

# Zwischenbericht PUA Cum-Ex: Bewertung und Handlungsempfehlungen nach drei Jahren Aufarbeitung

Am 28.10.2020 hat die Bürgerschaft Hamburg auf Grundlage der Anträge Drs. 22/1762, 2. Neufassung, und Drs. 22/1924 die Einrichtung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses "PUA Cum-Ex Steuergeldaffäre" (im folgenden "PUA Cum-Ex") beschlossen. Dieser PUA Cum-Ex leistet seit über drei Jahren Aufklärungsarbeit zu der Frage, ob es auf den Steuerfall Warburg im Hinblick auf sog. Cum-Ex-Geschäfte eine politische Einflussnahme gegeben hat. Aufgrund des einstimmig gefassten Beschlusses der Bürgerschaft Drs. 22/9310 vom 07.09.2022 legt der Untersuchungsausschuss der Bürgerschaft nun einen Zwischenbericht vor, der die Ergebnisse der Aufarbeitung auf rund 1000 Seiten darstellt. Im Wesentlichen ist dabei Folgendes festzuhalten:

## Es hat keine politische Einflussnahme gegeben

Laut Aussagen aller über 50 Zeuginnen und Zeugen aus verschiedenen Bereichen der Steuerverwaltung und der Behörden und gemäß der Aktenauswertung hat es keine politische Einflussnahme auf Entscheidungen der Steuerverwaltung gegeben. Die Zeuginnen und Zeugen, die unmittelbar an dem entscheidenden Treffen am 17.11.2016 von Finanzamt für Großunterunternehmen und Finanzbehörde beteiligt waren, sind vom Ausschuss größtenteils zweimal gehört worden. Auch Olaf Scholz ist zweimal von den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses vernommen worden, ohne dass sich der Vorwurf der politischen Einflussnahme bestätigt hat. Einen Versuch der Einflussnahme auf sich oder andere hat gemäß Befragung im PUA keine/r der Befragten erlebt.

#### Die Steuerrückforderungen waren nicht verjährt

In dem Prozess vor dem Landgericht Bonn (Entscheidung vom 18.03.2020, Az.: 62 KLs 213 Js 41/19) ist festgestellt worden, dass keine Verjährung der Steuerrückforderung eingetreten ist (vgl. Randziffern 2050ff.). Dieses ist zwischenzeitlich höchstrichterlich und damit rechtskräftig bestätigt worden (vgl. BGH, Urteil vom 28.07.2021 – 1 StR 519/20).

Anders als im ersten Einsetzungsantrag zum PUA "Cum-Ex-Steuergeldaffäre" behauptet (vgl. Drs. 22/1762, 2. Neufassung), sind damit Ende 2016 keine Steuerrückforderungen verjährt. Durch Änderungsbescheide des Finanzamts Ende 2016 wurde die fünfjährige Zahlungsverjährung neu in Gang gesetzt – wie allen Mitgliedern des PUA bekannt.

Der Anwendungserlass zu § 228 der Abgabenordnung (AO) aus dem Jahr 2014 sah auch dies ausdrücklich vor, wurde in seiner Bedeutung von der Steuerverwaltung aber offenbar nicht erkannt.

#### Warburg hat an Hamburg alles zurückgezahlt

Die Strafbarkeit der Cum-Ex-Geschäfte der Warburg Bank ist mit der BGH-Entscheidung Ende Juli 2021 (BGH, Urteil vom 28.07.2021 – 1 StR 519/20) höchstrichterlich festgestellt. Die Warburg-Bank hat alle Cum-Ex-Gelder zurückgezahlt. Außerdem musste sie Hinterziehungszinsen in zweistelliger Millionenhöhe an die Stadt Hamburg zahlen.



#### Handeln der Steuerverwaltung

Die Rückforderung der Kapitalertragssteuer ist 2016 zunächst unterblieben, weil die Beweislage für das Vorliegen von Cum-Ex-Geschäften damals für nicht ausreichend erachtet und damit das Prozessrisiko für zu hoch eingeschätzt wurde – vor allem bzgl. Schadensersatzforderungen gegen die Stadt Hamburg.

Die Warburg-Bank hatte stets behauptet, dass sie bei einer Rückforderung der Steuern in ihrer Existenz bedroht sei. Dies ist allerdings nicht richtig, denn auch wegen des damaligen Schuldbeitritts und des Kapitalisierungsprogramms bestand diese Gefahr nicht. Dies ist von der Steuerverwaltung nicht ausreichend hinterfragt worden. Zwar haben Zeug:innen der Steuerverwaltung erklärt, dass die angeblich drohende Insolvenz der Bank die Entscheidung nicht beeinflusst habe. Trotzdem spielte diese Sorge insoweit eine Rolle, als man sich wegen der aus Sicht der Steuerverwaltung nicht ausreichenden Beweislage auch mit der Frage von Amtshaftungsansprüchen beschäftigte.

Ein Steuerpflichtiger hat steuermindernde Anhaltspunkte <u>vor</u> Festsetzung der Steuerlast vorzulegen. Das Finanzamt wiederum hat Anhaltspunkte vorzulegen, wenn eine einmal festgelegte (hier verminderte) Steuerlast (Kapitalertragssteuer) nachträglich zurückgefordert wird. Doch die Abgabenordnung (AO) sieht auch eine Mitwirkungspflicht nach § 90 Abs. 2 AO des Steuerpflichtigen vor. Diese Norm ist in ihrer konkreten Bedeutung für diesen Einzelfall offensichtlich nicht erkannt worden.

#### Rolle von Johannes Kahrs und Alfons Pawelczyk

Herr Olearius hatte in der damaligen Zeit vielfachen Kontakt zu dem ehemaligen Senator Pawelczyk und dem amtierenden Bundestagsabgeordneten Kahrs. Herr Pawelczyk und insbesondere Herr Kahrs müssen sich zurechnen lassen, dass durch ihr Auftreten der Vorwurf von Begünstigung öffentlich entstand und zu zwei bis heute nicht abgeschlossenen Ermittlungsverfahren führte.

#### In Hamburg bereits ergriffene Maßnahmen

In den drei Jahren der Aufarbeitung durch den Untersuchungsausschuss hat es zwischenzeitlich richtige und wichtige Entwicklungen zur Beurteilung und Behandlung von sog. Cum-Ex-Geschäften gegeben. Einen Meilenstein stellt das bereits genannte Urteil des BGH dar (Urteil vom 28.07.2021 – 1 StR 519/20). Es hat mittlerweile wichtige Verurteilungen gegeben, es laufen weitere Gerichtsprozesse und es werden Ermittlungsverfahren gegen fast 2000 Beschuldigte geführt. Auch die Finanzverwaltungen der Länder haben sich intensiv über Cum-Ex-Aktiengeschäfte ausgetauscht und bereits Maßnahmen ergriffen.

Hamburg hat im Jahr 2022 eine **Task Force** für besondere Gestaltungsmodelle in der Finanzbehörde gegründet. Ihr gehören Bedienstete des Finanzamtes für Prüfungsdienste und Strafsachen (FA PrüStra) sowie des Finanzamtes für Großunternehmen (FA GU) an, die auf einem gemeinsamen, nur ihnen zugänglichen Sharepoint arbeiten. Diese Koordinierungsstelle bearbeitet keine "eigenen" Fälle, sondern steuert und koordiniert die Bearbeitung durch die jeweils zuständigen Finanzämter, sorgt für strukturierten Wissenstransfer und fachlichen Austausch sowie für eine ganzheitliche Fallbearbeitung bei einheitlicher Rechtsanwendung. Zudem hat sie besondere Suchparameter zur Entdeckung von Cum-Ex- und Cum-Cum-Verdachtsfällen entwickelt und bereits mit der hamburgweiten automatisierten Durchsuchung begonnen. Die so entdeckten "Risiko-Fälle" wurden den zuständigen Finanzämtern zur Prüfung übergeben. Bisher sind keine weiteren Cum-Ex- oder Cum-Cum-Fälle zu Tage getreten.



Im Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen (FA PrüStra) wurde die "Ermittlungsgruppe Cum-Ex" eingerichtet. Das FA PrüStra agiert mit dieser Ermittlungsgruppe quasi als "Hilfsstelle" bzw. Ermittlungseinheit der StA Köln, die auf die strafrechtliche Aufarbeitung kapitalmarktgetriebener Gestaltungsmodelle spezialisiert ist.

Mit den höchst komplexen Steuergestaltungen gehen in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht anspruchsvolle und teilweise noch nie praktizierte zivil- und einziehungsrechtliche Vor- und Folgeverfahren einher. Deshalb wurde die **Zusammenarbeit auf Bundesebene** zielgerichtet verbessert. Dies betrifft insbesondere den Austausch und die Beteiligung an Einziehungsverfahren im Zuge strafgerichtlicher Verfahren.

Die Finanzbehörde hat zudem einen zusätzlichen, länderübergreifenden **Erfahrungsaustausch mit dem Bundeszentralamt** für Steuern initiiert, um zusätzliche Ansätze für die Verfolgung und Unterbindung von Cum-Ex, Cum-Cum und anderen illegalen Steuerraub-Modellen zu ermitteln.

Ein besonders wichtiger Faktor zur Bewältigung der Aufgaben in der Steuerverwaltung ist die personelle Ausstattung. Dabei steht die Finanzverwaltung vor der schwierigen Aufgabe, im Wettbewerb mit großen Rechts- und Steuerberatungsfirmen gute Anwärter:innen für die Ausbildung in der Steuerverwaltung zu gewinnen und langfristig zu halten. Anfang 2023 wurde unter dem Titel "Wissen, was zählt" eine neue Nachwuchskampagne der Hamburger Steuerverwaltung gestartet und auf insgesamt 250 Anwärterinnen und Anwärter ausgeweitet. Neben 100 Plätzen für eine Ausbildung zum Finanzwirt (W/M/D) werden auch 150 Plätze im Rahmen eines dualen Studiums mit dem Abschluss Diplom-Finanzwirt (W/M/D) an der Norddeutschen Akademie für Finanzen und Steuerrecht Hamburg bereitgestellt. Auch mit der Modernisierung der Norddeutschen Akademie für Finanzen und Steuerrecht Hamburg wurde begonnen. Zudem wurde die Außenprüferzulage erhöht, um den Mitarbeiter:innen in Prüfungsgebieten besonders anspruchsvollen wie beispielsweise Bankenprüfungen und Betriebsprüfungen in großen Unternehmen eine finanzielle Wertschätzung für die geleistete Arbeit zukommen zu lassen.

# Handlungsempfehlungen für eine parlamentarische Initiative aufgrund der Erkenntnisse der Aufarbeitung

An die bereits getroffenen Maßnahmen der Finanzverwaltung Hamburg ist anzuknüpfen und mit den Erkenntnissen aus der Aufarbeitung des Untersuchungsausschusses ein weiteres Maßnahmenpaket aufzulegen, mit denen die Bedingungen in der Finanzverwaltung zur Bekämpfung von kriminellen Aktiengeschäften verbessert werden können.

#### Personelle Stärkung durch Quereinsteiger-Programm

Die personelle Stärkung der Finanzverwaltung insbesondere durch gut qualifizierte Fachkräfte ist ein entscheidender Faktor zur Bewältigung der umfangreichen Aufgaben der Steuerverwaltung. In Ergänzung zur bereits aufgelegten Nachwuchskampagne "Wissen, was zählt" soll daher ein Programm aufgelegt werden, mit dem der Einstieg von erfahrenen Fachkräften aus der Wirtschaft ("Quereinsteiger") erleichtert wird, um die bisher schwierige Rekrutierung von neuen Kräften zu erleichtern.

#### Bereitstellung von Mitteln für externe Expertise

Der Steuerfall Warburg hat auch gezeigt, dass es im Einzelfall erforderlich sein kann, externe Expertinnen oder Experten mit der Prüfung bzw. Begutachtung einzelner Fragestellungen oder auch komplexer Sachverhalte zu beauftragen. Dies ist in anderen Fachbehörden oder Ministerien bereits ein übliches Verfahren. Diese Möglichkeit soll auch für die Finanzverwaltung geschaffen werden, um im Bedarfsfall kurzfristig speziellen Sachverstand





einholen zu können. Deshalb soll für die Vergabe von Verträgen zu Gutachten- und Beratungsleistungen ein Budget sofort mit 500.000 Euro und ab dem Doppelhaushalt 2025/2026 aufwachsend auf eine Millionen Euro bereitgestellt werden, das die Finanzverwaltung bei Bedarf für die Einholung des erforderlichen Sachverstandes einsetzen kann

### KI-Projekt zur Bewertung von kapitalmarktgetriebenen Steuergestaltungmodellen

Bereits seit einiger Zeit wird in verschiedenen Forschungsprojekten der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) in der Verwaltung und insbesondere in der Steuerverwaltung untersucht, damit Prozesse beschleunigt und Arbeitskräfte entlastet werden können. Auch die Deutsche Steuergewerkschaft setzt sich dafür ein, KI als Unterstützung im Steuerrecht zu nutzen.¹ Bei der Auswertung der sog. Panama-Papers in Hessen wurde die Forschungsstelle Künstliche Intelligenz der Hessischen Steuerverwaltung beteiligt und hat die dortige Finanzverwaltung bei den Ermittlungen erfolgreich unterstützt. Es hat sich gezeigt, dass sich der Einsatz von KI insbesondere eignet, um sehr umfängliche Datenmassen auswerten zu können und eine gute Ergänzung bzw. Unterstützung für die Fachbeamtinnen und Beamten sein kann, die mit ihrem Fachwissen und ihrem Gespür natürlich ausschlaggebend für die erfolgreiche Bearbeitung und Ermittlungsarbeit in komplizierten Steuerverfahren sind.

Vor diesem Hintergrund soll sichergestellt werden, wie der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) auch in der Hamburger Finanzverwaltung bei der Bewertung von kapitalmarktgetriebenen Steuergestaltungsmodellen erfolgen kann. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse ist dann ein entsprechendes Programm aufzulegen, mit dem die Fachkräfte bei den komplexen Prüfprozessen kapitalmarktgetriebener Steuergestaltungsmodelle unterstützt werden können.

#### Vermögensabschöpfung intensivieren

Der Einziehungsbeschluss des Landgerichts Bonn vom 18.03.2020 (62 KLs – 213 Js 41/19) hat gezeigt, dass die Vermögensabschöpfung in Strafsachen ein entscheidendes Mittel darstellt, um die aus rechtswidrigen Aktiengeschäften erlangten Steuergelder für den Fiskus zurückzuholen. Das Verfahren zur Vermögensabschöpfung in Strafsachen ist erst Mitte 2017 in Kraft getreten. Es wurde bisher von den Strafgerichten kaum angewendet, weshalb es noch wenig praktische Erfahrung gibt. Das Verfahren des LG Bonn vom 18.03.2020 ist eines der ersten Verfahren, an denen mehrere Einziehungsverpflichtete und Einziehungsberechtigte beteiligt waren. Da hier praktisch juristisches Neuland betreten wird, besteht großer Abstimmungsbedarf. Zudem müssen in diesem Zusammenhang komplizierte juristische Fragen geklärt und zwischen den Einziehungsberechtigten abgestimmt werden, z. B. im Hinblick auf mögliche Inhaftungsnahmen und Nachforderungen. Hier müssen schwierige Abstimmungen zwischen den beteiligten Ländern bzw. betroffenen Finanzämtern, dem Bundeszentralamt für Steuern und ggf. dem Zoll vorgenommen werden.

Vor diesem Hintergrund soll geprüft werden, wie die Zusammenarbeit von Steuerverwaltung und Gerichten derart verbessert werden kann, dass das effektive Verfahren der Vermögensabschöpfung zukünftig häufiger eingesetzt und somit zu Unrecht erlangte Gelder aus illegalen Kapitalmarktgeschäften abgeschöpft werden können.

<sup>1</sup>"Vor die Welle kommen!" Ein Leitartikel zur Zukunft der Steuerverwaltung, von Florian Köbler, Vorsitzender der Deutschen Steuergewerkschaft (DSTG) vom 01.06.2023.

1