

Sitzung vom 29. September 1999

1795. Anfrage (Finanzierung politischer Aktivitäten durch juristische Personen/Verfahrensverschleppung)

Kantonsrat Peider Filli, Zürich, hat am 5. Juli 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Am 9. April 1997 beantwortete der Regierungsrat eine Anfrage Franz Cahannes betreffend Finanzierung politischer Aktivitäten durch die Emil Frey AG und deren steuerliche Absetzbarkeit (KR-Nr. 28/1997). Gegenüber damals haben sich die Verhältnisse insofern geändert, als ein rechtskräftiger Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 27. August 1997 (SB 96.00058 und SB 96.00059, teilweise publiziert in RB 1997, Nr. 36) bezüglich Aufwendungen der Firma Denner AG für die Kleinbauern-Initiative und das Referendum gegen den Rebbau-Beschluss vorliegt. Die Einschätzungspraxis des Zürcher Steueramtes wurde darin geschützt und festgehalten, dass die Unterstützung politischer Parteien oder Aktivitäten im Sinne eines «Polit-Sponsorings» höchstens dann steuermindernd geltend gemacht werden könne, wenn die Firma «im Rahmen ihrer Unterstützung politischer Aktionen so auftritt, wie sie es in der Werbung für die von ihr angebotenen Produkte sowie allenfalls für ihr Ansehen in der Öffentlichkeit im Allgemeinen zu tun pflegt (...) das Handeln im Hintergrund vermag demnach keine geschäftsmässig begründeten Aufwendungen entstehen zu lassen, es sei denn, das Unternehmen sei unmittelbar Ziel eines politischen Angriffs.» Damit gilt, dass die Finanzierung von politischen und parapolitischen Aktivitäten sowie damit verbundene Honorarzahleungen von wenigen Ausnahmen abgesehen steuerlich nicht abgesetzt werden können.

Gemäss Media Focus hat die SVP im Kanton Zürich von 1996 bis 1998 5,4 Mio. Franken für Inserate und Plakate aufgewendet (TA Magazin 24/1999). Dass Walter Frey und Christoph Blocher als «potente Geldgeber» (AUNS-Geschäftsführer Hans Fehr) dabei eine wichtige Rolle spielen, ist bekannt. «Dass die Emil Frey AG eine der Sponsoren der SVP ist, haben wir nie bestritten», erklärte Walter Frey gegenüber dem Tages-Anzeiger (TA vom 23. Januar 1997). Nach wie vor ungeklärt ist, wie weit entsprechende Zuwendungen an die SVP oder an Beauftragte in der Bilanz der Emil Frey AG als geschäftsmässig begründeter Aufwand geltend gemacht wurden oder noch werden. Falls derartige Aufwendungen unter Verschleierung der tatsächlichen Verwendung – etwa durch die Anonymisierung von Rechnungen oder das Entfernen von erläuternden Beilagen und Übermittlungszetteln – verbucht werden, ist zu prüfen, ob der Tatbestand des Betruges erfüllt ist.

Am 27. Januar 1997 wurde wegen des Verdachts auf Steuerbetrug bei der Bezirksanwaltschaft Zürich Strafanzeige gegen Walter Frey und Mitbeteiligte eingereicht. Trotz konkreten Hinweisen des Anzeigerstatters war die zuständige Bezirksanwältin bis heute nicht bereit, eine formelle Strafuntersuchung zu eröffnen. Auch wurde zur Klärung des Sachverhalts – entgegen den Empfehlungen des Anzeigerstatters – kein Amtsbericht des Steueramtes verlangt. «Nur auf Grund von Medien-Spekulationen und ohne konkreten Tatverdacht» werde keine Strafuntersuchung eingeleitet, so die Bezirksanwältin. Sie gehe im Übrigen davon aus, «dass die Steuerbehörde pflichtgemäss Meldung erstatten wird, sobald ein strafrechtlich relevanter Tatbestand aufscheint». Dem Vernehmen nach hat eine Nachkontrolle des Steueramtes bei der Emil Frey AG ergeben, dass rund Fr. 400000, davon Fr. 211000 im Jahre 1994, zu Unrecht auf dem Konto «Rechtsberatung» verbucht wurden. Im Februar 1999 wurden die Bezirksanwaltschaft, das kantonale Steueramt und der Finanzdirektor vom Anzeigerstatter offiziell darüber informiert, dass bei der Verbuchung möglicherweise verschleierte Handlungen (Entfernen von Übermittlungszetteln) vorgenommen wurden. Eine Klärung dieser Angelegenheit drängt sich im Interesse aller Beteiligten und auch der politischen Öffentlichkeit auf.

Ich bitte den Regierungsrat deshalb um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Was hat das Steueramt und die Finanzdirektion konkret unternommen, um der Bezirksanwaltschaft bei der Klärung des Sachverhaltes behilflich zu sein? Sind Akten aus dem hängigen Steuerverfahren der Untersuchungsbehörde zur Verfügung gestellt worden? Wenn nein, warum nicht?

2. Wie stellt sich der Regierungsrat zum Vorgehen der Bezirksanwältin, die trotz Strafanzeige und konkreten Hinweisen seitens des Anzeigerstatters keine Untersuchungshandlungen vorgenommen hat?
3. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass die Bezirksanwaltschaft auch bei Vorliegen einer Strafanzeige blind auf gesetzeskonformes Handeln der Steuerbehörde vertrauen soll?
4. Ist der Regierungsrat bereit, die Steuerbehörden in der fraglichen Sache gegenüber der GPK vom Amtsgeheimnis zu entbinden, damit diese sich angemessen informieren kann? Wenn nein, warum nicht?
5. Was für Möglichkeiten bestehen generell, um – nebst der Aufsicht durch die Staatsanwaltschaft – Verschleppung oder Unterdrückung von Verfahren zu vermeiden?
6. Was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, um im Interesse aller Beteiligten und auch der politischen Öffentlichkeit diese Angelegenheit zu klären?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peider Filli, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Es entspricht der gängigen Praxis der Bezirksanwaltschaften im Kanton Zürich, eingereichte Strafanzeigen auf das Vorliegen des für die Eröffnung eines Strafverfahrens zwingend erforderlichen Anfangsverdacht (vgl. dazu ausführlich: Hans Walder, Strafverfolgungspflicht und Anfangsverdacht, Recht 1990, S. 1ff.) hin zu überprüfen. Gelangen sie zur Auffassung, dass ein solcher nicht ausgewiesen ist, werden die Anzeigerstatter üblicherweise zur Verbesserung ihrer Eingaben angehalten. Im Fall, welcher der vorliegenden Anfrage zu Grunde liegt, schilderte der Anzeigerstatter keinen konkreten Sachverhalt, dem ein solcher Anfangsverdacht hätte entnommen werden können. Vielmehr zählte er lediglich bestimmte Personen auf und beantragte «gegen obengenannte Personen ein Strafverfahren zu eröffnen und zwar u.a. wegen Steuerdelikten». Schliesslich erklärte er, erst nähere Angaben liefern zu können, wenn er vom Anwaltsgeheimnis entbunden worden sei und verwies für eine summarische Begründung auf einen bestimmten Zeitungsartikel.

Im Hinblick auf die herrschende Lehre zum rechtsgenügenden Anfangsverdacht war die Geschäftsleiterin der zuständigen Bezirksanwaltschaft gezwungen, diese Eingabe als für die Eröffnung einer Strafuntersuchung ungenügend zu qualifizieren. Entsprechend teilte sie dem Anzeigerstatter mit, dass auf die von ihm in Aussicht gestellten Zusatzangaben gewartet werden müsse, und dass auf Grund journalistischer Spekulationen keine Strafuntersuchung eröffnet werden könne. Die Verweigerung der Eröffnung einer förmlichen Strafuntersuchung gestützt auf die fragliche Eingabe des Anzeigerstatters ist insofern nicht zu beanstanden.

Nachdem es dem Anzeigerstatter nicht gelungen war, sich vom Anwaltsgeheimnis entbinden zu lassen, verständigte er die Geschäftsleiterin dahingehend, dass er die in Aussicht gestellten Ergänzungen nicht übermitteln könne. Stattdessen bediente er sie in der Folge mit Kopien von Eingaben an Dritte, u.a. an das Steueramt, das er aufgefordert hatte, seinerseits die von ihm erhobenen Vorwürfe betreffend Steuerdelikte gegenüber der Strafverfolgungsbehörde zu substantizieren. Ein Schreiben der Steuerbehörden mit einem entsprechenden Inhalt ging bei der Geschäftsleiterin jedoch nicht ein, weshalb sie zu Recht keinen Handlungsbedarf feststellte.

Einige Zeit später und nachdem er zuvor brieflich mitgeteilt hatte, das Steueramt nehme im fraglichen Unternehmen eine Buchprüfung vor, informierte der Anzeigerstatter die Untersuchungsbehörde dahingehend, dass das Steueramt zwar steuerrechtliches Fehlverhalten festgestellt habe, das jedoch für sich allein noch keinen Steuerbetrug darstelle. Er schlug jedoch vor, beim zuständigen Steueramt einen Amtsbericht einzuholen. Da die Bezirksanwaltschaften im Bereich des Fiskalrechts jedoch nur für die Verfolgung von Steuerbetrugstatbeständen zuständig sind und nachdem der Anzeigerstatter in seinem Schreiben selbst erklärt hatte, es sei nach seinen Erkenntnissen kein Verhalten festgestellt worden, dessen Verfolgung in die Zuständigkeit der Bezirksanwaltschaft fällt, steht ausser Zweifel, dass es der Geschäftsleiterin nicht gestattet war, auf Grund dieser Angaben strafprozessuale Ermittlungshandlungen vorzunehmen. Kommt hinzu, dass sie auf Grund der ihr zugestellten Kopien des Schriftenwechsels zwischen dem Steueramt und dem Anzeigerstatter davon ausgehen durfte, dass die Steuerbehörden ihrer gesetzlichen Pflicht, strafbares Handeln anzuzeigen (§21 Abs. 1 Strafprozessordnung, LS 331) ohne weiteres nachkommen würden, falls ihnen entsprechende Erkenntnisse vorgelegen hätten. Dafür spricht zum einen, dass die Steuerbehörden bekanntermassen über die bereits erfolgte Vororien-

tierung der Strafverfolgungsbehörden sowie darüber informiert waren, dass Letztere mangels genügendem Tatverdacht keine Untersuchung eröffnet hatten. Zum andern durfte auch vor dem Hintergrund der seinerzeitigen Medienberichterstattung über die Auseinandersetzungen zwischen dem Anzeigeersteller und dem von ihm angezeigten Personen mit einem selbstständigen Tätigwerden der Steuerbehörden gerechnet werden. Wie das Ergebnis des steuerrechtlichen Verfahrens zeigt, hat die Geschäftsleiterin zu Recht auf ein pflichtgemässes Tätigwerden der Steuerbehörden vertraut. Allgemein ist hierzu sodann festzuhalten, dass eine Amtsstelle ohne besondere Umstände nicht davon ausgehen muss, eine andere Amtsstelle werde sich pflichtwidrig verhalten und ihre gesetzlichen Anzeigepflicht verletzen. Nur wenn besondere Anzeichen und konkrete Indizien vorliegen, die die Befürchtung nahelegen, dass eine Behörde ihren Verpflichtungen nicht nachkommt, kann von anderen Amtsstellen erwartet werden, entsprechend einzuschreiten. Solche Anzeichen können im Vorliegen einer begründeten Strafanzeige liegen. Von blindem, mit anderen Worten ungerechtfertigtem Vertrauen gegenüber einer anderen Amtsstelle kann hier jedenfalls keine Rede sein.

Zur Sicherstellung der korrekten Amtsführung im Bereich der Strafverfolgungsbehörden ist primär die Staatsanwaltschaft zuständig, welche die Aufsichtsfunktion gegenüber den Bezirksanwaltschaften wahrzunehmen hat (§86 Gerichtsverfassungsgesetz, LS 211). Sie prüft die gesetzmässige und beförderliche Untersuchungsführung von Amtes wegen, vorab im Rahmen ihrer halbjährlichen Inspektionen. Sie wird aber auch auf Anzeige der Verfahrensparteien oder Dritter tätig. Neben verfahrensrechtlich vorgesehenen Rechtsmitteln steht der oder dem Einzelnen insbesondere die Aufsichtsbeschwerde zur Verfügung, um den Aufsichtsbehörden Missstände wie Verfahrensverzögerung oder -unterdrückung zur Kenntnis zu bringen und eine aufsichtsrechtliche Intervention zu veranlassen. Eine Verpflichtung, die Beschwerde bei der direkt vorgesetzten Amtsstelle einzureichen, besteht nicht. Im Bereich der Strafverfolgung kann eine entsprechende Anzeige insofern auch direkt bei der Direktion der Justiz und des Innern erstattet werden. Darüber hinaus steht es der oder dem Einzelnen auch frei, mit allfälligen Beschwerden an den Ombudsmann zu gelangen, dem gemäss §89 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (LS 177.2) u.a. auch die Prüfung der Rechtmässigkeit der kantonalen Behörden Tätigkeit obliegt.

Es gehört zu den Aufgaben des Steueramtes, konkreten Hinweisen nachzugehen, die darauf schliessen lassen, dass eine steuerpflichtige Person ihr Einkommen und Vermögen nicht korrekt versteuert. Im Zusammenhang mit dem Fall, der Gegenstand der Anfrage bildet, hat das kantonale Steueramt die in der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Vorwürfe eingehend untersucht und gestützt darauf seine Schlussfolgerungen gezogen. Es ist dabei zur Überzeugung gelangt, dass die Voraussetzungen für eine Strafanzeige wegen Steuerbetruges nicht erfüllt sind. Das Steueramt hat die zuständige Geschäftsleiterin der Bezirksanwaltschaft Zürich jedoch über seine Untersuchungen und die daraus gezogenen Schlüsse informiert. Auf Grund der geschilderten Umstände hat sich die Frage der Öffnung der Steuerakten gegenüber der Untersuchungsbehörde insofern nicht gestellt.

Zur Frage der Amtsgeheimnisentbindung der Steuerbehörden gegenüber der Geschäftsprüfungskommission (GPK) kann generell auf §34e des Kantonsratsgesetzes verwiesen werden, der die Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte der Kommissionsmitglieder regelt. Vor dem Hintergrund, dass bei den Aufgaben der GPK weniger die Überprüfung des Vorgehens einer Amtsstelle im Einzelfall, als vielmehr eine generelle Oberaufsicht über die Verwaltung im Vordergrund steht, ist jedoch auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in Erinnerung zu rufen. In der vorliegenden Angelegenheit hat sich ausserhalb der üblichen Geschäftsabläufe der Verwaltungsbehörden und der diesbezüglich bereits getroffenen Massnahmen kein weiterer Handlungs- oder gar Interventionsbedarf ergeben.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern und die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi