

## **Bericht**

### **des Haushaltsausschusses**

über die Selbstbefassungsangelegenheit zum Thema

**„Steuerprüfungen im Cum-Cum- und Cum-Ex-Bereich“**

Vorsitz: **Dr. Mathias Petersen**

Schriftführung: **Thomas Kreuzmann**

#### **I. Vorbemerkung**

In seiner Sitzung am 1. Februar 2018 beschloss der Haushaltsausschuss einstimmig, gemäß § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft, das Thema „Steuerprüfungen im Cum-Cum- und Cum-Ex-Bereich“ in derselben Sitzung zu behandeln.

#### **II. Beratungsinhalt**

Der Abgeordnete Thilo Kleibauer nahm an der Beratung nicht teil.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter riefen ihre Ausführungen in der Bürgerchaftsdebatte zu Drs. 21/11683 in Erinnerung. Sie sähen sich nicht in der Lage, Informationen zu einzelnen Steuerfällen in die Öffentlichkeit zu tragen. Andernfalls würden sie das Steuergeheimnis brechen. Sie könnten jedoch Fragen grundsätzlicher Natur beantworten. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter wiesen darauf hin, dass die hamburgische Steuerverwaltung sich zum ersten Mal in Deutschland in einem Verfahren vor dem Bundesfinanzhof in einem Cum-Ex-Fall durchgesetzt habe. Die Expertise der Steuerverwaltung in der Unternehmensbesteuerung sei sehr hoch.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter gingen ein auf die Frage nach der Einschätzung des Senats zum Schaden, der sich für Hamburg aus Cum-Ex-Geschäften ergebe. Die Schadenssumme der Fälle, die die hamburgische Steuerverwaltung als Cum-Ex-Geschäfte verifiziert habe, habe ein Volumen von etwa 170 Millionen Euro. Die Fälle, die nicht bekannt seien, könnten quantitativ nicht eingeschätzt werden. Nicht jeder Fall werde aufgedeckt, weil die Geschäfte so angelegt würden, dass sie schwer zu erkennen seien. In Hamburg werde jeder Verdacht sehr konsequent verfolgt. Die Modelle in Cum-Cum-Fällen seien unauffälliger als bei Cum-Ex-Fällen. Daher sei die Ermittlung schwieriger. Deutschlandweit werde von einer Schadenssumme im Milliardenbereich ausgegangen. Es könne keine Summe für Hamburg angegeben werden. Ein Schaden könne als solcher nur bezeichnet werden, wenn nachgewiesen werden könne, dass die steuerliche Wirkung tatsächlich zu Unrecht eingetreten sei. Der Bundesfinanzhof habe im Jahr 2016 Kriterien formuliert, an denen sich die Steuerverwaltung orientieren könne.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter berichteten, die Steuerverwaltung habe schon vor Jahren Dienstanweisungen an die Finanzämter herausgegeben, die in vielen Fällen dazu geführt hätten, dass Fälle erkannt worden seien. In den Dienstanweisungen seien Kriterien formuliert, aufgrund derer Fallgestaltungen, die zu unerwünschten Steuerminderungen führten, erkannt werden könnten. Die Taktiken, mit denen

bestimmte Geschäfte verschleiert werden sollten, hätten sich im Lauf der Jahre fortentwickelt. Ein Problem bestehe in der großen Menge der Aktiengeschäfte. Hinzu komme, dass nicht die einzelnen Geschäfte bei den Banken abgerechnet würden, sondern es würden nur Saldenbuchungen vorgenommen. Die Betriebsprüfer müssten die Saldenbuchungen aufgliedern und jede einzelne Transaktion von Wertpapieren ermitteln und überprüfen. Dazu sei es notwendig, mit Auskunftersuchen an andere Institute heranzutreten. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter betonten, es sei schwierig, Cum-Ex- und Cum-Cum-Geschäfte zu ermitteln.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE erklärten, sie wollten nicht die Steuerverwaltung kritisieren, die sie im Zusammenhang mit Cum-Ex-Geschäften der HSH Nordbank ausdrücklich gelobt hätten. Vielmehr gehe es ihnen darum, bestimmte Vorgänge aufzuklären. Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE fragten, ob die Geschäfte der HSH Nordbank in der Schadenssumme von 170 Millionen Euro enthalten seien.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter teilten mit, über die Cum-Ex-Geschäfte der HSH-Nordbank habe der Senat die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE durch die Beantwortung Schriftlicher Kleiner Anfragen informiert. Die Bank habe selbst veröffentlicht, dass sie ein Bußgeld in Höhe eines dreistelligen Millionenbetrags gezahlt habe. Unter Hinweis auf das Steuergeheimnis sagten sie zu, zu prüfen welche Informationen sie den Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE geben dürften.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE baten, über die Zusammenarbeit zwischen Finanzämtern und Staatsanwaltschaften informiert zu werden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erläuterten, wenn der Verdacht einer Steuerstraftat bestehe, seien die Finanzämter gehalten, den Fall an das Strafsachenfinanzamt beziehungsweise an die Staatsanwaltschaft abzugeben. Die Finanzämter arbeiteten bei Cum-Ex-Geschäften eng mit den Staatsanwaltschaften zusammen. Sie stimmten sich laufend miteinander ab, auch im Hinblick auf die Entscheidung, ob sie tätig würden. Die Fälle müssten sorgsam geprüft werden, um zu vermeiden, im Falle eines verlorenen Verfahrens vor dem Finanzgericht die Prozesskosten tragen zu müssen.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE erkundigten sich, auf welche Weise die Zuständigkeit der einzelnen Staatsanwaltschaften festgelegt werde.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter antworteten, die Zuständigkeit richte sich danach, in welchem Ort die Staatsanwaltschaft zuerst mit dem jeweiligen Strafrechtsfall befasst worden sei. So könne es durchaus vorkommen, dass für einen hamburgischen Fall die Staatsanwaltschaft Köln zuständig sei. Die Ankäufe der CDs mit Informationen über Steuervergehen seien überwiegend durch Nordrhein-Westfalen getätigt worden. Üblicherweise würden die Akten an die Stadt abgegeben, in der die Steuerpflichtigen ansässig seien. Die Staatsanwaltschaften seien dazu aber nicht verpflichtet. Die hamburgische Steuerverwaltung sei stets um die Daten auswärtiger Staatsanwaltschaften bemüht, um einen Abgleich der steuerlichen Informationen in den Unterlagen des jeweiligen Finanzamts vornehmen zu können. Nicht in jedem Fall ergebe sich daraus der Verdacht einer Steuerstraftat. Sofern der Verdacht aber bestehe, würden entsprechende Schritte eingeleitet. In Fällen, in denen sowohl die Steuerverwaltung als auch die Staatsanwaltschaft der Auffassung seien, dass eine Durchsuchung erforderlich sei, müsse ein Gericht darüber entscheiden. Auf die Nachfrage der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE hin teilten die Senatsvertreterinnen und -vertreter mit, es gebe einen ständigen Informationsaustausch zwischen den Steuerverwaltungen in Deutschland. Innerhalb Hamburgs sei sichergestellt, dass die Informationen, die der Staatsanwaltschaft vorlägen, auch der Finanzverwaltung bekannt seien. Dies sollte auch in Fällen von Aktivitäten auswärtiger Staatsanwaltschaften gegeben sein. Bedauerlicherweise gebe es Ausnahmen. Gegenseitige Absprachen seien durchaus sinnvoll und erwünscht. Denn wenn bestimmte Aktivitäten nicht miteinander abgestimmt seien, sei dies dem Aufklärungserfolg nicht dienlich. Es würden bei weitem nicht alle Aktivitäten zur Aufklärung von Steuerstraftaten öffentlich bekannt. In vielen Fällen bedürfe es einer guten Kooperation zwischen Steuerverwaltung und Fahndungsbehörde.

Die FDP-Abgeordneten fragten, wie viele Verfahren hinter der Schadenssumme von 170 Millionen Euro ständen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter verwiesen auf ihre Ausführungen zur Arbeitsweise der Finanzämter, die zunächst einer Vielzahl von Verdachtsmomenten nachgingen. Speziell geschulte Banken- und Fondsprüfer des Finanzamtes für Großunternehmen nähmen die Überprüfung bei Finanzinstituten vor. Es sei nicht möglich, die Anzahl der Verdachtsmomente zu nennen, auf die die Schadenssumme zurückgehe.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE erkundigten sich nach den in Steuerfällen geltenden Verjährungsfristen und fragten, welche Vorkehrungen die Steuerverwaltung treffe, um Verjährungen zu verhindern. Sie baten über die Folgen einer Verjährung informiert zu werden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter führten aus, es gebe Festsetzungsverjährungen, Zahlungsverjährungen und strafrechtliche Verjährungen. Die Festsetzungsverjährung regle, bis wann ein Finanzamt eine Steuer festsetzen könne. Die Zahlungsverjährung beziehe sich auf offene Zahlungen beziehungsweise Rückzahlungen. Die strafrechtliche Verjährung gehöre zu einem gesonderten Rechtskreis. Eine Verjährung Sorge dafür, dass Rechtsfrieden eintrete. Im Steuerrecht seien die Ansprüche damit erloschen. Darum sei die Frage der Verjährung im Vorfeld für die Steuerverwaltung von Bedeutung. Sie achte sorgsam auf die Fristen, insbesondere im Falle von Betriebsprüfungen. Im Zusammenhang mit Cum-Ex-Geschäften sei die Frage der Verjährung erst in letzter Zeit in den Fokus gerückt. Sofern absehbar sei, dass ein Anspruch zu erlöschen drohe, prüfe die Steuerverwaltung sorgsam, ob es möglich sei, die Forderung durchzusetzen. Dabei sei zu sicherzustellen, dass die Entscheidung auch in einem gerichtlichen Verfahren Bestand haben werde. Sollte dies nicht gegeben sein, drohe der Stadt großer finanzieller Schaden, durch den Fortfall der Steuereinnahmen, Verzinsungsansprüche, Prozess- und Beraterkosten und möglicherweise Amtshaftungsansprüche. Fälle, in denen die Verjährung drohe, würden in jedem Fall schnell und gründlich bearbeitet. Die Steuerverwaltung komme in jedem Einzelfall zu qualifizierten Entscheidungen, die auch darin bestehen könnten, dass kein Bescheid erlassen werde, weil keine hinreichenden Beweise vorlägen und die Risiken insofern zu hoch erschienen. Bei beweisbaren Steuerhinterziehungen trete die Festsetzungsverjährung nach zehn Jahren ein. In normalen Fällen gelte eine Verjährungsfrist von vier Jahren, bei leichtfertiger Verkürzung von fünf Jahren. Die Zahlungsverjährung bei Steuerhinterziehungen sei im Jahr 2017 von fünf auf zehn Jahre verlängert worden.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE hoben hervor, im Hinblick auf eine Vielzahl von Cum-Ex-Geschäften, die in den Jahren 2007 bis 2011 getätigt worden seien, befinde die Stadt sich in einer kritischen Zeit. Sie fragten, in welcher Höhe Schäden für die Stadt eingetreten seien, weil ein Steuerbescheid erteilt worden sei, der einer gerichtlichen Überprüfung nicht standgehalten habe.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erwiderten, bisher habe es in Hamburg keine Fälle gegeben, in denen Schäden von haushaltsrelevanter Größenordnung aufgetreten seien. In einem Fall sei Vorsorge im dreistelligen Millionenbereich getroffen worden. Die Steuerverwaltung habe den Prozess jedoch gewonnen. In jedem Einzelfall werde unter steuerrechtlichen Gesichtspunkten sorgsam abgewogen, ob das Risiko eingegangen werden solle. Dennoch sei nicht vollständig auszuschließen, dass sich die Einschätzung als falsch erweise.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE fragten, ob im Falle einer Verjährung eine strafrechtliche Verfolgung ausgeschlossen sei.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter legten dar, die strafrechtliche Verjährung knüpfe an die Entdeckung der Straftat an. Insofern könne die Festsetzungsverjährung von der strafrechtlichen Verfolgung abweichen. Auch eine erfolgreiche Strafverfolgung lasse den Eintritt der steuerrechtlich eingetretenen Verjährung nicht hinfällig werden. Was steuerrechtlich verjährt sei, bleibe verjährt. Nach dem Willen des Gesetzgebers solle nach einer Verjährung das Verfahren nicht wieder aufgegriffen werden, sondern Rechtsfrieden eintreten. Im Strafrecht seien gravierende Tatbestände mit extrem langen beziehungsweise gar keinen Verjährungsfristen versehen.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE sprachen einen Presseartikel an, dem zufolge die hamburgische Steuerverwaltung in einem Fall eine Anweisung aus Berlin erhalten habe, was äußerst selten vorkomme. Sie fragten, wie häufig derartige Anweisungen erteilt würden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erklärten, abweichende steuerrechtliche Einschätzungen und Vorgaben des Bundes zu Einzelsachverhalten seien keine Besonderheit, sondern würden häufig erfolgen, zum Beispiel im Rahmen von Betriebsprüfungen mit Beteiligung des Bundeszentralamts für Steuern. Zu dem konkreten Fall könnten sie keine Angaben machen. Alle sich aus der Berichterstattung ergebenden Unterstellungen und Vorwürfe wiesen sie zurück. Ihre Ausführungen über die Finanzämter belegten, dass diese nicht plausibel seien. Zwischen den Steuerverwaltungen der Länder und der des Bundes gebe es aber eine ständige Zusammenarbeit. So seien an einem Teil der Betriebsprüfungen Finanzbeamte des jeweiligen Bundeslandes und Kräfte des Bundeszentralamtes für Steuern beteiligt. Vor der Prüfung einigten sich die Beteiligten darauf, welchen Teil der Betriebsprüfung vom Bundeszentralamt beziehungsweise von der Steuerverwaltung des Bundeslandes vornehmen werde. Beide Seiten tauschten sich über die steuerliche Würdigung aus. In einigen Fällen werde keine Einigung erzielt. Darüber werde die Aufsichtsbehörde des Landes informiert. In den vergangenen Jahren sei es in einer Reihe von Fällen geschehen, dass die Finanzbehörde dem Bundesministerium der Finanzen berichtet und darum gebeten habe, den Streit zu schlichten. Es sei vorgekommen, dass das Bundesministerium sich der Auffassung der Finanzbehörde Hamburg angeschlossen und das Bundeszentralamt für Steuern gebeten habe, von seiner Auffassung Abstand zu nehmen. In diesem Zusammenhang seien vielfach Kostengesichtspunkte ausschlaggebend. Die Gerichtskosten seien vom jeweiligen Bundesland zu tragen. Darum wägen die Steuerverwaltungen der Länder die Risiken sorgsam ab. Die Entscheidung liege beim Bundesministerium der Finanzen. Der Steuerbescheid werde vom örtlich zuständigen Finanzamt erlassen. Sofern es zur Klage komme, richte sie sich gegen den Steuerbescheid. Das jeweilige Finanzamt müsse den Prozess bestreiten und möglicherweise Positionen vertreten, die nicht seiner Auffassung entspreche. Hamburg habe, bislang erfolglos, eine Änderung hinsichtlich der Übernahme der Gerichtskosten vorgeschlagen.

Die SPD-Abgeordneten fragten, ob der Bund das Land im Verlauf des Prozesses unterstütze.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter antworteten, häufig biete der Bund Unterstützung. Er sei dazu aber nicht verpflichtet. Hinter der Zusammenarbeit stehe der Gedanke, dass der Steuervollzug in allen Bundesländern einheitlich erfolgen solle. Darum gebe es fachliche Arbeitsgruppen, an denen das Bundesministerium und Vertreterinnen und Vertreter der Länder beteiligt seien.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE sprachen die Bestimmung des § 30 Absatz 4, Ziffer 5. c) Abgabenordnung an. Danach sei eine Aufhebung des Steuergeheimnisses möglich, sofern ein zwingendes öffentliches Interesse bestehe. Sie baten die Senatsvertreterinnen und -vertreter um eine Einschätzung, wann dies gegeben sei.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter entgegneten, in dem Fall, der aktuell Gegenstand von Medienberichten sei, sei die Aufhebung des Steuergeheimnisses nicht möglich. Die Bestimmung sei sehr eng auszulegen. Sie gewähre keinen verbindlichen Dispens vom Steuergeheimnis. Selbst wenn die Steuerverwaltung zu der Auffassung gelange, dass es zulässig sei, bestimmte Informationen herauszugeben, sei es möglich, dass das betroffene Unternehmen dagegen Klage erhebe und das Gericht die Auffassung der Steuerverwaltung nicht teile. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erklärten, sie seien nicht bereit, das Risiko einzugehen. Im Übrigen gewähre die Bestimmung des § 30 Absatz 4, Ziffer 5. c) Abgabenordnung keine Befreiung in toto, sondern nur soweit es zur Richtigstellung unwahrer Tatsachen erforderlich sei.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter führten aus, das Steuergeheimnis sei in Deutschland besonders streng geschützt, weil die Bürgerinnen und Bürger dem Finanzamt gegenüber alle Daten offenlegen müssten, die ansonsten Datenschutzbestimmungen unterlägen. Hier seien unter anderem Persönlichkeitsrechte und Sozialdaten betroffen. Diesem umfassenden Informationsanspruch, den der Staat den Bür-

gerinnen und Bürgern gegenüber geltend mache, stehe der strenge Schutz des Steuergeheimnisses als Ausgleich gegenüber. Vor diesem Hintergrund seien die Bestimmungen der Abgabenordnung sehr streng auszulegen. Der Steuerpflichtige selbst dürfe durchaus Auskunft geben, nicht aber die Finanzbehörde.

Die SPD-Abgeordneten fragten, ob Gerichtsverfahren in Steuerfällen öffentlich verhandelt würden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter teilten mit, ein Strafgerichtsverfahren werde öffentlich verhandelt. Im Falle eines Finanzgerichtsverfahrens könne der Betroffene den Ausschluss der Öffentlichkeit beantragen.

Die Abgeordneten der GRÜNEN berichteten über die Erfahrungen des Untersuchungsausschusses, den der Bundestag zur Untersuchung der Gestaltungsmodelle in zu Cum-Ex-Geschäften eingesetzt habe. Die Länder hätten keine der an sie gerichteten Anfragen beantwortet. Es sei kein Fall bekannt, in dem die Bestimmung des § 30 Absatz 4, Ziffer 5. c) Abgabenordnung schon einmal angewandt worden sei.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE fragten, ob die Möglichkeit bestehe, unter streng vertraulichen Bedingungen Akten einzusehen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter schilderten die Erfahrungen, die sie im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Einführung von Business Improvement Districts gemacht hätten. Die Finanzbehörde dürfe selbst dem Verwaltungsgericht gegenüber nicht das Steuergeheimnis brechen. Es seien verschiedene Möglichkeiten, bestimmte Informationen zu übermitteln, geprüft und verworfen worden. Die Möglichkeit der Akteneinsicht durch Abgeordnete der Bürgerschaft sei nicht gegeben.

### **III. Ausschussempfehlung**

*Der Haushaltsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft, von seiner Beratung Kenntnis zu nehmen.*

Thomas Kreuzmann, Berichterstattung