

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adopté**Einzigster Artikel***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Article unique***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusssentwurfes	72 Stimmen
Dagegen	49 Stimmen

Postulat der Kommission

Das neue schweizerisch-französische Doppelbesteuerungsabkommen vom 9. September 1966 enthält verschiedene Bestimmungen, die den schweizerischen Interessen eindeutig zuwiderlaufen. Es stellt gegenüber dem Abkommen von 1953 einen bedeutenden Rückschritt dar, indem es nicht nur die Quellensteuern auf Kapitalerträgen und Lizenzgebühren zu einem erheblichen Teil beibehält, sondern darüber hinaus verschiedene nach der neuen französischen Steuergesetzgebung bestehende Diskriminierungen schweizerischer gegenüber französischen Ertragsgläubigern nicht beseitigt.

Der Bundesrat wird daher eingeladen:

a) darüber zu wachen, dass bei der Anwendung des neuen Abkommens durch die französischen Steuerbehörden die Grundsätze desselben, insbesondere der Schutz der schweizerischen Interessen, streng beachtet werden;

b) bei nächster Gelegenheit neue Verhandlungen mit Frankreich einzuleiten, mit dem Ziel, die gegenwärtig noch unbefriedigend geregelten Vertragsbestimmungen mit der bisherigen, bewährten schweizerischen Praxis auf dem Gebiete der Doppelbesteuerungsabkommen in Einklang zu bringen, und eine den traditionellen engen Wirtschaftsbeziehungen mit unserem westlichen Nachbarland besser entsprechende Ausgestaltung des Abkommens zu erreichen;

c) alle Massnahmen wirtschafts- und fiskalpolitischer Art, die geeignet scheinen, unsere internationale steuerpolitische Stellung zu schützen, mit dem Einschluss der Frage der Einführung einer Sondersteuer auf schweizerischen Lizenzgebühren (im Sinne von Art. 41 bis, Abs. 1, lit. d der Bundesverfassung) zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.

Postulat de la commission

La nouvelle convention franco-suisse de double imposition, du 9 septembre 1966, contient diverses dispositions manifestement contraires aux intérêts suisses. Elle constitue un grand pas en arrière par rapport à la convention de 1953, car non seulement elle maintient en grande partie les impôts à la source sur les revenus de capitaux et les redevances de licences, mais en outre elle n'élimine pas diverses discriminations de la nouvelle législation fiscale française entre créanciers suisses et français.

Le Conseil fédéral est dès lors invité:

a) à veiller à ce que, lors de l'application de la convention par les autorités françaises, on observe strictement

Nationalrat – Conseil national 1967

les principes de la convention, en particulier la protection des intérêts économiques suisses;

b) à ouvrir à la prochaine occasion de nouvelles négociations avec la France, afin que les dispositions de la convention qui sont actuellement encore réglées de manière peu satisfaisante soient accordées à la pratique éprouvée que la Suisse a suivie jusqu'ici dans le domaine des conventions de double imposition et afin d'obtenir ainsi que l'ordonnance de la convention corresponde mieux à nos relations économiques étroites et traditionnelles avec notre voisin de l'ouest;

c) à entreprendre une étude et présenter un rapport sur toutes les mesures de politique économique et fiscale qui paraissent appropriées à protéger notre situation fiscale internationale, y compris la question de l'institution d'un impôt spécial sur les redevances de licences provenant de Suisse (au sens de l'art. 41bis, al. 1, lettre d, de la constitution fédérale).

Präsident: Wir haben noch das Postulat der Kommission zu behandeln. Wird es aus Ihrer Mitte bestritten? – Das ist nicht der Fall. Es wird dem Bundesrat überwiesen.

Herr Georges Borel stellt den Antrag, die Debatte über den soeben erledigten Bundesbeschluss ins «Stenographische Bulletin» aufzunehmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Borel	34 Stimmen
Dagegen	28 Stimmen

Vormittagsitzung vom 8. Juni 1967**Séance du 8 juin 1967, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr Schaller

9474. Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. Bundesbeschluss

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale. Arrêté fédéral

Botschaft und Beschlusssentwurf vom 6. Juni 1966 (BBl I, 936)
Message et projet d'arrêté du 6 juin 1966 (FF I, 955)

Beschluss des Ständerates vom 4. Oktober 1966
Décision du Conseil des Etats du 4 octobre 1966

Antrag der Kommission

Eintreten.

Antrag Muret

Nicht eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Proposition Muret

Ne pas entrer en matière.

Berichterstattung – Rapports généraux

M. Kohler, rapporteur: Afin d'apprécier la rentabilité des opérations d'amnisties antérieures sur lesquelles le Conseil fédéral s'est appuyé pour justifier sa position en l'affaire qui nous occupe, il convient de rappeler que l'amnistie de 1940, décidée par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, à l'époque du premier impôt de sacrifice pour la défense nationale, avait été décevante de l'avis des spécialistes. Le total des nouvelles valeurs déclarées ne s'éleva qu'à 1,5 milliard de francs, c'est-à-dire un accroissement d'à peu près 15% de la fortune imposable. Et pourtant cette amnistie n'avait été assortie d'aucune mesure destinée à combattre la fraude, ce qui fit dire par la suite que c'était précisément parce qu'elle n'avait pas été accompagnée de mesures répressives qu'elle avait eu si peu de succès!

Cette thèse devait se renforcer encore en regard de l'amnistie de 1945 qui, introduite à la suite de l'augmentation de l'impôt anticipé de 15 à 25%, fit apparaître environ 6,5 milliards jusqu'alors non déclarés. Il s'ajoutait pourtant cette fois à cette amnistie des mesures de répression de la fraude, tels le renforcement des contrôles fiscaux et le développement des échanges d'informations entre les autorités fiscales des 25 Etats de la Confédération.

L'objectivité commande de préciser qu'à cette époque, les placements de capitaux à l'étranger étaient pratiquement impossibles vu la situation internationale. On ne saurait dès lors attribuer exclusivement aux dispositions répressives le succès de l'amnistie de 1945, comme certains l'ont prétendu.

Il n'en est pas moins vrai que cette conception devait exercer une certaine pression déterminante sur la procédure d'amnisties postérieures. Il semble indiqué de rappeler que les arrêtés relatifs à la contribution de crise de 1939, de sacrifice et d'impôt de défense nationale de 1944 prévoyaient une adhésion complète, c'est-à-dire l'exemption absolue non seulement des rappels d'impôt, mais aussi des amendes. Lors de l'amnistie fédérale générale de 1945, le Conseil fédéral devait limiter sensiblement ces concessions par une disposition prévoyant une adhésion conditionnelle et limitée, c'est-à-dire avec exemption des pénalités mais paiement du montant simple de l'impôt, lors des amnisties cantonales auxquelles la Confédération avait adhéré. Cette même disposition devait d'ailleurs être prolongée dans les arrêtés d'exécution du régime financier de 1951 à 1956 et de 1955 à 1958. Elle est d'ailleurs encore en vigueur.

Il est juste de préciser que la possibilité d'amnistie a été plus ou moins largement utilisée par certains cantons alors que d'autres n'en ont pas fait usage. De là une certaine inégalité de traitement de canton à canton non seulement pour les impôts cantonaux, communaux et paroissiaux, mais pour l'impôt de défense nationale pourtant réputé uniformément applicable sur l'ensemble du territoire de la Confédération.

A ce propos, on nous permettra de souligner que, si nous en sommes à juste titre à la période des coordinations intercantionales – c'est d'ailleurs une remarque toute personnelle, je pense à la coordination scolaire, universitaire et sur tous les plans qui la justifient –, on pourrait se demander s'il ne faudrait pas envisager une coordination fiscale à part entière. On éviterait cette espèce de compétition, de discrimination, de course à l'impunité et aux clémences extraordinaires entre les cantons. On y gagnerait en équité et en moralité, même si pour certains la moralité fiscale n'atteint pas la conscience. Je sais que c'est là une question délicate que M. Bonvin m'excusera d'avoir agitée

ici, toute latitude lui restant pour nous dire en temps voulu ce qu'il en pense. Le 28 juin 1960, M. Eggenberg, entendu par les Chambres fédérales, devait réclamer par voie de motion une lutte plus efficace contre la fraude fiscale. Le Conseil fédéral répondit par une proposition d'amnistie, considérée comme mesure contre la fraude à condition qu'on pût disposer parallèlement des mesures destinées à empêcher cette fraude. Le tout aboutit au projet constitutionnel qui fut rejeté en votation populaire le 2 février 1964 par 381 864 voix contre 276 236 et par 19 Etats contre 4-18½ cantons contre 3½. Les uns ont attribué cet échec au ressentiment des contribuables honnêtes contre les fraudeurs, les autres, à la crainte de mesures rigoureuses de contrôle.

En 1964, notre ancien collègue aux Etats, M. Mäder, déposait une motion relative à l'adhésion de la Confédération aux amnisties cantonales, par laquelle il revendiquait en somme l'abolition du rappel d'impôt de défense nationale, c'est-à-dire le paiement de l'impôt simple. Il affirmait que cette mesure avait considérablement porté préjudice aux 12 amnisties cantonales agréées par la Confédération.

Donnant suite à la motion Mäder acceptée par les Chambres fédérales, le Conseil fédéral, dans son message du 6 juin 1966, reconnaissait le besoin éprouvé par les cantons d'une amnistie fiscale et la nécessité de les y aider et manifestait son opposition à l'adhésion inconditionnelle de la motion Mäder parce qu'allant à fin contraire des objectifs de base. Il proposait en outre l'insertion dans la législation d'une disposition instituant l'exemption des pénalités en cas de dénonciation spontanée, constatait les avis singulièrement partagés des cantons consultés sur l'adhésion aux amnisties fiscales ou à la dénonciation spontanée et signalait les conclusions du professeur Bäumlín, qui estimait nécessaire la modification de la Constitution fédérale dans le cas d'adhésion aux amnisties fiscales, la dénonciation spontanée ne devant entraîner qu'un complément à la législation ordinaire.

En conclusion, le Conseil fédéral devait présenter deux projets: Le premier tendait à un arrêté modifiant la Constitution en vue d'instituer une adhésion inconditionnelle aux amnisties cantonales selon la motion Mäder. Le deuxième visait un arrêté fédéral de portée générale modifiant l'arrêté relatif à l'impôt pour la défense nationale en vue d'instituer l'exemption des pénalités en cas de dénonciation spontanée (projet qui d'ailleurs retenait la prédilection du Conseil fédéral).

La commission du Conseil des Etats à qui revenait la priorité fit le reproche au Conseil fédéral de s'être contenté de suivre la motion Mäder, d'une part, et d'avoir, d'autre part, proposé de son chef une seconde solution. Un premier vote de la commission des Etats révéla 4 voix contre 4 en faveur des projets en présence, ce qui démontre bien les hésitations et le défaut d'unité de doctrine, phénomène qui s'est d'ailleurs vérifié par la suite au sein de notre commission. C'est finalement la disposition constitutionnelle qui l'emporta au Conseil des Etats.

Votre commission, réunie pour la première fois le 24 novembre 1966, s'est prononcée d'emblée contre l'entrée en matière. Sur proposition de M. Eisenring, elle requit par 17 voix sans opposition du Conseil fédéral «un rapport et une proposition concernant une amnistie fiscale générale».

Elle faisait sienne une proposition de M. Babel «l'étude des conséquences en cas de rappel limité à une période fiscale» et demandait, suivant M. Graber, un examen destiné à fixer la commission sur la question de savoir si l'on peut préciser dans le premier projet que l'adhésion de la Confédération n'est accordée à l'amnistie cantonale que

si une telle amnistie est assortie des mesures propres à en assurer l'efficacité.

Ce qui nous valu, le 10 février un nouveau rapport du Conseil fédéral soulignant son opposition à une amnistie non assortie de mesures répressives, son opposition à l'exonération du rappel d'impôt sans nouvelles dispositions constitutionnelles et proposant l'extension de l'obligation des tiers de délivrer des attestations au contribuable, avec possibilité subsidiaire pour l'autorité fiscale d'exiger l'attestation directement des tiers, sous réserve du secret professionnel protégé par la loi.

La question de savoir quels seraient les tiers obligés ou dispensés d'attester donna lieu à un large débat qui devait finalement peser sur les décisions de notre commission.

Et le Conseil fédéral de mettre notre commission en face de 5 projets: Adhésion inconditionnelle aux amnisties cantonales selon décision des Etats; adhésion sans rappel d'impôt, mais avec obligation plus étendue des tiers en matière d'attestation; dénonciation spontanée avec rappel d'impôt entier; dénonciation spontanée avec rappel d'impôt réduit selon la proposition de M. Babel et amnistie générale avec obligation plus étendue des tiers de délivrer des attestations. Quant aux préférences du Conseil fédéral elles allaient à la dénonciation spontanée avec rappel d'impôt entier, éventuellement avec impôt réduit, à son défaut, en faveur d'une amnistie générale avec obligation plus étendue des tiers de délivrer des attestations.

Toujours dans l'ordre de préférence et selon l'évolution du débat, le Conseil fédéral optait pour le projet n° 2 contre le projet n° 1, pour le projet n° 5 contre les projets 1 et 2.

Réunie à nouveau le 22 février 1967, votre commission devait opter – eu égard à la situation financière des cantons et des communes – pour une amnistie fédérale généralisée, se prononçant pour que seul le principe de l'amnistie fasse l'objet d'un texte constitutionnel et enfin pour que les mesures dont l'amnistie serait assortie fassent l'objet d'un texte législatif.

Ce faisant, la commission a voulu une situation nette fixant sur le plan du droit les incidences constitutionnelles – le principe de l'amnistie – et législatives pour les dispositions d'application, afin aussi que le citoyen consulté souverainement puisse se déterminer en toute connaissance de cause, à savoir sur les conséquences fiscales précises de son vote.

De là le nouveau rapport du Conseil fédéral paru celui-ci le 12 mai 1967, complété par un projet d'arrêté constitutionnel instituant l'amnistie, mais précisant que tant que la disposition constitutionnelle n'aurait pas force de loi, il renonçait à présenter une loi d'exécution. Néanmoins, pour les besoins de la discussion, il joignait au rapport l'avant-projet du département des finances et des douanes mais sans se prononcer à son sujet.

Lors de sa troisième séance votre commission, après s'être prononcée pour l'amnistie générale a longuement débattu le problème dont ces mesures seraient complétées. Par 9 voix contre 7, elle s'est prononcée pour une amnistie générale sans autres conditions que celles déjà existantes. Par 10 voix contre 7, pour l'élimination «des mesures propres à empêcher de futures soustractions d'impôt». Elle mit ensuite au point le texte de loi d'exécution qui vous est soumis, le limitant comme déjà dit aux mesures actuellement en vigueur et repoussant par là même la disposition subsidiaire permettant à l'autorité de taxation de s'adresser directement au tiers, sous réserve du secret professionnel protégé par la loi. La date envisagée pour l'amnistie est fixée au 1^{er} janvier 1969. Ainsi, pour autant que le Conseil national fasse siennes les propositions de la majorité de

votre commission, le Conseil des Etats pourrait en traiter en septembre, le vote final des Chambres pourrait avoir lieu lors de la session de septembre, la publication interviendrait, en novembre et la votation populaire en décembre 1967.

Les divergences éventuelles concernant la loi d'exécution pourraient être éliminées en décembre 1967 et le vote final avoir lieu en mars 1968. Le délai référendaire expirerait en 1968 et il donnerait la possibilité d'une votation populaire en octobre, permettant à la loi d'exécution, en cas d'accord, de fonctionner dès le 1^{er} janvier 1969, c'est-à-dire en même temps que l'amnistie.

Si l'horaire ainsi prévu ne devait pas fonctionner, force serait de reporter l'entrée en vigueur de l'amnistie en 1971, éventuellement en 1973, afin de la faire coïncider avec le début d'une période fiscale de deux ans.

C'est par 13 voix sans opposition et 5 abstentions qu'a été adopté l'article constitutionnel et par 12 voix contre 2, avec 4 abstentions, qu'en votation finale votre commission s'est prononcée pour les projets dont vous avez à décider.

Ce faisant, elle s'est inspirée du souci de soumettre au peuple un projet excluant toute hypothèque préalable, préoccupée avant tout qu'elle a été de la situation financière et des besoins des caisses publiques. Cela, nonobstant les justes doléances à l'encontre des fraudeurs et tout en se défendant de leur fournir un quelconque blanc-seing ou des arguments d'absolution ou de récidive.

L'exposé chronologique et l'énoncé des opérations d'examen, même si je vous fais grâce des détails et des interventions de nos collègues dont je requiers pourtant la compréhension, montrent la complexité du problème.

Il n'en demeure pas moins que la commission estime que ses conclusions sont conformes aux objectifs recherchés: faire apparaître enfin toute la matière fiscale imposable qui, apparemment, dans son entièreté, devrait combler les insuffisances des trésoreries des pouvoirs publics. On devrait, dans le même esprit, aboutir à la moralité fiscale, qui est pour nous partie intégrante de la morale tout court.

Votre commission est bien consciente des difficultés et du surcroît de travail que nos exigences provoquent au département des finances et des douanes ainsi qu'à l'administration fédérale des contributions, en particulier à M. le président de la Confédération et à ses collaborateurs les plus proches auxquels vont nos sentiments de gratitude.

Je vous demande pour conclure de vous rallier aux projets retenus par la majorité de votre commission en votant l'entrée en matière.

Eggenberger, Berichterstatter: Volk und Stände haben anfangs 1964 die Verfassungsvorlage über die Durchführung einer allgemeinen Steueramnestie verworfen. Das trotzdem bestehende Bedürfnis, bisher hinterzogenes Steuersubstrat fiskalisch erfassen zu können, veranlasste Ständerat Dr. Rudolf Mäder, durch eine Motion die Schaffung der Rechtsgrundlagen für den Anschluss des Bundes an kantonale Amnestiemaßnahmen zu postulieren. Nachdem die Motion in beiden Räten erheblich erklärt worden war, unterbreitete uns der Bundesrat mit Botschaft vom 6. Juni 1966 einen Doppelvorschlag. Der erste der beiden Alternativvorschläge entsprach den Intentionen der Motion Mäder, indem die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung durch einen Artikel 9 zu ergänzen gewesen wären, der bestimmte: Ordnet ein Kanton in den Jahren 1965 bis 1969 eine Steueramnestie an, so wird der Steuerpflichtige, der die Voraussetzungen dieser Amnestie erfüllt, von der Pflicht zur Nachzahlung hinterzogener Wehr-

steuern und von den Straffolgen dieser Hinterziehung befreit. Der zweite Vorschlag, dem der Bundesrat den Vorzug gab, beschränkte sich auf die Gewährung der Straffreiheit für Hinterziehung bei Selbstanzeige und hätte keiner Verfassungsänderung bedurft. Der Ständerat lehnte am 4. Oktober 1966 diese zweite Lösung als unwirksam ab und stimmte dem Projekt einer Anschlussamnestie mit Verlängerung der Gnadenfrist bis 1971 zu.

Ihre Kommission hat sich eingehend mit dem Amnestieproblem befasst. Sie hat zunächst die Einräumung der Straffreiheit bei Selbstanzeige der Hinterziehung als unwirksames Mittel zur Erfassung bisher hinterzogener Werte abgelehnt. Sie ist in der Folge auch über die vom Ständerat beschlossene Anschlussamnestie hinausgegangen und legt Ihnen eigene Anträge vor. Die Kommission ist sich dabei der Problematik jeder Amnestie durchaus bewusst. Gegenüber dem ehrlichen Steuerzahler mag die Begnadigung des Steuerüblers immer als relative Ungerechtigkeit erscheinen. Aber bedeutet die Fortdauer der Defraudation nicht die grössere Ungerechtigkeit gegenüber der Möglichkeit, die dem Defraudanten durch die Amnestie geboten wird, seine Steuerangelegenheiten endlich in Ordnung zu bringen? Eine absolute Gerechtigkeit werden wir auf dieser Welt der Relativitäten wohl überhaupt nicht erreichen. Die Kommission ist weiter der Auffassung, dass eine allgemeine eidgenössische Amnestie der blossen Anschlussamnestie deswegen vorzuziehen sei, weil sie weniger Rechtsungleichheit zwischen den Angehörigen verschiedener Kantone schafft.

Nun kann man sich zweifellos fragen: ist es opportun, das Volk vier Jahre nach der Verwerfung der Amnestievorlage von 1963 erneut zum Entscheid über eine solche herauszufordern? Es dürfte indessen kaum zu bestreiten sein, dass sich seit dem Jahre 1963 die Finanzlage in zahlreichen Kantonen und Gemeinden wesentlich verschlechtert hat, und dass man sich den Luxus der Verheimlichung von Milliarden von Steuerwerten je länger desto weniger leisten kann. Die Infrastrukturkosten der öffentlichen Hand nehmen ständig zu und können mit den heute zur Verfügung stehenden Mitteln vielerorts nicht mehr bewältigt werden. Ohne erhebliche, ja zum Teil massive Steuererhöhungen wird man in manchen Kantonen und Gemeinden nicht mehr zurechtkommen. Die Durchführung einer allgemeinen Amnestie könnte demgegenüber eine echte Alternativlösung darstellen und deswegen, trotz des ablehnenden Volksentscheides vor vier Jahren, auf wachsendes Verständnis stossen. Der Ihnen vorgelegte Entwurf eines Verfassungsartikels über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie beschränkt sich auf die Aufstellung des Grundsatzes, während alle näheren Bestimmungen, wie Zeitpunkt, Voraussetzungen und Wirkungen der Amnestie, auf die Bundesgesetzgebung verwiesen werden. Dies scheint der Kommission unter staatsrechtlichen Gesichtspunkten die sauberste Lösung zu sein. Um die Amnestie schon für das Jahr 1969 durchführen zu können, unterbreiten wir Ihnen gleichzeitig auch einen Entwurf für das Ausführungsgesetz. Die Steuerverwaltung, für deren wirksame Unterstützung der Kommissionsarbeit ich danken möchte, hat uns einen Zeitplan für die Durchführung der Beratungen der Vorlage in den Räten und der Volksabstimmung über den Verfassungsartikel und über das Bundesgesetz unterbreitet, wonach es möglich sein sollte, die Amnestie auf den 1. Januar 1969 wirksam werden zu lassen, wenn heute schon auf die Beratung der Ausführungsbestimmungen eingetreten wird.

Die Kommission hat sich einlässlich darüber unterhalten, ob in den Verfassungsartikel auch eine Bestimmung

über die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen aufgenommen werden soll. Sie ist mehrheitlich zur Ablehnung einer solchen Erweiterung gelangt. Die Mehrheit hält dies einesteiis nicht für nötig, weil es sich um Vorkehrungen des Staates handelt, die sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ohne weiteres ergeben und wofür auch der bestehende neue Text der Verfassungsvorlage die verfassungsrechtliche Grundlage bietet. Andererseits sind es psychologisch-politische Überlegungen, die die Mehrheit der Kommission in ihrer Entscheidung geleitet haben.

Gewisse Erweiterungen in den Möglichkeiten der Erfassung des Steuersubstrates sind im Gesetzesentwurf ohnehin enthalten. Ich verweise auf Artikel 6, literae b und c. Sie finden ihre verfassungsrechtliche Verankerung durchaus in dem Ihnen unterbreiteten Entwurf zu einer Ergänzung der Bundesverfassung. Ausserdem ist in der Kommission darauf hingewiesen worden, dass Artikel 90 des Wehrsteuerbeschlusses einen ganzen Katalog von Massnahmen enthält, die dem Kampf gegen die Steuerhinterziehung dienen. Wir beantragen Ihnen, auf die Verfassungsvorlage einzutreten.

Gleichzeitig mit Bericht und Vorschlag für eine Ergänzung der Bundesverfassung hat das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement der Kommission auch den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie auf 1. Januar 1969 und die Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses vorgelegt. Es ist allerdings ein nicht gewöhnliches, aber auch nicht verbotenes Verfahren, dass die eidgenössischen Räte einen Gesetzesentwurf behandeln, bevor die verfassungsrechtliche Basis dieses Entwurfes rechtens geworden ist. Es ergibt sich dieses Vorgehen einerseits aus dem Bestreben, dem Stimmbürger schon im Zeitpunkt, da er zur Verfassungsänderung Stellung nehmen muss, eindeutig zu dokumentieren, wie die Ausführung des Verfassungsartikels gedacht ist. Man enthebt ihn damit des Eindruckes, «die Katze im Sack zu kaufen.» Andererseits ist es namentlich vom Standpunkt der Kantone und Gemeinden aus durchaus wünschbar, dass die Amnestie auf den 1. Januar 1969 zur Anwendung gelangen kann. Eine Verschiebung der Gesetzesberatung müsste die Hinausschiebung des Amnestiebeginnes auf den 1. Januar 1971 zur Folge haben. Die Volksabstimmung über den Verfassungsartikel kann frühestens im Februar 1968 erfolgen, die Schlussabstimmung über das Gesetz in den Räten im März 1968 und eine allfällige Volksabstimmung im Oktober 1968. Damit sind die wesentlichen Gründe dargelegt, welche die Kommission veranlassen, Ihnen heute schon Eintreten auch auf die Gesetzesvorlage zu empfehlen.

Die Verfassungsvorlage sieht einen umfassenden Wirkungsbereich der Amnestie für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern vor. Wenn die Amnestie Erfolg haben soll, ist dieses Vorgehen unausweichlich. Der Gesetzesentwurf regelt in einem ersten Abschnitt den Zeitpunkt, die Voraussetzungen und die Wirkung der Amnestie im einzelnen. In einem zweiten Abschnitt wird Artikel 90 des Wehrsteuerbeschlusses ergänzt und teilweise abgeändert. Diese Modifikationen stellen eine Erweiterung der Massnahmen dar, die eine Defraudation in der Zukunft erschweren sollen. Im grossen und ganzen decken sich die Ausführungsbestimmungen mit denjenigen, die der Bundesrat bei der Amnestievorlage vom 31. Oktober 1944 aufgestellt hatte. Das dürfte sowohl für die rechtsanwendenden Behörden, wie für die Steuerpflichtigen, von Vorteil sein.

Die Kommission beantragt Ihnen, auch auf die Gesetzesvorlage einzutreten.

Präsident: Wir stehen beratungstechnisch vor einer etwas ungewohnten Situation. Es liegen drei Vorschläge zu diesem Geschäft vor. Erstens der Bundesbeschluss über die Anschlussamnestie für die Wehrsteuer, dem der Ständerat zugestimmt hat; zweitens der Vorschlag des Bundesrates über eine Straffreiheit bei Selbstanzeige und drittens der Antrag unserer Kommission für den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie.

Nachdem niemand den vom Ständerat gutgeheissenen Text: Anschlussamnestie, aufnimmt und auch niemand den Vorschlag des Bundesrates: Straffreiheit bei Selbstanzeige, übernimmt, können sich unsere Beratungen auf die von der Kommission eingebrachte Vorlage: Allgemeine Steueramnestie, beschränken. Diese Vorlage ist auf der Fahne, die ausgeteilt worden ist, enthalten.

Wir können also nun zum Eintreten auf die Vorlage der Kommission sprechen.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

M. Muret: Nous ne nous faisons aucune illusion sur le sort que vous allez réserver à la proposition de non entrée en matière du parti du travail. Nous n'ignorons même pas les arguments au nom desquels vous la rejetterez tout à l'heure. Et si nous l'avons déposée malgré tout, c'est pour le principe, pour l'histoire et pour l'honneur!

C'est en effet par principe que nous nous sommes toujours prononcés et que nous continuons à nous prononcer résolument contre cette prime à la fraude et cette récompense à l'infraction que constitue l'amnistie fiscale.

Car il n'est pas besoin de longues démonstrations pour établir qu'une telle amnistie favorise éhontément le fraudeur tout en décourageant et en ridiculisant le contribuable qui a été assez honnête et assez stupide à la fois pour s'aquitter correctement de son devoir de citoyen. Et c'est tout particulièrement le cas lorsque l'amnistie fiscale – comme le dispose le projet d'arrêté fédéral qui nous est soumis par la commission – non seulement épargne toute sanction au coupable, mais encore le dispense de tout paiement des impôts qu'il a soustraits indûment à la collectivité. L'amnistie fiscale qui nous est proposée n'est ainsi pas autre chose à tous égards qu'un acte d'éclatante immoralité civique.

C'est en même temps – et il faut le souligner avec insistance – une injustice criante à l'endroit de cette grande masse des contribuables que sont les salariés. Car ceux-ci sont astreints, tout le monde le sait, à présenter un certificat de salaire, ce qui implique par conséquent que leur gain «est pratiquement atteint en entier par l'impôt». Au style élégant de ce dernier membre de phrase, vous aurez sans doute reconnu une citation authentique extraite d'un message fédéral! Il s'agit du fameux message de 1962 concernant la lutte contre la fraude fiscale.

Et c'est dans ce même message hautement gouvernemental qu'on trouve d'autre part l'appréciation catégorique que voici: «...l'amnistie... récompense le délinquant et désavantage le contribuable jusqu'alors honnête. Une amnistie n'est donc justifiée que dans des occasions extraordinaires; elle ne peut être approuvée que si l'on prend en même temps toutes les mesures ou la plupart des mesures spécifiques pour obtenir une amélioration réelle des conditions décrites ci-dessus» (lesdites conditions étant les lacunes diverses du système fiscal).

Nous posons la question: quelle est donc l'occasion extraordinaire qui justifie aujourd'hui une amnistie; où donc se trouvent les mesures spécifiques qui pourraient la légitimer? Ni l'une ni les autres n'existent ou ne font même semblant d'exister.

Quant aux recettes supplémentaires que l'on paraît attendre d'un tel projet et auxquelles M. le président de la commission a fait allusion au début de son rapport, permettez-moi tout de même de leur opposer à toutes fins utiles le témoignage de l'un de nos collègues, M. Sollberger, qui, alors qu'il était chef du département des finances du canton de Vaud, a pu constater lui-même combien le produit de l'amnistie fiscale décrétée il y a quelques années sur le plan cantonal était lamentable – et qui a juré depuis lors qu'on ne l'y reprendrait plus!...

Ce que nous demandons – et nous ne sommes pas seuls de notre avis – c'est qu'on s'en prenne tout d'abord à ceux qui se livrent à la fraude fiscale sur une échelle massive. Selon les chiffres officiels, les capitaux immobiliers soustraits au fisc atteignaient, en 1960 déjà – il s'agit toujours du rapport de M. Bourgknecht, conseiller fédéral – un montant de 17 à 23 milliards et le rendement dissimulé de la fortune mobilière s'élevait à 654 millions par an. Que l'on commence donc, avant tout, par prendre les mesures qui s'imposent contre les grands fraudeurs! Que l'on se décide à étudier une unification des normes d'impôt qui permette d'empêcher l'évasion fiscale d'un canton à un autre! Et enfin qu'on ait donc la pudeur de ne pas parler d'une amnistie qui s'exercera nécessairement en premier lieu en faveur des plus gros fraudeurs du fisc au moment même où la majorité de cette assemblée vient de refuser avec acharnement la plus minime aggravation du taux d'imposition des formidables profits des trusts et du superflu du grand capital!

Telles sont les principales raisons pour lesquelles nous voterons contre l'entrée en matière et, si celle-ci est admise, contre le projet.

Eisenring: Ich beantrage Ihnen im Namen der konservativ-christlichsozialen Fraktion Eintreten auf die Vorlage. Wie Ihnen die Herren Kommissionsreferenten deutscher und welscher Sprache bereits dargelegt haben, sind wir in der Beratung dieser Frage heute nicht frei. Bekanntlich hat der Ständerat nach recht lebhafter Debatte knapp mit 17:13 Stimmen einen Beschlussentwurf gutgeheissen, der sich auf der Linie der seinerzeitigen Motion von Ständerat Dr. Rudolf Mäder bewegte. Dieser Beschluss sieht bekanntlich die bedingungslose Anschlussamnestie vor. Der Bundesrat hatte sich dahin ausgesprochen und hat sich diese Auffassung durch ein Gutachten erhärten lassen, dass die von Ständerat Mäder beantragte Anschlussamnestie nur durch eine Verfassungsänderung, also in letzter Instanz durch eine allgemeine Volks- und Ständeabstimmung möglich gemacht werden könnte. Wir werden damit klar vor die Frage des obligatorischen Referendums gestellt. Für meinen Teil möchte ich allerdings die Frage aufwerfen, ob das Gutachten über die Verfassungsfrage wirklich schlüssig ist. Man hätte jedenfalls auch die Auffassung vertreten können – und sie wurde auch verwaltungsintern vertreten –, dass die Anschlussamnestie des Herrn Mäder durch eine Änderung des Wehrsteuerbeschlusses hätte vollzogen werden können. Nun vertrat der Bundesrat für sich die Meinung – ob dahinter der Gedanke stand, wirklich eine Amnestie durchzuführen oder nicht, bleibe dahingestellt –, dass die von ihm beantragte straffreie Selbstanzeige auf Grund einer Änderung eines Wehrsteuerbeschlusses, also ohne obligatorisches Referendum, möglich wäre. Man gewinnt nun aber doch den Eindruck, dass sich die straflose Selbstanzeige – auch auf Grund der Erfahrungen in den Kantonen – im Ergebnis der Farce einer Amnestie nähert, da sie kaum im erwünschten Ausmass benützt würde und damit der Ge-

danke der Motion Mäder schliesslich nicht gerecht zu werden vermöchte.

Nach den ständerätlichen Kommissionsberatungen hatte unsere Kommission, wie die Herren Kommissionsreferenten Sie orientiert haben, zu beraten, auf welchem Wege der Amnestiegedanke weiter zu verfolgen wäre, immer unter dem Eindruck, dass wir, in Befolgung des Antrages und Beschlusses über die Motion Mäder, so oder so vor das Volk zu treten haben. Dabei war davon auszugehen, dass seit der Ausarbeitung der bundesrätlichen Botschaft einige nicht zu übersehende neue Entwicklungen eingetreten sind. Sie sind Ihnen bekannt: schlechte Finanzlage verschiedener Kantone und Gemeinden, Steuererhöhungen grössten Ausmasses in Aussicht usw. Auch hat man sich der Überlegungen zu erinnern, die sich aus dem Expertenbericht der Kommission Jöhr ergeben, dies bei allen Vorbehalten in bezug auf Einzelheiten. Tatsächlich aber haben wir uns mit dem Trend zu weitem Ausgabensteigerungen auf allen Ebenen der öffentlichen Hand auseinanderzusetzen. Unter derartigen Gesichtspunkten ist es gegeben, dass Kantone und Gemeinden ein Interesse daran haben und haben müssen, das vorhandene Steuersubstrat auszuweiten, und dass diese Ausweitung des Steuersubstrates zweifelsohne den Vorrang vor weiteren, allenfalls doch notwendigen neuen Steuern haben müsste.

Ich bekenne mich ebenfalls durchaus zur Auffassung, dass eine Amnestie etwas Aussergewöhnliches ist und eine Amnestie nicht sympathisch sein kann. Sie kann aber nach meiner Auffassung doch einem realpolitischen Erfordernis entsprechen, insbesondere wenn die bisherigen ehrlichen Steuerzahler die Auffassung vertreten, dass dem Staat auch die Pflicht zukomme, nach Mitteln und Wegen zu suchen, um das Steuersubstrat besser zu erfassen. Das wäre auf Grund einer Amnestie sicher möglich. Wir brauchen uns hier nicht mehr länger – wie das mein Vorredner, Herr Muret, getan hat – mit den seinerzeitigen Ausführungen des Bundesrates auf die Motion unseres Kollegen Eggenberger auseinanderzusetzen. Wenn man das tun wollte, müsste man eine ganze Reihe von Korrekturen am damaligen Bericht anbringen, allein schon zahlenmässige Korrekturen, wie sie etwa bedingt sind durch die inzwischen eingetretenen bedeutenden Kursrückgänge an der Börse und die damit vollzogenen Veränderungen der damals angewandten Vermögenswertebeurteilung. Tatsache aber ist – und das wird niemand bestreiten –, dass zahlreiche Bürger – und es handelt sich hier nicht nur um Inländer, sondern auch um Ausländer, die Vermögenswerte in der Schweiz haben – ihre Fiskalangelegenheiten nach den Entwicklungen der letzten 20 bis 25 Jahre endlich einmal in Ordnung bringen möchten und in diesem Sinne auf eine Amnestie warten.

Es wird nun allerdings der Einwand erhoben – und das ist die Kehrseite der Medaille –, dass, wenn schon eine allgemeine Steueramnestie durchgeführt würde, der Bund in der heutigen angespannten Finanzsituation mit einem Einnahmefehl, nämlich bei der Verrechnungssteuer, zu rechnen hätte. Grob gesehen, gehen dem Bund aus der Verrechnungssteuer bekanntlich 500 Millionen Franken pro Jahr ein. Prinzipiell ist aber festzuhalten, dass die Partizipation des Bundes an der Steuerdefraudation nicht nur unsympathisch, sondern moralisch nicht zu vertreten ist. Auf jeden Fall kann der Verrechnungssteuerausfall niemals als ernsthafter Grund gegen eine Amnestie angeführt werden.

Interessanterweise konnten nun allerdings in der Kommission keine konkreten Angaben darüber gemacht und keine Mutmassungen angestellt werden, in welcher Höhe

sich ungefähr die Verrechnungssteuerausfälle bewegen würden für den Fall, dass eine Amnestie durchgeführt werden sollte. Man versteht dieses Zögern der Verwaltung. Man will sich nicht auf dieses heisse Gebiet hinauslassen, denn damit müsste man Farbe bekennen, ob nach Auffassung der Verwaltung eine Amnestie erfolgreich oder weniger erfolgreich verlaufen würde. Wenn es die Verwaltung aber in bezug auf den bundesrätlichen Antrag auf straffreie Selbstanzeige ehrlich meint, und man sich davon bereits einigermaßen eine Bereinigung der Fiskalsituation verspricht, so wird man um so mehr von einer allgemeinen Steueramnestie erwarten dürfen.

Nun wird sich aber auch im besten Erfolgsfall der Amnestie der Ausfall bei der Verrechnungssteuer in relativ engen Grenzen halten. Wir müssen uns durchaus klar sein, dass viele Vermögenswerte auch bei einer Amnestie nicht zur Deklaration gelangen, so insbesondere ein grosser Teil der sehr bedeutenden Vermögenswerte ausländischer Eigentümer, die keine oder doch nur beschränkte Rückforderungsrechte im Rahmen der Doppelbesteuerungsabkommen besitzen, oder die aus bestimmten Gründen auf die Rückforderung der Verrechnungssteuer überhaupt verzichten. Andererseits würde aber langfristig eine verbesserte Steuerehrlichkeit auch dem Bund Vorteile bringen, abgesehen davon, dass von der Amnestie unmittelbar auch eine Ausweitung des Wehrsteuersubstrates, das für den Bund von Interesse ist, erwartet werden darf. Indirekt würde der Bund sicher auch davon profitieren, dass bei einigen Kantonen die Finanzlage sich verbessern würde und vielleicht einmal mit etwas weniger finanziellen Forderungen seitens der Kantone zu rechnen hätte. Wir dürfen uns diesbezüglich allerdings nicht allzu grossen Illusionen hingeben. Wir dürfen diese Chance aber auch nicht ganz ausklammern.

Nun haben die Herren Kollegen Eggenberger und Kohler bereits auf ein Sonderproblem im Zusammenhang mit der Durchführung der Amnestie hingewiesen. Wir müssen uns bewusst sein, dass, wenn man die allgemeine Steueramnestie mit weitergehenden Durchführungsvorschriften im Sinne einer Verschärfung der Fiskalkontrollmassnahmen koppeln wird, die Gefahr heraufbeschworen wird, dass die Amnestie von Volk und Ständen, wie bereits 1962, noch einmal verworfen würde. Über diese Sachlage und über diese psychologischen Zusammenhänge müssen wir uns angesichts der bevorstehenden Debatte und der Beschlussfassung, der wir zustreben, Rechenschaft geben, und es müssen aus diesen Erkenntnissen auch die notwendigen Konsequenzen gezogen werden. Ich weiss, dass es hier nicht um eine fiskalpolitische, sondern um eine rein politische Frage geht. Daher werden heute auch, wie bereits auseinandergesetzt wurde, Verfassungsvorlage und Gesetzentwurf gemeinsam unterbreitet in dem Sinne, dass dem Bürger nicht wie 1962 noch einmal die bekannte «Katz im Sack» verkauft werden soll. Von einigen wenigen Korrekturen abgesehen, die in Artikel 6 des zu revidierenden Wehrsteuerbeschlusses (die zweite Vorlage auf der Fahne) enthalten sind und die nach den Feststellungen in der Kommission sich aus dem bestehenden Erlass, in der Praxis oder der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergeben, sollen keine weiteren verschärfenden Fiskalkontrollmassnahmen unmittelbar mit der Amnestie verkoppelt werden.

Hier muss ich auf einen Irrtum aufmerksam machen, der darin besteht, dass gewisse Kreise meinen, man werde über die Frage der Verbesserung der steuertechnischen Unterlagen überhaupt nicht diskutieren. Es ist daran zu erinnern, dass bereits seit einigen Jahren eine Experten-

kommission für das Wehrsteuergesetz unter dem Vorsitz des Luzerner Regierungsrates Bühlmann an der Arbeit ist und dass in dieser Kommission im Hinblick auf die Ausarbeitung des künftigen Wehrsteuergesetzes ebenfalls über die Frage der Verbesserung der Kontrollmassnahmen gesprochen und entsprechende Anträge formuliert worden sind. Wir werden uns mit dieser Frage in absehbarer Zeit also ohnehin auseinanderzusetzen haben. Um so mehr wende ich mich dagegen, dass wir diese Frage heute mit der Steueramnestie koppeln, weil das wieder der Ausgangspunkt wäre, um die Amnestie noch einmal zu verwerfen. Es geht heute doch allein darum, um es einfach zu sagen, ob wir eine Amnestie wollen oder nicht. Darüber haben wir heute zu entscheiden. Wir müssen uns klar werden, dass hier in Gottes Namen eine Inklinaton vor unserer Referendumsdemokratie unvermeidlich ist. Ob übrigens bei der Androhung von neuen Fiskalmassnahmen das Amnestieergebnis besser wäre, ist eine Frage, die niemand schlüssig wird beantworten können. Für meinen Teil möchte ich dies sogar verneinen.

Durchaus bewusst bin ich mir, dass mit dem Beschluss über eine Amnestie allein deren Erfolg noch nicht gesichert sein wird. Insbesondere die Kantone werden es sich angelegen sein lassen müssen, allenfalls rechtzeitig mit der notwendigen Aufklärung zu beginnen. Dem Gremium der kantonalen Steuerbeamten, die schon bisher in diesem Sinne tätig waren, wird hier eine bedeutungsvolle Aufgabe zukommen. Auch das Bankengewerbe, die Vermögensverwalter und Treuhänder haben es in der Hand, durch eine entsprechende Beratung ihrer Klienten zum Erfolg beizutragen. Dann würden wir zu einer Bereinerung der Situation gelangen, was für alle Beteiligten von Interesse wäre.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen beliebt machen, sowohl auf die Verfassungsvorlage wie auf die damit verbundene Gesetzesvorlage einzutreten.

Kurzmeier: Der vorliegende Bundesbeschluss ist, wie soeben ausgeführt wurde, die Folge der Motion des Herrn Ständerat Mäder vom Jahr 1964. Der Text ist in der Botschaft wiedergegeben. Wer der Bundesamnestie zustimmt, muss konsequenterweise auch das Ziel der Motion Mäder wollen, das heisst Verzicht auf Straf- und Nachsteuer für die Wehrsteuer im Falle einer kantonalen Amnestie. Den die Amnestie bewilligenden Kantonen, zu denen auch der Kanton Luzern gehört, wäre im Rahmen ihrer Steuerhoheit mit beiden Massnahmen, Motion Mäder und Bundesamnestie, gedient gewesen. Auch stellen wir mit einer gewissen Befriedigung fest, dass das Finanzdepartement die Kriterien des Zugestehens für den Anschluss nicht mehr unabdingbar von einer Strukturänderung der kantonalen Steuergesetze abhängig gemacht hat. Die Kantone geben sich sicher im eigenen Interesse, zusammen mit einem aufgeschlossenen Souverän, Mühe, ihre steuerlichen Grundlagen zu verbessern. Da jetzt die Bundesamnestie aus technischen Gründen frühestens auf den 1. Januar 1969 in Kraft treten kann, entsteht nun für die Kantone, die bereits 1965/66 im Rahmen ihrer Kompetenz amnestieren, ein Vakuum bis zum vollen Wehrsteueramnestieanschluss, und es ist nun ein Gebot der Billigkeit, der Gerechtigkeit und der Logik, dass diese zeitliche Lücke zu schliessen ist. Denn jene Steuerzahler, die bereits vier Jahre vor einer allgemeinen Bundesamnestie steuerlich geworden sind und die erhöhte Wehrsteuer für 1965-1969 auf sich nahmen, nun noch für frühere Jahre zur Nachleistung zu verpflichten, wäre doch sicherlich eine Ungleichheit gegenüber andern Steuer-

pflichtigen, die ihre bisherige Steuerhaltung erst auf 1969 zu ändern wünschen. Es dürfte daher nur recht und billig sein, dass die Steuerpflichtigen der Kantone mit vorausgegangener kantonaler Amnestie, die also von der Anschlussamnestie für die Periode 1965/66 Gebrauch machten, ebenfalls umfassend in den Genuss der Vollamnestie für die Wehrsteuer kommen; sie wünschen diesbezüglich eine Zusicherung von der zuständigen eidgenössischen Stelle zu erhalten.

Im übrigen beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Etter: Die Fraktion der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei empfindet keine besondere Freude darüber, dass wir heute wiederum über eine Steueramnestievorlage zu sprechen haben. Es scheint uns, dass die Tatsache, dass dem schweizerischen Steuerzahler von Zeit zu Zeit Gelegenheit zum Reinemachen seiner Steuerweste gegeben werden muss, nicht unbedingt von besonders hochstehender helvetischer Tugendhaftigkeit spricht. Trotzdem glauben wir, im jetzigen Augenblick den Versuch wiederum wagen zu müssen, eine neue Steueramnestievorlage vorzulegen. Das aus zwei Gründen: Einmal entspricht es ja guten biblischen Geboten, dass man dem Sünder den Weg zurück zum Recht ermöglicht und nicht unnötig schwer macht. Dann sprechen aber auch handfeste materielle Gründe dafür. Im Zeichen der Finanzknappheit könnten dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vermehrte Steuereingänge nur erwünscht sein.

Nun haben wir gehört, dass der Bundesrat auch nach den Kommissionsberatungen wohl für eine Amnestievorlage eintritt, aber im Sinne der Vorschläge der Eidgenössischen Steuerverwaltung allerhand Erschwerungen und Bedingungen einbauen will. Davor möchten wir sehr warnen! Bereits die letzte Amnestievorlage von 1964 ist nicht zuletzt wegen wenig psychologischer Erklärungen seitens der Steuerverwaltung gescheitert. Soll das wiederholt werden? Wir sind entschieden der Meinung: Nein! Wenn man heute einer neuen Amnestievorlage wiederum Fussangeln anlegen will, dann lässt man das Spielchen viel besser sein! Nach unserer Meinung ist der Bundesrat nicht gut beraten, wenn er hier den Gedankengängen seiner Steuerverwaltung folgt. Die Fraktion der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei ist mit grosser Mehrheit für eine Amnestievorlage, aber für eine solche ohne Fussangeln.

Wir beantragen Eintreten.

M. Deonna: Je serai plus modeste que M. Muret et ne prétendrai pas qu'en développant ce que je vais dire maintenant, je parle pour les principes, pour l'honneur et pour l'histoire. D'ailleurs, en ce qui concerne les principes, le parti de M. Muret a souvent jonglé assez habilement avec eux. Quant à l'histoire, il l'a souvent aussi falsifiée, soit par omission, soit par commission! Abordons plutôt maintenant la question qui nous est soumise. Le problème de l'amnistie fiscale n'est en somme pas nouveau, comme l'a montré l'excellent rapport du président de la commission. Il a fait l'objet d'une consultation populaire négative il n'y a pas bien longtemps, en 1964; sitôt après le rejet du projet par le peuple, nous avons eu la motion Mäder, qui a été adoptée par les deux Chambres et qui est à l'origine des textes qui sont déposés devant nous.

Au fond, cette question de l'amnistie fiscale est un problème qui comprend deux faces. Il y a son aspect moral, d'une part, et son aspect «d'efficacité» de l'autre. Et ces deux faces sont à certains égards antinomiques, ce qui fait qu'en toute conscience, les bons esprits peuvent se diviser à son propos.

Sur le plan moral, il est évident que, quelles que soient les explications plus ou moins sophistiquées qui puissent être données, le fait que l'Etat passe l'éponge sur la non déclaration par le contribuable d'éléments de son revenu et de sa fortune heurte le sens de l'équité. Il peut être considéré comme un affront par le contribuable honnête, qui a toujours annoncé au fisc tout son avoir.

Aussi ne peut-on admettre le recours à l'amnistie que si, véritablement, les arguments d'intérêt public l'emportent de telle sorte sur les motifs d'ordre moral que l'on peut dire que la raison d'Etat justifie l'amnistie et pourrait même la légitimer à la longue vis-à-vis des contribuables honnêtes. La situation a-t-elle changé à tel point à cet égard, depuis quatre ans environ, qu'on puisse se rallier aujourd'hui à une amnistie alors qu'on y était, comme celui qui vous parle, hostile à ce moment-là? En outre, les conditions posées à cette amnistie sont-elles admissibles ou, au contraire, ne vont-elles pas à l'encontre des buts visés? Il est hors de doute que, comparativement à 1963, où notre parlement a voté ce projet, la situation des finances publiques et notamment des finances cantonales a singulièrement changé. Alors qu'en 1963 les comptes de la Confédération accusaient encore des bénéfices et que les finances des cantons étaient encore relativement équilibrées, la situation s'est aggravée à un rythme rapide et, depuis lors, les cantons sont actuellement tous, à un plus ou moins fort degré, dans l'obligation de chercher de nouvelles ressources pour équilibrer leurs comptes. Nouvelles ressources, cela veut dire impôts nouveaux ou augmentation des impôts existants. Pour la Confédération, le rejet du « programme immédiat » ne doit pas nous leurrer. Il nous faudra à plus ou moins brève échéance mettre sur pied un programme de recettes nouvelles, que ce soit pour payer des dépenses d'infrastructure ou simplement pour compenser les pertes de droits de douane causées par les progrès de l'intégration. Les circonstances sont donc telles, en cette année 1967, qu'on peut bien dire qu'elles diffèrent totalement de celles d'il y a quatre ans et qu'il semble normal, avant de réclamer des charges supplémentaires au contribuable honnête, de chercher à faire sortir de l'ombre une matière fiscale qui, une fois imposable, réduira d'autant leurs impôts ou pour le moins diminuera d'autant l'augmentation qui leur serait demandée. Et ceci est surtout le cas dans les cantons, pour lesquels l'imposition directe représente la principale ressource fiscale. Ainsi, il ne s'agirait plus aujourd'hui, comme en 1963, d'une sorte de mesure de clémence qui tombe du ciel à un moment où les finances publiques se portent normalement, mais d'une disposition qui puisse permettre, aux cantons surtout d'améliorer une situation difficile.

Si donc ces prémices sont admises, à savoir une situation financière profondément changée, accompagnée de la mise sur pied par les cantons de nouvelles lois fiscales, sous quelles conditions l'amnistie doit-elle se présenter pour être efficace, c'est-à-dire pour avoir pour résultat le plus grand nombre possible de déclarations émanant des contribuables dissimulateurs?

Cette amnistie doit tout d'abord – et cela a été la conclusion de la commission – être générale. Elle doit porter sur l'ensemble des éléments imposables constitutifs du revenu de la fortune. Si tel n'est pas le cas, le contribuable, sachant qu'il risque de se voir pénaliser pour une catégorie d'éléments de son patrimoine risque fort de ne pas « sortir du bois ». Elle doit ensuite – et c'est un des aspects de son caractère général – répondre au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, c'est-à-dire ne pas profiter à une catégorie de contribuables et non à d'autres. Or c'est ce qui se passerait si l'on se ralliait au système de la motion Mäder,

qui avait été adoptée d'ailleurs à une très faible majorité par le Conseil des Etats, système qu'on appelle en allemand – c'est beaucoup plus facile à exprimer qu'en français – l'« Anschlussamnestie ». A ce moment-là, le contribuable d'un canton ayant institué sa propre amnistie en bénéficierait pour l'impôt de défense nationale, qui est un impôt fédéral, tandis que son voisin, habitant à quelques kilomètres de là, n'en jouirait pas au titre de l'impôt de défense nationale si son canton n'a pas encore institué lui aussi l'amnistie. Il y aurait donc là une inégalité de traitement devant laquelle la commission a reculé, à juste titre. Enfin, et c'est là que gît le lièvre, cette amnistie ne doit pas s'accompagner de mesures d'inquisition fiscale, qui feront reculer le contribuable devant sa déclaration parce qu'il se dira qu'il ne vaut vraiment pas la peine d'avouer sa faute pour être ensuite l'objet de mesures tracassières de la part de l'Etat. Il est certain qu'en 1964 nombre de citoyens ont rejeté le projet d'amnistie pour ce motif. Vous vous rappelez les dispositions d'exécution prévues, qui instituaient des obligations d'attestation allant très loin dans la sphère individuelle des citoyens, obligations d'attestation dont j'apprends que l'on voudrait malgré tout réintroduire maintenant certains éléments dans la loi d'exécution. Je crois que c'est une profonde erreur. Les citoyens honnêtes se sont alors dit qu'ils ne voulaient pas de cette inquisition supplémentaire étant donné qu'ils avaient déclaré parfaitement et honnêtement leurs revenus. Quant aux citoyens malhonnêtes, mais qui auraient été disposés à sortir du bois, ils se sont également dit que, dans ces conditions, ils préféreraient rester dans la même situation.

Le projet auquel s'est ralliée la commission semble bien répondre à ces principes. Premièrement l'article constitutionnel pose clairement le principe de l'amnistie générale, c'est-à-dire pour l'ensemble des impôts. Il précise qu'il s'agit d'une amnistie unique; c'est là un adjectif important parce qu'il montre que c'est la seule occasion pour le contribuable de venir à récipiscence et qu'il ne faut pas croire que l'amnistie pourra se renouveler ensuite. (D'ailleurs la dernière amnistie fédérale date, en réalité, d'une génération.) Il précise en outre que la législation fédérale fixe la date, les conditions et les effets de l'amnistie. Cela signifie, contrairement à ce qu'affirmait une certaine minorité de la commission, que, sur la base de cet article constitutionnel, l'autorité fédérale peut proposer toutes les modifications législatives qui lui paraîtront propres à permettre d'atteindre le but visé. Ce n'est donc pas la peine et cela serait même restrictif de compléter l'alinéa 2 de cet article constitutionnel en précisant, comme on le prévoyait primitivement – pour des raisons psychologiques disait-on –, que seront édictées des « mesures propres à empêcher la soustraction d'impôt en matière d'impôt de défense nationale ». Or, sur la base du texte beaucoup plus approprié et plus simple qui est proposé, la Confédération peut prévoir des dispositions d'exécution non seulement en matière de l'impôt de la défense nationale, mais d'autres impôts et taxes.

Quant aux dispositions d'exécution, il s'agit donc du long texte que nous avons en annexe de la loi constitutionnelle et c'est d'ailleurs sur ce point-là qu'il risque d'y avoir quelques accrochages.

La première partie de la loi d'exécution est absolument incontestée. Elle fixe l'objet et les conditions de l'amnistie et sur ce point, la commission est unanime: il faut bien que l'on précise exactement à quoi s'applique l'amnistie. En revanche, la commission a longuement discuté l'article 90, alinéa 6 et 6bis de l'arrêté du Conseil fédéral sur l'impôt de défense nationale qui vise les obligations d'attestation. L'obligation faite aux créanciers et aux débiteurs du con-

tribuable – par la lettre *a* – de fournir une attestation sur la créance est la reproduction pure et simple du texte actuel de la loi sur l'impôt de défense nationale. Les lettres *b* et *c* recouvrent pratiquement la jurisprudence qui s'est développée ces dernières années à cet égard. On ne peut pas dire qu'il y ait là une innovation. Simplement, les obligations du contribuable sont fort justement précisées.

Pour n'avoir pas à reprendre la parole plus tard, je dirai encore qu'à mon avis c'est à juste titre que la commission a rejeté la proposition que le Conseil fédéral représentera tout à l'heure et visant à introduire dans cet article 90 un alinéa nouveau qui a trait à ce qu'on appelle l'attestation subsidiaire des tiers. Aux termes de cette disposition, l'administration fiscale pourrait demander une attestation non pas au contribuable, mais directement au tiers qui est en relation d'affaires avec lui, lorsque le contribuable lui-même n'est pas à même de fournir cette attestation. On se rend compte des difficultés du problème lorsqu'on voit que le Conseil fédéral, ou plutôt l'administration des finances, a dû prévoir un élément restrictif disant que le secret professionnel demeure garanti. Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut dire que l'on créera deux sortes de tiers: le tiers qui est tenu de fournir l'attestation et celui qui peut se retrancher derrière le secret professionnel. En séance de commission, j'ai utilisé un exemple tout simple mettant en présence une banque et un agent d'affaires. La «petite banque du coin» est tenue au secret professionnel et elle peut dire: «pardon, moi je ne communique aucune attestation», tandis que son voisin, l'agent d'affaires, qui lui n'est pas tenu au secret professionnel au sens de la loi, doit fournir l'attestation. On créerait ainsi deux catégories d'assujettis, de personnes physiques et morales vis-à-vis d'un même problème, c'est-à-dire une inégalité indéniable, indépendamment des effroyables complications qui en résulteraient et indépendamment du fait que c'est précisément cet élément d'inquisition qui, en grande partie, est responsable du rejet du projet de 1964. Qu'on ne nous dise pas, d'ailleurs, que les possibilités de contrôle n'existent pas et qu'il s'agit d'une amnistie sans conditions, de ce que je pourrais appeler une «amnistie aveugle». D'une part les dispositions de l'arrêté sur l'impôt de défense nationale sont précisées et clarifiées dans une mesure raisonnable et permettent à l'administration des contributions d'exiger les documents nécessaires du contribuable. D'autre part, les cantons possèdent dans leur législation – je connais en tout cas les dispositions en vigueur dans mon canton – toute une série d'instruments visant à exercer un contrôle et à réprimer la fraude; à Genève, nous venons même de modifier la loi fiscale pour préciser encore ces dispositions. Je pense que l'excès est, dans ce domaine, un défaut. Il faut utiliser les instruments dont on dispose aujourd'hui sinon je ne donne pas cher, je le dis tout de suite, du résultat d'une votation sur l'amnistie. L'amnistie n'est pas sympathique moralement mais au moins, si on l'institue, qu'on lui donne toutes les chances d'aboutir.

En résumé, je voterai personnellement le projet mis au point par la commission, sans enthousiasme mais parce que je pense que dans la situation actuelle, il est dans l'intérêt des finances cantonales et en définitive, dans l'intérêt des contribuables honnêtes qu'un effort soit fait pour qu'apparaisse une matière fiscale dont profitera, en définitive, l'ensemble de la collectivité.

M. Kohler, rapporteur: Avec M. Muret, qui s'est révélé particulièrement «gouvernemental» aujourd'hui, nous déplorons nous aussi la fraude, ses tenants et aboutissants, et surtout l'inégalité de traitement qui en résulte

vis-à-vis des contribuables honnêtes et particulièrement des classes salariées contraintes de fournir des attestations de revenus. Mais l'amnistie est, par définition, une mesure d'exception et elle n'existe pas qu'en matière fiscale. Le problème est de savoir si, par le truchement de l'amnistie, on pourra réaliser toute la matière fiscale, compenser les déficits des caisses publiques et faire brèche à l'injustice de la fraude.

MM. Eisenring, Kurzmeyer et Etter, au nom de leur groupe respectif, ont exprimé le même état d'esprit que la commission. Comme elle, ils n'ont pas manifesté un enthousiasme débordant pour l'amnistie dont nous connaissons toutes les hypothèques. Ce n'est pas du tout de la commiseration, ni de la complicité, mais beaucoup plus finalement l'intérêt public qui a emporté notre décision, comme l'a du reste rappelé M. Deonna. On ne saurait à tout prix réclamer la mort du pécheur, eu égard qu'on le veuille ou non à l'imbroglie que représentent les vingt cinq conceptions fiscales de nos vingt cinq Etats confédérés, de la concurrence qui existe entre les cantons et aussi de la confusion que cela représente. Pour ma part, je veux espérer que les efforts de coordination qui sont ou qui devraient être entrepris aboutissent enfin.

En ce qui concerne le principe et la procédure, je crois qu'on ne saurait dissocier le texte constitutionnel du projet de loi d'exécution. Il faut nécessairement que le souverain soit exactement fixé, non seulement quant au principe mais aussi quant aux conséquences. C'est pourquoi je vous propose, encore une fois, de voter l'entrée en matière.

Eggenberger, Berichterstatter: Ich habe alles Verständnis dafür, dass man erklärt, die Amnestie sei einem nicht sympathisch. Aber darum geht es nicht. Ich bin überzeugt, dass, vom Standpunkt vieler Kantone und Gemeinden aus gesehen, die allgemeine Steueramnestie heute einfach einer Notwendigkeit entspricht. Es nützt auch nichts, sich über die Steuerunmoral zu beklagen, und es hat keine Besserungswirkung, ob man – um einen Ausdruck des Kollegen Etter zu verwenden – die helvetische Tugendhaftigkeit auf diesem Gebiete hoch oder niedrig einschätze. Die Steuermoral wird dadurch nicht gehoben. Ich bin überzeugt, dass es ohne Amnestie keine Besserung der Steuermoral geben kann. Man mag das beklagen oder nicht. Ich gehöre einem Kanton an, der die letzte Amnestievorlage im Jahr 1964 mit erheblicher Mehrheit angenommen hat. Nach der Ablehnung der eidgenössischen Vorlage für die Steueramnestie habe ich einige Briefe erhalten, worin es Steuerdefraudanten sehr bedauerten, dass ihnen nicht endlich Gelegenheit geboten worden sei, ihre Steuerangelegenheiten in Ordnung zu bringen, ohne dass sie dafür nun allzusehr bluten müssten. Die Steueramnestie des Jahres 1944 hat im Kanton St. Gallen 600 Millionen bisher unversteuertes Vermögen ans Tageslicht gebracht. Das waren 58% des gesamten bisher im Kanton versteuerten Vermögens. Ich bin überzeugt, dass es auch durchaus im Interesse des ehrlichen Steuerzahlers liegt, wenn wir jetzt, nach 23 Jahren, wiederum einmal dem unehrlichen Steuerzahler das Tor zur Ehrlichkeit aufmachen. Die Steuererklärung, die der Amnestie dann zugrunde gelegt wird, also die Steuererklärung nach Artikel 1 des Ihnen unterbreiteten Gesetzes, hat auch Gültigkeit für die zukünftigen Steuererklärungen, und es ist dann nicht so, dass einer, der nun einmal seine Karten aufgedeckt und sauberen Tisch gemacht hat, in Zukunft mit Bezug auf diese Werte, die er jetzt offenbart hat, wiederum der Defraudation sich hingeben könnte.

Ich glaube, es ist ein viel grösseres Unrecht gegenüber dem ehrlichen Steuerzahler, wenn man die Defraudation einfach Jahr um Jahr weiter schlitteln lässt, ohne dagegen irgend eine Massnahme zu ergreifen. Ich glaube auch, dass ein gewisser Ausbau der Auskunftspflicht in den beiden Literas b und c des Artikels 6 der Gesetzesvorlage enthalten ist, so dass man nicht sagen kann, es geschieht gar nichts, um die Defraudation in Zukunft schwieriger zu gestalten.

Ich habe die Auffassung, dass jetzt, nach 23 Jahren, eine neue Steueramnestie allgemeiner Art wieder notwendig geworden ist. Auch ich bin der Überzeugung: man soll mit dem Gedanken der Amnestie nicht spielen, man soll nicht alle Augenblicke Gelegenheit geben, seine Steuer-sünden durch eine Amnestie aus der Welt zu schaffen. Aber in gewissen langen Zeiträumen, glaube ich, ist es doch notwendig, dass man die Amnestie auf diesem Gebiete gewährt.

Ich bin der Überzeugung, dass heute diese Voraussetzungen erfüllt sind, und ich bin auch überzeugt, dass angesichts der Finanzlage in vielen kantonalen und kommunalen Gemeinwesen das Verständnis für die Durchführung einer Amnestie in weitesten Volkskreisen wesentlich grösser geworden ist als es vor vier Jahren war.

Ich bitte Sie nochmals, im Namen der Kommission, auf die Vorlagen einzutreten.

M. Bonvin, Président de la Confédération: Permettez-moi de faire quelques remarques générales étant donné l'importance du problème et la nouveauté du procédé d'élaboration législative. Le président de la commission vous a fait part du résultat des travaux de la commission. Le Conseil fédéral se trouve devant la situation suivante: l'une des chambres s'est déjà prononcée sur l'un des deux projets que le Conseil fédéral avait présentés en exécution d'une motion, qui, à l'époque et dans l'idée de M. Mäder, conseiller aux Etats, ne visait – ce qui était logique vu les conditions d'alors – qu'une amnistie fédérale accompagnant une éventuelle amnistie cantonale. Le Conseil des Etats s'est donc déjà déterminé. Or vous tenez maintenant compte d'éléments nouveaux tels que l'évolution de la situation générale, l'incidence sur les caisses communales et cantonales des besoins consécutifs à la phase précédente d'enflure de l'économie privée, d'une façon générale la nécessité de revoir l'ensemble du problème sur les plans fédéral et cantonal.

Le Conseil fédéral, dans le second projet qu'il avait soumis au législatif en exécution de la motion Mäder, s'était engagé dans la voie d'un élargissement de l'amnistie non seulement en faveur des citoyens des cantons qui introduiraient l'amnistie cantonale mais en faveur de l'ensemble des citoyens suisses assujettis à l'impôt pour la défense nationale – il est vrai sous certaines conditions. Il avait en outre choisi une voie qui évitait le référendum obligatoire. La commission va encore plus loin que le Conseil fédéral, qui ne voit aucune raison de s'y opposer mais qui a tout de même certaines hésitations en raison du respect qu'il doit à l'autre chambre. Si le Conseil fédéral accepte la proposition tendant à l'introduction d'un article constitutionnel en la matière – en dépit des doutes et des tentatives infructueuses entreprises à l'époque et dont a parlé M. Eisenring – c'est qu'il estime aussi que cette solution s'impose actuellement si l'on veut généraliser l'amnistie.

Le Conseil fédéral ne peut se garder d'une certaine inquiétude devant une amnistie généralisée qui ne serait pas accompagnée de mesures subsidiaires. L'amnistie fiscale est une mesure extraordinaire, il faut bien le reconnaître, qui se justifie par les difficultés financières auxquelles se heurtent

actuellement les cantons et les communes. C'est une intervention manifeste dans l'ordre juridique établi, qui a pour effet de déroger pour un certain temps et dans certaines conditions aux dispositions légales qui régissent le rappel d'impôts soustraits et la répression des infractions fiscales. Le Conseil fédéral estime qu'une mesure exceptionnelle telle que l'amnistie ne doit être prise qu'au vu de circonstances particulières, qui sont effectivement réunies aujourd'hui. Mais il nous semble douteux que l'amnistie considérée comme un moyen propre à créer de nouvelles ressources financières répond à tous les espoirs que d'aucuns placent en elle. Le rapporteur de langue allemande a exprimé la situation qui règne à cet égard dans son canton. Cette situation prouve que les raisons à l'origine du vote négatif intervenu lors du dernier scrutin populaire ne sont peut-être pas celles que certains croient pouvoir avancer.

Le Conseil fédéral tient une nouvelle fois à souligner qu'il ne calcule pas la perte ou le manque à gagner qu'une amnistie pourrait provoquer pour la caisse fédérale. Nous préférons renoncer à cet argent, qui provient de la fraude, que de voir la fraude se maintenir et même s'étendre. Ce ne sont pas des considérations économiques ou financières qui nous guident en l'occurrence. Ne sera mis au bénéfice de l'amnistie, notamment de l'exemption des suites pénales découlant d'une soustraction d'impôt, que le contribuable qui, à une date déterminée – vous avez parlé du 1^{er} janvier 1969 comme date de référence – donne des indications véridiques et complètes sur ses revenus et sa fortune. Le contribuable qui voudra profiter de l'amnistie devra donc s'attendre en général à une augmentation de ses charges fiscales futures.

Quels sont les motifs susceptibles d'amener un contribuable à revenir à l'honnêteté fiscale? Il est certain qu'il y a des personnes qui cherchent le chemin du retour à l'exactitude fiscale pour des raisons d'ordre moral et qui hésitent à se dénoncer spontanément par seule crainte des conséquences fiscales et pénales qui en découleraient. Pour ces personnes, l'amnistie constitue le chemin le plus normal pour revenir à l'honnêteté fiscale. Quel peut être le nombre de ces personnes? C'est là une question d'appréciation. On ne saurait l'estimer, même de façon approximative.

Pour d'autres contribuables – et je pense que ceux-là sont plus nombreux – la fraude fiscale est devenue une entrave économique, car ils ne peuvent pas disposer librement des valeurs cédées de leur fortune de peur d'être découverts. C'est ainsi, par exemple, qu'ils ne peuvent participer ouvertement au marché immobilier en vue de faire des investissements visibles dans leur propre exploitation. Pour eux, l'amnistie serait l'occasion bienvenue de recouvrer la libre disponibilité de leur fortune cédée. Reste à savoir si, dans le cas particulier, de tels motifs rétabliront une honnêteté fiscale pleine et entière ou, au contraire, seulement dans les limites des avantages escomptés. Pour ces milieux, il est clair que l'amnistie est avant tout une affaire de calcul. On ne saurait en effet ignorer que la fraude fiscale est très souvent le fruit d'une moralité fiscale déficiente et surtout mal informée. Malheureusement, bon nombre de citoyens semblent méconnaître que la contribution qu'ils sont appelés de par la loi à fournir à la collectivité publique est une obligation non seulement juridique mais également morale. Tant que cette fraction de notre population ne changera pas de mentalité dans ce domaine, les efforts entrepris dans ce but ne peuvent aboutir qu'à longue échéance. Même une amnistie ne provoquera pas une marée d'honnêteté fiscale, et c'est précisément ce que nous souhaitons obtenir. D'autre part, une amnistie ne

dépend pas uniquement du repentir du fraudeur fiscal et de calculs de rentabilité. Dans le cas particulier, elle ne peut d'ailleurs avoir qu'un résultat financier modeste. Une partie de la population a peut-être aussi intérêt à ce qu'une telle amnistie soit décrétée. La dernière amnistie générale date de 1944. Le temps d'une génération s'est donc écoulé depuis lors, pendant lequel le pouvoir d'achat du revenu moyen suisse a doublé, malgré l'érosion du pouvoir d'achat du franc! Des habitudes de dépense ont été prises dont on ne se débarrasse pas facilement.

D'aucuns estiment qu'un succès modeste de l'amnistie serait préférable à pas de succès du tout, «un tiens» valant mieux que deux «tu l'auras»! Celui qui tient un tel raisonnement semble ignorer qu'une amnistie ne pose pas uniquement un problème d'ordre fiscal; elle a des implications plus profondes. Nous pouvons heureusement dire qu'une grande partie des contribuables accomplissent consciencieusement et ponctuellement leurs obligations fiscales, quoique d'une manière plus ou moins volontaire. Si l'on compare la situation qui règne dans notre pays avec celle des autres pays, on constate que notre situation est relativement satisfaisante. Il n'en reste pas moins que, du fait des différentes incidences des tarifs fiscaux, les contribuables honnêtes doivent supporter les charges de ceux qui se dérobent à leurs obligations fiscales. Depuis des années, l'opinion prévaut que dans la plupart des cantons, les taux d'imposition pourraient être abaissés si chacun accomplissait son devoir dans ce domaine et non seulement ceux qui sont astreints à la déclaration de salaire. Il n'est dès lors pas étonnant que les milieux des contribuables honnêtes demandent avec une insistance croissante l'institution de mesures sévères à l'encontre des fraudeurs fiscaux. Que penseront les contribuables honnêtes si, au lieu de soumettre les fraudeurs à la rigueur de la loi, l'Etat non seulement leur donne l'absolution par la voie de l'amnistie mais leur laisse sans restriction les fruits de leurs agissements illicites? Ce faisant, l'Etat ne mine-t-il pas la confiance du peuple dans l'ordre juridique et ne risque-t-il pas d'accréditer l'opinion selon laquelle les charges fiscales sont réparties d'une manière injuste? Il ne faut cependant pas perdre de vue que ces inconvénients sont inhérents à toute amnistie. Votre collègue M. Deonna l'a démontré tout à l'heure d'une manière nette et incisive. C'est pourquoi nous devons procéder à un examen consciencieux et approfondi de la situation, et examiner entre autres si les avantages que l'on escompte d'une amnistie sont assez importants pour contrebalancer ses inconvénients.

Le Conseil fédéral a toujours considéré qu'une amnistie fiscale générale sur le plan fédéral ne se justifie que si l'on peut en attendre une amélioration sensible et durable de la situation fiscale. Or, un tel résultat ne peut être obtenu que si l'amnistie est accompagnée de mesures d'ordre législatif et administratif propres à empêcher à l'avenir la fraude fiscale ou tout au moins à la rendre plus difficile qu'auparavant. Le projet d'amnistie fiscale rejeté par le peuple et les cantons le 9 février 1964 comportait de telles mesures. On attribue à ces mesures, qui étaient l'objet d'un avant-projet, l'échec de la votation populaire. On peut être d'un avis différent.

Chargé par votre commission de présenter des propositions en vue de l'octroi éventuel d'une amnistie fiscale générale, le Conseil fédéral, se fondant sur sa propre conviction et sur certaines suggestions formulées au sein de votre commission, a proposé d'introduire dans le droit régissant l'impôt pour la défense nationale une disposition visant à étendre, à titre subsidiaire, l'obligation faite aux tiers de délivrer des attestations au cours de la procédure.

J'entrerai dans le détail de cette procédure lorsque la proposition du Conseil fédéral viendra en discussion. En tout état de cause, cette disposition constitue le complément nécessaire minimum de l'amnistie et l'expression de la ferme volonté des autorités d'aboutir à une amélioration durable de la situation fiscale dans le pays.

Si vous appuyez l'institution par la Confédération d'une amnistie fiscale générale, comme le propose votre commission pratiquement à l'unanimité, je vous prie instamment, au nom du Conseil fédéral, d'aborder avec objectivité l'examen de sa proposition concernant l'alinéa 6bis de l'article 90 de l'arrêté sur l'impôt pour la défense nationale.

Le Conseil fédéral, sous réserve de la décision que prendra le Conseil des Etats, ne s'oppose pas à ce que l'amnistie soit généralisée et que les citoyens de tous les cantons soient placés simultanément sur un pied d'égalité dans ce domaine. Il favorisera au contraire l'institution de toute mesure visant ces buts, mais en ce qui concerne la loi d'exécution, je tiens à souligner que le texte issu des délibérations de votre commission n'a pas été approuvé par le Conseil fédéral, qui l'a considéré comme un avant-projet du département des finances. Le Conseil fédéral a estimé qu'il devait s'en tenir à la procédure légale traditionnelle, à savoir que la votation doit tout d'abord porter sur l'article constitutionnel.

Le Conseil fédéral estime qu'il ne doit vous présenter un projet de loi d'exécution qu'après cette votation, afin de pouvoir tenir compte des éléments propres à faciliter l'application de l'amnistie qui surgiront certainement des discussions qui auront pour objet l'élimination de la divergence créée par le Conseil national, ainsi que de celles qui précéderont la votation populaire sur la modification constitutionnelle.

Le Conseil national fait en quelque sorte usage de son droit d'initiative en présentant d'ores et déjà une loi d'exécution. On le comprend quand on sait l'importance qu'il attache, tout au moins sa commission, à la connaissance préalable des conditions d'application de l'article constitutionnel sur l'amnistie. Vous tenez à ce que ces conditions soient connues avant que le peuple ne soit appelé à se prononcer. Cependant, le Conseil fédéral se réserve de revenir sur ce problème dans la phase ultime qui sera celle de l'élimination des divergences qui subsisteront entre les textes des deux conseils, pour autant bien entendu que vous ne preniez pas déjà aujourd'hui, à l'issue de la discussion, position en faveur de sa proposition concernant l'alinéa 6bis de l'article 90, et que je justifierai tout à l'heure.

En tout état de cause, je constate que votre conseil n'est pas opposé au projet de modification constitutionnelle mais formule une réserve concernant l'alinéa 6bis de l'article 90.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	115 Stimmen
Für den Antrag Muret	7 Stimmen

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie

Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Bundesbeschluss
über den Erlass einer allgemeinen
Steueramnestie
(Vom)

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

in Anwendung von Artikel 85, Ziffer 14, Artikel 118
und 121, Absatz 1, der Bundesverfassung,

beschliesst:

Titre et préambule

Proposition de la commission

Arrêté fédéral
concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale
(Du)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, alinéa 1, de la
Constitution,

arrête:

Angenommen – Adopté

Abschnitt I

Antrag der Kommission

Ingress

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung
werden wie folgt ergänzt:

Art. 9

Abs. 1

Der Bund ist befugt, während der Jahre 1969 bis 1973
eine einmalige Steueramnestie mit Wirkung für die Steuern
des Bundes, der Kantone und der Gemeinden anzuordnen.

Abs. 2

Die Bestimmung des Zeitpunktes dieser Amnestie sowie
die Umschreibung ihrer Voraussetzungen und Wirkungen
sind Sache der Bundesgesetzgebung.

Chapitre I

Proposition de la commission

Préambule

Les dispositions transitoires de la Constitution sont
complétées comme il suit:

Art. 9

Al. 1

Pendant les années 1969 à 1973, la Confédération peut
instituer une amnistie fiscale unique, ayant effet pour les
impôts fédéraux, cantonaux et communaux.

Al. 2

La législation fédérale fixera le moment de cette am-
nistie et elle en définira les conditions ainsi que les effets.

Angenommen – Adopté

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Al. 1

Dieser Beschluss ist der Abstimmung des Volkes und
der Stände zu unterbreiten.

Al. 2

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Chapitre II

Proposition de la commission

Al. 1

Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des
cantons.

Al. 2

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfs	108 Stimmen
Dagegen	7 Stimmen

**Bundesgesetz über die Durchführung der allgemeinen
Steueramnestie auf 1. Januar 1969 und die Ergänzung des
Wehrsteuerbeschlusses**

**Loi fédérale concernant l'exécution de l'amnistie fiscale
générale au 1^{er} janvier 1969 et complétant l'arrêté relatif
à l'impôt pour la défense nationale**

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Bundesgesetz

über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie
auf 1. Januar 1969
und die Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses
(Vom)

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 9 der Übergangsbestimmungen der
Bundesverfassung,

beschliesst:

Titre et préambule

Proposition de la commission

Loi fédérale

concernant l'exécution de l'amnistie fiscale générale au
1^{er} janvier 1969 et complétant l'arrêté relatif
à l'impôt pour la défense nationale
(Du 1967)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 9 des dispositions transitoires de la Consti-
tution,

arrête:

Angenommen – Adopté

I. Durchführung der Steueramnestie

*Art. 1-5***Antrag der Kommission***Art. 1**Abs. 1*

Auf den 1. Januar 1969 wird eine einmalige, allgemeine Steueramnestie angeordnet.

Abs. 2

In den Genuss dieser Steueramnestie kommt, wer in der Wehrsteuererklärung für die Jahre 1969 und 1970 und in der im Jahre 1969 einzureichenden Steuererklärung für die Kantons- und Gemeindesteuern die Bestandteile seines Einkommens oder Reinertrages (einschliesslich der steuerbaren Kapitalgewinne der Jahre 1967 und 1968 auf beweglichem und unbeweglichem Vermögen) und überdies, unbekümmert um seine Vermögens- oder Kapitalsteuerpflicht, sein bewegliches und unbewegliches Vermögen sowie seine Schulden vollständig und genau angibt.

Abs. 3

Wer weder eine Wehrsteuererklärung noch eine Steuererklärung für die Kantons- und Gemeindesteuern einzureichen hat, kann durch Abgabe einer Wehrsteuererklärung und Erfüllen der übrigen in Absatz 2 umschriebenen Voraussetzungen in den Genuss der Steueramnestie gelangen.

Abs. 4

Steuererklärungen, die nach dem 31. Dezember 1969 eingereicht werden, geben keinen Anspruch auf die Amnestie.

*Art. 2**Abs. 1*

Gegenüber einem Steuerpflichtigen, der die Voraussetzungen der Steueramnestie erfüllt, dürfen

a) früher hinterzogene Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden vom Einkommen und Vermögen oder von Teilen derselben und vom Vermögenserwerb von Todes wegen, nicht mehr nachgefordert und wegen der Hinterziehung oder des Versuchs der Hinterziehung dieser Steuern keine Strafen verhängt werden; vorbehalten bleibt Buchstabe c;

b) vor dem 1. Januar 1967 fällig gewordene, vom Steuerpflichtigen dem Bunde abzuliefernde Stempelabgaben (einschliesslich Couponabgabe), Verrechnungssteuer und Sicherungssteuer auf Versicherungsleistungen nicht mehr nachgefordert und wegen der Hinterziehung oder des Versuchs der Hinterziehung dieser Steuern keine Strafen verhängt werden; ist die Steuerforderung nach dem 31. Dezember 1966 entstanden, so ist ihre Einforderung, unter Ausschluss von Hinterziehungsstrafen, zulässig;

c) Steuern von Handänderungen und von Kapitalgewinnen (auf beweglichem oder unbeweglichem Vermögen) des Jahres 1966 und früherer Jahre nicht mehr nachgefordert und wegen der Hinterziehung oder des Versuchs der Hinterziehung solcher Steuern keine Strafen verhängt werden; von Handänderungen und Kapitalgewinnen der Jahre 1967 und 1968 ist die Einforderung von Steuern, unter Ausschluss von Hinterziehungsstrafen, zulässig;

d) Strafen wegen der Hinterziehung oder des Versuchs der Hinterziehung von Steuern von Schenkungen nicht verhängt werden; der Erhebung dieser Steuern im einfachen Betrag steht die Steueramnestie nicht entgegen.

Abs. 2

Wer die Voraussetzungen der Steueramnestie erfüllt, genießt auch Schutz gegenüber Steuernachforderungen und Steuerstrafen, für die er im Zeitpunkt der Einreichung der Steuererklärungen nach Artikel 1 von Gesetzes wegen als Erbe oder sonstiger Steuernachfolger haftet.

Abs. 3

Vorbehalten bleibt Artikel 3.

*Art. 3**Abs. 1*

Von der Steueramnestie sind ausgenommen Steuernachforderungen und Steuerstrafen, deren Geltendmachung im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes mit Wissen des Steuerpflichtigen oder eines seiner Rechtsnachfolger bereits eingeleitet war.

Abs. 2

Die Angaben in den Steuererklärungen nach Artikel 1 dürfen jederzeit auf ihre Vollständigkeit und Genauigkeit hin überprüft werden und finden Verwendung bei der Veranlagung der Steuern des Jahres 1969 und späterer Jahre; für die Steuern früherer Jahre dürfen diese Angaben berücksichtigt werden:

a) bei der Festsetzung der Steuernachforderung und der Strafe im Falle von Absatz 1; Strafe darf aber nur insoweit verhängt werden, als die Hinterziehung oder der Versuch der Hinterziehung den Steuerbehörden bei Einreichung der Steuererklärungen nach Artikel 1 schon bekannt war;

b) bei der Festsetzung von Steuern, deren Veranlagung im Zeitpunkt der Einreichung der Steuererklärungen nach Artikel 1 noch nicht rechtskräftig abgeschlossen war.

Art. 4

Die nach Artikel 1 erwirkte Steueramnestie erstreckt sich auch auf den Militärpflichtersatz. Es darf früher hinterzogener Militärpflichtersatz nicht mehr nachgefordert und wegen der Hinterziehung oder des Versuchs der Hinterziehung dieser Abgabe oder wegen Abgabebetruß keine Strafe verhängt werden. Im übrigen finden die Bestimmungen der Artikel 2 und 3 entsprechende Anwendung.

Art. 5

Anstände, die sich bei der Anwendung dieses Gesetzes im Bereich der kantonalen Steuern ergeben, beurteilt das Bundesgericht als einzige Instanz (Art. 111, Buchstabe a, des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege).

I. Exécution de l'amnistie fiscale

*Article premier à 5***Proposition de la commission***Article premier**Al. 1*

Au 1^{er} janvier 1969, il est institué une amnistie fiscale générale unique.

Al. 2

Celui qui, dans sa déclaration en vue de l'impôt pour la défense nationale de 1969 et 1970 et dans la déclaration à remettre en 1969 en vue des impôts cantonaux et communaux, indique de façon complète et précise les éléments

de son revenu ou rendement net (y compris les bénéfices en capital imposables de 1967 et 1968 sur la fortune mobilière et immobilière) et y mentionne en outre, indépendamment de son assujettissement à l'impôt sur la fortune ou sur le capital, sa fortune mobilière et immobilière, ainsi que ses dettes, bénéficie de l'amnistie fiscale.

Al. 3

Celui qui ne doit remettre ni une déclaration en vue de l'impôt pour la défense nationale, ni une déclaration en vue des impôts cantonaux et communaux, peut bénéficier de l'amnistie fiscale en déposant une déclaration en vue de l'impôt pour la défense nationale et en satisfaisant aux autres conditions stipulées à l'alinéa 2.

Al. 4

Les déclarations remises après le 31 décembre 1969 ne donnent pas droit à l'amnistie.

*Art. 2**Al. 1*

Lorsque le contribuable satisfait aux conditions de l'amnistie fiscale:

a) Les impôts soustraits antérieurement à la Confédération, aux cantons et aux communes sur le revenu et sur la fortune ou sur des parties du revenu et de la fortune, ainsi que sur les dévolutions pour cause de mort, ne peuvent plus être réclamés et il n'est prononcé aucune peine pour soustraction ou tentative de soustraction de ces impôts; la lettre *c* est réservée;

b) Les montants échus avant le 1^{er} janvier 1967, que le contribuable devait verser à la Confédération au titre des droits de timbre (y compris le droit sur les coupons), d'impôt anticipé et d'impôt de garantie en matière d'assurances, ne peuvent plus être réclamés et il n'est prononcé aucune peine pour soustraction ou tentative de soustraction de ces impôts; si la créance fiscale a pris naissance après le 31 décembre 1966, son recouvrement est autorisé, à l'exclusion de peines pour soustraction;

c) Les impôts sur les mutations et sur les bénéfices en capital (sur la fortune mobilière ou immobilière) de 1966 et des années antérieures ne peuvent plus être réclamés et il n'est prononcé aucune peine pour soustraction ou tentative de soustraction de ces impôts; les impôts sur les mutations et les bénéfices en capital de 1967 et 1968 peuvent être réclamés, à l'exclusion de peines pour soustraction;

d) Des peines pour soustraction ou tentative de soustraction d'impôts sur les donations ne peuvent être prononcées; l'amnistie ne s'oppose pas à la perception du montant simple de ces impôts.

Al. 2

Celui qui satisfait aux conditions de l'amnistie fiscale est aussi exempté des rappels d'impôt et des pénalités fiscales dont il répond légalement, en tant qu'héritier ou autre successeur fiscal, au moment de la remise des déclarations selon l'article premier.

Al. 3

L'article 3 est réservé.

*Art. 3**Al. 1*

Sont exclus de l'amnistie fiscale les rappels d'impôt et les pénalités fiscales faisant l'objet d'une procédure déjà

introduite, lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, au su du contribuable ou de l'un de ses successeurs en droit.

Al. 2

Les indications contenues dans les déclarations selon l'article premier peuvent être contrôlées en tout temps quant à leur intégralité et leur exactitude et elles seront utilisées pour la taxation en vue des impôts de l'année 1969 et des années suivantes; elles peuvent être prises en considération pour les impôts d'années antérieures, lorsqu'il s'agit:

a) De fixer le rappel d'impôt et la peine dans le cas du premier alinéa; une peine ne peut cependant être infligée que dans la mesure où la soustraction ou la tentative de soustraction était déjà connue des autorités fiscales lors de la remise des déclarations selon l'article premier;

b) De fixer les impôts dont la taxation n'était pas encore passée en force lors de la remise des déclarations selon l'article premier.

Art. 4

L'amnistie fiscale obtenue conformément à l'article premier s'étend aussi à la taxe d'exemption du service militaire. La taxe soustraite antérieurement ne peut plus être réclamée et il n'est prononcé aucune peine pour soustraction ou tentative de soustraction de cette taxe ou pour fraude en matière de taxe. Au surplus, sont applicables par analogie les dispositions des articles 2 et 3.

Art. 5

Les contestations qui s'élèvent, lors de l'application de la présente loi, dans le domaine des impôts cantonaux, sont jugées par le Tribunal fédéral en instance unique (art. 111, lettre *a*, de la loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943).

Angenommen - Adopté

II. Abänderung und Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses

Antrag der Kommission*Art. 6*

Artikel 90 des Bundesratsbeschlusses über die Erhebung einer Wehrsteuer wird mit Wirkung für die nach dem 31. Dezember 1968 beginnenden Steuerjahre wie folgt geändert und ergänzt:

II. Modification et complément de l'arrêté concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale

Proposition de la commission*Art. 6*

L'article 90 de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale est modifié et complété comme il suit, avec effet pour les années fiscales commençant après le 31 décembre 1968:

*Angenommen - Adopté**Art. 90, Abs. 6***Antrag der Kommission**

Dem Wehrsteuerpflichtigen haben auf sein Verlangen eine schriftliche Bescheinigung auszustellen:

a) Gläubiger und Schuldner des Wehrsteuerpflichtigen: über Bestand, Höhe, Verzinsung und Sicherstellung der Forderung;

b) Vermögensverwalter, Treuhänder und andere Beauftragte, die Vermögen des Wehrsteuerpflichtigen in Verwaltung haben oder hatten: über dieses Vermögen und seine Erträge;

c) Personen, die mit dem Wehrsteuerpflichtigen Geschäfte getätigt haben: über die beiderseitigen Leistungen und Ansprüche.

Art. 90, al. 6

Proposition de la commission

Sont tenus de délivrer au contribuable, à sa demande, une attestation écrite:

a) Les créanciers et débiteurs du contribuable: sur l'existence, le montant, l'intérêt et la garantie de la créance;

b) Les gérants de fortune, fiduciaires et autres mandataires qui ont ou avaient l'administration de biens appartenant au contribuable: sur ces biens et leur rendement;

c) Les personnes qui ont conclu des affaires avec le contribuable: sur les prestations et prétentions réciproques.

Angenommen – Adopté

Art. 90, Abs. 6 bis

Antrag des Bundesrates

Unterlässt es der Wehrsteuerpflichtige trotz Mahnung, die Bescheinigung nach Absatz 6 beizubringen, so ist die Veranlagungsbehörde befugt, die Bescheinigung vom Verpflichteten einzufordern; dieser hat die Bescheinigung innert der anberaumten Frist der Veranlagungsbehörde einzusenden. Das gesetzlich geschützte Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.

Art. 90, al. 6 bis

Proposition du Conseil fédéral

Si le contribuable, malgré sommation, omet de présenter l'attestation selon l'alinéa 6, l'autorité de taxation peut exiger cette attestation de celui qui est tenu de la délivrer; ce dernier doit envoyer l'attestation à l'autorité de taxation dans le délai imparti. Le secret professionnel protégé par la loi est réservé.

Präsident: Herr Bundespräsident Bonvin begründet den Antrag auf Einfügung eines Absatzes 6bis zu Artikel 90.

M. Bonvin, président de la Confédération: Le projet de modification et complément de l'arrêté concernant la perception d'un impôt de défense nationale mis au point par le département des finances comprend à l'article 90 un alinéa 6bis nouveau qui a été supprimé par votre commission. M. Deonna et MM. les rapporteurs ont déjà précisé que les autres articles sont repris de la loi actuelle, en tenant compte de la jurisprudence des différents tribunaux et de l'esprit dans lequel ils sont appliqués par l'administration.

L'article 6bis exprime le nouvel effort que nous nous proposons de faire pour rendre la fraude plus difficile après l'amnistie. Cet article a un caractère hypothétique subsidiaire. Si, malgré sommation et toute la procédure étant épuisée, le contribuable omet de présenter l'attestation prévue à l'article 80, alinéa 6, que vous venez d'approuver «l'autorité de taxation peut exiger cette attestation de celui qui est tenu de la délivrer; ce dernier doit envoyer l'attestation à l'autorité de taxation dans le délai imparti. Le secret professionnel protégé par la loi est réservé» – comme il l'est d'ailleurs actuellement.

La fraude a été possible jusqu'à maintenant avec les instruments légaux communaux, cantonaux et fédéraux parce que ces instruments sont relativement faibles. Si l'on veut renforcer l'exactitude fiscale, il faut donc améliorer

l'instrument. Or cette amélioration n'est pas généralisée comme l'administration l'eût désirée. Elle a un caractère subsidiaire. Cette disposition ne vise pas les gens corrects et honnêtes, pour lesquels il n'y a pas de problème. Elle ne s'applique qu'à ceux qui ne veulent pas donner la ou les attestations nécessaires, ni les demander à ceux qui peuvent les leur fournir. Le secret professionnel reste réservé, comme il l'est déjà aujourd'hui. La distinction n'est pas nouvelle. Elle est maintenue, avec peut-être une incidence de déplacement de clientèle à laquelle M. Deonna notamment a fait allusion. Pour le reste, rien n'est changé.

L'instrument actuel est donc insuffisant puisque la fraude est si grande. Il faut l'améliorer et le Conseil fédéral pense même que le succès de la votation dépend aussi de la volonté manifeste des autorités d'améliorer les possibilités d'investigation pour diminuer au futur les chances actuelles de fraude. C'est en somme la seule nouveauté que nous vous proposons.

Je relève que l'obligation de fournir des attestations n'est pas nouvelle. Les employeurs sont bien obligés de fournir les attestations de salaire que doivent présenter tous ceux dont le revenu dépend d'un contrat de travail. Lorsque j'exerçai ma profession d'ingénieur, je me souviens avoir eu une vive réaction contre cette obligation qui ne touche que les revenus des salariés. Tout le monde ou presque doit donc fournir une attestation de salaire lorsqu'elle est requise. Mais ce système appliqué à la grande majorité des citoyens doit aussi l'être à la minorité qui actuellement y échappe, celle qui intéresse le secteur de la fraude fiscale et de l'amnistie. Le système d'investigation déjà appliqué pour les salariés – qu'ils soient directeurs, employés, ingénieurs, techniciens ou ouvriers – l'est aussi grâce à cet article dans le domaine de la déclaration libre avec une systématique un peu plus marquée. Le Conseil fédéral estime qu'il s'agit là d'un élément essentiel de la correction de la situation qui suivra l'amnistie. Il pense même que cet élément essentiel pèsera beaucoup sur le résultat de la votation et insiste pour que vous acceptiez cet article 6bis.

M. Kohler, rapporteur: Je me sens tenu de vous inviter à en rester au texte que nous vous avons proposé, d'autant plus qu'en définitive la grande majorité de la commission avait précisément conditionné son adhésion à l'amnistie fiscale générale à l'élimination des mesures de répression proposées par le Conseil fédéral. Nous ne saurions nous mettre en contradiction avec nous-mêmes. Dès l'instant où l'on admet le principe de l'amnistie, encore faut-il loyalement lui donner ses chances de succès. Quant à la juste lutte contre la fraude, nous estimons que les dispositions existantes – pour autant qu'elles soient appliquées – satisfont déjà entièrement aux mesures de sécurité que requiert le Conseil fédéral.

Ces raisons nous incitent donc à vous proposer de vous en tenir au texte de la commission.

Eggenberger, Berichterstatter: Die Kommission hat allen Vorschlägen des Finanz- und Zolldepartements mit einer Ausnahme zugestimmt. Abgelehnt wurde Artikel 90, Absatz 6bis, der die bestehende Bescheinigungspflicht in dem Sinne erweitern wollte, dass dann, wenn der Wehrsteuerpflichtige trotz Mahnung es unterlässt, eine nach Artikel 6 geforderte Bescheinigung beizubringen, die Veranlagungsbehörde selbst berechtigt ist, die Bescheinigung von Dritten einzufordern, wobei jedoch das gesetzlich geschützte Berufsgeheimnis – das scheint mir wichtig zu sein – vorbehalten bliebe. Die Steuerverwaltung hat in ihrem Bericht vom 12. Mai dieses Jahres erklärt, es handle sich

hier um eine Vorschrift subsidiären Charakters, deren Anwendung sich auf wenige Ausnahmefälle beschränken dürfte. Die Mehrheit der Kommission ist deshalb der Auffassung, dass eine solche Bestimmung nicht notwendig sei, dass sie aber geeignet sein könnte, beim Stimmbürger erhebliches Misstrauen zu erwecken. Der Regelfall wird doch der sein, dass der Steuerpflichtige die von ihm verlangte Bescheinigung eines Dritten erhält, wenn er sie wirklich erhalten will. Wenn er sie nicht erhalten will, besteht die Möglichkeit, ihn zu bestrafen. Ich verweise auf Artikel 131 des Wehrsteuerbeschlusses. Hier heisst es: «Wer als Steuer- oder Auskunftspflichtiger den kraft dieses Beschlusses getroffenen amtlichen Verfügungen und Anordnungen, insbesondere auch über die Einreichung und Vorlage von Büchern oder die Ausstellung oder Einreichung von Bescheinigungen und andern Belegen, vorsätzlich oder fahrlässig zuwiderhandelt, wird mit Busse von 5 bis zu 10 000 Franken bestraft.» In der Kommission wurde betont, dass dann, wenn jemand eine Bescheinigung eines Dritten nicht beibringen will, das Bussensystem funktionieren könne. Man war auch der Auffassung, dass man die Bussenpraxis in solchen Fällen sehr wesentlich verschärfen könnte. Die Mehrheit der Kommission steht jedoch auf dem Standpunkt, eine Vorschrift in das Gesetz aufzunehmen, die praktisch keinen grossen Wert hätte, die Amnestievorlage aber wesentlich belasten könnte, habe keinen Sinn, weshalb sie den Antrag der Finanzverwaltung, der heute vom Bundesrat vertreten wird, abgelehnt hat.

Bauer: Wir haben in der heutigen Eintretensdebatte die allgemeinen Gesichtspunkte über die Steueramnestie vernommen, wie sie nun angestrebt werden soll. Ich möchte diesen Überlegungen nicht mehr viel beifügen, sondern nur sagen, dass es natürlich vom Standpunkt des ehrlichen Steuerzahlers aus gesehen unerfreulich ist, sich alle paar Jahrzehnte mit dem gleichen Kapitel der Steuerdefraudation befassen zu müssen. Wenn es eine stichhaltige Begründung dafür gibt, dass auch vom Standpunkt des ehrlichen Steuerzahlers aus eine Amnestie in Betracht zu ziehen ist, so nur die, dass der ehrliche Steuerzahler nicht auf alle Zeiten hin für die hinterzogenen Milliarden durch erhöhte Steuerfüsse aufkommen will. Nur unter diesem Gesichtspunkt und unter dem Gesichtspunkt, dass Bund, Kantone und Gemeinden einen ganz ausserordentlichen Finanzbedarf haben, kann man einer allgemeinen Steueramnestie beipflichten. Bittbriefe beispielsweise, worin sich Steuerdefraudanten reuig zeigen und um Gnade bitten, könnten mich nicht ohne weiteres erweichen, wenn nicht das andere Argument, dass der ehrliche Steuerzahler nicht auf alle Zeiten der Dumme sein will, den Ausschlag geben könnte. Ich habe früher gegen die Amnestie gestimmt; jetzt stimme ich zu.

Schon in der Kommission wurde des langen und breiten darüber diskutiert, ob mit einer Amnestie nicht auch noch gewisse Massnahmen zur Verschärfung der Handhabung der Steuergesetzgebung getroffen werden sollten. Man könnte sich ohne weiteres die Frage stellen, ob im Zuge einer Amnestie beispielsweise nur die Strafsteuern fallen gelassen würden, dass aber mindestens die Nachsteuer für die nicht verjährten Forderungen noch erhoben werden könnten. Es sind keine derartigen Anträge gestellt worden. Das ist meiner Ansicht nach bereits ein sehr grosses Entgegenkommen gegenüber den Steuerdefraudanten. Man tat es deshalb nicht, weil sonst voraussichtlich ein weiterer Anlauf für eine Steueramnestie aussichtslos wäre. Es liesse sich aber durchaus der Standpunkt vertreten, dass mindestens die Nachsteuern, die nicht als verjährt zu betrachten

sind, zu bezahlen wären. Das wurde nun fallengelassen. Schon in der Kommission vertrat der Bundesrat die Auffassung, man sollte im Artikel 90 des Wehrsteuerbeschlusses noch einen Absatz 6bis einbauen. Ich habe absolutes Verständnis dafür, dass seitens des Bundesrates und der eidgenössischen Steuerverwaltung nach Mitteln und Wegen gesucht wird, künftig eine Defraudation zu erschweren. Ich glaube, der Zweck einer erneuten Amnestie kann ja nicht darin bestehen, dass derjenige, der bis anhin defraudiert hat, sich überlegt: Jetzt mache ich wieder sauberen Tisch, aber nächstes Jahr beginne ich mit der Defraudation von neuem. Diese Gefahr besteht, wenn nicht gewisse verschärfte Bestimmungen aufgenommen werden. Ich glaube somit, dass sich der Antrag des Bundesrates durchaus vertreten lässt, und zwar deshalb, weil auch der ehrliche Steuerzahler sich schlussendlich überlegen könnte, ob er eine Steueramnestie ohne besondere Erschwerung für die Zukunft, das heisst einfach bedingungslos, bewilligen wolle oder nicht. Von diesem Standpunkt aus gesehen ist der Antrag des Bundesrates durchaus vertretbar und annehmbar. Ich empfehle Ihnen deshalb, diesem Antrag zuzustimmen.

Gestatten Sie mir in Übereinstimmung mit meinem Fraktionskollegen Mathias Eggenberger noch eine weitere Bemerkung. Wenn der vorliegende Antrag nicht durchgeht, hat die Steuerverwaltung schon kraft des heutigen Wehrsteuergesetzes die Möglichkeit, mit Bussen einzuschreiten. Wir haben in der Kommission die Frage gestellt, ob man Angaben erhalten könnte, wieviel Bussen in Fällen wie Absatz 6bis eigentlich schon ausgesprochen worden seien. Wir konnten keine Angaben erhalten. Das lässt doch darauf schliessen, dass man bis anhin trotz gesetzlicher Grundlagen sehr zurückhaltend war mit der Fällung von Bussen.

Ich möchte hier, wenn dieser Antrag des Bundesrates nicht durchgehen sollte, den Bundesrat und vor allem die Eidgenössische Steuerverwaltung einladen, von der heute bestehenden Möglichkeit in vermehrtem und schärferem Masse Gebrauch zu machen, denn auch damit leisten wir der künftigen Verhinderung von Defraudationen einen guten Dienst.

Ich möchte Sie bitten, dem Absatz 6bis zuzustimmen.

Eisenring: Persönlich bin ich etwas erstaunt, dass bei den letzten Nachzugsgefechten der Bundesrat noch diesen Antrag einreicht. Wir haben in den letzten Tagen nicht erfahren, dass das der Fall sein sollte. Ich möchte immerhin darauf hinweisen, dass der Antrag auf Streichung von Artikel 6bis in der Kommission von Herrn Kommissionsprecher Eggenberger gestellt worden ist und – er hat das in seiner Bescheidenheit unterdrückt – nicht nur mehrheitlich gutgeheissen wurde, sondern einstimmig, nämlich mit 11:0 Stimmen.

Ich verstehe den Bundesrat durchaus, dass er für seine Position noch etwas retten möchte. Es war heute ja kaum mehr vom seinerzeitigen bundesrätlichen Antrag die Rede! Wenn wir in der Eintretensdebatte nicht aus Pietätsgründen darauf hingewiesen hätten, so wäre die straflose Selbstanzeige hoffnungslos untergegangen. Aber wir müssen bei der Sache bleiben. Da erinnere ich an einen lapidaren Satz unseres Kollegen Diethelm in der Kommission. Herr Diethelm ist durch seine berufliche Herkunft mit Steuerfragen sehr vertraut. Er erklärte laut Protokoll auf Seite 22: «Ich bin der Meinung, dass Absatz 6bis diese Vorlage nur belastet und keinen Nutzen bringt.» Und damit geht es um die Frage – und zwar um die politische Frage –, ob wir die Amnestie wollen oder nicht, oder ob wir wieder Angelpunkte schaffen wollen, damit die Amnestie in der

entscheidenden Volksabstimmung wieder herabgerissen wird. Ich habe schon einleitend darauf hingewiesen: Es ist eine Inklination vor der Referendumsdemokratie notwendig. Ich möchte den Bundesrat bitten, sich dieser Inklination auch einmal zu unterziehen, weil nämlich die politischen Parteien nachher diese Kampagne durchzustehen haben.

Herr Kollege Eggenberger und Herr Kohler haben bereits auf die Bussenpraxis hingewiesen: Herr Bauer hat sehr richtig nachgedoppelt. Man konnte uns tatsächlich keine Fälle oder keine Statistik – man hat sonst über alles Statistiken, offenbar über die Bussen nicht, weil vermutlich nichts eingeht, indem man sie nicht erhebt – oder entsprechende Unterlagen beibringen, wieviel Bussen wegen Nichtbeibringung von Unterlagen in den letzten Jahren ausgefällt worden sind. Solche Unterlagen hätten uns endlich einmal einen Hinweis gegeben, wie in der Praxis Artikel 131/33 – in Verbindung mit Artikel 129 des Wehrsteuerbeschlusses – zur Anwendung gelangen. Es sind darin übrigens nicht nur Bussen vorgesehen für die Nichtbeibringung von Unterlagen von 5 bis 10 000 Franken (Man könnte die 5 Franken einmal der Geldentwertung, hier ist die Dämpfung nicht notwendig, anpassen!), sondern es sind sogar Bussen, nämlich bei Irreführung – und eine Irreführung besteht, wenn einer einfach erklärt, der andere händige ihm die Unterlagen nicht aus – bis 20 000 Franken möglich. Von diesen Kompetenzen wird offenbar nicht Gebrauch gemacht.

Wenn wir die Amnestie wollen – und offenbar, laut den bisherigen Abstimmungsergebnissen, wollen wir sie –, dann ist es notwendig, dass wir die Sache so verpacken, dass sie dann auch wirklich gut ankommt. Wir müssen das Paket nicht mit Schnüren binden, die dann wieder reissen, womit das ganze Paket auseinanderfällt.

Aus diesen Überlegungen beantrage ich Ihnen, den Antrag des Bundesrates geziemend abzulehnen.

M. Bonvin, président de la Confédération: On peut faire toutes sortes de réflexions quand on voit les effets de la force que représente la fraude fiscale en Suisse. Ceux qui en douteraient pourraient relire le testament politique de M. Jean Bourgnicht, conseiller fédéral, à ce propos. Dans ce testament, qui n'était pas l'œuvre de l'administration, mais qu'il avait lui-même rédigé et corrigé phrase par phrase avec son expérience d'homme d'affaires et de notaire, il avait tenu à relever cette force. J'admets le pardon des offenses, je pense qu'il a sa place même dans le royaume de la fiscalité, je comprends aussi qu'on veuille assainir la situation. Mais si l'amnistie est nécessaire, c'est parce que la fraude n'a pas pu être évitée. On veut faire des reproches à l'administration fédérale et au Conseil fédéral au sujet de l'impôt de défense nationale. Mais qui prélève l'impôt de défense nationale? Les cantons. Le président de votre commission a situé le problème au début de cette séance en disant que si les cantons travaillaient différemment en un certain sens, la fraude ne serait pas possible comme elle est. Il a raison.

Je pense même en outre que les directeurs cantonaux des finances pourraient arriver – je sais que l'idée est dans l'air – à créer des lois-types s'appliquant aux cantons industriels, aux cantons agricoles, aux cantons mi-industriels ou mi-agricoles, en vue d'obtenir un certain rapprochement des systèmes sur le plan de la fiscalité cantonale. Ce problème se posera de façon toujours plus pressante. Et si, un jour, il y avait une fiscalité unique dans les pays du Marché commun, il faudra bien que notre pays aborde le problème de l'aménagement national de notre fiscalité puisqu'on sera obligé d'étudier le problème de l'aménagement international de la fiscalité sur le plan européen. Ne nous

reprochez pas, finalement, que nous n'ayons pas utilisé tous les moyens. Beaucoup plus que vous ne le pensez, nous sommes à la merci des cantons en ce qui concerne la perception de l'impôt de défense nationale. Ceux qui nous adressent ce reproche le savent d'ailleurs très bien. Mais quoi qu'il en soit, pensez-vous qu'après avoir constaté l'ampleur de la fraude fiscale en Suisse, nous allons introduire une amnistie générale sans améliorer nos instruments d'investigation? Le pensez-vous vraiment? Le Conseil fédéral lui ne le pense pas! Il estime qu'une des raisons du refus du dernier projet par le peuple en 1964 était précisément que la partie de la population n'ayant pas la possibilité de frauder le fisc ne comprend pas qu'on pardonne à ceux qui lui imposent, par leurs agissements, des taux d'imposition plus élevés. Je fais simplement appel à la raison. Si mon appel ne s'adresse qu'à quelques-uns, il s'adresse aux plus gros des lièvres dont il a été question dans la discussion. Cela ne touche pas les autres. Quelle peur avez-vous que ces quelques «gros» fraudeurs votent non? L'essentiel est que la grande masse votera oui. Vous avez précisé que cela ne sera dangereux que pour quelques-uns. Alors que risquez-vous à mettre un instrument supplémentaire dans la main des cantons et de la Confédération en vue d'empêcher la fraude à l'avenir? On parle toujours de politique à long terme, mais quand il s'agit d'amnistie, on tient à résoudre le problème simplement à brève échéance. Or, il importe de penser à la poursuite de l'opération d'assainissement.

Quant à l'application, c'est un autre problème. Pour parler des instruments actuellement disponibles, ceux qui assument des responsabilités dans l'exécution de mesures fiscales savent que les amendes sont désagréables. Reste la taxation d'office. Voulez-vous qu'on mette encore plus l'accent sur elle? Mais vous connaissez très bien les injustices que la taxation d'office provoque. Chez les petits contribuables et les moyens, on frappe trop lourdement en recourant à la taxation d'office. Chez les gros, on ne peut pas déterminer de manière vraisemblable quels sont leurs revenus ou leurs bénéfices si bien qu'on est toujours au-dessous de la réalité. On ne réussit jamais à mettre la main sur la matière fiscale après laquelle on court à moins qu'on ne puisse faire usage de la possibilité subsidiaire de demander aux tiers, lorsque les intéressés – dont vous dites que l'effectif est si limité – refusent de confirmer quels sont les éléments précis de ce que l'on a pu déceler. Avec cette possibilité supplémentaire, on peut arriver à trouver la vérité ou à s'en approcher davantage. Sinon on court après elle, en recourant aux amendes et aux taxations d'office. La gamme des moyens dont on dispose n'est pas assez complète. Il faut bien se rendre compte que ce perfectionnement des instruments disponibles répond vraiment à des besoins de notre époque.

Präsident: Die Kommissionmehrheit lehnt den Antrag des Bundesrates, zu Artikel 90 des Wehrsteuerbeschlusses einen neuen Absatz 6bis einzubringen, ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	77 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	50 Stimmen

III. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 7, 8

Antrag der Kommission

Art. 7

Artikel 5 des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1954 über die Ausführung der Finanzordnung 1955–1958 wird aufgehoben.

*Art. 8**Abs. 1*

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1969 in Kraft.

Abs. 2

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

III. Dispositions transitoires et finales

*Art. 7, 8***Proposition de la commission***Art. 7*

L'article 5 de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1954 concernant l'exécution du régime financier des années 1955 à 1958 est abrogé.

*Art. 8**Al. 1*

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1969.

Al. 2

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	105 Stimmen
Dagegen	9 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

9145. Ergänzung von Artikel 41, Absatz 2, der Bundesverfassung.

Initiative Schmid Werner

Complètement de l'article 41, alinéa 2, de la constitution.

Initiative Schmid Werner

Initiative vom 14. Dezember 1964

Gestützt auf Artikel 93, Alinea 1, der Bundesverfassung reiche ich hiemit folgende Initiative ein:

Artikel 41 der Bundesverfassung ist in Absatz 2 wie folgt zu ergänzen:

Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Kriegsmaterial und deren Bestandteilen, sowie Leistungen jeder Art zum Aufbau kriegsindustrieller Anlagen bedürfen einer Bewilligung des Bundes. Die Bewilligung darf nur an Personen und Unternehmungen erteilt werden, die vom Standpunkte der Landesinteressen aus die nötige Gewähr bieten. Die Regiebetriebe des Bundes werden vorbehalten.

Initiative du 14 décembre 1964

Me fondant sur l'article 93, alinéa 1, de la constitution fédérale, je dépose par présent l'initiative que voici:

Le second alinéa de l'article 41 de la constitution fédérale est complété comme il suit:

La fabrication, l'acquisition, le commerce et la distribution d'armes, de munitions, d'explosifs, d'autre matière de guerre et de pièces détachées, ainsi que toute prestation

fournie en vue de développer des installations industrielles d'armement sont soumises à une autorisation de la Confédération. Cette autorisation ne sera accordée qu'aux personnes et entreprises qui, du point de vue de l'intérêt national présentent les garanties nécessaires. Les droits des établissements en régie de la Confédération sont réservés.

Antrag der Kommission

Ablehnung der Initiative.

Proposition de la commission

Rejeter l'initiative.

Hummler, Berichterstatter: Die von unserem Rat eingesetzte Kommission hat in zwei Sitzungen vom 20. April 1966 und vom 2. Mai 1967 die Fragen geprüft, welche durch die Initiative unseres Kollegen Werner Schmid aufgeworfen werden. Sie empfiehlt Ihnen, auf die Initiative nicht einzutreten. Dieser Beschluss, der mit 10:1 Stimme (jener des Herrn Initianten) bei drei Enthaltungen und einer entschuldigenden Abwesenheit gefasst wurde, ist durch folgende Überlegungen begründet:

1. Die Verwirklichung, der humanitären und neutralitätspolitischen Gedankengängen entsprungene Idee, welche sowohl dem bestehenden Artikel 41, Absatz 2, der Bundesverfassung als auch der Initiative Schmid zugrunde liegt, nämlich die schweizerische Wirtschaft davor zu bewahren, durch die Lieferung von Waffen und Kriegsmaterial zur Unterstützung kriegführender oder auch nur kriegslustiger Mächte beizutragen, ist durch die totale Natur des modernen Krieges ausserordentlich erschwert. Der geltende Verfassungsartikel, angenommen in der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 als Gegenvorschlag der Bundesversammlung zu einem Volksbegehren gegen die private Rüstungsindustrie stellt unter die Bewilligungspflicht des Bundes Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln und deren Bestandteile, ferner die Einfuhr, Ausfuhr und eventuell Durchfuhr von Wehrmitteln. Schon vor dem Zweiten Weltkrieg war sich der Verfassungsgeber bewusst, dass solche Vorschriften sinn-gemäss nur angewendet werden könnten, wenn ihre Handhabung laufend der Entwicklung der Technik und der Entwicklung der politischen Verhältnisse angepasst würden. Er verzichtete deshalb darauf, die Materie im einzelnen durch ein Bundesgesetz zu regeln und verwies den Vollzug, offenbar mit Recht, auf den beweglicheren und anpassungsfähigeren Verordnungsweg. Trotzdem liegt die Crux dieses Problems in der Auslegung des Artikels 41 insbesondere des Begriffes «Sonstiges Kriegsmaterial», indem nämlich eben wegen der totalen Natur des modernen Krieges an sich harmlose und allgemein verwendete Waren, Materialien, Maschinen und Apparate im gegebenen Moment plötzlich zu Kriegsmaterial von hohem militärischem Wert werden könne, der sogar die Bedeutung von Waffen im engern Sinn übertreffen kann. So wäre etwa festzuhalten, dass eine elektronische Datenverarbeitungsanlage, die prima vista von niemandem als Kriegsmaterial bezeichnet würde, in der Hand eines Generalstabes sehr viel gefährlicher ist als eine 10,5-cm-Haubitze. Es würde dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit widersprechen und wäre geradezu absurd, ausserdem mit den Vorschriften der EFTA und des GATT – General Agreement on Tariffs and Trade – nicht vereinbar, wollte man aus dieser bedauerlichen Tatsache heraus fast den gesamten schweizerischen Export, mit Ausnahme der sogenannten non essentials, der Luxusgüter, der dauernden und globalen oder zeitlich und geographisch begrenzten Bewilligungspflicht unterstellen.

Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. Bundesbeschluss

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale. Arrêté fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9474
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1967
Date	
Data	
Seite	149-166
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 641

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.

9474. Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. Bundesbeschluss

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale. Arrêté fédéral

Siehe Seite 149 hiervor – Voir page 149 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 27. September 1967
Décision du Conseil des Etats du 27 septembre 1967

Differenzen – Divergences

Bundesgesetz über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie auf 1. Januar 1969 und die Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses.

Loi fédérale concernant l'exécution de l'amnistie fiscale générale au 1er janvier 1969 et complétant l'arrêté relatif à l'impôt pour la défense nationale

Titel und Art. 6

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Eggenberger, Bauer, Berger-Olten)

Festhalten.

Titre et Art. 6

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

(Eggenberger, Bauer, Berger-Olten)

Maintenir.

M. Kohler, rapporteur de la majorité: Votre commission a examiné la seule divergence provoquée par la décision du Conseil des Etats du 27 septembre, qui propose de biffer l'article 6 du projet, autrement dit, l'alinéa 6 nouveau de l'article 90 de l'arrêté concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale. Sur proposition de sa commission, le Conseil national avait approuvé dans sa séance du 8 juin 1967 la promulgation d'un arrêté fédéral complétant les dispositions transitoires de la Constitution, arrêté en vertu duquel, la Confédération pourrait instituer pendant les années 1969 à 1973, une amnistie fiscale unique, ayant effet pour les impôts fédéraux, cantonaux et communaux. Dans la même séance, le Conseil national a délibéré et pris une décision sur les dispositions d'exécution – c'est-à-dire la loi fédérale – relatives à ce projet constitutionnel. Outre les dispositions ayant trait à l'amnistie proprement dite, la loi d'exécution votée par le Conseil prévoyait un complément de l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale. L'article 90 de cet arrêté devait en effet être complété par un alinéa 6 étendant, par rapport aux prescriptions actuelles, l'obligation des tiers de délivrer des attestations dans la procédure de taxation. En revanche, suivant sur ce point également les propositions de sa commission, le Conseil national a rejeté une proposition du Conseil fédéral en vertu de laquelle l'obligation des tiers de délivrer des attestations devait être complétée par une obligation subsidiaire desdits tiers de donner

des renseignements directement à l'autorité fiscale intéressée (alinéa 6 bis).

Dans sa séance du 27 septembre 1967, le Conseil des Etats s'est occupé pour la première fois du projet relatif à une amnistie fiscale générale. Il n'avait pris position auparavant qu'à l'égard d'une amnistie par adhésion, dans l'acceptation de la motion Mäder. Dans cette séance, le Conseil des Etats s'est rallié en substance aux décisions du Conseil national, à une exception près; il a biffé l'article 6 de la loi d'exécution (c'est-à-dire la modification et le complément de l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale) et abrégé en conséquence le titre de cette loi. Cette décision a été prise en accord tacite avec une proposition analogue de la commission. La disposition en cause ne constitue pas en soi une modification fondamentale. Elle postule l'extension de l'obligation de renseigner aux créanciers et aux débiteurs du contribuable, aux gérants de fortune, aux fiduciaires, aux administrateurs de biens ainsi qu'aux personnes ayant conclu des affaires avec l'assujetti à l'impôt.

Votre commission, convaincue de la nécessité d'une amnistie en raison des importantes recettes supplémentaires qu'on en attend – amnistie requise d'ailleurs avec insistance par la plupart des cantons –, s'est surtout préoccupée de ses chances de succès auprès du souverain. L'échec du projet d'amnistie soumis au peuple en 1964 a donné lieu à des interprétations souvent diamétralement opposées. Ainsi, certains de nos collègues sont persuadés qu'il était principalement dû aux mesures coercitives et d'inquisition dont il était assorti. D'autres sont au contraire de l'avis que, faute de dispositions énergiques, eu égard à une certaine souplesse ou commiseration officielle, le citoyen-contribuable aurait, indépendamment de la répréhension légitime vouée aux fraudeurs, repoussé pour ces raisons le projet d'amnistie en 1964.

Le fait est que, de l'opinion de spécialistes, il semblerait que les dispositions actuelles – qui ne sont pas impliquées par le texte modifié par les Etats – permettraient d'atteindre les fraudeurs si Confédération et cantons, cantons surtout paraît-il, disposaient du personnel nécessaire. Il a été précisé par ailleurs, en cours de séance, que la procédure de taxation et de répression n'est pas uniforme dans tous les cantons. Certains d'entre eux seraient plus conciliants alors que d'autres seraient beaucoup plus sévères que l'administration fédérale elle-même. D'autre part, il a été démontré que la jurisprudence en matière d'impôt pour la défense nationale dépasserait sensiblement les termes juridiques actuels, ce qui devrait satisfaire les partisans de mesures plus draconiennes.

L'administration elle-même, tout en constatant que le droit fiscal suisse (contrairement à ce qui se passe à l'étranger), repose principalement sur l'interlocution du contribuable lui-même et non sur l'interpellation des tiers, comme elle l'aurait désiré, ne s'accroche pas désespérément aux dispositions en cause déjà sensiblement réduites dans leur efficacité ensuite de l'abandon, en cours d'examen, de l'article 6 par les deux Chambres. Quant au Conseil fédéral, par la voix de M. Bonvin, président de la Confédération, il se rallie à la décision du Conseil des Etats, voulant laisser toutes ses chances à l'amnistie que lui aussi considère comme nécessaire. Il se réserve, dans la procédure nouvelle que nous adoptons par l'introduction d'une loi d'exécution dépendant de la modification de la constitution, de prévoir les mesures visant à rendre la fraude plus difficile, ce à quoi personne à la commission ne s'est opposé.

Par 10 voix contre 3, M. Eggenberger appuyé par M. Bauer ayant requis le maintien du texte retenu par notre conseil le 8 juin 1967, la décision du Conseil des Etats sou-

tenue par MM. Deonna, Eisenring, Diethelm et Grob a été acceptée. Dès lors je vous propose de vous rallier à cette solution étant entendu que si vous en décidez ainsi, le titre de la loi d'exécution devrait être limité de la manière suivante:

«Loi fédérale concernant l'exécution de l'amnistie fiscale générale au 1^{er} janvier 1969», puisque les mesures complémentaires deviendraient caduques.

Eisenring, Berichterstatter der Mehrheit: Bei diesem Bereinigungsverfahren handelt es sich hier um eine Differenz, die praktisch nicht von grosser Bedeutung ist. Sie kann aber für die bevorstehende eidgenössische Volksabstimmung von nachhaltiger Bedeutung sein.

Wir haben in unserem Rate seinerzeit bekanntlich den Artikel 90, Absatz 6 bis, gestrichen. Dieser Absatz 6 bis sah die Auskunftspflicht Dritter vor, das heisst die direkte Herausgabe der Bescheinigung an die Steuerbehörden durch Personen, die mit einem Steuerpflichtigen in einem obligationen- oder vermögensrechtlichen Verhältnis stehen. An der Befürchtung, dass wieder solche Vorschriften kommen könnten, ist bekanntlich die letzte Amnestievorlage in der Volksabstimmung gescheitert. Will man daher die neue Amnestievorlage vor dem Souverän wirklich durchbringen, so ist es wohl richtig, sie von Ballast wie der Auskunftspflicht zu befreien und dies bereits im Gesetzesentwurf, den wir hier gewissermassen vorsorglich im Blick auf die Volksabstimmung behandeln, festzuhalten. Wir machen also bereits in Abstimmungspsychologie und würdigen einen früheren Tatbestand.

Geblichen aus den nationalrätlichen Beratungen ist der hier strittige Artikel 90, Absatz 6. Dieser Artikel 90, Absatz 6, lehnt sich nach Gehalt und Inhalt an die bestehende Gesetzgebung und insbesondere auch an die bundesgerichtliche Praxis an. Das bezieht sich insbesondere auf die Literae a und b. Eine zusätzliche Kompetenz liegt in der Litera c. Es geht hier im Kern allein um diese. Die Litera c sieht eine gewisse Ausweitung der Auskunftspflicht vor. Sie ist aber nicht entscheidend im Vergleiche zu der Gefahr, dass in der Abstimmung gerade wegen dieses Fussangels die Vorlage wieder verworfen werden könnte.

Tatsache ist sodann, und die Beratungen in der Kommission haben das bestätigt, dass bereits auf Grund der bestehenden Gesetzgebung sehr vieles zur Verbesserung der Auskunftserteilung zugunsten des Fiskus unternommen werden könnte. Schon früher wurde festgestellt, dass die Fiskalbehörden hier aber kaum einsetzen und Bussenaustraffungen wegen Nichtbefolgung der Verpflichtung zur Auskunftserteilung praktisch höchst selten sind. Auch in den neuen Kommissionsberatungen hat sich der Eindruck wieder bestätigt, dass es gar nicht an Kompetenzen fehlt, sondern vielmehr an fachkundigen Steuerbeamten. Nun darf nicht unerwähnt bleiben, dass wir uns über den Gesichtspunkt der Auskunftserteilung in den nächsten Jahren ohnehin wieder werden unterhalten müssen. Wir kommen dazu im Zusammenhang mit der Revision der Wehrsteuergesetzgebung. Die entsprechenden Vorarbeiten sind bereits an die Hand genommen worden.

Wir haben also bereits Artikel 60, Absatz 6 bis gestrichen. Es steht somit nur noch Artikel 90, Absatz 6 zur Diskussion. Dieser Artikel 90, Absatz 6, steht solitär hier. Artikel 90, Absatz 6 ist damit eine *lex imperfecta* geworden. Der Artikel 90, Absatz 6 hätte nur noch einen gewissen Sinn gehabt im Zusammenhang mit dem gestrichenen Artikel 60, Absatz 6 bis. Dort haben wir aber, wie ich ausgeführt habe, im Interesse der Amnestie und einer erfolgreichen Volksabstimmung umfassende Klarheit geschaffen.

Wir haben keine Veranlassung, dem Ständerat nicht zuzustimmen. Ich unterstütze daher den Antrag der Kommissionmehrheit. Das Stimmenverhältnis ist 10 zu 3, wie Ihnen bereits bekanntgegeben wurde. In analogem Sinne wäre auch im Titel des Gesetzes die entsprechende Änderung vorzunehmen.

Präsident: Ich stelle fest, dass zum Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie, also zu den Verfassungsänderungen, keine Differenz besteht.

Zum Titel des Bundesgesetzes und zum Artikel 6 hat Herr Eggenberger Anträge eingereicht. Ich glaube, es ist am besten, wir behandeln zuerst materiell den Artikel 6 und stellen Titel und Ingress noch aus.

Eggenberger, Berichterstatter der Minderheit: Ich bedaure, dass ich dem Ständerat und der Mehrheit der Kommission nicht folgen kann, wenn sie den Artikel 6 aus dem Gesetz über die Durchführung der Steueramnestie streichen wollen. Im Namen einer Minderheit beantrage ich Festhalten am früheren Beschluss des Nationalrates.

Um was geht es beim Artikel 6? Der Artikel 6 ändert und ergänzt den Artikel 90 des Wehrsteuerbeschlusses in der Richtung auf eine Erweiterung der Auskunfts- und Bescheinigungspflicht Dritter. Dadurch soll der Defraudation etwas stärker zu Leibe gerückt werden. Es wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass die wirtschaftlichen und rechtlichen Bindungen des einzelnen vielgestaltiger und komplizierter geworden sind. Auskunfts- und Bescheinigungspflicht Dritter sind an sich bereits, wie die Herren Referenten ausgeführt haben, im geltenden Recht normiert. Sie gelten für Kollektiv- und Kommanditgesellschaften, für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, für Arbeitgeber, Versicherer, Schuldner und Gläubiger des Steuerpflichtigen und für dessen Ehefrau. Sodann besteht im Inventarisationsverfahren eine spezielle Offenbarungspflicht der Erben und von Drittpersonen.

Artikel 6, Litera a, ist inhaltlich mit dem geltenden Recht identisch. Artikel 6, Litera b, bedeutet eine Neuformulierung, die sich aus dem Überhandnehmen unübersichtlicher, in vielen Fällen zweifellos zum Zwecke der Verschleierung vor den Steuerbehörden errichteter Treuhand- und anderer Rechtsverhältnisse ergibt, wie sich die Steuerverwaltung in einem Bericht ausdrückt. Schon die bisherige Praxis und die bundesgerichtliche Rechtsprechung haben in diesen Fällen – die Herren Referenten haben das bestätigt – die Bescheinigungspflicht bejaht. Doch ergibt sich aus der Natur der Tatbestände die Notwendigkeit einer umfassenden Umschreibung des verpflichteten Personenkreises. Vollständig neu ist die Litera c. Sie dient, wie die vorausgehenden Bestimmungen, dem Kampf gegen die Defraudation, der nur erfolgreich sein kann, wenn möglichst alle steuerlich relevanten Vorgänge erfasst werden können. Dazu tritt – ich gebe hier Herrn Eisenring Recht – das personelle Moment. Es müssen genügend sachverständige Leute zur Verfügung stehen, die die gesetzlichen Bestimmungen auch durchführen können.

Ich muss nun aber doch die Frage stellen: Soll auch ein bescheidener Schritt zur besseren Bekämpfung der künftigen Steuerdefraudation verhindert werden? Artikel 6 bis, der wesentlich weiter ging, indem er die Veranlagungsbehörde ermächtigt hätte, beim Dritten die vom Steuerpflichtigen nicht beigebrachten Bescheinigungen direkt einzuholen, ist schon in unserem Rate in der ersten Lesung des Gesetzes abgelehnt worden. Ich glaube nun nicht, dass der Artikel 6 nur dann einen Sinn hätte, wenn auch Artikel 6 bis angenommen worden wäre. Auch im Artikel 6 ist eine be-

scheidene Ausweitung der Kontrollmöglichkeit gegenüber den Steuerpflichtigen vorgesehen. Deshalb habe ich die Auffassung, dass das, was jetzt in Artikel 6 als Ergänzung von Artikel 90 des Wehrsteuerbeschlusses enthalten ist, beibehalten werden sollte. Es wäre ein bescheidener Preis für die Begnadigung der Steuersünder.

Ich bin seit Jahren Anhänger der Amnestie. Es ist vielleicht mehr – das haben auch die Herren Referenten betont – eine psychologische Frage, ob eine gewisse an sich sehr bescheidene Verschärfung der Kontrollmassnahmen mit der Amnestie verbunden werden soll oder nicht. Nach meiner Überzeugung wird der ehrliche Steuerzahler, vor allem der Arbeitnehmer, der mit dem Lohnausweis jeweils anzutreten hat, eher bereit sein, der Amnestie zuzustimmen, wenn er weiss, dass die Defraudation nach der Durchführung der Amnestie einigermaßen erschwert wird. Das ist der wesentliche Grund, weshalb ich für Festhalten am früheren Beschlusse plädiere.

Die Vertröstung auf ein zukünftiges, revidiertes Wehrsteuerrecht genügt mir nicht. Gegen die Ausweitung der Bescheinigungspflicht werden bestimmt auch dann die gleichen Widerstände festzustellen sein wie heute. Auch ein Vergleich mit der Vorlage des Jahres 1963 zeigt uns, dass ein wesentlicher Unterschied besteht. Damals sind im Verfassungsartikel selber verschärfte Massnahmen in genereller, nicht detaillierter Form angedroht worden. Diesmal haben wir einen andern, ungewöhnlichen Weg eingeschlagen; wir haben gleichzeitig mit dem Verfassungsartikel auch das Durchführungsgesetz behandelt und beschlossen, und wir haben in diesem Durchführungsgesetz ganz genau und im Detail festgelegt, welche Massnahmen inskünftig ergriffen werden sollen. Damit soll jedermann wissen, was nach Inkrafttreten der Amnestie an defraudationserschwerenden Massnahmen vorgesehen ist. Niemand kauft die berühmte Katze diesmal im Sack.

Ich möchte Sie bitten, der bescheidenen Ausweitung der Bescheinigungspflicht, wie sie im Artikel 6 vorgesehen wird, zuzustimmen und damit am früheren Beschluss des Nationalrates festzuhalten.

M. Kohler, rapporteur: Les arguments développés par M. Eggenberger sont sans aucun doute valables. Mais, quant au fond, je répète que les dispositions actuelles donnent à l'administration fédérale des pouvoirs de taxation et de répression.

L'article 6 tend à obliger des tiers, tels que les créanciers et débiteurs du contribuable, les gérants de fortune, les fiduciaires, à fournir une attestations écrite comparable à l'attestation de salaire que l'employeur remet à son employé. Or, la commission a estimé qu'il ne fallait psychologiquement pas aller aussi loin de crainte de mettre en danger l'avènement de l'amnistie.

C'est pourquoi je vous propose de rejeter la proposition de M. Eggenberger.

Eisenring, Berichterstatter der Mehrheit: Wir stehen vor einer unterschiedlichen Beurteilung der psychologischen Situation. Ich persönlich, und auch die Mehrheit der Kommission, treten dafür ein, dass wir die Vorlage nicht belasten, da es sich gar nicht lohnt. Herr Eggenberger attestiert in seinen Ausführungen zweimal, dass es um eine bescheidene Ausweitung der Befugnisse geht, die den Steuerbehörden zukommen soll. Lohnt sich also wegen dieser bescheidenen Ausweitung, über die wir später ohnehin zu sprechen haben werden, die Gefährdung der ganzen Amnestievorlage? Hier liegt der Kernpunkt.

Dazu kommt ein Weiteres – Herr Eggenberger stimmt auch in diesem Punkte zu –, dass es eigentlich gar nicht um die Kompetenzen geht, sondern um die Ausnützung der Kompetenzen. Man könnte den Standpunkt vertreten, es handle sich hier wieder einmal um «Gesetzgebung auf Vorrat», die dann nicht ausgenutzt werden kann. Man ist uns auf jeden Fall den Nachweis schuldig geblieben, dass auf Grund der bestehenden Kompetenzen diese Auskunftspflicht ausgenutzt worden wäre, bzw. dass die Steuerbehörden sie herangezogen hätten, um ihre Informationen zu verbessern.

Es ist ferner zu berücksichtigen, dass im Zusammenhang mit der Amnestievorlage auch kantonale Durchführungsvorschriften zu erwarten sein werden. Diese sind nicht ganz gering einzuschätzen. Ich verweise auf die Bemühungen verschiedener Kantone, die Vorbereitungen zu einer Amnestie bereits jetzt an die Hand zu nehmen und entsprechende Vorlagen in den Bereich der Legiferierung vorzuschieben. Ich habe daher die Auffassung, dass es richtig ist, wenn wir auf Bundesebene Klarheit schaffen und die Vorlage nicht mit etwas belasten, was der Sache keinen guten Dienst tut.

Ich bitte Sie daher, der Kommissionsmehrheit und damit dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

M. Bonvin, président de la Confédération: Le rejet de l'amnistie par le peuple et les cantons, en 1964, avait provoqué le dépôt de la motion de M. Mäder, conseiller aux Etats, laquelle demandait à la surprise générale qu'une amnistie fédérale pour l'IDN accompagne des amnisties cantonales inévitables. Cette première réaction nécessitait la présentation d'un projet correspondant exactement à la motion votée par les deux conseils.

Considérant que les citoyens seraient traités inégalement selon que leur canton de domicile appliquerait ou non une amnistie, le Conseil fédéral avait présenté une première proposition correspondant exactement à la motion, assortie d'une variante, qu'on lui reprocha, du moins dans les commissions. Cette variante permettait à tous les citoyens suisses de bénéficier d'une amnistie pour l'impôt de défense nationale moyennant une simple déclaration. Les cantons qui le jugeaient nécessaire pouvaient décréter une amnistie plus marquée, dans le sens de la motion Mäder.

Le Conseil des Etats qui avait la priorité, s'était prononcé en faveur de la variante I. Votre conseil créa non seulement une divergence mais renversa la situation en décidant une amnistie générale allant encore plus loin que la variante II du Conseil fédéral. Celui-ci maintint sa position générale de principe, à savoir qu'une amnistie générale n'est justifiée que lorsqu'il y a des changements fondamentaux (comme en 1940 et 1945) et qu'elle doit être assortie de mesures restreignant davantage les possibilités de fraude.

Il semble que des changements fondamentaux dans la situation de beaucoup des citoyens ont incité la majorité des cantons à décider une amnistie générale. Le Conseil fédéral avait réservé sa position jusqu'au moment où le Conseil des Etats, qui avait la priorité, se serait prononcé. Aujourd'hui, le Conseil fédéral appuie le projet tel qu'il ressort des décisions des deux Chambres.

Le Conseil fédéral maintient l'exigence de nouvelles mesures, plus dures, propres à mieux empêcher la fraude après l'amnistie. Mais il considère que l'article 6 n'en contient pas et ne s'oppose par conséquent pas à sa suppression. Il s'agit maintenant de favoriser la meilleure réussite possible du projet de loi tel qu'il est présenté par votre commission. C'est pourquoi il n'insiste pas davantage pour le maintien de l'article 6, cela d'autant plus qu'il vous proposera, dans le cadre de la mise au net des lois d'exécution

du régime financier valable jusqu'à fin 1974, une loi d'exécution de l'impôt de défense nationale contenant des mesures qui rendront la fraude véritablement plus difficile.

Pour faciliter la réalisation de la volonté manifeste des deux Chambres, le Conseil fédéral ne s'oppose donc pas à la proposition de la majorité de la commission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	70 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen

Präsident: Der Titel des Bundesgesetzes muss nach dieser Abstimmung gemäss Beschluss des Ständerates festgehalten werden.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

**9658. Ausgabe von Pfandbriefen.
Änderung des Bundesgesetzes
Emission de lettres de gage. Modification
de la loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 27. Februar 1967
(BBI I, 625)

Message et projet de loi du 27 février 1967 (FF I, 649)

Beschluss des Ständerates vom 21. Juni 1967
Décision du Conseil des Etats du 21 juin 1967

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

Hess, Berichterstatter: Das Geschäft, das wir unter diesem Titel über die Ausgabe von Pfandbriefen behandeln, ist an sich nicht von sehr grosser Tragweite. Das soll aber nicht heissen, dass der Problembereich, dass die Materie, um die es hier geht, für weite Kreise unserer Wirtschaft nicht von grosser Bedeutung wäre.

Um was geht es bei dieser Vorlage? Im Jahre 1930 wurde auf Bundesebene das Institut des Schweizerischen Pfandbriefes geschaffen und die Rechtsgrundlage hierfür im Bundesgesetz vom Juni des gleichen Jahres verankert. Der Pfandbrief ist, so heisst es in der Botschaft, ein mit besonderen Sicherheiten ausgestattetes obligationenähnliches Wertpapier. Sein Zweck ist die langfristige Finanzierung des Hypothekarkredites zu möglichst gleichbleibendem und verhältnismässig niedrigem Zinssatz. Mit dem aus der Pfandbriefausgabe herrührenden Geldern gewähren die beiden Pfandbriefzentralen, die der Kantonalbanken und die der übrigen Hypothekarinstitute Darlehen an ihre Mitgliedinstitutionen. Diese finanzieren damit einen Teil ihrer Hypothekargeschäfte. Für diese Darlehen haben die Schuldnerbanken den Zentralen Sicherheiten zu bestellen, und zwar in Grundpfand- oder Faustpfandforderungen der betreffenden Banken an ihre Schuldner. Die einer Pfandbriefzentrale verpfändeten Deckungswerte werden von den Schuldnerbanken selbst verwaltet. Sie sind von ihnen in

ein Pfandregister einzutragen. An den eingetragenen Werten hat dann die Zentrale ein gesetzliches, von den Formvorschriften des Zivilgesetzes befreites Pfandrecht. Soweit die Botschaft über das Wesen des Pfandbriefes.

Dass trotz alledem die Zinssätze der Pfandbriefe gewissen Schwankungen, das heisst marktmässigen Bewegungen unterworfen sind, ist wohl kaum zu vermeiden. Immerhin folgen diese Schwankungen, das heisst die Zinssätze bei den Pfandbriefen nicht dem Rhythmus der übrigen Zinsbewegungen, sondern die Kurven verlaufen hier in einem weniger extremen Auf und Ab.

Ganz allgemein darf gesagt werden, dass sich das Instrument des Pfandbriefes bewährt hat. Das geht schon daraus hervor, dass die über die Pfandbriefe belehnten Beträge stark angestiegen sind, und das allein dürfte wohl ein untrügliches Zeichen sein dafür, dass der Pfandbrief als solcher sich in der Wirtschaft gut eingelebt hat.

Nun der Inhalt zur Revisionsvorlage: Anlass zu dieser Revision gab ein Gesuch der Pfandbriefinstitute um vermehrte Pfandbriefausgabe auf Grund der Eigenkapitalien der Pfandbriefzentralen. Sowohl die Pfandbriefzentrale der schweizerischen Kantonalbanken als auch die Pfandbriefbank der schweizerischen Hypothekarinstitute verfügen über ein Aktienkapital von 150 Millionen Franken. Davon sind einbezahlt bei der ersteren 110 Millionen, bei der letzteren 67,5 Millionen. Die Reserven, welche aus weiterer Sicherheit dienen, sind verhältnismässig bescheiden. Sie betragen bei den Kantonalbanken 7,3 Millionen, bei den Hypothekarinstituten 12,6 Millionen Franken. Nach den Bestimmungen des Pfandbriefgesetzes dürfen nun die Pfandbriefzentralen Pfandbriefe nur in solcher Höhe herausgeben, als der Betrag aller bilanzmässigen Schuldverpflichtungen einschliesslich der Pfandbriefe das zwanzigfache des Aktienkapitals plus Reserven nicht übersteigt.

Nun, vermöge der starken Ausdehnung der Pfandbriefausgabe waren die Pfandbriefzentralen immer wieder gezwungen, das Kapital zu erhöhen, und dieser Umstand könnte schliesslich dazu führen, dass die Institute ihre Tätigkeit einschränken müssten, was unter allen Umständen verhindert werden sollte. Dieser Umstand veranlasste die Pfandbriefinstitute, dem Bundesrat das Gesuch zu unterbreiten, man möchte das geltende Bundesgesetz in der Weise abändern, dass das heute geltende Verhältnis der bilanzmässigen Schuldverpflichtungen zum Eigenkapital vom 20fachen auf das 50fache erhöht werde. Damit könnte der Geschäftsumfang der beiden Hypothekarinstitute wesentlich erleichtert werden, ohne dass das Aktienkapital als solches dauernd erhöht werden müsste. Dass die Tätigkeit erweitert werde, mag sicher bei der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Pfandbriefes sehr erwünscht sein. Dabei sind auch die Mittel und Wege zu suchen, um diese Ausweitung zu ermöglichen, und ein Mittel hierzu besteht nun eben darin, dass das Verhältnis im Sinne des Vorschlages der beiden Institute geändert wird.

In der Kommission wurde sodann die Frage aufgeworfen, ob es wünschbar, ja vertretbar sei, den Schlüssel in der vorgesehenen Form, das heisst im Verhältnis von 1:50 zu ändern und ob damit nicht die Sicherheit dieses Wertsatzes in einer Art herabgemindert werde, dass der Pfandbrief eventuell an seinem inneren Wert, das heisst an seinem Ansehen als solides Wertpapier einbüßen könnte.

Die Mehrheit der Kommission war indessen der Auffassung, dass auch nach dem Vorschlag des Bundesrates eine absolute Sicherheit des Pfandbriefes vorhanden sei, und dass man ohne Bedenken diesem Vorschlag gemäss

Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. Bundesbeschluss

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale. Arrêté fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9474
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.10.1967
Date	
Data	
Seite	485-488
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 708

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.

**9474. Anschlussamnestie für die Wehrsteuer
Amnistie fiscale concernant l'impôt pour
la défense nationale**

Siehe Seite 485 hiervor – Voir page 485 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 5. Oktober 1967
Décision du Conseil des Etats du 5 octobre 1967

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	132 Stimmen
Dagegen	22 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

**9605. Tabakbesteuerung. Bundesgesetz
Imposition du tabac. Loi**

Siehe Seite 494 hiervor – Voir page 494 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 3. Oktober 1967
Décision du Conseil des Etats du 3 octobre 1967

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	141 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

**9658. Ausgabe von Pfandbriefen.
Änderung des Bundesgesetzes
Emission de lettres de gage. Modification
de la loi**

Siehe Seite 488 hiervor – Voir page 488 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 5. Oktober 1967
Décision du Conseil des Etats du 5 octobre 1967

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	149 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------------	---------------------------------

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

**9726. Münzgesetz. Revision
Monnaie. Revision de la loi**

Siehe Seite 453 hiervor – Voir page 453 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 3. Oktober 1967
Décision du Conseil des Etats du 3 octobre 1967

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	159 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------------	---------------------------------

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

**9601. Bundesbeiträge. Abbau
Subventions fédérales. Réduction**

Siehe Seite 481 hiervor – Voir page 481 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 5. Oktober 1967
Décision du Conseil des Etats du 5 octobre 1967

Schlussabstimmungen – Votes finales

**Bundesbeschluss über die Aufhebung des Bundes-
beschlusses betreffend den Ersatz für Waldrodungen und
Uebernutzungen**

**Arrêté fédéral abrogeant celui qui concerne la compen-
sation de défrichements et de surexploitations forestières**

Für Annahme des Beschlussentwurfes	150 Stimmen (Einstimmigkeit)
------------------------------------	---------------------------------

**Bundesbeschluss über Kostenanteile in der Grund-
buchvermessung**

**Arrêté fédéral concernant la participation aux frais des
mensurations cadastrales**

Für Annahme des Beschlussentwurfes	157 Stimmen (Einstimmigkeit)
------------------------------------	---------------------------------

**Bundesgesetz über die Aenderung
des Eisenbahngesetzes**

Loi fédérale modifiant la loi sur les chemins de fer

Für Annahme des Gesetzentwurfes	138 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------------	---------------------------------

**Bundesgesetz über die Aenderung des Bundesgesetzes
über die Brotgetreideversorgung des Landes
(Getreidegesetz)**

**Loi fédérale modifiant la loi sur l'approvisionnement
du pays en blé (loi sur le blé)**

Für Annahme des Gesetzentwurfes	152 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------------	---------------------------------

Anschlussamnestie für die Wehrsteuer

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9474
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.10.1967
Date	
Data	
Seite	500-500
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 716

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.

nur aus diesem Grunde — man kann sich auch eines Bessern belehren lassen —, sondern weil wir es für richtig hielten, die Lösung zu wählen, der der Ständerat auch in der zweiten Runde noch einmal beige pflichtet hat. Wenn nun die Mehrheit der Kommission es für richtig erachtet, aus anderen Ueberlegungen dem Nationalrat beizupflichten, möchte ich zwei Bemerkungen zur Klarstellung anbringen. Der Bundesrat seinerseits — darauf möchte ich deutlich hinweisen — kann in einem Zeitpunkt, in dem er sich entschlossen hat, gemäss dem Bericht der Kommission Stocker, der zitiert worden ist, bisherige Beiträge zurückzubilden, wo dies überhaupt möglich ist, einer neuen gesetzlich verpflichtenden Erweiterung gemäss Beschluss des Nationalrates nicht zustimmen. Die Verantwortung geht, wenn Sie anders beschliessen, in diesem vorweggenommenen Anwendungsfall für das, was wir tun müssen, vollständig auf die eidgenössischen Räte über.

Der Kommissionspräsident, Herr Ständerat Zellweger, hat selber darauf hingewiesen, dass die Fassung, die der Nationalrat gewählt hat, eigentlich eine Einengung beinhaltet, von der wir werden Gebrauch machen müssen. Der Vorschlag des Nationalrates lässt sich nicht anders denn als eine Beschränkung auf die anvisierten besonderen erzieherischen Aufwendungen interpretieren.

Diese zwei Punkte möchte ich im Zusammenhang mit der Stellungnahme Ihrer Kommission hier deutlich klargestellt haben. Der Bundesrat seinerseits hält dafür, dass der Antrag der Kommissionsminderheit richtig sei. Er beantragt Ihnen, diesem Antrag zuzustimmen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Mehrheit:	15 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit:	19 Stimmen

An den Nationalrat — Au Conseil national

9416. Beamtengesetz. Änderung **Statut des fonctionnaires. Modification**

Siehe Seite 238 hiervor — Voir page 238 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 29 September 1966

Décision du Conseil national du 29 septembre 1966

Differenzen — Divergences

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Chapitre II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Reimann, Berichterstatter: Wie Sie wissen, hat unser Rat in der ersten Sessionswoche in Absatz 2 der Uebergangsordnung mit 21 : 15 Stimmen einer Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit beim Betriebspersonal des Bundes von einer Stunde im Mai 1967 und einer Stunde

im Mai 1969 zugestimmt und damit eine Differenz zum Beschluss des Nationalrates geschaffen, der den Uebergang auf 44 Stunden spätestens im Mai 1968 vorsieht.

Nun hat der Nationalrat letzte Woche im Differenzbereinigungsverfahren an seinem Beschlusse festgehalten. Während sein erster Beschluss seinerzeit mit 96 : 71 Stimmen zustande kam, verstärkte der Nationalrat nun seinen Willen zur Festhaltung neuerdings mit 113 : 44 Stimmen — ein deutlicher Hinweis dafür, dass der Nationalrat an seiner, mit Kompromissbereitschaft von beiden Seiten zustande gekommenen elastischen mittleren Lösung nicht mehr zu rütteln bereit ist.

Ihre Kommission hat gestern abend im Beisein von Herrn Bundesrat Bonvin zur neuen Situation Stellung genommen und beantragt Ihnen nun, mit 7 Stimmen, bei 2 Enthaltungen, dem Nationalrat zuzustimmen. Bei voller Würdigung der Argumente wirtschaftlicher und konjunktureller Art, welche unserem Rat zu seinem ersten Beschluss Anlass gaben, ist unsere Kommission zur Meinung gekommen, dass die Differenz doch andererseits auch nicht so weltbewegend ist, dass wir die Hand zur Verständigung heute nicht geben dürften. Wir möchten, dass diese Frage in dieser Session abschliessend geregelt werden kann, damit die Vorarbeiten für den ersten, von keiner Seite bestrittenen Schritt im Frühjahr 1967 rechtzeitig in die Wege geleitet werden können. Unsere Kommission gibt der Hoffnung Ausdruck, dass das Betriebspersonal des Bundes diese über wirklich begründete Bedenken hinweggehende, mehr auf menschlicher Rücksichtnahme beruhende Haltung des Parlamentes auch richtig zu würdigen versteht und dieselbe auch weiterhin durch einen vollen Einsatz honorieren werde.

Mit diesen Bemerkungen empfehle ich Ihnen im Namen der Kommission, dem Nationalrat in Absatz 2 der Uebergangsordnung zuzustimmen, die lautet: «Von Ende Mai 1968 an darf die wöchentliche Arbeitszeit für dem Arbeitsgesetz unterstellte Beamte durchschnittlich 44 Stunden nicht übersteigen».

Angenommen — Adopté

An den Nationalrat — Au Conseil national

9474. Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. **Bundesbeschluss**

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale. Arrêté fédéral

Botschaft und Beschlussentwürfe vom 6. Juni 1966

(BBl I, 936)

Message et projets d'arrêté du 6 juin 1966 (FF I, 955)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Bundesbeschluss über die Anschlussamnestie für die Wehrsteuer.

Minderheit

(Bachmann, Bolla, Guisan, Nänny)

Zustimmung zum Bundesbeschluss über die Aenderung des Wehrsteuerbeschlusses (Straffreiheit für Hinterziehung bei Selbstanzeige).

Proposition de la commission*Majorité*

Adhésion à l'arrêté fédéral sur l'adhésion de la Confédération aux amnisties cantonales en ce qui concerne l'impôt pour la défense nationale.

Minorité

(Bachmann, Bolla, Guisan, Nänny)

Adhésion à l'arrêté fédéral modifiant l'arrêté relatif à l'impôt pour la défense nationale (exemption des pénalités pour soustraction en cas de dénonciation spontanée).

Berichterstattung — Rapport général

Odermatt, Berichterstatter der Mehrheit: In den letzten Jahren stand das Thema Steueramnestie auf kantonaler wie auf eidgenössischer Ebene wiederholt zur Diskussion. So hatten sich verschiedene Kantone im Vernehmlassungsverfahren vom August 1961 zum Entwurf des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes über die Weiterführung der Finanzordnung zugunsten einer Steueramnestie ausgesprochen. Dieses Einverständnis der meisten Kantone wurde aber zum Teil abhängig gemacht von einer Erhöhung der Verrechnungssteuer und von Massnahmen für eine bessere und schärfere Kontrolle, um inskünftig Steuerhinterziehungen zu verunmöglichen.

Die vorberatenden Kommissionen beider Räte haben dann bei der Beratung der Finanzordnung 1964—1975 darauf verzichtet, Anträge zu stellen für die Durchführung einer allgemeinen Steueramnestie. Massgebend für diesen Verzicht war die Tatsache, dass der Bundesrat am 25. Mai 1962 — also in einem Zeitpunkt vor der Inangriffnahme der parlamentarischen Beratung über die Fortführung der Finanzordnung — einen Bericht an die Bundesversammlung zur Motion Eggenberger betreffend wirksame Bekämpfung der Steuerdefraudation gerichtet hatte. Die eidgenössischen Räte und der Bundesrat fanden es für richtiger, wenn im Zusammenhang mit der Beratung des Defraudationsberichtes die nötigen Schlussfolgerungen gezogen und die gesetzlichen Massnahmen angeordnet würden, um inskünftig eine wirksamere Bekämpfung der Steuerhinterziehung zu erreichen. Unter dem Abschnitt II, Massnahmen auf Bundesebene, wurde im genannten Bericht zur Frage der Durchführung einer Amnestie ausgeführt: «Nachdem die Prüfung oder Verwirklichung dieser Massnahme in 19 Eingaben zum Entwurf des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes vom August 1961 zu einem Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzordnung des Bundes gefordert worden ist, beabsichtigt der Bundesrat, eingehend abzuklären, ob die im vorliegenden Bericht angeführten Voraussetzungen für die Gewährung einer Amnestie erfüllt werden können und ob insbesondere auch bei den Kantonen die Bereitschaft besteht, die notwendigen Massnahmen für eine Verbesserung der Steuerverhältnisse zu treffen. Sollte der Bundesrat zur Ueberzeugung gelangen, dass mit der Erfüllung dieser Voraussetzungen gerechnet werden kann, ist er der Auffassung, dass sich die Durchführung einer Amnestie allenfalls verantworten liesse. In diesem Falle könnte die Amnestie in Form einer Uebergangsbestimmung zur Bundesverfassung verwirklicht werden.» Er schlug nachfolgend im Bericht einen allfällig in Betracht kommenden Text zu einer solchen Uebergangsbestimmung vor. Der Nationalrat stimmte in der Folge mit grosser Mehrheit einem Vorschlag seiner Kommission,

die den Defraudations-Bericht zu prüfen hatte, zu einem Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie auf den 1. Januar 1965 zu. Auch der Ständerat erklärte sich grossmehrheitlich einverstanden mit dem Erlass dieses Bundesbeschlusses für eine allgemeine Steueramnestie. In beiden Räten waren die Mehrheit für eine Amnestie und die Minderheit gegen eine Amnestie mit dem Bundesrat einig, dass im Anschluss an die Amnestie auf dem Gesetzgebungswege, insbesondere beim Erlass der Ausführungsgesetzgebung zur Wehrsteuer soweit möglich Kautelen eingebaut werden sollten, um künftige Steuerhinterziehungen möglichst zu verhindern.

In der eidgenössischen Abstimmung vom 2. Februar 1964 hatten sich Volk und Stände mit deutlicher Mehrheit gegen eine vom Bund dekretierte allgemeine Steueramnestie ausgesprochen. Es ist heute unnütz, all den Gründen nachzugehen, die zur Verwerfung des Bundesbeschlusses vom 27. September 1963 geführt haben. Ein wesentliches Moment für die Verwerfung der Vorlage bildete die Publikation eines Ausführungserlasses zur Amnestie, indem Massnahmen zur Verhinderung der Steuerhinterziehung im Falle der Annahme des Bundesbeschlusses betreffend Amnestie vorgesehen waren.

Mit der Verwerfung der Amnestie-Vorlage war aber das Problem des Steuerausfalls infolge Steuerhinterziehung nicht gelöst. Nach wie vor haben Bund und Kantone ein eminentes Interesse, das ganze steuerpflichtige Substrat unseres Landes im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften zu erfassen. Zu diesem Zwecke sollen in erster Linie die ordentlichen Mittel und ausnahmsweise ausserordentliche Mittel eingesetzt werden. Als ein solches ausserordentliches Mittel, um den Steuerdefraudanten auf den rechten Weg zu bringen, kann die Steueramnestie betrachtet werden. Deswegen liess sich unser ehemaliger Kollege Dr. Rudolf Mäder, Vertreter des löblichen Standes St. Gallen, durch den negativen Ausgang der eidgenössischen Abstimmung nicht entmutigen, und er reichte am 5. März 1964 eine Motion ein. Er verlangte darin Massnahmen auf Seiten des Bundes, die es den Kantonen ermöglichen sollen, ihre Steuerverhältnisse zu verbessern, wozu es der Beseitigung der Hindernisse bedürfe, die der Durchführung einer kantonalen Amnestie aus den bestehenden bundesrechtlichen Vorschriften erwachsen. Er forderte die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Gewährung der Anschlussamnestie durch den Bund, ohne jegliche Einschränkung. Der Bundesrat wurde eingeladen, den eidgenössischen Räten hierüber Bericht und Antrag zu unterbreiten. Die Motion wurde im Ständerat mit 28 : 10 Stimmen angenommen, und der Nationalrat stimmte ihr in der Herbstsession 1964 mit 96 : 29 Stimmen zu. Die Motion will nun nicht schlechterdings eine Neuauflage jenes Bundesbeschlusses, wie er am 27. September 1963 die mehrheitliche Zustimmung der eidgenössischen Räte gefunden hat, aber am 2. Februar 1964 von Volk und Ständen verworfen wurde. Das Begehren des Motionärs lautet simpel und einfach dahin, dass der Bund eine Steueramnestie für die Wehrsteuer gewähre, wenn ein Kanton eine Steueramnestie für die Kantons- und Gemeindesteuern durchführe. Daher stammt die Bezeichnung Anschlussamnestie. Die Durchführung der kantonalen Amnestie soll zudem nicht mehr an die Auflage einer wesentlichen Steuerreform gebunden sein.

Die Ueberweisung der Motion bildete für den Bundesrat einen verbindlichen Auftrag, eine Vorlage im

Sinne der Motion zu unterbreiten. Bei der Beantwortung und Entgegennahme der Motion hatte der Chef des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements Vorbehalte zum Text gemacht, indem er sich nicht mit einer Anschlussamnestie des Bundes ohne irgendwelche Einschränkung einverstanden erklären konnte. Die Motion wurde jedoch ohne Einschränkung überwiesen. Die Konsequenz dieses parlamentarischen Auftrages wäre die Unterbreitung eines entsprechenden Entwurfes gewesen. Mit Botschaft vom 6. Juni 1966 unterbreitet der Bundesrat zwei Alternativvorschläge, von denen er die im Anhang zur Botschaft zweitangeführte Vorlage zu einem Bundesbeschluss über die Aenderung des Wehrsteuerbeschlusses (Straffreiheit für Hinterziehung bei Selbstanzeige) zur Annahme empfiehlt. Dem ersten Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Anschlussamnestie für die Wehrsteuer kann der Bundesrat — wie er auf Seite 7 der Botschaft ausführt — nicht zustimmen. Es ist aber zu betonen, dass es nur eine Möglichkeit der Durchführung der Steueramnestie im Sinne der Motion gibt. Sie ist formuliert im ersten Entwurf des Anhangs, den ich abgekürzt als den Amnestie-Entwurf im Gegensatz zum Selbstanzeige-Entwurf bezeichnen möchte.

Die vorberatende Kommission Ihres Rates musste sich in der Eintretensdebatte zuerst entscheiden, auf welchen Entwurf sie eintreten wolle. Mit 5 : 4 Stimmen entschied sie sich für Eintreten auf den Amnestiebeschluss. Die Kommissionsmehrheit und -minderheit sind sich einig in der Auffassung, dass die Steuerhinterziehung eine Gesetzesübertretung und ein moralisches Unrecht gegenüber dem ehrlichen Steuerzahler darstellt. Andererseits ist die Steueramnestie ein Mittel, das zur Steuerehrlichkeit führen kann.

Die Einführung der eidgenössischen Verrechnungssteuer im Jahre 1944 hatte einerseits den Zweck, dem Bund vermehrte Einnahmen zuzuführen, andererseits sollte sie dazu beitragen, die Steuerhinterziehung finanziell weniger interessant zu gestalten. Um die Steuerhinterziehung noch wirksamer zu verhindern, müsste der Verrechnungssteueransatz noch wesentlich erhöht werden. Die dadurch bedingten Nachteile für unsere Finanzwirtschaft würden aber grösser sein als die finanziellen Vorteile des Fiskus. Unser geschätzter Kollege Dr. Obrecht hat bei der Beratung der Amnestievorlage vom 27. September 1963 erklärt, für eine Amnestie brauche es eine besondere Voraussetzung, eine *cause célèbre*. Heute können wir feststellen, dass diese wichtige Voraussetzung für eine Amnestie vorliegt. Für den Entscheid der Kommissionsmehrheit für die Anschlussamnestie waren nämlich folgende Überlegungen und Tatsachen massgebend: Es bestand ein verbindlicher Auftrag für den Bundesrat, einen Vorschlag für die Anschlussamnestie und nur diesen Vorschlag zu unterbreiten. Der Bundesrat war nicht mehr frei, dem Parlament irgendeine Vorlage, die nicht dem Wortlaut der Motion entsprach, an die eidgenössischen Räte zu richten.

Die Entwicklung der Bundes-, Kantons- und Gemeindefinanzen gestaltet sich in letzter Zeit dermassen besorgniserregend, dass das Steuersubstrat möglichst allseitig erfasst werden sollte. Je grösser der Erfolg der Amnestie sein wird, desto mehr profitieren die Kantone und die Gemeinden. Der Leidtragende wird dagegen, das ist zuzugeben, der Bund sein, indem die Erträge der Verrechnungssteuer wegen der Rückerstattung einerseits stark zurückgehen werden und andererseits der Ausfall bei weitem nicht kompensiert wird durch die Mehr-

einnahmen bei der Wehrsteuer. Wie der Defraudationsbericht und die seitherige Entwicklung der Erträge der Verrechnungssteuer beweisen, nimmt das aus Wertchriften bestehende defraudierte Vermögen und das daraus resultierende defraudierte Einkommen ständig zu. Der Verrechnungssteuerertrag ist von 238,8 Millionen Franken im Jahre 1962 auf 357,4 Millionen Franken im Jahre 1965 angestiegen. Das letztes Jahr beschlossene Verrechnungssteuergesetz mit der Erhöhung des Verrechnungssteueransatzes von 27 auf 30 Prozent brachte die Erfüllung einer von vielen Kantonen, Verbänden und andern Organisationen geforderten Voraussetzung für eine allgemeine Steueramnestie. In seinem Bericht Nr. 03 vom 25. Januar 1963 zur Frage der Voraussetzungen für den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie erklärt der Bundesrat ebenfalls, dass die Erhöhung der Verrechnungssteuer eine erforderliche Voraussetzung hiezu sei.

Die in ihrem Ausmass nicht sehr eindrucksvollen Ergebnisse der in der Zeit des Vollmachtenregimes während des Zweiten Weltkrieges durchgeführten Vollamnestien bilden keinen Beweis für die Unzweckmässigkeit einer Anschlussamnestie des Bundes. Es wird auch geltend gemacht, die in 12 Kantonen während der letzten 20 Jahre beschlossenen Amnestien hätten nicht die erwarteten Resultate gezeitigt. Der Erfolg der kantonalen Amnestien ist nicht bekannt. Es darf aber mit Sicherheit angenommen werden, dass ihr Erfolg wegen der fehlenden Amnestie für die eidgenössische Wehrsteuer beeinträchtigt wurde. Gemäss den heute noch geltenden Vorschriften über die Wehrsteuer — sie sind in Artikel 5 des Bundesbeschlusses über die Ausführung der Finanzordnung 1955—1958 enthalten — war und ist bei einer kantonalen Amnestie nur der Verzicht auf die Strafsteuer, nicht aber auf die hinterzogenen Wehrsteuerbeträge möglich.

Die Steueramnestie kann als ein legales Mittel betrachtet werden, um die Steuerehrlichkeit zu fördern. Man kann sich auch fragen, ob die Steuerdefraudation mit andern legalen Mitteln besser bekämpft werden könne. Es wird leider weder auf dem Amnestieweg noch auf dem Wege drakonischer Massnahmen je möglich sein, eine hundertprozentige Versteuerung von Vermögen und Einkommen zu erreichen. *A priori* ist die Amnestie dem Einsatz eines ungehemmten Fiskalismus vorzuziehen.

In einem besondern Abschnitt der Botschaft würdigt der Bundesrat die Gründe für und wider den Erlass einer Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. Er erklärt selbst, dass eine kantonale Amnestie ohne jegliche Anschlusswirkung bei der Wehrsteuer zweifellos keine nennenswerte Aussicht auf Erfolg habe. Einem erneuten Entgegenkommen des Bundes im Sinne einer Amnestie stehe aber in erster Linie der negative Entscheid vom 2. Februar 1964 über die Amnestievorlage vom 27. September 1963 gegenüber. Dieses Verdikt kann allerdings gemäss den Ausführungen in der Botschaft für die hier zur Erörterung stehende Frage der Anschlussamnestie nicht entscheidend ins Gewicht fallen. Denn es geht diesmal nicht um die Gewährung einer von Bundes wegen angeordneten allumfassenden Amnestie, sondern um die Gewährung einer Amnestie für die vom Bund zu erhebenden Nach- und Strafsteuerbeträge der Wehrsteuer. Diese eidgenössische Steuerabsolution soll ausgelöst werden durch einen kantonalen Steuererlass, der auf dem ordentlichen kantonalen Gesetzgebungsweg angeordnet werden kann, ohne dass vom Bund aus hierfür

besondere Voraussetzungen, wie eine umfassende Steuerreform, verlangt wird. Es handelt sich also um eine sehr föderalistische und um eine neue Lösung, die den Zuständigkeiten von Bund und Kantonen Rechnung trägt. Durch die Amnestie wird auch nicht der Grundsatz der einheitlichen Veranlagung verletzt. Die Nichtdeklaration verunmöglicht die singuläre Erfassung des Steuersubstrats und die entsprechende Veranlagung. Für die Selbstdispens von einer gesetzlichen Aufgabe gibt es zugegebenermassen keine entschuld bare Begründung. Der Gesetzgeber selbst hat es aber anderseits in der Hand, den nachträglichen Erlass oder Verzicht für geschuldete Steuerbeträge auszusprechen. Der erste Entwurf des Bundesrates (mit der Möglichkeit der Anschlussamnestie) trägt dem Prinzip der Gewalten- und Kompetenztrennung Rechnung. Den Kantonen soll eine Amnestie für die Kantons- und Gemeindesteuern nach Rücksprache und im Einverständnis mit den Gemeinden ohne Auflagen ermöglicht werden. Mit diesem Bundesbeschluss wird den Kantonen die Garantie geleistet, dass der kantonale Amnestie eine Bundesamnestie für die Wehrsteuer folge. Dadurch wird der Anreiz, von der gebotenen Amnestiegelegenheit Gebrauch zu machen, stark erhöht.

Der Bundesrat hat — wie schon bei früherer Gelegenheit — unter den Kantonen eine Meinungsforschung über die Amnestiefrage durchgeführt. Aus den eingegangenen Antworten kann geschlossen werden, dass die Mehrheit der Kantone die Anschlussamnestie der Straffreiheit bei Selbstanzeige vorzieht. In diesem Sinne haben sich folgende Kantone geäußert: Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Glarus, Freiburg, Appenzell IR, St. Gallen, Graubünden, Tessin, Waadt, Wallis und Genf. Der Kanton Zürich ist ebenfalls zu den befürwortenden Kantonen zu zählen, lautet doch dessen Vernehmlassung zusammenfassend nach Angaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung wie folgt: «Die vorgeschlagene Bestimmung über die Selbstanzeige würde allgemein strafrechtlichen Grundsätzen nicht entsprechen, denn Selbstanzeige sei Strafmilderungs-, nicht Strafaufhebungsgrund, und sie würde die Rechtsgleichheit in stärkerem Masse verletzen als eine zeitlich befristete Anschlussamnestie. Zudem würde die Entwicklung des kantonalen Rechts in unerwünschtem Sinne durch eine solche Dauerlösung stark beeinflusst.»

Diese Charakterisierung durch den Kanton Zürich des von der Minderheit vertretenen Bundesbeschlusses über die Aenderung des Wehrsteuerbeschlusses (Straffreiheit für Hinterziehung bei Selbstanzeige) erspart es mir, diesen Antrag des Bundesrates noch weiter zu kommentieren. Ein Eintreten auf diesen Erlass erschien der Kommissionsminderheit aus dem Grunde als unmöglich, weil er dem vom Parlament eindeutig erhaltenen Auftrag an den Bundesrat nicht entspricht.

Zu guter Letzt verbleibt mir noch die Aufgabe, Sie über die zu wählende Rechtsform kurz zu orientieren. In dieser Frage gingen die Meinungen der zuständigen eidgenössischen Instanzen auseinander. Das Finanz- und Zolldepartement erachtete die Basis der Gesetzesform für beide Erlasse als gangbar. Dem gegenüber vertrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Auffassung, es müsse in beiden Fällen der Verfassungsweg beschritten werden, da es sich in beiden Fällen um eine Aenderung von Artikel 8, Absatz 3, der Uebergangsbestimmungen zur Finanzordnung handle. Herr Prof. Dr. R. Räumlin, Bern, wurde deshalb vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement ersucht, ein

Rechtsgutachten zu erstellen über die Frage der Erlassesform, die bei der allfälligen Anschlussamnestie des Bundes bei kantonalen Steueramnestien bzw. bei der Einführung einer straflosen Selbstanzeige von Steuerhinterziehungen zu beachten sei. Die zusammenfassenden Ergebnisse des Gutachtens lauten:

1. Sowohl die Motion Mäder wie auch die vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement vorgeschlagene straflose Selbstanzeige laufen auf eine Amnestie hinaus.

2. Die in der Motion Mäder vorgeschlagene Amnestie erheischt eine Verfassungsrevision.

3. Die straflose Selbstanzeige gemäss Vorschlag des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes kann, da sie die Einforderung von Nachsteuern vorbehält, auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung eingeführt werden. Es ist die Erlassesform des dem fakultativen Referendum unterstellten allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses zu wählen.

Die Vorschläge des Bundesrates entsprechen in bezug auf die Erlassesform diesen Prüfungsergebnissen.

Zum Schlusse bitte ich Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, die damit nicht der Steuerdefraudation, sondern nur dem Fiskus dienen will.

Bachmann, Berichterstatter der Minderheit: Aus den interessanten und sachverständigen Ausführungen unseres Herrn Kommissionspräsidenten, der fast wie ein kantonaler Finanzdirektor gesprochen hat, haben Sie entnehmen können, dass der Kommissionsantrag mit 5 : 4 Stimmen gefasst worden ist. Ich spreche also im Namen einer quantitativ und qualitativ respektablen Minderheit, wenn ich Ihnen beantrage, die bedingungs- und voraussetzungslose Anschlussamnestie im Sinne der Kommissionsmehrheit abzulehnen und der straflosen Selbstanzeige im Sinne des Bundesrates zuzustimmen.

Ich beginne vorerst einmal mit einer tröstlichen und versöhnenden Feststellung, der Feststellung nämlich, dass die Kommission in zwei Punkten einig ist: Erstens einmal in der Erkenntnis, dass die gegenwärtige Rechtslage irgendwie geändert werden sollte. Bekanntlich kann gegenwärtig die Anschlussamnestie nur dann gewährt werden, wenn von den Kantonen eine Steuerreform, d.h. eine grundlegende Aenderung des Steuersystems vorgenommen wird. Der zweite Punkt unserer Einigkeit in der Kommission: Wir sind mit dem Bundesrat der Auffassung, Herr Kollege Odermatt hat das soeben ausgeführt, dass die Anschlussamnestie eine Verfassungsänderung bedingt und demzufolge dem obligatorischen Referendum unterstellt werden muss, währenddem die straflose Selbstanzeige in die Form eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses gekleidet werden kann und somit nur dem fakultativen Referendum unterstellt werden muss. So weit das Tröstliche und das Versöhnende.

Dagegen lehnt die Minderheit Ihrer Kommission insbesondere aus den nachfolgenden vier Hauptgründen die bedingungs- und voraussetzungslose Anschlussamnestie ab:

1. Am 2. Februar 1964 ist die Vollamnestie mit 275 617 Ja gegenüber 380 476 Nein und mit $3\frac{1}{2}$ gegen $18\frac{1}{2}$ Ständesstimmen vom Schweizervolk eindeutig und wuchtig verworfen worden. Es ist nach der Meinung der Minderheit politisch und psychologisch falsch, nach so kurzer Zeit den Amnestiegedanken, wenn auch nur im Sinne der Anschlussamnestie, überhaupt zu disku-

tieren. Was Herr Kollege Odermatt beim Frauenstimmrecht gesagt hat, es seien seit dem 1. Februar 1959 keine wesentlichen Tatsachen eingetreten, dass man heute schon darauf zurückkommen sollte, gilt erst recht bei dieser Vorlage, im Hinblick auf die Volksabstimmung vom 2. Februar 1964. Die Minderheit lehnt es deshalb ab, auf Umwegen eine Institution einzuführen, die, dem Grundsatz nach, erst vor 2½ Jahren von Volk und Ständen eindeutig verworfen wurde.

2. Nach Artikel 93, Absatz 2, des Wehrsteuerbeschlusses muss die Wehrsteuer in der ganzen Schweiz einheitlich veranlagt und durchgeführt werden. Es widerspricht nicht nur diesem Gebot, sondern ganz allgemein auch dem verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit, wenn in den amnestiefreundlichen Kantonen der Wehrsteuerpflichtige von sämtlichen Straf- und Nachzahlungsverpflichtungen befreit wird, in den andern Kantonen dagegen nicht.

3. Nach unserer Auffassung darf eine Amnestie, insbesondere auch mit Rücksicht auf die steuerehrlichen Bürger, nur dann gewährt werden, wenn ausserordentliche Verhältnisse vorliegen und damit Massnahmen verbunden werden, die einen gewissen Druck auf den steuerehrlichen Bürger ausüben. Diese Voraussetzungen liegen nach unserer Meinung heute nicht vor.

4. Die Vernehmlassungen der Kantone zeigen, dass sie in zwei Lager gespalten sind. 11 Kantone begrüßen die Anschlussamnestie, 13 Kantone lehnen sie ab und ziehen die Selbstanzeige vor. Ein Kanton — Zürich — will eigentlich weder das eine noch das andere. In einer solchen Situation besteht nach Meinung unserer Minderheit für den Bundesgesetzgeber kein Anlass, eine Massnahme vorzuschlagen, die mit derart schwerwiegenden Mängeln belastet ist, die ich soeben beleuchtet habe.

Nach Meinung der Kommissionsminderheit kann der erstrebte Zweck, in der ganzen Schweiz eine Verbesserung der Steuerverhältnisse herbeizuführen und dem Gemeinwesen ein grösseres Steuersubstrat zuzuhalten, ebensogut oder sogar noch besser mit der straflosen Selbstanzeige erreicht werden, insbesondere wiederum aus vier Gründen:

1. Die Kantone sind frei, nach eigenem Gutdünken für ihre Kantons- und Gemeindesteuern eine Amnestie zu beschliessen. Die Bedingung der Steuerreform, der grundlegenden Aenderung des Steuersystems, fällt weg. Der Wehrsteuerpflichtige kann sich automatisch dieser Amnestie anschliessen und wird von den Strafsteuern befreit.

2. Schon heute kennen 6 Kantone die straflose Selbstanzeige, darunter Aargau und Zürich, während weitere 16 Kantone darin einen Grund zur Strafmilderung erblicken. Die straflose Selbstanzeige, die wir im Bundessteuerrecht einführen möchten, liegt somit durchaus in der Linie der schweizerischen Steuerrechtsentwicklung. Ich darf Ihnen sagen, dass wir damit im Kanton Aargau gute Erfahrungen gemacht haben. Wir nehmen diese Selbstanzeige auch in das neue Steuergesetz auf, über das das Aargauer Volk am 16. Oktober abzustimmen hat, und wir sind überzeugt, dass diese Selbstanzeige in ihren Auswirkungen in der Zukunft noch besser wird, wenn von der Bundesseite her mit der straflosen Selbstanzeige der Bürger von den Straffolgen befreit wird.

3. Während die Anschlussamnestie als Ausnahmeregelung nach dem Antrag der Kommissionsmehrheit bis

zum Jahre 1971 gelten soll, ist die straflose Selbstanzeige ihrer Natur nach eine dauernde Institution. Sie soll deshalb gelten bis zum Ablauf der gegenwärtigen Finanzordnung, d. h. bis zum 31. Dezember 1974.

4. Nach Meinung der Minderheit ist diese straflose Selbstanzeige im gegenwärtigen Moment überhaupt die einzige Möglichkeit, die heute dem Steuerdefraudanten gegenüber gewährt werden darf, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die steuerehrlichen Bürger, denn auch solche gibt es in der Schweiz.

Ich wiederhole meinen Antrag: Der Antrag der Kommissionsmehrheit, bedingungs- und voraussetzungslose Anschlussamnestie, sei abzulehnen, dagegen sei dem Antrag der Kommissionsminderheit, straflose Selbstanzeige, zuzustimmen.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Hofmann: Die Motion meines Vorgängers Dr. Mäder, der hier leider seinen Standpunkt nicht mehr vertreten kann, war die logische Konsequenz aus dem Ausgang der Volksabstimmung vom 2. Februar 1964. In dieser lehnte das Schweizervolk mehrheitlich eine eidgenössische Amnestie ab. Dazu trugen sicher wesentlich die von der eidgenössischen Steuerverwaltung vorgeschlagenen weitgehenden Kontrollmassnahmen bei. Einzelne Stände, wie z. B. der Kanton St. Gallen, sprachen sich für eine Amnestie aus. Hier nun setzte die Motion Dr. Mäder ein, indem sie es den amnestiefreundlichen Kantonen ermöglichen soll, dem Willen ihrer Bürger Nachachtung zu verschaffen. Eine solche Lösung, wie sie die Motion Mäder anstrebt, entspricht nicht nur unserem bundesstaatlichen Aufbau besser, sondern auch dem Umstande, dass die primäre Steuerhoheit für die direkten Steuern bei den Kantonen liegt. Wir haben also, und ich muss das meinem Vorredner gegenüber bemerken, heute eine ganz andere Ausgangslage als bei der eidgenössischen Amnestievorlage.

Herr Kollege Bachmann hat auf eine gewisse Inkonsistenz hingewiesen. Unser Rat hat heute mehrheitlich einer Motion auf Einführung des eidgenössischen Frauenstimmrechtes zugestimmt, obwohl die eidgenössische Stimmbürgerschaft vor wenigen Jahren eine solche Vorlage abgelehnt hat. Wir haben es hier nicht mit einer eidgenössischen Amnestievorlage zu tun, sondern mit einer Vorlage, die es den Kantonen ermöglichen will, gestützt auf ihre Steuerhoheit, eine Amnestie anzuordnen. Es wurde wiederholt der sogenannte Defraudantenbericht zitiert. Dieser bezeichnete die Amnestie zutreffend als Mittel, um dem Fiskus neue erhebliche Mittel zuzuführen.

In der Vorlage des Bundesrates, welche das Schweizervolk verworfen hat, wurde das Vorhandensein eines Ausnahmestandes, welcher als Voraussetzung für eine Amnestie betrachtet wird, bereits damit bejaht, dass die Defraudation ein solches Mass erreicht habe, dass sich einmalige Mittel aufdrängen. Zweifellos hat seit jener Volksabstimmung im Schweizerlande die Defraudation noch weiterhin zugenommen, und der Herr Kommissionspräsident hat mit Recht vermerkt, dass inzwischen eine neue wesentliche Tatsache hinzugekommen ist, nämlich die Verschlechterung der Finanzlage beim Bund, bei den Kantonen und bei den Gemeinden. Hier will nun die Anschlussamnestie als Fiskalmassnahme eingreifen. Es geht also darum, mit ihr vorab den Kantonen und Gemeinden ein ihrer Besteuerung bisher ent-

zogenes erhebliches Steuersubstrat zuzuführen, auf das sie heute dringlich angewiesen sind.

Nun einige Bemerkungen zur Einwendung gegen diese Lösung: Es wird der heutigen Vorlage zum Vorwurf gemacht, sie sehe keine Massnahmen gegen eine weitere Defraudation vor. Ich habe bereits bemerkt, dass die letzte eidgenössische Vorlage mit dem Zuviel an Massnahmen wenigstens teilweise gebodigt wurde, und der heutigen Vorlage wird das Fehlen von Massnahmen überhaupt zum Vorwurf gemacht. Es wäre meines Erachtens durchaus im Ermessen des Bundesrates gelegen, Massnahmen vorzuschlagen. Solche aber können und werden so oder so wohl auch folgen. Vielleicht ist es für einen Erfolg der Amnestie psychologisch besser, wenn mit ihr keine unmittelbaren Drohungen verbunden werden, aber solche in Aussicht stehen.

Mein Vorredner hat den Einwand erhoben, die Wehrsteuer sehe die einheitliche Veranlagung für die ganze Schweiz vor. Wir dürfen dabei nicht übersehen, dass wir auch heute in der Veranlagung erhebliche Unterschiede bereits haben. Ich erinnere an die Abschreibungspraxis, an die Liegenschaftseinschätzungen. Ferner ist nicht zu übersehen, dass auch die Selbstanzeige-Lösung für einzelne Kantone den Verzicht auf die Strafsteuern brächte und damit wiederum eine Ausnahme aus der einheitlichen Durchführung der Wehrsteuer. Es wird der Amnestie vorgeworfen, sie bedeute eine grosse Ungerechtigkeit gegenüber dem ehrlichen Steuerzahler. Sicher ist der heutige Zustand ungerecht, indem der ehrliche Steuerzahler viel mehr an die staatlichen Lasten beiträgt als der unehrliche. Mit der Amnestie soll diese bestehende Ungerechtigkeit bestmöglichst behoben werden. Mir scheint, dass es für den ehrlichen Steuerzahler immer noch besser ist, dass jetzt unversteuerte Werte herangezogen werden, als dass sie weiter unversteuert bleiben. Die bestehende Ungerechtigkeit wird über die eidgenössische Verrechnungssteuer nur zum Teil gemildert. Gehortetes Geld und Gold, ausländische Obligationen und Wertpapiere, die in den letzten Jahren um Hunderte von Millionen zugenommen haben und zweifellos zu einem erheblichen Teil aus unversteuerten Mitteln bestehen dürften, werden von der Verrechnungssteuer nicht erfasst, und es kann erwartet und gehofft werden, dass über eine Amnestie davon ein wesentlicher Teil für Bund, Kantone und Gemeinden zur Besteuerung herangezogen werden könnte.

Noch eine Bemerkung zur Frage «Anschlussamnestie oder Selbstanzeige-Lösung»? Gegen die Selbstanzeige-Lösung spricht meines Erachtens vor allem die gemachte Erfahrung. Die Wehropfer-Amnestie von 1940 brachte einen halben Erfolg, die Verrechnungssteuer-Amnestie von 1944 einen guten Erfolg. Dieser blieb den seitherigen kantonalen Teilamnestien weitgehend versagt. Die Begründung dafür gibt uns wohl am besten der sogenannte Defraudantenbericht, indem dort auf Seite 55 zu lesen ist, dass der Umstand, dass die kantonalen Amnestien die Nachzahlung der eidgenössischen Wehrsteuer nicht ausschliessen, dazu beigetragen haben mag, «dass der fiskalische Erfolg bisheriger kantonalen Amnestien zumeist wohl hinter den Erwartungen blieb. Die erhoffte Steigerung des Steuerertrages hielt sich anscheinend in sehr bescheidenen Grenzen.» Und auf Seite 56 des Defraudantenberichtes ist zu lesen, dass die mit der Amnestie beabsichtigte Wirkung erfahrungsgemäss nur dann eintreten werde, «wenn mit der Aufdeckung früherer Steueründen keinerlei Rechtsnachteile verbunden sind. Eine Amnestie müsse deshalb generell

ausgestaltet werden. Ihre Wirkungen sollten sich auf möglichst alle Steuern und Abgaben erstrecken.» So damals der Bundesrat. In diesem Sinne lauten denn nun auch zahlreiche Vernehmlassungen verschiedener Kantone. Zum Beispiel schreibt der Kanton Wallis, dass sich nach zwei gemachten Erfahrungen im Kanton Wallis ein Erfolg nur dann versprechen lasse, wenn sich der Bund für die Wehrsteuer voll anschliesse und damit den Kantonen die bestmögliche Auswirkung der kantonalen Massnahmen ermögliche. Dieselbe Erfahrung haben andere Kantone gemacht, welche die Selbstanzeige in ihrer ordentlichen Steuergesetzgebung bereits kennen. Dazu gehört auch der Kanton St. Gallen. Bei uns sind rund 80 Prozent der Nachsteuerfälle straffrei. Vom Gesamtergebnis der bezogenen Nach- und Strafsteuern werden nur zirka ein Drittel als Strafsteuern erhoben.

Die Selbstanzeige-Lösung bildet einen Weg, um die Steuergesetzgebung dauernd und ohne Straffolgen zu verletzen, wobei erfahrungsgemäss die Anzeige meistens auf die Erben aufgespart wird. Herr Kollege Bachmann hat gesagt, die Kantone wären in ihrer Stellungnahme gespalten. Das trifft zu. Demzufolge dürfte es doch richtig sein, dass jenen Kantonen, welche gestützt auf ihre Steuerhoheit eine Amnestie durchführen möchten, dies durch den Bund nicht verunmöglicht wird. Zutreffend ist die Bemerkung, welche der Kanton Zürich in seiner Vernehmlassung aufgenommen hat, nämlich dass die Selbstanzeige die Rechtsgleichheit in stärkerem Masse verletze als eine zeitlich befristete einmalige Anschluss-Amnestie und dass die Selbstanzeige die Entwicklung des kantonalen Rechtes in unerwünschter Weise stark beeinflusse. Dieser Hinweis des Kantons Zürich war und ist für mich mit ein Grund dafür, an der Stellungnahme des Bundesrates über die Erlassensform Zweifel zu hegen, nämlich dass die Anschluss-Amnestie der Verfassungsrevision bedürfe, die Selbstanzeige jedoch auf dem gewöhnlichen Gesetzgebungswege erlassen werden könne. In Wirklichkeit ist die Selbstanzeige der stärkere Eingriff.

In der kürzlichen Mitteilung über die Konferenz des Bundesrates mit den kantonalen Regierungspräsidenten war vermerkt, dass verschiedentlich der Wunsch geäussert worden sei, der Bund möchte vornehmlich die Verbrauchssteuern erhöhen und den Kantonen die angestammte Domäne der direkten Steuern ungeschmälert überlassen. Eine Anschlussamnestie, wie sie hier die Motion Mäder anstrebt, wirkt sich in dieser Richtung aus. Das Beharren aber des Bundes auf der Nachsteuerpflicht für die Wehrsteuer bedeutet in Wirklichkeit eine Beinträchtigung der kantonalen Steuerhoheit. Ich ersuche Sie aus diesen Erwägungen, dem Antrage der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

Meier: Die Frage, die uns heute beschäftigt, dürfen wir nicht leicht nehmen. Es ist hier bereits einigemal darauf hingewiesen worden: Vor wenigen Jahren konnte das Schweizer Volk zu dieser Frage Stellung nehmen. Die Lösung, die damals vorgeschlagen wurde, nämlich eine allgemeine Amnestie, war die ideale Form. Das Schweizer Volk hat damals mit ziemlich starkem Mehr diese Vorlage verworfen. Ich glaube wir dürfen daraus schliessen, dass der Souverän in vollem Wissen, was eine Amnestie bieten und was sie für Folgen haben kann entschieden hat. Diese Folgen sind sehr bedeutsam.

Nun haben wir die Tatsache, dass unser verehrter Kollege Mäder kurz nach diesem negativen Referen-

dumsausgang mit seiner Motion die Verwirklichung auf den kantonalen Boden übertragen hat, indem er in seiner Motion das Begehren stellt, dass jenen Kantonen, die eine eigene Amnestie durchführen, vom Bunde her eine Anschlussamnestie gewährt werde.

Herr Kollege Odermatt und auch Herr Kollege Hofmann haben nun die Vernehmlassung des Kantons Zürich zitiert, eine Vernehmlassung, die sich ganz eindeutig gegen den dauernden Erlass der Straffolgen bei Selbstanzeige ausspricht. Diese Darstellung in unserer Stellungnahme erfolgte nach eingehendem Studium. Ich möchte aber hier verdeutlichen: Die Verlautbarung unseres Kantons steht hinter einer grundsätzlichen Ablehnung des Gedankens einer Amnestie. Wir haben uns bei der ersten Vorlage ganz deutlich gegen die Amnestie ausgesprochen. Ich möchte nun sagen, dass ich auch gegenüber der Form, wie sie jetzt zur Diskussion steht, meine schwersten Bedenken anmelden muss. Ich habe das Gefühl, dass wir auf diesem Weg, den wir nun beschreiten, eine Auseinandersetzung und eine Ausmar- chung unter den Kantonen auslösen, die sicher im Rahmen unserer fiskalischen Gesetzgebung und der Gestaltung unserer fiskalischen Aufgaben der Sache nicht dienlich ist. Denn wenn die Frage nach einer Amnestie kantonal gestellt wird, so müssen sich nun die Kantone mit dieser Frage auseinandersetzen, und es kommt dazu, dass irgendein Kanton, der besonders eigenartige wirtschaftliche Formen aufweist, unter Umständen andere Kantone verpflichten kann und verpflichten muss, das gleiche zu tun. Also, wir kommen in eine Welt, die einen eigenartigen Imperativ in dieser Frage kennen wird, und ich glaube, dass das nicht gut ist.

Darum möchte ich hier nur festhalten, dass wenn unsere Vernehmlassung sich derart eindeutig gegen die zweite Lösung (Strafsteuerfreiheit) ausgesprochen hat, daraus nicht abgelesen werden kann, dass wir nun zu überzeugten Befürwortern der ersten gehören. Wir haben keine vollständige Steuerfreiheit bei Selbstanzeige, sondern eine Reduktion auf 20 Prozent. Ich darf hier feststellen — ich möchte das objektiverweise tun —, dass diese Reduktion auf 20 Prozent bei Selbstanzeige einen durchaus positiven Erfolg in unserer kantonalen Praxis ausgelöst hat. Etwas Positives ist sicher in diesem Gedanken. Was ich aber befürchte, ist das, dass diese dauernde Steuerfreiheit nun vorderhand bis zum Jahre 1974 gewährt werden, also in einer Form eingeführt werden soll, in der die Straffreiheit eigentlich eine dauernde Erscheinung wird. Hier sehe ich nun grosse Ungerechtigkeiten, die ausgelöst werden können, indem der Steuerdefraudant durch die dauernde Straffreiheit die Möglichkeit hat, sein sündiges Tun so lange hinauszuziehen, wie es ihm beliebt und die Garantie dabei hat, jederzeit straffrei aus der Sache herauszukommen. Ich glaube, dass das eine Verletzung unseres Rechtsempfindens ist, das wir ernst nehmen müssen.

Ich gebe nun zu, dass die richtige Antwort, oder der richtige Antrag, den ich nun meinen Ausführungen folgen lassen sollte, ein Antrag auf Nichteintreten wäre. Nun aber bin ich mit einer schweren Fracht belastet. Ich bin Präsident der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, und hier haben wir nun eine gewerkschaftliche Organisation, die sich in dieser Frage nie finden kann und nie finden wird. Ich möchte sagen, dass die Begehren der kantonalen Finanzdirektoren durchaus auf beiden Seiten liegen. Die Mehrheit der Konferenz ist der Auffassung, dass etwas geschehen sollte.

Darum bleibt es jedem von uns offen, auch aus kantonalen Sicht dem zuzustimmen, was er für richtig hält.

Es bleibt noch die dritte Möglichkeit, das ist die Stimmenthaltung. Ich glaube, das ist den Weisen im Rate vorbehalten.

Abschliessend möchte ich sagen, dass wir uns dessen bewusst sein müssen, dass der Zeitpunkt, in dem wir diese Frage diskutieren, von der Verpflichtung aus gesehen, die wir als Ständeräte haben, nicht besonders günstig ist. Wir haben eine Verrechnungssteuer eingeführt, ihren Satz auf 30 Prozent erhöht. Die Verrechnungssteuer ist eine jener Einnahmen des Bundes, die für ihn bedeutsam sind. Wenn nun eine Amnestie oder eine Strafsteuerfreiheit Erfolg haben soll — das wünschen ja alle, sowohl Herr Odermatt wie Herr Bachmann —, dann tun wir das, was aus einem unsicheren, aber hoffenden Gefühl aus segensreich sein sollte für die Kantone und die Gemeinden. Es wird aber einkommensschmälernd für den Bund sein. Wir sind als Ständeräte hier, und ich glaube, von dieser Ueberlegung dürfen wir nicht Distanz nehmen, und im Wissen um diese Tatsache müssen wir nun entscheiden.

M. Bonvin, conseiller fédéral: Je veux tout d'abord remercier votre ancien collègue M. Mäder d'avoir reposé le problème de l'amnistie fiscale concernant l'impôt de défense nationale malgré l'échec récent manifeste de l'ancien projet devant le peuple et devant les cantons. La proposition de M. Mäder, transformée en motion, qui a donné au Conseil fédéral un ordre d'exécution, est basée sur une condition générale sur laquelle je reviendrai tout à l'heure, à savoir qu'elle n'impose aucune limite. Je reviendrai sur cet élément parce que c'est là que prend racine la différence de position quant à la solution du problème. Je pense que si M. Mäder était encore parmi nous, ce que je souhaiterais — à ce propos nous sommes heureux d'avoir appris que sa santé est meilleure — nous aurions pu discuter avec lui des deux variantes que le Conseil fédéral vous a proposées. Connaissant sa brillante intelligence et sa bienveillance foncière qui s'exprimait par le sourire accueillant qu'il nous réservait, on peut penser que, s'il avait pu discuter la mise en œuvre de sa motion, il n'aurait pas hésité à accepter la proposition du Conseil fédéral. C'est cependant là une pure présomption.

En effet, il ne s'agit nullement de désavouer la proposition de M. Mäder mais bien de la mettre en valeur le mieux possible, avec le maximum d'efficacité, et d'assurer son succès aussi bien en cas de votation obligatoire que de référendum facultatif.

Je dois remercier aussi le président de la commission, M. Odermatt, qui, bien que nous sachions où penchait son cœur, a présidé les débats avec une telle objectivité qu'il a obtenu 4 voix pour le premier projet et 4 voix pour le second et qu'il a tranché cette égalité en faveur de la majorité de la commission lors du vote, rompant ainsi avec cette vieille règle du Conseil des Etats, qui veut que lorsque les représentants des Etats cantonaux que vous êtes doivent apprécier le travail du Conseil fédéral, devant une égalité de voix, le président de la commission tranche en faveur de la proposition du Conseil fédéral. Mais il avait une raison: il ne voulait pas absoudre, «amnistier» le Conseil fédéral qui avait osé présenter deux solutions, et non une seulement pour mettre en œuvre la motion votée par les Chambres.

Le but des propositions en vue de l'exécution de la motion est identique. Le Conseil fédéral tient d'abord à

renforcer l'ordre dans la nation, et par conséquent à augmenter le nombre des contribuables faisant des déclarations correctes. Lorsque nous parlons d'honnêteté fiscale, nous ne parlons pas de l'honnêteté des personnes mais de la moralité des actes dont nous discutons, puisqu'il s'agit de peser le cœur des hommes. Quoiqu'il en soit, nous nous prononçons tout d'abord en faveur d'une augmentation de l'ordre et si, grâce à cela, les ressources augmentent, nous en serons naturellement heureux.

Votre collègue M. Meier, conseiller aux Etats, a, à juste titre, posé le problème de la diminution vraisemblable des recettes de la Confédération dans le secteur de l'impôt anticipé si le nombre des personnes qui font des déclarations exactes et la masse imposable augmentent. Mais je pense que nous sommes d'accord sur le fond et même s'il est pénible, à l'heure où les ressources nous manquent, de voir diminuer les recettes de la Confédération en raison de l'application de la loi sur l'impôt anticipé, nous devons l'accepter. Plus le rendement de l'impôt anticipé diminuera, plus l'ordre dans la nation, plus le respect des lois et des sacrifices acceptés sur une base démocratique augmenteront; et la Confédération doit faire ce sacrifice. Au surplus, l'impôt anticipé tend à mener de l'eau au moulin des cantons et des communes. C'est là sa fonction normale. L'impôt à la source, qui est remboursé et qui ne coûte rien aux gens qui respectent les lois, est perçu dans ce but. Nous devrions donc envisager la diminution de cet impôt. Le Conseil fédéral n'a jamais discuté de cette question en considérant le rendement de cet impôt. Il en a été fait mention, mais il n'a jamais été tenu compte de cet élément dans ses décisions, bien qu'il puisse jouer un certain rôle. Le Conseil fédéral vous présente donc des propositions visant à exécuter le mieux possible la volonté exprimée par les Chambres en adoptant la motion de M. Mäder, conseiller aux Etats.

Le Conseil fédéral s'est trouvé devant la situation en face de laquelle peuvent se trouver ceux d'entre vous qui sont membres d'un gouvernement cantonal, à savoir devant une motion impérative donnant à un problème une solution qui n'est pas la meilleure solution possible. Si l'Exécutif chargé de mettre en œuvre une motion, qui constitue un ordre impératif, veut l'exécuter servilement, comme un valet qui obéit sans réfléchir, il ne présentera qu'une proposition exécutant à la lettre l'ordre reçu. Est-ce là ce que vous attendez du Conseil fédéral? Est-ce là ce qu'un Grand Conseil attend d'un gouvernement cantonal? Non, la solution conforme à la motion est la meilleure à une date donnée, à la date Mäder, par exemple, mais si à la suite d'études, de réflexions, de consultations, le gouvernement chargé de manière impérative de proposer une solution à un problème dans une forme donnée pense avoir trouvé une solution meilleure, j'estime, et le Conseil fédéral a estimé à son tour, qu'il a le devoir de la présenter à l'autorité qui est l'auteur de la motion.

Je pose ce problème parce que j'ai reçu des reproches, assez violents même, de la part de certaines personnes qui disent: «Le Conseil fédéral n'avait qu'à exécuter sans réfléchir l'ordre qui lui était donné! Il n'avait rien à y changer». Je ne pense pas que le pays veuille un tel gouvernement, qui agirait servilement, sans faire preuve d'intelligence et d'aucune préoccupation intellectuelle, en marge du respect et de l'honneur dus aux Chambres, qui ont donné un ordre à une date déterminée, alors qu'elles disposaient d'éléments et de temps

limités. Donc le Conseil fédéral justifie ce que l'on a appelé «l'indiscipline» de l'Exécutif. Il justifie sa prise de position; il présente deux solutions, une qui suit à la lettre la motion, et l'autre qui, selon lui, est plus conforme à la volonté du motionnaire et à celle des deux Chambres et surtout à l'intérêt du but visé. Telle est la situation dans laquelle nous nous trouvons.

La première variante représente en somme l'exécution à la lettre de la motion. A ce sujet, je vous rends attentifs au fait qu'il y a une légère différence entre le texte français et le texte allemand. Il m'arrive de lire le texte allemand mais le plus souvent je travaille dans ma langue maternelle. D'après le texte français, le Conseil fédéral a été invité à présenter un rapport et «des propositions». Le texte allemand parle de «Antrag zu unterbreiten». Par conséquent, à la lettre, «ohne jegliche Einschränkung». Le texte français justifierait deux variantes. La première variante prévoit donc que lorsqu'un canton décide une amnistie cantonale, la Confédération en accorde automatiquement une en ce qui concerne l'impôt pour la défense nationale. L'amnistie est donc territorialement limitée, «eingeschränkt» — «limite territoriale» — et je vous rends attentifs à cette contradiction. Dans le texte de la motion, on dit «sans limitation». Or, on voudrait limiter l'amnistie à certains cantons, voire à un seul canton s'il n'y en a qu'un qui accorde l'amnistie. Et même les cantons qui désirent l'amnistie ne sont pas certains qu'elle sera acceptée. Il se peut en effet — par exemple dans les cantons où la majorité des citoyens sont des salariés qui ne peuvent pas frauder le fisc — que la proposition du gouvernement d'accorder une amnistie soit rejetée. Malgré le vœu exprimé «ohne jegliche Einschränkung», il y a donc un problème de limitation territoriale imposée par la motion elle-même, contrairement à sa propre exigence.

Le Conseil fédéral est d'accord dans cette solution pour que les peines — quelle que soit la formule — ainsi que les impôts non prescrits soient supprimés. La Confédération accordera donc l'amnistie sans condition. Mais nous ne savons pas quelles conditions vont fixer les cantons pour leur propre amnistie! Il se peut que les cantons ne suppriment que les peines et ne réduisent les impôts non prescrits que de 20 pour cent par exemple. Bref, toutes sortes de solutions sont possibles, bien que l'on demande à la Confédération de supprimer les peines et de renoncer au rappel des impôts prescrits, sans imposer aux cantons les mêmes exigences! — Malgré les incertitudes qui subsistent en ce domaine quant à l'attitude des cantons, nous avons tenu compte de cette exigence et l'avons servilement réalisée dans la solution No 1.

Si le Conseil fédéral présente une seconde solution, c'est qu'il est impossible de réaliser à la lettre la motion si l'on tient à conserver une application uniforme de l'impôt de défense nationale et à traiter également tous les citoyens. Si l'on s'en tenait à la motion en effet, le régime pourrait être différent d'un canton à l'autre, d'un citoyen à l'autre, voire même pour les différentes parts d'un même revenu. Un même citoyen peut en effet être soumis aux législations fiscales de plusieurs cantons étant donné — si je puis m'exprimer ainsi — le nomadisme des personnes tant physiques que morales. Il pourrait donc arriver qu'un même citoyen bénéficie d'une amnistie pour une part de son revenu dépendant d'une certaine législation cantonale mais que d'autres éléments de ce revenu — soumis à une autre législation — restent imposables!

Mais ce qui constitue la plus grande source d'inégalité, c'est évidemment que l'on accorde l'amnistie aux fraudeurs pour les impôts non prescrits et alors que les citoyens corrects doivent les payer! Cela choque le contribuable qui a toujours déclaré honnêtement ses revenus. En réalisant à la lettre la motion, on pourrait donc arriver à cette situation paradoxale que dans un même canton, voire dans une seule commune, le même jour, un citoyen honnête soit acculé à des difficultés insurmontables — peut-être aux poursuites ou à la faillite — parce qu'il ne peut pas payer les impôts non prescrits, tandis que son voisin qui a fraudé pendant dix, vingt ou trente ans bénéficie de l'amnistie et ne paiera ni les peines légales, ni même les impôts non prescrits!

Je pense qu'il faut réfléchir à cet élément qui jouera certainement un grand rôle si le problème est soumis à la votation populaire. Les adversaires de l'amnistie feront certainement de cette inégalité le grand thème de leur campagne et, pour la solution No 1, le vote du peuple et des cantons est obligatoire.

Même si le Conseil fédéral propose une seconde variante, il est en faveur de l'amnistie. Mais l'exécution à la lettre de la motion exigerait une votation populaire. Et cela, c'est un risque bien plus considérable que ceux que contiennent la seconde solution. Tout à l'heure, on vous a rappelé le vote négatif de 1964. On a, bien sûr, tenté d'expliquer cet échec en rappelant qu'un projet d'arrêté fédéral contenant les mesures d'accompagnement avait été publié, tandis que — comme l'a rappelé M. Odermatt — un tel projet manque cette fois-ci. Il n'empêche que la votation populaire est un risque considérable pour un projet d'amnistie, surtout en raison des inégalités — rappelées il y a un instant — qu'une amnistie fiscale sans condition crée fatalement.

La seconde variante permet à chaque citoyen, en tout temps et en tout lieu sur le territoire de la Confédération, d'être mis au bénéfice d'une amnistie grâce tout simplement à une nouvelle déclaration d'impôt. Cette dénonciation spontanée est mal interprétée par certains. Si l'on y regarde de près, on voit que la déclaration d'une nouvelle situation suffit comme dénonciation spontanée. Cette nouvelle déclaration ne provoque pas autre chose qu'une imposition normale. Ainsi par exemple, les petits contribuables «qui ont fraudé par nécessité» — comme le disait votre président — sont mis au bénéfice de l'amnistie lorsqu'ils procèdent à une dénonciation spontanée sans l'annoncer mais simplement en faisant une déclaration comme à l'ordinaire, mais en y incluant l'élément antérieurement «oublié». Si le fisc s'aperçoit de la fraude antérieure en raison de l'écart trop grand entre l'ancienne et la nouvelle déclaration, il peut et doit intervenir; il ne peut cependant pas infliger de peine, mais seulement récupérer les impôts non prescrits. C'est la seule différence d'ailleurs entre la première et la seconde variante — abstraction faite toutefois de la limitation aux cantons qui adoptent l'amnistie dans la première solution. — Dans la première solution on fait un triple cadeau des impôts non prescrits. Pas dans la deuxième!

J'ai demandé que l'on me calcule ce que coûterait le paiement des impôts IDN non prescrits aux contribuables qui déclareraient spontanément des fortunes de 50 000, 240 000 ou 500 000 francs. Dans le cas d'une fortune de 50 000 francs, le rappel pour les six dernières années ensemble coûterait en tout et pour tout 112 francs environ. En revanche, l'amende de 156 fr. 80 prévue pour

ce cas — 140 pour cent — serait supprimée. De plus les multiples suppléments cantonaux tombent également et, pour tous, et non pas seulement pour ceux qui ont la chance d'habiter un canton ayant adopté l'amnistie. Pour une fortune de 240 000 francs, le rappel des impôts pour six ans du contribuable qui utilise la dénonciation spontanée coûterait 12 000 francs environ. Mais celui-ci peut supporter sans dommage une telle somme, en regard des années escamotées! Mais il ne paie pas l'amende de 26 000 francs qui devrait être perçue par la Confédération ni celles qui devraient lui être infligées par les cantons.

Pour une fortune non déclarée d'un demi-million, le rappel pour les six ans d'impôts arriérés non prescrits coûterait 19 000 francs! Un demi-millionnaire peut les supporter.

Ces trois exemples-types montrent que, pratiquement, il ne s'agit pas d'un problème insoluble et que la différence résultant de l'application de l'un ou l'autre système (suppression totale des impôts non prescrits ou paiement des impôts non prescrits) n'est pas si grave du point de vue matériel, alors qu'elle est d'une importance primordiale du point de vue de l'équité et du respect des citoyens corrects.

Il faut aussi considérer que la seconde solution s'applique à l'ensemble du territoire de la Confédération pendant la durée du régime financier provisoire, ce qui garantit l'uniformité de l'application de l'impôt pour la défense nationale et l'égalité entre citoyens honnêtes et ceux qui ont fraudé pour les six dernières années. Il est vrai que votre collègue, M. Meier, a signalé la possibilité de limiter la durée du régime financier provisoire; on pourrait en fixer le terme en 1969 ou en 1970.

En outre, d'après cette seconde variante, le référendum n'est pas obligatoire; il est facultatif et le Conseil fédéral a pensé aider par là à réaliser l'amnistie beaucoup mieux que ceux qui prônent la première solution.

Je suis persuadé que si l'on réfléchit au fait qu'en outre la seconde solution a tous les avantages de la première et un certain nombre d'autres avantages supplémentaires de première valeur, qu'elle est à la disposition de tous les cantons au moment où ils le désirent, et c'est la meilleure forme du fédéralisme, et à celle de chaque citoyen quant il se sent mûri pour se mettre en ordre, on peut bien dire que ses chances de succès sont beaucoup plus grandes que celles de la première.

Je dois dire que les expériences des cantons qui ont déjà introduit ce système et auxquels nous avons demandé leur opinion, sont favorables. En réfléchissant aux causes de cette faveur, on se rend compte qu'elle est due à la possibilité pour chacun de renoncer à la fraude non pas quand le législateur le désire mais au moment où il juge pouvoir renoncer à des dispositions antérieures qui finissent par le gêner.

Le Conseil fédéral est favorable à l'amnistie. Il vous fait une proposition parce qu'ayant disposé de plus de temps par la nature des choses, pour faire étudier le problème, il a trouvé une solution meilleure. Il tient compte d'une évolution qui s'est déjà produite dans certains cantons et qui se prépare dans d'autres, à savoir la dénonciation spontanée grâce à une nouvelle déclaration toute simple, sans formalité et sans exécution de peine. Il ne s'agit pas de formules de dénonciation avec un signe spécial dans le coin! Le Conseil fédéral pense que la variante qu'il vous a proposée est meilleure que

celle qui est exactement conforme à la motion et il vous demande de réfléchir avant de la repousser.

Si vous acceptez la première solution, l'expression servile de la motion, le référendum est obligatoire. Dans ce cas, nous aiderons le mieux possible à en assurer le succès. Mais je pense pour ma part que ce succès est fort douteux car la majorité des citoyens payent l'impôt à la source même du revenu, ne peuvent y échapper, et de ce fait ne comprennent pas que l'on amnistie les fraudeurs.

Je vous prie donc aussi de considérer l'«indiscipline» du Conseil fédéral, qui s'est permis de vous présenter deux solutions au lieu d'une, comme un acte destiné à vous honorer et comme un appel. Il vous fait part d'une trouvaille qu'il a faite grâce à une étude plus poussée du problème et de la manière de le résoudre et il vous demande donc de considérer sa proposition non pas comme un «acte de révolte» ou un «affront à l'égard du Législatif» qui lui a donné un ordre, mais comme un apport de sa part à encore mieux résoudre le problème de l'honnêteté fiscale.

Präsident: Wir stehen hier vor der eigentümlichen Tatsache, dass uns der Bundesrat zu einem Geschäft zwei verschiedene Entwürfe zu einem Bundesbeschluss zur Auswahl unterbreitet. Sie finden diese Entwürfe auf den Seiten 13, 14 und 15 der Botschaft: Der erste Entwurf, betreffend den Bundesbeschluss über die Anschlussamnestie für die Wehrsteuer, der eine unbeschränkte Anschlussamnestie für die Wehrsteuer vorsieht; dann der zweite Beschluss zu einem Bundesbeschluss über die Aenderung des Wehrsteuerbeschlusses, Straffreiheit für die Hinterziehung bei Selbstanzeige. Dieser Bundesbeschluss sieht nur Befreiung von den Strafsteuern vor für die Wehrsteuer bei Selbstanzeige. Nun stellen wir fest, dass ein Antrag, auf das Geschäft überhaupt nicht einzutreten, nicht gestellt ist. Von der Kommissionsmehrheit wird Zustimmung und damit nach meiner Auffassung implizite Eintreten auf den Entwurf über die Anschlussamnestie für die Wehrsteuer beantragt, während die Kommissionsminderheit Zustimmung und damit meines Erachtens auch wieder implizite Eintreten auf den zweiten Entwurf betreffend straflose Selbstanzeige beantragt.

Nun haben wir zuerst darüber zu entscheiden, ob wir auf den einen oder auf den andern Bundesbeschluss eintreten wollen, und nachher haben wir denjenigen Bundesbeschluss, auf den Sie Eintreten beschliessen, im Detail zu beraten. Ich nehme an, dass Sie mit diesem Vorgehen einverstanden sind.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Mehrheit	17 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	13 Stimmen

Detailberatung — Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Abschnitt I, Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitre I, préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Art. 9

Antrag der Kommission

Ordnet ein Kanton in den Jahren 1965 bis 1971 eine Steueramnestie an, so wird der Steuerpflichtige, der die Voraussetzungen dieser Amnestie erfüllt, von der Pflicht zur Nachzahlung früher hinterzogener Wehrsteuern und von den Straffolgen dieser Hinterziehung befreit. Diese Befreiung gilt auch für Steuern und Steuerstrafen, für die der Steuerpflichtige als Erbe haftet.

Art. 9

Proposition de la commission

Si un canton accorde une amnistie fiscale pendant les années 1965 à 1971, le contribuable qui satisfait aux conditions de cette amnistie est aussi exempt de l'obligation de payer les montants d'impôt pour la défense nationale soustraits antérieurement et des suites pénales de ces soustractions. L'exemption vaut aussi pour les impôts et pénalités dont le contribuable est responsable en sa qualité d'héritier.

Odermatt, Berichterstatter: Es ist Ihnen ein Antrag ausgeteilt worden; er betrifft die Frist. In der Vorlage ist die Frist auf die Jahre 1965 bis 1969 beschränkt. Die Kommission beantragt Ihnen, die Frist auf die Jahre 1965 bis 1971 zu erstrecken. Es hat folgende Bewandnis mit dieser Fristerstreckung:

Der Kanton Luzern hat im Jahre 1965 ein neues Steuergesetz beschlossen.

Mit diesem neuen Steuergesetz wurde zugleich auch die Amnestie für die Kantons- und Gemeindesteuern durchgeführt. Man hat damals erwartet, dass dann beim Bund, wenn nun das Erfordernis einer wesentlichen Steuerreform erfüllt sei, gemäss den Bedingungen in Artikel 5 der Finanzordnung, auch eine Amnestie für die Wehrsteuer erfolgen werde. Der Kanton hat daher in dieser Richtung ziemlich stark Propaganda gemacht, man möge von der Amnestie Gebrauch machen, und er hat auch in Aussicht gestellt, dass dann eine eidgenössische Amnestie für die Wehrsteuer folgen werde. Wir sind selbstverständlich nicht verpflichtet, vom Bund aus diesen Begehren und dem Wunsch — es war mehr ein Wunsch — Rechnung zu tragen, aber ich glaube, wir können trotzdem wenigstens zeitlich diesem Wunsch Rechnung tragen, indem wir die Frist der Geltung vom Jahre 1965 weg ansetzen, d. h. einschliesslich das Jahr 1965, damit die Amnestie für den Kanton Luzern wirksamer werde und allfällige Versprechungen nicht einfach Lügen gestraft werden. Die Frist bis 1971 scheint aus dem Grunde notwendig zu sein, weil ja das Jahr 1966 bald vorbei ist, so dass also für 1965/66 die Durchführung einer Amnestie nicht mehr in Frage kommt. Es wird auch so sein, dass die Kantone für das nächste Jahr die Amnestie kaum werden durchführen können. Es braucht immerhin gewisse Vorberei-

tungen, so dass die Amnestie meines Erachtens erst für die Steuerdeklaration des Jahres 1969 spielen kann. Damit werden alle Kantone gleich gehalten.

Obschon darüber in der Kommission nicht diskutiert worden ist, ist zu sagen, dass mit diesem Beschluss selbstverständlich die Durchführung nur einer einzigen kantonalen Amnestie gemeint ist und nicht zweier oder mehrerer Amnestien. Ich glaube, das dürfte klar sein.

Die Kommission beantragt Ihnen, die Frist in Artikel 9 gemäss Kommissionsbeschluss festzusetzen. Mit Bezug auf die Festlegung der Frist war die Kommission einstimmig.

Angenommen — Adopté

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitre II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Odermatt, Berichterstatter: Die Aufhebung des Artikels 5 des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1954 ist die logische Konsequenz des vorliegenden Beschlusses, in dem wir die Bedingung einer kantonalen Steuerreform fallen lassen. Ich beantrage Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Abschnitt III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitre III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusssentwurfes	17 Stimmen
Dagegen	9 Stimmen

An den Nationalrat — Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 5. Oktober 1966

Séance du 5 octobre 1966, matin

Vorsitz — Présidence: Herr *Auf der Maur*

**9183. Schweizerisches Strafgesetzbuch.
Teilrevision (Bundesbeiträge an Anstalten)**

**Code pénal suisse. Revision partielle
(Subvention aux établissements)**

Siehe Seite 269 hiervor — Voir page 269 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. Oktober 1966

Décision du Conseil national du 5 octobre 1966

Differenzen — Divergences

Art. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Minderheit

Festhalten.

Art. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national.

Minorité

Maintenir.

Zellweger, Berichterstatter der Mehrheit: Ihre Kommission hat soeben über die Stellungnahme beraten, die sie zum neuesten Entscheid des Nationalrates beziehen soll. Der Nationalrat hält mit 93 : 17 Stimmen an seiner Fassung von Artikel 2 fest, also an den obligatorischen Betriebsbeiträgen für besondere erzieherische Aufwendungen in Arbeitserziehungsanstalten und Anstalten für Kinder und Jugendliche. Es hat keinen Sinn, dass wir das Pro und Kontra weiter erwägen. Der Worte wurden genug gewechselt, der Schlagabtausch war hinreichend. Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 7 : 2 Stimmen Zustimmung zum Nationalrat.

Nänny, Berichterstatter der Minderheit: Namens der Kommissionsminderheit beantrage ich Ihnen Festhalten am Beschluss des Ständerates, das heisst am Antrag des Bundesrates mit der Kann-Formel. Die Hartnäckigkeit, mit welcher die Muss-Formel verfochten wird, beweist doch, dass gewisse Kreise aus der Muss-Formel ganz bestimmte Vorteile gegenüber der Kann-Formel erwarten. Angesichts der finanziellen Situation des Bundes ist es einfach nicht zu verantworten, über die Anträge des Bundesrates hinauszugehen. Ich stelle den Antrag auf Festhalten.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Mehrheit	16 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	13 Stimmen

An den Nationalrat — Au Conseil national

Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. Bundesbeschluss

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale. Arrêté fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1966
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	9474
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.10.1966
Date	
Data	
Seite	270-280
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 525

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.

9474. Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. Bundesbeschluss

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale. Arrêté fédéral

Siehe 1966 Seite 270 hiervor — Voir 1966 page 270 ci-devant

Differenzen — Divergences

Beschluss des Nationalrates vom 8. Juni 1967

Décision du Conseil national du 8 juin 1967

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Odermatt, Berichterstatter: Vor Jahresfrist hat der Ständerat als Prioritätsrat die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Motion Mäder betreffend Anschlussamnestie für die Wehrsteuer beim Erlass kantonaler Steueramnestien und die daherigen Anträge des Bundesrates beraten. Zur Auffrischung der damaligen Ausgangslage sei wiederholt, dass der Bundesrat zwei Entwürfe unterbreitete: a) einen Bundesbeschluss über die Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. Diese Vorlage entsprach dem Motionsbegehren. Es handelt sich um einen dem obligatorischen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss; b) einen Bundesbeschluss über die Aenderung des Wehrsteuerbeschlusses im Sinne der Straffreiheit für die Steuerhinterziehung bei Selbstanzeige, der nur dem fakultativen Referendum unterstehen würde.

Unser Rat entschied sich — entgegen der Empfehlung des Bundesrates, der Variante «Strafflosigkeit bei Selbstanzeige» zuzustimmen — mit 17:13 Stimmen für Eintreten auf den Bundesbeschluss über die Anschlussamnestie. Das Resultat der gesamten Abstimmung lautete: 17 Stimmen für die Anschlussamnestie und 9 dagegen. Der Nationalrat fand an dem Kind, bei dem der Ständerat mehrheitlich die Patenschaft übernommen hatte, kein sonderliches Wohlgefallen, indem in den Beratungen der nationalrätlichen Kommission und im Plenum sich überhaupt kein Votant fand für die Zustimmung zum Beschluss des Ständerates. Die vorberatende nationalrätliche Kommission erteilte dem Bundesrat den Auftrag, einen Bericht und Antrag für eine allgemeine Steueramnestie vorzulegen. In diesem Bericht sollte er auch Stellung nehmen zu Modifikationen der Anschlussamnestie, der Strafflosigkeit bei Selbstanzeige und zur Frage einer allgemeinen Steueramnestie. Von all den im Bericht des Bundesrates vom 10. Februar 1967 an die Kommission in Erwägung gezogenen 5 Möglichkeiten gesetzgeberischer Lösungen fand in der nationalrätlichen Kommission nur der Entwurf zu einem Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie Gegenliebe. Der Bundesrat selbst hatte sich im Bericht dahingehend ausgesprochen, dass er nach wie vor die Selbstanzeigelösung vorziehe. Andernfalls gebe er der allgemeinen Steueramnestie gegenüber der vom Ständerat beschlossenen bedingungslosen Anschlussamnestie den Vorzug.

In Anbetracht der gegenwärtigen Finanzlage der Kantone und Gemeinden hielt die Kommission des Nationalrates eine allgemeine Steueramnestie als gerechtfertigt. Der Bundesrat wurde deshalb eingeladen, entsprechende Entwürfe zu einem Verfassungsartikel und zu einer Gesetzesänderung betreffend die Wehrsteuer vorzulegen. Man wollte mit dem Verlangen auf die gleichzeitige Vorlage eines Entwurfes zu einem Ausführungsgesetz über die allgemeine Steueramnestie eine für die eidgenössische Abstimmung klare Situation schaffen. Mit der Vorlage eines Berichtes vom 12. Mai 1967 kam der Bundesrat diesem Auftrage nach. Gemäss Entwurf zu einem Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie soll der Bund die Befugnis erhalten, während der Jahre 1969 bis 1973 eine einmalige Steueramnestie mit Wirkung für die Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden anzuordnen. Gleichzeitig unterbreitete das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie auf 1. Januar 1969 und die Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses. Die nationalrätliche Kommission stimmte diesen Entwürfen mit einigen Abänderungen zu. Die Beratungen im Nationalrat erbrachten eine beinahe einstimmige Gutheissung der beiden Vorlagen. Der Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie wurde mit 108:7 Stimmen und das Bundesgesetz über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie auf 1. Januar 1969 und die Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses mit 105:9 Stimmen genehmigt.

Ich habe Ihnen die Entwicklung der Kommissions- und Ratsverhandlungen in der Volkskammer aus dem Grunde etwas einlässlich geschildert, weil der Nationalrat vollständig von unserem letztjährigen Beschluss abgegangen ist. Ihre Kommission, die am 13. September letzthin in Bern tagte, prüfte eingehend die durch die Beschlüsse des Nationalrates entstandene Lage. Es war uns klar, dass mit dem andern Rat eine Uebereinstimmung nur erreicht werden könne, wenn wir den beiden Vorlagen in den wesentlichen Grundzügen zustimmen würden. Deshalb beschloss die Kommission mit 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen Eintreten auf die Verfassungsvorlage und Zustimmung zum Ausführungsgesetz. Es gehört zu den Seltenheiten, dass die Bundesversammlung einer Vorlage des Bundesrates die Gefolgschaft verweigert und eine eigene Lösung in einer wichtigen Frage sucht. Mit dem Beschluss des Nationalrates wird nicht neues Ideengut in die Welt gesetzt, sondern es wurde vielmehr auf jene Vorlage für die Durchführung einer allgemeinen Steueramnestie, die am 2. Februar 1964 von Volk und Ständen verworfen wurde, zurückgegriffen. Ein Unterschied besteht jedoch, indem es sich diesmal nur um eine Kompetenzvorschrift handelt, die für sich allein noch keine rechtswirksame Amnestie auslöst. Dies wird erst der Fall sein, wenn das Ausführungsgesetz in Kraft tritt. Der endgültige Entscheid über die tatsächliche Durchführung einer allgemeinen Amnestie würde also erst mit dem Erlass bzw. dem Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes getroffen, das dem fakultativen Referendum im Sinne von Artikel 89 der Bundesverfassung untersteht. Ist ein Verzicht auf unseren letztjährigen Mehrheitsbeschluss zu verantworten?, so müssen wir uns fragen. Von den Gegnern der damaligen Vorlage wurde in der Diskussion über die Anschlussamnestie in unserem Rat mit einigem Recht — heute darf ich das sagen — geltend gemacht, die Anschlussamnestie schaffe ungleiches Recht, indem der reuige Wehrsteuer-Defraudant

in jenen Kantonen, die eine kantonale Amnestie durchführen, steuerrechtlich begünstigt werde gegenüber jenem defraudierenden Bürger mit Steuerdomizil in einem nicht amnestierenden Kanton.

Mit der allgemeinen Amnestie fällt dieser Einwand dahin. Es verbleibt deshalb in erster Linie noch die Prüfung der Frage, ob eine allgemeine Steueramnestie vom steuerrechtlichen und staatspolitischen Standpunkt aus opportun und verantwortbar sei. Ueber diese Frage wurde in unserem Rat einlässlich diskutiert, als in der Sommersession 1963 der Defraudationsbericht des Bundesrates vom 25. Mai 1962 zur Motion Eggenberger und der Beschluss des Nationalrates für eine allgemeine Steueramnestie auf 1. Januar 1965 zur Beratung standen. Mit meisterlicher Eloquenz vertraten damals die Herren Kollegen Dr. Mäder den befürwortenden und Dr. Obrecht als Kommissionspräsident und als Vertreter des Minderheitsantrages den ablehnenden Standpunkt. Ich verzichte aus Rationalisierungs- und Zeitgründen darauf, das Pro und Contra in der Steueramnestiefrage zu rekapitulieren. Zwischen der damaligen und heutigen Behandlung des Geschäftes liegt der negative Volks- und Ständeentscheid vom 2. Februar 1964. Das kann aber meines Erachtens die eidgenössischen Räte nicht hindern, heute trotzdem wieder eine Vorlage mit dem gleichen Ziel zu beraten und ihr zuzustimmen. In der Kommission wurde von keinem Mitglied ein Antrag gestellt, an unserem früheren Beschluss betreffend Anschlussamnestie für die Wehrsteuer festzuhalten. In Anbetracht der eklatanten Mehrheit im Nationalrat für die allgemeine Amnestie wäre ein Festhalten aussichtslos. Ausserdem können sich die föderalistischen Befürworter der Anschlussamnestie damit trösten, dass ihr Begehren auch in der generellen Amnestie seine Erfüllung findet.

In einem Schreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 3. Juli 1967 an die Mitglieder unserer Kommission wurde mitgeteilt, dass der Bundesrat den Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes ermächtigt habe, den Standpunkt des Bundesrates in der Frage des Erlasses einer allgemeinen Steueramnestie wie folgt zu vertreten:

1. Der Bundesrat überlässt die Verantwortung für die Anordnung einer allgemeinen Steueramnestie anstelle der von ihm vorgesehenen straflosen Selbstanzeige dem Parlament. Dieser neue Lösungsvorschlag ist dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

2. Der Bundesrat bedauert die Eliminierung der kontrollverschärfenden Massnahmen bei der Amnestie. Der Nationalrat hat nämlich im Artikel 9, Absatz 2, der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung entgegen dem Vorschlag des Bundesrates den Nachsatz, der Bundesgesetzgebung obliege auch die Anordnung von Massnahmen für die Wehrsteuer zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen, gestrichen. Damit unterscheidet sich der Bundesbeschluss in einem wesentlichen zweiten Punkt von jenem vom 27. September 1963, der in der Volksabstimmung verworfen wurde. Diese Streichung, mit der unsere Kommission stillschweigend einverstanden war, soll keineswegs besagen, dass nach der Durchführung der Amnestie die Defraudation wieder vorn beginnen könne oder solle. Sie muss mit allen Mitteln, unter Respektierung des Berufs-, Amts- und Bankgeheimnisses, bekämpft werden. Die hierfür nötigen Bestimmungen aufzustellen, wird beim Erlass des Wehrsteuergesetzes dann gegeben sein. Für den Moment

geht es also in erster Linie darum, die Vorlage nicht mit einem Drohfingersystem zu belasten, wie dies bei der am 2. Februar 1964 verworfenen Vorlage der Fall war.

Ist die Vollamnestie im heutigen Zeitpunkt zu verantworten? In Anbetracht der prekär gewordenen Finanzlage des Bundes, der meisten Kantone, vieler Städte und Gemeinden muss die Frage der besseren Erfassung des Steuersubstrats bejaht werden. Die Steueramnestie ist neben andern Massnahmen ein Mittel dazu. Dabei dürfte der Bund anfänglich der Leidtragende sein, indem durch die infolge der Steueramnestie ausgelöste vermehrte Deklaration des Wertschriftenertrages ein Minderertrag bei der Verrechnungssteuer von schätzungsweise 120 bis 130 Millionen Franken resultieren würde. Abgesehen von diesem Ausfall wird der Bund in nächster Zeit ohnehin nach neuen Einnahmequellen suchen müssen, um das finanzielle Gleichgewicht der Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei den zunehmenden Forderungen an den Bund bewahren zu können. Uebrigens zeigt der Anstieg des Ertrages der Verrechnungssteuer von 357 Millionen Franken im Jahre 1965 auf 443 Millionen Franken im Jahre 1966, dass das defraudierte Vermögen bzw. der defraudierte Vermögensertrag merklich zugenommen hat. Die Zunahme ist nicht allein auf eine vermehrte Spartätigkeit und auf den Zinsanstieg zurückzuführen.

Gestatten Sie mir noch einige Bemerkungen zum formellen Wirkungsbereich der Amnestie. In einer Eingabe der Schweizerischen Bankiervereinigung, des Vorortes des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und des Schweizerischen Gewerbeverbandes vom 17. September 1967 wird ausgeführt, eine Amnestie werde nur dann erfolgreich sein, wenn sie umfassend sei und sich nicht allein auf die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden beschränke, sondern sich auch auf die indirekten Abgaben erstrecke. Deshalb sollten auch die Warenumsatzsteuer und die Sozialabgaben in die Amnestie einbezogen werden. Die Kommission liess sich von den Vertretern der Eidgenössischen Steuerverwaltung eingehend über diese Frage orientieren. Sie gelangte zur Schlussfolgerung, dass die Volldeklaration von Vermögen und Einkommen keine Nachforderungen in bezug auf Warenumsatzsteuer und Beiträge an die AHV, die IV und die Erwerbbersatzordnung auslöse. Aus der Steuererklärung können keine Schlüsse abgeleitet werden, ob die Warenumsatzsteuer in vollem Umfang abgeliefert bzw. erfasst wurde oder nicht. «Wir haben auch gar nicht im Sinne», so erklärte Herr Direktor Dr. Grosheintz in den Kommissionsverhandlungen, «die Steuererklärungen für die direkten Steuern zur Überprüfung der entrichteten Warenumsatzsteuer auszuwerten». Wir haben dann von der Kommission aus noch einen zusätzlichen Bericht über diese Frage verlangt. Dieser Bericht wurde den Mitgliedern der Kommission am 25. September zugestellt. Ich möchte danken für die prompte Zustellung des Berichtes in dieser kurzen Zeit wie auch für die Bereitwilligkeit, uns alle Unterlagen, die für unsere Beratungen notwendig waren, zu beschaffen. Aus diesem Bericht möchte ich in bezug auf die Warenumsatzsteuer nur folgenden Passus anführen: «Im übrigen stellen die Fälle absichtlicher Verheimlichung von Umsätzen bei der Warenumsatzsteuer die Ausnahme dar. Bei annähernd 70 000 Steuerpflichtigen und jährlich über 3500 Betriebskontrollen ergeben sich jährlich nicht mehr als 50 Strafverfahren wegen vorsätzlicher Steuerhinterziehung. Der weit überwiegende Teil der Steuernachforderungen ist auf nicht vorsätzlich

begangene Fehler in der Selbstveranlagung durch die Steuerpflichtigen zurückzuführen. Für solche Widerhandlungen besteht im Falle der Selbstanzeige bereits die Zusicherung der Straflosigkeit in Artikel 36, Absatz 4, des Warenumsatzsteuerbeschlusses». Das gleiche gelte auch für die Beiträge an die Sozialinstitutionen des Bundes. Wenn ein Steuerpflichtiger auf den 1. Januar 1969 eine vollständige Steuererklärung abgibt, dann wird der AHV-Ausgleichskasse lediglich gemeldet, welche Beiträge ein Steuerpflichtiger gestützt auf die Veranlagungsfaktoren für die Jahre der laufenden Steuerperiode zu entrichten habe. Die Eidgenössische Steuerverwaltung erachtet nach einer eingehenden Rücksprache mit dem Bundesamt für Sozialversicherung den Einbezug der Sozialversicherungsbeiträge in die Amnestie als nicht notwendig. Die Kommission stellt deshalb keinen Antrag für eine Ergänzung des Bundesbeschlusses in dieser Richtung.

Im Namen der Mehrheit der Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten auf den Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie. Ein Antrag auf Nichteintreten wurde im Schosse der Kommission nicht gestellt, auch kein Antrag in bezug auf Festhalten an unserem letztes Jahr gefassten Beschluss. Dagegen enthielten sich zwei Mitglieder der Stimme.

Betreffend das Bundesgesetz über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie ab 1. Januar 1969 werde ich bei der Behandlung der betreffenden Vorlage kurz orientieren.

Zum Schluss meines Eintretensreferates möchte ich noch eine Bemerkung anknüpfen. Ich habe bei meinem Referat über die Anschlussamnestie ausgeführt, dass wir in bezug auf die Gültigkeit auf die Verhältnisse im Kanton Luzern Rücksicht nehmen müssen. Der Grosse Rat dieses Kantons hat für die Steuerperiode 1965/66 eine Amnestie beschlossen, die dann wirksam ist, wenn eine volle Deklaration stattfindet. Diese kantonale Amnestie wurde damals dem Bürger ausdrücklich mit Rücksicht auf die Anschlussamnestie zugebilligt, die vom Bund beschlossen werde. Es wurde propagiert, man soll die Gelegenheit der Amnestie benützen. Die Anschlussamnestie hätte sich von Bundes wegen bekanntlich nur auf die Wehrsteuer erstreckt. Nun haben wir eine ganz veränderte Situation. Diese wird sich selbstverständlich für diejenigen, die nun für die Steuerperiode 1965/66 ihre Deklaration umfassend abgegeben haben, auswirken, indem die Anschlussamnestie auf die Wehrsteuer nun nicht folgt. So werden nun diejenigen, die ehrlich ihre Deklaration ausgefüllt haben, sich als die Düpierten vorkommen. Sie haben damals in gutem Glauben gehandelt.

Wie wird dieses Verhältnis gelöst? Es wird nun Sache der Behörden des Kantons Luzern sein, mit den Bundesbehörden über eine Lösung zu verhandeln. Ich habe mit Herrn Direktor Dr. Grosheintz gesprochen. Er hat sich bereit erklärt, dass der Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes und die Organe der Eidgenössischen Steuerverwaltung die Verhandlungen über diese Frage mit den Behörden des Kantons Luzern aufnehmen werden.

Ich glaubte, diese Ausführungen hier geben zu müssen, weil noch gestern an verschiedene Mitglieder unseres Rates ein Schreiben gerichtet wurde, das auf diese nicht erfreuliche Situation hinweist.

Ich bitte Sie, auf die erste Vorlage, Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie, einzutreten.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Nänny: Wie Sie soeben mit den Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten erfahren haben, hat die Kommission sowohl der Verfassungsvorlage als auch dem Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Durchführung einer allgemeinen Steueramnestie mit allen Stimmen, bei zwei Enthaltungen, zugestimmt. Ich bekenne mich als einen dieser zwei Abstinenten und fühle mich verpflichtet, Ihnen eine kurze Erklärung darüber abzugeben, aus welchen Gründen ich zusammen mit Herrn Kollege Guisan gegen beide Vorlagen stimmen werde.

Eine Steueramnestie, liege sie in der Form der vom Nationalrat beschlossenen Vollamnestie für die Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, oder aber in der Form der von unserem Rate letztes Jahr beschlossenen Anschlussamnestie im Sinne der Motion Mäder vor uns, betrachte ich als unangebracht und als unnötig. Eine Amnestie jeglicher Form bedeutet, dass die Sühne für begangenes Unrecht ausbleibe für denjenigen, der das Unrecht bekennt. Auf den ersten Blick erscheint dieser Gedanke als edel, und es wird ihm auch die Auszeichnung beigelegt, er schaffe Rechtsgleichheit für alle. Bei genauerer Betrachtung ist die Rechtsungleichheit, die durch eine Steueramnestie geschaffen wird, kaum zu übertreffen. Während jedermann, der seine Mitmenschen um einige Franken betrügt, wegen Betrugs un-nach-sichtlich mit Zuchthaus oder Gefängnis bestraft wird, kann derjenige, der den Staat während Jahren um grosse Beträge betrogen hat (man spricht zwar ganz verschämt nur von Hinterziehen), nicht nur jeglicher Geldstrafe, sondern darüber hinaus auch jeglicher Ablieferung der erschlichenen Vermögensvorteile entgehen. Ich frage Sie, wo liegt denn hier noch die Rechtsgleichheit gegenüber der überwiegenden Zahl der ehrlichen Steuerzahler? Eine Steueramnestie verschafft somit nur Rechtsgleichheit unter den Defraudanten, jedoch krasse Rechtsungleichheit gegenüber den andern. Dazu kommt erst noch, dass absolut keine Gewähr dafür geboten ist, dass erstens derjenige, der in den Genuss der Amnestie kommt, wirklich alle seine Karten auf den Tisch gelegt hat, und zweitens, dass wirksame Mittel gegen künftige Hinterziehungen geschaffen wären.

Für meine ablehnende Haltung besteht aber noch ein weiterer Grund. Eine Amnestie jeglicher Art kann nur angebracht sein, wenn ganz ausserordentliche Umstände eine derartige Rechtswohlthat rechtfertigen, Umstände, deren Aussergewöhnlichkeit die entstehende Rechtsungleichheit überwiegen. Mit einigem Recht konnte man nach Ende des Zweiten Weltkrieges von solchen Umständen sprechen. Oder sie könnten dann eintreten, wenn durch Umgestaltung der Steuergesetze oder vielleicht als Basis für eine neue Finanzordnung neue Grundlagen geschaffen würden. Dass heute ein solcher ausserordentlicher Grund bestehe, kann niemand behaupten. Das Ausserordentliche von heute kann in zwei Sätzen kurz ausgedrückt werden: Erstens liegt es darin, dass die Finanzklemme der öffentlichen Hand zur Hoffnung verleitet, eine Steueramnestie lasse den Geldstrom anschwellen, und zweitens liegen sage und schreibe ganze 3½ Jahre hinter uns, seitdem das Schweizer Volk und die eidgenössischen Stände mit aller Deutlichkeit nein zur Amnestie gesagt haben. Eine Amnestievorlage im heutigen Zeitpunkt bedeutet nichts anderes als die Kapitulation des Rechts vor einem bestimmten Zweck und die Missachtung des klaren Volkswillens, und auf eine sol-

che Missachtung wird der Schweizer Bürger sauer reagieren. Aus diesen Gründen lehne ich die Vorlagen ab und beantrage Ihnen Nichteintreten auf den Entwurf des Nationalrates. Als Alternative empfehle ich Ihnen, die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung der straflosen Selbstanzeige, gemäss Botschaft vom 6. Juni 1966.

Hofmann: Als Mitglied der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen Eintreten auf die beiden Vorlagen und Zustimmung zu sämtlichen Anträgen der Kommissionsmehrheit.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die Idee der Amnestie innerhalb des Jahres, seitdem wir letztes Jahr die Anschlussamnestie in diesem Rate behandelt haben, erhebliche Fortschritte gemacht hat. Das ergibt sich aus dem Beschluss des Nationalrates, der — man darf das wohl sagen — noch vor einem Jahr in unserem Rate keine Aussicht auf Erfolg gehabt hätte. Das ergibt sich ferner aus verschiedenen Eingaben von Wirtschaftsverbänden usw. Diese Entwicklung, die während dieses Jahres vor sich gegangen ist, ist meines Erachtens zu begrüßen; denn ich halte die heutige Vorlage für besser als das, was unser Rat letztes Jahr beschlossen hat.

Man darf nicht übersehen, dass die Motion Mäder die Konsequenz aus der Verwerfung der allgemeinen Amnestie vom 2. Februar 1964 war. Dr. Mäder war für die allgemeine Amnestie eingetreten. Nachdem sie aber nicht möglich war, versuchte er für die amnestiefreundlichen Kantone damals das herauszuholen mit seiner Motion, was bestenfalls als möglich erschien. Nun aber zeigt sich die Chance einer allgemeinen Amnestie, und ich bin mit der Kommissionsmehrheit der Meinung, dass diese Chance realisiert werden sollte, da eine allgemeine eidgenössische Amnestie rein sachlich einmal viel mehr Aussichten auf Erfolg hat, während das, was wir letztes Jahr beschlossen haben — die Anschlussamnestie —, vielleicht staatspolitisch im Hinblick auf die kantonale Steuerhoheit theoretisch etwas für sich hatte, praktisch aber bei der grossen wirtschaftlichen und finanziellen Verflechtung unter den Kantonen zweifellos erhebliche Schwierigkeiten mit sich gebracht hätte. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Bedenken, die letztes Jahr Herr Kollege Meier, der zürcherische Finanzchef, vorgebracht hat, Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben müssten, dass der eine Kanton die Anschlussamnestie beschliesst und durchführt, der Nachbarkanton wieder vielleicht nicht. Eine allgemeine Amnestie schafft auch die Gleichbehandlung sämtlicher Steuerpflichtiger der Schweiz und bietet ihnen allen gleiche Chancen.

Ich bin auch der Meinung, dass die heutige Vorlage, wie sie der Nationalrat uns unterbreitet, gegenüber der letztjährigen Vorteile bringt. Nun wirft Herr Kollege Nänny wiederum die Frage nach der moralischen Berechtigung einer Amnestie ganz allgemein auf. Die Meinungen darüber gingen in der Kommission erneut auseinander, indem die einen der Auffassung sind, eine Amnestie schaffe Ungerechtigkeiten gegenüber dem ehrlichen Steuerzahler, andere wenden ein, es sei für den ehrlichen Steuerzahler besser, wenn die Ungerechtigkeit zwischen ehrlichem und unehrlichem Steuerzahler endlich einmal bestmöglichst behoben werde. Man könnte in diesem Zusammenhang auch einmal, wenn man von Gerechtigkeit spricht, die Frage aufwerfen, ob denn eine Steuergesetzgebung gerecht ist, welche die Steuerhinterziehung in einem Ausmass, wie sie heute behauptet

wird, ermöglicht. Dazu müssen wir sagen, dass wir Schweizer — Bürger und Parlamentarier — offenbar aus mannigfaltigen und zum Teil sicher zutreffenden Gründen nicht gewillt sind, dem Fiskus jene Mittel in die Hand zu geben, die eine massive Steuerhinterziehung verunmöglichen. Was bleibt dann? Ein allgemeiner Appell an verbesserte Steuerehrlichkeit dürfte nichts nützen, so dass dann eben nur noch die Zuflucht zur Amnestie bleibt, gleichgültig, ob diese sympathisch oder unsympathisch ist. Lediglich eine Amnestie schafft die Möglichkeit, dem Fiskus, vorab den Kantonen und den Gemeinden, erhebliche neue Mittel zuzuführen, auf welche Kanton und Gemeinden notwendig angewiesen sind. Herr Nationalrat Eggenberger aus dem Kanton Sankt Gallen hat im Nationalrat ausgeführt, dass vom Standpunkt des Fiskus aus gesehen eine Amnestie nun einfach unerlässlich geworden sei. Es wird verlangt, dass eine ausserordentliche Situation für eine Amnestie gegeben sein müsse. Ich glaube, dass diese Situation deshalb gegeben ist, weil nach einer beispiellosen Konjunktur nun die Möglichkeit gegeben werden soll, eine offenbar sehr stark gewordene Defraudation wieder bestmöglich zu beheben.

Eine Amnestie soll umfassend sein. Herr Kollege Nänny wirft wiederum das Problem der straflosen Selbstanzeige auf. Ich erinnere daran, dass unsere Kommission und der Rat letztes Jahr diese Möglichkeit verworfen haben. Die straflose Selbstanzeige besteht, wenn ich mich recht erinnere, bereits in sechs Kantonen mit wenig Erfolg. In der Regel wird bei der straflosen Selbstanzeige die Selbstanzeige auf den Erbfall bewusst hinausgeschoben und somit der Zeitpunkt der Amnestie selbst gewählt. Der Kanton Zürich hat letztes Jahr im Vernehmlassungsverfahren zur straflosen Selbstanzeige folgende bemerkenswerten und meines Erachtens richtigen Ausführungen gemacht: «Die vorgeschlagene Bestimmung über die Selbstanzeige würde allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen nicht entsprechen und würde die Rechtsgleichheit in stärkerem Masse verletzen als eine zeitlich befristete Anschlussamnestie. Zudem würde durch die straflose Selbstanzeige die Entwicklung des kantonalen Rechts im unerwünschten Sinne durch eine solche Dauerlösung stark beeinflussen. Praktisch kommt die straflose Selbstanzeige einer Daueramnestie gleich.»

Nun soll gemäss Vorschlag der Kommission diese allgemeine Amnestie möglichst vor allem entlastet werden, was die Annahme der Vorlage durch das Volk erschweren könnte. Es soll ein günstiges Klima für die Amnestie geschaffen werden, denn man weiss, dass die letzte Vorlage weitgehend durch die Auflagen, welche mit der Amnestievorlage verbunden waren, gefährdet und verworfen worden sein dürfte. Es soll jetzt dem ehrlich und vollständig Amnestierenden die Möglichkeit geboten werden, ohne Folgen die Sache in Ordnung zu bringen. Was nachher mit dem weiterhin Unehrliehen geschieht, ist meines Erachtens der zweite Schritt und späteren Beschlüssen vorbehalten. Die Steuerverwaltung zog eine Ausdehnung der Auskunft- und Bescheinigungspflicht vor. Die Kommission schlägt Ihnen vor, diesen Artikel wieder vollständig zu streichen. Nach Auffassung der Mehrheit handelt es sich hier bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung um einen Rückfall in den Versuch, die Amnestie mit neuen Kontrollmassnahmen zu verquicken, was die Kommissionsmehrheit ablehnt, weil das späteren Erörterungen und Beschlussfassungen vorbehalten sein soll. In diesem Sinne empfehle

ich Ihnen, sämtlichen Anträgen der Kommission zuzustimmen.

Bachmann: Ich möchte heute nicht lange über den Wert oder Unwert einer Steueramnestie in unserer staatlichen Rechtsordnung philosophieren. Darüber kann man in der Tat in guten Treuen zweierlei Meinung sein. Ich möchte auch nicht darüber philosophieren, ob es psychologisch richtig ist und politisch verantwortet werden kann, nach knapp dreieinhalb Jahren eine neue Vorlage in Angriff zu nehmen. Ich gehe eigentlich von zwei realen Tatsachen aus: einmal davon, dass der Nationalrat mit elementarer Wucht diese Amnestie mit 108:7 Stimmen beschlossen hat, und sodann davon, dass in einigen schweizerischen Kantonen gegenwärtig ein tiefes Sehnen nach der Steueramnestie festzustellen ist. Ich glaube, wir im Ständerat sollten das hören; denn im Grunde genommen ist die Tendenz einzelner Kantone richtig, vorerst einmal das Steuersubstrat vollständig zu erfassen, bevor auf den fast einzigen Ausweg in den Kantonen gegangen wird, nämlich Steuererhöhungen zu verfügen. Ich werde somit auch von diesem Standpunkt aus für die Amnestie stimmen. Auch der Ständerat will wohl kaum den Tod des Sünders, sondern dass er lebe und sich bekehre. Diese Art Menschen-schlag reicht nach meiner Erfahrung als kantonaler Finanzdirektor in alle Kreise unseres Volkes hinein, ob gross oder klein, ob arm oder reich. Dieser Menschen-schlag hat immerhin seit dem Jahre 1944 bis heute warten müssen. In der Zwischenzeit sind einige Massnahmen eingeführt worden, wie beispielsweise die Verschärfung der Verrechnungssteuer und die bessere Erfassung der Fondsanteile.

Noch eine Detailbemerkung: Ich habe mich in der Kommission dafür verwendet, dass die Frage eingehend geprüft werden sollte, ob auch die Warenumsatzsteuer einzubeziehen sei. Das wäre neu. Die bisherigen Amnestien haben die Warenumsatzsteuer nie erfasst. Ich habe dies aus zwei Gründen gemacht: Erstens weil der Bund damit rechnen muss, dass seine bisher sehr ergiebige und ständig angestiegene Finanzquelle der Verrechnungssteuer von gegenwärtig 443 Millionen Franken zurückgehen wird. In welchem Ausmass, bleibe dahingestellt. Ich glaube vorläufig nicht an die 120 Millionen, die der Kommissionspräsident genannt hat. Ich habe diese Frage ferner zur Diskussion gestellt, weil mit einer allfälligen Amnestie auf der Warenumsatzsteuer, dieser zentralen Finanzquelle des Bundes von gegenwärtig 1 246 000 000 Franken, der Bund alleiniger Nutzniesser einer Amnestie sein könnte. Sie sehen, wie ich mich bemühe, dem Bund neue Einnahmen zu verschaffen! In der Kommission ist dieser Gedanke von der Verwaltung abgelehnt worden, und auch im neuerlichen Bericht vom 25. September hat die Steuerverwaltung geschrieben, es bestehe kein Bedürfnis und es würde kein Erfolg erwartet werden können. Ich möchte auch meinerseits der Steuerverwaltung für diese Promptheit danken. Ich anerkenne diese rasche Arbeit, stelle aber fest, dass offenbar zwischen der Verwaltung und gewissen Wirtschaftskreisen Meinungsverschiedenheiten über den Wert und das Ausmass eines allfälligen Einbezugs der Warenumsatzsteuer bestehen. Es stehen sich hier zwei Auffassungen gegenüber. Mein Votum bezweckt, Herrn Bundespräsident Bonvin und die Verwaltung zu bitten, diese Frage allenfalls weiterzuprüfen, mit den zuständigen Wirtschaftskreisen weiterzubehandeln und darüber zu beraten. Ich habe das in der Zwi-

schenszeit auch getan. Ich habe mich an verschiedene Treuhandbüros und an gewisse Wirtschaftskreise gehalten. Ich habe darüber folgenden Situationsbericht erhalten, den ich Ihnen zum Schluss vorlesen möchte: «Es ist davon auszugehen, dass ein Steuersünder aus den Kreisen der Wirtschaft vielfach deshalb kein Bedürfnis nach Amnestie hat, weil er unverbuchte Einnahmen nicht deklariert hat. Für den Nichtgrossisten im Sinne des Wust-Beschlusses ergibt sich dabei bezüglich der Warenumsatzsteuer kein Problem. Anders steht es beim Wust-Grossisten. Da die Vermutung naheliegt, dass die Defraudation vor allem in der Nichtverbuchung von Einnahmen bestand, läuft er Gefahr, dass der Fiskus, dem diese Zusammenhänge klar sein müssen, ihn nach erfolgter Amnestierung dann wegen der Wust mit Nachsteuern und Bussen am Wickel nimmt. Defraudierende Grossisten werden daher bei Nichteinschluss der Wust praktisch kaum von der Amnestie Gebrauch machen können. Die Amnestie wird also eine halbe Sache bleiben, solange Ungewissheit herrscht, wie weit der Fiskus bei einer Amnestie seine Nachforschungen auf das Gebiet hinterzogener Warenumsatzsteuerbeträge ausdehnen wird.

Es lag mir daran, Ihnen diese Dinge bekanntzugeben, denn wenn wir schon eine Amnestie beschliessen lassen wollen, dann sollte sie möglichst umfassend sein und vom Volke auch angenommen werden können.

Obrecht: Ich habe eigentlich dem Votum von Freund Hans Nänny keine neuen Argumente beizufügen. Ich fühle mich aber doch gedrängt, zu dieser Frage auch einige Worte zu sagen, weil der Herr Kommissionspräsident mich gleichsam abgestempelt hat, indem er erklärte, ich sei bei der letzten Diskussion über die Amnestiefrage in diesem Rate als der grosse Gegner gegen unseren ausgezeichneten Kollegen Rudolf Mäder aufgetreten.

Herr Kollege Odermatt hat als Kommissionspräsident darauf hingewiesen, es sei eigentlich selten, dass die Bundesversammlung von den Anträgen des Bundesrates grundsätzlich abweiche und selbst eine eigene Lösung suche. Ich glaube, die Tatsache, dass einmal die Bundesversammlung selber das Heft in die Hand nimmt und eine eigene Lösung sucht, ist ein schönes Zeugnis für das Parlament. Es stellt sich nur die Frage, wer in casu besser placiert ist: der Bundesrat oder das Parlament. Wenn wir uns klar sind, dass die höchste Gewalt in unserem Staate bei Volk und Ständen liegt, so habe ich das Gefühl, dass diesmal der Bundesrat besser placiert ist, weil seine Vorlage dem Entscheid des Volkes, das ja zu dieser Frage aufgerufen war, entspricht, während das, was der Nationalrat tut und was wir uns zu tun anschicken, nicht mehr und nicht weniger ist als die Missachtung eines klaren Volksentscheides. Das Volk hat vor noch nicht allzu langer Zeit erklärt, dass es die Amnestie nicht wünsche, und ich glaube nicht, dass wir ihm entgegen diesem klaren Entscheid nach so kurzer Zeit heute schon wieder eine Vorlage unterbreiten dürfen, die genau das Gegenteil dessen will, was es entschieden hat.

Herr Kollege Hofmann hat mit Recht darauf hingewiesen, dass die Motion Mäder diesem Volksentscheid Rechnung getragen habe. Herr Kollege Hofmann sagte, damals sei nichts anderes möglich gewesen. Ja, was hat sich denn seither geändert? Haben wir irgendwelche Anhaltspunkte, dass das Volk seine Meinung geändert hätte? Ich sehe keine. Ich sehe im Hintergrund immer

nur die Finanzdirektoren gewisser Kantone, die glauben, mit der Steueramnestie ihre Finanzlage sanieren zu können, eine Rechnung, die vielleicht auch bei Annahme einer Amnestie nicht unbedingt und überall aufgehen dürfte. Aber dass Herr Kollege Hofmann hier diesen Finanzdirektoren Schützenhilfe leistet, ist eigentlich verwunderlich, weil sein Kanton ja der einzige ist, in dem man heute noch von einem Finanzwunder spricht. Er hätte doch solche Massnahmen für seine kantonalen Finanzen gar nicht nötig.

Herr Kollege Odermatt hat darauf hingewiesen, dass der Nationalrat mit gewaltiger Stimmenmehrheit diese Amnestievorlage angenommen habe, und er sagte, ein Widerstand unsererseits sei eigentlich aussichtslos. Hier vermag ich ihm nun gar nicht zu folgen. Ich glaube, wir können uns vom Nationalrat weder unter Pressuren setzen lassen noch können wir sagen, wir verzichten angesichts des Stimmenverhältnisses im Nationalrat auf die Bekundung unserer eigenen Meinung. Wir haben unsere eigene Meinung ja letztes Jahr ausgesprochen, und ich sehe keine Gründe, nun eine völlige Kehrtwendung in dieser Meinung zu machen, nur weil der Nationalrat eine andere Auffassung hat. Wir dürfen, trotz des Stimmenverhältnisses im Nationalrat, nach unserem Gewissen entscheiden. Wenn wir eben abweichen vom Nationalrat und wenn der Nationalrat seinerseits wieder an seinem Beschluss festhält, wird eben diese Vorlage zwischen die Stühle fallen, und dann wird man vielleicht doch die andere wieder hervorheben, der wir bereits zugestimmt haben.

Für mich sind es zwei Gründe, die gegen die Amnestie sprechen, über die ich nun einfach nicht hinweg kommen kann und die ich nach meiner Ueberzeugung nicht um das Linsengericht eines höheren Steuerertrages verkaufen darf.

Nach meiner Ueberzeugung ist jede Amnestie, auf welchem Gebiete sie auch angewendet werde, eine Kapitulation der Staatsgewalt. Sie ist nichts anderes als das Eingeständnis des Staates, dass er seine Gesetze nicht durchsetzen kann. Ich glaube, es gibt nun nichts Gefährlicheres, vor allem in einem demokratischen Staate, als wenn das Volk den Eindruck erhält, der Staat sei von Zeit zu Zeit genötigt, dieses Eingeständnis seiner Ohnmacht zu bekunden. Es darf nicht so weit kommen, dass ein Teil des Volkes glaubt, man dürfe sich darauf verlassen, dass von Zeit zu Zeit die Gelegenheit kommen werde, da man sich ungestraft mit diesem Staat wieder arrangieren kann. Es scheint mir nichts die Staatsautorität und die Autorität der Gesetze mehr zu untergraben, als wenn der Staat sich von Zeit zu Zeit selbst wieder von seinen eigenen Gesetzen dispensiert. Ich glaube, das darf man nur in Notzeiten tun. Es würde uns nie einfallen, zu gewöhnlicher Zeit eine Amnestie im strafrechtlichen Sinne anzuwenden, sondern sie ist überhaupt nur denkbar in aussergewöhnlichen Zeiten, in Notzeiten. Wir können über die Steueramnestie nicht anders urteilen. Sie ist ein Mittel, das etwa einmal in einer Not des Staates angewendet werden kann. Ich hielt es durchaus für richtig, dass man mit den beiden Wehropfern der Kriegszeit die Amnestie verbunden hat, aber sie nun gleichsam aus dem Tag heraus ohne äusseren zwingenden Anlass anzuwenden, wäre meines Erachtens eine sträfliche Abwertung dieser aussergewöhnlichen Massnahme.

Der zweite Grund liegt in der Ungerechtigkeit, die einer solchen Massnahme notgedrungen anhaftet. Ich will nicht von Rechtsungleichheit sprechen, denn im ju-

ristisch-technischen Sinne handelt es sich natürlich nicht um eine Rechtsungleichheit. Aber es ist eine Ungerechtigkeit, denn der ehrliche Steuerzahler muss sich hintergehen, düpiert fühlen, wenn diejenigen, die den Staat jahrelang unbesorgt betrogen haben, nun ungestraft mit weissem Hemd wieder in den Kreis der Anständigen zurückkehren sollen. Ich bin durchaus der Meinung, dass man die Rückkehr zur Ehrlichkeit erleichtern soll, denn es ist mancher in diese Situation hineingeraten, aus der er gerne wieder herauskäme; aber er hat Mühe, den Weg zu finden. Aber diese Rückkehr zur Ehrlichkeit darf nicht über die Hintertreppe geschehen. Wenn einer den Willen hat, zu den Ehrlichen zurückzukehren, dann soll er diese Ehrlichkeit offen bekunden und auch die Folgen auf sich nehmen. Von der Folge der Strafe können wir ihn dispensieren, da bin ich durchaus einverstanden. Aber wir können ihn mit Rücksicht auf die ehrlichen Steuerzahler nicht davon dispensieren, dass er die hinterzogene Steuer nachbezahlt.

Ich habe hier in dieser Saale gegen die Amnestie gekämpft vor drei oder vier Jahren, und ich habe das auch vor dem Volk getan. In diesem hohen Saale verliere ich nun leider meine Stimme, aber ich darf Ihnen versichern, dass, wenn der Ständerat dem Nationalrat folgen sollte, Sie mich auf dem Fechtboden in ungebrochenem Kampfesmut wiederfinden werden, wenn das Volk zum Entscheid aufgerufen sein wird.

Ich möchte Ihnen beantragen, gemeinsam mit meinem Kollegen Nänny, die Vorlage des Nationalrates abzulehnen und festhalten an unserem letztjährigen Beschluss.

Odermatt: Ich wurde aufmerksam gemacht, dass nicht nur der Kanton Luzern in der etwas heiklen Lage sei in bezug auf die Amnestie, sondern auch andere Kantone, wie der Kanton Uri. Es wird also auch bei diesen Kantonen, die eine kantonale Amnestie durchgeführt haben, das gleiche zu tun sein, dass sie eben mit den eidgenössischen Behörden die Verbindung aufnehmen, und zwar mit dem Chef des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes und nicht, wie mich Herr Kollege Meier aufmerksam gemacht hat, mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung primär. Denn er hat mir erklärt, dass ich damit eigentlich einen charakteristischen Zustand dargestellt hätte, indem man eben nicht mit dem Bundesrat, sondern in erster Linie mit den Beamten eines Departementes verkehre.

Ich möchte ferner auf folgenden Umstand hinweisen: Herr Kollege Nänny hat nun den Antrag gestellt, auf beide Vorlagen nicht einzutreten. Wir haben einen Beschluss gefasst, und zwar in bezug auf die Anschlussamnestie. Er hat keinen Antrag gestellt, an unserem letztjährigen Beschluss festzuhalten. Er hätte auch das tun können und damit wäre, wenn wir Festhalten beschlossen hätten, eine so bedeutende und unüberbrückbare Situation entstanden gegenüber dem Nationalrat, dass eben nachher die Vorlage auch beerdigt worden wäre. Ich hoffe aber, dass die Vollamnestie auch in unserem Rate Gnade findet, und zwar aus dem Grunde Gnade finde, weil es sich hier nicht um eine Kapitulation vor der Staatsgewalt oder eine Kapitulation der Staatsgewalt vor dem Sünder handelt. Wir kennen auch gesetzliche Bestimmungen, die an und für sich als eine Kapitulation der Staatsgewalt vor dem Verbrecher darstellen würden. Ich möchte daran erinnern, dass wir ja im Strafgesetz Verjährungsfristen für Verbrechen haben. Ich möchte daran erinnern, dass bei der

Verbrechensverfolgung die Untersuchungsorgane nicht immer das Verbrechen abklären und den Verbrecher fassen können, mit andern Worten: Es wird dann der Untersuch. eingestellt. Bei der Verjährung erlischt überhaupt die Strafverfolgung von Gesetzes wegen. Dann könnte man bei der Verbrechensbekämpfung auch von einer Kapitulation der Staatsgewalt sprechen. Hier liegen aber doch die Verhältnisse etwas anders. Ich betone, dass die Mehrheit der Kommission respektive die einstimmige Kommission — bei zwei Enthaltungen — sich hinter den Antrag stellt, aber wir wollen inskünftig auch schärfere Massnahmen; bei der Wehrsteuergesetzgebung ist dann Gelegenheit, allfällige Bestimmungen aufzustellen in bezug auf eine Strafverschärfung bei der Steuerhinterziehung und in bezug auf die Bescheinigungspflicht.

Ich möchte Sie bitten, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

M. Bonvin, président de la Confédération: Le problème de la fraude fiscale et de sa correction par des mesures disciplinaires et des amnisties périodiques a été défini par les uns et les autres. Je me souviens à ce propos de la première fois où, ingénieur de chantier, j'ai été appelé à soustraire des salaires extrêmement modestes de mes ouvriers les impôts pour les verser aux communes et aux cantons; et j'ai constaté ce jour-là qu'il y avait deux catégories de citoyens, ceux dont le revenu n'échappe pas à l'impôt et ceux dont le revenu peut y échapper, grâce à l'habileté et aux conseils de multiples sociétés créées à cet effet. Ce problème demeure et influencera le vote du peuple. Il a été exposé tout à l'heure par vos collègues, MM. Nänny et Obrecht. L'idée de cette amnistie procède de la volonté du peuple et des cantons, exprimée en 1964, lors de la présentation de l'amnistie générale, mais aussi de ce que l'on a considéré comme le torpillage de l'amnistie qui était en fait une raison d'Etat, à savoir les mesures complémentaires que l'on voulait prendre en vue d'éviter qu'à l'avenir la fraude soit aussi facile qu'auparavant. Tel est le problème posé et auquel le président de la commission vient de répondre partiellement.

M. Mäder, votre ancien collègue, avait pleinement raison à l'époque de rechercher, avec les éléments donnés, une amnistie cantonale et une amnistie complémentaire pour l'IDN. La difficulté provient, cependant, de la situation particulière de certains cantons par rapport aux autres, malgré le concordat intercantonal. Elle provient aussi de ce que l'impôt pour la défense nationale est prélevé par les cantons. Je suis arrivé à la conviction personnelle que si l'on pouvait homogénéiser davantage l'application de l'IDN et exercer un contrôle qui soit à peu près de la même rigueur dans tous les cantons, la situation ne serait peut-être pas aussi tendue dans certains d'entre eux. Mais en présentant une seconde variante à l'exécution de la motion Mäder, le Conseil fédéral avait le souci de tenir compte de la réalité d'aujourd'hui, à savoir qu'une partie des gens vivent dans un canton et travaillent dans un autre et qu'il y a un grand va-et-vient, une véritable osmose économique et sociale par-dessus les frontières cantonales. Et c'est pourquoi il a préféré une solution qui tienne compte des besoins des cantons: amnistie complémentaire là où les cantons veulent une amnistie cantonale mais simultanément égalité de traitement de l'ensemble des citoyens et possibilité pour tout citoyen travaillant ou habitant dans des cantons où l'amnistie

n'était pas introduite de s'annoncer par une simple déclaration et d'être aussi mis au bénéfice au moins de l'amnistie concernant l'impôt pour la défense nationale.

Donc le Conseil fédéral a eu le souci de traiter tous les citoyens sur le même pied. Et il l'a fait en présentant la variante que vous n'avez pas acceptée. Ce qui est arrivé? C'est que la variante a été un peu l'amorce vers la généralisation de l'amnistie. Votre collègue, M. Obrecht, a excellemment dit dans quelle situation se trouvait le Conseil fédéral en respectant la volonté populaire. Je l'en remercie et n'insiste pas. Le gouvernement estimait que la situation n'avait pas changé au point de justifier l'amnistie, mais que si vous la décidiez, il fallait l'accompagner de mesures qui rendent la fraude plus difficile qu'avant. La position du Conseil fédéral est donc toujours la même, c'est celle qu'il a exprimée dans son message du 6 juin 1966.

Il estime toujours préférable à toutes les autres solutions la déclaration spontanée personnelle sans suite pénale mais avec paiement des montants arriérés soustraits, mais non encore prescrits. Il lui faut cependant être réaliste et reconnaître que le développement que la question a prise au cours des débats parlementaires a créé une situation nouvelle. Le Conseil fédéral a réservé de connaître la décision de la chambre prioritaire, la vôtre, par rapport à la proposition de la commission et du Conseil national. Par respect du conseil prioritaire, il a toujours affirmé qu'il se réservait de connaître votre avis parce qu'il s'agit au fond de l'entrée en matière sur un nouveau projet de loi qui est sorti du parlement et le Conseil fédéral tenait à connaître cet avis avant de fixer lui-même son attitude définitive. Il le fera donc tout à l'heure.

Quoi qu'il en soit — c'est le second point — le Conseil fédéral fait deux réserves: d'abord, il est toujours d'avis qu'une amnistie générale ne se justifie que si elle est assortie de mesures qui répriment plus efficacement la fraude à l'avenir. Votre président a résolu le problème en disant que nous allons déphaser l'amnistie et que nous ne prendrons les mesures plus sévères que lorsque nous discuterons de la loi d'application de l'impôt pour la défense nationale qui est actuellement incorporée à la Constitution et qui doit en être sortie comme nous en avons sorti, par exemple, la loi sur l'impôt anticipé.

Les expériences que nous avons faites avec les amnisties précédentes, celles de 1950 et de 1945, permettent en effet de constater que la dernière a eu un succès beaucoup plus prononcé parce que des mesures efficaces avaient été mises en œuvre à ce moment-là. Malheureusement, la plus importante de ces mesures, soit l'impôt anticipé institué en 1944, a quelque peu perdu de son mordant du fait que les frontières qui étaient alors fermées ont été ouvertes au libre passage des capitaux.

Les contribuables qui décident froidement et délibérément de tromper le fisc sont indiscutablement «malhonnêtes», à la différence des fraudeurs d'occasion qui montent dans une catégorie de revenus supérieurs et se laissent surprendre par leur nouvelle situation. Si nous ne prenons pas de mesures de police fiscale, les gens habiles, c'est-à-dire ceux précisément que nous visons ici, se diront «Je serai aussi habile que par le passé malgré les mesures nouvelles. Je vais me présenter en enfant prodigue», et puis ils oublient que le retour de l'enfant prodigue ne peut se réaliser qu'une fois dans la vie tandis qu'eux désireraient que cela arrive tous les dix ans!

Le Conseil fédéral pense donc qu'il faut prévoir des mesures efficaces qui n'aient pas seulement l'apparence de l'efficacité. C'est la raison pour laquelle il s'est réservé, à titre éventuel, de suivre la proposition de votre commission tendant à biffer l'article 6 de l'arrêté d'exécution. J'estime aussi que votre Conseil, s'il accepte la proposition de la majorité de la commission, doit également accepter les précisions données par le président de la commission, à savoir que le Conseil n'exclut pas, mais au contraire désire même que l'on prenne des mesures de police fiscale mais qu'on les prenne avec un déphasage entre la loi générale d'amnistie et la loi d'exécution de l'impôt pour la défense nationale. Il importe donc de prendre des mesures et d'organiser le travail de telle sorte que le programme puisse être réalisé en fonction du temps disponible, si vous fixez l'entrée en vigueur de la loi au 1er janvier 1969.

Plusieurs membres de votre commission ont suggéré l'extension de l'amnistie aux infractions à la loi sur l'AVS. Une telle mesure n'est pas nécessaire car les effets de l'amnistie s'étendent *ipso facto* aux cotisations AVS.

En ce qui concerne son extension à l'impôt sur le chiffre d'affaires, la question pourrait se poser; mais nous y avons renoncé sur la base des déclarations faites par les associations professionnelles consultées, qui n'ont pas jugé utile de proposer d'étendre les effets de la loi à l'ICHA. Il convient de rappeler que la détermination des prestations soumises à l'ICHA est totalement indépendante de la taxation en vue de l'impôt sur le revenu et la fortune. Elle a lieu selon un procédé tout à fait différent. Il est vrai que, comme on l'a dit, le produit de cet impôt revient entièrement à la Confédération, mais il est vrai aussi que selon la jurisprudence constante, lorsqu'il y a surprise sans intention de fraude, les peines sont minimales. De plus, la mise en ordre est systématique et permanente. On peut donc dire qu'il y a amnistie permanente. Par contre, lorsque le paiement est éludé intentionnellement et plus ou moins systématiquement, la sanction est un peu plus grave, cela va de soi, tout en restant modérée. On ne peut en tout cas pas dire que l'administration fédérale ait appuyé sur le levier des actions disciplinaires de telle manière que les entreprises fautives ont excessivement été mises en danger. Cependant, nous continuerons d'approfondir l'étude de ce problème et si le besoin s'en fait sentir, nous tiendrons compte des suggestions de M. Bachmann lors de l'adaptation de l'impôt de consommation ou de l'ICHA, adaptation qui se profile à l'horizon des aménagements fiscaux que nous devons envisager. Le titre du projet de loi devrait alors être adapté.

Le président de votre commission a soulevé le problème posé par le canton de Lucerne, en s'excusant presque d'avoir consulté le directeur des contributions avant le chef du Département des finances. Sa démarche était légalement justifiée puisque l'administration fédérale des contributions jouit, de par la loi, d'une certaine autonomie. Elle n'est pas subordonnée directement et totalement au Département des finances. C'est ainsi que le recours contre certaines décisions du directeur de l'administration fédérale des contributions a lieu devant le Tribunal fédéral et ne suit pas la voie administrative ordinaire. Etant donné l'indépendance relative dont jouit l'administration des contributions, votre président était donc en droit de prendre contact directement avec elle.

Quoi qu'il en soit, je puis déclarer qu'en principe, l'administration des contributions est au courant de la

situation des cantons de Lucerne et d'Uri, et qu'elle a déjà pris contact avec les services cantonaux intéressés. Le dialogue est ouvert et des mesures ont été prises pour suspendre les décisions jusqu'au moment où la loi en discussion aura reçu sa forme définitive. On peut donc considérer comme un fait acquis la compréhension de l'administration des contributions à l'égard de ce problème soulevé par votre rapporteur. Je puis vous donner l'assurance de principe, sans entrer dans les détails techniques, qui ne nous concernent pas, que l'administration saura faire preuve de la compréhension nécessaire et qu'une solution amiable pourra être trouvée avec l'administration fiscale des cantons de Lucerne et d'Uri pour résoudre les problèmes posés par le passage d'un régime à l'autre.

Präsident: Die Eintretensdebatte ist abgeschlossen. Es liegen zwei Anträge vor, jener der Kommission auf Eintreten auf die Beratung des Bundesbeschlusses über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie und der Antrag von Kollega Nänny auf Nichteintreten. Ich lasse abstimmen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	26 Stimmen
Für den Antrag Nänny	9 Stimmen

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie

Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale

Titel und Ingress

Abschnitte I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre et préambule

Chapitres I, II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Odermatt, Berichterstatter: Ich möchte Ihnen beantragen, die ganze Vorlage in globo zu genehmigen. Wir haben von der Kommission aus keine neuen Anträge gestellt, und der Text ist ja klar. Es handelt sich um die zwei Abschnitte I und II, die zu genehmigen sind, ohne Bemerkungen seitens der Kommission.

Präsident: Die Kommission beantragt Zustimmung in globo zum Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie. Wird eine andere Auffassung im Rate vertreten? — Das ist nicht der Fall.

Gesamt Abstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes	23 Stimmen
Dagegen	9 Stimmen

Bundesgesetz über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie auf 1. Januar 1969 und die Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses

Loi fédérale concernant l'exécution de l'amnistie fiscale générale au 1er janvier 1969 et complétant l'arrêté relatif à l'impôt pour la défense nationale

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Odermatt, Berichterstatter: Sie erinnern sich noch sehr wohl, dass nach Ansicht der Befürworter die allgemeine Amnestievorlage vom 27. September 1963, die als einzige, aber umstrittene Schlussfolgerung des Defraudationsberichtes des Bundesrates vom Parlament gezogen wurde, in der Volksabstimmung auf der Strecke blieb, weil im Stadium des Abstimmungskampfes auf Verlangen eines gegnerischen Komitees von der Eidgenössischen Steuerverwaltung die wehrsteuerrechtlichen Massnahmen bekanntgegeben wurden, die vorgesehen waren zur Verhinderung der weitem Defraudation. Die in Aussicht gestellten Vollzugsvorschriften wurden von einem Teil der Stimmbürger als zu weitgehend betrachtet. Deshalb lehnten sie die Vorlage ab. Für die diesmalige Abstimmung über eine neue Amnestievorlage soll der Bürger über die zu erwartenden Massnahmen zur Verhinderung der künftigen Defraudation verbindliche Weisungen erhalten. Die Vorberatung eines Bundesgesetzes über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie hat somit den Zweck, eine klare Ausgangslage für die eidgenössische Abstimmung zu schaffen. Damit wird aber ein Weg beschritten, dem Seltenheitswert zukommt. Der Ausführungserlass wird auf einen Bundesbeschluss abgestützt, der vorerst die Abstimmung des Volkes und der Stände passieren muss. Das Ausführungsgesetz, das wir nun in Beratung ziehen wollen, erhält erst durch die Annahme der verfassungsrechtlichen Grundlage die nötige Stütze. Deshalb wurde von der Eidgenössischen Steuerverwaltung ein Zeitplan aufgestellt für den Ablauf der parlamentarischen und nachparlamentarischen Behandlung der Verfassungsvorlage und des Ausführungsgesetzes. Dieser Zeitplan wurde Ihnen vorhin ausgeteilt. Sie können daraus ersehen, dass die Inkraftsetzung bei Annahme der Verfassungsgrundlage und bei Nichtergreifen des Referendums gegen das Bundesgesetz auf den 1. Januar 1969 möglich wäre. Dieses Vorgehen entspricht nicht den üblichen parlamentarischen Gepflogenheiten, aber andererseits stehen ihm keine verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Hindernisse entgegen. Mit diesem Procedere wird erreicht, dass der Bürger bei der Abstimmung über die Verfassungsvorlage zum voraus weiss, wessen Inhalt die Ausführungsbestimmungen zum Verfassungszusatz sind. Damit ergibt sich selbstverständlich auch für das Parlament selbst die moralisch bindende Verpflichtung, nach der Annahme der Verfassungsvorlage und vor der Durchführung der Schlussabstimmung in beiden Räten am Gesetz nichts mehr zu ändern. Es wäre dann vielleicht möglich, dass eine zweite Vorlage in Form eines Gesetzes unterbreitet werden müsste, wenn das Referendum gegen dieses Gesetz ergriffen und es in der Abstimmung nicht die Sanktion des Volkes erhalten würde. Es würde aber die Zeit reichen, eine zweite Vorlage in den Räten zu beraten und nochmals dem Referendum zu unterstellen.

Im Namen der Kommission, die sich aus fünf Mitgliedern zusammensetzt, beantrage ich Ihnen, bei zwei Enthaltungen, auf die Vorlage einzutreten.

M. Guisan: M. Nänny a bien voulu représenter la minorité que nous formions lui et moi. Je ne puis qu'approuver ce que lui et M. Obrecht ont dit tout à l'heure. Mais je crois que le second débat d'entrée en matière sur l'arrêté fédéral modifiant l'arrêté relatif à l'impôt pour la défense nationale mérite toute notre attention. Je comprends très bien les motifs pour lesquels on nous propose de nous exprimer sur le texte d'application de l'article constitutionnel avant même la votation populaire. Le but de l'opération est de donner certaines garanties au peuple et aux cantons quant à la façon dont ils seront traités si l'article constitutionnel est accepté en votation populaire.

M. le président de la commission a dit tout à l'heure que cette façon de procéder n'était pas conforme aux usages parlementaires mais qu'elle n'était pas pour autant contraire à la Constitution fédérale. Il ne suffit pas cependant qu'une proposition ne soit pas contraire à la Constitution pour que nous puissions nous en satisfaire et, à mes yeux, il y a de très bons motifs pour lesquels la façon de procéder qu'on nous propose n'est pas dans les usages parlementaires.

Alors que j'appartenais à un gouvernement cantonal, je me suis toujours refusé à ce que ce gouvernement indique en quoi que ce soit ses intentions quant à l'application des textes dont il proposait l'adoption par le Grand Conseil ou par le peuple. En fait, en votant cet arrêté d'application, nous prenons un engagement envers le peuple et les cantons. Nous leur promettons de les traiter conformément à l'arrêté d'exécution que nous avons d'ores et déjà voté avant la votation populaire. Mais pouvons-nous prendre cet engagement alors que nous n'avons pas encore procédé à la votation définitive et qu'en conséquence l'arrêté sera de nouveau soumis à nos débats?

M. Bachmann m'a fourni un excellent argument — bien que lui soit favorable à l'article constitutionnel — en invoquant l'impôt sur le chiffre d'affaires. M. Bachmann n'est pas absolument satisfait du mémoire adressé au Conseil des Etats, en particulier à la commission, sur l'impôt sur le chiffre d'affaires. M. le président de la Confédération vient de nous dire que le gouvernement continuera d'étudier avec soin le problème de l'inclusion éventuelle de cet impôt dans l'arrêté d'exécution. Or ce qu'on nous propose, c'est un arrêté relatif à l'impôt pour la défense nationale et nous déciderions d'ores et déjà de limiter l'arrêté d'exécution à cet impôt alors que nous ne savons pas — cela résulte des débats qui viennent de se dérouler — si l'impôt sur le chiffre d'affaires ne doit pas être inclus dans les textes d'exécution de l'article constitutionnel.

Il n'est pas douteux que la campagne sur l'article constitutionnel — où je prendrai la même attitude que MM. Nänny et Obrecht; je suis opposé à cet article et je le combattrai, mais c'est là une autre question — fera apparaître des éléments de la question que nous ne voyons pas aujourd'hui et dont nous devons tenir compte, si l'article est adopté, dans la législation d'exécution.

La décision que nous sommes invités à prendre en nous ralliant au projet officiel me paraît avoir une portée considérable. Est-ce que dorénavant, chaque fois que les Chambres fédérales proposeront un article constitutionnel, on va leur demander leurs intentions en ce qui concerne l'exécution dudit article? Est-ce que nous ne pourrions plus adopter une règle fondamentale sans nous lier d'avance? Il me paraît extrêmement fâcheux

que nous nous liions ainsi par un arrêté d'exécution qui est à moitié adopté. Nous le discutons, mais nous ne l'adoptons pas. Nous nous engageons mais nous ne sommes pas certains de pouvoir tenir cet engagement. C'est un problème qui dépasse celui de l'amnistie fiscale.

Ma proposition est que nous ne devons pas entrer en matière sur l'arrêté d'exécution et que les Chambres ne doivent se préoccuper de cet arrêté que lorsque l'article constitutionnel qu'il s'agira éventuellement d'exécuter, s'il est adopté par le peuple et les cantons, sera accepté comme tel. Je vous propose donc de ne pas entrer en matière sur l'arrêté.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten) 17 Stimmen
Für den Antrag Guisan (Nichteintreten) 13 Stimmen

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Titel, Ingress — Titre et préambule

Odermatt, Berichterstatter: Zu Titel und Ingress muss ich bemerken, dass gemäss Antrag der Kommission und je nach den Beschlüssen, die wir in der Detailberatung fassen werden, eine Aenderung eintreten kann. Ich empfehle Ihnen deshalb, die Bereinigung des Titels am Schlusse der Beratung vorzunehmen.

Zurückgestellt — Réservé

I. Durchführung der Steueramnestie

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates .

I. Exécution de l'amnistie fiscale

Article premier

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Odermatt, Berichterstatter: Zu den Absätzen 1, 3 und 4 von Artikel 1 habe ich keine Bemerkungen anzubringen. Im Absatz 2 wird die vollständige und genaue Angabe aller Bestandteile des Einkommens und Vermögens in der Wehrsteuererklärung für die Jahre 1969 und 1970 und in der im Jahre 1969 einzureichenden Steuererklärung für die Kantons- und Gemeindesteuern als Voraussetzung für die Amnestie verlangt. Auf die Angaben in den kantonalen Steuererklärungen muss heute teilweise abgestellt werden, da das Vermögen natürlicher Personen nicht mehr von der Wehrsteuer erfasst wird. Ich beantrage Ihnen, den Artikel 1 zu genehmigen.

Angenommen — Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Odermatt, Berichterstatter: Der Artikel 2 behandelt die Auswirkungen der Steueramnestie auf die einzelnen Steuerarten, für welche die Amnestie in Anspruch genommen werden kann. Die Natur der Steuern und

Abgaben ist verschiedenartig. Deshalb ist in den Buchstaben a—d die besondere steuertechnische Ausgestaltung in bezug auf die Amnestiewirkung umschrieben. Ich beantrage Ihnen Zustimmung.

Angenommen — Adopté

Art. 3—5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Angenommen — Adopté

II. Abänderung und Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses

Art. 6

Antrag der Kommission

Streichen.

II. Modification et complément de l'arrêté concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale

Art. 6

Proposition de la commission

Biffer.

Odermatt, Berichterstatter: Im Abschnitt II wurde vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement eine Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses vorgeschlagen. Es ging dabei um die Verankerung der Auskunftspflicht Dritter als Mittel zur Verhinderung der Steuerdefraudation. Für juristische Personen, Arbeitgeber, Versicherungsgesellschaften, Schuldner und Gläubiger des Steuerpflichtigen besteht die Bescheinigungspflicht schon nach heute geltendem Recht. Das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement erachtet aber diesen Kreis der verpflichteten Personen für die Praxis als zu eng und möchte alle neuern Formen vertraulicher Vertragsverhältnisse erfassen. Deshalb sollten auch unter anderem Treuhänder und Vermögensverwalter der Bescheinigungspflicht unterstellt werden. In diesem Sinne wurde eine Ergänzung von Artikel 90, Absatz 6, des Wehrsteuerbeschlusses beantragt. Der Nationalrat stimmte dieser Abänderung und Ergänzung zu. Hingegen lehnte er die Ergänzung von Artikel 90 mit einem Absatz 6bis mit 77 zu 55 Stimmen ab. Der Text von Artikel 90, Absatz 6, hatte gemäss Antrag des Bundesrates folgenden Wortlaut:

«Unterlässt es der Wehrsteuerpflichtige trotz Mahnung, die Bescheinigung nach Absatz 6 beizubringen, so ist die Veranlagungsbehörde befugt, die Bescheinigung vom Verpflichteten einzufordern. Dieser hat die Bescheinigung innert der anberaumten Frist der Veranlagungsbehörde einzusenden. Das gesetzlich geschützte Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.»

Mit dieser Formulierung sollte die direkte und subsidiäre Bescheinigungspflicht eingeführt werden. Andererseits ist nicht zu leugnen, dass diese Formulierung beim Stimmbürger ein gewisses Misstrauen erweckt, das ihn leicht zu einem Nein gegenüber der Amnestievorlage veranlassen könnte. — Der Nationalrat lehnte diesen Absatz 6bis ab, um nicht die Verfassungsvorlage zu gefährden.

In der bereits zitierten Zuschrift vom Juli 1967 der Eidgenössischen Steuerverwaltung an die Mitglieder der

ständerätlichen Kommission wurde mitgeteilt, dass der Bundesrat dafür eintrete, dass der Absatz 6 von Artikel 90 des Wehrsteuerbeschlusses gestrichen werde, wenn in Artikel 90 der Absatz 6bis nicht aufgenommen werde. Ein Antrag, den Absatz 6bis in die Vorlage aufzunehmen, wurde nicht gestellt. Damit war es für die Kommission gegeben, die Abänderung und Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses ganz zu streichen, was einstimmig beschlossen wurde. Ich ersuche Sie, diesem Streichungsantrag der Kommission zuzustimmen.

Damit soll es in bezug auf die Bescheinigungspflicht wenigstens vorläufig sein Bewenden haben. Wir werden also den Status quo beibehalten. Es wird dann aber möglich sein, im Wehrsteuergesetz neue Bestimmungen über die Bescheinigungspflicht aufzunehmen. Dann kann auch geprüft werden, ob der Steuerdefraudation durch stärkere Strafsanktionen zusätzlich begegnet werden könne.

Ich beantrage Ihnen, dem Antrag der Kommission zuzustimmen, die Ihnen empfiehlt, den Abschnitt II zu streichen.

Angenommen — Adopté

III. Uebergangs- und Schlussbestimmungen
Art. 7, 8

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

III. Dispositions transitoires et finales
Art. 7, 8

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Odermatt, Berichterstatter: Die Uebergangs- und Schlussbestimmungen werden dann in der Vorlage unter II figurieren, weil der bisherige Abschnitt II gestrichen worden ist. Ich beantrage Ihnen, den Artikeln 7 und 8 zuzustimmen.

Angenommen — Adopté

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Titel

Bundesgesetz über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie auf 1. Januar 1969

Ingress

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Titre

Loi fédérale concernant l'exécution de l'amnistie fiscale générale au 1er janvier 1969

Préambule

Adhérer à la décision du Conseil national.

Präsident: Zufolge Wegfalls von Abschnitt II, betreffend Abänderung und Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses, kann der Titel des Bundesgesetzes gekürzt werden. Er muss nun lauten:

«Bundesgesetz über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie auf 1. Januar 1969.»

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	18 Stimmen
Dagegen	11 Stimmen

An den Nationalrat — Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 28. September 1967

Séance du 28 septembre 1967, matin

Vorsitz — Présidence: Herr Rohner

**9659. Massnahmen zugunsten des Rebbaues.
Verlängerung des Bundesbeschlusses**

**Mesures temporaires
en faveur de la viticulture.
Prorogation de l'arrêté fédéral**

Siehe Seite 153 hiervor — Voir page 153 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 19. September 1967
Décision du Conseil national du 19 septembre 1967

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes	37 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

Nachmittagssitzung vom 2. Oktober 1967

Séance du 2 octobre 1967, après-midi

Vorsitz — Présidence: Herr Rohner

**9605. Tabakbesteuerung. Bundesgesetz
Imposition du tabac. Loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 10. Januar 1967
(BBl I, 117)

Message et projet de loi du 10 janvier 1967 (FF I, 113)

Beschluss des Nationalrates vom 27. Juni 1967
Décision du Conseil national du 27 juin 1967

Antrag der Kommission
Eintreten.

Proposition de la commission
Passer à la discussion des articles.

Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. Bundesbeschluss

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale. Arrêté fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1967
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	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9474
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.09.1967
Date	
Data	
Seite	283-293
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 735

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.

Vormittagssitzung vom 5. Oktober 1967

Séance du 5 octobre 1967, matin

Vorsitz — Présidence: Herr Röhner

**9657. Invalidenversicherung.
Änderung des Bundesgesetzes.**

**Assurance-invalidité.
Modification de la loi**

Siehe Seite 303 hiervor — Voir page 303 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 27. September 1967
Décision du Conseil national du 27 septembre 1967

Schlussabstimmung — Vote final

Für die Annahme des Gesetzentwurfes 38 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

**9540. Militärdepartement. Reorganisation
Département militaire. Réorganisation**

Siehe Seite 303 hiervor — Voir page 303 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. Oktober 1967
Décision du Conseil national du 5 octobre 1967

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 38 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

**9655. Militärstrafgesetz. Revision
Code pénal militaire. Revision**

Siehe Seite 316 hiervor — Voir page 316 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. Oktober 1967
Décision du Conseil national du 5 octobre 1967

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 38 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

**9474. Anschlussamnestie für die Wehrsteuer.
Amnistie fiscale
concernant l'impôt pour la défense nationale**

Siehe Seite 283 hiervor — Voir page 283 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1967
Décision du Conseil national du 4 octobre 1967

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 31 Stimmen
Dagegen 8 Stimmen

An den Nationalrat — Au Conseil national

**9605. Tabakbesteuerung. Bundesgesetz
Imposition du tabac. Loi**

Siehe Seite 297 hiervor — Voir page 297 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. Oktober 1967
Décision du Conseil national du 5 octobre 1967

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 36 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

**9658. Ausgabe von Pfandbriefen.
Änderung des Bundesgesetzes
Emission de lettres de gage.
Modification de la loi**

Siehe Seite 217 hiervor — Voir page 217 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1967
Décision du Conseil national du 4 octobre 1967

Schlussabstimmung — Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 38 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat — Au Conseil national

Anschlussamnestie für die Wehrsteuer.

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1967
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	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9474
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.10.1967
Date	
Data	
Seite	317-317
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 749

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.