

Ein Gesetzgebungsprojekt zu Punkt 2 der Initiative, bedarfsgerechte Leistungen für Familien im Sinne von Ergänzungsleistungen, soll nach Abschluss der Arbeiten am Bundesgesetz über die Familienzulagen in Angriff genommen werden.

**Gonseth** Ruth (G, BL) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

Le 2 mars 1992, le plénum a donné suite à l'initiative conformément à la proposition de la commission chargée du préavis sur cet objet. L'initiative a ensuite été attribuée à la Commission de la santé publique et de la sécurité sociale avec le mandat d'élaborer un projet de loi en conséquence.

Travaux de la commission

La CSSS a chargé une sous-commission de cette tâche. Celle-ci prépare actuellement, avec le concours d'experts, un projet de loi fédérale sur les prestations familiales sur la base du point 1 de l'initiative. Vu l'état avancé des travaux, la commission sera en mesure de délibérer sur le projet de la sous-commission au début de l'année 1995.

Un projet législatif sur la base du point 2 de l'initiative, lequel prévoit le versement de prestations en cas de besoin analogues aux prestations complémentaires, sera mis en chantier dès l'achèvement des travaux relatifs à la loi fédérale sur les prestations familiales.

*Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt eine Fristverlängerung um zwei Jahre bis zur Wintersession 1996.

*Proposition de la commission*

La commission propose une prolongation de délai de deux ans jusqu'à la session d'hiver 1996.

*Angenommen – Adopté*

93.440

**Parlamentarische Initiative  
(Carobbio)  
Schmiergelder.  
Steuerliche Nichtanerkennung  
Initiative parlementaire  
(Carobbio)  
Pots-de-vin. Non-reconnaissance  
des déductions fiscales**

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

*Wortlaut der Initiative vom 16. Juni 1993*

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes und Artikel 30 des Geschäftsreglementes des Nationalrates reicht der Unterzeichnende die folgende parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung ein:

Nach der Praxis des Bundes sind Schutz- und Schmiergelder, die in der Schweiz oder im Ausland bezahlt werden, um über die aktive Bestechlichkeit von Beamten oder Magistratspersonen die Vergabe von Arbeiten oder Aufträgen zu erwirken, steuerlich abziehbar, sofern sie nachgewiesen sind; diese Praxis stützt sich auf Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesratsbeschlusses über die Erhebung einer direkten Bundessteuer (BdBSt) – dem im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), das am 1. Januar 1995 in Kraft tritt, Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b entspricht – und das Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) vom 8. November 1946, welches im Gefolge eines Bundesgerichtsurteils vom 25. Oktober 1946 erlassen worden ist. Diese Praxis

ist zu ändern durch eine Revision von Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe b BdBSt bzw. von Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b des zukünftigen DBG in dem Sinne, dass die steuerliche Abziehbarkeit solcher Aufwendungen in jedem Fall ausgeschlossen ist.

*Texte de l'initiative du 16 juin 1993*

Le soussigné, se fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, et l'article 30 du règlement du Conseil national, dépose la présente initiative parlementaire conçue en termes généraux:

La pratique fédérale fondée sur l'article 49 alinéa 1er lettre b de l'arrêté du Conseil fédéral sur l'impôt fédéral direct (AIFD), et sur l'article 58 alinéa 1er lettre b de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) qui entrera en vigueur le 1er janvier 1995, ainsi que sur la circulaire du 8 novembre 1946 de l'Administration fédérale des contributions (AFC) qui fit suite à un arrêt du Tribunal fédéral du 25 octobre 1946 selon lequel les pots-de-vin et autres «petites enveloppes» versés en Suisse ou à l'étranger afin d'obtenir, par le biais de la corruption active de fonctionnaires ou magistrats, l'adjudication de travaux ou de mandats, étaient déductibles fiscalement si preuve en était fournie, doit être modifiée par une révision de l'article 49 alinéa 1er lettre b de l'AIFD et du futur article 58 alinéa 1er lettre b de la LIFD, de manière à exclure dans tous les cas la déductibilité de tels paiements.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Eggenberger, Gross Andreas, Haering Binder, Hafner Ursula, Jöri, Ledergerber, Lee-  
mann, Leuenberger Ernst, Vollmer (9)

**David** Eugen (C, SG) unterbreitet im Namen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) den folgenden schriftlichen Bericht:

*Übersicht*

Die Initiative fordert eine Revision von Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe b Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer direkten Bundessteuer (BdBSt) bzw. von Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b des zukünftigen Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) in dem Sinne, dass die steuerliche Abziehbarkeit von Bestechungsgeldern in jedem Fall ausgeschlossen ist. Sie stellt den vorläufigen Schlusspunkt nach einer Reihe abklärender parlamentarischer Vorstösse (92.3080, 92.3275, 92.3385, 93.1114, 93.3427, 93.3656) dar. Die Kommission prüfte das geltende Recht, liess sich über die Praxis der Steuerbehörde orientieren und hörte den Präsidenten einer OECD-Arbeitsgruppe an. Bestechungsgelder, die in der Schweiz oder im Ausland bezahlt werden, um über die aktive Bestechlichkeit von Beamten oder Magistratspersonen die Vergabe von Arbeiten oder Aufträgen zu erwirken, sind steuerlich abziehbar, sofern sie nachgewiesen sind. Die Schweiz stösst mit dieser bundesgerichtlich abgesicherten Praxis an die Grenze des moralisch Verständlichen. Die OECD sieht in Bestechungen das Einfallstor des organisierten Verbrechen, der Initiator eine Aushöhlung der Glaubwürdigkeit staatlicher Institutionen und die Mehrheit der Kommission wenigstens eine Duldung der Bestechung. Die Kommission ist deshalb der Ansicht, es bestehe grundsätzlich ein Legiferierungsbedarf.

*Stand der Arbeiten in der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand*

Mit einer Interpellation (92.3080 Direkte Bundessteuer. Gewinnungskosten, vom 11. März 1992; schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 31. August 1992) wollte Herr Carobbio wissen, ob – wie in den Kantonen auch bei der direkten Bundessteuer – nicht belegte Schutz- und Schmiergelder vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden könnten und ob sichergestellt werden könne, dass diese Gelder besteuert würden.

Der Bundesrat antwortete, dass nur nachgewiesene und geschäftsmässig begründete Unkosten als Gewinnungskosten abzugsfähig sind. Bei inländischen Empfängern ist die Nennung seines Namens und seiner Adresse unerlässlich, aber

auch ausreichend. Im Falle eines ausländischen Empfängers ist die Offenlegung seiner Identität – mangels Möglichkeit einer Nachprüfung – nicht allein entscheidend: Die Tatsache der effektiv geleisteten, im Zusammenhang mit dem Geschäftsbetrieb stehenden Zahlung ist auf andere Weise nachzuweisen (z. B. durch Belege wie Korrespondenzen, Offerten, Aufträge, Vergütungsaufträge). Es ist Sache des Steuerpflichtigen, den schlüssigen Nachweis zu erbringen, und Sache der Steuerbehörde, die Angaben zu prüfen. Grundlage ist der Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer direkten Bundessteuer. Diese Praxis ist durch ein Urteil des Bundesgerichts vom 25. Oktober 1946 und durch ein daraufhin erlassenes Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 8. November 1946 gefestigt.

Ebenfalls mit einer Interpellation (92.3275 Aktive Korruption. Steuerabzüge, vom 19. Juni 1992; schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 31. August 1992) wollte Herr Jean Ziegler wissen, ob der Bundesrat die Nachsicht billige, die in der Gerichtspraxis gegenüber der Korruption zum Ausdruck kommt, und aus welchen Gründen die Eidgenössische Steuerverwaltung den Abzug von Bestechungsgeldern unter dem Konto «besondere Aufwendungen» akzeptiere.

Der Bundesrat antwortete, der Vorwurf sei unbegründet. Wer besticht oder sich bestechen lässt, wird ebenso bestraft (Art. 288 und 315 StGB) wie, wer Geschenke annimmt (Art. 316 StGB). Der Schweizer, der einen ausländischen Amtsträger besticht, wird bestraft, wenn er sich in der Schweiz befindet oder ausgeliefert wird und sofern die Bestechung auch nach dem Recht des Begehungsortes strafbar ist. Die «besonderen Aufwendungen» sind im Kreisschreiben vom 8. November 1946 umschrieben und durch den BGE vom 25. Oktober 1946 erhärtet. Ist die Bestechung geschäftsmässig begründet und nachgewiesen, so muss die Steuerbehörde diese zum Abzug zulassen.

Nun verlangte Herr Jean Ziegler mit einer Motion (92.3385 Bekämpfung der Korruption, vom 23. September 1992; Behandlung im Nationalrat offen), das Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 8. November 1946 sei mit sofortiger Wirkung zu widerrufen. Schmier- und Bestechungsgelder seien nicht mehr als «gesetzlich anerkannte Steuerabzüge» zuzulassen.

Der Bundesrat antwortete am 11. November 1992, dass das geltende Recht im BdBSt und auch das – auf den 1. Januar 1995 in Kraft tretende – neue DBG eine solche Massnahme nicht zulasse.

In einer Einfachen Anfrage (93.1114 Schmiergelder, vom 16. Dezember 1993; schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 19. Oktober 1994) fragte Herr Hubacher, ob das Kreisschreiben von 1946 noch als Richtlinie gelte oder ob es ein Relikt sei, ob es aus Sittlichkeit oder Moral nicht Zeit sei, dieses zu widerrufen, wie die Regel, Empfänger und Umstände anzugeben, gehandhabt werde, ob ein Staat den Abzug von Schmiergeldern nicht aus Glaubwürdigkeit verbieten müsse und ob für die steuerliche Privilegierung von Schmiergeldern eine staatspolitische, rechtsstaatliche oder andere zwingende Verpflichtung bestehe.

Auch mit einer Interpellation (93.3427 «Mani pulite» und die Schweiz, vom 29. September 1993; schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 24. November 1993) wollte Herr Rechsteiner wissen, was der Bundesrat von rund einer Milliarde Franken italienischen Schmiergeldern auf Schweizer Bankkonten halte, wie er die Rolle des Finanzplatzes Schweiz und der Schweizer Banken im italienischen Schmiergeldskandal bewerte, warum bisher keines der rund 250 Rechtshilfesuche beantwortet worden sei, wie viele wo hängig seien und wie sie beschleunigt abgewickelt werden könnten, ob die Praxis der Nummernkonti (vgl. «Protezione») nicht unhaltbar geworden sei; was rechtlich und politisch für die Schweizer Behörden die Bestechung italienischer Politiker und Beamter bedeute und ob die Abzugsfähigkeit von Schmiergeldern nicht unhaltbar geworden sei.

Der Bundesrat antwortete, er könne zur Schätzung des Umfangs der Schmiergelder mangels Informationen nicht Stellung nehmen. Die Schweiz bekämpft das organisierte Verbrechen erfolgreich und ist als aktives Mitglied einer Sonder-

gruppe gegen Geldwäscherei von dieser gelobt worden. Missbräuche sind nie ausgeschlossen. Verzögerungen bei den Rechtshilfesuchen sind auf eingereichte Beschwerden zurückzuführen, auf langsame Verfahren beim Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG), und Abhilfe kann von einer IRSG-Revision erwartet werden. Ein Nummernkonto gestattet keine Verschleierung der Kundenidentität. Die Bestechung ausländischer Beamter gilt in der Schweiz wie teilweise auch in anderen Ländern nicht als Straftat. Die Schweiz besitzt demnach gegenüber dem Bestecher keinen eigenen Strafanspruch und kann mangels beidseitiger Strafbarkeit nicht auf ein entsprechendes ausländisches Strafübernahmebegehren eintreten. Das Steuerrecht ist wenig geeignet, die Unkosten nach ihrem moralischen Gehalt zu qualifizieren. Der Abzug geschäftsmässig begründeter Unkosten muss deshalb zwingend zugelassen werden, bis eine Gesetzesänderung eine Abkehr von der heutigen Praxis bewirkt.

Darauf forderte Herr Rechsteiner den Bundesrat in einer Motion (93.3656 Bestechung ausländischer Beamter, vom 16. Dezember 1993; Behandlung im Nationalrat offen) auf, den eidgenössischen Räten eine Änderung des Strafgesetzbuches zu unterbreiten, um die Bestechung ausländischer Beamter unter Strafe zu stellen. Der Autor begründete seinen Vorstoss einerseits mit einer nötigen, griffigeren Anwendung der Geldwäscherei-Strafnorm und andererseits mit einem Widerspruch in den Stellungnahmen zu den Interpellationen 93.3275 und 93.3427. Der Bundesrat hatte zur Interpellation Ziegler Jean (93.3275) dargelegt, dass der Schweizer, der im Ausland eine Bestechung verübt, strafbar ist und in der Schweiz von Amtes wegen verfolgt wird, wenn die Tat auch am Begehungsort mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmass von mindestens einem Jahr bedroht ist. Zur Interpellation Rechsteiner (93.3427) schrieb er hingegen, dass die Bestechung ausländischer Beamter in der Schweiz wie teilweise auch in anderen Ländern nicht strafbar sei.

Der Bundesrat antwortete, dass die Voraussetzung der gegenseitigen Strafbarkeit nicht gegeben ist, weil das StGB das innerstaatliche schweizerische Interesse schütze. Wenn eine Bestechung im In- oder Ausland zum Nachteil ausländischer staatlicher Interessen begangen wird, liegt deshalb keine in der Schweiz strafbare Vortat zur Geldwäscherei (Art. 305bis StGB) vor. Der mit der Motion geforderte Strafanspruch des schweizerischen Rechts auf die Bestechung ausländischer Beamter macht nur Sinn, wenn diese im Ausland auch strafbar und wenn der Begriff «Mitglied einer Behörde» besser definiert ist. Eine gesetzgeberische Lösung muss bei schwersten Vortaten zur Geldwäscherei (d. h. über die Bestechung hinaus), die beidseitige Strafbarkeit unabhängig davon bejahen können, ob die Tatbestände ausschliesslich auf den Schutz der Interessen eines bestimmten Staates angelegt sind. Er beantragte, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

#### Inhalt der parlamentarischen Initiative

Am 16. Juni 1993 reichte Herr Carobbio eine parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung ein. Sie fordert, dass Schmier- und Bestechungsgelder künftig nicht mehr als Gewinnungskosten von den Steuern abgezogen werden können. Das neue Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, das am 1. Januar 1995 in Kraft tritt, müsse so geändert werden, dass die steuerliche Abziehbarkeit solcher Aufwendungen in jedem Fall ausgeschlossen ist.

#### Schriftliche Begründung des Initianten

Die Praxis von Unternehmen, an Beamte, an Magistratspersonen oder politische Parteien Schutz- und Schmiergelder zu zahlen, um leichteren Zugang und Unterstützung bei der Vergabe von grossen Arbeiten oder grossen Aufträgen zu erhalten, ist einer der Aspekte in den Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik in vielen Ländern Westeuropas, der am meisten Besorgnis weckt. Die Vorfälle in Italien – welche gegenwärtig Aufsehen erregen – sowie in Frankreich und Spanien füllen seit Monaten die Spalten der Tageszeitungen. Aber auch die Schweiz scheint von solchen Ereignissen nicht verschont; man erinnere sich nur an den Fall Huber in Zürich und andere Fälle.

Viele Untersuchungen zeigen, dass derartige Praktiken immer weiter um sich greifen. Dies hat unheilvolle Folgen nicht nur für die Glaubwürdigkeit der staatlichen Institutionen, sondern auch aus wirtschaftlicher und finanzieller Sicht.

Praktisch überall versucht man, die geeigneten gesetzlichen Mittel zur Bekämpfung dieser Missbräuche zu entwickeln, sei es auf strafrechtlicher, sei es auf steuerlicher Ebene. Beispielsweise arbeitet eine Kommission der OECD unter dem Vorsitz des Schweizer Mark Pieth an der Vorbereitung eines Aktionsplans zur Bekämpfung dieses Phänomens.

Vor diesem Hintergrund stellt die geltende Praxis auf Bundesebene, gemäss der Schutz- und Schmiergelder zur Erlangung von Vergaben und Aufträgen im Rahmen der direkten Bundessteuer abziehbar sind, wenn sie nachgewiesen sind, eine Begünstigung der aktiven Bestechung dar. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Nutzniesser Schweizer oder Ausländer sind.

Wie der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellationen des Unterzeichnenden vom 11. März 1992 (92.3080 Direkte Bundessteuer. Gewinnungskosten) und von Herrn Ziegler Jean vom 19. Juni 1992 (92.3275 Aktive Korruption. Steuerabzüge) bestätigte, stützt sich diese Praxis auf Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesratsbeschlusses über die Erhebung einer direkten Bundessteuer – dem im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, das am 1. Januar 1995 in Kraft tritt, Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b entspricht – und ein Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 8. November 1946, das aufgrund eines Bundesgerichtsurteils vom 25. Oktober 1946 erlassen wurde.

Eine solche Praxis ist angesichts der Tatsachen und der Entwicklung der Situation überholt. Sie wird immer weniger verständlich; die Antwort des Bundesrates auf die beiden oben erwähnten Interpellationen erscheint unbefriedigend und in mancher Hinsicht unverständlich – und wäre es auch nur deshalb, weil sie bei den Schutz- und Schmiergeldern an ausländische Empfänger auch zu bedeutenden Verlusten an Steuereinnahmen führt.

Schutz- und Schmiergelder können aber als solche nicht geduldet werden, weil sie gesetzwidrig, politisch inakzeptabel und in bezug auf die grundlegenden Werte der Demokratie gefährlich sind. Sie sind auch immer weniger eurokompatibel, ganz abgesehen davon, dass sie zu Verzerrungen in bezug auf die Prinzipien des freien Wettbewerbs und des freien Marktes führen.

In jedem Fall muss der Staat solche Praktiken aus steuerlichen, wirtschaftlichen und strafrechtlichen Gründen bekämpfen und nicht mit steuerlichen Bestimmungen, wie den erwähnten, die diskutabel und wenig korrekt sind, noch erleichtern; von der Möglichkeit einer Verschärfung der Strafbestimmungen gegen die aktive Korruption von Beamten und Magistraten wollen wir hier gar nicht sprechen.

#### *Erwägungen der Kommission*

##### 1. Sitzung vom 11. Januar 1994

Der Initiator vertiefte und erweiterte seine Gründe. Es gehe ihm vor allem um den steuerlichen Aspekt des Themas. Das Schmiergeld ausländischer Beamtinnen und Beamter durch Schweizer Unternehmen bringe steuerliche Vorteile mit sich, weil die bezahlten Beträge in der Schweiz als Gewinnungskosten abgezogen werden können. Um Beträge an inländische Empfänger abziehen zu können, müsse das Unternehmen die Identität des Empfängers bekanntgeben, doch gelte diese Praxis nicht uneingeschränkt. Wenn das Prinzip der Verhältnismässigkeit verletzt würde, müsse der Name des Empfängers nicht genannt werden. Die Verpflichtung, Name und Adresse des Empfängers bekanntzugeben, könne auch umgangen werden, wenn damit im Unternehmen das Entstehen persönlichen oder finanziellen Schadens vermutet werde. Im Falle eines ausländischen Empfängers sei die Sache noch viel einfacher: In der Antwort zur Interpellation Carobbio (92.3080) schrieb der Bundesrat, die Offenlegung der Identität eines ausländischen Empfängers sei mangels Möglichkeit einer Nachprüfung nicht allein entscheidend. Vielmehr sei die Tatsache der Zahlung vom Steuerpflichtigen auf andere Art nachzuweisen. Der Initiator vermutet zudem, dass die Pflicht zur Be-

kanntgabe der Empfänger in einzelnen Kantonen locker gehandhabt werde.

##### 2. Sitzung vom 1. Februar 1994

Die Kommission hörte den Präsidenten der Ad-hoc-Gruppe der OECD über unerlaubte Zahlungen im Geschäftsverkehr («illicit payments»), Mark Pieth, zum Aspekt der Strafbarkeit der Schmiergelder und der Begriffe in deren Umfeld (Bestechung, Kundengelder usw.) und den Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Dieter Metzger, zur Klärung der Definitionen und der Erfassung der Tatbestände im geltenden Recht an.

Herr Pieth, Professor für Strafrecht und Kriminologie am Institut für Rechtswissenschaften in Basel, arbeitet im Auftrag des Committee on International Investment and Multinational Enterprises (Cime) mit der OECD-Gruppe Empfehlungen zur Bekämpfung der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr aus. Die OECD bemüht sich heute, Empfehlungen zu erarbeiten, statt auf eine Konvention zuzusteuern. Die Texte sollen offen formuliert sein und im wesentlichen zur Überprüfung des eigenen Rechtssystems auffordern. Korruption soll aus der Sicht der OECD bekämpft werden, weil sie

1. das Vertrauen in die nationale Verwaltung und den Staat in Frage stellt;
2. den freien Markt verfälscht, Produkte verteuert und zu Wettbewerbsverzerrungen führt;
3. in der Dritten Welt die Bemühungen der Entwicklungshilfe vereitelt;
4. eines der beliebtesten Arbeitsmittel des organisierten Verbrechens ist: Wer korrumpierbar ist, ist erpressbar; wer bestochen werden kann, muss nicht liquidiert werden: Korruption ist ein Einfallstor des organisierten Verbrechens.

Die OECD verfiert das Prinzip der geteilten Verantwortung sowohl der Herkunfts- wie auch der Empfängerländer von Bestechungsleistungen und strebt die Entwicklung eines gemeinsamen Mindeststandards der industrialisierten Welt an. Sämtliche OECD-Mitgliedländer verfügen über nationale Strafgesetze gegen die Korruption. In der Schweiz handelt es sich um die Artikel 288, 315 und 316 StGB sowie – für besondere Konstellationen – um Artikel 4 Buchstabe b und Artikel 23 UWG. Für unser Land besonders aktuell ist die Frage, inwiefern Korruption als Vortat zur Geldwäscherei in Frage kommt.

Die OECD-Kommission geht in einer Empfehlung im Bereich Strafrecht davon aus, dass es wünschenswert wäre, die Korruption von ausländischen Beamtinnen und Beamten unter Strafe zu stellen oder in der Lage zu sein, in diesen Fällen den Herkunfts- bzw. den Empfängerländern Rechtshilfe leisten zu können. Dies stösst, im Rahmen des traditionellen Konzepts der Bestechung, auch in der Schweiz auf Schwierigkeiten, weil das StGB mit seinen Korruptionsbestimmungen lediglich das Funktionieren des eigenen Staatsapparats schützt. Das ist das Erbe des Nationalstaates des 19. Jahrhunderts. Ratio legis ist der Schutz der eigenen und der Respekt vor der anderen Souveränität. Der Gedanke der Solidarität mit fremden Rechtsordnungen hat sich noch nicht bis hierhin entwickelt.

Das Strafrecht alleine ist wenig wirksam, es muss von verwaltungsrechtlichen Regeln begleitet werden. So können konkrete Ordnungsnormen, die die Korruption erschweren (etwa minimale Buchhaltungsregeln), das Strafrecht unterstützen. Es ist notwendig, dass die Einheit der Rechtsordnung gewahrt wird, dass die Rechtsordnung nicht mit der rechten Hand Korruption verbietet und mit der linken begünstigt. Mit der Abzugsfähigkeit von Bestechungszahlungen als Gewinnungskosten im Steuerrecht wird in der Schweiz auf der einen Seite das Prinzip der Wertneutralität des Steuerrechts geltend gemacht; es habe sich nicht um die Rechtmässigkeit oder um die Sittlichkeit der Geschäfte zu kümmern. Auf der anderen Seite steht die Befürchtung, dass die Abzugsfähigkeit als indirekter Anreiz und als symbolische Unterstützung der Bestechung gewertet wird.

Herr Metzger definierte Schmiergelder gemäss Kreisschreiben als Vergütungen, die vom Geber aufgewendet werden, um den Empfänger zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen oder um sich ihm erkenntlich zu erweisen. Darunter können sowohl erlaubte als auch strafrechtlich verpönte Zahlungen fallen. Geschmiert werde in erster Linie, damit etwas

besser läuft oder damit überhaupt etwas läuft. Es ist vorstellbar, Schmiergelder an Angestellte von Firmen auszurichten, an Beamtinnen und Beamte, Magistratspersonen und politische Parteien (Initiant), oder nur an ausländische Beamtinnen und Beamte (OECD).

Dem Fiskalkomitee der OECD (Vertreter der Steuerverwaltungen der OECD-Länder) geht es vorwiegend um die Bekämpfung der Korruption ausländischer Beamtinnen und Beamter. Dieser Kreis der Steuerbeamten ist der Ansicht, dass die Bekämpfung der Korruption ein sich weltweit lohnendes Ziel ist. Allerdings halten sie das Strafrecht für das geeignetere Mittel als das Steuerrecht. Sie sind sich einig, dass die einzelnen Staaten ihre Gesetzgebung auf Bestimmungen überprüfen sollten, die die Korruption ausländischer Beamtinnen und Beamter oder Magistraten indirekt fördern. Zur besseren Bekämpfung der Korruption erachten sie es als hilfreich, wenn die OECD eine Definition der Bestechung gäbe. Im übrigen seien nur Massnahmen vorzuschlagen, die sich auch durchsetzen lassen.

Eine Ergänzung des Bundessteuerrechts – und über das Steuerharmonisierungsgesetz auch des Steuerrechts der 26 Kantone – um eine Bestimmung, die den Abzug von Zahlungen an ausländische Beamtinnen und Beamte oder Magistraten verbietet, ist zwar denkbar. Nach den Erfahrungen der ESTV sind Bestechungsgelder aber meistens in Zahlungen wie Werbung, Marketing, Lizenzen und ähnlichem versteckt, was erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit eines Verbots der steuerlichen Abziehbarkeit von Bestechungsgeldern begründet. Es fragt sich, ob dieses nicht der verdeckten Verbuchung von Aufwandpositionen in grossen Sammelkonten Vorschub leisten und damit die steuerliche Kontrolle erschweren würde. Einzelne Staaten der OECD versuchen, der Korruption mit steuerrechtlichen Mitteln zu begegnen. Die USA verweigern den Abzug, wenn innerstaatliche Gesetze verletzt werden; Norwegen, wenn ausländische Straftatbestände erfüllt sind; Frankreich, wenn sie nicht einer tatsächlichen Operation entsprechen; Deutschland, Luxemburg und Neuseeland, wenn der Empfänger unbekannt ist; Italien kennt keine steuerrechtlichen Bestimmungen über unerlaubte Zahlungen. Für die Schweiz hat das Kreisschreiben von 1946 uneingeschränkte Gültigkeit. Die ESTV hat nach der Antwort zur Interpellation Ziegler Jean (92.3275) bei den kantonalen Veranlagungsbehörden das Bedürfnis zur Aktualisierung jenes Kreisschreibens abgeklärt: Eine Verwaltung erachtete eine Neuaufgabe als wünschenswert, alle anderen vertraten die Ansicht, es sei auch heute noch wegweisend und erlaube, im Einzelfall angemessen vorzugehen.

Das Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 8. November 1946 hält fest, dass Schmiergelder trotz ihres widerrechtlichen und unsittlichen Charakters grundsätzlich als Gewinnungskosten anerkannt werden müssen, weil auch Einkommen, das unter Umgehung gesetzlicher Vorschriften erzielt worden ist, besteuert wird. Schmiergelder gelten nicht als freiwillige Zuwendungen, sind von diesen und von verdeckten Gewinnausschüttungen sowie von Schenkungen zu trennen. Merkmal von Schenkungen ist die Unentgeltlichkeit der Zahlung – Schmiergelder werden als Entgelt für eine Gegenleistung bezahlt.

Wenn sie anfallen und geleistet werden und wenn sie geschäftsmässig begründet sind, werden Schmiergelder zum Abzug zugelassen. Der Nachweis muss in der Regel durch die Nennung des Empfängers und der Umstände, die zu der Vergütung Anlass gegeben haben, erfolgen. Ausnahmen von dieser Regel sind im Kreisschreiben keine erwähnt.

### 3. Begriffe

«Bestechen» wird charakterisiert mit «jemanden durch Geld, Geschenke für seine eigenen Interessen gewinnen», eigentlich «jemanden mit Gaben prüfen, auf die Probe stellen». Der übertragene Gebrauch von bestechen im Sinne von «für sich übernehmen» ist seit dem 18. Jahrhundert bezeugt. Das in der schweizerischen Umgangssprache gebräuchliche «schmieren» für «bestechen» ist nicht bekannt («mit Fett bestreichen, einfetten»). Hingegen herrscht bei der Bedeutung von «korrupt» mit «verderbt, verdorben, bestechlich» Klarheit, ebenso bei «korrumpieren» mit «bestechen, zu ungesetzlichen Handlungen verleiten» (Duden 1989).

Das StGB (Art. 288, 315, 316) spricht von «Geschenk oder .... Vorteil»; das UWG (Art. 4) von «Vorteile .... Vergünstigungen»; das BdBSt (Art. 49) und das DBG (Art. 58) verwenden keinen dieser Begriffe, während das Kreisschreiben nur das in der Umgangssprache gebräuchliche Wort «Schmiergelder» verwendet und die OECD hingegen auf den übergeordneten Begriff «unerlaubte Zahlungen» ausweicht.

Zwischen dem deutschen «Bestechungsgelder» und dem schweizerischen «Schmiergelder» besteht kein Unterschied. Wir verwenden im weiteren – analog dem StGB – die Begriffe Bestechung und Bestechungsgelder.

### 4. Zusammenfassung der Diskussionen

Im geltenden Recht sind die aktive Bezahlung (Art. 288 StGB) und die passive Entgegennahme von Bestechungsgeldern (Art. 315 StGB) strafbar und zwar sowohl für pflichtwidrige (Art. 315 StGB) wie für nicht pflichtwidrige (Art. 316 StGB) Amtshandlungen. Nach schweizerischem Recht ist strafbar, wer ausländische Beamtinnen oder Beamte besticht, sofern sich diese selber strafbar machen. Sonst ist die Bestechung ausländischer Beamtinnen und Beamter, selbst auf schweizerischem Territorium, nach unserem Recht nicht strafbar. Unter ganz spezifischen Umständen kämen allenfalls die Artikel 4 und 23 UWG zum Zuge (Privatpersonen).

Der fehlende Straftatbestand bei der Bestechung ausländischer Beamtinnen und Beamter verunmöglicht der Schweiz, internationale Rechtshilfe bei der Bekämpfung der Geldwäscherei zu leisten. Es wird eine konkrete beidseitige Strafbarkeit verlangt. In der Schweiz wird der Tatbestand der Wäsche von Bestechungsgeldern rechtlich nicht als eigentliche Geldwäscherei betrachtet. Damit ist die Schweiz in einer wenig komfortablen Lage, und es stellt sich die Frage, ob sie faktisch Bestechung begünstigt.

In der Steuerpraxis wird die direkte Bundessteuer von den Kantonen erhoben. Das Problem liegt im Erkennen der Bestechungszahlungen. Da diese in der Steuererklärung nicht deklariert werden, sind Buchkontrollen beim Steuerpflichtigen nötig. Nennt dieser den Empfänger nicht, so ist der Aufwandsposten steuerpflichtig, weil nicht geschäftsmässig. Nennt er den Empfänger, so wird kontrolliert, ob der Empfänger die Zahlung versteuert hat. Im Ausland sind solche Kontrollen nicht möglich. Bestechungsgelder an ausländische Beamtinnen und Beamte sind abzugsfähig, wenn sie geschäftsmässig begründet sind.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung befürchtet, dass durch eine Legiferierung im Steuerrecht Umgehungen die Folge wären und dass keine internationale Rechtshilfe mehr gewährt werden könnte, weil die letzten Spuren verlorengingen. Allerdings konnte bisher in keinem Fall Rechtshilfe gewährt werden. Wegen dem Saubere-Weste-Signal für die Schweiz wird ein Verbot der Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern dennoch als sinnvoll erachtet.

Staatspolitisch ist die Wirkung der Steuerfreiheit geschäftsmässig begründeter Bestechung und des Fehlens des Straftatbestands der Bestechung ausländischer Beamtinnen und Beamter bedenklich. Die Rechtsordnung wird im Privat- und im öffentlichen Recht aus den Angeln gehoben. Die Wahrung der Einheit der schweizerischen Rechtsordnung ist für die Glaubwürdigkeit der Schweiz im europäischen Kontext von erheblicher Bedeutung. Die Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern kann als symbolische Unterstützung der Bestechung verstanden werden. Im Rahmen der letzten Skandale in Italien ist zu befürchten, dass Bestechungen Aktionen des organisierten Verbrechens sind.

Unwidersprochen bleibt, dass in der täglichen Wirtschaftspraxis mit Bestechungsgeldern gearbeitet wird und bei einer Besteuerung mit möglichen Wettbewerbsnachteilen zu rechnen ist.

Um das Problem in den Begriff zu bekommen, werden einige Vorschläge gemacht: Auf steuerrechtlicher Ebene könnten internationale Strafrechtsvereinbarungen erlassen werden; für die Steuerbehörden sei eine aktive Anzeigepflicht einzubauen; im Kreisschreiben müsse die offensichtlich rechtswidrige Bestechung als nicht abzugsfähig bezeichnet werden; die Bestimmung «geschäftsmässige Begründetheit» im DBG sei zu ändern.

Die parlamentarische Initiative will die Bestechung nicht strafrechtlich verbieten. Sie will die Privilegierung eines unmoralischen Verhaltens auf steuerlicher Ebene aufheben, was als die mildeste Möglichkeit bezeichnet wird.

**Aufwand und Zeitplan der parlamentarischen Arbeit**  
Beschliesst der Rat, der Initiative Folge zu geben, so beauftragt er eine Kommission, eine Vorlage auszuarbeiten. Die Kommission arbeitet innert zwei Jahren Bericht und Antrag aus, das heisst in diesem Fall für die Sommersession 1996.

**Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einer Motion oder einem Postulat zu erreichen**

Die in den sechs Vorstössen (vgl. Kapitel «Stand der Arbeiten in der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand») aufgeworfenen Fragen und Antworten haben ergeben, dass nur eine Gesetzesänderung das Ziel der parlamentarischen Initiative erfüllen kann.

**Die Zweckmässigkeit der Behandlung, wenn über den gleichen Gegenstand eine Volksinitiative zustande gekommen ist**  
Es ist keine Volksinitiative über den gleichen Gegenstand zustande gekommen.

**David Eugen (C, SG)** présente au nom de la Commission de l'économie et des redevances (CER) le rapport écrit suivant:

#### Condensé

L'initiative demande la révision de l'article 49 alinéa 1er lettre b de l'arrêté du Conseil fédéral sur la perception d'un impôt fédéral direct (AIFD), ainsi que de l'article 58 alinéa 1er lettre b de la nouvelle loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), de manière à exclure toute déduction fiscale des pots-de-vin. Elle vient s'ajouter à toute une série d'interventions parlementaires demandant des éclaircissements sur ce sujet (92.3080, 92.3275, 92.3385, 93.1114, 93.3427, 93.3656). La commission a examiné le droit pertinent, s'est renseignée sur la pratique des autorités fiscales, et a entendu le président d'un groupe de travail OCDE. Les paiements versés en Suisse ou à l'étranger dans le but d'obtenir de fonctionnaires ou de magistrats l'adjudication de travaux ou de commandes sont fiscalement déductibles lorsqu'ils sont prouvés. En tolérant cette pratique admise par le Tribunal fédéral, la Suisse frise les limites de la moralité. L'OCDE voit dans cette pratique la porte ouverte au crime organisé, l'auteur de l'initiative une mise en cause de la crédibilité des institutions étatiques, et la majorité de la commission estime qu'il y a pour le moins tolérance de la corruption. C'est pourquoi elle est d'avis qu'un besoin de légiférer existe.

**Etat des travaux des Chambres et de l'administration sur le même objet**

Par une interpellation (92.3080 Impôt fédéral direct. Frais professionnels, du 11 mars 1992; rapport écrit du Conseil fédéral du 31 août 1992), M. Carobbio voulait savoir si, comme cela se passe dans les cantons, les paiements versés dans le but de corrompre ou d'obtenir une protection peuvent être déduits du revenu imposable aux fins de l'impôt fédéral direct lorsqu'ils ne sont pas prouvés, et s'il était possible de faire en sorte que ces sommes soient taxées.

Le Conseil fédéral répondait que seuls les frais documentés et commercialement justifiés étaient déductibles comme frais d'obtention du revenu. Dans le cas de bénéficiaires se trouvant en Suisse, l'indication de leurs nom et adresse est nécessaire et suffisante. Lorsqu'il s'agit de bénéficiaires étrangers, l'indication de leur identité – en l'absence de possibilité de vérification – ne suffit pas. Il est nécessaire de prouver par d'autres moyens l'authenticité du paiement en relation avec l'affaire (par exemple au moyen de correspondances, offres, commandes ou ordres de bonification). Le contribuable est tenu de fournir la preuve pertinente, tandis qu'il incombe à l'autorité fiscale de vérifier les indications données. La base légale est fournie par l'arrêté du 9 décembre 1940 du Conseil fédéral sur la perception d'un impôt fédéral direct (AIFD). Cette pratique a été confirmée par un arrêt du Tribunal fédéral du

25 octobre 1946, ainsi que par une circulaire du 8 novembre 1946 de l'Administration fédérale des contributions se fondant sur ce jugement.

Par une interpellation également (92.3275 Corruption active et déductions fiscales, du 19 juin 1992; rapport écrit du Conseil fédéral du 31 août 1992), M. Ziegler Jean voulait savoir si le Conseil fédéral approuvait la mansuétude manifestée par l'actuelle pratique judiciaire à l'égard de la corruption, et pour quelles raisons l'administration fiscale accepte la déduction des sommes versées comme «frais spéciaux».

Dans sa réponse, le Conseil fédéral jugeait la critique infondée. Tant celui qui commet un acte de corruption que celui qui se laisse corrompre sont punissables (art. 288 et 315 du Code pénal), de même que celui qui accepte des cadeaux (art. 316 CP). Le ressortissant suisse qui soudoie un fonctionnaire étranger est puni s'il se trouve en Suisse ou s'il est extradé vers la Suisse, lorsque l'acte de corruption est punissable selon le droit du pays où il a été commis. Les «frais spéciaux» sont définis dans la circulaire du 8 novembre 1946 sur la base de l'ATF du 25 octobre 1946. Si les paiements sont commercialement fondés et prouvés, l'autorité fiscale est tenue d'en accepter la déductibilité.

Par la suite, M. Ziegler Jean exigeait par motion (92.3385 Répression de la corruption, du 23 septembre 1992; débat pendant au Conseil national) que la circulaire soit révoquée avec effet immédiat, de sorte que les libéralités ne soient plus déductibles devant le fisc.

Le Conseil fédéral a répondu le 11 novembre 1992 que le droit en vigueur, en l'espèce l'AIFD, de même que la nouvelle loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1995, n'autorisent pas une telle mesure.

Dans une question ordinaire (93.1114 Pots-de-vin, du 16 décembre 1993; réponse du Conseil fédéral du 19 octobre 1994), M. Hubacher demandait si la circulaire de 1946 avait encore valeur de directive ou si elle devait être considérée comme une relique, et s'il n'était pas temps de la dénoncer pour des raisons morales. Le député voulait aussi savoir comment était appliquée la règle exigeant l'indication du bénéficiaire et des circonstances, et demandait si un Etat qui se respecte ne devrait pas interdire la déduction fiscale des pots-de-vin s'il voulait rester crédible. Il demandait enfin s'il existe des motifs politiques, juridiques ou autres nécessitant que l'on accorde un traitement fiscal privilégié aux paiements en sous-main.

Par une autre intervention (93.3427 Scandale des pots-de-vin en Italie. Lien avec la Suisse, du 29 septembre 1993; réponse du Conseil fédéral du 24 novembre 1993), M. Rechsteiner demandait ce que le Conseil fédéral pensait du milliard de francs représentant des pots-de-vin italiens déposés dans des banques suisses, comment il jugeait le rôle de la place financière et des banques suisses dans le scandale des pots-de-vin en Italie, pourquoi aucune des plus de 250 demandes d'entraide judiciaire n'avait reçu de réponse jusqu'ici, combien d'entre elles étaient pendantes et pourquoi, et comment elles pourraient être accélérées. Le député voulait aussi savoir si la pratique des comptes anonymes (par exemple le compte «Protezione») n'était pas devenue intenable; quelle était la portée juridique et politique pour les autorités suisses de la corruption de politiciens et de fonctionnaires italiens. Il demandait enfin si la déductibilité de l'argent de la corruption n'était pas devenue intolérable.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral déclarait manquer d'informations pour juger de l'ampleur de l'argent de la corruption déposé en Suisse. Selon le gouvernement, la Suisse combat avec succès le crime organisé et elle a reçu des éloges pour son action en sa qualité de membre d'un groupe spécial de lutte contre le blanchissage de l'argent sale. Certes, des abus ne sont jamais exclus. Quant au retard dont souffrent les demandes d'assistance judiciaire, ils sont dus aux recours interjetés, et à la lenteur des procédures découlant de la loi fédérale sur l'entraide internationale en manière pénale (EIMP), dont la révision devrait apporter des améliorations. Le système du compte à numéro n'autorise pas la dissimulation de l'identité du client. Le fait de soudoyer des fonctionnaires étrangers n'est pas considéré comme délit en Suisse ni dans une cer-

taine mesure dans d'autres pays. De ce fait, la Suisse ne dispose pas de chef d'accusation propre à l'encontre de l'auteur d'actes de corruption, et faute de dispositions pénales adéquates, ne peut répondre favorablement aux demandes étrangères d'extradition aux fins de poursuites pénales. En outre, le droit fiscal est peu propre au classement des frais selon leur degré de moralité. La déduction de frais commercialement justifiés doit donc nécessairement continuer à être autorisée jusqu'à ce qu'une modification législative permette d'abandonner la pratique actuelle.

Ceci a amené M. Rechsteiner à demander au Conseil fédéral par motion (93.3656 Corruption de fonctionnaires étrangers, du 16 décembre 1993; débat pendant au Conseil national) la soumission aux Chambres d'une modification du Code pénal rendant punissable la corruption de fonctionnaires étrangers. L'auteur motivait son intervention en faisant valoir la nécessité d'une application plus stricte de la disposition pénale relative au blanchissage d'argent sale, ainsi que l'existence d'une contradiction entre les réponses aux interpellations 93.3275 et 93.3427. Le Conseil fédéral avait, dans sa réponse à l'interpellation Ziegler Jean (93.3275), argué que le Suisse qui commet un acte de corruption à l'étranger est punissable et poursuivi d'office dans notre pays lorsque l'acte est passible d'une peine de privation de liberté d'au moins un an dans le pays de commission de l'acte. Par contre, dans sa réponse à l'interpellation Rechsteiner (93.3427), il affirmait que la corruption de fonctionnaires étrangers n'est pas punissable en Suisse ni dans une certaine mesure dans d'autres pays.

Le Conseil fédéral a répondu que la condition préalable voulant que l'acte soit punissable dans les deux pays en cause n'était pas remplie, et que le Code pénal vise à protéger les intérêts intérieurs suisses. Si un acte de corruption est commis en Suisse ou dans un autre pays au détriment d'intérêts étrangers, il n'y a pas d'acte préparatoire au blanchissage d'argent sale qui soit punissable (art. 305bis du Code pénal). La punissabilité de la corruption de fonctionnaires étrangers en droit suisse que réclame la motion n'a de sens que si cette corruption est aussi punissable dans le pays étranger et à condition que le terme «membre d'une autorité» soit mieux défini. Une solution législative doit pouvoir se fonder sur la punissabilité de l'acte dans les deux pays en cause dans le cas d'actes préparatoires particulièrement graves en vue du blanchissage d'argent sale (il doit donc s'agir d'actes plus graves que la simple corruption), et cette punissabilité doit être indépendante de la protection des intérêts d'un Etat déterminé. Le Conseil fédéral proposait de transformer la motion en postulat.

#### Teneur de l'initiative parlementaire

M. Carobbio a déposé le 16 juin 1993 une initiative parlementaire en termes généraux demandant que les paiements en sous-main ne soit plus déductibles au titre de frais d'obtention du revenu aux fins de l'impôt. Il s'agirait en particulier de modifier la nouvelle loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) qui entrera en vigueur le 1er janvier 1995 de manière à exclure dans tous les cas la déductibilité de tels paiements.

#### Développement par écrit de l'auteur de l'initiative

La pratique des pots-de-vin et des «petites enveloppes», qui sont versés par des entreprises à des fonctionnaires, des magistrats ou des partis, afin d'obtenir des faveurs ou des appuis lors de soumission publique de grands travaux ou de grosses commandes, est un des aspects les plus préoccupants des rapports entre l'économie et la politique dans maints pays d'Europe occidentale. Les cas qui se sont produits en Italie, de loin les plus criants, mais aussi ceux qui sont survenus en France et en Espagne, occupent depuis plusieurs mois la chronique des journalistes. La Suisse non plus ne semble pas être exempte de tels phénomènes. Il suffit de rappeler l'affaire Huber à Zurich, et l'on pourrait en mentionner d'autres encore. Plusieurs études montrent que ces pratiques tendent à se répandre, avec des répercussions néfastes quant à la crédibilité des institutions, mais aussi sur les plans économique et financier.

Un peu partout, on s'efforce de créer des instruments légaux, tant fiscaux que pénaux, qui permettent de combattre ces pra-

tiques illicites. Ainsi, c'est un Suisse, Mark Pieth, qui préside la commission de l'OCDE chargée de préparer un plan d'action pour combattre le phénomène.

Dans ce contexte, la pratique fédérale en vigueur, selon laquelle les dessous-de-table versés dans le but d'obtenir des travaux ou des commandes sont déductibles au titre de l'impôt fédéral direct, à condition d'en fournir la preuve, ne fait que favoriser le phénomène de corruption active. Peu importe à cet égard que les bénéficiaires soient des ressortissants suisses ou étrangers.

Cette pratique se fonde sur l'article 49 alinéa 1er lettre b de l'arrêté sur l'impôt fédéral direct (AIFD), sur le futur article 58 alinéa 1er lettre b de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) qui entrera en vigueur le 1er janvier 1995, ainsi que sur une circulaire du 8 novembre 1946 de l'Administration fédérale des contributions (AFC) publiée à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral du 25 octobre 1946, comme le gouvernement l'a confirmé lui-même dans ses réponses à l'interpellation Carobbio (92.3080 Impôt fédéral direct. Frais des entreprises, du 11 mars 1992), et à l'interpellation Ziegler Jean (92.3275 Corruption active et déductions fiscales, du 19 juin 1992).

Une telle pratique est rendue caduque par les faits et par l'évolution de la conjoncture. Elle est de moins en moins compréhensible, de sorte que la réponse du Conseil fédéral aux deux interpellations susmentionnées est à la fois insatisfaisante et à maints égards incompréhensible. En fait, la pratique en cause entraîne aussi d'importantes pertes fiscales, ne serait-ce qu'en raison des pots-de-vin et des «petites enveloppes» dont bénéficient des étrangers.

Mais c'est surtout l'aspect illégal, politiquement inacceptable et dangereux pour les valeurs mêmes de la démocratie, de ces pratiques qui ne peut plus être accepté et qui risque même d'être de moins en moins eurocompatible, pour ne rien dire des distorsions que ces pratiques provoquent dans les mécanismes du marché et de la libre concurrence.

En tous les cas, tant du point de vue fiscal et économique que pénal, l'Etat doit combattre de telles pratiques, et non les faciliter par des dispositions fiscales comme celles qui sont actuellement en vigueur, à la fois contestables et peu correctes, pour ne rien dire de l'opportunité de renforcer les dispositions pénales visant à réprimer la corruption active de fonctionnaires ou magistrats.

#### Considérations de la commission

##### 1. Séance du 11 janvier 1994

L'auteur de l'initiative a procédé à un exposé approfondi de ses motifs et affirmé être surtout soucieux de l'aspect fiscal de la question. L'argent versé par des Suisses pour corrompre des fonctionnaires étrangers s'accompagne d'avantages fiscaux puisque les sommes ainsi versées peuvent être déduites comme frais d'obtention du revenu aux fins de l'impôt en Suisse. Lorsqu'il s'agit de paiements dont les bénéficiaires résident en Suisse, l'identité de ces derniers doit être communiquée, mais cette règle n'est pas toujours respectée. Lorsque le principe de la proportionnalité risque d'être violé, il n'est plus nécessaire d'indiquer l'identité du bénéficiaire. L'obligation de communiquer les nom et adresse du bénéficiaire peut aussi être contournée lorsque l'entreprise a la présomption que cela risquerait de causer des dommages personnels ou financiers. Dans le cas d'un bénéficiaire étranger, la chose est encore plus simple. Dans sa réponse à l'interpellation Carobbio (92.3080), le Conseil fédéral déclarait que la divulgation de l'identité d'un bénéficiaire étranger n'était pas déterminante à elle seule en raison de l'impossibilité de vérification. Ce qui importe c'est que le contribuable puisse prouver l'authenticité du versement. L'auteur de l'initiative soupçonne en outre que l'obligation d'indiquer le bénéficiaire n'est guère respectée par certains cantons.

##### 2. Séance du 1er février 1994

La commission a entendu Mark Pieth, président du groupe ad hoc de l'OCDE sur les versements illicites dans les transactions commerciales, lequel s'est exprimé au sujet du caractère punissable des paiements illicites et a évoqué les diverses formes de corruption; il a entendu ensuite le directeur de l'Administration fédérale des contributions, Dieter Metzger, qui a cla-

rifié les définitions et la détermination des faits constitutifs des actes délictueux dans le droit en vigueur.

Le professeur Pieth, qui enseigne le droit pénal et la criminologie à l'Institut de sciences juridiques à Bâle, collabore sur mandat du Comité pour les investissements internationaux et les entreprises multinationales (Cime) avec le groupe OCDE afin de préparer des recommandations en vue de la lutte contre la corruption dans le commerce international. L'OCDE s'efforce actuellement de mettre au point des recommandations plutôt que d'œuvrer à la conclusion d'une convention. Les textes seront formulés de manière souple et inciteront pour l'essentiel à un réexamen des systèmes juridiques nationaux.

Selon l'OCDE, la corruption doit être combattue car

1. elle sape la confiance dans l'administration et dans l'Etat;
2. elle fausse le jeu du marché et de la concurrence et renchérit les produits;
3. elle frustre les efforts de l'aide au développement dans le tiers monde;
4. elle est un «outil» préféré du crime organisé, car toute personne corrompible est influençable, donc il n'est plus nécessaire de l'éliminer; la corruption est ainsi la porte ouverte à la criminalité organisée.

L'OCDE favorise le principe du partage des responsabilités entre pays d'origine et pays de destination des paiements illicites et s'efforce d'élaborer des normes minimales applicables au monde industrialisé. Tous les pays membres de l'OCDE possèdent des dispositions légales contre la corruption. En Suisse, ce sont les articles 288, 315 et 316 du Code pénal, ainsi que, pour certains cas particuliers, l'article 4 lettre b et l'article 23 de la loi fédérale contre la concurrence déloyale.

Pour notre pays, une question particulièrement actuelle est celle de savoir dans quelle mesure la corruption constitue un acte préparatoire au blanchissage d'argent sale.

La commission de l'OCDE fonde une recommandation en matière pénale sur l'idée qu'il serait souhaitable de rendre punissable la corruption de fonctionnaires étrangers et de fournir une assistance judiciaire au pays d'origine ou de destination des paiements illicites. Cette notion se heurte à des difficultés sous l'angle de la conception traditionnelle de la corruption, notamment en Suisse, où les dispositions du Code pénal relatives à la corruption visent exclusivement à protéger le fonctionnement de l'Etat. C'est là l'héritage de l'Etat-nation du XIX<sup>e</sup> siècle, où la raison d'être des lois est la protection de l'Etat et le respect de la souveraineté des autres Etats. La notion de solidarité entre systèmes juridiques est encore insuffisamment développée à cet égard.

Le droit pénal à lui seul est peu efficace; il doit s'accompagner de dispositions de droit administratif. Il peut s'agir de règles administratives rendant la corruption difficile (par exemple des normes comptables minimales). Il importe de préserver l'unité de l'ordre juridique et d'éviter que la législation condamne la corruption tandis que les règles administratives la favorisent. En autorisant la déduction des paiements versés à des fins de corruption au titre de frais d'obtention du revenu en droit fiscal, on fait valoir en Suisse le principe de la «neutralité» du droit fiscal (absence d'échelle des valeurs); en effet, le droit fiscal n'a pas pour but de juger de la licéité ou de la moralité des affaires commerciales. On peut toutefois craindre que la déductibilité soit perçue comme une incitation indirecte et un soutien symbolique à la corruption.

M. Metzger reprend la définition que la circulaire de l'Administration fédérale des contributions donne des pots-de-vin en tant que «prestations qui sont faites pour engager le bénéficiaire à observer une certaine conduite ou bien qui sont remises à ce dernier à titre de remerciement pour des services rendus». Il peut s'agir là aussi bien de prestations admissibles que de paiements illicites réprimés en droit pénal. Le versement de telles commissions a lieu dans le but de faciliter voire de rendre possible certaines transactions. Ces libéralités peuvent être destinées à des employés d'entreprises, des fonctionnaires, des magistrats, des partis politiques (comme le relève l'auteur de l'initiative), ou exclusivement à des fonctionnaires étrangers (OCDE).

Le comité fiscal de l'OCDE, formé de représentants des administrations des contributions des pays membres de l'organisa-

tion, est soucieux avant tout de lutter contre la corruption de fonctionnaires étrangers. Les membres de ce comité sont d'avis que la lutte contre la corruption est un but qui doit être poursuivi à l'échelle mondiale. Ils estiment toutefois que le droit pénal est un instrument plus approprié que celui du droit fiscal. Ils s'accordent pour dire que les Etats doivent examiner leurs dispositions afin d'en éliminer celles qui favoriseraient indirectement la corruption de fonctionnaires ou de magistrats étrangers. Pour combattre plus efficacement la corruption, ils jugent utile que l'OCDE en donne une définition. Ils sont en outre d'avis qu'il ne convient d'édicter des règles que dans la mesure où il est possible de les mettre en application.

Il est certes envisageable de compléter le droit fiscal fédéral – et celui des 26 cantons par le biais de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes – par une disposition interdisant la déduction de paiements à des fonctionnaires ou magistrats étrangers. Cependant, de l'avis de l'Administration fédérale des contributions, les paiements illicites se dissimulent le plus souvent derrière des versements effectués aux titres de la publicité, de la commercialisation, de licences et autres opérations similaires, de sorte que l'efficacité d'une telle interdiction est douteuse. On peut même se demander si une telle interdiction ne risque pas de favoriser la dissimulation des frais dans des comptes globaux et rendre ainsi le contrôle fiscal plus difficile.

Certains Etats membres de l'OCDE s'efforcent de combattre la corruption par des moyens relevant du droit fiscal. Ainsi les Etats-Unis refusent les déductions qui violent les lois intérieures; la Norvège fait de même lorsque les faits constitutifs d'une infraction dans un pays étranger sont réunis; la France lorsqu'ils ne correspondent pas à une transaction effective; l'Allemagne, le Luxembourg et la Nouvelle-Zélande lorsque le bénéficiaire est inconnu; l'Italie ne possède aucune disposition de droit fiscal relative aux paiements illicites. En Suisse, la circulaire de 1946 a une validité illimitée. L'Administration fédérale des contributions a voulu déterminer auprès des autorités cantonales de taxation, après la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Ziegler Jean (92.3275), dans quelle mesure il était jugé nécessaire d'actualiser la circulaire. Résultat: une seule administration cantonale a jugé souhaitable de la rééditer, toutes les autres étaient d'avis qu'elle était encore pertinente et qu'elle permet d'agir adéquatement dans les cas d'espèce.

La circulaire de 1946 estime que les pots-de-vin doivent, malgré leur caractère illicite et immoral, être reconnus en principe comme frais généraux étant donné que le revenu est imposé même lorsqu'il est réalisé en violation des prescriptions légales. Ils ne constituent pas des dispositions gratuites et sont donc à distinguer de celles-ci, ainsi que des répartitions dissimulées de bénéfices et des donations. Ces dernières sont caractérisées par leur gratuité en ce sens que le donateur n'attend aucune contre-prestation du bénéficiaire, contrairement aux pots-de-vin. Ceux-ci sont donc déductibles lorsqu'ils sont effectivement versés et s'ils sont justifiés par l'usage commercial. Ils doivent aussi être prouvés, généralement par l'indication du bénéficiaire et les circonstances ayant donné lieu au versement. La circulaire ne mentionne aucune exception à cette règle.

### 3. Définitions

Selon le Nouveau Petit Robert (1993), «corruption» signifie «emploi de moyens condamnables (= bakchich, dessous-de-table, pot-de-vin) pour faire agir quelqu'un contre son devoir, sa conscience»; «corrompre» signifie «engager quelqu'un par des dons, des promesses ou par la persuasion à agir contre sa conscience, son devoir».

Les articles 288, 315 et 316 du Code pénal suisse parlent de «don ou quelque autre avantage ...», tandis que l'article 4 de la loi fédérale sur la concurrence déloyale mentionne l'expression «avantages illégitimes». Ni l'AIFD (art. 49) ni la LIFD (art. 58) n'utilisent ces termes, tandis que la circulaire de 1946 reprend l'expression familière de «pots-de-vin» correspondant à «Schmiergelder» en allemand de Suisse («Bestechungsgelder» en allemand d'Allemagne). De son côté, l'OCDE recourt au terme général de «paiements illicites». On peut admettre qu'il n'existe aucune différence fondamentale entre ces diverses expressions.

#### 4. Résumé des discussions

En droit suisse, la corruption active (art. 288 CP) et passive (art. 315 CP) est punissable, qu'il y ait (art. 315 CP) ou non (art. 316 CP) violation des devoirs de fonction ou de service. Toujours en droit suisse, une personne est punissable lorsqu'elle soudoie des fonctionnaires étrangers dès lors que ceux-ci sont eux-mêmes punissables. Autrement, la corruption de fonctionnaires étrangers n'est pas punissable en droit suisse, même lorsqu'elle a lieu sur territoire suisse. Dans certaines circonstances tout à fait particulières, les articles 4 et 23 de la loi fédérale sur la concurrence déloyale seraient éventuellement applicables en rapport avec les personnes privées. L'absence de caractère délictueux lors de cas de corruption de fonctionnaires étrangers empêche la Suisse d'apporter une aide judiciaire dans la lutte contre le blanchissage d'argent sale puisque cette aide ne peut être fournie que s'il y a délit punissable dans les deux pays impliqués. En droit suisse, le fait de blanchir l'argent de la corruption n'est pas en lui-même considéré comme blanchissage d'argent sale. La Suisse est ainsi dans une situation inconfortable et l'on peut se demander si elle ne favorise pas concrètement la corruption. La pratique fiscale veut que l'impôt fédéral direct soit perçu par les cantons. Il est donc difficile d'identifier les paiements effectués dans un but de corruption. Ces paiements n'étant pas mentionnés dans la déclaration d'impôt, il est nécessaire de vérifier les comptes des contribuables. Si le bénéficiaire n'est pas précisé, le poste de dépenses devient imposable puisqu'il ne relève pas d'une transaction commerciale. Si le bénéficiaire est au contraire précisé, il est alors possible de vérifier si le bénéficiaire a déclaré le paiement. Un tel contrôle est impossible à l'étranger. Les libéralités versées à des fonctionnaires étrangers sont déductibles si elles sont justifiées par l'usage commercial.

L'Administration fédérale des contributions craint qu'en légiférant en droit fiscal, on incite à contourner la loi et qu'il devienne alors totalement impossible d'accorder une entraide judiciaire internationale puisque les dernières traces de l'acte auraient disparu. Il reste que jusqu'ici il n'y a eu aucun cas pour lequel une telle entraide ait été fournie. On estime cependant qu'interdire la déductibilité des paiements illicites aurait au moins le mérite de rendre à la Suisse un certain crédit moral.

Dans le domaine de la politique de l'Etat, l'exonération fiscale des libéralités justifiées par l'usage commercial et l'absence de caractère délictueux du soudoiment de fonctionnaires étrangers sont critiquables. Il y a incohérence dans notre ordre juridique entre droit privé et droit public. Or l'unité du système juridique suisse est essentielle pour la crédibilité de notre pays dans le contexte européen. La déductibilité des paiements illicites peut être perçue comme un soutien symbolique à la corruption. Dans le sillage des scandales qui ont éclaté récemment en Italie, on peut craindre en outre que les actes de corruption soient le fait de la criminalité organisée.

Une chose reste cependant incontestable, à savoir que les pots-de-vin jouent un rôle dans l'activité économique, et qu'en les taxant on risque de créer des distorsions de la concurrence.

Afin de résoudre le problème, il existe un certain nombre de propositions. Sur le plan du droit fiscal, il serait possible de conclure des accords internationaux comportant des dispositions pénales; les autorités fiscales devraient être soumises à une obligation de dénoncer les infractions; la circulaire devrait déclarer non déductibles les paiements manifestement illicites; la disposition de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct autorisant les paiements justifiés par l'usage commercial devrait être modifiée.

L'initiative parlementaire ne vise pas une interdiction de la corruption en droit pénal, elle veut supprimer le privilège fiscal accordé à un comportement immoral, ce que l'on peut qualifier de mesure minimale.

Ampleur et calendrier du travail parlementaire qu'imposerait l'initiative

Si le Conseil décide de donner suite à l'initiative, il devra charger une commission d'élaborer un projet et de déposer un rapport d'ici deux ans, c'est-à-dire pour la session d'été 1996.

Possibilité de transformer l'initiative en motion ou un postulat pour atteindre le but visé

Les questions posées par les six interventions mentionnées sous chapitre «Etat des travaux des Chambres et de l'Administration sur le même objet» et les réponses montrent que seule une modification législative peut atteindre le but visé par l'initiative.

Opportunité de traiter l'initiative lorsqu'une initiative populaire a abouti sur le même objet

Aucune initiative populaire portant sur le même objet n'a abouti.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 9 zu 8 Stimmen, der Initiative Folge zu geben.

#### *Antrag Stucky*

Der Initiative keine Folge geben

#### *Schriftliche Begründung*

Der Initiator unterscheidet nicht zwischen Bestechungszahlungen (Zahlungen an einen Amtsträger zur Vorteilsverschaffung unter Verletzung der Amtspflicht) und den «Schmiergeldern» (Annahme von Geschenken durch einen Amtsträger im Hinblick auf eine künftige, nicht pflichtwidrige Amtshandlung oder an die strafrechtlich nicht erfassten Zahlungen an Dritte).

Wir sind grundsätzlich einverstanden mit der Initiative, soweit sie die Bestechungsgelder nicht mehr als Aufwand vom steuerbaren Einkommen abzugsfähig erklären will, da hier eindeutig widerrechtliche Vorgänge vorliegen. Hingegen besteht bei den Schmiergeldern ein weiter Graubereich, der steuerlich gar nicht abgegrenzt werden kann. Wir verweisen auf die Begründung, wie sie der Bundesrat in der Antwort auf die Interpellation Ziegler Jean vom 19. Juni 1992 (92.3275, abgeschrieben am 17.6.94) und die Einfache Anfrage Hubacher vom 16. Dezember 1993 (93.1114, AB 1994 N 1987) gegeben hat, und zitieren daraus:

«2.1 Zum Thema der in der Interpellation angesprochenen 'besonderen Aufwendungen' erliess die Eidgenössische Steuerverwaltung am 8. November 1946 ein Kreisschreiben. Kurz zuvor hatte das Bundesgericht in einem Entscheid vom 25. Oktober 1946 festgestellt, 'für die Frage, ob bestimmte Aufwendungen als geschäftsmässig begründete Unkosten anzusehen sind, ist unerheblich, ob sie durch einen einwandfreien oder rechtlich oder moralisch anfechtbaren Geschäftsvorgang veranlasst sind. Massgebend ist vielmehr nur ihr Unkostencharakter und der Zusammenhang mit dem Geschäftsbetrieb' (vgl. Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, Bd. 15, S. 219, insb. E 1). An diesem allgemeinen Grundsatz des Unternehmungssteuerrechtes orientiert sich auch das erwähnte Kreisschreiben. Die wichtigsten Überlegungen daraus lauten wie folgt:

Schmiergelder sind Vergütungen, die vom Geber aufgewendet werden, um den Empfänger zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen oder um sich ihm erkenntlich zu erweisen. Sie bilden demnach nicht freiwillige Zuwendungen an Dritte, sondern müssen grundsätzlich als Gewinnungskosten anerkannt werden. Der Abzug dieser Kosten kann auch nicht wegen ihres widerrechtlichen und unsittlichen Charakters verweigert werden. Nachdem Einkommen, das unter Umgehung gesetzlicher Vorschriften erzielt worden ist (z. B. Gewinne aus Schwarzhandel), nach ständiger Praxis zur Besteuerung herangezogen wird und auch nach Ansicht des Bundesgerichtes die Widerrechtlichkeit oder Unsittlichkeit einer Tätigkeit für die Besteuerung des daraus erzielten Einkommens unerheblich ist, geht es nicht an, den Abzug von Aufwendungen zu verweigern, weil sie unter Verstoß gegen Gesetz und Sitte gemacht worden sind.

Schmiergelder sind somit zum Abzug zuzulassen, sofern ihre Ausrichtung und ihre geschäftsmässige Begründetheit nachgewiesen (nicht nur glaubhaft gemacht) werden. Dazu gehört in der Regel die Nennung des Empfängers und der Umstände, die zu der Vergütung Anlass gegeben haben. Es muss in jedem einzelnen Fall genau geprüft werden, ob diese Voraussetzungen wirklich erfüllt sind und ob die Bezüge nicht ver-

deckte Gewinnausschüttungen oder freiwillige Zuwendungen an Dritte darstellen (vgl. Archiv für Schweizerisches Abgabenrecht, Bd. 15, S. 141, sowie Auszug in Masshardt, Kommentar zur direkten Bundessteuer, Zürich 1985, S. 184, N 13 zu Art. 22 Abs. 1 Bst. a BdBST).

2.2 In diesem auf höchstrichterlicher Rechtsprechung fussenden und im obigen Kreisschreiben näher ausgeführten Rahmen hält sich auch die Praxis zu den Schmiergeldern und ähnlichen Leistungen: Solche Zahlungen können demnach steuerlich nur berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig nachgewiesen werden und geschäftsmässig begründet sind. Sind diese Voraussetzungen aber erfüllt, so haben die Steuerbehörden keine Möglichkeit, den Abzug zu verweigern. Dies verbietet Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesratsbeschlusses über die Erhebung einer direkten Bundessteuer (BdBST). Danach sind geschäftsmässig begründete Unkosten nämlich zwingend zum Abzug vom steuerbaren Reinertrag zuzulassen. Diese Rechtslage wird unter dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), welches am 1. Januar 1995 in Kraft treten wird, unverändert bleiben. Auch nach dem DBG setzt sich der steuerbare Reingewinn u. a. aus 'allen vor Berechnung des Saldos der Erfolgsrechnungen ausgeschiedenen Teilen des Geschäftsergebnisses, die nicht zur Deckung von geschäftsmässig begründetem Aufwand verwendet werden' zusammen (Art. 58 Abs. 1 Bst. b).»

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, par 9 voix contre 8, de donner suite à l'initiative.

#### *Proposition Stucky*

Ne pas donner suite à l'initiative

**Hämmerle** Andrea (S, GR), Berichterstatter: Sie haben einen ausführlichen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Ich möchte diesen nicht verlesen, auch nicht zusammenfassen, sondern lediglich auf einige wichtige Punkte hinweisen. Die parlamentarische Initiative Carobbio fordert eine Revision des Bundesratsbeschlusses über die direkte Bundessteuer beziehungsweise des am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer, und zwar in dem Sinn, dass Schutz- und Schmiergelder künftig in keinem Fall mehr von der Steuer abziehbar sind. Die Initiative ist in der Form der allgemeinen Anregung gehalten.

Vor der parlamentarischen Initiative Carobbio gab es eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen zu diesem Thema, vor allem Interpellationen. Die Herren Carobbio, Ziegler Jean, Hubacher und Rechsteiner haben dazu Vorstösse gemacht, welche vor allem zum Ziel hatten, die geltende Rechtslage und Praxis zu erforschen. Das Ergebnis dieser Vorstösse ist klar. Gestützt auf Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesratsbeschlusses über die Erhebung einer direkten Bundessteuer, auf ein Kreisschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 8. November 1946 – pikanterweise ein Tag vor meinem Geburtstag –, das sich auf ein Bundesgerichtsurteil vom 25. Oktober 1946 stützt, sind Schmier- und Bestechungsgelder als geschäftsmässig begründete Unkosten anzusehen, sofern sie nachgewiesen werden können und, nur bei schweizerischen Empfängern, der Name genannt wird. Bei ausländischen Empfängern ist auch die Namensnennung nicht erforderlich. Hingegen ist es gemäss diesem Bundesgerichtsurteil «unerheblich, ob sie durch einen einwandfreien oder rechtlich oder moralisch anfechtbaren Geschäftsvorgang veranlasst sind». Diese Praxis kann also nur geändert werden, wenn die Rechtsgrundlage selbst geändert wird. Wahrscheinlich muss die Rechtsgrundlage in dem Sinn geändert werden, dass Artikel 49 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesratsbeschlusses bzw. Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b des neuen Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer neu formuliert werden. Wahrscheinlich reicht es nicht, einfach ein neues Kreisschreiben zu verfassen.

Doch jetzt geht es nicht um die Formulierung einer solchen Bestimmung, es geht jetzt erst darum, einen grundsätzlichen Rechtsetzungsbedarf in dieser Sache festzustellen. Es ist un-

bestritten, dass das Ausrichten von Bestechungs- oder Schmiergeldern – die Begriffe werden in dem Zusammenhang häufig und weitgehend synonym verwendet – vor allem an Beamte, aber auch an Private, verwerflich ist, ob das im In- oder Ausland stattfindet. Solche Gelder sind ein wichtiges, vielleicht das entscheidende Mittel der Korruption, die national und international bekämpft werden soll und muss. Warum?

Die Korruption stellt das Vertrauen in die nationale Verwaltung und in den Staat in Frage. Durch die Korruption wird der freie Markt verfälscht, Produkte werden verteuert, und der Wettbewerb wird durch sie verzerrt. In der Dritten Welt werden durch Korruption die Bemühungen der Entwicklungshilfe weitgehend untergraben und unterlaufen.

Schliesslich und entscheidend ist folgendes – ich zitiere Mark Pieth, Professor für Strafrecht an der Universität Basel und Experte der OECD, der in dieser Sache gesagt hat –: Die Korruption sei «eines der beliebtesten Arbeitsmittel des organisierten Verbrechens»: «Wer korrumpierbar ist, ist erpressbar; wer bestochen werden kann, muss nicht liquidiert werden.»

Nun können wir uns fragen, ob das Steuerrecht als Mittel zur Bekämpfung der Korruption überhaupt das geeignete Mittel darstellt. Ist dies nicht viel eher und viel mehr die Rolle des Strafrechts?

Die Kommission ist nach ausführlichen Beratungen zum Schluss gekommen, dass bei der Bekämpfung der Korruption nur eine gesamtheitliche Strategie überhaupt Aussicht auf Erfolg hat. Das Strafrecht ist die schärfste Form der Sanktion, es ist von zentraler Bedeutung. Hier stehen aber nicht strafrechtliche Bemühungen und Normen zur Diskussion, hier geht es ausschliesslich um das Steuerrecht. Nun würde eine Änderung des Steuerrechts in dieser Frage überhaupt keine Sanktion einführen, sondern nur eine Belohnung oder Begünstigung abschaffen. Die steuerliche Abzugsmöglichkeit von Schmiergeldern wird zum Teil fast als Einladung verstanden, solches zu tun. Was steuerlich abziehbar ist, kann doch nicht verwerflich sein! Das ist der Tenor.

Fast anekdotisch ist anzumerken – es ist traurig, aber wir müssen es sagen –: Es ist nicht möglich, bei der direkten Bundessteuer Kinderzulagen abzuziehen. Hingegen Schmiergelder, Bestechungsgelder, die moralisch und rechtlich absolut verwerflich sind, können von den Steuern abgezogen werden. Da kann doch etwas nicht stimmen! Was die parlamentarische Initiative Carobbio fordert, ist die mildeste Form der Verurteilung solcher Praktiken.

Die Mehrheit der Kommission kommt nach zweimaliger Debatte und nach Anhörung verschiedener Experten zum Schluss, der Initiative sei im Rahmen dieses Vorprüfungsverfahrens Folge zu geben. Dieses Folgegeben im Vorprüfungsverfahren bedeutet, dass ein Regelungsbedarf anerkannt wird. Damit ist noch nichts gesagt über die Form und den genauen Inhalt dieser neuen Regelung. Vielmehr würde die Kommission beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Verwaltung einen Vorschlag zur Regelung dieses offensichtlichen Problems zu unterbreiten. Dieser Vorschlag wiederum würde in die Räte kommen und im normalen Gesetzgebungsverfahren umgesetzt.

Es ist unbestritten: Die aktuelle Situation ist rechtlich und praktisch absolut unbefriedigend. Der Regelungsbedarf ist ausgewiesen.

Der Antrag Stucky, der Ihnen heute ausgeteilt worden ist, ist abzulehnen, weil er verhindern will, dass dieser Sache weiter nachgegangen und Vorschläge ausgearbeitet werden, damit dieses offensichtliche Problem gelöst werden kann.

Im Namen der Mehrheit der Kommissionsmitglieder – eine eigentliche Minderheit gibt es nicht – bitte ich Sie, der parlamentarischen Initiative Carobbio im Vorprüfungsverfahren zuzustimmen und ihr Folge zu geben.

**Theubet** Gabriel (C, JU), rapporteur: L'initiative parlementaire Carobbio préconise la non-reconnaissance des déductions fiscales relatives aux pots-de-vin. Pour ce faire, il est nécessaire de réviser l'article 49 alinéa 1er lettre b de l'arrêté du Conseil fédéral sur la perception d'un impôt fédéral direct, ainsi que l'article 58 alinéa 1er lettre b de la nouvelle loi fédérale sur l'impôt fédéral direct.

Comme vous avez reçu un rapport écrit très complet sur cet objet, point n'est besoin de refaire son historique et d'entrer dans trop de détails. Toutefois, étant donné qu'une proposition de ne pas donner suite à cette initiative a été faite par M. Stucky, permettez-moi de souligner quelques aspects importants des discussions auxquelles celle-ci a donné lieu au sein de la Commission de l'économie et des redevances. Rappelons tout d'abord que cette initiative vient s'ajouter à une demi-douzaine d'interventions parlementaires, déposées en 1992 et 1993 et demandant des éclaircissements sur ce sujet.

Au cours de deux séances tenues les 11 janvier et 1er février de l'année dernière, la commission a examiné le droit pertinent en la matière. La base légale est donnée par l'arrêté précité. Aux termes de celui-ci, les paiements versés en Suisse ou à l'étranger, dans le but d'obtenir de fonctionnaires ou de magistrats l'adjudication de travaux ou de commandes, sont fiscalement déductibles lorsqu'ils sont prouvés. Cette pratique a été confirmée par un arrêt du Tribunal fédéral du 25 octobre 1946, ainsi que par une circulaire du 8 novembre de la même année de l'Administration fédérale des contributions se fondant sur ce jugement.

La commission a entendu M. Mark Pieth, président du groupe ad hoc de l'OCDE sur les versements illicites dans les transactions commerciales, ainsi que M. Dieter Metzger, directeur de l'Administration fédérale des contributions, qui nous a renseigné sur la pratique des autorités fiscales dans ce domaine. Rappelons qu'en droit suisse la corruption active et passive est punissable, qu'il y ait ou non violation du devoir de fonction ou de service. Une personne est punissable lorsqu'elle soude des fonctionnaires étrangers, dès lors que ceux-ci sont eux-mêmes punissables. Sinon la corruption de fonctionnaires étrangers n'est pas punissable, même lorsqu'elle a lieu sur territoire suisse. L'absence de caractère délictueux dans ce cas empêche la Suisse d'apporter une aide judiciaire dans la lutte contre le blanchissage d'argent sale, puisque cette aide ne peut être fournie que s'il y a délit punissable dans les deux pays impliqués. On peut se demander si la situation inconfortable dans laquelle nous nous trouvons ainsi ne favorise pas concrètement la corruption.

D'autre part, il est difficile pour l'Administration fédérale des contributions d'identifier les paiements effectués dans un but de corruption, étant donné que l'impôt fédéral direct est perçu par les cantons. Ces paiements n'étant pas mentionnés dans la déclaration d'impôt, il est nécessaire de vérifier les comptes des contribuables. Si le bénéficiaire n'est pas précisé, le poste de dépenses devient imposable. Au cas contraire, il est possible de vérifier si le bénéficiaire a déclaré le paiement. Un tel contrôle est impossible, du moins très difficile, à l'étranger.

L'Administration fédérale des contributions craint qu'en légiférant, on incite à contourner la loi et qu'il devienne alors impossible d'accorder l'entraide judiciaire puisque les dernières traces de l'acte auraient disparu. On estime qu'interdire la déductibilité des paiements illicites aurait au moins le mérite de rendre à la Suisse un certain crédit moral. L'exonération fiscale des libéralités justifiées par l'usage commercial et l'absence de caractère délictueux du soudoiment de fonctionnaires étrangers sont pour la majorité de la commission critiquables. Il y a en effet incohérence entre droit privé et droit public quant à cette situation. Or, l'unité du système juridique suisse est essentielle pour la crédibilité de notre pays dans le contexte européen. En outre, considérant la vague de scandales qui ont éclaté récemment et que nous livrent bientôt quotidiennement les médias, on peut craindre que les actes de corruption soient le fait de la criminalité organisée.

Incontestablement, les pots-de-vin jouent un rôle relativement important dans l'activité économique et, en les taxant, on risque de créer des distorsions de la concurrence. Afin de résoudre le problème, il serait possible, sur le plan du droit fiscal, de conclure des accords internationaux comportant des dispositions pénales. Les autorités fiscales devraient dénoncer obligatoirement les infractions. La circulaire précitée devrait interdire la déductibilité des paiements manifestement illicites. La disposition légale en question devrait donc être modifiée.

De son côté, l'OCDE s'efforce de mettre au point des recommandations plutôt que d'œuvrer à la conclusion d'une convention. Elle favorise le principe du partage des responsabilités entre pays d'origine et pays de destination des paiements illicites. Elle s'efforce d'élaborer des normes minimales, applicables au monde industrialisé. Le comité fiscal de l'OCDE est d'avis que le droit pénal est un instrument mieux approprié que celui du droit fiscal pour lutter contre la corruption, mais qu'il ne convient d'édicter des règles que dans la mesure où il est possible de les mettre en application.

L'initiative Carobbio, elle, ne vise pas une interdiction de la corruption en droit pénal, elle veut simplement supprimer le privilège fiscal accordé lors d'un comportement jugé immoral, ce que l'on peut considérer comme une mesure minimale. Le fait que le texte de l'initiative n'établisse aucune distinction entre la corruption et les pots-de-vin ne saurait être retenu à l'encontre de celle-ci, puisque, conçue en termes généraux, elle vise précisément à réviser la législation dans laquelle ces distinctions pourront être faites. En cas de modification, le législateur pourra alors apporter les précisions nécessaires à la réduction et, si possible, à la suppression de la zone grise dont il est question dans le développement de M. Stucky.

Suivant en cela l'auteur de l'initiative, qui voit là une mise en cause de la crédibilité des institutions étatiques, la commission estime qu'il y a pour le moins tolérance de la corruption et qu'il faut lever cette ambiguïté.

C'est pourquoi elle est d'avis que le besoin de légiférer existe en l'occurrence, et elle vous propose, par 9 voix contre 8, de donner suite à l'initiative parlementaire Carobbio.

**Carobbio Werner (S, TI):** La portata, gli aspetti giuridici e fiscali del problema sollevato dalla mia iniziativa parlamentare sono ampiamente illustrati e documentati nell'eccellente rapporto della commissione in vostro possesso e sono stati completati dai due interventi dei relatori. Posso quindi esimermi dal riprendere in dettaglio le richieste dell'iniziativa e augurarmi che anche questo consiglio dia seguito, come lo propone la commissione, all'iniziativa parlamentare, respingendo la proposta del collega Stucky. Tutt'al più potrei esprimere una meraviglia per il fatto che ci sia ancora opposizione ad affrontare la modifica legislativa per eliminare la pratica della deducibilità fiscale delle tangenti e bustarelle.

Come hanno detto i relatori, l'iniziativa è presentata nella forma generica e chiede semplicemente che si modifichi la pratica fiscale che è stata confermata nell'articolo 58, capoverso 1, lettera b della legge federale sull'imposta diretta entrata in vigore all'inizio di quest'anno, secondo la quale le tangenti e le bustarelle versate a funzionari, magistrati, partiti politici svizzeri o esteri sono deducibili dall'imposta federale come spese d'acquisizione. Una pratica vecchia di 40 anni – è del 1946 la sentenza del Tribunale federale che confermava la direttiva del dipartimento –, politicamente inaccettabile e tale, sono in molti a riconoscerlo, da favorire direttamente o indirettamente pratiche di corruzione. Quanto queste siano diffuse nei Paesi intorno a noi, ma anche in Svizzera, non credo ci sia bisogno di dimostrarlo. Fatti e casi recenti lo dimostrano ampiamente. Basta seguire con attenzione la stampa. Ma, soprattutto, oggi la gente vuole che si faccia chiarezza e pulizia in tale campo. In ogni caso, è nell'interesse della credibilità della democrazia, delle sue istituzioni e delle leggi dell'economia che la possibilità di dedurre bustarelle e tangenti dalle imposte sia abolita. Le tangenti e le bustarelle versate per acquisire lavori per finire sono, in pratica, pagate due volte dalla collettività, con un maggior costo sul lavoro o le forniture, perché chi paga queste bustarelle le ripercuote sicuramente sulle fatture, e poi con un minor introito fiscale. Il contribuente onesto – è poi questo il problema politico di fondo – non riesce a capire perché lo Stato favorisca tali pratiche o sia neutro nei loro confronti. Quando si pensa all'accanimento con il quale si verificano, per esempio, piccole entrate accessorie per il contribuente salariato, e dall'altra parte si considera il fatto che tangenti e bustarelle possono essere dedotte, ebbene, mi pare evidente che la reazione del contribuente onesto non può che essere negativa.

Ma queste pratiche, favorite dalla disposizione fiscale o verso le quali il fisco è neutro, sono ancora più scandalose se viste nel contesto della lotta contro la criminalità organizzata, alla quale la Svizzera, giustamente, vuole partecipare in modo attivo. Allora, un primo, modesto passo – lo sottolineo – è quello di non assecondare fiscalmente tali modi di procedere. Quanto chiede l'iniziativa parlamentare è veramente un minimo. Non ci sono ragioni politiche, giuridiche, economiche che possano giustificare di non intraprendere le modifiche legislative necessarie per porre fine a simili privilegi ingiustificati. Quand j'ai lu le développement de M. Stucky qui répétait ce qu'il avait dit en commission en demandant de ne pas donner suite à l'initiative, j'ai trouvé qu'il y avait vraiment une contradiction, pour ne pas dire de l'hypocrisie. Il dit qu'en principe, il faut accepter le but de l'initiative, mais il propose de ne rien faire. Dans la phase actuelle, l'initiative demande simplement d'aborder le problème, de l'étudier en détail et de trouver des solutions qui puissent vraiment permettre une fois pour toutes que les pots-de-vin ne soient au moins pas déduits de l'impôt. Il faut, sur ce plan, une parité de traitement avec les contribuables honnêtes.

Voilà les raisons pour lesquelles je vous invite vraiment à suivre la commission et, pour une question de crédibilité, à donner suite à mon initiative.

*Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal*  
(Ref.: 1307)

*Für den Antrag der Kommission (Folge geben) stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la commission (donner suite):*

Aguet, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Bischof, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bugnon, Bühlmann, Carobbio, Danuser, de Dardel, Deiss, Dormann, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Eymann Christoph, Fankhauser, von Felten, Gadiant, Gobet, Goll, Grendelmeier, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Jaeger, Jeanprêtre, Jöri, Keller Anton, Ledergerber, Leemann, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Maeder, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Hans, Meyer Theo, Misteli, Nabholz, Ostermann, Pini, Rechsteiner, Robert, Ruckstuhl, Schmid Peter, Schmied Walter, Singeisen, Spielmann, Spoerry, Stalder, Steiger Hans, Strahm Rudolf, Theubet, Tschäppät Alexander, Vollmer, Weder Hansjürg, Wick, Wiederkehr, Zbinden, Zisyadis, Züger (69)

*Für den Antrag Stucky (keine Folge geben) stimmen:*  
*Votent pour la proposition Stucky (ne pas donner suite):*

Allenspach, Berger, Bezzola, Binder, Blocher, Bonny, Borer Roland, Bortoluzzi, Bühler Gerold, Bürgi, Camponovo, Chevallaz, Cincera, Cornaz, Couchepin, Detling, Dreher, Fehr, Fischer-Hägglín, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Walter, Friderici Charles, Früh, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Jenni Peter, Kern, Leuba, Loeb François, Maurer, Miesch, Müller, Narbel, Nebiker, Oehler, Perey, Philipona, Pidoux, Ragenbass, Reimann Maximilian, Rutishauser, Savary, Scherrer Jürg, Schmid Samuel, Schmidhalter, Segmüller, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Steinegger, Steinemann, Steiner Rudolf, Stucky, Tschuppert Karl, Wanner, Weyeneth, Zwahlen (62)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
Graber, Jäggi Paul, Mauch Rolf, Sandoz, Schweingruber, Tschopp, Vetterli (7)

*Stimmen nicht – Ne votent pas:*

Aregger, Aubry, Bär, Baumberger, Bircher Peter, Blatter, Bodenmann, Borradori, Bundi, Caccia, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Columberger, Comby, Darbellay, David, Diener, Ducret, Eggly, Engler, Epiney, Fasel, Fritschi Oscar, Giezendanner, Giger, Gonseth, Gross Andreas, Gysin, Hildbrand, Hubacher, Iten Joseph, Keller Rudolf, Kühne, Lepori Bonetti, Leu Josef, Maitre, Mamie, Maspoli, Meier Samuel, Moser, Mühlemann, Neuenschwander, Poncet, Rohrbasser, Ruf, Ruffy, Ry-

chen, Schenk, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schnider, Seiler Rolf, Sieber, Stamm Judith, Steffen, Suter, Thür, Wittenwiler, Wyss William, Ziegler Jean, Zwygart (16)

*Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:*  
Frey Claude (1)

94.3279

## Postulat der LdU/EVP-Fraktion Umwandlung der Goldreserven der Nationalbank

### Postulat du groupe AdI/PEP Réserves d'or de la Banque nationale. Conversion

*Wortlaut des Postulates vom 17. Juni 1994*

Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, wie ein Teil (rund die Hälfte) der Goldreserven der Nationalbank sukzessive in ertragsbringende Wertpapiere umgewandelt werden kann. Er wird weiter eingeladen zu prüfen, wie der dadurch entstehende zusätzliche Gewinn der Nationalbank zugunsten der öffentlichen Hand verwendet werden kann.

*Texte du postulat du 17 juin 1994*

Le Conseil fédéral est invité à examiner comment il pourrait transformer petit à petit une partie des réserves d'or de la Banque nationale (environ la moitié) en papiers-valeurs rémunérateurs. Il est en outre invité à examiner comment les pouvoirs publics pourraient utiliser les recettes supplémentaires qu'encaisserait de ce fait la Banque nationale.

*Sprecher – Porte-parole:* Weder Hansjürg

*Schriftliche Begründung*

Die Goldreserven der Nationalbank belaufen sich auf rund 40 bis 50 Milliarden Franken. Sie stammen aus der Zeit, als die Nationalbank (nach Art. 39 BV) verpflichtet war, Banknoten in Gold einzulösen, und die Notenmenge durch Gold gedeckt sein musste. Die Nationalbank ist dieser Verpflichtung längst enthoben.

Dieser riesige Goldschatz wirft keinen Ertrag ab – kostet jedoch Lager- und Depotgebühren. Es ist deshalb sinnvoll, diese Goldreserven sukzessive in ertragsbringende Wertpapiere umzuwandeln. Diese Wertpapiere würden dann die Funktion zusätzlicher Währungsreserven übernehmen. Wir schlagen deshalb vor, rund 50 Prozent der Goldreserven derart umzuwandeln. Es versteht sich von selbst, dass dies nicht auf einen Schlag geschehen soll, um einen Preiszusammenbruch zu verhindern.

Der zusätzliche Gewinn der Nationalbank sollte in geeigneter Form der öffentlichen Hand zugute kommen. In diesem Zusammenhang wäre die starre Regel bezüglich der Verteilung zwischen Bund und Kantonen zu prüfen. Es stellt sich auch die Frage, ob dieser Gewinn nicht sinnvollerweise für die Sicherung der Sozialversicherungen verwendet werden sollte, da sich deren Finanzierung durch Lohnprozente zusehends als problematisch erweist.

*Développement par écrit*

Les réserves d'or de la Banque nationale sont de l'ordre de 40 à 50 milliards de francs. Elles proviennent de l'époque à laquelle ladite banque était tenue par l'article 39 de la constitution de rembourser en or les billets de banque, donc d'assurer la couverture du papier-monnaie par du métal fin, ce qu'elle n'est plus obligée de faire depuis belle lurette. Ce trésor fabuleux n'est d'aucun rapport alors qu'il coûte cher à stocker. Il serait donc plus judicieux de le transformer petit à

## **Parlamentarische Initiative (Carobbio) Schmiergelder. Steuerliche Nichtanerkennung**

### **Initiative parlementaire (Carobbio) Pots-de-vin. Non-reconnaissance des déductions fiscales**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.440
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1995 - 14:30
Date	
Data	
Seite	551-561
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 396

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.