

Präsident: Wir stimmen ab. Ich schlage Ihnen folgendes Vorgehen vor: Wir bereinigen Artikel 1 absatzweise.

Zu Absatz 1: Hier liegen zwei Anträge vor, der Antrag der Minderheit, der sich mit dem Antrag des Bundesrates deckt, und der Antrag der Minderheit I. Zu diesem Antrag der Minderheit I liegt ein Ergänzungsantrag Müller-Bern vor. Ich werde daher zuerst den Antrag der Minderheit I bereinigen, das heißt Sie werden zu entscheiden haben, ob Sie diesen Wortlaut gemäß dem Antrag Müller-Bern ergänzen wollen oder nicht. Dem Antrag der Minderheit I, der alle vor dem 31. Dezember 1964 erstellten Objekte der Mietzinskontrolle unterstellen will, steht sachlich der Antrag der Minderheit II gegenüber, der jedoch nicht unter Absatz 1, sondern erst unter Absatz 3 zu finden ist. Es handelt sich um den Antrag von Herrn Heil, die Kantone zu ermächtigen, die Mietpreisüberwachung auf alle bis Ende 1964 erstellten Wohnungen auszudehnen. In einer ersten Eventualabstimmung gedenke ich materiell den Antrag der Minderheit I und den weniger weitgehenden Antrag der Minderheit II, Antrag Heil, formuliert in Absatz 3, einander gegenüberzustellen. Das Resultat dieser eventuellen Abstimmung werde ich in der definitiven Abstimmung dem Antrag der Mehrheit gegenüberstellen.

Zu Absatz 2: Hier liegen drei Anträge vor, derjenige der Mehrheit, derjenige der Minderheit I und derjenige der Minderheit II. In einer ersten Eventualabstimmung stelle ich den Antrag der Minderheit I dem Antrag der Minderheit II gegenüber. In der definitiven Abstimmung wird das Resultat der Eventualabstimmung dem Antrag der Kommissionsmehrheit, der mit dem Antrag des Bundesrates übereinstimmt, gegenübergestellt.

Zu Absatz 3 liegen zwei Anträge vor, jener der Kommissionsmehrheit und der Antrag der Kommissionsminderheit II. Darüber braucht nicht mehr abgestimmt zu werden, da bereits in der Abstimmung zu Absatz 1 entschieden sein wird.

Sind Sie mit diesem Vorgehen einverstanden? Das ist der Fall.

Abstimmung – Vote

Abs. 1

Eventuell – Eventuellement:

Für den Ergänzungsantrag Müller-Bern	31 Stimmen
Dagegen. Für den Antrag der Minderheit I	110 Stimmen

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	45 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	101 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Minderheit II	58 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	110 Stimmen

Abs. 2

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	45 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	82 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	108 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	54 Stimmen

Präsident: Zu Absatz 3 erübrigts sich die Vornahme einer Abstimmung nach dem Ergebnis der Abstimmung unter Absatz 1. Artikel 1 ist damit behandelt. Ich stelle fest, dass dadurch das Postulat Chevallaz gegenstandslos geworden ist; es ist in diesem Sinne erledigt.

Hier wird die Beratung abgebrochen

Ici, le débat est interrompu

8962. Motion des Ständerates.

Anschluss des Bundes an kantonale Steueramnestien

Motion du Conseil des Etats.

Amnistie fédérale assortie à celle des cantons

Beschluss des Ständerates vom 9. Juni 1964

Décision du Conseil des Etats du 9 juin 1964

(Die Verhandlungen des Ständerates werden nicht ins Amtliche Bulletin aufgenommen)

(Les délibérations du Conseil des Etats ne sont pas insérées au Bulletin officiel)

Text der Motion des Ständerates

Dem Bundesbeschluss vom 27. September 1963, der den Erlass einer Steueramnestie für die Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden vorsah, ist die Zustimmung versagt geblieben. Er sollte als Mittel gegen die Defraudation dienen und zur Verbesserung der Steuerverhältnisse beitragen. Dieses Ziel bleibt ungeachtet des negativen Ausgangs der Abstimmung bestehen. Es ist heute insbesondere auch Sache der Kantone, Massnahmen auf kantonaler Ebene zu erwägen und gegebenenfalls eine kantonale Amnestie durchzuführen.

Eine kantonale Amnestie bedarf – soll sie zum Erfolg führen – der Anschlussamnestie des Bundes für die Wehrsteuer. Nach Artikel 5 des Bundesbeschlusses über die Finanzordnung 1955–1958, der kraft Artikel 8 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung heute noch Gel tung hat, setzt die Gewährung der Anschlussamnestie eine Reform der kantonalen Steuerordnung voraus. Dieses Erfordernis schränkt den beförderlichen Erlass einer kantonalen Amnestie ein und verhindert sie für Kantone, deren Steuerordnung zur Zeit keiner Reform bedarf. Die bundesrechtliche Vorschrift für die Anschlussamnestie hemmt zudem den Erfolg der Amnestiemassnahmen, weil sie lediglich den Verzicht auf die Strafsteuer zulässt und die Nachsteuerpflicht nicht aufhebt.

Nach den durch die Verwerfung der Bundesamnestie geschaffenen Verhältnissen sollen den Kantonen alle Massnahmen zur Verfügung stehen, die zur Verbesserung der Steuerverhältnisse geeignet scheinen. Dazu bedarf es der Beseitigung der Hindernisse, die der Durchführung einer kantonalen Amnestie aus den bestehenden bundesrechtlichen Vorschriften erwachsen. Es muss eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, welche dem Bund die Gewährung der Anschlussamnestie ohne jegliche Einschränkung ermöglicht.

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten hierüber Bericht und Antrag zu unterbreiten.

Texte de la motion du Conseil des Etats

L'arrêté fédéral du 27 septembre 1963, qui prévoyait l'institution d'une amnistie fiscale pour les impôts fédéraux, cantonaux et communaux n'a pas été accepté. Il devait constituer un moyen de lutte contre la fraude et permettre une amélioration de la situation fiscale. Cet objectif doit subsister malgré le résultat négatif du vote populaire.

Il appartient également aux cantons d'envisager des mesures dans les limites de leur compétence et de décréter, le cas échéant, une amnistie fiscale.

Une amnistie cantonale – si l'on veut qu'elle porte des fruits – doit être assortie d'une amnistie fédérale pour l'impôt de défense nationale. L'article 5 de l'arrêté fédéral

sur le régime financier de 1955 à 1958, encore valable aujourd'hui en raison de l'article 8 des dispositions transitoires de la Constitution, fait dépendre l'amnistie complémentaire d'une réforme fiscale cantonale. Une telle exigence limite la possibilité pour les cantons de décréter une amnistie à bref délai et rend une amnistie impossible pour les cantons dont le régime fiscal ne nécessite pas de réforme. La disposition fédérale relative à l'amnistie cantonale réduit l'efficacité de mesures d'amnistie, car si elle permet de ne pas appliquer les pénalités qui sanctionnent la soustraction de l'impôt de défense nationale, elle n'abolit pas la surtaxe spéciale majorant cet impôt.

La situation créée par le rejet de l'amnistie fédérale exige que les cantons soient mis à même de prendre toutes les mesures propres à améliorer le régime fiscal. Il est donc nécessaire de lever l'obstacle que des prescriptions de droit fédéral constituent pour une amnistie cantonale. Il importe d'établir un texte juridique qui autorise la Confédération à décider l'amnistie complémentaire sans limitation quelconque.

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions à ce sujet.

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

Ablehnung der Motion.

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité

Rejet de la motion.

Eggenberger, Berichterstatter der Mehrheit: Der Ständerat hat in der vergangenen Junisession einer Motion Mäder zugestimmt, die das Problem der Steueramnestie erneut aufgreift. Im Gegensatz zu der anfangs dieses Jahres vom Volke verworfenen Amnestievorlage möchte die Motion Mäder die Initiative zum Erlass einer Amnistie den Kantonen überlassen. Aber, sagt die Motion, «une kantonale Amnistie bedarf, soll sie zum Erfolg führen, der Anschlussamnestie des Bundes für die Wehrsteuer. Nach Artikel 5 des Bundesbeschlusses über die Finanzordnung 1955 bis 1958, der kraft Artikel 8 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung heute noch Geltung hat, setzt die Gewährung der Anschlussamnestie eine Reform der kantonalen Steuerordnung voraus. Dieses Erfordernis schränkt den beförderlichen Erlass einer kantonalen Amnistie ein und verhindert sie für Kantone, deren Steuerordnung zur Zeit keiner Reform bedarf. Die bundesrechtliche Vorschrift hemmt zudem den Erfolg der Amnestiemassnahmen, weil sie lediglich den Verzicht auf die Strafsteuer zulässt und die Nachsteuerpflicht nicht aufhebt.» Diese Hindernisse, welche der Durchführung einer kantonalen Amnistie aus den bestehenden bundesrechtlichen Vorschriften erwachsen, möchte die Motion des Ständerates beseitigen. Es muss eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, welche dem Bund die Gewährung der Anschlussamnestie ohne jegliche Einschränkung ermöglicht. Hierüber soll der Bundesrat den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag unterbreiten. Die Finanzkommission des Nationalrates beantragt Ihnen

mehrheitlich, die Motion, die im Ständerat mit 28 Stimmen angenommen wurde, ebenfalls erheblich zu erklären.

Die Kommission ist sich der Tatsache durchaus bewusst, dass Volk und Stände eine allgemeine Bundesamnestie zu Beginn dieses Jahres mehrheitlich abgelehnt haben. Wenn der Amnestiegedanke durch die Motion Mäder erneut aufgegriffen wird, kann es sich keineswegs darum handeln, den Volksentscheid zu missachten. Der Motion liegt vielmehr die Idee zugrunde, dass jene Tatsachen, die seinerzeit den Räten Veranlassung gaben, mit grossen Mehrheiten eine auf Bund, Kantone und Gemeinden ausgedehnte Amnistie zu beschliessen, durch die erwähnte Volksabstimmung keineswegs aus der Welt geschafft wurden, nämlich die weiterhin grassierende Steuerhinterziehung und der Steuerbetrug. Das Unrecht, das dem ehrlichen Steuerzahler durch die schlechte Steuermoral zahlreicher Steuerpflichtiger angetan wird, ist durch das Nein vom 2. Februar 1964 nicht beseitigt worden. Das durch die Motion des Sprechenden seinerzeit aufgeworfene Problem ist nicht gelöst. Die gestörte Rechtsordnung, wie sie durch den bundesrätlichen Defraudationsbericht nachgewiesen wurde, ruft einer Korrektur, soll nicht die Idee der Steuergerechtigkeit auf die Dauer ein leerer Wunschtraum bleiben. Die Amnistie bleibt ein Mittel, und zwar ein nahe liegendes Mittel, um eine gerechte Verteilung der Steuerlasten zu erreichen. Es ist nicht zu bestreiten, dass zahlreiche Steuerpflichtige auf die Amnistie gewartet haben und heute noch darauf warten, um ihre steuerlichen Verhältnisse in Ordnung zu bringen.

Es ist zudem fraglich, ob die Ablehnung der Amnestievorlage wirklich ein Nein des Schweizervolkes gegenüber dem Amnestiegedanken an sich bedeutet. Die Diskussion wurde doch vielmehr von den zum Teil rigorosen Massnahmen beherrscht, welche die Steuerverwaltung, ich vermute in der Absicht, die ihr nicht genehme Vorlage zu torpedieren, in Aussicht gestellt hatte.

Nun haben immerhin vier Kantone der Amnestievorlage zugestimmt. Eine Reihe von Zuschriften nach der Abstimmung haben mir gezeigt, dass doch zahlreiche Leute gerne ihre steuerlichen Verhältnisse in Ordnung gebracht hätten, ohne durch Straf- und Nachsteuern allzu hart erfasst zu werden. Ich erwähne aus vielen nur ein Beispiel: «Ich war 50 Jahre Angestellter», schreibt mir einer, «und konnte speziell in den letzten Jahren jeweils einige tausend Franken aufs Sparheft legen. Ich versteuere heute ein Vermögen von 90 000 Franken, habe aber ein solches von 300 000 Franken. In meinem Alter hätte ich nun gerne sauberen Tisch gemacht. Ohne Amnistie ist es mir aber nicht möglich. Warum gibt man den vielen Tausenden keine Gelegenheit, ihr Gewissen zu beruhigen, ohne bestraft zu werden? Ich hatte vor der Abstimmung Gelegenheit zu hören, wie viele sagten, sie werden sauberen Tisch machen. Lesen Sie diesen Brief im Rate vor,» – was ich nun getan habe. «Dass ich meine Adresse nicht nenne», fügt der Briefschreiber bei, «hat seinen Grund darin, dass Ihr Büro zu nahe an jenem des Steuervogtes liegt.»

Die verständliche Meinung des Ständerates geht nun dahin, jenen Kantonen, die eine Amnistie durchführen möchten, dieses Vorhaben nicht durch eine unnachgiebige Haltung des Bundes zu durchqueren. Eine kantonale Amnistie wird nur dann Erfolg haben können, wenn sich ihr der Bund in vollem Umfang anschliesst. Sie kann nur dann gelingen, wenn sie alle Steuerarten und Steuerhöhen erfasst. Damit wird die Mitwirkung des Bundes zu einer zwingenden Voraussetzung eines kantonalen Gnadenaktes. Das dürfte von niemandem ernsthaft bestritten werden können.

Der ständerätsliche Motionär hat darauf hingewiesen, dass seit dem Erlass der letzten Bundesamnestie im Jahre 1945 der Bund an zahlreichen kantonalen Amnestien auf dem Anschlusswege teilgenommen habe. Er führte weiter aus: «Die Anschlussamnestie wurde erstmals im Bundesratsbeschluss vom 31. Oktober 1944 vorgesehen und kann heute kraft Verlängerung der Wehrsteuergesetzgebung im Rahmen der bisherigen Finanzordnungen von den Kantonen beansprucht werden.»

Mit Recht wird betont, dass diese Rechtsgrundlage zwei grundsätzliche Mängel aufweise. Ich wiederhole: Die Anschlussamnestie wird davon abhängig gemacht, dass der Kanton eine strukturelle Reform in seiner Steuergesetzgebung vornimmt. Der Bund will aber auch unter dieser Voraussetzung keine Vollamnestie gewähren, sondern nur auf die Wehrsteuerstrafe, nicht aber auf den einfachen Nachbezug der vorenthaltenen Wehrsteuer verzichten. Die erstgenannte Einschränkung ist heute zweifellos überholt, indem die meisten Kantone ihre Steuergesetze modernisiert haben und keine strukturellen Reformen mehr durchführen können. Alle diese Kantone sind nach der jetzigen Rechtslage von der Gewährung einer Amnestie *a priori* ausgeschlossen. Aber auch die zweite Einschränkung, die Nachzahlung der einfachen Wehrsteuer, stellt sich einer kantonalen Amnestie hindernd in den Weg. Das hat der Bundesrat in seinem Defraudationsbericht selber zugegeben. Er führt auf Seite 55 aus, dass der Mangel einer Vollamnestie dazu beigetragen habe, den fiskalischen Erfolg bisheriger kantonaler Amnestien illusorisch zu machen. Ich glaube, der finanzielle Engpass, in dem sich heute schon einige Kantone befinden – dazu gehört leider auch mein Heimatkanton –, gibt ihnen ein Anrecht darauf, die zufolge der Defraudation nicht erschlossenen Steuerquellen auszuschöpfen. Voraussetzung ist die Beseitigung der bundesrechtlichen Einschränkungen für die Anschlussamnestie des Bundes. Mit Recht hat der Motionär im Ständerat darauf hingewiesen, dass im kommenden Wehrsteuergesetz die heutige unbefriedigende Rechtslage korrigiert werden kann.

Wie nun Herr Bundesrat Bonvin in der Finanzkommission erklärte, wäre der Bundesrat bereit, der Motion Mäder auf halbem Wege entgegenzukommen, indem der Bund in der zukünftigen Gesetzgebung auf strukturelle Gesetzesreformen bei den Kantonen als Voraussetzung einer Anschlussamnestie des Bundes verzichten würde. Dieses Entgegenkommen genügt indessen nicht. Solange der Steuerdefraudant hinterzogene Wehrsteuern nachzahlen muss, wird er weder von der Möglichkeit der Selbstanzeige noch von einer kantonalen Amnestie Gebrauch machen wollen, es sei denn in recht seltenen Ausnahmefällen, wie die Erfahrung das bestätigt.

Man hat eingewendet, die Rechtsgleichheit würde verletzt, wenn der Motion des Ständerates Folge gegeben würde. Abgesehen davon, dass auf dem Gebiete des Steuerwesens heute schon von Kanton zu Kanton, von Gemeinde zu Gemeinde zum Teil ganz gravierende Ungleichheiten bestehen, kann das Argument deshalb nicht einschlagen, weil ja jeder Kanton das gleiche Recht erhielte, eine Amnestie zu verfügen.

Man hat auch davon gesprochen, dass sich aus Achtung vor dem Volksentscheid vom 2. Februar 1964 die Ablehnung der Motion des Ständerates aufdränge. – Die Motion des Ständerates will einen anderen Weg beschreiten als die Vorlage vom 2. Februar 1964. Im übrigen sind wir auch auf andern Gebieten gelegentlich sehr rasch mit andern Vorlagen über den gleichen Stoff sogar vor das Volk getreten, wenn eine Vorlage abgelehnt worden ist. Ich erinnere an

den jüngsten Präzedenzfall, der den zweckgebundenen Benzinollzuschlag für den Nationalstrassenbau betrifft.

Im Auftrage der Mehrheit der Finanzkommission möchte ich Ihnen beantragen, auf die Motion einzutreten und sie erheblich zu erklären.

M. Ayoz, rapporteur de la majorité: La motion Mäder, acceptée le 9 juin 1964 par le Conseil des Etats, par 28 voix contre 10, demande au Conseil fédéral d'établir une base légale autorisant la Confédération à octroyer l'amnistie complémentaire sur la base des lois cantonales, sans limitation quelconque.

Cette solution soulève trois problèmes essentiels:

1. Le respect de la volonté du peuple, telle qu'elle s'est manifestée lors de la votation du 2 février 1964, où le peuple et les cantons avaient rejeté à une forte majorité l'arrêté fédéral concernant l'octroi, au 1^{er} janvier 1965, d'une amnistie générale.

Or, il y a lieu de relever que la tâche qui consiste en la recherche d'une solution du problème de la fraude fiscale et l'amélioration de la situation fiscale doit être poursuivie avec tous les moyens propres, en dépit du verdict négatif du souverain. Il importe de recherche de quelle manière les valeurs actuellement non imposées peuvent être amenées au fisc, afin de créer une répartition équitable des charges. De nombreux contribuables ont attendu l'amnistie qui devait leur permettre de mettre en ordre leur situation fiscale.

Même si l'interprétation d'un verdict populaire s'avère malaisée, il faut tout de même dire que le peuple a été fortement influencé par le projet d'arrêté d'exécution de l'administration fiscale fédérale, qui a soulevé de vives critiques. L'on peut dès lors affirmer que l'opposition au plébiscite ne se dirigeait pas expressément contre l'amnistie comme telle mais plutôt contre les mesures envisagées par l'administration fédérale.

Est décisif pour la question du respect de la volonté du peuple le fait que la motion du Conseil des Etats ne représente nullement une réédition de l'amnistie fiscale rejetée. Cette amnistie devait déployer ses effets sur les impôts de la Confédération, des cantons et des communes. Ainsi la Confédération aurait porté atteinte à la souveraineté cantonale. Or, la motion n'a pas pour but une telle intervention mais elle veut uniquement créer la possibilité pour les cantons de voter des amnisties fiscales sans être entravés par le droit fédéral. L'amnistie complémentaire de la Confédération n'entrerait en jeu que là où le canton, dans l'exercice de sa souveraineté, décrète une amnistie pour les impôts cantonaux et communaux.

2. Ainsi nous abordons le deuxième problème: la souveraineté fiscale des cantons.

Est actuellement déterminant l'article 5 de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1954 concernant le régime financier de 1955 à 1958. Cet article est encore en vigueur, sur la base de l'article 8 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale. Cette prescription a la teneur suivante:

«V. Adhésion aux amnisties cantonales, article 5. Lorsqu'un canton, à l'occasion d'une réforme fiscale, accorde une amnistie en matière d'impôts, le contribuable qui satisfait aux conditions requises pour bénéficier de cette faveur est aussi exempt des pénalités qui sanctionnent la soustraction de l'impôt pour la défense nationale et de la surtaxe spéciale majorant cet impôt, s'il paie le montant simple de l'un et l'autre pour le revenu et la fortune déclarés après coup, dans la mesure où la poursuite pénale en la matière n'est pas encore prescrite au moment où il acquiert le droit d'invoquer l'amnistie cantonale.»

Cependant, cette base légale n'est pas suffisante sur deux points. Tout d'abord, elle subordonne à l'amnistie complémentaire une réforme structurelle essentielle du régime fiscal cantonal. Ainsi, le champ d'application de l'article 5 de l'arrêté fédéral précité est très limité. La révision de certaines dispositions d'une loi fiscale cantonale, tels, par exemple, la modification des taux d'impôt, l'octroi de déductions sociales plus grandes, etc., ne revêt manifestement pas le caractère d'une réforme fiscale.

Cette restriction qu'envisage l'amnistie complémentaire de la Confédération, en exigeant la réforme structurelle d'une loi fiscale cantonale, ne se justifierait plus eu égard à la situation actuelle. En préconisant l'amnistie fédérale, la Confédération a fait apparaître qu'elle étend les conditions mises à l'octroi de l'amnistie. Par conséquent, elle doit ouvrir la voie aux cantons qui entendent agir dans le même esprit, à une amnistie sans limitation quelconque. L'exigence d'une réforme fiscale cantonale n'est plus soutenable puisqu'elle met des entraves au succès d'une mesure d'amnistie cantonale, notamment pour les cantons qui pensent à une amnistie mais dont le régime fiscal ne nécessite pas une réforme structurelle et vu l'absence d'amnistie pour l'impôt pour la défense nationale.

La disposition de l'article 5 ne satisfait pas non plus sur un autre point. En effet, elle comporte uniquement l'abandon de la poursuite pénale en matière d'impôt pour la défense nationale et n'accorde pas d'amnistie totale, étant donné que, dans chaque cas, la perception pure et simple de l'impôt pour la défense nationale étudié doit être effectuée. Le Conseil fédéral est lui-même conscient de cette lacune. Dans son rapport du 25 mai 1962 sur la fraude fiscale, il y a rendu attentif en relevant que l'absence d'une amnistie totale avait contribué à diminuer le résultat d'amnisties cantonales octroyées jusqu'à présent. Pour qu'une amnistie cantonale ait le succès escompté, il faut que l'amnistie totale le soit également pour l'impôt pour la défense nationale. A l'heure présente, les cantons doivent avoir le droit de recourir à des mesures d'amnistie et de les prendre sans limitation en ce qui concerne l'impôt pour la défense nationale. Mais cela est surordonné à une révision des bases légales pour l'amnistie complémentaire de la Confédération.

La motion y laisse la voie ouverte et se borne à inviter le Conseil fédéral à soumettre aux Chambres fédérales un rapport et ses propositions quant à l'établissement d'une base légale qui autorise la Confédération à l'octroi de l'amnistie complémentaire sans limitation quelconque.

La question comme telle de savoir si un canton veut accorder une amnistie doit être résolue uniquement par lui-même et non par la Confédération. Ce n'est que par l'abandon du paiement de l'impôt pour la défense nationale arrivera que la Confédération entend contribuer à rendre efficace une amnistie cantonale. Ainsi des avantages en résulteront pour le fisc fédéral.

3. Enfin la question de l'inégalité de droit, telle qu'elle a été évoquée au Conseil des Etats soit par le Conseil fédéral, soit par la minorité de la commission.

En effet, à première vue l'amnistie complémentaire inconditionnelle de la Confédération semble créer un droit inégal. Car dans un canton qui fait usage de l'amnistie, l'impôt pour la défense nationale étudié ainsi que la pénalité tombent alors que dans un autre canton cela n'est pas le cas. Or, il ne faut pas perdre de vue qu'il existe, pour chaque canton, la possibilité de voter cette amnistie.

S'il ne le fait pas, c'est précisément lui-même qui crée cette inégalité et il dépend seulement de lui d'éliminer cette dernière.

Il existe d'ailleurs depuis longtemps une inégalité au vu des systèmes et des taux fiscaux. Mais cela provient de la souveraineté fiscale du canton, qui est voulue.

Enfin, l'amnistie est octroyée pour des raisons d'opportunité. Elle n'a pas uniquement pour but l'accroissement des recettes fiscales mais aussi la répartition plus équitable de la charge sur les épaules de tous.

Dans le sens de ces considérants, la commission des finances vous propose, avec 8 voix contre 5 et 4 abstentions, l'entrée en matière concernant la motion du Conseil des Etats.

M. Clottu, rapporteur de la minorité: Au nom d'une minorité de cinq membres de la commission des finances de notre Conseil, je vous propose de refuser la motion du Conseil des Etats, anciennement motion Mäder, qui vient d'être développée par le président et le rapporteur de ladite commission.

La minorité de la commission est fort sensible aux soucis de certaines autorités cantonales qui souhaiteraient pouvoir instituer une amnistie fiscale pour les impôts cantonaux et communaux mais qui ne le pourraient pratiquement pas parce que leurs cantons ne remplissent pas la condition prévue par la législation fédérale en vigueur, savoir une réforme fiscale cantonale, pour qu'une amnistie soit accordée simultanément concernant l'impôt de défense nationale. Vous reconnaîtrez qu'en particulier celui qui vous parle a démontré assez souvent ses sentiments fédéralistes devant notre assemblée pour que la sincérité de sa compréhension pour les cantons et leurs préoccupations ne puisse être mise en doute. Il faut noter d'ailleurs que les cantons conservent entièrement, selon la législation fédérale en vigueur, la faculté d'introduire des amnisties pour les impôts cantonaux et communaux. La législation fédérale n'a pour effet que d'empêcher, à moins qu'il y ait réforme fiscale cantonale, l'extension de cette amnistie à l'impôt de défense nationale. Mais, si l'on se souvient que l'impôt de défense nationale n'est plus perçu aujourd'hui que sur le revenu, l'on doit constater que, même en faisant abstraction d'une amnistie pour l'impôt de défense nationale, les cantons conservent une latitude assez large pour consentir certaines mesures d'amnistie pour les impôts cantonaux et communaux.

Cela étant dit, demeurons sur le plan fédéral qui est ici le nôtre. Nous ne pouvons admettre, sur ce plan-là, que l'on remette aujourd'hui déjà sur le métier tout problème relatif à une amnistie fiscale pour l'impôt de défense nationale, alors que cette amnistie a été écartée par le peuple et les cantons en février 1964 il y a sept mois seulement, d'une façon assez nette. Le refus du peuple a été acquis par 380 000 voix contre 275 000. De la part des cantons, il a été beaucoup plus net puisque 18 cantons ½ ont refusé le projet d'amnistie fédérale, 3 cantons ½ seulement l'acceptant. Le vote des cantons, notamment, nous semble rendre peu convaincant l'argument selon lequel les citoyens de ces mêmes cantons désireraient maintenant obtenir la possibilité de bénéficier d'une amnistie fédérale et, avec elle, d'une amnistie cantonale et communale. Au surplus, le vote du peuple et, surtout, celui des cantons nous paraissent interdire, pour des motifs d'ordre politique, de rouvrir si rapidement le dossier de l'amnistie fiscale dont le corps électoral n'a pas voulu.

On invoque aujourd'hui de divers côtés, il est vrai, que le refus populaire de février dernier est dû à des circonstances du moment et qu'il n'implique pas une attitude fondamentalement négative à l'égard d'une amnistie pour l'impôt de défense nationale. Nous devons relever à ce sujet que l'interprétation du résultat des votations fédérales n'a qu'une valeur très relative et, dès lors, fort discutable. Il

suffit pour s'en convaincre de constater que, souvent, suivant l'optique de celui qui s'exprime, les interprétations divergent. Il s'agit là, en bref, de prises d'attitude subjectives. Un seul élément est et demeure clair et incontestable: c'est le résultat chiffré de la votation. C'est lui que nous devons retenir en premier lieu. C'est certainement lui seul que la plupart des citoyens prennent en considération ou, en tout cas, dont ils se souviennent après quelques mois.

Il est fréquent d'entendre dire que la diminution de l'intérêt civique au sein du peuple suisse ainsi que la maigre fréquentation de maints scrutins seraient dues, pour de nombreux citoyens, au fait qu'ils ont l'impression que, quel que soit le résultat des votations, les autorités supérieures agissent néanmoins conformément à leurs intentions premières. Nous ne pouvons approuver sans réserve cette opinion. En revanche, nous devons admettre – et j'en ai personnellement recueilli souvent la preuve – que de tels avis sont, dans les faits, très fréquemment exprimés. De cela, nous devons tenir compte, si nous désirons contribuer au développement de l'intérêt civique et au renforcement de la confiance du peuple envers les autorités.

Dans ce sens, nous sommes convaincus que beaucoup de citoyens ne comprendraient pas que le problème de l'amnistie pour l'impôt de défense nationale, résolu négativement en février 1964, leur soit à nouveau posé, même sous une forme différente, si peu de temps après. Nous parlons d'une nouvelle votation du peuple et des cantons parce que nous partons de l'idée, cela va de soi, que c'est par la voie d'une révision constitutionnelle que l'Assemblée fédérale déciderait de procéder en cas d'adoption de la motion du Conseil des Etats et d'élaboration d'un projet y donnant suite.

Cette dernière remarque nous paraît essentielle. En effet, l'Assemblée fédérale pourrait, nous semble-t-il, suivre un chemin différent et plus court pour donner satisfaction, si elle l'entendait ainsi, à la motion du Conseil des Etats. La disposition légale fédérale qui empêcherait pratiquement certaines autorités cantonales d'envisager des amnisties fiscales cantonales et communales figure (le président et le rapporteur de la commission des finances l'ont rappelé) à l'article 5 de l'arrêté fédéral concernant l'exécution du régime financier des années 1955 à 1958, article qui reste applicable pour le régime financier de 1959 à 1964 ainsi que pour le régime financier qui suivra. Or, cet arrêté appartient à la catégorie des textes législatifs qui, en vertu d'une disposition constitutionnelle spéciale, ne sont pas soumis au référendum populaire.

Il paraît politiquement impossible – telle est en tout cas ma pensée – d'introduire par la révision de l'article 5 en question autrement dit par une modification législative non soumise au référendum populaire, une possibilité d'amnistie fiscale fédérale, alors que le principe même de cette amnistie a été repoussé par le peuple et les cantons lors d'une récente votation de nature constitutionnelle. Nous sommes d'ailleurs certains que cette procédure beaucoup plus simple n'a jamais été envisagée par l'auteur de la motion du Conseil des Etats, ni par les membres de l'Assemblée fédérale qui ont accepté ou qui vont accepter cette motion. Nous ne mentionnons l'argument que pour mémoire mais nous tenons à le relever avec netteté.

En bref, pour les motifs que nous venons d'exposer, la minorité de la commission des finances vous propose de refuser la motion du Conseil des Etats qui, posée aujourd'hui sur le plan fédéral, est pour le moins fort prématurée.

M. Bonvin, conseiller fédéral: Permettez-moi de revenir sur ce problème et, à titre de préambule, de signaler combien sont contradictoires les attitudes prises quant à l'am-

nistie fiscale. Je pense même que si Dürrenmatt ou Labiche reprenaient le dossier de nos débats, ils seraient amenés à constater que tout est fondé sur une situation fausse et pourraient en tirer une pièce de théâtre étonnante.

La situation est fausse parce que nous avons affaire à des gens qui ne respectent pas leur devoir de vérité et d'équité à l'égard de leurs concitoyens qui ne peuvent esquerir l'impôt du fait qu'il est prélevé à la source. L'encouragement à l'honnêteté fiscale et la lutte contre la fraude sont des tâches auxquelles les autorités fédérales, tant législatives qu'exécutives, et les autorités cantonales doivent vouer leur constante attention. Une amnistie fiscale peut aussi contribuer à améliorer la situation fiscale si elle est accompagnée de mesures propres à empêcher ou du moins à rendre notamment plus malaisée la soustraction d'impôts.

L'arrêté fédéral, que les Chambres ont voté le 27 septembre 1963, concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale au 1^{er} janvier 1965 avait pour but, sur la base d'une initiative émanant de l'assemblée elle-même, d'appuyer la lutte contre la fraude au moyen d'une amnistie décrétée par la Confédération et de portée générale, c'est-à-dire englobant les impôts fédéraux, cantonaux et communaux.

En même temps, nous attendions des mesures propres à empêcher à l'avenir les soustractions d'impôts. Nous avions déclaré, au nom du Conseil fédéral, que nous étions prêts à rechercher, pour les éliminer, les causes objectives, autrement dit celles qui résident dans la dureté de la loi et incitent à la fraude. Vous connaissez le résultat de la votation populaire et l'avis des cantons, et s'il est un pays où les votes doivent influencer l'orientation future de la politique législative, c'est bien le nôtre. Or, le peuple que vous représentez ici a repoussé le projet par 380 476 voix contre 275 617 et 18 cantons ½ contre 3 cantons ½.

On a dit que le rejet de la loi était surtout dû au fait que le Conseil fédéral avait fait connaître ses intentions à la demande de ceux qui pour vous mêmes appuyaient l'initiative et disaient: «Bas les masques! Montrez-nous avant le vote ce que vous comptez faire si la loi entre en vigueur.» Le Conseil fédéral a lors donné connaissance de son projet relatif à l'application de la loi et l'on prétend maintenant que c'est ce qui a provoqué le vote négatif! Lorsqu'on a donné l'ordre au Conseil fédéral, par une motion, de présenter un rapport sur la fraude fiscale, celui-ci a dû exécuter l'ordre et il l'a fait. Puisque l'ordre avait été donné par les Chambres au Conseil fédéral de faire un rapport sur la fraude, c'est bien la preuve qu'on admettait l'existence de nombreux fraudeurs et l'ampleur de la fraude. Et quand le rapport a été connu, on a reproché au Conseil fédéral d'avoir présenté ce rapport et d'avoir dit, sur votre ordre, messieurs, ce qu'il en était à son sens. Et vous vous rappelez la passion avec laquelle ce rapport a été reçu, commenté et discuté jusque dans cette salle. On a dit qu'il n'y avait pas de tricheurs et que ce n'était pas aussi grave qu'on le prétendait. Et puis malgré cela, nouvelle contradiction, on demande une amnistie, alors que le Conseil fédéral ne l'avait pas proposée. Nous préparons un projet d'amnistie générale, la votation a lieu, le peuple et les cantons repoussent le projet et on revient maintenant avec une motion qui demande non seulement l'amnistie générale, ce que nous acceptons, mais que cette amnistie ne soit subordonnée à aucune condition. Et c'est uniquement en raison de ce caractère inconditionnel que le Conseil fédéral combat l'initiative. Il est, en effet, persuadé qu'il n'est pas possible, dans la situation actuelle et compte tenu des votes récents des cantons et du peuple, de renoncer aux impôts non prescrits dus sur le plan fédéral. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut coordonner l'amnis-

tie fédérale avec les amnisties cantonales, qu'il faut libérer les cantons de l'obligation très dure de réformer leurs lois fiscales de façon essentielle ce qui n'est plus possible puisque la loi fédérale sur la défense nationale a créé en somme une force de polarisation pour l'aménagement des lois cantonales: il n'est plus possible de procéder à des réformes essentielles! Au stade actuel, le Conseil fédéral ne peut pas, pour l'impôt fédéral, accepter qu'on lui donne l'ordre – comme le veut la motion – d'élaborer un projet de loi d'amnistie sans condition. Une motion est, en effet, un ordre que nous devons accepter dans sa totalité. Or, nous ne pouvons accepter un ordre qui nous semble irréalisable. Pour ce qui est de l'impôt pour la défense nationale, nous sommes d'accord d'envisager une amnistie, c'est-à-dire une suppression des peines telles que l'amende ou la surcharge. Mais le gouvernement ne peut pas renoncer au paiement des impôts non encore prescrits. Pour tout le reste, nous sommes d'accord. Le caractère inconditionnel de la motion d'amnistie vise à empêcher la Confédération de revendiquer les impôts non prescrits, même si elle supprime toutes les peines. Or, nous ne saurions accepter cette manière de voir. Il y aura une injustice entre le contribuable domicilié, par exemple, dans le canton de St-Gall et qui est au bénéfice de l'amnistie cantonale et donc de l'amnistie fédérale et à qui on pardonnera tout, et celui qui habite le canton de Thurgovie et qui s'annoncera personnellement. Car la loi fédérale prévoit que pour l'annonce individuelle, demandant la mise en ordre des impôts dans le cadre de la loi sur la défense nationale, la personne qui fait la demande et bénéficie de l'amnistie particulière – doit en tout cas payer les impôts non prescrits. Sinon l'égalité de droit ne serait pas respectée. C'est la raison pour laquelle nous sommes d'accord d'accepter cette motion, sous forme de postulat. Cela n'est plus possible, puisqu'elle est devenue la motion du Conseil des Etats? Oui, mais nous vous déclarons que, quel que soit le sort que vous ferez à la volonté du Conseil fédéral, nous réaliserons les éléments de la motion sauf qu'une condition doit rester acquise, c'est celle du paiement des impôts non prescrits au titre de l'impôt pour la défense nationale. Aussi le Conseil fédéral combat-il la motion et forme-t-il le vœu que la solution de sagesse triomphera au sein de cette assemblée.

Präsident: Nachdem ein Gegenantrag gestellt ist und auch der Bundesrat die Motion bekämpft, findet eine Diskussion statt. Es sind bisher sieben Diskussionsredner eingetragen. Ich mache diese Herren darauf aufmerksam, dass die Redezeit auf 10 Minuten beschränkt ist.

Binder: Gegen die Motion des Ständerates wird vor allem eingewendet – auch Herr Clottu hat das getan –, dass sie im Widerspruch stehe zum Mehrheitsentscheid des Schweizervolkes vom 2. Februar 1964. Ich kann diese Meinung nicht teilen und gehe mit jenen Herren einig, die erklären, dass am 2. Februar 1964 das Schweizervolk sich nicht gegen den Gedanken der Steueramnestie an sich ausgesprochen habe. Als die Amnestievorlage in den Räten diskutiert und mit grossen Mehrheiten angenommen wurde, war in der Öffentlichkeit noch keine nennenswerte Kritik zu verspüren. Erst als die Eidgenössische Steuerverwaltung – die ja schon stets alles getan hat, um eine wirksame Amnestie zu verhindern – den Entwurf zu einem Ausführungserlass vorlegte, verstärkte sich der Widerstand. Misstrauisch, wie der Bürger ist, glaubte er auch den verschwommenen Richtlinien des Bundesrates vom 10. Januar 1964 nicht mehr. Es wurde befürchtet, der Bund werde dann allzu massiv in die Finanz- und Steuerhoheit der Kantone

eingreifen und es werde eine kleinliche Steuerschnüffelei staatlicher Organe einsetzen. Führende Wirtschaftskreise hatten kein Vertrauen mehr zur Standfestigkeit des Parlamentes, von dem ja die Ausführungsgesetzgebung erst noch hätte genehmigt werden müssen. Auf diese Weise erreichte eigentlich die Eidgenössische Steuerverwaltung mit ziemlich leichtem Spiel das gesteckte Ziel. Der Volksentscheid vom 2. Februar 1964 ist vor allem ein Sieg der Eidgenössischen Steuerverwaltung, wie das in gewissen Zeitungskommentaren richtig festgestellt wurde.

Der Bund kann bei der heutigen Situation sehr zufrieden sein. Im Defraudationsbericht, Seite 57, heisst es, dass bei vollem Erfolg der Amnestie der Bund auf einen Nettoausfall von jährlich 70 Millionen Franken gekommen wäre, während die Kantone und Gemeinden mit Mehrereinnahmen von jährlich gegen 300 Millionen Franken hätten rechnen dürfen. Der Bund profitiert also sozusagen aus der Steuerhinterziehung. Es ist schon früher festgestellt worden, er sei eine Art «Komplize» der Steuerhinterzieher; ich will es etwas anständiger sagen: Er ist eine Art Gehilfe oder «stiller Teilhaber» der Steuerhinterzieher. Ich finde es einfach stossend, dass dem Bunde Gelder zufließen, die den Kantonen und Gemeinden durch Steuerdefraudation entzogen sind. Ich glaube, dass die Kantone aus purem finanziellem Selbsterhaltungstrieb heraus das uneingeschränkte Recht besitzen sollten, Steueramnestien zu beschliessen, dies noch mehr in der gegenwärtigen Zeit, da da und dort Kantone und Gemeinden vor der Tatsache stehen, ihre Steuerfüsse offenbar erhöhen zu müssen.

Es wird nun eingewendet, die Kantone seien ja schon heute in der Lage, Steueramnestien zu beschliessen. Theoretisch ist das richtig. Aber gemäss Artikel 5 des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1954 über die Finanzordnung 1955–1958 –, der heute noch gültig ist – gewährt der Bund die Anschlussamnestie nur, wenn der betreffende Kanton eine Steuerreform durchführt. Was unter Steuerreform zu verstehen sei, sagt der Bundesgesetzgeber nicht. Es ist jedoch unbestritten, dass darunter eine Strukturreform, das heisst ein eigentlicher Umbau der Steuergesetzgebung verstanden wird. Da im Laufe der letzten Jahre sehr viele Kantone ihre Steuergesetze den modernen Steuererhebungsmethoden angepasst haben, können sie keine solche Strukturreform mehr durchführen. Schon aus diesem Grunde werden sie also nicht in den Genuss der Anschlussamnestie des Bundes gelangen können. Gerade jene Kantone, die also bereits eine fortschrittliche Steuergesetzgebung besitzen, werden vom Bunde bestraft. Gemäss heutiger Rechtslage können Kantone, die eine rückständige Steuergesetzgebung haben, eben noch Strukturänderungen durchführen und in den Genuss der Anschlussamnestie gelangen; Kantone aber, die eine fortschrittliche Steuergesetzgebung besitzen, können diese Anschlussamnestie nicht mehr erhalten. Ich glaube, es bedarf keiner weiteren Worte, um zu beweisen, dass eine solche Regelung widersinnig, widersprüchlich und nicht mehr haltbar ist.

Noch in anderer Richtung ist die heutige Rechtslage unerfreulich. Der Bund verzichtet, wie bereits wiederholt erklärt worden ist, auch im Falle der Anschlussamnestie nur auf die Wehrsteuerstrafe, kassiert jedoch die vorenthaltenen Wehrsteuerbeträge ein. Es ist aber unbestritten, dass nur eine Vollamnestie, das heisst wenn die Steuerstrafe und die hinterzogenen Steuern nachgelassen werden, erfolgreich sein kann. Es muss gewünscht werden – deshalb bin ich dafür, dass die Motion in unverändertem Text beibehalten wird –, dass, wenn die Kantone Steueramnestien erlassen, auch die Anschlussamnestie des Bundes eine eigentliche Vollamnestie ist.

Es ist gesagt worden, und Herr Bundesrat Bonvin hat auf dieses Argument sehr viel Gewicht gelegt, durch die Motion Mäder werde gegen den Grundsatz der rechts gleichen Behandlung verstossen. Dieser Einwand darf nicht leicht genommen werden, hält aber einer näheren Prüfung nicht stand. Bei der Frage, ob gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstossen werde, darf nur Gleisches mit Gleichem verglichen werden. Nun ist wohl richtig, dass in einigen Kantonen der Steuerpflichtige durch Selbstanzeige seine Steuerehrlichkeit wieder herstellen kann. Es wird ihm dann aber auch auf der Ebene des Kantons normalerweise nur die Strafsteuer erlassen; in diesem Falle erlässt auch der Bund die Strafsteuer und kassiert die Nachsteuer ein. Mit diesen Fällen kann nun aber die eigentliche Vollamnestie, wie sie in der Motion Mäder anvisiert ist, nicht verglichen werden. Bei der Vollamnestie wird dem Steuerzahler auf der kantonalen Ebene sowohl die Strafsteuer wie die Nachsteuer erlassen. Unter solchen Umständen ist es keineswegs stossend, sondern im Gegenteil sehr folgerichtig, wenn auch in der Anschlussamnestie sowohl die Strafsteuer wie die Nachsteuer erlassen wird. Es ist mir unerfindlich inwiefern durch eine solche bundesrechtliche Regelung der Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt sein soll.

Ich weiss, man kann in guten Treuen darüber streiten, ob es moralisch vertretbar, gegenüber dem ehrlichen Steuerzahler gerecht und politisch zweckmässig sei, Steueramnestien zu gewähren. Ich gehe mit all denen einig, die erklären, dass nur in Ausnahmesituationen auf die Strafverfolgung verzichtet werden sollte. Aber ich glaube, dass in vielen Kantonen heute solche Ausnahmesituationen gegeben sind. Es geht nicht an, dass, wie der Defraudationsbericht erklärt, Milliarden von Einkommen und Vermögen einfach unversteuert bleiben. Dadurch werden die Steuerehrlichen, und auch solche gibt es noch, für die Sünden der andern gebüsst. Gewiss, man kann sagen, es sei ungerecht, dass derjenige, der während Jahren Steuern hinterzogen habe, straflos ausgehen soll. (Präsident: Ihre Redezeit ist abgelaufen.) Ich bitte, die Redezeit um zwei Minuten zu verlängern. (Zustimmung.) – Man kann auch fragen: Soll der Steuerdefraudant sein verwerfliches Verhalten, zum Schaden der ehrlichen Mitbürger, weiterhin fortsetzen? Diese Frage hat Herr Nationalrat Eggengerger früher gestellt. Ich glaube, nirgends so sehr wie auf dem Gebiete der Steuerhinterziehung bewahrheitet sich das Wort: «Es ist der Fluch der bösen Tat, dass sie fortwährend Böses muss gebären.» Herr Schaller hat sich letztes Jahr sehr gegen die Steueramnestie ausgesprochen. Anderseits hat er dem Bundesrat in der Mirage-Debatte seine Hochachtung dafür attestiert, dass er in sich gegangen sei und gesagt habe: *Pater peccavi!* – Ich glaube, dass wir auch für den Steuersünder das nötige Verständnis aufbringen sollten, wenn er zum Vater Staat sagt: *Pater peccavi!*

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Motion des Ständersrates zuzustimmen.

Kurzmeyer: Wenn ich mich für die Motion Mäder, die im Ständerat mit 28:10 Stimmen angenommen wurde, einsetze und zur Begründung meines Standpunktes von den Kantonen spreche, so ist mir bewusst, dass nicht alle eidgenössischen Stände ein gleiches Interesse an einer Anschlussamnestie haben. Es gibt ja eben in Helvetiens Gauen reiche und ärmere Kinder, wobei es doch im menschlichen Leben so sein sollte, dass der reichere für die Bedürfnisse des schwächeren Bruders das nötige Verständnis hat. Wenn ich in meinen Ausführungen trotzdem von den Kantonen einiges sage, so sind dies grundsätzliche Überlegungen im Fiskalverhältnis Bund und Kanton. In diesem Sinne bitte

ich, meine Ausführungen zu verstehen, nochmals unterstreichend, dass meine Erwägungen aus der Sicht eines finanziell als mittelstark eingereichten Kantons entspringen.

Eine der Prärogativen, die zur Ausübung der vollen Staatsgewalt gehören, liegt im Recht des Hoheitsträgers, allgemein oder im Einzelfalle von Strafe zu entbinden. Das Recht eines Kantons, in bezug auf seine Kantons- und Gemeindesteuern eine allgemeine Amnestie zu erlassen, steht eindeutig fest. Nun aber wird durch die Tatsache, dass auf dieses seit eh und jeh den Kantonen vorbehaltene Steuersubstrat eine Bundessteuer aufgepropft worden ist, insofern eine Komplikation geschaffen, als die bei den Kantonen eingehenden Steuerunterlagen auch für die Eidgenössische Wehrsteuer ausgewertet werden. Zwischen Bund und Kanton besteht auf diese Weise in diesem Sektor ein Partnerschaftsverhältnis in dem Sinne, dass Massnahmen des einen Partners automatisch und zwangsläufig ihre Auswirkungen auch für den Amtsbereich des andern Partners haben müssen.

Bei den eidgenössischen Amnestien 1940 und 1945 und auch bei der letzten, vom Volke verworfenen eidgenössischen Amnestievorlage für das Jahr 1965 wurde als selbstverständlich vorausgesetzt, dass eine Bundesamnestie ohne weiteres auch die Amnestie für kantonale und kommunale Steuern nach sich ziehe. Man hat diese Lösung als gut und zutreffend, ja sogar als die einzige mögliche befunden; denn ohne den Einschluss der kantonalen Steuern, die betragsmäßig die eidgenössische Wehrsteuer bei weitem übersteigen, wäre ein Erfolg einer Bundesamnestie zum vorne herein ausgeschlossen. Das Unglaubliche liegt nun aber darin, dass im umgekehrten Falle, nämlich dann, wenn der Kanton von sich aus von seinem souveränen Recht, eine kantonale Amnestie zu erlassen, Gebrauch machen will, für den andern Partner mit den niedrigeren Steuern nicht die gleichen Spielregeln gelten sollen. Der Kanton kann dann merkwürdigerweise nicht darauf zählen, dass der Bund Gegenrecht hält. Der Bund macht sein Mitgehen von Bedingungen abhängig – Amnestieerlass in Verbindung mit einer kantonalen Steuerreform –, die für einen Kanton mit einem modernen Steuergesetz fast nicht mehr erfüllbar sind. Aber selbst, wenn er diese Bedingungen noch erfüllen könnte, so besteht nach der geltenden Ordnung (gemäß Ziffer V, Artikel 5, des BB, vom 22. Dezember 1954) das Äusserste, das er damit erreichen kann, darin, dass die kantonale Amnestiewirkung für die Wehrsteuer nur die Steuerstrafen, nicht aber die Nachzahlung der hinterzogenen Steuern ausschliesst. Der Bund stellt mit dieser Bestimmung einen kantonalen Amnestieerfolg vorsätzlich in Frage. Diese Ungleichheit im Partnerschaftsverhältnis mutet umso merkwürdiger und unwahrscheinlicher an, als doch die Kantone in bezug auf die direkten Steuern auf Vermögen und Einkommen unbestrittenmassen die Besteuerungspriorität besitzen. Die diesbezüglichen Rechte des Bundes sind ja befristet, seine Steuern sind im Verhältnis zu den kantonalen Abgaben kleiner, und außerdem erstreckt sich die Wehrsteuerpflicht nur auf einen Teil der kantonalen und kommunalen Steuerpflicht Unterworfenen. Unter welchem Gesichtswinkel man auch immer die Wehrsteuer betrachten mag, sie erweist sich im Vergleich zu den direkten kantonalen Steuern als etwas Zusätzliches. Wie kann nun aber der Bund aus seiner in dieser Materie eindeutig schwächeren Stellung heraus das Recht ableiten, seinem Partner den Dienst zu verweigern, den er im umgekehrten Falle als selbstverständlich für sich in Anspruch nimmt? Wenn der Bund den Kantonen weiterhin in der Amnestiefrage die rechtsgleiche Behandlung vorenthält, so läge darin nicht nur ein unverständliches Verhalten gegenüber einem

loyalen Partner, sondern auch eine schwerwiegende Missachtung des Grundgedankens unseres föderalistischen Staatsgefüges. Vor wenigen Tagen hörten wir das hohe Lied vom eidgenössischen Staatsgedanken, der verankert sei im föderalistischen System, vorgetragen vom Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern. Wir sind damit völlig einverstanden. Bund und Kantone stehen hier in ihrer staatsrechtlichen Stellung zueinander nicht in einem Sub-, sondern in einem Koordinationsverhältnis; dies setzt also ein echtes Partnerschaftsverhältnis voraus, das jedem Glied die ihm gebührende Eigenständigkeit wahrt und gegenseitige Rücksichtnahme erheischt; dies heisst unter anderem, dass sich der Bund bzw. die zuständige Verwaltung, nicht dazu verleiten lassen darf, den Kantonen in der Ausübung ihrer Souveränitätsrechte Hindernisse in den Weg zu legen, die sich bei näherer Betrachtung als unbegründet und unbillig erweisen. Die bisherige Haltung des Bundes in der Amnestiefrage, der im Falle einer Bundesamnestie den Anschluss der Kantone gebietet, im Falle einer kantonalen Amnestie seine volle und vorbehaltlose Mitwirkung aber willkürlich versagt, entspricht eher dem historischen Verhältnis zwischen einem gnädigen Landesherrn und seinem alleruntertänigsten Vasallen, als einem freundeidgenössischen Treuebündnis unter Brüdern. Da ich überzeugt bin, dass eine Änderung des momentanen Bundesstandpunktes in dieser Frage unmittelbar bevorsteht, braucht den möglichen Motiven für die bisherige Haltung nicht mehr näher nachgegangen zu werden. Es liegt aber im wohlverdienten Interesse des Bundes selbst, wenn er endlich den Verdacht, sein eigener Nutzen sei in dieser Sache die Richtschnur seines Verhaltens gewesen, durch einen längst fälligen klaren Entscheid zugunsten der interessierten Kantone von sich weist. Es wäre in der Tat wirklich kurzsichtig, wenn der Bund versuchen wollte, seine Verrechnungssteuereingänge dadurch ungeschmälert zu erhalten, dass er durch Verweigerung der Anschlussamnestie die in Frage kommenden Kantone daran hindert, mit dem Mittel einer kantonalen Steueramnestie das bisherige Steuersubstrat zu erweitern und damit ihr Steuer- und Finanzpotential zu erhöhen. Dem Bund muss es ebenso sehr daran gelegen sein wie den Kantonen, dass sich diese wirtschaftlich und finanziell so entwickeln und entfalten können, dass sie möglichst wenig oder gar keiner Bundeshilfe bedürfen. Wenn aber einige Kantone in der Gewährung einer kantonalen Amnestie ein taugliches Mittel sehen – und über diese Frage haben nur sie und sie allein zu entscheiden –, diesem Ziele näher zu kommen, besteht doch für den Bund kein vernünftiger Anlass, dieses Vorhaben durch sein Abseitsstehen zu durchkreuzen. Aus diesen Erwägungen drängen sich folgende Schlussfolgerungen auf:

1. Der Bund hat durch die zusätzliche Inanspruchnahme eines primär den Kantonen vorbehalteten Steuersubstrates eine Verkoppelung zwischen Bundessteuern und kantonalen Steuern herbeigeführt, und damit die jetzt zur Diskussion gestellte Kontroverse über die Amnestiefrage ausgelöst; denn ohne Bundesbeteiligung an der direkten Besteuerung von Vermögen und Einkommen wären die Kantone in der Gewährung einer kantonalen Amnestie vollständig frei. Da aber bei Einführung der Bundessteuer – im Hinblick auf die Befristung wäre der Ausdruck «Duldung» vielleicht zutreffender – niemals die Absicht bestand, die kantonale Souveränität dadurch auch nur im geringsten einzuschränken, ergibt sich als zwingende logische Konsequenz, dass der Bund eine vom Kanton angeordnete Amnestie auch für seinen Bereich zu übernehmen hat, wenn er eine Beeinträchtigung der kantonalen Souveränität vermeiden will.

2. Das staatsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Kantonen mit ihrer im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches betonten Eigenständigkeit lässt in der Amnestiefrage keine andere Lösungsmöglichkeit zu, als dass ein Entscheid des einen Partners automatisch auch für den andern Partner in seinem Bereich zu respektieren ist. Der diesbezügliche Präzedenzfall liegt in den früheren Bundesamnestien bereits vor, und die Kantone müssen erwarten, dass bei kantonalen Amnestien das Gegenrecht des Bundes als Selbstverständlichkeit unter loyalen Partnern nicht ausbleibt.

3. Wie einleitend bemerkt, habe ich nicht etwa gewagt, im Namen der Kantone allgemein zu sprechen, weil je nach deren Struktur die Fiskalverhältnisse verschieden sind. Mit der Zustimmung zur Motion Mäder wird auch keineswegs ungleiches Recht geschaffen, weil die Kantone ja frei sind, ihre Amnestien zu beschliessen und anzugeleichen. Ich vertrete aber den Standpunkt, dass man jenen Ständen dieses Zugeständnis zu machen hat, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben zusätzliche Mittel auf diese tragbare Weise erhalten. Wir sind durchaus dafür, dass der Bund für seine grossen Aufgaben alle ausschöpfbaren Mittel erhält, die er benötigt. Das ist aber auch für jene Kantone zu sagen, die einfach nicht in der Lage sind, vom gegenwärtigen Wirtschafts- und Ertragstrend zu profitieren, wie die hoch industrialisierten. Es wäre auch nicht zutreffend, wenn behauptet wird, dass auf diese Weise die verworfene eidgenössische Amnestie gleichsam über die Hintertreppe eingeführt würde. Hier handelt es sich um ein Recht, das ein Kanton ausüben darf und der Bundeszustimmung würdig ist, wenn der Nachweis des Bedürfnisses geleistet ist. Diese Ausschöpfung ermöglicht es einem Kanton, auch dem Steuerzahler mit einer tragbaren Steueransatzpolitik entgegenzukommen, und das ist sicherlich ein Positivum.

Ich bitte Sie, der Motion des Ständerates zuzustimmen.

Bärlocher: Die Herren Referenten Eggenberger und Hayoz haben das Problem in tatbeständlicher und rechtlicher Hinsicht klar umrissen. Ich möchte auch nicht wiederholen, was meine Vorredner ausgeführt haben. Ich glaube, in bezug auf den Föderalismus hat soeben Herr Kurzmeyer und in bezug auf die Rechtsgleichheit haben sowohl die Herren Binder und Kurzmeyer eine klare Antwort erteilt.

Ich bedaure es, dass ich in diesem speziellen Falle mit dem Föderalismus des Herrn Clotti nicht einig gehen kann, obwohl wir sonst in dieser Beziehung kaum Differenzen aufweisen dürften. Herr Clotti hat mit Recht darauf hingewiesen, dass in den einzelnen Kantonen die Resultate der Volksabstimmung verschieden ausgefallen sind. Ich glaube, es würde dem föderalistischen Prinzip entsprechen, dass diesem Sachverhältnis nun gebührend Rechnung getragen wird. In der Volksabstimmung hat das kantonale Resultat von St. Gallen ein deutliches, ich möchte sagen ein sehr erhebliches Stimmenmehr zugunsten der Amnestievorlage aufgewiesen. Es ist auch bei uns darüber diskutiert worden, ob das Anschlussprogramm der eidgenössischen Steuerverwaltung, um es so zu nennen, das heisst die Ausführungsbestimmungen zur Amnestievorlage nicht dazu angetan waren, im Volke Misstrauen zu säen. Aber dennoch hat bei uns der realistisch denkende Bürger der Vorlage zugestimmt, weil er sich sagte: Durch die Amnestie wird zusätzliches Steuerkapital zum Vorschein gebracht, was der Steuererlichkeit Auftrieb gibt und was die Steuerfüsse erträglicher gestalten wird. Das war das ausschlaggebende Moment. Die Steueramnestie 1945 hat im Kanton Sankt Gallen einen Mehrertrag an einfacher Staatssteuer von rund 2,1 Millionen gebracht. Total für Staat und Gemeinden

zusammen betrug der Amnestieerfolg rund 9,2 Millionen Franken. Gewiss sind das keine grossen Zahlen, verglichen mit denjenigen des Bundesbudgets und vielleicht auch mit den Steuerzahlen gewisser anderer Kantone. Aber für uns im Kanton St. Gallen war dieser Amnestieerfolg im Interesse einer Steuerfussermässigung sehr beachtlich. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Schichtung der Steuerzahler, welche von der Amnestie Gebrauch gemacht haben. 54,8% waren Vermögensbesitzer von 1000 Franken bis 10 000 Franken, 35% Vermögensbesitzer von 10 000 Franken bis 50 000 Franken, 8,7% Vermögensbesitzer von 50 000 Franken bis 200 000 Franken, 1,4% Vermögensbesitzer von 200 000 Franken bis eine Million Franken und 0,1% Vermögensbesitzer von über einer Million Franken. Insgesamt zählte rund ein Drittel sämtlicher Steuerpflichtiger zu den Amnestiebenützern. Die Steuerflucht ist also keineswegs ein «Vorrecht» bestimmter sozialer Schichten.

Eine erfolgreiche Amnestie setzt voraus, dass sie für die kantonalen wie für die eidgenössischen Steuern gewährt wird. Zahlreiche Kantone stehen heute vor enormen Aufgaben, für das Strassenwesen, für den Ausbau der Spitäler, für das Schulwesen, für den Gewässerschutz usw. Bevor diese Kantone den Steuerfuss hinaufsetzen und damit der Steuerflucht neuen Auftrieb geben, möchten sie jenes Kapital heranziehen, das bisher nicht oder nur zugunsten der Bundeskasse mit der Verrechnungssteuer belastet war. National- und Ständerat haben im Jahre 1963 der Amnestievorlage zugestimmt. Sie bleiben daher ihrer Linie treu, wenn sie den Kantonen «grünes Licht» geben und gleichzeitig die Rechtsgrundlage schaffen, welche dem Bund die Gewährung der Anschlussamnestie ohne Beschränkung ermöglicht.

Präsident: Herr Vetsch verzichtet auf das Wort.

König-Zürich: In der seinerzeitigen Kommission, die vor zwei Jahren tagte, habe ich mich mit Ihrem früheren Kollegen, Herrn Nationalrat Gemperle aus St. Gallen, dafür eingesetzt, dass in der Vorlage des Bundes eine allgemeine Amnestie vorgesehen werde. Wir liessen uns von der Überlegung leiten, dass wegen der wirtschaftlichen Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts die Fälle wahrscheinlich zahlreich sind, in denen vor allem grosse Vermögenssummen hinterzogen werden und nicht mehr deklariert werden können ohne schwerste Straffolgen, und dass diese ausserordentliche Situation, die wegen dieser wirtschaftlichen Entwicklung entstanden war, irgendwie bereinigt werden sollte. Das war nachher auch die Meinung der Mehrheit der Bundesversammlung.

Unsere Vorlage ist aber vom Volke verworfen worden, und ich muss jetzt gestehen (muss es als Freund der allgemeinen Amnestie gestehen), es mutet wirklich merkwürdig an, dass man aus dieser Volksabstimmung nicht die Konsequenz zieht und sagt, das Volk will dieses Entgegenkommen gegenüber den Steuersündern offenbar nicht, sondern das Volk will die Verschärfung der Steuerkontrolle, um auf diesem Wege zu einer verstärkten Steuerehrlichkeit zu kommen. Ich glaube also, dass der kleine Mann, der auf Grund seines Lohnausweises dazu gezwungen ist, sein Einkommen richtig zu versteuern, sich darüber wundert, dass jetzt der Ständerat und der Nationalrat kurz nach dem Volksentscheid sich schon wieder mit der Frage der Amnestie für die Steuerdefraudanten beschäftigen muss und dass die Wünsche dieser Leute anscheinend doch wieder Gehör finden. Ich muss gestehen, der vorgeschlagene neue Weg scheint mir für den vorliegenden Fall kein grundsätzlich anderer zu sein.

Ich gehe von der Voraussetzung aus, dass im ganzen Lande Steuerdefraudanten vorhanden sind, die gerne von einer Amnestie Gebrauch machen würden, und ich gebe zu, wir wären alle daran interessiert, dass auch diese Leute zur Steuerehrlichkeit geführt werden könnten. Wenn nun aber das Volk eine allgemeine Amnestie ablehnt und wir bei dieser Sachlage jetzt den Kantonen «grünes Licht geben», ohne irgendwelche eidgenössische Hindernisse eine Amnestie für die kantonalen, kommunalen und eidg. Steuern in ihrem Gebiete zu verfügen, so muss ich gestehen, dass man indirekt die allgemeine Bundesamnestie auf diesem Wege – bei der heutigen Lage – doch wieder einführt; denn wenn die Steuerdefraudation so gross sein sollte, wie behauptet wird, so wird die Einführung solcher Amnestien in einem bestimmten Kanton (oder in einer Anzahl Kantone) vor allem die wirtschaftlich starken Kantone zwingen, diese Amnestie mitzumachen, vielleicht contre cœur, um zu verhindern, dass die sogenannten «feissen Hechte», denen es rentiert, ihr Steuerdomizil verlegen. Dieser unangenehme Wettkampf unserer lieben eidgenössischen Kantone um die ehrlich werdenden Steuerdefraudanten wäre mir wirklich peinlich. Ich glaube, der saubere Weg wäre, im gegebenen Zeitpunkt eine neue allgemeine Amnestie zu versuchen – der Zeitpunkt ist heute noch nicht gekommen, das muss ich zugeben –, aber nicht über einen Umweg den Versuch zu machen, diese allgemeine Amnestie nun doch einzuführen und sie dann dauernd zu haben. Das ist die Folge der Verwirklichung dieser Motion.

Ich möchte darauf aufmerksam machen, die heute bestehende Möglichkeit der Anschlussamnestie ist historisch gewachsen, und sie ist so zu verstehen: Bei Anlass der allgemeinen Bundesamnestie hat es Kantone gehabt, die erklärten, es sei ihnen nicht möglich, innert Frist ihre Steuergesetze anzupassen, um von der allgemeinen Bundesamnestie Gebrauch machen zu können; deshalb wurde die Möglichkeit eingeführt, damit die Kantone, die mit ihrer Steuergesetzgebung nicht so rasch arbeiten konnten, sich noch dieser damaligen allgemeinen Bundesamnestie anschliessen konnten. Es hatte nie die Meinung, dass der Bund eine generelle Amnestiekompetenz der Kantone – und damit eine immer wiederkehrende Amnestie auch für den Bund – einführen wollte. Es ist also tatsächlich die Sorge, die Herrn Clottu bewegt, eine politische Sorge, dass das Parlament jetzt nicht dazu Hand bieten sollte, das, was das Volk und die Stände mit grosser Mehrheit verworfen haben, durch ein Hintertürchen doch wieder einzuführen bzw. den Versuch dazu zu machen.

Die Stimmbürger sind sehr empfindlich auf diese Dinge, und sie reagieren sauer, wenn der Eindruck entsteht, man wolle ihrem Entscheid wieder ein Schnippchen schlagen. Ich glaube, die Angelegenheit der Steueramnestie, der Behandlung der Steuerdefraudanten ist zu heikel, um es an diesem Objekt zu versuchen.

Tschopp: Namens der konservativ-christlich-sozialen Fraktion möchte ich Sie bitten, der Motion des Ständerates zuzustimmen. In der Abstimmung vom 2. Februar 1964 wurde die Vorlage über die Bundesamnestie leider verworfen. Bei der Behandlung in den eidgenössischen Räten wurde die Vorlage in unserm Rat mit 110 : 5 und im Ständerat mit 26 : 6 Stimmen angenommen. Ich bin, im Gegensatz zu den vorigen Ausführungen unseres Kollegen König, davon voll überzeugt, dass nicht die grundsätzliche Ablehnung einer Amnestie, sondern die Befürchtungen gegenüber den Massnahmen der Steuerverwaltung dieses Resultat herbeiführten. Die Opposition gegen die Amnestie gruppierte sich ja erst, als die Eidgenössische Steuer-

verwaltung den Entwurf zu einem Ausführungserlass vorlegte, der ganz scharfe Kritik hervorrief und eine Klarstellung forderte. Die rechtzeitige Klärung der Situation ist ausgeblieben, und als der Bundesrat am 10. Januar dieses Jahres endlich seine Richtlinien bekanntgab, waren sie zu wenig klar. Das Misstrauen war da; es war nicht mehr zu beseitigen. Nachdem für den Bund die Amnestie abgelehnt wurde, sollte diese Möglichkeit für die Kantone und die Gemeinden geschaffen werden. Eine kantonale Amnestie hat natürlich nur einen Sinn, wenn die Anschlussamnestie auch für die Bundessteuern gilt, sonst ist alle unsere Mühe vergebens. Bis jetzt war ja die Bundesvorschrift so, dass die Abschlussamnestie für die Bundessteuern nur gewährt wurde, wenn der Kanton eine strukturelle Änderung oder eine totale Revision des kantonalen Steuergesetzes vorgenommen hatte. Damit kommen wir heute natürlich nicht mehr durch, da jetzt eine ganze Reihe von Kantonen ihre Steuergesetze revidiert haben. Die Motion des Ständerates verlangt mit Recht, dass das Erfordernis der kantonalen Steuerreform aufgehoben wird. Nun erhebt die Steuerverwaltung oder der Bundesrat den Einwand, dadurch, dass in einem Kanton die Amnestie gewährt werde, aber zum Beispiel im Nachbarkanton nicht, werde eine Rechtsungleichheit hervorgerufen, dies durch eine stark differenzierte Steuerbelastung. Diese Differenz, diese Ungleichheit besteht jetzt schon. Nehmen Sie das Heft «Steuerbelastung in der Schweiz 1963» zur Hand und vergleichen Sie darin zum Beispiel die Steuerbelastung eines Arbeitseinkommens von 10 000 Franken für eine Familie mit zwei Kindern. Dieses Arbeitseinkommen wird mit Kantons- und Gemeindesteuern belastet: In Zürich mit 272 Franken, in Basel mit 182 Franken, in Liestal mit 271 Franken, aber in Chur mit 621 Franken. Diese Differenzen, diese ganz ungleichen Belastungen sind heute schon vorhanden.

Der zweite Punkt der Motion des Ständerates verlangt die Vollamnestie für die Wehrsteuer. Wenn natürlich der Steuersünder, der jetzt bereit ist, mit dem Fiskus reinen Tisch zu machen, X-Jahre nachzahlen muss für die Wehrsteuer, dann ist es ganz klar, dass er von der Amnestie keinen Gebrauch macht.

Ich fasse noch einmal zusammen: Nach 20 Jahren Konjunktur und Prosperität und Inkraftsetzung einer neuen Finanzordnung ist die Gewährung einer kantonalen Amnestie sicher am Platze. Viele Kantone – bitte denken Sie auch an die Gemeinden; die Gemeinde bestand vor dem grösseren Staatsverband des Bundes – hoffen auf eine Amnestie. Speziell die finanzschwachen und mittelstarken Kantone haben Anrecht auf unsere freundiggenössische Hilfe. Einzelne Kantone glauben, dass sie mit einer Amnestie um eine Steuererhöhung herumkommen. Wenn auch die Steuersünder jetzt während einigen Jahren profitierten, warum sollen wir uns dagegen wenden, wenn sie die finanzielle Last der öffentlichen Hand von jetzt an mittragen wollen? Ich bitte Sie, dieser Motion des Ständerates Ihre Zustimmung zu geben.

Welter: In der Finanzkommission habe ich mich ebenfalls für die Überweisung der Motion des Ständerates ausgesprochen, und zwar vor allem deshalb, weil uns in den Beratungen in diesem Rat, seinerzeit bei der Behandlung der Amnestievorlage, mit aller Deutlichkeit vor Augen geführt worden ist, dass die Steuerhinterziehung in unserem Lande ein erschreckend grosses Ausmass angenommen hat. Wir wissen, dass es, um die Terminologie von Herrn König zu übernehmen, vor allem die «fetten Hechte» sind, die es am besten verstehen, den Fiskus zu hintergehen. Die vielen Tausende von kleinen Steuerzahlern, die fast ausnahmslos

mit dem Lohnausweis operieren müssen, haben keine Möglichkeiten, auf diese Weise Ersparnisse auf die Seite zu legen. Wir haben also alle Ursache, der Steuerdefraudation mit allen Mitteln, die uns zur Verfügung stehen, entgegenzutreten. Das ist die eine Seite des Problems. Die andere Seite ist die Tatsache, dass heute, in der Hochkonjunktur, viele Kantone und Gemeinden in einen finanziellen Engpass kommen und dass es verständlich ist, wenn sie sich nach Steuerquellen umsehen. Es ist ja bezeichnend, dass auch die reiche Stadt Zürich gezwungen ist, ihre Steuern im heutigen Zeitpunkt wieder zu erhöhen, einfach deshalb, weil die Mittel, die ihr zur Verfügung stehen, nicht ausreichen, um die stets wachsenden Aufgaben zu bewältigen. Was das für Ausgaben sind, darüber hat unter anderem Herr Bärlocher gesprochen. Es ist also verständlich, dass versucht wird, vor allem von den Kantonen, in denen die Amnestie gutgeheissen wurde, dieses Mittel wenn möglich anzuwenden. Ich bitte Sie deshalb, die Motion des Ständerates ebenfalls anzunehmen.

Nun möchte ich noch hinzufügen: Der Bundesrat, der die Motion entgegennimmt, hat immer noch die Möglichkeit – er muss ja Bericht und Antrag stellen – dem Parlament einen Antrag zu unterbreiten, den er mit seinem Gewissen verantworten kann. Und es liegt dann am Parlament, eventuell entsprechende Erweiterungen oder Korrekturen vorzunehmen. Vorerhand vergeben wir uns also nichts. Wir können die Motion des Ständerates mit gutem Gewissen überweisen. Ich betrachte diese Motion als eine Manifestation des Parlamentes gegen die Steuerhinterziehung. Die Steuerhinterziehung ist ein Krebsübel in unserem Lande, dem mit allen Mitteln, die uns zur Verfügung stehen, begegnet werden sollte.

Diethelm: Solange der Bundesrat seine Bereitschaft für eine Beteiligung der Kantone am Reinertrag der Verrechnungssteuer nicht bekundet, ist der Verdacht nicht ganz unbegründet, der Bund sei an der Steuerdefraudation interessiert. Im bisherigen Ablauf der Kommissionsberatungen des Ständerates ist der Versuch, die Kantone am Kuchen der Verrechnungssteuer partizipieren zu lassen, sehr unwillich beantwortet worden. Der Bundesrat sollte meines Erachtens den Kantonen in der neu aufgeworfenen Amnestiefrage im Sinne der Motion Mäder entgegenkommen. Eine kantonale Amnestie mit einer eingeschränkten Amnestiegewährung des Bundes in dem Sinne, dass für drei Wehrsteuerperioden die Nachsteuern zu entrichten sind, bringt nicht nur den Kantonen, die die Amnestiemöglichkeit bieten wollen, eine grosse Enttäuschung und einen sicheren Misserfolg, sondern auch vielen Steuerzahlern ungebührliche Misschlichkeiten. Mein Heimatkanton hat bei der letzten kantonalen Steuerreform im Jahre 1958 den Defraudanten Gelegenheit geboten, ihre Steuerverhältnisse zu ordnen. Leider blieb der Erfolg weitgehend aus, weil für drei Perioden die Wehrsteuer nachbezahlt werden musste. Aber auch die reuigen Defraudanten, die trotz dieser Nachzahlungspflicht von der Amnestie Gebrauch machten, waren über den Misserfolg der Amnestie enttäuscht, weil es dem Kanton des geringen Erfolges wegen nicht möglich war, seinen Steuerfuss zu senken. Ich unterstütze daher die Motion Mäder. Es ist mir aber ein besonderes Anliegen, darauf hinzuweisen, dass bei der kommenden Ausführungsgegesetzung für die Wehrsteuer einschränkende Bestimmungen aufgenommen werden müssen, damit sich Amnestien nicht in relativ kurzen Intervallen wiederholen. Es wäre für jeden ehrlichen Steuerzahler ein Faustschlag ins Gesicht, wenn sich Amnestien nach wenigen Jahren wiederholen sollten.

Eggenberger, Berichterstatter der Mehrheit: Angesichts der fortgeschrittenen Zeit will ich mich auf ein paar wenige Bemerkungen beschränken, weil eigentlich alle Argumente pro und contra Motion des Ständerates in der Debatte zum Ausdruck gekommen sind.

Gegenüber Herrn Diethelm möchte ich bemerken, dass es eigentlich eine selbstverständliche Auffassung ist, dass sich eine Amnestie nicht alle paar Jahre wiederholen darf, sondern nur nach längeren Zeiträumen in Betracht gezogen werden kann. Seit der letzten Amnestie sind aber immerhin 20 Jahre verflossen.

Gegenüber Herrn Clottu muss ich feststellen, dass ich schon einigermassen erstaunt bin, dass er, als sonst prononcierter Anhänger des Föderalismus, hier eine gewisse Ausweitung der kantonalen Amnestie, wie sie durch die Motion angestrebt wird, bekämpft.

Auch gegenüber Herrn König, der leider momentan nicht da ist, noch eine kurze Bemerkung: Die Schlussfolgerung, die er aus der Abstimmung vom 2. Februar dieses Jahres gezogen hat, ist wirklich originell, indem er annimmt, das Volk sei gegen einen Gnadenakt, aber es verlange schärfere Methoden zur Erfassung der Steuern. Diese Deutung der Abstimmung vom 2. Februar höre ich hier zum erstenmal. In der Regel hat man es umgekehrt verstanden. In der Diskussion kam mehrmals zum Ausdruck, dass durch die Abstimmung vom 2. Februar keineswegs bewiesen sei, dass die Mehrheit des Schweizervolkes und der Stände gegen den Amnestiedanken an sich Stellung genommen habe, sondern dass Volk und Stände – das zeigt auch die damalige Diskussion vor der Abstimmung – durch allzu rigoros empfundene, zu weitgehende Massnahmen, die von der Steuerverwaltung her kamen, aufgescheucht wurden. Es stimmt, dass der Bundesrat nachher diese Massnahmen wesentlich gemildert und modifiziert hat; aber nach meiner Auffassung ist der Bundesrat zu spät gekommen. Es handelte sich nur noch um eine Korrektur dessen, was von der Steuerverwaltung publiziert worden ist. Wir wollen ganz bestimmt dem Volksentscheid vom 2. Februar kein Schnippchen schlagen. Die Motion Mäder bringt ja nicht die gleiche Form der Amnestie erneut aufs Tapet, sondern möchte umgekehrt die Initiative den Kantonen überlassen. Darüber hat das Schweizervolk bisher nicht befunden.

Noch eine letzte Bemerkung: Seit vier Jahren, also seit dem Jahre 1960, haben wir in diesem Rate des öfters von der Steuerdefraudation und ihrer Bekämpfung gesprochen. Getan haben wir aber bis jetzt nichts dagegen. Ich sage Ihnen ganz offen: Ich bin in Sorge darüber, ob die Schweiz imstande sei, dieses Krebsübel der Steuerdefraudation einmal auszurotten oder zum mindesten in seiner Auswirkung wesentlich herabzusetzen, wenn man nicht einmal das zunächst liegende und mildeste Mittel im Kampfe gegen die Defraudation, nämlich die Amnestie, akzeptieren will. Ich bitte Sie dringend, der Motion des Ständerates zuzustimmen.

Präsident: Herr Hayoz verzichtet auf das Wort:

M. Bonvin, conseiller fédéral: Permettez-moi de vous demander de faire l'effort de ramener le problème à son vrai sens et à sa vraie taille. Aussi bien la Confédération – et ici vous êtes l'un de ses organes – que les cantons, auxquels vous pensez beaucoup avec une générosité extraordinaire au Conseil national, sont décidés à lutter contre le mensonge et la fraude. Nous avons comparé la fraude à la «vieille dame». Le retour de celle-ci dans cette salle ne nous plaît pas à moins que nous réussissions à lui en barrer

l'entrée à l'avenir. Nous sommes tous décidés à faire l'effort nécessaire pour que la fraude diminue et si possible disparaîtse.

Je dois protester contre le caractère calomnieux, je dis bien calomnieux – Verleumdung – des affirmations de ceux qui pensent que le Conseil fédéral tient à la fraude pour augmenter ses ressources à l'aide de l'impôt anticipé. Tout de même, nous n'en sommes pas là! Si nous n'avons pas assez d'argent, nous trouverons d'autres formes d'impôts mais nous n'accepterons jamais d'exploiter la fraude pour augmenter les ressources de la Confédération. Je proteste contre ceux qui le prétendent et le pensent. L'impôt anticipé – nous en reparlerons avec le nouveau projet de loi – est précisément fait pour amener les fraudeurs à résipiscience. Examinez l'évolution de l'influence de l'impôt anticipé et quelles ressources il amène aux cantons. Je déclare ici en toute simplicité mais en toute netteté, que si l'impôt anticipé ne nous rapportait plus rien, je serais le plus heureux des hommes, comme chaque conseiller fédéral, parce que cela signifierait qu'il n'y aurait plus de tricheurs dans mon pays. Cet impôt aurait rempli sa fonction puisqu'on le rembourse à ceux qui font des déclarations honnêtes. Il ne coûte rien aux gens honnêtes qui peuvent toujours en demander le remboursement. Ils commettent donc une erreur et ont une fausse appréciation des choses ceux qui pensent que nous voulons maintenir la fraude pour que l'impôt anticipé rapporte quelque chose. C'est complètement insensé. C'est de la folie d'arriver à de telles conclusions. Nous n'en sommes pas là!

Le Conseil fédéral désire autant que vous et que le Conseil des Etats assainir la situation en effaçant toutes les peines de ceux qui mettent en ordre leurs affaires. Mais nous voulons aussi l'égalité de traitement des citoyens suisses dans l'application de la loi fédérale sur l'impôt pour la défense nationale. Il ne s'agit pas des relations entre un canton et l'autre sur le plan cantonal. Ce n'est pas là qu'il y a divergence. Ce que nous voulons, c'est que deux citoyens suisses soumis à la même loi sur l'impôt pour la défense nationale, qui demandent à bénéficier de l'amnistie générale dans un canton ou de l'amnistie personnelle dans un autre canton, soient traités de la même façon. Le minimum que nous demandons à ces gens c'est qu'ils paient l'impôt dû non encore prescrit. Si ces gens bénéficient matériellement pendant dix ans ou vingt ans d'une fraude pourquoi n'ont-ils pas, s'ils veulent vraiment se mettre en ordre, la force de payer les impôts des quatre ou cinq dernières années? C'est le minimum qu'on puisse leur demander! Telle est la volonté du Conseil fédéral.

J'ai déjà répondu en partie à M. Binder dans la première protestation que j'ai émise contre l'aide que nous donnerions, selon certains, aux tricheurs, par l'impôt anticipé. C'est vous d'ailleurs qui avez voté l'impôt anticipé et nous l'appliquons dans le sens de votre volonté. Le *Pater, peccavi* auquel il a fait appel me permet de dire: Oui! «tes fautes te sont remises mais répare le tort que tu as fait.» L'absolution ne vient que quand on s'engage à réparer le tort commis. Il ne s'agit pas simplement de dire *Pater, peccavi* et de recommencer le lendemain. Cela c'est l'hypocrisie de la fausse confession. Nous n'allons pas aussi loin! Nous disons: payez les impôts des quatre ou cinq dernières années qui ne sont pas prescrits et on renonce aux amendes, aux surtaxes, etc.

M. Kurzmeyer a aussi parlé des obstacles que nous mettrions à la réalisation de certains projets. Mais il n'y a pas d'obstacle! Chaque canton peut décréter l'amnistie pour lui-même, d'autant plus que les cantons s'occupent de la fortune et du revenu de la fortune et que nous, avec l'impôt

direct, nous ne nous occupons que du revenu du travail et seulement à partir d'un seuil très élevé de revenus! En dessous de quelque 10 000 francs on ne paie pas d'impôt pour la défense nationale. Les cantons sont libres. Nous allons même à leur aide en disant que nous allons aussi décréter une amnistie pour l'IDN, en supprimant toutes les peines, toutes les surtaxes, toutes les surcharges dont on doit frapper ceux qui on triché. Mais, d'autre part, nous demandons qu'ils paient ce qu'ils doivent. Et c'est là le problème. Nous sommes d'accord avec tout, sauf avec le terme «sans conditions», qui signifie: vous ne réclamerez même pas l'impôt dû l'année passée, ni l'année d'avant!

Messieurs, où va-t-on? En 1955, certains cantons ont accordé une amnistie générale. Cela leur a rapporté 9 millions et, en 1964, ils veulent de nouveau une amnistie. Il y a quelque chose qui ne joue pas dans ces cantons-là. Ils ne peuvent nous demander de faire une loi fédérale qui crée autant d'injustices par rapport à ceux qui s'efforcent, sans trop de dureté mais avec assez de fermeté, d'obtenir l'ordre chez eux.

Je signale à M. Bärlocher que les problèmes de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur la fortune sont très différents. Il faut y penser.

M. Tschopp a parlé aussi de la différence de situation juridique l'un canton à l'autre par rapport aux lois cantonales. Mais cela c'est le fédéralisme! Nous ne le supprimons pas! Ce que nous disons, c'est que, au point de vue de la loi fédérale, il faut s'efforcer d'unifier le traitement des citoyens, au même moment, dans l'application de la même loi.

Le président de votre commission a résumé le problème en ce qui le concerne. Je dois dire que nous devons lui rendre hommage d'avoir soulevé ce problème de la fraude qu'il appelle le cancer du pays. Nous sommes tous décidés à lutter contre ce cancer. Nous sommes tous décidés à ouvrir la porte à ceux qui viennent à résipiscence mais pas sans condition aucune. Nous ne pouvons pas accorder un traitement plus favorable aux tricheurs qu'à l'honnête citoyen qui n'ayant pas pu payer ses impôts certaines années ne bénéficie de la prescription qu'après cinq ans. Telle est la raison pour laquelle je vous dis: nous sommes prêts — même si vous ne votez pas la motion — à proposer une amnistie fédérale pour l'IDN qui aille jusqu'à l'égalité de traitement avec le citoyen honnête en ce qui concerne la prescription.

Abstimmung — Vote

Für Annahme der Motion des Ständerates	96 Stimmen
Dagegen	29 Stimmen

Präsident: Herr Tschopp stellt den Antrag, die Verhandlungen über dieses Geschäft ins «Stenographische Bulletin» aufzunehmen. Gemäss Reglement haben wir über diesen Antrag abzustimmen.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Tschopp	61 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

Vormittagssitzung vom 2. Oktober 1964

Séance du 2 octobre 1964, matin

Vorsitz — Présidence: Herr Kurmann

8949. Preiskontrollmassnahmen.

Befristete Weiterführung

Contrôle des prix.

Maintien de mesures temporaires

Fortsetzung — Suite

Siehe Seite 573 hiervor — Voir page 573 ci-devant

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Minderheit

(Arnold, Borel, Brawand-Vevey, Muheim, Stich)

Der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1960 über Mietzinse für Immobilien und die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte sowie die gestützt darauf erlassenen Vorschriften bleiben längstens bis zum 31. Dezember 1965 in Kraft.

Ergänzungsantrag des Bundesrates zu Abs. 1

«... längstens bis zum 31. Dezember 1965 in Kraft. In Abweichung von Artikel 14, Absatz 2, dieses Bundesbeschlusses können bisherige Zuschüsse an die Kosten für die Beschaffung von Aushilfsmilch aus der Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte erhöht werden, sofern grössere Aufwendungen nachgewiesen sind und diese nicht durch organisatorische Massnahmen vermindert werden können.»

Art. 3

Proposition de la commission

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 1

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Motion des Ständerates. Anschluss des Bundes an kantonale Steueramnestien

Motion du Conseil des Etats. Amnistie fédérale assortie à celle des cantons

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	8962
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.10.1964
Date	
Data	
Seite	586-597
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 022