

potenziamento sostanziale dell'attività di controllo. Tuttavia fino a quando non potrà essere adottato un simile provvedimento, non è opportuno decretare un'amnistia.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates  
Dichiarazione scritta del Consiglio federale  
Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Il Consiglio federale propone di respingere il postulato

**Pini Massimo (R, TI):** Il y a très peu, voire pratiquement plus rien à dire, tout a été dit pour et contre. Vous avez déjà voté une motion. Je tiens uniquement à vous rappeler que mon postulat reprend des considérations que j'avais faites en 1983.

Il s'agissait, dans ce postulat, de demander à l'Etat de tenir compte d'une situation complètement nouvelle. Monsieur Leuba, vous avez raison quand vous avez, en quelque sorte, soutenu «a denti stretti», en serrant les dents, la motion en faveur de l'amnistie, vous avez dit, premièrement, qu'il fallait envisager une amnistie après un laps de temps assez long; c'est le cas: il y a pratiquement le temps d'une génération. Deuxièmement, vous avez expliqué qu'il fallait un état de modification économique profonde: c'est le cas! Je pense que tout le monde admet qu'il s'est produit un changement très profond de la situation économique de notre pays. Troisièmement, vous avez surtout demandé qu'il y ait des modifications de la fiscalité: c'est bien là le problème!

Donc, le problème de l'amnistie fiscale, ce n'est pas tellement de faire plaisir, ou bien de mettre une couverture au-dessus de la couverture des fraudeurs du fisc. C'est, premièrement, d'admettre la modification profonde de la situation économique, qui est un signal, et, deuxièmement, par le biais de l'amnistie fiscale, d'arriver finalement à modifier notre condition de contribuables. Ce pays est trop cher, nous payons trop d'impôts, nous payons trop de salaires, ce qui a des retombées sur les produits industriels et crée une situation très difficile du point de vue conjoncturel, et en particulier une situation très difficile du point de vue de l'emploi. C'est dans cette optique, surtout, que le postulat a été exprimé, et on pourrait voter une amnistie fiscale, comme en 1968, sans faire le théâtre qu'on a fait ce matin, ce qui n'a pas été le cas quand M. Celio était chef du Département fédéral des finances.

Il faut quand même le dire, la situation était différente, mais on n'a pas fait le même théâtre. Pour quelques collègues, parler, ici, d'amnistie fiscale aujourd'hui, c'est la terreur! C'est pratiquement insulter l'Etat de droit! L'Etat de droit reste, mais il faut être réaliste et considérer qu'après 25 ans, une situation économique, une situation financière, une situation conjoncturelle tout court sont profondément changées.

Pour ces raisons, je maintiens mon postulat.

*Abstimmung – Vote*

Für Überweisung des Postulates  
Dagegen

37 Stimmen  
89 Stimmen

93.3191

## Motion Dettling Generelle Steueramnestie Amnistie fiscale générale

*Wortlaut der Motion vom 19. März 1993*

Der Bund wird ersucht, in den Jahren 1993 und 1994 eine einmalige generelle Steueramnestie mit Wirkung für die Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden anzuordnen.

*Texte de la motion du 19 mars 1993*

La Confédération est chargée d'ordonner, en 1993 et 1994, une amnistie fiscale générale unique qui s'appliquera aux impôts perçus par la Confédération, par les cantons et par les communes.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Allenspach, Baumberger, Bezzola, Binder, Bischof, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Gerold, Cincera, Dreher, Engler, Eymann Christoph, Fehr, Fischer-Seengen, Frey Walter, Fritschi Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Gysin, Hari, Hegetschweiler, Iten Joseph, Jenni Peter, Kern, Kühne, Maspoli, Mauch Rolf, Maurer, Miesch, Moser, Mühlemann, Müller, Neuenschwander, Pini, Reimann Maximilian, Rutishauser, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Seiler Hanspeter, Stalder, Steffen, Steinegger, Steinemann, Tschopp, Tschuppert Karl, Vetterli, Wittenwiler, Wyss William, Zölch (52)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Im Jahre 1969 wurde in der Schweiz letztmals eine generelle Steueramnestie für Bund, Kantone und Gemeinden durchgeführt. Gemäss dem Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 1. Juni 1972 hat die damalige Steueramnestie rund 11,5 Milliarden Franken an steuerbarem Vermögen und in der Folge den entsprechenden Ertrag zutage gefördert. Dieses Ergebnis wird im damaligen Bericht als erfreulich gewertet. Insbesondere wird aber auch positiv festgestellt, dass dank der Amnestie die Zahl der Steuerehrlichen zugenommen hat.

Wir verlangen daher mit dieser Motion die Durchführung einer generellen Steueramnestie in den Jahren 1993 oder 1994, weil – diese aufgrund der Erfahrung der letzten, vor immerhin bald 25 Jahren durchgeführten Amnestie einen beachtlichen finanziellen Erfolg verspricht und das Steuerstratum des Vermögens und in der Folge auch des Einkommens nachhaltig stärkt;

– der Verrechnungssteuerertrag, wie dessen Entwicklung in den Jahren 1968 bis 1971 (letzte Amnestieperiode) zeigt, kaum rückläufig sein wird;

– auf den 1. Januar 1995 das neue Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer in Kraft tritt mit einer massiven Verschärfung der Steuerstrafbestimmungen und einer weiteren Verstärkung der Steuerkontrollorgane sowie mit einer Ausdehnung der Haftungsvorschriften;

– das öffentliche Interesse sowie besondere Umstände eindeutig für die Durchführung einer generellen Steueramnestie sprechen und diese auch rechtsstaatlich als vertretbar erscheinen lassen.

Nachdem der Souverän ohnehin im Verlaufe der Jahre 1993 oder 1994 über die Neuordnung der Bundesfinanzen in einer obligatorischen Volksabstimmung zu befinden haben wird, soll ihm in einem separaten Beschluss Gelegenheit gegeben werden, zur Durchführung einer generellen Steueramnestie Stellung zu nehmen.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates*

*vom 1. September 1993*

*Rapport écrit du Conseil fédéral*

*du 1er septembre 1993*

1. Der Bundeshaushalt und die meisten kantonalen Haushalte haben sich innert kurzer Zeit drastisch verschlechtert. Gegenmassnahmen sind deshalb unumgänglich geworden. Das eidgenössische Parlament hat am 9. Oktober 1992 ein erstes Sanierungspaket mit fünf Erlassen verabschiedet, die teilweise bereits 1993 wirksam geworden sind. Der Bundesrat wird dem Parlament weitere Sanierungsvorschläge unterbreiten. Massnahmen zur besseren Einhaltung der Steuergesetze tragen grundsätzlich ebenfalls zu erhöhten Einnahmen bei. Demgegenüber wäre die Durchführung einer allgemeinen Steueramnestie kein geeignetes Mittel zur Einnahmensteigerung. Es sprechen nämlich sehr gewichtige Gründe dagegen: a. Bei einer Steueramnestie verzichtet der Staat auf die Verfolgung und Bestrafung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrag aus Gründen der Zweckmässigkeit. Ein solches Ausserkraftsetzen des Gesetzes bedeutet einen Einbruch in die be-

stehende Rechtsordnung, welche die Ahndung der Steuerdelikte verlangt, und begünstigt einseitig die Defraudanten.

Steuerehrliche Bürger dagegen – und das ist auch heute die grosse Mehrheit der Steuerpflichtigen – würden sich hintergangen und übervorteilt fühlen. Das könnte solche Steuerzahler gar veranlassen, die Steuergesetze in Zukunft ebenfalls nicht mehr so genau zu befolgen. Eine solche Tendenz könnte sich auch dann einstellen, wenn alle 25 bis 30 Jahre eine Steueramnestie durchgeführt würde.

b. Wie der Bundesrat bereits in seinen Stellungnahmen zum Postulat Pini vom 2. März 1983 und zur Interpellation Reimann Maximilian vom 7. Oktober 1988 zum Ausdruck gebracht hatte, muss eine Steueramnestie in zeitlicher Hinsicht ein einmaliges Ereignis oder doch zumindest eine ganz seltene Ausnahme bleiben. Die Anordnung einer Steueramnestie kommt nämlich letztlich immer einem Eingeständnis der Machtlosigkeit des Staates gleich, Steuerwiderhandlungen aufdecken und wirksam ahnden zu können. Der Bundesrat sieht aber weder heute noch in absehbarer Zeit eine Notwendigkeit zu einem solchen Eingeständnis.

Bereits im Bericht vom 19. Dezember 1983 über Massnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung stellte der Bundesrat fest, dass die Schweiz nicht ein Land der Steuerdefraudanten ist. Anhaltspunkte für eine grundlegend andere Beurteilung liegen heute keine vor. Überdies konnte seit der letzten Steueramnestie das gesetzestechnische Instrumentarium ausgebaut werden. So gelang es vor allem, die Auskunftspflichten von Steuerpflichtigen und Dritten im Veranlagungsverfahren zu erweitern und die Strafbestimmungen zu verschärfen. Namentlich kann heute auch der Steuerbetrug strafrechtlich verfolgt werden; es wurden besondere Steuerkontrollorgane des Bundes zur Untersuchung schwerer Steuerwiderhandlungen geschaffen sowie das interkantonale Meldewesen ausgebaut. Ab dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer am 1. Januar 1995 können die besonderen Steuerkontrollorgane nicht mehr nur auf Antrag eines Kantons, sondern auch gestützt auf blosse Ermächtigung durch den Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements tätig werden. Die Aussage im erwähnten Bericht über Massnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung, wonach die gesetzlichen Möglichkeiten weitgehend genügen, um erfolgreich gegen die Steuerhinterziehung angehen zu können, trifft somit noch vermehrt zu. Hingegen wurde schon im Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 1983 festgestellt, dass es den Steuerverwaltungen aller Stufen am erforderlichen Personal fehlt. Die personelle Situation hat sich seither weiter verschärft. Nur eine wesentliche Erhöhung der Personalbestände würde es erlauben, die früher infolge der geringeren Zahl von Steuerpflichtigen möglichen Kontrollintervalle wiederherzustellen. Eine Steueramnestie wäre auch diesbezüglich nicht geeignet, Abhilfe zu schaffen.

2. Der Motionär zitiert den Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 1. Juni 1972, welcher als Bericht des Bundesrates vom 12. Juni 1972 erschienen war, und weist darauf hin, dass das Amnestieergebnis in diesem Bericht als erfreulich gewertet werde. Insbesondere werde auch positiv festgestellt, dass dank der Amnestie die Zahl der ehrlichen Steuerpflichtigen zugenommen habe. Damit beurteilt der Motionär das Ergebnis der allgemeinen Steueramnestie von 1969 zu optimistisch:

Mit dem Erlass der Steueramnestie von 1969 wurden im wesentlichen zwei Hauptziele angestrebt: Man erhoffte sich eine generelle Hebung der Steuermoral und eine Steigerung des Steuerertrages (s. S. 4 des Berichts). Zwar wird im Bericht des Bundesrates (auf S. 10) tatsächlich gesagt, das ausgewiesene Amnestieergebnis mit rund 11,5 Milliarden Franken steuerbarem Vermögen zeige, dass der Amnestiebeschluss wirksam war. Auf Seite 11 wird allerdings eingeschränkt, das fiskalische Ergebnis im Sinne vermehrter Steuereinnahmen dürfe im gesamten nicht überschätzt werden. Auch die Bemerkung auf der gleichen Seite, dank der Amnestie habe die Zahl der Steuerehrlichen zugenommen, muss relativiert werden. Denn es handelt sich dabei um eine rein logisch-quantitative Aussage, welche durch eine zentrale Aussage auf Seite 5 des Berichts stark entkräftet wird. Es heisst dort nämlich, die

Frage, inwieweit bezüglich der generellen Hebung der Steuermoral ein Erfolg zu verzeichnen sei, könne der Natur der Sache nach nur sehr schwer beurteilt werden, da rein zahlenmässige Feststellungen noch keine sicheren Schlüsse auf den erreichten Grad der Steuerehrlichkeit erlaubten.

Auch das finanzielle Ergebnis einer erneuten Steueramnestie liesse sich im voraus nicht abschätzen. Deshalb können nur allgemeine Aussagen der folgenden Art gemacht werden: Bei der Verrechnungssteuer dürften sich per saldo gewisse Mindereinnahmen ergeben. Diesen Mindereinnahmen stünden Mehreingänge bei der direkten Bundessteuer gegenüber, vor allem, weil bisher verheimlichte Kapitalerträge künftig neu besteuert würden. Aufgrund dieses erweiterten Steuersubstrats könnten namentlich die Kantone und Gemeinden mit erhöhten Steuereinnahmen rechnen.

Eine nachhaltige Stärkung des Steuersubstrats des Vermögens und des Einkommens, wie sie vom Motionär erwartet wird, ist jedoch zumindest so lange unsicher, als eine Amnestie nicht mit einem substantiellen Ausbau der Kontrolltätigkeit verbunden wird. Anders als der Motionär annimmt, bringt das am 1. Januar 1995 in Kraft tretende Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer gegenüber dem geltenden Recht keine Verschärfung des Strafrechts, sondern teilweise sogar Milderungen (z. B. Strafmass bei der vollendeten Steuerhinterziehung, Entkriminalisierung des Inventar Betrugs, Einschränkung der Erbenhaftung).

3. Der Zeitablauf seit der letzten Amnestie dürfte kaum je ein echtes Argument für eine erneute Amnestie abgeben. Gewisse Mehreinnahmen als einzige positive Folge einer Steueramnestie, ergänzt durch den Umstand, dass seit der letzten Steueramnestie 24 Jahre vergangen sind, rechtfertigen somit für sich allein keine «Neuaufgabe». Die Gründe für eine Steueramnestie vermöchten die dagegen sprechenden, gewichtigen Nachteile höchstens dann teilweise aufzuwiegen, wenn ausserordentliche Umstände hinzukämen. Zu denken wäre insbesondere an einen substantiellen Ausbau der Kontrolltätigkeit. Solange eine derartige Massnahme aber nicht ergriffen werden kann, ist eine Steueramnestie nicht angezeigt.

4. Schon aus zeitlichen Gründen ist es ausgeschlossen, in den Jahren 1993 und 1994 eine einmalige allgemeine Steueramnestie durchzuführen. Zum einen benötigt eine allgemeine Steueramnestie eine minimale Vorbereitung. Damit die Steuerbehörden aller drei Ebenen ausreichend Zeit für die notwendigen Vorkehrungen haben, ist es notwendig, dass der definitive Amnestieentscheid vor Beginn des Amnestiejahres feststeht. Zum andern bedarf die Anordnung einer Steueramnestie, welche für die Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden gelten soll, einer Grundlage in der Bundesverfassung. Da eine solche gegenwärtig nicht besteht, müsste sie zuerst geschaffen werden. Für die Genehmigung einer BV-Grundlage (durch Parlament und Souverän) ist nun aber zumindest mit einem Zeitbedarf von 12 bis 18 Monaten zu rechnen. Somit ist die Zeit für eine in der Steuerperiode 1993/94 durchzuführende Steueramnestie längst abgelaufen.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

*Zurückgezogen – Retiré*

## **Motion Dettling Generelle Steueramnestie**

### **Motion Dettling Amnistie fiscale générale**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	18
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.3191
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1994 - 08:00
Date	
Data	
Seite	564-565
Page	
Pagina	
Ref. No	20 023 835