les plus dangereux parce qu'ils ont une habileté consommée pour opérer les fraudes.

Comme je vous l'ai dit déjà, le canton de Vaud a pratiqué une amnistie fiscale, décidée par le Grand Conseil à l'occasion de la discussion de la nouvelle loi d'impôt de 1956.

Le canton a reçu à ce moment-là l'appui de Monsieur Streuli, conseiller fédéral, qui a mis à ma disposition les grands maîtres de la fiscalité, Monsieur Grossheintz et un professeur de droit fiscal de l'Université de Berne.

Cette amnistie a été déclarée valable par le Grand Conseil et elle n'a quasiment rien rapporté, 1,7% environ d'augmentation du revenu fiscal cantonal.

Quant à l'amnistie de 1945, décrétée par les Chambres, elle a eu pour résultat une augmentation du rendement fiscal de 12,5% pour le canton de Vaud. Par la suite les contribuables honnêtes se sont sérieusement demandés s'il valait la peine de rester honnête.

En ce qui me concerne, j'estime qu'il ne vaut pas la peine et que c'est une injustice d'accorder une amnistie à des gens qui ont fraudé. Une amnistie constitue une injustice flagrante vis-à-vis de ceux qui déclarent correctement leur revenu – et il y en a un grand nombre comme le montrent les chiffres résultant de nos contrôles vaudois.



C'est la raison pour laquelle je pense qu'en augmentant les dits contrôles on arrivera non pas à éliminer la fraude, mais à la diminuer notablement.

A ce propos, je voudrais dire à Monsieur Bonvin que la Confédération pourrait aider les cantons dans ce domaine parce qu'elle profite des enquêtes fiscales qui coûtent assez cher. En effet, les contrôleurs que nous engageons sont des spécialistes qui doivent être payés convenablement.

Moralement, je pense que l'amnistie est une erreur et je vous prie donc d'accepter la proposition de mon collègue Schaller de ne pas entrer en matière.

**M. Rosset:** Généralement on prend à partie les autorités fiscales, à mon sens à tort, et il m'est agréable de leur rendre hommage ici. J'ai habité plusieurs cantons, dont plusieurs cantons alémaniques, et j'ai toujours admiré le tact et la compréhension dont faisaient preuve les commissaires aux impôts.

Sur le fond, je suis entièrement d'accord avec le point de vue développé par M. Reverdin en particulier pour appuyer la proposition de M. Schaller. En effet, l'amnistie fiscale ne peut se justifier que par des circonstances absolument extraordinaires. Il faut par exemple une nouvelle loi fiscale, une modification profonde de la structure des impôts ou une augmentation substantielle de ces impôts pour justifier une amnistie. A défaut, l'amnistie est une prime à la fraude. Je voterai donc la proposition Schaller.

**Kurzmeier:** Gestatten Sie dem Vertreter eines Kantons, das Wort zu ergreifen, dessen Kantonsregierung sich im Vernehmlassungsverfahren ohne Vorbehalt für die Amnestie geäussert hat. Ich möchte hierzu in aller Kürze und in Ergänzung der zutreffenden Ausführungen von Kollege Grob folgendes sagen:

Vom gegenwärtigen Zustand profitierte bis heute entscheidend der Bund über die sogenannte für ihn arbeitsbefreite Einkommensmöglichkeit aus der Verrechnungssteuer, wie das im Verlaufe der letzten Woche mein regierungsrätlicher Kollege Diethelm von Schwyz zutreffend ausgeführt hat. Heute wäre nun über eine Massnahme zu beschliessen. Ich gebe zu: von zwei Übeln ist es sicherlich das kleinere, von dem die mittleren und die finanzschwachen Kantone profitieren. Es gibt sicher Steuerzahler, die jetzt ihre Steuerangelegenheiten und Steuersachen in Ordnung bringen wollen und die nun diesen Gewissenskonflikt lösen möchten. Es gibt nämlich sehr viele kleine Sparer, die anfangen, ihre Kassabüchlein anzulegen, die heute durch die wirtschaftliche Entwicklung habliche Leute geworden sind und die ihre Steuerverhältnisse in Ordnung bringen wollen, namentlich auch, um späteren allfälligen erbschaftssteuerrechtlichen Veranlagungsschwierigkeiten aus dem Wege zu gehen.

Es ist durchaus richtig, dass die Steueramnestie eine ausserordentliche Massnahme ist. Ihr folgen, wenn von derselben nicht Gebrauch gemacht wird, schärfere und schärfste Strafsanktionen. Niemand ist von der Massnahme begeistert. Hier bin ich mit den Kollegen, die Bedenken geäussert haben, durchaus einer Meinung. Wenn man uns in den Kantonen aber den Rat gibt: macht doch bessere Steuergesetze, verstärkt, verbessert und verfeinert mit dem Bund zusammen die Kontrolle, dann muss man uns eben – und in dieser Lage sind die finanzschwachen Kantone und die Kantone, die in der noch geltenden Registrierung in der zweiten Hälfte der mittelstarken Kantone eingereicht sind –, auch die Mittel geben. Dann sind wir in der Lage, unsere kantonalen Steuergesetze auf eine bessere Berücksichtigung der

Besteuerung der Aktiengesellschaften auszurichten und sicherlich auch auf eine Entschärfung der Progressionen vorzunehmen. Dann muss noch dazu kommen, dass nicht das interkantonale Verbot der Steuerabkommen durch eine vorkommende large Steuerveranlagung praktisch umgangen wird.

Wer profitiert nun von der Steueramnestie? Es sind die Kantone der erwähnten Kategorien mit ihren enormen Aufgaben und in entscheidendem Masse auch die Gemeinden. Es ist sicherlich ein Bestreben der Gemeinden, dass sie im Verhältnis zu den Kantonen aus den finanzausgleichenden Bestimmungen herauskommen, und am Schluss profitiert der Steuerzahler, der schliesslich auch im Verhältnis zur kantonalen Steuerhoheit ein Anrecht hat, einmal eine steuerliche Entlastung zu erfahren.

Deshalb bitte ich Sie, dem Antrag auf Eintreten zuzustimmen.

**Schmid Arthur:** Es ist zweifellos keine populäre Angelegenheit, für eine Steueramnestie einzutreten. Trotzdem ist die Sozialdemokratische Fraktion in ihrer grossen Mehrheit für den Beschluss. Sie tut das, wie die übrigen Fraktionen, nicht mit Begeisterung, und sie befindet sich offenbar wie die meisten der Ratskollegen in einem gewissen moralischen Dilemma. Sie muss sich ebenfalls sagen, dass man mit einer Amnestie eine gewisse Prämierung der Defraudanten vornimmt. Aber – und das scheint mir entscheidend zu sein – es ist doch so, dass, wenn wir nun nicht den Weg über die Amnestie beschreiten, wir die Defraudation im Umfang, wie wir sie aus dem Bericht des Bundesrates gehört haben, also in der Grössenordnung von ungefähr 20 Milliarden Franken, in alle Zukunft weiter haben werden, weil wir den Leuten den Weg nicht ermöglichen, um auf eine annehmbare Weise zur Steuer Ehrlichkeit zurückzukehren.

Es geht meines Erachtens nicht darum, die beunruhigten Gewissen irgendwie zu beruhigen oder den Steuerdefraudanten die Absolution zu erteilen, sondern die entscheidende Frage ist die, ob der Staat durch die Amnestie zu mehr Geld kommt. Wenn ich vom Staat rede, meine ich nicht nur den Bund, sondern ich fasse hier die öffentliche Hand zusammen. Ich bin überzeugt, dass durch eine Amnestie jedenfalls die Kantone bedeutend mehr profitieren werden, als der Bund durch die Verrechnungssteuerausfälle verlieren wird. Das ist nun doch ein Umstand, der es als klar erscheinen lässt, dass durch die Amnestie nicht nur einige Defraudanten prämiert werden, sondern dass durch die Amnestie wegen der vermehrten Mittel, die nachher fliessen, die grosse Zahl der ehrlichen Steuerzahler entlastet wird. Wenn die sozialdemokratische Fraktion in ihrer Mehrheit der Amnestie beipflichtet, dann eben im Interesse einer Entlastung der breiten Schichten der ehrlichen Steuerzahler.

Die sozialdemokratische Fraktion ist auch absolut der Meinung – und für sie ist dieser Punkt entscheidend –, dass man nun nicht eine Amnestie isoliert als einzelne Massnahme ins Auge fasst, sondern dass diese Amnestie nur einen Sinn hat, wenn sie mit Massnahmen verquickt wird, die eine Steuerhinterziehung in den kommenden Jahren verhindern. In diesem Punkte ist ein Beschluss, den wir jetzt beraten, auch ein entsprechender Text gewählt; er bietet die verfassungsrechtliche Grundlage, um diese Massnahmen nachher auch durchzuführen.

Wir haben uns in der Kommission mit Vehemenz und aus demokratischer Überzeugung dafür eingesetzt, dass eine getrennte Abstimmung durchgeführt wird und dass die Amnestie nicht irgendwie mit der Steuervorlage

gekoppelt wird. Denn ich glaube, es ist im Interesse der demokratischen Entscheidung des Stimmbürgers, wenn er zu beiden Fragenkomplexen getrennt und unabhängig stimmen kann. In diesem Sinne glaube ich, dass, wenn wir den Beschluss hier fassen, das Volk wenigstens einmal Gelegenheit hat, ganz isoliert und unabhängig zur Frage einer Steueramnestie Stellung zu nehmen. Allein dieser Umstand ist etwas Positives.

Ich möchte abschliessend sagen, dass wir auf die Massnahmen zurückkommen werden, wenn dieser Verfassungszusatz beschlossen sein sollte, und dass wir nach wie vor auf dem Grundsatz stehen, dass ohne eine wirkliche Bekämpfung künftiger Defraudationen eine Amnestie für uns nicht in Frage kommt.

Ich bitte Sie, auf den Beschluss einzutreten und ihm zuzustimmen.

**Bächtold:** Die verschiedenen Bedenken, die hier vorgebracht wurden gegen eine Amnestie, sind mir vollkommen verständlich, und ich muss sie teilen. Es ist mir auch vollständig klar, dass mit einer Amnestie allein das Problem nicht gelöst ist.

Aber ein Argument, das hier vielfach vorgebracht worden ist, möchte ich doch noch von einer andern Seite beleuchten. Es ist das Argument, dass der ehrliche Steuerzahler, der ehrlich deklariert, sich betrogen fühlen müsse, wenn amnestiert werde. Ich glaube, dieses Argument ist doch in dieser Form nicht ganz richtig, denn in der Rechtsprechung, in der Strafzumessung, im Strafnachlassverfahren usw. haben wir doch dieses Mittel auch. Es gibt auch Amnestien bei politischen Vergehen; es gibt Begnadigungen usw. Damit wird ja noch lange nicht Unrecht in Recht umgewandelt; Unrecht bleibt Unrecht. Aber man möchte mit solchen Massnahmen dem Sünder die Gelegenheit geben, umzukehren, einen neuen Weg einzuschlagen. Ich glaube, das ist doch der Sinn der Amnestie. Dadurch, dass man den Zustand, wie er jetzt ist, einfach andauern lässt, wird ja das Unrecht nicht aus der Welt geschafft. Dann kommt hinzu, dass die Selbstanzeige, die hier oft angeführt wurde, eben doch für manche Leute einfach nicht möglich ist aus lauter Angst vor Sanktionen; selbst solche, die das Unrecht längst eingesehen haben, haben einfach Hemmungen wegen diesen Sanktionen. Ich glaube, diese Möglichkeit, diesen Weg zur Umkehr, müssen wir einfach öffnen.

In diesem Sinn ist unsere Fraktion für Eintreten.

**M. Glasson, rapporteur:** M. Schaller, appuyé par le groupe libéral et d'autres orateurs qui se sont exprimés à cette tribune, a fait une proposition de non-entrée en matière sur le projet d'arrêté fédéral de la commission. Celle-ci vous engage à la repousser.

Au sein de la commission, M. Schaller s'était vigoureusement opposé à une amnistie fiscale. En revanche, il n'avait pas fait de proposition de non entrée en matière sur notre projet d'arrêté auquel il s'était contenté de s'opposer en vote final. Son attitude présente est donc parfaitement logique. Je comprends d'ailleurs assez bien M. Schaller, le distingué ministre des finances du canton de Bâle-Ville, dont M. Bonvin, conseiller fédéral, a dit hier qu'il bénéficiait d'une excellente organisation fiscale. Mais je voudrais le prier de considérer qu'il s'agit ici d'une œuvre de solidarité, à l'égard d'autres cantons dont l'appareil fiscale n'est pas inférieur, mais la situation financière moins bonne. Comme l'a fort justement rappelé M. Kurzmeier, l'amnistie rendra certainement service aux cantons dont les finances sont moyennes, voire faibles.

Je ne dirai pas autre chose à notre cher collègue Sollberger, ancien directeur des finances vaudoises, qui a apporté ici le témoignage de son expérience, certainement très précieuse. Je le félicite aussi de l'organisation fiscale vaudoise. Mais ce qu'il nous a dit tout à l'heure doit précisément nous pousser à accepter l'amnistie fiscale. En effet, celle qui fut décidée par le Grand Conseil vaudois en 1956 était isolée et il n'est pas étonnant que les recettes fiscales n'aient augmenté que de 1,5%. En revanche, ainsi que l'a dit M. Sollberger, l'amnistie fiscale générale décrétée par la Confédération en 1954, procura au canton de Vaud une augmentation de recettes fiscales de 12,5%. C'est là un résultat que je considère comme excellent. Si l'amnistie envisagée aujourd'hui pouvait lui apporter un surplus de recettes du même ordre, je crois que le canton de Vaud ne pourrait que s'en féliciter.

M. Schaller considère que l'initiative prise par notre commission est si exceptionnelle qu'il faut y regarder à deux fois avant de s'y rallier. Certes, il n'est pas très fréquent qu'une commission fasse une proposition semblable. La nôtre y a été amenée par la force des choses. Dans son rapport sur la motion Eggenberger le Conseil fédéral a bien énuméré diverses mesures à prendre sur les plans fédéral et cantonal, mais il n'a pas fait de proposition ferme. Pour la commission, il s'agissait de savoir ce qu'elle voulait faire. Elle aurait pu recourir à la motion ou au postulat, qui sont couramment employés par nos commissions et le Conseil. Nous y avons renoncé parce que nous avons considéré que cela ferait inutilement perdre du temps. Même si nous avions adopté une motion, le Conseil fédéral aurait dû – à condition que le Conseil des Etats soit de cet avis – nous présenter un projet. Mais nous aurions perdu inutilement un temps précieux. C'est pourquoi nous avons estimé nécessaire de vous présenter le plus vite possible une proposition ferme, de manière que les Chambres fédérales, puis le peuple et les cantons, puissent se prononcer à propos de la prorogation du régime financier de dix ans en connaissance de cause sur la question de l'amnistie. Si la forme de la proposition est encore peu usuelle, le fond en est très orthodoxe, puisque son auteur, M. Eggenberger, a repris textuellement le texte proposé par le Conseil fédéral dans son rapport sur sa motion, page 60 de la version française. Nous n'avons donc rien innové. Dans l'hypothèse naturellement où le Conseil fédéral peut donner les mains à une amnistie nous sommes absolument d'accord avec lui. Il n'y a là rien de particulièrement original de notre part et je pense que cela doit tranquilliser certains d'entre vous.

Sur le fond, je me limiterai à quelques remarques.

Il est incontestable que l'amnistie représente un état d'exception qui permet aux citoyens d'un pays d'échapper à la sanction qui devrait normalement les frapper pour avoir commis une faute pénalement punissable. Il ne faut donc y recourir qu'avec une très grande prudence et moyennant que certaines conditions soient remplies.

Ces conditions, déjà évoquées par les orateurs qui se sont succédés à la tribune, peuvent être classées en trois catégories. Premièrement, il doit évidemment s'agir d'une mesure exceptionnelle dans le temps et dans les circonstances. M. Schaller nous a mis en garde contre l'argument qui consiste à dire qu'il faut de temps en temps permettre aux fraudeurs de se tirer d'un mauvais pas pour rentrer dans la légalité. Je lui donne entièrement raison. Il n'a jamais été dans l'idée des partisans de l'amnistie de se baser sur un tel argument. Nous ne voulons pas accorder d'amnisties fiscales périodiques. Nous entendons tenir compte de circonstances exceptionnelles et comme la

dernière amnistie fédérale date de 20 ans, il nous paraît possible d'en accorder une nouvelle. Quant aux circonstances matérielles, M. Reverdin a tort de dire qu'il faut qu'une crise grave sévisse pour octroyer une amnistie. En 1944/45, la Suisse ne se trouvait pas dans une crise grave, ou dans un véritable état d'exception. Au contraire, elle sortait à ce moment-là de la conflagration mondiale et les choses se remettaient en place. En revanche, nous avons aujourd'hui un élément psychologique très important: la motion Eggenberger. C'est elle qui a permis au Conseil fédéral de s'exprimer sur la fraude fiscale et les moyens de la combattre. Ce rapport a eu un énorme écho dans notre pays. Dieu sait si on l'a rappelé ici du haut de cette tribune. Par conséquent il y a psychologiquement dans notre peuple une attente d'une mesure et il nous a semblé, à la commission, que cette mesure devait être positive par l'octroi d'une amnistie. D'ailleurs notre collègue Heil l'a relevé ici. Je ne pense pas que l'on puisse considérer que notre pays se trouve actuellement dans une situation, dans des circonstances que l'on peut appeler tout à fait normales. Nous sommes au contraire dans une période d'évolution extraordinairement marquée. Nous sommes à un moment où l'on renouvelle un régime financier. Il n'y a pas une réforme, je le veux bien, mais il y a tout de même la présentation à l'adhésion du peuple et des cantons d'un régime financier sur lequel il aura à se prononcer. C'est cela qu'ont relevé également MM. Grob et Tschopp en insistant, à mon avis, aussi avec raison sur la nécessité de rétablir en faveur des cantons et en faveur de certains contribuables une égalité de traitement qui n'existe pas à l'heure actuelle. Dès lors j'estime que la première condition est réalisée.

La seconde c'est que la mesure autorisée, l'amnistie en l'occurrence, soit efficace pour l'Etat, c'est-à-dire qu'elle apporte un surplus de recettes. Eh bien! pour la Confédération évidemment, en première analyse, ce sera plutôt une perte que l'on a évalué à 70 millions de francs par an environ. Mais pour les cantons et pour les communes, on a apprécié ce surplus de recettes à 300 millions de francs. M. Schaller a contesté ces chiffres. Il a déclaré que ces chiffres étaient certainement beaucoup trop optimistes suivant sa propre expérience dans son canton, comme M. Sollberger d'ailleurs l'a relevé pour le sien. M. Reverdin a dit qu'on va au devant d'un succès pour le moins incertain. M. Heil, à mon avis, leur a bien répondu. Qui peut dire ce qu'il en sera? En cette matière comme en bien d'autres, on va se retrouver «post festum», comme l'a très bien déclaré notre collègue Heil. Je mets au défi quiconque de pouvoir dire ici en définitive quel sera le résultat de l'amnistie. Mais ce que l'on peut dire certainement c'est qu'elle ne peut être efficace que dans la mesure où elle est générale et qu'elle s'applique à la Confédération, aux cantons et aux communes. Toute amnistie qui n'a pas ce caractère général est d'avance quasi vouée à l'insuccès. Dès lors il nous semble qu'au minimum on ne peut pas contester la possibilité d'un succès de l'amnistie et par conséquent je pense que l'on peut admettre que cette condition est aussi réalisée.

La troisième condition: il y faut le rétablissement de l'honnêteté fiscale et cela naturellement contraint à prendre, en même temps que l'on accorde une amnistie, des mesures qui permettent d'aboutir à ce résultat. Ces mesures ont été remarquablement données par le Conseil fédéral dans son rapport. Elles sont d'ordre très divers. Elles s'appliquent au plan fédéral et au plan cantonal. Je ne voudrais pas entrer dans le détail à ce sujet. Certainement il faut commencer par l'appel lancé par notre collègue Häberlin hier à M. Bonvin, conseiller fédéral. Il faut d'abord qu'il y ait un dialogue

valable entre le fisc et le contribuable. C'est cela qui est important. Il s'agit de créer ce courant de confiance, de telle manière que le contribuable comprenne le devoir fiscal qui est le sien à l'égard de la communauté. Le rôle du chef des finances est évidemment ici très important. Le rôle de l'administration ne l'est pas moins. Il s'agit d'informer le contribuable comme on l'avait fait d'ailleurs déjà lors de l'amnistie de 1944.

Quant aux autres mesures à prendre sur le plan fédéral et sur le plan cantonal, je voudrais me contenter de dire que les cantons consultés ont tous été d'accord avec le principe de ces mesures. Les cantons ont déclaré qu'ils étaient disposés non seulement à admettre les mesures qui seraient prises par la Confédération mais également à prendre, dans leur canton, les mesures qui pourraient se révéler nécessaires d'entente avec la Confédération. Cela me paraît extrêmement important. Quant aux mesures sur le plan fédéral, elles sont possibles, comme l'a relevé notre collègue Arthur Schmid tout à l'heure, elles sont possibles en vertu de l'article 9, alinéa 2, du projet d'arrêté que nous vous soumettons. Ce sera justement la législation fédérale qui devra mettre sur pied et nous proposer les mesures nécessaires à cet effet. Notre collègue Schaller a dit: «Ce qui m'incite à vous faire cette proposition d'entrée en matière, c'est avant tout des motifs moraux. Je trouve immoral que l'on permette à des contribuables malhonnêtes de se mettre en ordre. Que vont penser les contribuables honnêtes?», s'est-il écrié. «Pensez-vous aux salariés, pensez-vous aux épargnants?» Certes, c'est bien là qu'il y a un cas de conscience. Notre collègue Schmid l'a dit tout à l'heure. Certainement, il y a quelque chose de vraiment difficile à trancher entre la nécessité de tendre la main à ceux qui ont peut-être commencé à frauder d'une façon modeste et qui, entraînés dans leur situation meilleure, n'ont pas pu faire autrement et puis tous les autres, ces contribuables honnêtes qui, malgré leur situation, se sont appliqués à répondre exactement au devoir fiscal qui est le leur. Et je crois que c'est vrai de toute amnistie, c'est-à-dire de tout état d'exception. Cela vaut également sur le plan politique, cela vaut naturellement sur le plan fiscal et c'est notre collègue Bächtold qui l'a remarqué d'une façon, à mon avis, tout à fait pertinente.

Il faut rappeler enfin que ce sont dix-huit cantons qui se sont déclarés d'accord avec l'amnistie et cela compte énormément puisque ce sont eux en définitive qui seront les premiers intéressés.

En conclusion et pour tous les motifs invoqués plus haut, je vous prie de rejeter la proposition Schaller. J'ajouterais qu'elle aurait pour effet de couper court à un débat, qui doit exister ici devant notre parlement, et surtout s'empêcher une claire et nette prise de position des Chambres fédérales, qui doit permettre, à son tour, au peuple de dire si, oui ou non, il estime qu'il faut accorder une amnistie. C'est dans ce sens que je vous prie de rejeter la proposition Schaller et de voter la proposition de la commission.

**Eggenberger, Berichterstatter:** Man kann sich fragen, ob es noch einen Sinn hat, zu einigen Schlussbemerkungen auszuholen, nachdem wohl die Meinungen in der Frage «Amnestie, ja oder nein» im Rate bereits gemacht sind.

Immerhin möchte ich noch einige Feststellungen anbringen, zunächst die, dass offenbar die Grenze zwischen Freunden und Gegnern einer Amnestie mitten durch alle Fraktionen hindurchgeht. Dass es sich also nicht um eine grundsätzliche politische Entscheidung, sondern um eine Entscheidung des Ermessens, vielleicht auch des Interesses von Kantonen und Gemeinden, handelt. Herr Kollege Schaller hat erklärt, es handle sich bei diesem Amnestiebe-

schluss um die einzige praktische Schlussfolgerung aus dem bundesrätlichen Defraudationsbericht. Für den Moment ist das richtig, und ich möchte Ihnen doch sagen, mir schiene das Ergebnis dieser langen Diskussion um den Defraudationsbericht mehr als nur armselig, wenn man jetzt nicht einmal diese einzige Schlussfolgerung daraus ziehen wollte.

Man hat den Erfolg der Amnestie angezweifelt. Herr Kollege Gemperli war soeben so freundlich, mir eine Zusammenstellung über den Erfolg der Amnestie vor 20 Jahren im Kanton St. Gallen zu geben. Erfolg der Amnestie: Vermehrung des steuerpflichtigen Vermögens rund 600 Millionen Franken. Vermehrung des steuerpflichtigen Einkommens infolge erhöhter Vermögenseinträge rund 20 Millionen, total Mehrertrag an einfacher Staatssteuer 2,1 Millionen, davon je die Hälfte Einkommens- und Vermögenssteuer, Amnestieerfolg für Staat und Gemeinden zusammen rund 9,2 Millionen Franken.

Das mag für den reichen Kanton Basel-Stadt ein Bagatellbetrag sein, für den armen Kanton St. Gallen ist er es gar nicht, sondern von ganz wesentlicher und erheblicher Bedeutung.

Gegenüber dem Steuerjahr 1944 hat sich das steuerpflichtige Vermögen der natürlichen Personen im Kanton St. Gallen im Jahre 1945 um rund 58% vermehrt. Das ist ein anderes Ergebnis, als es uns Herr Sollberger aus dem Kanton Waadt erzählt hat. Ich glaube, auf Grund dieser Erfahrungen vor 20 Jahren dürften Sie begreifen, dass vor allem die «halbstarken» und finanzschwachen Kantone an einer Steueramnestie heute absolut interessiert sind.

Man hat vom Bedürfnis gesprochen – Herr Kurzmeier hat darauf hingewiesen – und ich möchte diese These unterstreichen. Ich habe mit einer Anzahl Sachverständiger auf dem Gebiete des Steuerwesens in letzter Zeit gesprochen, und alle haben mir bestätigt, dass in weiten Kreisen heute ein Bedürfnis für eine Amnestie da sei. Man möchte wieder einmal reinen Tisch machen.

Die Gefahr für eine selbständige Fiskalpolitik der Kantone, die Herr Kollege Schaller befürchtet: Mein früherer Kollege, Herr Gemperli, ist Anhänger der Amnestie, und wenn ein derart überzeugter Föderalist für die Amnestie eintritt, bin ich ganz sicher, dass keine Gefahr für eine selbständige Fiskalpolitik der Kantone eintreten wird.

Man sagt, 6 Kantone hätten ohne Vorbehalt, 12 Kantone mit Vorbehalt der Amnestie zugestimmt. Es kommt sehr darauf an, was man unter dem Begriff «Vorbehalt» versteht. Beispielsweise hat unser sankt-gallischer Vertreter an dieser Konferenz vom 10. Januar erklärt, er hätte keine Vorbehalte angebracht, er hätte lediglich den Wunsch ausgesprochen, es möchte dann die Verrechnungssteuer erhöht werden, nicht im Sinne einer *conditio sine qua non* für die Amnestie, sondern im Sinne eines Wunsches. Der Kanton St. Gallen steht aber bei den Kantonen mit Vorbehalten. Er gehört nicht in diese Kategorie.

Herr Kollege Schaller hat erklärt, es wäre gefährlich, von Zeit zu Zeit eine Amnestie durchzuführen. Ich bin absolut mit ihm einverstanden, und kein Mensch, auch kein Anhänger der Amnestie, möchte dieses «Von Zeit zu Zeit» auch nur im entferntesten unterschreiben. Herr Kollege Schaller, ich bin ganz sicher, dass wir zwei wegen einer Amnestie nie mehr aneinandergeraten werden, weil wir nie solange im Rate bleiben werden, bis wieder eine Amnestie zur Diskussion steht. Ich bin absolut der Meinung, dass eine solche nicht von Zeit zu Zeit, sondern als aussergewöhnliche Massnahme in sehr weiten zeitlichen Intervallen zur Diskussion stehen soll. Etwas anderes kann die Amne-

stie nicht sein. In kurzen Zeiträumen kann sie nicht durchgeführt werden; wenn man das täte, dann wäre sie gefährlich.

Nun sind 20 Jahre seit der letzten Amnestie vergangen und ich habe schon früher ausgeführt, dass ich die Auffassung habe, es hätten sich unterdessen Dinge ereignet, die es sehr wohl verantworten lassen, heute die Amnestie als eine Ausnahme, als eine ausserordentliche Massnahme, anzuordnen. Ich glaube auch nicht, dass man mit Bezug auf die Ehrlichversteuernden den Teufel an die Wand malen und sagen sollte, es wirke auf sie verheerend. Die Frage ist von Herrn Kollege Bächtold und anderen ganz deutlich hier gestellt worden. Die Frage ist die: Soll man diesen Zustand der Ungerechtigkeit, der in der Defraudation liegt, auf alle und ewige Zeiten zu Lasten des ehrlichen Steuerzahlers fort-dauern lassen oder soll man einmal versuchen, diesen unwürdigen Zustand zu ändern? Das ist für mich das Entscheidende, und ich glaube nicht, dass die Fixbesoldeten es besonders empfinden müssten, sondern gerade sie sind die Leute, die in erster Linie unter der Defraudation anderer zu leiden haben, indem sie in erster Linie die Zeche dafür zu zahlen haben. Es scheint mir nicht von ungefähr – ich habe das auch gehört –, dass ausgerechnet die schweizerischen Angestelltenverbände, lauter Fixbesoldete, sich für eine Amnestie ausgesprochen haben.

Herr Kollege Schaller hat auch Ersatzmassnahmen für die Amnestie vorgeschlagen: Ausbau des Apparates, Verbesserung der Gesetze. Das ist alles gut und recht, aber das sind nicht Alternativmassnahmen zur Amnestie, sondern höchstens Ergänzungsmassnahmen, die wir alle befürworten und die in der späteren Gesetzgebung dann auch verwirklicht werden sollten.

Ich bitte Sie nochmals, der grossen Mehrheit der Kommission zu folgen, sich für eine Amnestie auszusprechen und den Nichteintretensantrag von Kollege Schaller zurückzuweisen.

M. Bonvin, conseiller fédéral: La logique voudrait que le Conseil fédéral appuyât la proposition de M. Schaller puis qu'il estime le moment mal choisi pour décréter une amnistie fiscale. Toutefois, étant donné la complexité du problème, la nécessité de lui attribuer l'importance qu'il mérite et le fait que le Conseil fédéral n'a pas, dans son rapport, formulé de propositions fermes mais simplement présenté un éventail de moyens propres à remédier à la fraude fiscale, il renonce, pour être conséquent avec lui-même et se montrer élégant à l'égard du Conseil national, à se prononcer au sujet de la proposition Schaller.

Comme le dit le Conseil fédéral dans son rapport, il désire laisser aux représentants du peuple la possibilité d'entrer en matière et de faire connaître au gouvernement leur avis au sujet de l'amnistie. Si vous admettez la proposition de la commission, nous aurons l'occasion de demander l'avis du peuple tout entier.

Dans cette hypothèse, le Conseil fédéral comme du reste la commission – et j'espère que vous les suivrez sur ce point – tiennent à ce que l'on sépare de manière nette et catégorique le problème de la reconduction du régime financier de la Confédération de celui de l'amnistie fiscale, de manière à éviter que la confusion ne se glisse dans les esprits. Il importe que le peuple puisse se prononcer, le moment venu, en connaissance de cause.

#### Abstimmung – Vote

|   |             |
|---|-------------|
| Für den Eintretensantrag der Kommission | 115 Stimmen |
| Für den Nichteintretensantrag Schaller  | 35 Stimmen  |

*Abschnittweise Beratung – Discussion des chapitres**Titel und Ingress – Titre et préambule**Angenommen – Adoptés**Abschnitt I*

**Tschopp:** Artikel 9 des Beschlusstwurfes der Kommission enthält in Absatz 2 die Ergänzung «...sowie die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen sind Sache der Bundesgesetzgebung.» Dieser Absatz 2 ist wörtlich dem Vorschlag des Bundesrates im Defraudationsbericht Seite 59 entnommen. Es ist nun zu beachten, dass die Amnestie nach diesem Bericht vom Bundesrat nur gewährt werden sollte, ich zitiere wörtlich, «wenn gleichzeitig alle oder die meisten spezifischen Massnahmen zur Erzielung einer wirklichen Verbesserung der Steuerverhältnisse getroffen werden». Die Kommission hat nun die Massnahme, die als letzte ursprünglich gedacht war, vorweggenommen und in einer separaten Vorlage an die Spitze gestellt, wie wir sie jetzt beraten. Dabei wurde offenbar übersehen, den Vorschlag zu Absatz 2 der veränderten Situation anzupassen. Nach dem Ergänzungsbericht des Bundesrates an die Kommission, vom 25. Januar 1963, ist die Rede von einem Mindest- und Sofortprogramm, das gleichzeitig mit dem Amnestiebeschluss in Kraft zu setzen wäre, nämlich die Ausdehnung der Buchführungspflicht, die Ausdehnung der Aufbewahrungspflicht und die Erweiterung der Auskunftspflicht auch von Dritten. Der Bundesrat sagt in seinem Bericht: «Diese drei Massnahmen betreffen die Wehrsteuer und können als Teil des Amnestiebeschlusses verwirklicht werden». Meines Wissens hatte die Kommission diese Anregungen des Bundesrates nicht diskutiert. Wenn man schon eine Amnestie will, dann sollte man den dazugehörigen Ausführungserlass nicht gleichzeitig mit solchen oder ähnlichen Anordnungen belasten. Überladen Sie den Abstimmungskarren nicht dermassen, dass er schon auf der halben Strecke zusammenbricht und die Rosse auch noch davonrennen! Die vorgenannten Ergänzungen würden einen Fremdkörper im Ausführungsgesetz über die Amnestie darstellen, sie gehören ihrer Natur nach in das später zu revidierende Wehrsteuergesetz. Das ist der Sinn meines Abänderungsantrages, deshalb der Hinweis auf die einschlägigen Bundessteuergesetze. Eine Einschränkung auf Bundessteuergesetze ist auch deswegen notwendig, weil es sich bei dem von der Kommission vorgeschlagenen Bundesbeschluss um einen solchen auf Verfassungsebene handelt, mit dem auch kantonales Recht ausserhalb der eigentlichen Amnestiebestimmung geändert werden könnte, was ja offenbar nicht in Frage kommt.

Der Kommissionsantrag und mein Antrag wollen im Endziel das gleiche, nur der Weg dazu ist etwas unterschiedlich. Ich beantrage Ihnen deshalb, klipp und klar zu sagen, dass die Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen in den einschlägigen Gesetzen festgelegt werden müssen.

**M. Glasson, rapporteur:** L'alinéa 1 de l'article 9 qui devrait être inscrit dans la Constitution pose le principe de l'octroi d'une amnistie générale ayant effet pour les impôts de la Confédération, des cantons et des communes.

L'alinéa 2 dit qu'il appartiendra à la législation fédérale de régler l'exécution de cette disposition constitutionnelle et il expose ce principe en disant que la législation fédérale devra définir les conditions et les effets de l'amnistie et ordonner les mesures propres à empêcher à l'avenir les soustractions d'impôt.

M. Tschopp, de son côté, ne veut pas autre chose que la commission. Il veut aussi que nous aboutissions au même

résultat, c'est-à-dire de lutter contre la soustraction d'impôt. En revanche, il veut préciser qu'il appartiendra aux lois fiscales fédérales d'ordonner des mesures propres à empêcher à l'avenir des soustractions d'impôt. Les rapporteurs peuvent se déclarer d'accord avec cette précision car elle est conforme aux décisions et aux vues de la commission. Il y a lieu cependant de bien préciser qu'une partie des mesures devra être contenue dans l'arrêté d'exécution concernant l'amnistie, tandis que l'autre pourra l'être par la législation fiscale. C'est dans ce sens que nous ne nous opposons pas à la proposition Tschopp.

**Eggenberger, Berichterstatter:** Wir sind nicht in der Lage, im Namen der Kommission zu sprechen. Persönlich teile ich die soeben vom Kommissionspräsidenten geäußerte Auffassung. Aus den Ausführungen von Herrn Tschopp geht hervor, dass er im Grunde genommen nichts anderes will als die Kommission mit ihrem Antrag. Mit Bezug auf die Massnahmen, die zur Verhinderung der zukünftigen Defraudation zu ergreifen sind, schlägt er eine präzisere Formulierung vor. Im Grunde genommen, glaube ich, kann die Kommission damit einverstanden sein, denn auch mir scheint es klar, dass gewisse Massnahmen nicht in die Ausführungsbestimmungen zur Amnestie gehören, sondern ihrem Wesen nach in die Steuergesetzgebung zu verweisen sind, wo sie dann eben im Sinne der Verhinderung der Defraudation wirken sollen. Ich kann mir beispielsweise nicht vorstellen, dass Vorschriften über die Ausdehnung der Buchführungspflicht in die Durchführungsbeschlüsse zur Amnestie hinein gehörten. Das ist im Wehrsteuergesetz zu regeln. Wenn man die Verrechnungssteuer ausdehnen will, gehört das ins Verrechnungssteuergesetz. – Weil wir über das Ziel und den Weg einig sind, unterstütze ich die Anregung von Kollege Tschopp.

**Le président:** Le Conseil fédéral ne s'oppose pas à la proposition de M. Tschopp. Elle est adoptée.

*Angenommen – Adopté**Abschnitt II – Chapitre II**Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

|                                  |             |
|----------------------------------|-------------|
| Für Annahme des Beschlusstwurfes | 104 Stimmen |
| Dagegen                          | 26 Stimmen  |

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

## 8610. Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen. Verfassungsartikel Bourses d'études et autres aides financières à l'instruction. Article constitutionnel

Botschaft und Beschlusstwurf vom 29. November 1962  
(BBl II, 1316)

Message et projet d'arrêté du 29 novembre 1962  
(FF II, 1304)

**Antrag der Kommission**

Eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des chapitres.

## Steueramnestie

### Amnistie fiscale

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1963   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | I  |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Frühjahrssession                             |
| Session             | Session de printemps                         |
| Sessione            | Sessione primaverile                         |
| Rat                 | Nationalrat                                  |
| Conseil             | Conseil national                             |
| Consiglio           | Consiglio nazionale                          |
| Sitzung             | 11   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 8687   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 19.03.1963                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 151-163                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 037 700                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

der Freiheit des Arztberufes erzwungen werden, und zwar nicht nur aus rechtlichen Gründen, sondern auch vor allem im Hinblick auf die Erhaltung und auf die Förderung der ärztlichen Leistungen in der Zukunft und wegen der Stellung, die der Arzt gegenüber dem Patienten einnehmen muss. Die Konsequenzen, die sich aus diesem besonderen Vertrauensverhältnis ergeben, werden daher dann und wann im Gegensatz stehen zu den mehr materiellen Interessen der Krankenkassen. Ich werde für eine Regelung des Verhältnisses Arzt/Krankenkasse eintreten, aber ebenso sehr nur einer Lösung zustimmen können, die für den Ärztestand eine tragbare gesetzliche Ordnung bringt. Die Notwendigkeit, materielle Notlagen der Versicherten im vertragslosen Zustande zu vermeiden, ist auch für mich unbestritten. Diese Tatsache darf aber die freie Berufsausübung des Arztes nur soweit berühren, als es dieses Ziel unbedingt erfordert. Dabei ist besonders den praktischen und tatsächlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen und weniger auf hypothetische Möglichkeiten abzustellen, die sich in unserem Lande überhaupt nicht ergeben werden.

Ohne der Detailberatung vorgreifen zu wollen, glaube ich nicht, dass der Antrag der nationalrätlichen Kommission zum entsprechenden Artikel 22 bis, Absätze 5 und 6, diesen grundsätzlichen Forderungen, die ich erhoben habe, entspricht.

Mit diesen Vorbehalten werde ich für Eintreten auf diese Vorlage stimmen.

**Schmid Ernst:** Ich darf Ihnen namens der demokratischen und evangelischen Fraktion Eintreten auf die in Behandlung befindliche Vorlage beantragen. Gestatten Sie mir aber noch einige wenige kurze persönliche Bemerkungen:

Heute sind wir bei der Beratung des KUVG von der kleinen zur sogenannten grossen Revision geschritten. Wenn wir jedoch die jetzt als grosse Revision bezeichnete Vorlage mit dem seinerzeitigen Gesetzesentwurf über die Kranken- und Mutterschaftsversicherung in Vergleich ziehen, dann erscheint die heutige grosse Revision als etwas weniger gross.

Vom grundsätzlichen Standpunkt aus ist zu bedauern, dass von einer Totalrevision des KUVG im Sinne des erwähnten Entwurfes abgesehen werden musste. Mit Rücksicht auf die heutigen Verhältnisse, die Entwicklung der Heilmethoden, der Heilmöglichkeiten, aber auch die Steigerung der Heilungskosten ist es sehr zu begrüssen, dass von den Bundesbehörden aus der Vorschlag einer Teilrevision an die Räte gelangt ist. Dass im Rahmen dieser Teilrevision die neuralgischen Punkte, wie das Versicherungsobligatorium, die Mutterschaftsversicherung und das Arztrecht, ausgelassen wurden, um möglichst rasch die angestrebten Verbesserungen zu realisieren, erscheint verständlich. Durch die vom Ständerat angebehrte Aufnahme des Arztrechtes in die Vorlage ist nun nicht nur die Beratung sehr verzögert worden, sondern wir befinden uns durch den neu ausgebrochenen Streit zwischen Ärzten und Kassen in einer recht unerfreulichen Situation. Was sollen wir nun tun? Die Teilrevision bringt im Interesse und zum Schutze der Versicherten eine Reihe von namhaften Verbesserungen. Ich brauche sie Ihnen hier nicht nochmals aufzuzählen. Das ist schon verschiedentlich geschehen. Aber in allererster Linie müssen wir diese Verbesserungen beachten. Es muss für uns massgebend und begleitend sein, dass diese Verbesserungen in Kraft gesetzt werden können. Weder für die Kassen und gegen die Ärzte, noch für die Ärzte und gegen die Kassen sollen wir uns ent-

scheiden, sondern für den Versicherten, für die Patienten, für diejenigen, welche die Hilfe des Arztes und die Leistungen der Kassen dringend nötig haben, wollen wir uns einsetzen. Tausende von Patienten, Hunderte von Familien warten auf diese Verbesserungen. Auch die Invaliden, die durch die Revision ebenfalls eine verbesserte Situation in der Krankenversicherung erhalten, wollen wir nicht vergessen. Die Vorlage darf nicht am Streitapfel des Arztrechtes scheitern. Was aus den Beratungen der nationalrätlichen Kommission hervorgegangen ist, kann, wenn auch unter Umständen mit etwelchen Modifikationen, sicher als gangbarer Weg zu einer für alle Beteiligten zumutbaren Lösung bezeichnet werden.

Zu den einzelnen Fragen, die sich dabei noch stellen, möchte ich mir die Stellungnahme und ein weiteres Wortbegehren noch vorbehalten. Für heute beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage, damit wir zur Tat schreiten können.

*Hier wird die Beratung abgebrochen*

*Ici, le débat est interrompu*

---

Vormittagssitzung vom 25. September 1963

Séance du 25 septembre 1963, matin

Vorsitz – Présidence: M. Guinand

## 8687. Steueramnestie – Amnistie fiscale

Siehe Seite 151 hiervor – Voir page 151 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 12. Juni 1963  
 Décision du Conseil des Etats du 12 juin 1963

*Differenzen – Divergences*

*Art. 9. Abs. 2*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 9, al. 2*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

M. **Glasson**, rapporteur: En ce qui concerne le projet d'amnistie fiscale, la décision de notre Conseil du 19 mars dernier a été approuvée par le Conseil des Etats le 12 juin suivant par 22 voix contre 7, avec une seule modification à l'article 9, alinéa 2. Il ne s'agit pas d'une divergence de portée matérielle, mais d'un changement d'ordre purement formel. En effet, la Chambre haute a précisé que les mesures à ordonner par le Conseil fédéral pour empêcher à l'avenir des soustractions d'impôts, ne concernaient que les impôts fédéraux, ce qui ressortait déjà implicitement du texte adopté par notre Conseil.

Aussi, par 22 voix, sans opposition, votre commission a décidé de vous proposer d'éliminer cette divergence avec le Conseil des Etats en adoptant le texte qu'il a arrêté.

**Weibel**, Berichterstatter: Zu dieser Vorlage der Steueramnestie habe ich nur ganz wenige Bemerkungen zu machen. Sie wissen, dass der Nationalrat die Initiative ergriffen hat, um diese Steueramnestie Gesetz werden zu

lassen. Der Ständerat stimmte in der Junisession mit 22:7 Stimmen unter einer kleinen mehr redaktionellen Änderung zu. Die kleine Änderung in Artikel 9, Ziffer 2, lautet: «... der für die Bundessteuern auch die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen obliegt.» Diese Präzisierung ist richtig, und unsere Kommission empfiehlt Ihnen Zustimmung.

*Angenommen – Adopté*

## 8470. Finanzordnung des Bundes. Verlängerung

### Régime financier de la Confédération. Prolongation

Siehe Seite 80 hiervor – Voir page 80 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 11. Juni 1963  
Décision du Conseil des Etats du 11 juin 1963

#### *Différences – Divergences*

*Abschnitt Ibis, Art. 8, Abs. 3, Lit. b, Ziffer 1*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Chapitre Ibis, art. 8, al. 3, lettre b, chiffre 1*

#### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

M. Glasson, rapporteur: Le Conseil des Etats a pris ses décisions concernant la prorogation du régime financier le 11 juin dernier. Dans l'ensemble il a fait siennes les décisions de notre Conseil du 14 mars précédent, à part quelques divergences dont nous avons à traiter aujourd'hui et dont s'est occupée votre commission le 23 août dernier ici à Berne.

La première divergence concerne l'article 8, alinéa 3, lettre b, chiffre 1. Il s'agit de la déduction pour enfants en matière d'impôt de défense nationale. Vous vous souvenez que notre Conseil avait décidé que la déduction arrêtée à 1000 francs pouvait avoir lieu jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de 25 ans s'il faisait un apprentissage ou des études. Le Conseil des Etats n'a pas combattu le principe de l'augmentation de la déduction. Il a voulu en revanche que ce régime préférentiel n'ait pas de limite de durée en décidant que la déduction pourrait avoir lieu aussi après que l'enfant a atteint 18 ans. Le Conseiller aux Etats Meyer, rapporteur de la commission, a justifié cette modification en affirmant que la décision de notre Conseil aurait pour effet d'aller moins loin que la pratique actuelle. Le représentant du Conseil fédéral a approuvé cette proposition qui lui est apparue «juste et sage» tandis que la décision de notre Conseil aurait été prise selon lui «d'une façon imprudente». A vrai dire, lorsque nous avons adopté la proposition de notre collègue Tschopp nous ne savions pas que la pratique permettait déjà aujourd'hui une déduction au-delà de l'âge de 25 ans. Aussi votre commission est-elle restée fidèle à l'idée d'aider les parents ayant la charge d'enfants aux études ou en apprentissage. Ce qui a heurté en revanche un grand nombre de membres, c'est le risque d'abus et le soutien injustifié possible d'étudiants «éternels». Un

autre souci a été celui d'éviter que les enfants fortunés puissent permettre aux parents d'alléger leurs propres charges fiscales. Il ressort toutefois clairement du texte proposé que ces abus ne seraient pas possibles puisqu'il ne peut s'agir que d'enfants à la charge des parents. Enfin, des voix se sont élevées au sein de votre commission en faveur d'une autonomie cantonale dans ce domaine.

En d'autres termes, votre commission a été fort divisée sur ce point puisque 11 membres se sont prononcés pour le maintien du texte adopté par votre Conseil tandis que 11 autres membres se sont ralliés à la décision du Conseil des Etats. Celui qui vous parle s'est prononcé en faveur de l'élimination de cette divergence. Dès lors votre commission vous propose d'adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Weibel, Berichterstatter: Die Kommission hat sich bemüht, sämtliche Differenzen mit dem Ständerat auszu-schliessen, und zwar aus sachlichen Gründen wie auch, um den Fahrplan, den sich der Bundesrat zurechtgelegt hat, einhalten zu können; er möchte nämlich noch in diesem Jahr die Volksabstimmung über diese Vorlage ansetzen. Das ist nur möglich, wenn wir die Differenzen in dieser Session erledigen. Es ist sicher auch richtig, dass wir diese Vorlage noch in der gegenwärtigen Legislaturperiode verabschieden. Der Nationalrat hat bezüglich der Kinderabzüge folgendes beschlossen: «Befindet sich das Kind in der Berufslehre oder im Studium, so kann der Abzug gemacht werden, bis es 25 Jahre alt ist.» Sie erinnern sich, dass Herr Tschopp den Antrag gestellt hat, weiter zu gehen, als das bisher der Fall war. Nun hat sich aber herausgestellt, dass dieser Antrag, der angenommen wurde, einen Rückschritt gegenüber der jetzigen Praxis bringen würde. Die Verwaltung hat nachträglich festgestellt, sie sei bis jetzt ohne eine altersmässige Begrenzung vorgegangen. Deshalb hat der Ständerat beschlossen, diese Altersgrenze fallen zu lassen. Unsere Kommission schlägt Ihnen vor, dies ebenfalls zu tun. Es ist eingewendet worden, das könne eine Bevorzugung der ewigen Studenten mit sich bringen. Es ist sicher nicht rentabel, wegen dieses Kinderabzuges, der vielleicht eine Steuerersparnis von 100 Franken bringen kann, sich einen ewigen Studenten zu halten. Damit könnte nicht einmal die Einschreibgebühr finanziert werden. Es ist aber ein gewichtiger Grund dafür ins Feld geführt worden, nämlich der Hinweis, dass immer mehr erwachsene Kinder nach praktischer Tätigkeit im Beruf in einem späteren Zeitpunkt wieder ins Studium zurückkehren. Insbesondere die Ausbildung an einem Technikum usw. wird in einem späteren Alter noch aufgenommen. Wenn das auf Kosten der Eltern geschieht, scheint es mir nichts als gerecht zu sein, dass die Eltern, auch wenn das Kind über 25 Jahre alt ist, in den Genuss dieses Vorteils kommen sollen. Die Kommission beantragt Ihnen, dem Ständerat zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

*Abschnitt Ibis*

*Art. 8, Abs. 3*

#### **Antrag der Kommission**

*Lit. b, Ziffer 2, Lit. c und d*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Lit. e*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.



## Steueramnestie

### Amnistie fiscale

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1963   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | III  |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Herbstsession                                |
| Session             | Session d'automne                            |
| Sessione            | Sessione autunnale                           |
| Rat                 | Nationalrat                                  |
| Conseil             | Conseil national                             |
| Consiglio           | Consiglio nazionale                          |
| Sitzung             | 07   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 8687   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 25.09.1963                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 440-441                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 037 783                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**8470. Finanzordnung des Bundes.  
Verlängerung.  
Régime financier de la Confédération.  
Prolongation**

Siehe Seite 80 hiervor – Voir page 80 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 11. Juni 1963  
Décision du Conseil des Etats du 11 juin 1963

**Le président:** M. Koenig a demandé la parole pour faire une déclaration au nom de son groupe.

**König-Zürich:** Die Fraktion des Landesrings der Unabhängigen muss dem Beschluss über die Weiterführung der Bundesfinanzordnung in der Form, in der er aus den Beratungen der Räte hervorgegangen ist, ihre Zustimmung versagen. Rein fiskalische Gesichtspunkte gaben leider vielfach den Ausschlag. Gerechtigkeit, Klarheit und Einfachheit für Steuerzahler und Fiskus wurden ganz ungenügend verwirklicht. Die erzielten und weiter zu erwartenden aussergewöhnlich hohen Überschüsse der Staatsrechnung hätten einen viel weitergehenden Steuerabbau erlaubt. Solche Überschüsse wecken neue Begehrlichkeiten gegenüber der öffentlichen Hand, denen Bundesrat und Parlament erfahrungsgemäss nur ungenügend Widerstand entgegenzusetzen vermögen. Im Ergebnis wirkt die übermässige Steuereintreibung darum keineswegs konjunkturdämpfend. Sie ist geeignet, der unerwünschten Ausdehnung des staatlichen Einflusses und Apparates Vorschub zu leisten. Ungerecht erscheint uns, dass der Steuerabbau einseitig bei der direkten Einkommenssteuer vorgenommen wird. Keinerlei Erleichterungen werden für die indirekten Steuern gewährt; diese Steuern verteuern die Lebenskosten und lasten damit weit stärker auf dem kleinen Manne. Der vorwiegend fiskalische Charakter der Vorlage ergibt sich auch daraus, dass zwar Anstrengungen zu einer bessern Steuererfassung in Aussicht gestellt werden, indessen nicht das geringste Verständnis für eine Steuervereinfachung und eine Verfahrensvereinfachung, für eine Befreiung der Steuerpflichtigen und der überlasteten Wirtschaft und Verwaltung von unfruchtbarer Arbeit gezeigt wurde.

Aus allen diesen Gründen lehnt die Fraktion des Landesrings die jetzige Vorlage ab.

*Schlussabstimmung – Vote final*

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| Für Annahme des Beschlussentwurfes | 97 Stimmen |
| Dagegen                            | 9 Stimmen  |

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**8686. Steueramnestie – Amnistie fiscale**

Siehe Seite 151 hiervor – Voir page 151 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 12. Juni 1963  
Décision du Conseil des Etats du 12 juin 1963

*Schlussabstimmung – Vote final*

|                                    |             |
|------------------------------------|-------------|
| Für Annahme des Beschlussentwurfes | 110 Stimmen |
| Dagegen                            | 5 Stimmen   |

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**8794. Förderung des sozialen Wohnungsbaues.  
Erhöhung des Kredites  
Encouragement à la construction de  
logements à caractère social.  
Augmentation du crédit**

Siehe Seite 378 hiervor – Voir page 378 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 25. September 1963  
Décision du Conseil des Etats du 25 septembre 1963

*Schlussabstimmung – Vote final*

|                                    |                  |
|------------------------------------|------------------|
| Für Annahme des Beschlussentwurfes | 131 Stimmen      |
|                                    | (Einstimmigkeit) |

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**8625. Konzessionierte Bahnunternehmungen.  
Annäherung von Tarifen  
Entreprise de chemins de fer concessionnaires.  
Rapprochement des tarifs**

Siehe Seite 405 hiervor – Voir page 405 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 20. Juni 1963  
Décision du Conseil des Etats du 20 juin 1963

*Schlussabstimmung – Vote final*

|                                    |                  |
|------------------------------------|------------------|
| Für Annahme des Beschlussentwurfes | 127 Stimmen      |
|                                    | (Einstimmigkeit) |

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

Nachmittagssitzung vom 30. September 1963  
Séance du 30 septembre 1963, après-midi

Vorsitz – Présidence: M. Guinand

**8251. Kranken- und Unfallversicherung.  
Bundesgesetz (KUVG). Änderung  
Assurance en cas de maladie et accidents.  
Loi (LAMA). Modification**

Siehe Seite 483 hiervor – Voir page 483 ci-devant

*Art. 22 bis, Abs. 5*

*Fortsetzung – Suite*

**Eggenberger:** Die grosse Zahl von Votanten zu Artikel 22 bis, Absatz 5, dürfte im Zusammenhang mit der ausserparlamentarischen Auseinandersetzung über das Arztrecht beweisen, dass wir hier zwar nicht am wichtigsten, wohl aber am neuralgischsten Punkt der ganzen Vorlage angelangt sind.

## Steueramnestie

### Amnistie fiscale

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1963   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | III  |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Herbstsession                                |
| Session             | Session d'automne                            |
| Sessione            | Sessione autunnale                           |
| Rat                 | Nationalrat                                  |
| Conseil             | Conseil national                             |
| Consiglio           | Consiglio nazionale                          |
| Sitzung             | 10   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 8686   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 27.09.1963                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 502-502                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 037 790                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

mir zu wenig sorgfältig mit meinem Geld um.» Und andere hört man erklären: «Der Staat ist ein Moloch; je mehr man ihm gibt, je mehr verschlingt er.» Nicht immer ist es Habgier oder die Freude am beliebten Sport, den Staat zu hintergehen, die zur Defraudation führen. Vielfach sind es Motive, die wir gewiss juristisch nicht anerkennen können, die aber einen verständlichen Kern haben. Deshalb darf der Staat in seiner Ausgaben- und Steuerpolitik dieses psychologische Moment nie aus dem Auge verlieren. Keiner zahlt gerne Steuern, aber jeder zahlt sie weniger ungern, wenn er von der sparsamen und zweckmässigen Verwendung der Steuergelder überzeugt ist!

Einen psychologischen Fehler, der schon manchen zum Steuerhinterzieher gemacht hat, begehrt auch der Steuergesetzgeber, der die Geheimsphäre des Steuerpflichtigen zu wenig achtet. Es gibt viele Menschen, ganz besonders auch einfache Leute, die ihren Besitz und die Höhe ihres Erwerbs als zur Privatsphäre gehörig betrachten und die nur deswegen ihre Werte bei der Steuer hinterziehen, weil sie es als unerträglich empfinden, dass jeder andere wissen kann, was sie besitzen und erwerben. Was nützt es, die Steuerbeamten gesetzlich zur Geheimhaltung zu verpflichten, wenn das gleiche Gesetz die öffentliche Auflage oder gar die Publikation aller Steuerfaktoren vorschreibt und so jedem Schnüffler Gelegenheit gibt, in den Vermögensverhältnissen seiner Freunde und Feinde herumzuwühlen? Hier liegen Quellen, die mit etwas mehr Psychologie in Verwaltung und Gesetzgebung erschlossen werden könnten.

Der Bund darf auch nicht übersehen, dass er mit seiner Verrechnungssteuer nicht gerade einen Beitrag zur Förderung der Steuerehrlichkeit leistet. Die Verrechnungssteuer wurde seinerzeit eingeführt als Defraudantensteuer. Die Meinung ist weitverbreitet, dass der keine Hinterziehung begehe, der die Verrechnungssteuer bezahle und nicht zurückfordere. Auch das hat jeder Steuerberater, der einem Steuersünder ins Gewissen redete, schon gehört: «Aber ich zahle ja die Verrechnungssteuer, dann erfülle ich doch meine Steuerpflicht.» Aber auch mancher Steuerpflichtige, der sehr wohl um die Bedeutung der Verrechnungssteuer weiss, beruhigt sein Gewissen mit der Ueberlegung, dass er doch immerhin dem Staat einen nennenswerten Obolus von den hinterzogenen Vermögenswerten entrichte. Wir können wohl auf die Verrechnungssteuer nicht verzichten, nicht als Einnahmequelle des Bundes und nicht als Peitsche, als Druckmittel. Es ist aber wohl notwendig, sich darüber klar zu werden, dass mit dem Institut dieser Sondersteuer der Bund sich irgendwie der Gehilfenschaft oder der Begünstigung der Steuerhinterziehung schuldig macht. Diese Tatsache wird in der Diskussion über eine allfällige Erhöhung des Verrechnungssteueransatzes nie aus den Augen verloren werden dürfen. Diese Frage, die der Bundesrat im Bericht selbst bejaht, in einem Ergänzungsbericht jedoch wieder verneint hat, dürfte für den Augenblick allerdings die Aktualität verloren haben.

Die kritischen Vorbehalte, die auch schon im Nationalrat zur Geltung gekommen sind, erlauben es Ihrer Kommission nicht, Ihnen gemäss Antrag des Bundesrates zu empfehlen, vom Bericht einfache Kenntnis zu nehmen. Eine vorbehaltlose Kenntnisnahme würde doch bedeuten, dass das Parlament sich im wesentlichen mit dem Inhalt des Berichtes solidarisch erklärt. Der Nationalrat hat beschlossen, vom vorgelegten Bericht Kenntnis zu nehmen, ohne zu den darin aufgezeigten Möglichkeiten zur Ver-

besserung der Steuerverhältnisse Stellung zu nehmen, und mit allen Vorbehalten zu den Feststellungen über das Ausmass und die Auswirkungen der Steuerdefraudation. Im übrigen hat aber der Nationalrat der Abschreibung der Motion Eggenberger gemäss Antrag des Bundesrates zugestimmt.

Ihre Kommission hält diese Art der Erledigung des etwas verunglückten Berichtes für die richtige. Sie ist so etwas wie eine schickliche Beerdigung. Ihre Kommission beantragt Ihnen mit allen Stimmen, bei einer Enthaltung, der Formulierung des Nationalrates zuzustimmen. Die Kommission würdigt damit durchaus auch die positiven Seiten des Berichtes und empfiehlt dem Bundesrat, auf Grund des Widerhalls, den sein Bericht gefunden hat, die ins Auge gefassten Massnahmen nochmals gründlich zu überdenken, sie mit den Kantonen zu besprechen und abzustimmen, sie auf unsere Staats- und Wirtschaftsauffassung besser auszurichten und uns für die Bundesebene die nötigen Anträge vorzulegen, wenn sie wirklich Gärung und Läuterung hinter sich haben.

Im Namen der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

#### Abstimmung

Für den Antrag der Kommission 30 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**Le président:** Je vous signale que le Conseil national a décidé d'imprimer les débats sur cet objet au *Bulletin officiel*. Je vous fais la proposition d'en faire de même.

Selon l'article 29 du règlement, nous devons voter.

#### Abstimmung — Vote

Für den Antrag des Präsidenten 32 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

Vormittagssitzung vom 12. Juni 1963

Séance du 12 juin 1963, matin

Vorsitz — Présidence: M. Fauquex

### 8687. Steueramnestie.

#### Beschluss des Nationalrates

#### Amnistie fiscale. Décision du Conseil national

Vorschlag der Kommission des Nationalrates vom 7. Februar 1963

Initiative de la commission du Conseil national du 7 février 1963

Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1963

Décision du Conseil national du 19 mars 1963

#### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

Eintreten.

##### Minderheit

(Obrecht, Dietschi, Gautier, Jeanneret, Meier)

Nicht eintreten.

**Proposition de la commission***Majorité*

Passer à la discussion des articles.

*Minorité*

(Obrecht, Dietschi, Gautier, Jeanneret, Meier)

Ne pas entrer en matière.

*Berichterstattung — Rapport général*

**Mäder, Berichtstatter der Mehrheit:** Der Bericht des Bundesrates zur Motion Eggenberger betreffend wirksamere Bekämpfung der Steuerdefraudation vom 25. Mai 1962 behandelt im 2. Abschnitt unter den Massnahmen des Bundes zur Verbesserung der Steuerverhältnisse auch die Frage der Anordnung einer Amnestie. Nach einer Darstellung von Begriff und Wesen der Amnestie, nach einem Ueberblick über die bisherigen Amnestien des Bundes, gelangt der Bundesrat bei der Beurteilung der heutigen Lage zum Schlusse, dass der Erlass einer Bundessteueramnestie nicht ohne weiteres auszuschliessen sei, sofern alle Vorkehren ins Auge gefasst würden, die geeignet erscheinen, den von den Behörden und weiten Kreisen der Bevölkerung nachgerade als unhaltbar empfundenen Zuständen auf dem Gebiete des Steuerwesens abzuhelfen. Die Kommission des Nationalrates, dem die Priorität zur Behandlung des Defraudationsberichtes zustand, hat vor der Beschlussfassung vom Bundesrat einen Ergänzungsbericht zur Frage der Voraussetzungen für den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie und der Erhöhung der Verrechnungssteuer einverlangt. Dieser Bericht wurde am 25. Januar 1963 erstattet. Der Bundesrat bestätigt darin seine frühere Auffassung, dass die Gewährung einer allgemeinen Steueramnestie ohne gleichzeitige Verwirklichung von Massnahmen zur Verbesserung der Steuerverhältnisse abzulehnen sei. Die erforderlichen Massnahmen seien zum Teil vom Bund, zum Teil von den Kantonen gemeinsam zu ergreifen.

Trotz dieser Schlussfolgerung hat die Kommission des Nationalrates mit grosser Mehrheit beschlossen, dem Plenum einen entsprechenden Bundesbeschluss zu unterbreiten. Die Kompetenz für dieses Vorgehen liegt im Artikel 93 der Bundesverfassung, wonach jedem der beiden Räte und jedem Mitglied derselben das Vorschlagsrecht zusteht. In formeller Beziehung übernahm die nationalrätliche Kommission den Textvorschlag, den der Bundesrat im Defraudationsbericht für den Eventualfall der Durchführung einer Amnestie unterbreitet hatte. Am 19. März 1963 beschloss der Nationalrat mit 115 zu 35 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und er hat den Beschlussexentwurf am gleichen Tage mit 100 zu 26 Stimmen angenommen. Die Kommission unseres Rates tagte am 30. April 1963. Sie beschloss mit 7 zu 5 Stimmen und einer Enthaltung auf die Vorlage einzutreten und hat dieselbe mit einer textlichen Klarstellung in der Gesamtabstimmung mit 8 zu 4 Stimmen und einer Enthaltung gutgeheissen.

Da der Kommissionspräsident, Herr Ständerat Obrecht, persönlich den ablehnenden Standpunkt vertreten hat, durfte ihm das *sacrificium intellectus* nicht zugemutet werden, für die Vorlage zu referieren, so dass dem Sprechenden diese Aufgabe zugefallen ist.

Der Begriff der Steueramnestie ist im Bundesrecht erst seit wenigen Jahrzehnten anzutreffen, während er uns im kantonalen Recht früher entgegentritt. Im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Finanzierungsvorlagen hat die Mehrheit der Kantone versucht, Einkom-

men und Vermögen der Steuerpflichtigen möglichst vollständig zu erfassen. Sie appellierten an Gewissen und Ehrlichkeit ihrer Bürger und versuchten, ihr Ziel ohne Einleitung eines amtlichen Hinterziehungsverfahrens zu erreichen. Die Defraudanten hatten lediglich rechtzeitig aus eigenem Antrieb ihre Hinterziehungen zu bekennen, und der Staat gewährte ihnen Nachsicht für die bisherigen Verfehlungen. So hat der Kanton Zürich schon im Jahre 1917 diesen Weg beschritten, und es folgten ihm zahlreiche andere Kantone, wobei die Amnestieerlasse eine sehr verschiedene Formulierung fanden. Wer sich über die historische Entwicklung der Steueramnestie näher informieren will, der greife zur Freiburger Dissertation von Jakob Gubler: «Die Steueramnestie in Bund und Kantonen unter besonderer Berücksichtigung des Bundesratsbeschlusses über die Steueramnestie bei Einführung der Verrechnungssteuer vom 31. Oktober 1944.»

Die erste umfassende Amnestie des Bundes geht auf das Jahr 1940 zurück und fand ihre materielle Begründung im dringenden Bedürfnis des Bundes, weitere Mittel zur Deckung der Kosten der Mobilmachung und des Ausbaues der Landesverteidigung zu beschaffen. Neben einer Kriegsgewinnsteuer, der Warenumsatzsteuer, der Wehrsteuer, ordnete der Bundesrat ein Wehropfer an und verband damit durch Beschluss vom 19. Juli 1940 eine Amnestie, in der Erwartung, damit bei den Steuerpflichtigen die Bereitschaft zu treuer Pflichterfüllung zu erleichtern. Es wurde bestimmt, dass derjenige, der bisher sein Vermögen oder dessen Ertrag ungenügend versteuert hatte, vom Bund, vom Kanton und von der Gemeinde weder zur Nachzahlung vorenthaltener Steuern verhalten noch mit Steuerstrafen belegt werden dürfte, wenn seine Wehropfererklärung vollständig sei. Das Resultat dieser Amnestie war eher bescheiden. Aus den statistischen Erhebungen lässt sich ableiten, dass bei Anlass der Wehropfererklärung rund 1½ Milliarden Franken verheimlichtes Vermögen neu zur Versteuerung gebracht worden sind.

Die zweite Bundesamnestie wurde bei Einführung der Verrechnungssteuer durch Bundesratsbeschluss vom 31. Oktober 1944 erlassen. Der Bundesrat sah den günstigen Augenblick gekommen, den durch die Verrechnungssteuer unter Druck gesetzten Steuersündern durch Gewährung einer erneuten Amnestie eine nochmalige Gelegenheit zu bieten, ihre Steuerpositionen mit dem Gesetz in Einklang zu bringen. Dieser Amnestie war ein wesentlich grösserer Erfolg beschieden als derjenigen vom Jahre 1940, und zwar offensichtlich als Folge der Einführung der Verrechnungssteuer. Beim zweiten Wehropfer, d. h. per 1. Januar 1945, wurden rund 8,5 Milliarden Franken Reinvermögen mehr deklariert als beim ersten Wehropfer, per 1. 1. 1940. Davon entfallen rund 6½ Milliarden Franken auf bisher verheimlichtes Vermögen.

Die beiden vorerwähnten Bundesamnestien sind vom Bundesrat auf Grund der Kriegsvollmachten erlassen worden. Heute handelt es sich dagegen um eine Verfassungsrevision, über welche Volk und Stände zu befinden haben werden. Die Amnestievorlage stellt nämlich eine Ergänzung der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung über die Weiterführung der Finanzordnung des Bundes dar. Diese rechtliche Ausgangslage wird es vielleicht manchem Parlamentarier erleichtern, seine Bedenken gegen die Gewährung einer dritten Bundesamnestie zu überwinden, in der Meinung, es sei angezeigt, hierüber den Entscheid von Volk und Ständen zu veranlassen. Die Amnestievorlage stellt eine Beschränkung

der kantonalen Steuerhoheit dar. Dieser Eingriff des Bundesrechts in das kantonale Recht ist bei der Beurteilung der Situation insoweit von besonderer Bedeutung, als die Stellungnahme der Kantone eine wesentliche Rolle spielen soll. Im Bericht des Bundesrates Nr. 03 ist ausgeführt, die Umfrage bei den Kantonsregierungen habe ergeben, dass 6 Kantone vorbehaltlos für eine Amnestie, 7 dagegen und 12 mit Vorbehalt dafür waren. Bei den 12 Kantonen ist St. Gallen mitgezählt worden. St. Gallen gehört aber zu denjenigen Kantonen, welche vorbehaltlos für eine Amnestie eintreten, so dass das Resultat wie folgt zu korrigieren ist: 7 Kantone vorbehaltlos dafür, 11 mit Vorbehalt dafür und 7 dagegen. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen hat am 13. November 1961 und am 18. Januar 1963 in dieser Angelegenheit beim Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement interveniert. Während in der ersten Eingabe die Anordnung einer Steueramnestie grundsätzlich begrüsst wurde, hat sich in der zweiten Eingabe der Regierungsrat des Kantons St. Gallen zu den entschiedenen Befürwortern einer allgemeinen Steueramnestie bekannt. Ich gestatte mir, aus dieser Eingabe einen Passus zu zitieren, da demselben über den Bereich des Kantons St. Gallen hinaus allgemeine Bedeutung zukommen dürfte: «Eine allgemeine Steueramnestie ist heute notwendig. Nach längerer Zeit wirtschaftlicher Blüte, welche den Nährboden für die Defraudation geschaffen hat, ist eine Korrektur des Ausmasses der Defraudation durch Gewährung einer allgemeinen Amnestie fällig. Die Mittel, welche heute zur Erzwingung der Steuerehrlichkeit zur Verfügung stehen, sind nicht in ausreichendem Masse vorhanden. Der Erlass einer allgemeinen Steueramnestie ist geeignet, den Steuerdefraudanten zur Steuerehrlichkeit zurückzuführen.»

Diese Stellungnahme bezog der Regierungsrat des Kantons St. Gallen nicht zuletzt auf Grund des Ergebnisses der Amnestie des Jahres 1945. Im Kanton St. Gallen hat sich die Amnestie 1945 in einer Vermehrung des steuerpflichtigen Vermögens um rund 600 Millionen Franken und des steuerpflichtigen Einkommens um rund 20 Millionen Franken ausgewirkt. Der Mehrertrag an einfacher Staatssteuer ist auf rund Fr. 2,1 Millionen und der Amnestieerfolg für Staat und Gemeinden zusammen auf rund 9,2 Millionen Franken (440 Prozent Steuerfuss) geschätzt worden. Bei den natürlichen Personen waren alle Kategorien von Vermögensbesitzern, also von kleinen, mittleren und grossen, beteiligt. Nach der Zahl der natürlichen Personen, welche die Amnestie 1945 benützt haben, entfielen 54,8 Prozent auf Vermögensbesitzer mit einem Vermögen von Fr. 1000.— bis Fr. 10 000.—, 35,0 Prozent auf Vermögensbesitzer mit einem Vermögen von Fr. 10 000.— bis Fr. 50 000.— und die restlichen 10,2 Prozent auf höhere Vermögen. Der Vertreter der Eidgenössischen Steuerverwaltung hat freilich in der Kommissionssitzung vor allzu optimistischen Auswirkungen des Erfolges einer umfassenden Amnestie gewarnt. Persönlich bin ich überzeugt, dass nicht alle, aber der überwiegende Teil der heutigen Steuerdefraudanten von der Amnestie Gebrauch machen wird, und zwar zumal dann, wenn eine psychologisch glückliche Aufklärungskampagne durchgeführt und wenn zweckmässige Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen ergriffen werden. Unter diesem Titel hat der Bundesrat im Bericht 03 ein Sofortprogramm skizziert, dessen einzelne Massnahmen auf ihre Zweckmässigkeit hin jedenfalls noch näherer Abklärung bedürfen. Zu diesen Massnahmen dürfte nicht

zuletzt auch die Schaffung und Erhaltung eines guten Steuerklimas gezählt werden, in welchem die Gesetze ohne Schikane loyal und gerecht angewendet werden.

Der Hinweis auf das Steuerklima gibt mir vielleicht die Legitimation zu einem kleinen literarischen Exkurs. Es ist vermutlich noch wenig bekannt, dass der Dichter Goethe während Jahren als Finanzbeamter wirkte und von Anfang an in hohem Masse mit Finanz- und Steuerfragen in Berührung kam. Als er im Alter von 33 Jahren vom Herzog von Weimar mit der Leitung der Finanzbehörde des Landes beauftragt wurde, schrieb er den Ausruf nieder: «Hic est aut nusquam quod quaerimus» — «Hier oder nirgends ist, was wir suchen». Er betrachtete damals diese Berufung gleichsam als Höhepunkt seiner amtlichen Tätigkeit. Die amüsante Broschüre «Goethe und die Steuern» von Dr. Alfons Pausch vermittelt reizvolle Hinweise auf Goethes Aeusserungen über die Steuern in seinen literarischen Werken. Im Faust finden wir das Urbild des Steuerbürgers, der seinem Zahlungsunmut mit den Worten Luft macht:

«Wird es nicht alle Tage schlimmer,  
Gehorchen soll man mehr als immer  
Und zahlen mehr als je zuvor.»

Das Gegenstück bieten uns die goldenen Worte aus «Wilhelm Meister», wo über den zufriedenen Steuerbürger geschrieben steht:

«Denn wie der nur ein guter Vater ist, der bei Tische erst seinen Kindern vorlegt, so ist der nur ein guter Bürger, der vor allen andern Ausgaben das, was er dem Staate zu entrichten hat, zurücklegt.»

Wenn dieses Bild eines Steuerbürgers geschaffen werden kann, dann haben wir das Verhältnis zwischen Staat und Bürger so verwirklicht, wie es gestern Herr Kollege Obrecht in seinem ausgezeichneten Referat als erstrebenswertes Ziel hingestellt hat.

Nun zu den Bedenken, welche gegenüber einer erneuten Amnestie ins Feld geführt werden. Herr Bundesrat Bonvin hat in der Kommissionssitzung die Befürchtung ausgesprochen, dass eine gewisse Periodizität in der Anordnung von Amnestien ihren Wert herabmindern würde. Diesem Argumente steht die Tatsache gegenüber, dass bei Gutheissung der heutigen Vorlage durch Volk und Stände das Zeitintervall zwischen der letzten und der neuen Amnestie immerhin zwanzig Jahre betragen wird. Diese Zeitepoche hat zudem durch die Hochkonjunktur ein besonderes Gepräge erhalten. Seit der letzten eidgenössischen Steueramnestie im Jahre 1945 sind in der Einkommens- und Vermögensstruktur unseres Landes ohne Zweifel wesentliche Veränderungen eingetreten. In den vergangenen Jahren der Hochkonjunktur sind zahlreiche Werterhöhungen und vorübergehende zusätzliche Einkommen entstanden. In allen Sparten sind die Einkommen gestiegen, und die Möglichkeit der Vermögensbildung hat sich verstärkt. Der Anreiz, einen Teil dieser Steuerfaktoren dem Fiskus zu entziehen, war gross, wobei zu berücksichtigen ist, dass manche Leute eigentlich unversehens zu Steuerdefraudanten geworden sind. Wenn ein kleiner Mann zum Beispiel vor 15 Jahren mit Ersparnissen von Fr. 10 000.— bis Fr. 20 000.— erstklassige schweizerische Industrieaktien erworben hat, so besitzt er heute plötzlich ein Vermögen im fünf- oder zehnfachen Betrage des damaligen Anschaffungswertes. Heute kann er ohne Amnestie nicht mehr steuerehrlich werden, weil ihn die Folgen der Hinterziehung allzu stark treffen würden. Bei manchen Defraudanten mögen auch die Ueberlegungen mitgespielt haben, dass der

Staat um so mehr ausgeben, je mehr man ihm zukommen lasse, und weiterhin mögen auch veraltete Steuergesetze mit übertriebenen Belastungen die Defraudation gefördert haben.

Die Gegner der Amnestie machen grundsätzliche Bedenken wegen einer erheblichen Störung der Rechtsordnung geltend. Der Erlass einer Steueramnestie bedeute das Eingeständnis, dass Bürger und Behörden bei der Durchführung der Rechtsordnung versagt haben und dass sie nicht in der Lage seien, dieser Ordnung volle Geltung zu verschaffen. Dieses Argument soll keineswegs in seinem Gewichte verkleinert werden; das Unrecht, das ein Steuerdefraudant der Allgemeinheit zufügt, ist unbestritten. Es stellt sich jedoch die Gegenfrage, ob den Interessen der Allgemeinheit nicht besser gedient ist, wenn der Steuerdefraudant durch eine verzeihende Massnahme zur Steuerehrlichkeit zurückgeführt wird und wenigstens für die Zukunft dem Staate gibt, was ihm gehört.

Dem Steuerehrlichen wird das Resultat der Amnestie zugute kommen, wenn, was verlässlich zu erwarten ist, infolge Vermehrung des steuerpflichtigen Vermögens und Einkommens die Steuersätze herabgesetzt werden können. Die Amnestie stellt schliesslich eine Massnahme dar, die bestehenden Steuerhinterziehungen zu beseitigen und die Zahl der Steuerehrlichen zu vergrössern. Diesen Zweck hat der Bundesrat in Artikel 1 des Amnestiebeschlusses vom 31. Oktober 1944 *expresses verbis* zum Ausdruck gebracht. Artikel 1 dieses Beschlusses bestimmt nämlich wörtlich: «Um die auf Unterdrückung der Steuerhinterziehung gerichtete Wirkung der Verrechnungssteuer zu steigern, wird eine Steueramnestie angeordnet.» Dabei hatte der Bundesrat — das scheint mir ein wichtiges Moment zu sein — im Jahre 1944 keine Bedenken, nach Ablauf einer Zeitspanne von fünf Jahren der ersten Amnestie eine zweite folgen zu lassen. Die Steueramnestie bezweckt die gerechtere Verteilung der Steuerlasten auf alle Schultern. Dies bringt auch dem Steuerehrlichen Vorteile. Wenn nämlich die Amnestie in Verbindung mit weiteren Massnahmen gegen die Steuerhinterziehung zu einem fiskalischen Erfolge führt, darf mit der Möglichkeit, ja Wahrscheinlichkeit gerechnet werden, dass in einzelnen Kantonen die Steuerbürger eine Entlastung durch Senkung der direkten Steuern erfahren werden. Es ist interessant, dass der Kanton Nidwalden im Zusammenhang mit einer auf 1. Januar 1963 in Kraft getretenen Revision des Steuergesetzes eine kantonale Amnestie angeordnet und gleichzeitig die Sätze der kantonalen Vermögenssteuer um einen Drittel herabgesetzt hat.

Zwischen den Befürwortern und den Gegnern der Amnestie besteht Übereinstimmung darüber, dass im Falle der Gewährung einer solchen wirksamen Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen anzuordnen sind. Es ist heute nicht der Ort, zum reichhaltigen Katalog des Bundesrates Stellung zu nehmen und die einzelnen Vorschläge auf ihre Brauchbarkeit und Wirksamkeit einzustufen. Es genügt der allgemeine Hinweis auf Artikel 9 des Bundesbeschlusses, wonach der Bundesgesetzgebung für das Gebiet der Bundessteuern auch die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen obliegt. Die Kantone, und zwar auch die grundsätzlichen Gegner einer Amnestie, haben sich bereit erklärt, die notwendigen Massnahmen anzuordnen, um einer Amnestie auf kantonalem Boden zum Erfolge zu verhelfen.

Der Ständerat hat am 3. Oktober 1962 mit 27:3 Stimmen ein Postulat der Kommission für die Verlängerung der Finanzordnung des Bundes angenommen, mit welchem der Bundesrat eingeladen wird, den eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten über die Möglichkeit einer Erhöhung der Verrechnungssteuer, in Verbindung mit dem Erlasse einer allgemeinen Steueramnestie, unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf dem Kapitalmarkt. Mit diesem Postulat ist immerhin die grundsätzliche Geneigtheit des Ständerates zur Anordnung einer allgemeinen Steueramnestie des Bundes zum Ausdruck gebracht worden. Bei der heutigen Beschlussfassung wird die Stellungnahme der Mehrheit der Kantone ein zusätzliches Gewicht für einen positiven Entscheid in die Waagschale legen.

Bei ruhiger Abwägung der Vorteile und der Nachteile einer allgemeinen Amnestie kommt man zu einem positiven Ergebnis, wie es der Nationalrat mit eindringlicher Mehrheit getan hat. Der bedeutende schweizerische Strafrechtslehrer Ernst Hafter hat einmal das Wort geprägt: «Amnestien sind politische Weisheit oder politische Schwäche.» Die Zustimmung zur beantragten Steueramnestie des Bundes ist sicher kein Eingeständnis politischer Schwäche, sondern vielmehr der Ausdruck politischer Weisheit. Dem Ständerat steht eine solche politische Weisheit sicher gut an.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Kommissionsmehrheit gutzuheissen.

**Obrecht, Berichterstatter der Minderheit:** Wie Sie soeben hörten, beantragt Ihre Kommission im Verhältnis 2:1 Zustimmung zum Verfassungsbeschluss über Erlass einer Steueramnestie in der Form, wie sie uns vom Nationalrat vorgelegt wird.

Da ich als Kommissionspräsident zur Minderheit gehöre, war Herr Kollege Mäder so freundlich, mich aus meinem Gewissensdilemma zu erlösen und den Standpunkt der Mehrheit zu vertreten. Mir bleibt die Ehre, Ihnen namens der Kommissionsminderheit von fünf Herren Nichteintreten auf den Beschluss des Nationalrates zu beantragen.

Die Minderheit macht sich nach dem Stimmenverhältnis, das die Vorlage im Nationalrat und auch in unserer Kommission erzielte, keine Illusionen über die Aufnahme des Minderheitsantrages in unserem Rate. Da es sich aber um eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung handelt, und da der letzte Entscheid nicht von uns, sondern von Volk und Ständen gefällt werden muss, ist es wohl geboten, beide Auffassungen klar und deutlich zum Ausdruck kommen zu lassen.

Ich habe in meinem gestrigen Referat zum Steuerdefraudationsbericht erklärt, dass es grundsätzlich dem Bundesrat überlassen werden müsse, konkrete Massnahmen zur wirksameren Bekämpfung der Steuerdefraudation vorzuschlagen. Ich habe weiter erklärt, dass zur Bekämpfung der Steuerdefraudation die beiden polaren Erziehungsmittel Zucker und Peitsche zur Anwendung gebracht werden müssten. Der Nationalrat und die Kommissionsmehrheit möchten nun doch aus der reichen Menukarte, die uns der Bundesrat zur Auswahl vorgelegt hat, ein Gericht auswählen und dazu den selten begangenen Weg des parlamentarischen Initiativrechtes beschreiten. Diese einzige unmittelbare praktische Folge, die damit aus dem Defraudationsbericht gezogen würde, gehört als steuerpolitische Massnahme ausgesprochen in das Kapitel «Zucker», sollte indessen von Massnahmen der Peitsche begleitet sein, über die aber erst

nachträglich die Bundesgesetzgebung zu befinden hätte, wenn Volk und Stände die Amnestie schon verbindlich beschlossen hätten.

Es gehört zu den Merkwürdigkeiten um diesen Defraudationsbericht, dass nun als einzige praktische Folgerung ausgerechnet eine Massnahme getroffen werden soll, die der Bundesrat als unzweckmässig ablehnt. Ich finde die Argumente des Bundesrates gegen die Amnestie überzeugend, und es scheint mir, dass wir nicht leichthin über seine Bedenken hinweggehen dürfen. Diese Bedenken werden ja, wie Sie auch aus dem Votum von Herrn Kollege Mäder hören konnten, von den Befürwortern der Amnestie geteilt; sie werden aber hinter dem Wunsch zurückgestellt, den Steueründern Gelegenheit zu einem kostenlosen Peccavi zu geben, und vielfach auch hinter die Erwartung, dass die Amnestie das Steuersubstrat des Bundes und der Kantone in bedeutendem Umfange vermehren und einzelne Finanzdirektoren von ihren gegenwärtigen Sorgen vollumfänglich befreien werde.

Wir wissen auch, dass die Kantone in dieser Frage geteilt sind. Wenn wir der korrigierten Rechnung von Herrn Kollege Mäder folgen wollen, so haben sich nur 7 Kantone vorbehaltlos für eine Amnestie ausgesprochen, 7 ebenso entschieden dagegen, während 11 mit gewissen Vorbehalten für eine Amnestie votieren. Die Vorbehalte gingen zur Hauptsache um die Verrechnungssteuer, entweder um die Erhöhung derselben oder um die Beteiligung der Kantone. Da beide Vorschläge zur Zeit keine Aussicht haben, in der Bundesversammlung eine Mehrheit zu finden, bleibt es unabgeklärt, ob alle diese Kantone nun vorbehaltlos einer Amnestie zustimmen würden. Jedenfalls lässt sich feststellen — ich glaube, das ist eine interessante Feststellung —, dass vor allem die finanzstarken Kantone mit gutausgebautem Steuersystem sich gegen eine Amnestie aussprechen, während die finanzschwachen Kantone eher unter den Befürwortern der Amnestie zu suchen sind. Es ist auch festzustellen, dass es vor allem die jüngeren Finanzdirektoren sind, die sich von einer Amnestie sehr viel versprechen, während die älteren, erfahreneren oder, wie Herr Kollege Bachmann zu sagen pflegt: die im Dienste ergrauten Finanzdirektoren, durchwegs skeptisch sind.

Auch die Kommissionsminderheit verkennt nicht, dass da und dort der Wunsch bestehen mag, seine Sachen in Ordnung zu bringen und vom steuersündigen Saulus zum steuerehrlichen Paulus zu werden. Sie verkennt auch nicht, dass das ordentliche Recht mit seinen Nach- und Strafsteuern dieses Bestreben teuer macht und seinen Erfolg in der Praxis oft unmöglich werden lässt. Aber wir waren uns gestern darüber einig, dass die Steuerdefraudation kein Kavaliersdelikt, sondern ein verwerfliches Vergehen gegen den Staat und eine unmoralische Haltung gegenüber den ehrlichen Mitbürgern sei. Kommen wir nicht mit uns selbst in Konflikt, wenn wir jetzt erklären, wir verzichten auf den Vollzug der Gesetze, wir kapitulieren vor dem unehrlichen Steuerzahler, damit er ehrlich werden kann?

Eine Amnestie kann wohl unter besonderen Umständen einmal ein Gebot der politischen Klugheit sein, ein Zeichen der Stärke, ein Akt der Grossmut. Aber ist sie das hier? Doch ganz gewiss nicht! Hier ist sie doch nichts anderes als das Eingeständnis, dass unsere legalen Mittel versagt haben, dass der Staat seine gesetzlichen Ansprüche nicht durchzusetzen vermag, dass er auf die Vollziehung seiner Gesetze verzichten muss, um zu versuchen,

auf dem Umweg des Ausnahmerechts zum Ziele zu kommen. Mir scheint, dass eine Amnestie dieser Art doch nichts anderes ist als eine Kapitulation der Staatsgewalt.

Es kommt nicht von ungefähr, dass das aussergewöhnliche Mittel der Amnestie, das in vielen Staaten eine grosse Bedeutung hat, in der Schweiz nur selten angewendet wird. Die Amnestie ist ja ein Begriff aus dem Strafrecht, und der Strafrechtspraxis unseres Landes ist sie so gut wie unbekannt. So haben wir es z. B. bis heute abgelehnt, eine Amnestie für die Vergehen zu erlassen, die auf Grund des kriegswirtschaftlichen Strafrechts bestraft worden sind. Es werden heute noch, fast 20 Jahre nach dem Krieg, Urteile vollzogen, deren Tatbestand längst nicht mehr strafbar ist. Wir wollten keine Amnestie, weil wir uns sagten: Recht muss Recht bleiben, und wir tun denen unrecht, die gebüsst haben, wenn wir die amnestieren, die im Vollzug des Urteils säumig waren.

Aber beim Vollzug der Steuergesetze möchten wir nun den Mantel christlicher Nächstenliebe um alle werfen, die unehrlich waren gegen den Staat, die ihm den schuldigen Tribut nicht gezollt haben, die die Steuergesetze fortlaufend verletzt haben. Wir wollen ihnen die Rückkehr zur Ehrlichkeit erleichtern, indem wir einen grosszügigen Strich unter ihre steuerliche Vergangenheit ziehen. Das ist ein schwerer Eingriff in unser Recht, der von allen, die bisher ehrlich versteuert haben, als Brüskierung, als Unrecht empfunden werden muss, ein Akt, der Zweifel in die Autorität und die Gerechtigkeit der Behörden bei allen denen erwecken muss, die bisher gesetzestreu gewesen sind, ein Akt, der sehr wohl manchen Ehrlichen zur Ueberprüfung seiner Haltung veranlassen könnte, weil eben keiner gerne der Düpierte ist.

Ich befürchte, dass die psychologische Wirkung auf den ehrlichen Steuerzahler verheerend sein muss, wenn der Defraudant, der den Staat vielleicht jahrelang, vielleicht um riesige Beträge betrogen, der vielleicht sein Vermögen auf wenig honorige Weise erworben hat, nun plötzlich mit hochoberhobenem Haupt und unversehrtem Geldbeutel in die Gesellschaft der anständigen Staatsbürger eintreten kann. Ich befürchte diese Wirkung nicht nur bei einem Erfolg der Amnestie, sondern ich befürchte sie vor allem auch dann, wenn die Amnestie ein Fiasko werden sollte. Denn dann würde der ehrliche Steuerzahler die Ueberzeugung erhalten müssen, dass die 20 hinterzogenen Milliarden, die der Bundesrat in seinem Bericht geschätzt hat, weiterhin hinterzogen bleiben. Die ehrlichen Steuerzahler müssen sich dann erst recht fragen, ob sie nun nicht die Dummen in dem ganzen Spiel sind und ob sie nicht selber auch ihre Haltung ändern müssen. Die Amnestie ist schwieriger und gefährlicher geworden, nachdem diese Schätzungen aller Welt bekannt sind. Darüber müssen wir uns ganz klar sein.

Das will nicht heissen, dass ich eine Steueramnestie unter allen Umständen ablehne. Ich hielt die beiden vom Bundesrat verfügten Steueramnestien während des Krieges für richtig und notwendig. Aber hier liegt gerade der springende Punkt. Eine Amnestie als Massnahme gegen das Gesetz lässt sich nur dann verantworten, und sie wird auch nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie unter aussergewöhnlichen Umständen, gleichsam auf Grund einer *cause célèbre* verfügt wird. Diese Voraussetzungen hatten wir 1940 beim ersten Wehropfer, als es darum ging, durch eine ganz aussergewöhnliche Massnahme, nämlich eine Vermögensabgabe, die gewaltigen Kriegslasten zu finanzieren. Diese Voraussetzung war auch 1944 vorhanden, nachdem die Kriegsschuldung ins



Ungemessene gestiegen war und als mit der Einführung der Verrechnungssteuer erstmals eine unausweichliche Erfassung defraudierter Werte in unser Recht eingeführt wurde. In diesen beiden Fällen konnte man mit gewichtigen Gründen an die Einsicht der Steuerzahler appellieren.

Heute fehlt diese besondere Voraussetzung, dieser besondere zwingende Anlass, diese *cause célèbre* zu einer Amnestie vollkommen. Wir haben heute keine auch nur einigermaßen vergleichbare Situation. Die einzige wirkliche Begründung, die vorgebracht werden kann, ist das Argument, es seien nun seit der letzten Steueramnestie wieder 20 Jahre vergangen und deshalb sei es an der Zeit, dem Steuersünder wieder einmal Gelegenheit zu geben, mit dem Staat ins Reine zu kommen. Das kann nach der Auffassung der Kommissionsminderheit kein Argument für eine solche aussergewöhnliche Massnahme sein. Diese Begründung trägt überdies einen gefährlichen Keim in sich, denn sie kündigt dem hellhörigen Steuersünder an, dass der Staat um eine gewisse Periodizität der Steueramnestien nicht herumkommen werde: Sie legt ihm gewissermassen die Frage auf die Zunge, ob es denn nicht beim nächsten Mal noch früh genug sein werde.

Mir scheint, dass wir der Steuerehrlichkeit den schlechtesten Dienst leisten, wenn wir eine Steueramnestie ohne genügenden Anlass erlassen und damit die Hoffnung erwecken, sie werde sich später wiederholen. Wenn die Amnestie nicht ernst genommen wird, ist ihr Misserfolg sicher. Sie schadet dann mehr als sie nützt, weil sie auch den Ehrlichen wankend macht und in Versuchung führt. Wir dürfen dabei nicht übersehen, dass seit 1945 eine grosse Anzahl von Kantonen Steueramnestien durchgeführt hat. In diesen Kantonen hätte sich dann der Steuerpflichtige innert 25 Jahren 4 Amnestien gegenübergesehen. Kann er da die Amnestie als aussergewöhnliche Massnahme noch ernst nehmen? Muss er da nicht an die Periodizität glauben? Muss er nicht an eine gesicherte Institution glauben, die von Zeit zu Zeit dem Bürger immer wieder den Anschluss an die Ehrlichkeit ermöglichen wird, wenn es ihm dann konveniert?

Es ist denn auch ein offenes Geheimnis, dass alle die kantonalen Amnestien, die in den letzten Jahren durchgeführt wurden, praktisch ein Misserfolg waren. Man macht nun dafür die beschränkte Anschlussamnestie des Bundes verantwortlich, die nur die Strafsteuer erlässt, aber die einfache Nachsteuer einzieht. Diese Begründung halte ich für falsch. Wer sich nicht von jener immerhin anständigen Offerte zur Steuerehrlichkeit zurückführen liess, der wird sich auch durch die kommende Amnestie kaum gross beeindrucken lassen. Der Grund für die Misserfolge der kantonalen Amnestien liegt vielmehr darin, dass der überzeugende Anlass und damit die Eindringlichkeit der Amnestiemassnahme gefehlt haben. Sie werden aber auch der eidgenössischen Amnestie fehlen, und deshalb befürchte ich einen Misserfolg. Ein Misserfolg einer so gross aufgezogenen und von langer Hand vorbereiteten, von Volk und Ständen feierlich verfügten Amnestie wäre aber meines Erachtens für unsere künftige Steuerpolitik ein Verhängnis.

Ich halte dafür, dass es heute nur einen Weg gibt, der für den Ehrlichen und für den Defraudanten gerecht ist: die Behandlung des Defraudanten nach Gesetz. Es ist gewiss verständlich und sogar erfreulich, dass viele grosse und kleine Steuersünder das Bedürfnis haben, zur Ehrlichkeit zurückzukehren. Der Weg steht ihnen offen. Sie müssen sich nur klar sein, dass sie wie jeder andere, der sich gegen die Gesetze vergeht, die Konsequenzen für ihr

Verhalten zu tragen haben. Wir kennen das Institut der Selbstanzeige. Wenn es wirklich um die Bereinigung seiner Verhältnisse zu tun ist, wird sich nicht scheuen, diesen Weg zu gehen. Diese tätige Reue wird in der Praxis anerkannt und vernünftig behandelt. Gewiss muss der Selbstanzeiger ein Opfer bringen, aber dieses Opfer ist per Saldo meistens immer noch geringer als das Opfer, das der Ehrliche in gleichen Verhältnissen gebracht hat.

Von diesem Mittel der Selbstanzeige, das man sicher im Sinne der Milderung noch ausbauen könnte, wird denn auch nicht all zu selten Gebrauch gemacht. Ich kenne nur die Zahlen aus meinem Heimatkanton, die immerhin zeigen, dass in den letzten Jahren zwischen 20 und 60 Selbstanzeigen pro Jahr eingegangen sind, und dass dadurch in den Jahren 1958 bis 1960 je ca. 2 Millionen neu deklariertes Vermögen der Besteuerung zugeführt wurden. Wenn man dem gegenüber hält, dass die Amnestie z. B. im Kanton Uri nur ganze 5½ Millionen neues Vermögen zum Vorschein gebracht hat, so ist dieses Ergebnis der Selbstanzeige doch immerhin bemerkenswert. Es zeigt doch, dass dieser Weg tatsächlich beschritten wird von den Leuten, denen es wirklich ernst ist mit dem Wunsche, ihre Verhältnisse in Ordnung zu bringen. Es scheint mir denn auch der einzige Weg zu sein, den wir dem Steuerhinterzieher weisen können und weisen dürfen. Es ist ein Weg, den ihm die Gesetzgebung vielleicht noch etwas erleichtern kann, ein Weg aber jedenfalls, der von den ehrlichen Steuerzahlern nicht als ein Unrecht ihnen gegenüber empfunden werden muss. Der Amnestie wird man dieses Odium niemals nehmen können.

Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen den Minderheitsantrag zur Annahme.

#### *Allgemeine Beratung — Discussion générale*

**M. Gautier:** Etant membre de la minorité, je puis, après l'excellent rapport que vient de faire notre collègue M. Obrecht, être très bref. Je dois tout de même dire pourquoi je suis opposé à l'octroi d'une amnistie fiscale générale.

Moralement, une mesure de ce genre est totalement injustifiable aujourd'hui. Elle profite à des contribuables qui, sciemment, volontairement, ont violé impunément la loi fiscale, ont réalisé des bénéfices illicites au détriment de l'Etat et des contribuables honnêtes et qui, sans avoir donné le moindre signe de repentance ou de meilleure volonté, se trouvent d'un jour à l'autre exemptés de toute peine par la volonté même de celui qu'ils ont trompé! Curieux moyen d'encourager les gens honnêtes dans leur honnêteté!

Un certain nombre de cantons croient voir dans l'amnistie un moyen d'augmenter fortement leurs recettes fiscales. Cette espérance s'expliquerait s'il s'agissait d'une première tentative d'amener, par une démonstration de mansuétude, les fraudeurs à revenir sur leurs errements. Mais nous avons déjà eu deux amnisties fédérales, en 1940 et en 1945. Nous avons eu aussi depuis douze amnisties cantonales restreintes et s'étendant également à l'impôt pour la défense nationale. Or, il est évident que la répétition des amnisties est de nature à détruite leurs effets. Le fraudeur endurci ne peut qu'être encouragé à continuer ses pratiques. Il se dit: «J'ai réussi jusqu'ici, je serais bien bête de ne pas continuer. L'amnistie entrant dans nos mœurs fiscales, j'attendrai paisiblement la prochaine dans la confortable petite niche où j'ai vécu jusqu'ici.»

Si encore l'amnistie était accompagnée d'une série de mesures nouvelles qu'on pourrait considérer comme efficaces pour la répression de la fraude, alors elle aurait des chances d'avoir un effet. Mais ces mesures où sont-elles, je vous le demande? Ce n'est pas en renforçant les règlements sur la tenue des livres comptables ou sur l'obligation de renseigner qu'on atteindra le but. Ce n'est pas en tout cas au 1er janvier 1965 que ces mesures de contrôle pourront être mises en vigueur et, d'autre part, qui sait si les mesures proposées par l'administration seront acceptables pour les cantons ou pour le parlement?

Les circonstances, comme l'a si bien dit M. Obrecht, sont absolument différentes de celles de 1940. En 1940, il aurait fallu vraiment être dépourvu de tout sentiment patriotique pour ne pas renoncer à tromper le fisc. Aujourd'hui, nos finances sont prospères, notre dette se réduit. La situation politique est normale.

Enfin, à l'étranger, l'impression que la Suisse, à répétées fois, donne raison aux fraudeurs en les absolvant est de nature à créer une impression déplorable à notre égard.

Je ne veux par allonger. Ces raisons et, en particulier, la réaction naturelle des contribuables honnêtes en face d'une telle mesure que je considère pour ma part comme un geste de faiblesse, me décident à voter contre le projet du Conseil national.

**M. Perréard:** La question de l'amnistie n'est pas nouvelle. Elle a été résolue deux fois dans un sens affirmatif par la Confédération, une première fois en 1940 à l'occasion de la perception de l'impôt de sacrifice; une seconde fois en 1944 lors de l'introduction de l'impôt anticipé.

Le résultat de la première amnistie fut assez décevant; l'appel à l'honnêteté fiscale ne fut guère entendu. En revanche celui de la deuxième a été meilleur, grâce, nous disent les auteurs du rapport, aux mesures de rétorsion dont les contribuables furent menacés. La seconde amnistie a permis en effet de faire apparaître des fortunes non déclarées pour un montant de 6,5 milliards, alors que la première n'avait amené la découverte que de 1,5 milliard.

La Confédération n'a plus décrété d'amnistie depuis 1945. Elle a cependant participé à nombre d'amnisties cantonales à l'occasion de réformes fiscales ordonnées par les cantons, en acceptant d'y englober l'impôt pour la défense nationale. Plusieurs cantons ont profité de cet appui, mais les résultats n'ont pas été très satisfaisants du fait que l'amnistie n'excluait pas le rappel des impôts soustraits à la Confédération.

A l'heure actuelle, nous disent les auteurs du rapport, la Confédération ne se trouve pas dans une situation exceptionnelle comme pendant la seconde guerre mondiale. Mais l'étendue de la fraude cause un souci croissant aux autorités responsables. D'après les statistiques du Département fédéral des finances, la fraude entraînerait une perte de 300 millions en nombre rond pour les cantons et de 50 millions pour la Confédération, soit à 7 pour cent du produit des impôts directs perçus par la Confédération, les cantons et les communes, produit qui s'est élevé à 5,7 milliards en 1960.

Il faut donc, toujours d'après les auteurs du rapport, envisager toutes les mesures appropriées pour remédier à une situation qui va en s'aggravant du fait des facilités qui existent pour frauder le fisc. Mais nous disent-ils, les expériences faites lors des précédentes amnisties montrent que cette mesure ne peut avoir d'effet durable qu'à la condition d'être assortie de mesures exerçant une pression

efficace sur les fraudeurs pour permettre de démasquer dans toute leur ampleur les sources fiscales dissimulées. C'est donc en accentuant les rigueurs de la répression que le Conseil fédéral espère amener les contribuables récalcitrants à faire amende honorable.

Le Conseil fédéral s'est avant tout basé sur la différence des résultats obtenus en 1940 et en 1944 pour étayer son argumentation; mais il n'a pas tenu compte d'un élément essentiel: le fait qu'en 1944 le fraudeur avait perdu tout espoir de transférer ses fonds à l'étranger, tandis qu'à l'heure actuelle rien ne lui est plus facile que de mettre ses biens en sécurité selon des procédés bien connus contre lesquels les autorités fiscales sont pratiquement désarmées.

D'autre part, pour qu'une amnistie obtienne le succès désiré, il faut qu'elle exerce un certain attrait sur le contribuable fautif. Or, tel n'est pas le cas à l'heure actuelle, étant donné les charges trop lourdes provoquées par la superposition des impôts directs, fédéraux, cantonaux et communaux. Il résulte en effet des statistiques établies par le Département fédéral des finances que ces impôts combinés dépassent dans les catégories moyennes et supérieures le 30 pour cent du montant total des revenus — norme qui peut être considérée comme raisonnable — pour s'échelonner entre 31 et 60 pour cent et même au-delà, ce qui est notoirement abusif.

C'est dire que dans les conditions présentes, l'amnistie ne pourrait avoir de résultats favorables que dans les cas où le total des impôts ne dépasserait pas le 30 pour cent des revenus ou du produit du travail.

Il faudrait donc que les cantons qui sont au-dessus de cette norme fassent l'effort de réviser le barème de leur loi d'impôt, pour autant qu'ils désirent profiter de l'amnistie qui pourrait être ordonnée.

Mais il s'agit là d'un vœu, car l'idée de frapper la fortune au-delà des limites admissibles est tellement ancrée dans l'esprit de la plupart des législateurs cantonaux que les choses en resteront probablement là.

C'est évidemment regrettable car une amnistie assortie de mesures raisonnables et justifiées, destinées à combler les lacunes des lois d'impôt et à en atténuer les rigueurs, aurait certainement pour effet de remettre dans le circuit une grande partie des biens dissimulés.

Etant donné ces considérations, l'amnistie proposée ne permettra pas d'arriver aux résultats proposés. Elle découragera les contribuables honnêtes et n'encouragera pas les fraudeurs qui n'auront guère d'intérêt à bénéficier du «cadeau» qui leur est offert.

C'est la raison pour laquelle je voterai avec la minorité de la commission.

**M. Bonvin,** conseiller fédéral: Permettez-moi de revenir brièvement sur le rapport du Conseil fédéral relatif à la fraude fiscale, puisque ce rapport est à l'organe de l'initiative du Conseil national.

Les commentaires sont toujours libres, heureusement d'ailleurs, mais les faits n'en doivent pas moins être considérés avec le respect de la vérité. Or, on semble oublier, lorsqu'on apprécie le rapport du Conseil fédéral, certains éléments essentiels et certaines hypothèses sur lesquelles repose le raisonnement qui est à la base de ce rapport. On semble oublier entre autres qu'en le déposant, le Conseil fédéral n'a fait qu'exécuter un mandat que lui avait confié l'Assemblée fédérale. C'est cette dernière en effet qui l'a chargé de présenter un rapport sur la fraude fiscale, et le caractère même de ce mandat rendait impossible une consultation préalable des cantons. Par défé-

rence envers les membres des deux Chambres, le Conseil fédéral a estimé de son devoir de leur présenter ledit rapport comme ils l'avaient demandé, avant de procéder à une consultation préalable des cantons.

Dans ce rapport, qui est en quelque sorte la diagnose de l'état fiscal et de la force contributive du pays, c'est-à-dire de sa faculté de participer au paiement de la facture commune, le Conseil fédéral constate que partout se manifestent des faiblesses, mais il ne dit par qu'elles sont le fait de tous les citoyens et que tous ceux-ci sont coupables de fraude envers le fisc et, partant, envers la communauté. Il relève d'autre part que la fraude n'est pas le fait d'une classe particulière de la population, mais qu'elle est le fait de chaque classe. Je le rappelle pour justifier les conclusions de notre rapport.

Après vous avoir exposé la situation telle qu'il la voyait, le Conseil fédéral vous a présenté un éventail des mesures qui lui paraissent de nature à améliorer cette situation.

La volonté de la Chambre haute s'est manifestée par l'adoption de la motion Eggenberger et, en plus d'un rapport sur l'état sanitaire de l'effort et de la capacité fiscale du peuple suisse, vous nous demandiez de vous indiquer les mesures que nous estimions devoir être prises en vue d'améliorer la situation. Après la diagnose, nous avons proposé des traitements. Ils peuvent être soit homéopathiques, soit chirurgicaux. C'est donc également sur les solutions et mesures d'assainissement proposées par le Conseil fédéral que porte la discussion d'aujourd'hui.

Dans son rapport, le Conseil fédéral précise que si l'amnistie fiscale est, dans son idée, un des moyens d'aboutir à une amélioration de la situation, elle devrait être assortie d'efforts très définis. Le Conseil fédéral a de ce fait subordonné l'idée même de la proclamation d'une amnistie fiscale à l'institution de mesures de caractère éducatif, tendant à éclairer l'opinion et à éduquer les volontés, et de mesures répressives propres à exercer une salutaire pression physique. Une partie des gens qui fraudent le faisant dans un but de lucre, l'argent passant, à leurs yeux, avant l'intérêt de la communauté, ils ne réagiront, on peut en être certain, que sous la menace d'une pression physique.

Le Conseil fédéral a déclaré, et il maintient sa déclaration, qu'une action concrétisée par des mesures tendant à orienter les esprits et à éduquer les volontés n'est possible ni même pensable que s'il peut compter sur la collaboration totale des gouvernements cantonaux et des autorités municipales.

Le Conseil fédéral a consulté les cantons avant de prendre position à l'égard de l'amnistie fiscale. Les rapporteurs de la majorité et de la minorité de la commission vous ont donné le résultat de cette consultation ; je n'y reviendrai donc pas. Je voudrais toutefois relever le fait que ce sont en général les jeunes directeurs des finances qui sont favorables à une amnistie. Cela provient du fait que, depuis peu à la tête de la fiscalité cantonale, ils ont été bouleversés par certaines situations qui, selon eux, peuvent être rétablies par le moyen d'une amnistie fiscale.

La deuxième conclusion qu'il faut tirer de cette préconsultation est le fait que les conditions de la fiscalité varient considérablement d'un canton à l'autre. Les cantons dont l'économie est caractérisée par une généralisation des échanges et une industrialisation marquée ont déjà assaini leur situation. Il leur a été facile d'en trouver les moyens et d'instituer les mesures nécessaires. En revanche, les cantons qui se trouvent à cheval sur les deux

sortes d'économie, c'est-à-dire d'une part sur l'économie statique de subsistance, autrement dit sur l'économie rurale, et d'autre part sur l'économie industrielle, n'ont pas encore été en mesure d'assainir leur situation comme ils l'auraient voulu.

Certains cantons qui, dans le cadre des mesures prévues à l'article 5 de l'arrêté fédéral du 31 octobre 1944, ont décrété une amnistie fiscale conjointement avec la Confédération, ont actuellement achevé d'assainir leur situation. Le canton de Nidwald a pu le faire cette année. D'autres cantons, comme ceux de Schwyz, Uri et Appenzell, ont commencé cette œuvre d'assainissement en 1947 déjà. Onze cantons au total ont fait usage des moyens mis à leur disposition par la législation fédérale. Les résultats varient considérablement suivant que l'on se trouve en présence d'un canton fortement ou au contraire faiblement industrialisé.

Voilà pourquoi votre collègue M. Meier, président de la conférence des directeurs cantonaux des finances, a, lors de la consultation préalable, dans un geste de courtoisie, d'élégance et de solidarité admirable dont je ne connais pas de pareil jusqu'ici, déclaré que les besoins du canton de Zurich étant inférieurs à ceux de beaucoup d'autres, il n'exprimerait son avis que lorsque les représentants des cantons défavorisés auront exprimé le leur. Je relève ce fait de détail pour démontrer que le problème ne se présente pas de la même manière pour tous les cantons. C'est du reste cette diversité qui a amené le Conseil national à proposer l'initiative en discussion.

Permettez-moi maintenant de revenir sur deux aspects du problème. Le premier concerne les institutions.

S'il est un domaine où la différence entre les hommes et les institutions est sensible, c'est bien celui de la fraude fiscale. On ne peut valablement comparer la situation telle qu'elle se présente dans un Etat démocratique et celle d'un Etat à conduite unique, dictatoriale, si je puis dire, peu importe que la dictature soit le fait d'un seul homme ou d'un groupe d'hommes. Et là, je voudrais revenir sur une réflexion émise par M. Mäder, qui s'est référé à une pensée de Goethe.

Quant à la pensée de Goethe, je crois que M. Mäder songeait surtout à l'ascendance de Goethe et qu'il peut dire aussi de sa mère: «Vom Mütterchen habe ich die Frohnatur, die Lust zu fabulieren.»

Cet humour, sensible à la pensée des grands hommes, ne peut s'appliquer à la Suisse d'aujourd'hui que si l'on tient compte de la différence de situation de base de l'Etat.

Dans une démocratie directe comme la nôtre, les lois fiscales sont votées par le peuple. Il n'y a pas un pays au monde — beaucoup de Suisses l'oublient — dans lequel le peuple lui-même décide des efforts qu'il va faire pour la communauté. On ne peut pas avoir la même attitude à l'égard du gouvernement d'un Etat plus ou moins anonyme qu'à l'égard d'une communauté nationale qui a décidé, elle, à la majorité du peuple et des Cantons, l'effort auquel elle est prête à se soumettre.

Dès que l'on parle de fiscalité, il faut donc faire une différence entre les institutions démocratiques et les autres. Par ailleurs, les hommes qui appliquent les décisions du peuple et des Etats changent aussi. Chaque quatre ans, le peuple suisse est appelé, dans la commune politique, sur le plan cantonal et sur le plan fédéral à changer les exécutants, ceux qui appliquent les lois. Donc les citoyens suisses ne peuvent pas dire qu'ils ont moralement le droit de tromper le fisc. Ils ont, au contraire, le devoir de ne pas le tromper parce qu'ils sont dans un

régime démocratique et parce qu'ils acceptent tous les services que la communauté met à leur disposition. Certains disent: Je n'utilise pas les services des chemins de fer ni ceux de la police, par conséquent je ne paie pas la totalité des impôts. Mais, Messieurs, ce n'est pas le fait qu'on utilise les services mis à disposition qui est déterminant. C'est le fait que ces services communautaires sont à disposition. Il y a trop de professeurs de morale qui enseignent à la jeunesse que, par définition, on a le droit de tromper l'Etat. Pratiquement, en démocratie, ce n'est pas une tromperie, ce n'est pas une habileté, c'est un vol à la communauté. C'est une faute grave. Il est nécessaire à ce sujet d'éclairer les esprits.

M. Obrecht, rapporteur, a parlé de cette surprenante réalité, à savoir qu'à l'Exposition nationale suisse nous ayons si peu de place pour faire comprendre au peuple suisse l'effort communautaire qui se fait avec l'aide des impôts. Nous chercherons à corriger cette situation.

Nous avons été frappés de voir dans une convocation des travaux d'une commission de l'Exposition nationale que la demande du Conseil fédéral d'avoir assez de place pour faire un effort en vue d'éclairer les esprits au sujet des paiements des impôts n'avait pas eu beaucoup de résonance. On a dit que «cela n'avait rien à faire avec l'Exposition». Mais on peut répondre: «Avec quel argent travaillez-vous, Messieurs? Vous travaillez bien avec l'argent de la communauté directement ou indirectement. Il s'agit d'assurer les sources et les ressources nécessaires à la vie communautaire. C'est dans ce sens qu'il faut envisager le régime fiscal.»

Quant à l'amnistie fiscale, le Conseil fédéral pense que celle-ci constitue une possibilité pour le citoyen qui n'est pas en ordre de régler sa situation.

Mais il pense aussi que l'amnistie fiscale a ses raisons d'être, qu'elle est justifiée lorsque l'on change fondamentalement les conditions de la fiscalité, lorsque l'on change de régime financier, mais pas autrement. Ce n'est que lorsqu'il y a un changement de structure des éléments essentiels de l'effort fiscal que l'on peut introduire une amnistie. C'est aussi cette règle que vous avez appliquée, Messieurs du Conseil des Etats, lors du changement du régime fiscal du temps de M. Streuli, conseiller fédéral.

Actuellement, il s'agit pour nous de prolonger un système qui est valable depuis quelques années déjà. Il n'y a donc pas de changement fondamental. Hier vous avez décidé d'atténuer, de nuancer le régime en ce qu'il a trait à l'impôt pour la défense nationale mais vous avez laissé intacts tous les autres éléments du régime financier. Donc, la condition de base, dans l'idée du Conseil fédéral, n'est pas réalisée. L'exécutif considère actuellement qu'il n'y a pas de raison d'introduire une amnistie. Il pense, d'autre part, que cette amnistie devrait être accompagnée de mesures efficaces en vue d'éclairer les esprits par l'entremise et avec la collaboration des cantons et de faire une pression inévitable sur l'esprit des fraudeurs.

Les directeurs des finances ne peuvent certes pas engager les conseils généraux des cantons. Par leur voix cependant, dans des consultations préalables, les cantons se sont exprimés et nous pouvons escompter une forte collaboration de leur part dans l'hypothèse que vous accepterez la proposition qui est faite par le Conseil national.

Il est une mesure que j'appellerai la pression physique que l'on devrait pouvoir envisager. Elle consiste à augmenter fortement l'impôt anticipé pour exercer une pression non seulement morale mais physique sur les

fraudeurs afin qu'ils se mettent en ordre. Or l'augmentation sensible, correctrice, de cette pression physique n'est pas possible actuellement. La direction de la Banque nationale y est tout à fait opposée. L'augmentation d'ensemble de quelques pour-cent seulement n'apporterait pas la pression coercitive nécessaire, selon l'opinion du Conseil fédéral.

Le troisième élément — je n'insiste pas, vous le connaissez déjà et M. Obrecht en a tout spécialement parlé — c'est le danger de la périodicité qui, lorsqu'elle est plus ou moins assurée, permet aux fraudeurs d'escompter le pardon avant même d'avoir commis leur faute. Autrement dit, le fraudeur n'a pas le regret profond d'une faute commise, ni la volonté de réparer le dommage causé.

C'est cela qui inquiète le Conseil fédéral qui craint que si l'on introduit aujourd'hui une amnistie elle perde toute valeur intrinsèque.

Le Conseil fédéral désire aussi laisser aux représentants du peuple qui ont déjà exprimé leur volonté et à vous-mêmes, Messieurs, représentants des Etats cantonaux, la possibilité de faire connaître vos avis.

Si vous admettez les propositions de la majorité de votre commission, nous aurons l'occasion, pour la première fois en Suisse, de demander l'avis du peuple concernant l'amnistie. C'est aussi cette raison qui permet au Conseil fédéral de ne pas trop durcir sa position. Elle lui permet de dire, dans le cas où les représentants des Etats suivront les représentants du peuple, que c'est le peuple lui-même qui se prononcera sur l'amnistie.

Le Conseil fédéral, comme d'ailleurs le Conseil national et votre commission, tiennent — c'est le dernier élément que je me permets de vous rappeler — à séparer nettement la reconduction du régime financier de l'amnistie. Je vous remercie, vous Messieurs les membres de la commission et vous Messieurs les membres du Conseil des Etats de bien vouloir suivre la volonté du gouvernement. De cette manière il n'y aura pas de confusion dans l'esprit des électeurs. Ils voteront séparément la reconduction du régime financier et l'amnistie; mais ils connaîtront le texte du projet d'amnistie avant de voter la reconduction. La date que nous avons réservée à la Chancellerie fédérale pour la votation concernant le régime financier est, pour autant que les deux Chambres se prononcent au plus tard en septembre sur leurs divergences, le dimanche 8 décembre 1963. Il importe que le peuple suisse puisse se prononcer séparément et je pense que, comme la commission, vous serez de cet avis. Cette décision est extrêmement importante pour nous.

Je vous remercie de votre attention et vous remercie aussi d'envisager de nouveau ce problème sous l'angle de cette force extraordinaire du bicaméralisme qui est nôtre.

**Müller-Baselland:** Es ist nicht möglich, den Voten pro und contra etwas Neues beizufügen, doch möchte ich Ihnen als Christen zu bedenken geben, dass im Himmel über einen bekehrten Sünder mehr Freude herrscht als über 99 Gerechte. Stimmen wir also zu!

*Abstimmung — Vote*

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) 28 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit (Nicht-eintreten) 11 Stimmen

*Artikelweise Beratung — Discussion des articles**Titel und Ingress***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Titre et préambule***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen — Adopté.**Abschnitt I, Ingress***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Chapitre I, préambule***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen — Adopté.**Art. 9***Antrag der Kommission***Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Abs. 2*

Die Ausführung dieses Artikels, die Umschreibung der Voraussetzungen und Wirkungen der Amnestie sind Sache der Bundesgesetzgebung, der für die Bundessteuern auch die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen obliegt.

*Art. 9***Proposition de la commission***Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Al. 2*

La législation fédérale réglera l'exécution de la présente disposition, définira les conditions et les effets de l'amnistie et ordonnera en outre, pour les impôts fédéraux, les mesures propres à empêcher à l'avenir des soustractions d'impôt.

**Mäder**, Berichterstatter: Bei Artikel 9, Absatz 2, finden Sie eine andere Formulierung, die aber keine materielle Aenderung gegenüber dem Beschluss des Nationalrates bringt. Es wird nur deutlicher zum Ausdruck gebracht, dass die Bundesgesetzgebung Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen nur für die Bundessteuern treffen kann, aber selbstverständlich nicht für die kantonalen Steuern.

**M. Bonvin**, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral approuve la modification que vous avez apportée au texte de l'initiative du Conseil national, étant donné son impossibilité, en vertu de la Constitution, d'intervenir auprès des cantons pour les amener à décréter une amnistie fiscale sur le plan cantonal.

En revanche, il compte beaucoup sur les conseillers aux Etats ici présents pour obtenir des autorités exécutives et législatives cantonales l'effort complémentaire nécessaire à son efficacité dans l'hypothèse où le peuple se prononce en faveur de l'amnistie.

*Abschnitt II***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Chapitre II***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen — Adopté.**Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble*

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| Für Annahme des Beschlusentwurfes | 22 Stimmen |
| Dagegen                           | 7 Stimmen  |

*An den Nationalrat — Au Conseil national***Vormittagssitzung vom 14. Juni 1963****Séance du 14 juin 1963, matin**Vorsitz — Présidence: *M. Fauquex*

## **8587. Luftfahrtgesetz. Änderung** **Navigation aérienne. Modification de la loi**

Siehe Seite 131 hiervor — Voir page 131 ci-devant

|   |
|---|
| Beschluss des Nationalrates vom 14. Juni 1963 |
| Décision du Conseil national du 14 juin 1963  |

*Schlussabstimmung — Vote final*

|                                 |                  |
|---------------------------------|------------------|
| Für Annahme des Gesetzentwurfes | 38 Stimmen       |
|                                 | (Einstimmigkeit) |

*An den Bundesrat — Au Conseil fédéral*

## **Steueramnestie. Beschluss des Nationalrates**

### **Amnistie fiscale. Décision du Conseil national**

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1963   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | II   |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Sommersession                                |
| Session             | Session d'été                                |
| Sessione            | Sessione estiva                              |
| Rat                 | Ständerat                                    |
| Conseil             | Conseil des Etats                            |
| Consiglio           | Consiglio degli Stati                        |
| Sitzung             | 04   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 8687   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 12.06.1963                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 187-196                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 037 757                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**8778. Kapitalinvestitionen. Abschluss  
von Abkommen**  
**Investissements de capitaux.**  
**Conclusion de traités**

Siehe Seite 261 hiervor – Voir page 261 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 23. September 1963  
Décision du Conseil national du 23 septembre 1963

*Schlussabstimmung — Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 32 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat — Au Conseil fédéral*

**8794. Förderung des sozialen Wohnungs-  
baues. Erhöhung des Kredites**  
**Encouragement à la construction de logements**  
**à caractère social. Augmentation du crédit**

Siehe Seite 262 hiervor – Voir page 262 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. September 1963  
Décision du Conseil national du 17 septembre 1963

*Schlussabstimmung — Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 29 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat — Au Conseil fédéral*

**8470. Finanzordnung des Bundes.**  
**Verlängerung**  
**Régime financier de la Confédération.**  
**Prolongation**

Siehe Seite 174 hiervor – Voir page 174 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 14. März 1963  
Décision du Conseil national du 14 mars 1963

*Schlussabstimmung — Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 31 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat — Au Conseil national*

**8625. Konzessionierte Bahnunternehmungen.**  
**Annäherung von Tarifen**  
**Entreprises de chemins de fer concession-**  
**naires. Rapprochement des tarifs**

Siehe Seite 236 hiervor – Voir page 236 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 19. September 1963  
Décision du Conseil national du 19 septembre 1963

*Schlussabstimmung — Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 32 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat — Au Conseil national*

**8686. Steueramnestie – Amnestie fiscale**

Siehe Seite 187 hiervor – Voir page 187 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1963  
Décision du Conseil national du 19 mars 1963

*Schlussabstimmung — Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 26 Stimmen  
Dagegen 6 Stimmen

*An den Bundesrat — Au Conseil fédéral*

Nachmittagssitzung vom 1. Oktober 1963  
Séance du 1<sup>er</sup> octobre 1963, après-midi

Vorsitz — Présidence: M. Fauquex

**8779. Kranken- und Unfallversicherung.**  
**Bundesgesetz (KUVG). Änderung**  
**Assurance en cas de maladie et accidents.**  
**Loi (LAMA). Modification**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 24. Mai 1963  
(BBl I, 1249)

Message et projet de loi du 24 mai 1963 (FF I, 1273)

Beschluss des Nationalrates vom 24. September 1963  
Décision du Conseil national du 24 septembre 1963

**Antrag der Kommission**

Eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

## Steueramnestie

### Amnistie fiscale

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1963   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | III  |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Herbstsession                                |
| Session             | Session d'automne                            |
| Sessione            | Sessione autunnale                           |
| Rat                 | Ständerat                                    |
| Conseil             | Conseil des Etats                            |
| Consiglio           | Consiglio degli Stati                        |
| Sitzung             | 07   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 8686   |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 27.09.1963                                   |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 269-269                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 037 827                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.