

**Botschaft 2016-DFIN-21
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentswurf über die Einreichung einer
Standesinitiative bei der Bundesversammlung (allgemeine
Steueramnestie)**

12. April 2016

1 Einleitung

Mit einer am 14. Januar 2016 eingereichten und begründeten Motion (Motion 2016-GC-6) fordern die Grossräte Castella und Collaud zusammen mit zwölf Mitunterzeichnenden den Staatsrat auf, er solle sein Standesinitiativrecht nutzen und sich bei den Bundesbehörden für eine allgemeine Steueramnestie auf Bundesebene stark machen.

Diese Motion knüpft an das aufgegebenen Vorhaben einer kantonalen Steueramnestie an. Nach Auffassung der Motionäre wäre eine eidgenössische Steueramnestie für die Gemeinwesen sehr einträglich und würde ihnen Mittel für ihre Aufgabenerfüllung verschaffen, die nicht an Sparmassnahmen oder Steuererhöhungen gebunden sind.

An seiner Sitzung vom 12. April 2016 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion und beantragte deren Annahme. Er beschloss, ihr in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) direkt Folge zu geben, und unterbreitet dem Grossen Rat einen Dekretsentswurf mit vorliegender Botschaft.

2 Ausgangslage auf Bundesebene

Im September 2013 folgte der Ständerat dem Vorentscheid des Nationalrats und beschloss, zwei Steueramnestie-Initiativen abzuschreiben. Eine dieser Initiativen stammte aus dem Kanton Tessin, und der Initiativtext lautete wie folgt: «Der Grosse Rat von Republik und Kanton Tessin beantragt der Bundesversammlung mit einer Standesinitiative, mit einer entsprechenden Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung eine allgemeine Steueramnestie für eidgenössische und kantonale Steuern zu erlassen». Die Abschreibung der Motionen wurde beschlossen, weil einerseits «eine allgemeine Steueramnestie ohne Nachsteuerpflicht den Grundsatz der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen verletzt, die Steuermoral untergräbt und zu erneuter Steuerhinterziehung verleitet» und andererseits wichtige Begehren der beiden Initiativen mit dem Bundesgesetz über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und die Einführung der straflosen Selbstanzeige umgesetzt seien.

Am 9. Juni 2015 reichte Fabio Regazzi eine noch nicht behandelte parlamentarische Initiative ein (15.435), mit der er verlangt, dass die Selbstanzeige bisher versteckter Einkünfte und Vermögenswerte begünstigt wird, indem der Zeitraum, in dem die hinterzogenen Steuern erfasst werden und für den Strafsteuern bezahlt werden müssen, verkürzt wird (drei statt der wie gesetzlich vorgesehenen zehn Jahre). Nach Ansicht des Motionärs sollte diese Massnahme auf zwei Jahre befristet werden, damit sie so einen hohen Anreiz für die Steuerpflichtigen bildet, versteckte Einkünfte und Vermögenswerte aufzudecken.

Am 19. Juni 2015 reichte auch Guillaume Barazzone eine ebenfalls noch nicht behandelte parlamentarische Initiative zur Einführung einer generellen Steueramnestie ein (15.469), wonach eine Nachsteuer für die vier der Erklärung vorangehenden Steuerjahre berechnet wird, ohne Verzugszinsen und jegliche andere Sanktion. Diese Initiative beruht auf der baldigen Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs mit gewissen Drittstaaten und der vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickten Vorlage zur Steuerstrafrechtsrevision.

3 Position des Kantons Freiburg

Mit der letzten Steueramnestie in der Schweiz, die 1969 stattfand, konnten im Kanton Freiburg Kapitalien in Höhe von rund 334 Millionen Franken der Besteuerung zugeführt werden. Es handelte sich damals um eine allgemeine Steueramnestie: Die neu deklarierten Schwarzgelder wurden nicht besteuert und es wurden keine Bussen verhängt. Am 20. März 2008 verabschiedete dann der eidgenössische Gesetzgeber das Bundesgesetz über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und die Einführung der straflosen Selbstanzeige. Dieses Gesetz ermöglicht es den Erben, eine Steuerhinterziehung des Erblassers offenzulegen, und die Steuerpflichtigen können einmal in ihrem Leben ihre Steuerhinterziehungen eingestehen, ohne gebüsst zu werden. Die Erben oder Steuerpflichtigen müssen jedoch die hinterzogenen Steuern der letzten drei bzw. zehn Jahre plus Verzugszinsen bezahlen. Im vergangenen Jahr generierten die straflosen Selbstanzeigen kantonale Steuermehreinnahmen von fast 5 Millionen Franken.

Sowohl der Staatsrat als auch der Grosse Rat haben in jüngster Zeit eine Ausweitung der Möglichkeiten zu Regularisierung der steuerlichen Verhältnisses für Steuerpflichtige befürwortet, die nicht ihre gesamten Vermögenswerte deklariert haben (s. Behandlung der Motion Nadine Gobet/Patrice Morand 2013-GC-107 Kantonale Steueramnestie). Im Hinblick auf die Umsetzung dieser Motion schickte der Staatsrat am 1. April 2015 den Gesetzesvorentwurf über die erleichterte steuerliche Regularisierung von nicht deklarierten Vermögenswerten (Steueramnestie) in die Vernehmlassung. Am Tag darauf veröffentlichte das Bundesgericht einen Entscheid (Bundesgerichtsentscheid vom 30. März 2015; BGE 2C_1194/2013), in dem es eine vom Kanton Tessin eingeführte Steueramnestieregelung sowohl als verfassungs- als auch gesetzeswidrig einstuft. Die Finanzdirektion beauftragte daraufhin Professor Xavier Oberson mit der Prüfung des Freiburger Vorentwurfs vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Erwägungen. Professor Oberson kam dabei zum Schluss, der Vorentwurf sei mit der Verfassung und dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) unvereinbar. Das Freiburger Vorhaben musste somit abgebrochen werden (s. Bericht 2015-DFIN-65 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesvorentwurf über die erleichterte steuerliche Regularisierung von nicht deklarierten Vermögenswerten (Steueramnestie)).

Trotz alledem bleiben die Argumente, die für eine Ausweitung der Möglichkeiten zur steuerlichen Regularisierung nicht deklariierter Vermögenswerte sprechen, weiterhin gültig.

Dabei liegt das Hauptargument im Interesse der öffentlichen Hand in den Mehreinnahmen, die mit der Möglichkeit der künftigen Versteuerung gegenwärtig undeklariierter Vermögenswerte generiert werden. Obwohl eine Schätzung der sich aufgrund einer Steueramnestie ergebenden Steuermehreinnahmen nach wie vor schwierig und gewagt ist, sind die potenziellen Mehreinnahmen für die Kantonsfinanzen nicht unerheblich. In seiner Antwort auf die oben erwähnte Motion Nadine Gobet/Patrice Morand hatte der Staatsrat einen Betrag von 17 bis 46 Millionen Franken genannt.

Ein weiteres Argument, das für eine Steueramnestie spricht, ist die Entwicklung auf internationaler Ebene (namentlich der automatische Informationsaustausch gemäss OECD-Standards) und das infolgedessen bröckelnde Bankgeheimnis. Es gibt Steuerpflichtige, die nun bisher nicht deklarierte Vermögenswerte regularisieren und ihr gesamtes Vermögen den Steuerbehörden deklarieren möchten. Mit dem System der straflosen Selbstanzeige ist es schwierig, sich ein Bild von den geschuldeten Steuern und Verzugszinsen zu machen, so dass es manchmal schwer fällt sich zur Regularisierung zu entscheiden, obwohl keine Busse verhängt wird. Ein attraktives und einfaches Selbstanzeigesystem dürfte diese Steuerpflichtigen ermutigen, ihre steuerlichen Verhältnisse zu regeln.

Abschliessend sei gesagt, dass die letzte gesamtschweizerische Steueramnestie über 45 Jahre zurückliegt und wie in anderen Nachbarländern der Zeitpunkt gekommen ist, im Interesse der Gemeinwesen und der betroffenen Personen Steuertransparenz und Steuerehrlichkeit zu fördern.

Nachdem gemäss den Schlussfolgerungen von Professor Xavier Oberson in seinem Rechtsgutachten vom 2. Juni 2015 (s. oben) eine kantonale Steueramnestie juristisch nicht möglich ist, sollten die gegenwärtig bei den eidgenössischen Räten eingereichten parlamentarischen Vorstösse mit einer Standesinitiative unterstützt werden. Um im Rahmen des gescheiterten Entwurfs einer kantonalen Steueramnestie zu bleiben, muss sich der Kanton Freiburg jedoch restriktiv zeigen und darf nicht für eine Steueramnestie eintreten, die völlig gratis ist. Das eingeführte System muss den Steuerpflichtigen einen genügend hohen Anreiz bieten, all ihre Vermögenswerte zu deklarieren, ohne über das eigentliche Ziel der Steueramnestie hinauszuschiessen.

4 Fazit

Der Staatsrat anerkennt das Anliegen der Motion; er beantragt ihre Annahme und gibt ihr direkt Folge in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1). Er unterbreitet somit dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf zur Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.
