



# HESSISCHER LANDTAG

06. 03. 2006

*Zur Behandlung im Plenum  
vorgesehen*

**Bericht  
des Untersuchungsausschusses 16/1  
zu Drucksache 16/540 und zu Drucksache 16/543**

**und**

**Abweichender Bericht  
der Mitglieder der Fraktion der SPD  
zu dem Bericht des Untersuchungsausschusses 16/1**

**Abweichender Bericht  
der Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
zu dem Bericht des Untersuchungsausschusses 16/1**

**INHALTSVERZEICHNIS**

	Seite
<b>Bericht des Untersuchungsausschusses 16/1 des Hessischen Landtages</b>	
<b>Teil I</b>	
<b>Einsetzung, Auftrag, Konstituierung, Verlauf der Untersuchung</b>	<b>3</b>
<b>Teil II</b>	
<b>Wesentliches Untersuchungsergebnis</b>	<b>10</b>
A. Allgemeine Feststellungen	<b>10</b>
B. Feststellungen zu den Fragenkomplexen	<b>69</b>
<b>Teil III</b>	
<b>Zusammenfassende Bewertung</b>	<b>72</b>
<b>Abweichender Bericht der Mitglieder der Fraktion der SPD zu dem Bericht des Untersuchungsausschusses 16/1</b>	<b>74</b>
<b>Abweichender Bericht der Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu dem Bericht des Untersuchungsausschusses 16/1</b>	<b>78</b>

## **Bericht des Untersuchungsausschusses 16/1**

### **Teil I**

#### **Einsetzung, Auftrag, Konstituierung, Verlauf der Untersuchung**

- 1.0 Gegenstand der Untersuchungen war die Bearbeitung der so genannten Banken- und Anlegerverfahren in der Finanzverwaltung. Zahlreiche Steuerpflichtige hatten insbesondere in den Jahren 1992 und 1993 im Zusammenhang mit der Einführung der Quellensteuer unter Mitwirkung verschiedener Banken Gelder auf ausländische Konten gebracht. Nach Durchsuchungen in zahlreichen Banken vor allem in den Jahren 1996 bis 1998 hatte die Finanzverwaltung die Erfassung, Enttarnung und steuerrechtliche sowie strafrechtliche Überprüfung der aufgefundenen Belege und ihnen zuzuordnenden Steuerpflichtigen vorzunehmen. Im Rahmen dieser Arbeiten wurde im Jahre 1998 eine Verfügung der Oberfinanzdirektion und im Jahre 2001 eine Verfügung im Finanzamt Frankfurt am Main V erlassen. Diese Amtsverfügung war Gegenstand einer kritischen Berichterstattung durch das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“. Die Presseberichte waren auch Auslöser für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses, der sich im Wesentlichen mit Inhalt und Auswirkung der Verfügungen befasste.
- 1.1 Der Untersuchungsausschuss wurde in der 13. Plenarsitzung der 16. Wahlperiode des Hessischen Landtags am 17. September 2003 auf den Dringlichen Antrag der Fraktion der SPD betreffend die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach Art. 92 HV, § 54 GOHLT, Drucks. 16/540, vom 16. September 2003 sowie auf den Dringlichen Antrag der Fraktion der CDU betreffend Erweiterung zum Antrag der Fraktion der SPD betreffend Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach Art. 92 HV, § 54 GOHLT, Drucks. 16/543, vom 16. September 2003 hin eingesetzt (Plenarprotokoll 16/13).
- 1.2 Zur Begründung für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses und als dessen Zielbestimmung wurde in dem Dringlichen Antrag der SPD, Drucks. 16/540, angeführt:

Der Ausschuss hat den Auftrag, die seit April 1999 von der Landesregierung zu verantwortende Praxis bei der Verfolgung von Steuerstraftaten im Zusammenhang mit dem so genannten Bankenverfahren zu überprüfen und zu klären, ob der Hessische Finanzminister in seinen Ausführungen den Hessischen Landtag und seine Gremien sowie die Öffentlichkeit jeweils vollständig und wahrheitsgemäß informiert hat.

Dabei sollten nach dem Auftrag des Ausschusses gemäß Drucks. 16/540 insbesondere folgende Themenkomplexe berücksichtigt werden:

1. Es ist dabei zu klären, wie oft und in welchem Umfang seit April 1999 die Landesregierung durch veranlasste Amtsverfügung oder auf andere Weise gegenüber den Finanzbehörden, insbesondere dem Finanzamt Frankfurt V, die strafrechtliche und/oder steuerrechtliche Verfolgung von Steuerhinterziehung und/oder Steuerverkürzung durch ins Ausland transferierte Gelder vereitelt oder der Vereitelung Vorschub geleistet hat.
2. Es soll aufgeklärt werden, in welchem Umfang seit April 1999 durch unzureichende und von der Landesregierung zu verantwortende Personalausstattung der Finanzbehörden in Hessen, insbesondere der Steuerfahndung, die strafrechtliche und/oder steuerrechtliche Verfolgung von Steuerhinterziehung und/oder Steuerverkürzung durch ins Ausland transferierte Gelder vereitelt oder der Vereitelung Vorschub geleistet wurde.
3. Es ist zu klären, ob und in welchem Umfang durch die von der Landesregierung seit April 1999 zu verantwortende Praxis bei der Verfolgung von Steuerstraftaten im Zusammenhang mit dem so genannten Bankenverfahren dem Land Hessen ein finanzieller Schaden entstanden ist.
4. Zudem ist aufzuklären, ob Finanzminister Karlheinz Weimar den Haushaltsausschuss des Landtages in dessen Sitzung am 20. August 2003 über die Ermittlungstätigkeit der Steuerfahndung und die Verfolgung bei Steuerverfahren mit hinreichendem Anfangsverdacht in den so genannten Bankenverfahren seit April 1999 vollständig, umfassend und wahrheitsgemäß informiert hat.

Gemäß Drucks. 16/543 wurde der Untersuchungsauftrag um die folgenden Themenkomplexe erweitert:

5. Es soll aufgeklärt werden, wie sich die praktische Handhabung der Identifizierung und Verfolgung von Anlegern im Zusammenhang mit den so genannten Bankenverfahren – auch im Vergleich zu anderen Bundesländern – entwickelt hat.
6. Welche Möglichkeit der Festlegung der Bearbeitungsart und der Bearbeitungsgrenzen bestehen und bestanden in der Vergangenheit? Sind diese Erlasse weiterhin gültig?

### 1.3 Als Mitglieder des Ausschusses wurden benannt:

- für die Fraktion der CDU: Abg. Peter Beuth, Abg. Rüdiger Hermanns, Abg. Roger Lenhart, Abg. Gottfried Milde (Griesheim), Abg. Rafael Reißer, Abg. Boris Rhein, Abg. Frank Williges, Abg. Axel Wintermeyer;
- für die Fraktion der SPD: Abg. Nancy Faeser, Abg. Heike Hofmann, Abg. Reinhard Kahl, Abg. Norbert Schmitt;
- für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Abg. Mathias Wagner (Taunus), Abg. Frank-Peter Kaufmann;
- für die Fraktion der FDP: Abg. Roland von Hunnius.

Als stellvertretende Mitglieder wurden benannt:

- für die Fraktion der CDU: Abg. Frank Gotthardt, Abg. Dr. Franz Josef Jung (Rheingau), Abg. Armin Klein (Wiesbaden), Abg. Hugo Klein (Freigericht), Abg. Dr. Peter Lennert, Abg. Klaus Peter Möller, Abg. Dr. Rolf Müller (Gelnhausen), Abg. Birgit Zeimet-Lorz;
- für die Fraktion der SPD: Abg. Christel Hoffmann, Abg. Hildegard Pfaff, Abg. Marco Pighetti, Abg. Dr. Michael Reuter;
- für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Abg. Margaretha Hölldobler-Heumüller, Abg. Sarah Sorge;
- für die Fraktion der FDP: Abg. Nicola Beer.

- 2.1 Der Ausschuss hat sich in seiner ersten Sitzung am 15. Oktober 2003 unter der Bezeichnung „Untersuchungsausschuss 16/1“ konstituiert. Zum Vorsitzenden ist der Abg. Axel Wintermeyer, zum stellvertretenden Vorsitzenden der Abg. Frank-Peter Kaufmann und zum Berichterstatter der Abg. Peter Beuth gewählt worden.

Als Obleute der Fraktionen sind Abg. Gottfried Milde für die Fraktion der CDU, Abg. Norbert Schmitt für die Fraktion der SPD, Abg. Mathias Wagner (Taunus) für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Abg. Roland von Hunnius für die Fraktion der FDP benannt worden.

- 2.2 Der Untersuchungsausschuss hat in der Zeit vom 15. Oktober 2003 bis zum 6. März 2006 insgesamt 17 Sitzungen abgehalten, von denen 6 teilweise öffentlich waren.
- 2.3 Der Untersuchungsausschuss hat Beschlüsse zum Verfahren gefasst.
- 2.3.1 Für das anzuwendende Verfahren hat der Untersuchungsausschuss in seiner ersten Sitzung am 15. Oktober 2003 folgenden Beschluss gefasst:

Im Untersuchungsausschuss 16/1 wird nach den so genannten IPA-Regeln – Entwurf eines Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Deutschen Bundestages<sup>1</sup> – in sinngemäßer Anwendung und mit den nachstehenden Modifikationen zu verfahren:

Klarstellung zu § 4 Abs. 3 – Stellvertretung: Für die Mitgliedschaft im Untersuchungsausschuss besteht eine allgemeine Stellvertretung.

Ergänzung zu § 10 Abs. 2 – Protokollierung: Über die Zeugenvernehmungen werden Wortprotokolle gefertigt, über die internen Beratungen – sofern der Ausschuss nichts anderes beschließt – analytische Protokolle (Kurzberichte).

<sup>1</sup> Bundestags-Drucksache V/4209

Modifikation von § 17 Abs. 1 – Fragerecht: Der Vorsitzende beginnt die Befragung. Danach geht das Fragerecht an die Fraktionen nach deren Stärke. In den ersten beiden Fragerunden wird das Fragerecht zeitlich auf 15 Minuten pro Fraktion begrenzt, danach ist es unbegrenzt.

2.3.2 In seiner 2. Sitzung am 05.11.2003 hat der Untersuchungsausschuss einstimmig ergänzende Regelungen zum Umgang mit Protokollen beschlossen:

Protokolle von nicht öffentlichen Sitzungen werden über die Vorgaben von § 5 Archivordnung hinaus an

die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen,  
die Beauftragten der Landesregierung,  
die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landtagskanzlei,  
Zeuginnen und Zeugen (Protokollteil der eigenen Vernehmung)  
und gegebenenfalls an Betroffene, soweit sie an der Sitzung teilgenommen haben,

verteilt.

Protokolle von öffentlichen Sitzungen werden zusätzlich in jeweils 1 Exemplar an

alle Ministerien und  
an die mit dem Untersuchungsausschuss befassten Mitglieder der Landespressekonferenz

verteilt.

Die Protokolle von nicht öffentlichen Sitzungen zu als VS-Vertraulich eingestuften Unterlagen werden nur an den Vorsitzenden, den stellvertretenden Vorsitzenden und an die Obleute der Fraktionen verteilt.

Diese Protokolle können von den Mitgliedern und den stellvertretenden Mitgliedern des Untersuchungsausschusses sowie von den jeweils zur Vertraulichkeit verpflichteten Personen beim wissenschaftlichen Mitarbeiter des Vorsitzenden eingesehen werden.

2.3.3 Der Untersuchungsausschuss hat in seiner 3. Sitzung am 19.12.2003 einstimmig einen Beschluss bezüglich Verfahrensfragen bei der Beweisaufnahme gefasst, indem der Vorsitzende feststellte,

dass Einvernehmen darüber bestehe, während der Vernehmung keine Ton- und Bildaufnahmen – außer den Tonaufnahmen, die für die Protokollerstellung notwendig seien – zuzulassen.

Der Vorsitzende stellt außerdem Einvernehmen fest, dass etwaige Meinungsverschiedenheiten über die Zulässigkeit von Fragen mit Blick auf die Sitzungsökonomie jeweils zum Ende der Zeugenvernehmungen in nicht öffentlichen Sitzungen behandelt werden sollten.

2.4 Zum Untersuchungsgegenstand ist aufgrund von Anträgen Beweis erhoben worden:

2.4.1 durch Einsichtnahme

- in Akten der Finanzverwaltung zu 49 einzelnen Steuerfälle (Band I – XCIV),
- in Akten der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main zu Statistiken der Steuerfahndungsstellen sowie der Bußgeld- und Strafsachenstellen (Band XCV – XCVI),
- in die weiteren Akten der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main, die in Bezug auf die Amtsverfügung 2001/18 vom 30.08.2001 des Finanzamtes Frankfurt am Main V im Hinblick auf die Bearbeitung der Verfahren der enttarnten Anleger angelegt und gefertigt wurden (Band CXVII – CXXII),
- in die Akten des Hessischen Ministeriums der Finanzen, die in Bezug auf die Amtsverfügung 2001/18 vom 30.08.2001 des Finanzamtes Frankfurt am Main V im Hinblick auf die Bearbeitung der Verfahren der enttarnten Anleger angelegt und gefertigt wurden (Band CXXIII – CXLIII),
- in Akten der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main zu den Verfahren 94 Js 33795.2/95 und 94 Js 19008.2/97 gegen Verantwortliche und Mitarbeiter von Kreditinstituten wegen des Verdachts der Beihilfe zur Steuerhinterziehung und dem Verfahren 7580 Js

244809/03 WI gegen unbekannte Mitarbeiter der Finanzverwaltung wegen des Verdachts der Strafvareitelung und Untreue.

#### 2.4.2 durch Vernehmung von Zeugen und sachverständigen Zeugen:

Öffentlich vernommen hat der Untersuchungsausschuss:

- in seiner 3. Sitzung am 19.12.2003 die sachverständigen Zeugen Oberfinanzpräsident Albrecht Pfister und Generalstaatsanwalt a. D. Dr. Hans-Christoph Schaefer,
- in seiner 4. Sitzung am 30.01.2004 die sachverständigen Zeugen Ministerialdirigent Friedrich Bruschi und Regierungsobererrat Falk Gerke,
- in seiner 11. Sitzung am 25.05.2005 den sachverständigen Zeugen Regierungsobererrat Falk Gerke und den Zeugen Regierungsdirektor Klaus Schmitz,
- in seiner 12. Sitzung am 20.06.2005 die Zeugen Amtsrat Harald Wiegand, Staatsanwalt Markus Weimann, Regierungsdirektor Bernd Eichmann und Ltd. Regierungsdirektor Jürgen Schneider-Ludorff,
- in seiner 13. Sitzung am 22.06.2005 die Zeugen Oberamtsrat Hans-Dieter Burkert, Amtsrat Michael Pfaff, Oberamtsrat Wolfgang Schad, Regierungsrat Willi Glowitzki und Ltd. Regierungsdirektor Harald Gebbers und
- in seiner 14. Sitzung am 20.07.2005 die Zeugen Regierungsobererrat Thomas Gloe-Anheißer, Regierungsobererrat Eckard Pisch, Amtsrat Karl-Heinz Becker und Oberamtsrat Detlef Michaelis.

#### 2.4.3 durch Einholung von gutachterlichen Stellungnahmen von Prof. Dr. Hans Hugo Klein und Prof. Dr. Joachim Wieland in der 4. Sitzung am 30.01.2004.

#### 2.5 Zur Erfüllung des Untersuchungsauftrages war die Beiziehung von Unterlagen aus dem Bereich der Landesverwaltung erforderlich. Hierzu lag dem Untersuchungsausschuss bereits bei seiner konstituierenden, 1. Sitzung am 15. Oktober 2003 ein Beweisantrag Nr. 1 der Fraktion der SPD vor, der gemäß Art. 92 Abs. 2 der Hessischen Verfassung die folgenden Akten anforderte:

1. Sämtliche Akten und Schriftstücke des Finanzamtes Frankfurt am Main V, die aufgrund oder im Zusammenhang mit der steuerrechtlichen Ermittlungstätigkeit wegen der so genannten Bankenverfahren seit Bestehen der Amtsverfügung 2001/18 angelegt und gefertigt wurden.
2. Sämtliche Akten und Schriftstücke der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Frankfurt a. M., die in Zusammenhang mit der Amtsverfügung 2001/18 des Finanzamtes Frankfurt V angelegt und gefertigt wurden.
3. Sämtliche in diesem Zusammenhang stehenden Akten und Schriftstücke der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Frankfurt a. M., die aufgrund bestehender Berichtspflichten gegenüber dem Hessischen Minister der Justiz angelegt und gefertigt wurden.
4. Sämtliche Akten und Schriftstücke der Oberfinanzdirektion, die aufgrund oder im Zusammenhang mit steuerrechtlichen Ermittlungen in so genannten Bankenverfahren seit April 1999 angelegt und gefertigt wurden, sofern sie nicht einzelne Steuerfälle behandeln.
5. Sämtliche Akten und Schriftstücke der Landesregierung, insbesondere des Finanzministeriums, die aufgrund oder im Zusammenhang mit den so genannten Bankenverfahren seit April 1999 angelegt und gefertigt wurden, sofern sie nicht einzelne Steuerfälle behandeln.

Zugleich wurde Beweisantrag Nr. 3 der Fraktion der CDU eingereicht, der die Benennung eines Sachverständigen forderte, der durch Erstellung eines Gutachtens darlegen sollte,

- a) ob das Steuergeheimnis, datenschutzrechtliche oder sonstige Regelungen einer Einsichtnahme von Steuerakten und Akten mit steuerrechtlich relevanten Daten durch die Mitglieder des Untersuchungsausschusses entgegenstehen;
- b) falls eine Einsichtnahme zulässig ist, welche Vorkehrungen zu Wahrung des Steuergeheimnisses, datenschutzrechtlicher und sonstiger Vorschriften erforderlich sind, insbesondere, welche Aktenbestandteile nicht oder nur verändert dem Ausschuss zugänglich gemacht werden dürfen.

Zur Begründung dieses Beweisantrages Nr. 3 auf Einholung eines Sachverständigengutachtens wurde vorgetragen, dass sich bei einer geplanten Einsichtnahme in Steuerakten oder Akten mit

steuerrechtlich relevanten Daten die Frage stelle, ob und in welcher Form dies angesichts des Steuergeheimnisses, entgegenstehender datenschutzrechtlicher oder sonstiger Regelungen zulässig sein würde. Es müsse bei der Tätigkeit des Untersuchungsausschusses gewährleistet bleiben, dass eine Verletzung der berechtigten Geheimhaltungsinteressen unterbliebe. In einem derart heiklen Bereich persönlicher Daten müsse schon der Anschein einer Verletzung dieser Rechte vermieden werden. Auch müsse sichergestellt werden, dass die Rechte Unbeteiligter, unter Umständen auch nicht steuerpflichtiger Dritter, gewahrt blieben. Auch seien laufende Ermittlungsverfahren zu berücksichtigen.

In seiner 2. Sitzung am 5. November 2003 hat der Untersuchungsausschuss den veränderten Beweisantrag Nr. 1 mit der Maßgabe angenommen, dass Akten erst angefordert werden sollen, wenn das entsprechende Sachverständigengutachten vorliegt, und Zeugen erst nach Vorliegen der Akten vernommen werden sollen. Der Beweisantrag Nr. 3 wurde mit der Maßgabe angenommen, dass zur Person des Gutachters noch eine Einigung herbeizuführen sei. Diese Einigung erfolgte im Obleutegespräch. Danach wurden gutachterliche Stellungnahmen von Herrn Prof. Dr. Hans Hugo Klein und von Herrn Prof. Dr. Joachim Wieland eingeholt. Zudem hat die Landtagskanzlei durch Frau MinRin Claudia Reitzmann eine rechtliche Stellungnahme vorgelegt.

Die beiden gutachterlichen Stellungnahmen sowie die ergänzende Stellungnahme der Landtagskanzlei lagen dem Untersuchungsausschuss in schriftlicher Form vor der 4. Sitzung als Ausschussvorlagen Nr. 1, 3 und 4 vor. Auf diese Vorlagen wird hiermit Bezug genommen. Der Gutachter Prof. Dr. Klein stellte dabei fest, die Landesregierung müsse Akten herausgeben, könne dies aber nur, wenn die darin enthaltenen persönlichkeitsbezogenen Daten durch Vorkehrungen des Untersuchungsausschusses nicht in der Öffentlichkeit bekannt werden. Wegen der weiten Fassung des Untersuchungsauftrages wies er darauf hin, dass Beweisanträge jedenfalls hinreichend konkret sein müssten, damit anhand dieser eine Rechtmäßigkeitsprüfung und – bei Zeugenvernehmungen – auch eine Vorbereitung auf die Vernehmung erfolgen könne. So müsse ein Beweisantrag auf Aktenherausgabe hinreichend bestimmt sein, den vorgelegten Beweisantrag Nr. 1 hielt er dabei unter Umständen für zu wenig konkret.

Daraufhin wurde ein entsprechender Änderungsantrag zum Beweisantrag Nr. 1 vom 26.02.2004 in der 5. Sitzung des Untersuchungsausschusses am 27. Februar 2004 eingebracht und mit geändertem Wortlaut angenommen, der wie folgt lautet:

#### *Änderung der Ziffer 1*

- a) Sämtliche Steuerakten, welche die in dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ vom 16.09.2003 (Heft 38) in dem Bericht „Oase Frankfurt“ der Autoren Felix Kurz und Andreas Wassermann, Seite 35, angegebenen Verfahren zum Gegenstand haben.
- b) Sämtliche Steuerakten, die von der Staatsanwaltschaft Frankfurt a. M. im Rahmen von gegebenenfalls laufenden Ermittlungsverfahren gegen Bedienstete des Finanzamtes Frankfurt am Main V und Mitarbeiter der beteiligten Veranlagungsteilsbezirke im Zusammenhang mit Verfahren gegen enttarnte Anleger gefordert wurden.

#### *Änderung der Ziffer 4*

Sämtliche Aktenteile und Schriftstücke der Oberfinanzdirektion, die in Bezug auf die Amtsverfügung 2001/18 vom 30.08.2001 des Finanzamtes Frankfurt am Main V im Hinblick auf die Bearbeitung der Verfahren der enttarnten Anleger angelegt und gefertigt wurden.

#### *Änderung der Ziffer 5*

Sämtliche Aktenteile und Schriftstücke des Hessischen Ministeriums der Finanzen, die in Bezug auf die Amtsverfügung 2001/18 vom 30.08.2001 des Finanzamtes Frankfurt am Main V im Hinblick auf die Bearbeitung der Verfahren der enttarnten Anleger angelegt und gefertigt wurden.

Die gutachterliche Stellungnahme des Prof. Dr. Joachim Wieland kam im Wesentlichen zu demselben Ergebnis. Sämtliche Stellungnahmen wiesen dabei auf die grundsätzliche Klärung dieser Frage im Urteil des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1984 – 2 BVE 11, 15/83 – hin (Bundesverfassungsgerichtsentscheidung 67, 100 – Flick-Untersuchungsausschuss). Danach können das Beweiserhebungsrecht und das Recht auf Aktenvorlage durch die Grundrechte bzw. grundrechtliche Verbürgungen eingeschränkt sein. Beweiserhebungsrecht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses und grundrechtlicher Datenschutz müssen im konkreten Fall einander so zugeordnet werden, dass beide so weit wie möglich ihre Wirkung entfalten.

In Ausführung des geänderten Beweisbeschlusses Nr. 1 wurden mit Schreiben vom 2. März 2004 von der Landesregierung die entsprechenden Akten angefordert.

Mit Schreiben vom 13. Juli 2004 hat die Landesregierung dem Untersuchungsausschuss den Umfang der vorhandenen Akten, die aufgrund des Beweisbeschlusses Nr. 1 zur Verfügung zu stellen sind, angegeben. Zudem hat die Landesregierung die aus ihrer Sicht erforderlichen Vorkehrungen zur Geheimhaltung für die verschiedenen Aktenstücke mitgeteilt.

Auf Anfrage des Vorsitzenden wurden mit Schreiben vom 14. September 2004 von der Landesregierung Präzisierungen vorgenommen in Bezug auf den Umfang des Steuergeheimnisses, des Amtsgeheimnisses sowie des zeitweilig offenbar tangierten Personalgeheimnisses. Insbesondere wurde präzisiert, welcher Geheimhaltungsgrad für welche Aktenstücke für erforderlich gehalten wird. Auf seiner 7. Sitzung am 14. September 2004 kam der Untersuchungsausschuss überein, einen entsprechenden Beschlussvorschlag für Vertraulichkeitsregelungen zu erarbeiten. Diese Geheimchutzregelung des UNA/16/1 wurde in der 8. Sitzung am 16. September 2004 beschlossen.

Die Geheimchutzregelung hat folgenden Wortlaut:

### **Geheimchutzregelung des UNA 16/1**

Der Untersuchungsausschuss 16/1 des Hessischen Landtages fasst bezüglich der Behandlung der bei der Hessischen Landesregierung angeforderten Akten den folgenden Beschluss:

#### § 1 (Grundsätzliche Einstufung der Akten)

1. Die bei der Hessischen Landesregierung angeforderten Akten werden als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft, soweit sich nicht aus den folgenden Regelungen etwas anderes ergibt.
2. Die Akten werden in zu verschließenden Stahlschränken aufbewahrt. Die Schlüssel werden von dem juristischen Mitarbeiter des Vorsitzenden und der Geschäftsführung des Untersuchungsausschusses verwahrt. Die Stahlschränke befinden sich in abzuschließenden Räumen.
3. Jede Fraktion erhält einen Satz besonders vor weiterer Vervielfältigung gesicherter Kopien der als „VS – NfD“ gekennzeichneten Aktenteile.

#### § 2 (Einstufung besonders geheimhaltungsbedürftiger Daten)

1. Soweit in den Akten individuelle Daten von Steuerpflichtigen, die dem Steuergeheimnis unterliegen, Amtsgeheimnisse, deren Offenbarung eine Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen darstellt, oder Personaldaten in einem Umfang enthalten sind, die nicht durch einfache Schwärzungen ausreichend anonymisiert werden können, werden die Akten als „VS – Vertraulich“ eingestuft.
2. Widerspricht der Untersuchungsausschuss dem gemäß § 4 Abs. 4 der VS-Richtlinie von der herausgebenden Stelle zu bestimmten Geheimhaltungsgrad bezüglich eines Aktenstückes, so hat die Landesregierung dem Untersuchungsausschuss die Gründe für die vorgenommene Einstufung darzulegen.
3. Die Akten werden in zu verschließenden Stahlschränken aufbewahrt. Die Schlüssel werden von dem juristischen Mitarbeiter des Vorsitzenden und der Geschäftsführung des Untersuchungsausschusses verwahrt. Die Stahlschränke befinden sich in abzuschließenden Räumen.
4. Die Akten dürfen nur im Beisein des juristischen Mitarbeiters oder der Geschäftsführung des Untersuchungsausschusses eingesehen werden. Aus den Akten können Abschriften zur Verwendung in dem zugelassenen – nicht öffentlichen – Bereich gefertigt werden.
5. Zeugen oder Sachverständigen können besonders vor einer weiteren Vervielfältigung gesicherte Kopien der für ihre Vernehmung oder Gutachtenerstattung erforderlichen Aktenteile zur Verfügung gestellt werden, die diese spätestens nach Abschluss der Beweisaufnahme wieder an den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses herauszugeben haben.

#### § 3 (Verpflichtungsbeschluss gemäß § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB)

Die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen, die Beauftragten der Landesregierung, die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landtagskanzlei und der juristische Mitarbeiter des Vorsitzenden sowie diejenigen Personen, denen der Untersuchungsausschuss nach Maßgabe dieser Geheimchutzregelungen das Recht zur Einsichtnahme in als „VS – Vertraulich“ gekenn-

zeichneten Akten zugesprochen hat, sind gemäß § 353b Abs. 2 Nr. 1 des Strafgesetzbuches besonders zur Geheimhaltung verpflichtet.

#### § 4 (Befugte Personen)

1. Zur Einsichtnahme in die angeforderten Akten sind die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen, die Beauftragten der Landesregierung, die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landtagskanzlei und der juristische Mitarbeiter des Vorsitzenden befugt.
2. Ebenso sind Zeuginnen und Zeugen zur Einsichtnahme in diejenigen Aktenteile befugt, die für ihre Vernehmung relevant sind.
3. Der Untersuchungsausschuss kann Sachverständigen oder sachverständigen Zeugen die Einsichtnahme in Aktenteile ermöglichen.
4. Sämtliche zur Einsichtnahme gemäß vorgenannter Ziffern befugten Personen sind vor der Einsichtnahme unter Hinweis auf die Strafbarkeit der Geheimnisverletzung förmlich durch Abgabe einer schriftlichen Erklärung zu verpflichten.

#### § 5 (Geheimhaltung in Beweisaufnahme und Aufzeichnungen)

1. Die Beweisaufnahme erfolgt entsprechend dem Geheimhaltungsgrad der jeweils relevanten Akten. Die Behandlung von Akten mit dem Geheimhaltungsgrad „VS – Vertraulich“ und die Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen zu diesen Akten erfolgt damit in nicht-öffentlicher Sitzung. Die Behandlung von und Vernehmung über Akten mit dem Geheimhaltungsgrad „VS – NfD“ erfolgt dagegen grundsätzlich in öffentlicher Sitzung unter Wahrung der allgemeinen Geheimhaltungspflichten.
2. Die beschlossenen Geheimhaltungsgrade erstrecken sich auch auf Niederschriften, Berichte oder sonstige Aufzeichnungen.

#### § 6 (Geltung der VS-Richtlinie Landtag 1986)

Es gelten die Bestimmungen der Richtlinien für den Umgang mit Verschlussachen im Bereich des Hessischen Landtags (VS-Richtlinie Landtag 1986), soweit durch den Untersuchungsausschuss keine abweichende Regelung getroffen wurde.

Am 11. Februar 2005 wurden, entsprechend der vorgenannten Regelungen, die angeforderten Akten übergeben. Zu einem späteren Zeitpunkt wurden zwei weitere Steuervorgänge nachgereicht. Der Beweisantrag Nr. 1 wurde damit vollständig erfüllt.

Entsprechend der Geheimschutzregelung wurden die als VS – nur für den Dienstgebrauch – gekennzeichneten Akten in besonders gesicherten Kopien jeder Fraktion zur Verfügung gestellt.

- 2.6 Der Untersuchungsausschuss hat in der 15., nicht öffentlichen Sitzung am 13.09.2005 festgestellt, dass die Untersuchungsarbeit abgeschlossen ist und hat die Beweisaufnahme geschlossen.

Zugleich wurden dabei alle vernommenen Zeugen endgültig entlassen.

Der Untersuchungsausschuss hat damit auch beschlossen, dass die Beweiserhebung in Bezug auf die Vernehmung der Zeugen Brandt-Pollmann und Wiebe zu Beweisantrag Nr. 14, Kreck, Blum und Burk zu Beweisantrag Nr. 11, Fischer und Lustig zu den Beweisanträgen Nr. 9 und 2, Abeln und Weimar zu Beweisantrag Nr. 2, Starzacher und Noack zu Beweisantrag Nr. 16 und Eichel zu Beweisantrag Nr. 17 unterbleibt.

- 2.7 In der nicht öffentlichen Sitzung am 6. März 2006 hat der Untersuchungsausschuss mit Mehrheit den vorliegenden Sachverhalt festgestellt und die Bewertungen beraten.

## Teil II

### Wesentliches Untersuchungsergebnis

#### A. Allgemeine Feststellungen

**Zu dem Untersuchungsauftrag, die seit April 1999 von der Landesregierung zu verantwortende Praxis bei der Verfolgung von Steuerstraftaten im Zusammenhang mit dem so genannten Bankenverfahren zu überprüfen und zu klären, ob der hessische Finanzminister in seinen Ausführungen den Hessischen Landtag und seine Gremien sowie die Öffentlichkeit jeweils vollständig und wahrheitsgemäß informiert hat,**

wurde aufgrund

der Aussagen der vernommenen Zeugen und sachverständigen Zeugen, insbesondere der sachverständigen Zeugen Oberfinanzpräsident Albrecht Pfister, Generalstaatsanwalt a. D. Dr. Hans-Christoph Schaefer, Ministerialdirigent Friedrich Bruschi und Regierungsberrater Falk Gerke sowie der Zeugen Regierungsdirektor Klaus Schmitz, Amtsrat Harald Wiegand, Staatsanwalt Markus Weimann, Regierungsdirektor Bernd Eichmann, Ltd. Regierungsdirektor Jürgen Schneider-Ludorff, Oberamtsrat Hans-Dieter Burkert, Amtsrat Michael Pfaff, Oberamtsrat Wolfgang Schad, Regierungsrat Willi Glowitzki, Ltd. Regierungsdirektor Harald Gebbers, Regierungsberrater Thomas Gloe-Anheißer, Regierungsberrater Eckard Pisch, Amtsrat Karl-Heinz Becker und Oberamtsrat Detlef Michaelis,

des Inhalts der dem Untersuchungsausschuss vorgelegten Akten, insbesondere der Akten der Finanzbehörden zu 49 ausgesuchten Steuerverfahren (Band I – XCIV), der Akten der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main zu Statistiken der Steuerfahndungsstellen sowie der Bußgeld- und Strafsachenstellen (Band XCV – XCVI) und der weiteren Akten der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main, die in Bezug auf die Amtsverfügung 2001/18 vom 30.08.2001 des Finanzamtes Frankfurt am Main V im Hinblick auf die Bearbeitung der Verfahren der enttarnten Anleger angelegt und gefertigt wurden (Band CXVII – CXXII), der Akten des Hessischen Ministeriums der Finanzen, die in Bezug auf die Amtsverfügung 2001/18 vom 30.08.2001 des Finanzamtes Frankfurt am Main V im Hinblick auf die Bearbeitung der Verfahren der enttarnten Anleger angelegt und gefertigt wurden (Band CXXIII – CXLIII) und der Akten der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main zu den Verfahren 94 Js 33795.2/95 und 94 Js 19008.2/97 gegen Verantwortliche und Mitarbeiter von Kreditinstituten wegen des Verdachts der Beihilfe zur Steuerhinterziehung und dem Verfahren 7580 Js 244809/03 WI gegen unbekannte Mitarbeiter der Finanzverwaltung wegen des Verdachts der Strafvereitelung und Untreue,

sowie der gutachterlichen Stellungnahmen der beiden Sachverständigen Prof. Dr. Hans Hugo Klein und Prof. Dr. Joachim Wieland.

folgender Sachverhalt festgestellt:

#### Aufbau und Aufgaben der Finanzverwaltung

Die Finanzverwaltung des Landes ist dreistufig aufgebaut. An der Spitze steht das Hessische Ministerium der Finanzen, darunter steht als Mittelbehörde die Oberfinanzdirektion in Frankfurt am Main und als untere Behörde bestehen die Finanzämter. In diesen Finanzämtern erfolgen die Steuerfestsetzung und auch deren Vollstreckung.

Hierzu hat der sachverständige Zeuge Oberfinanzpräsident Albrecht Pfister in Ausführung des Beweisantrages Nr. 4 in der 3. Sitzung des Untersuchungsausschusses am 19. Dezember 2003 ausgesagt, dass die Rechtsgrundlage für die Aufbaustruktur das Finanzverwaltungsgesetz sei. Er fuhr wie folgt fort:

Wir haben einen dreistufigen hierarchischen Aufbau, der das Ministerium, die Oberfinanzdirektion als Mittelinstanz und die Ortsebene, die Finanzämter, umfasst. All das ist jeweils festgelegt in den §§ 2 und 3 FVG. § 2 beschäftigt sich mit dem Ministerium. Da heißt es relativ dürr: „Die für die Finanzverwaltung zuständige oberste Landesbehörde“, also das Ministerium, „leitet die Landesfinanzverwaltung.“ Daraus wird im Grunde genommen schon klar, dass es eine sehr einzelfallbezogene Ferne darstellt.

Dann haben wir die Mittelinstanz, die Oberfinanzdirektion. Sie hat ihre Aufgabe, die Durchführung der Aufgaben, die den Finanzämtern zur Erledigung übertragen sind, ebenfalls zu leiten, also auch hier eine Leitungs- und Lenkungsfunktion.

Dann schreibt § 17 FVG den Finanzbehörden – das sind hier die Finanzämter – die eigentliche Erledigung der Aufgaben zu. Die Finanzämter sind als die jeweilige örtliche Landesbehörde für die Verwaltung der Steuern zuständig. Sie sind diejenigen, die die Steuerfestsetzung – das ist sozusagen

gen das Resultat ihres Bemühens – vornehmen und für die Erhebung der in diesen Steuerbescheiden festgesetzten Steuern verantwortlich sind.

Da sehen Sie schon gleich einen Dualismus auf der Ortsebene. Wir haben so genannte Festsetzungsverfahren. Das ist all das, was der Subsumierung eines steuerlich relevanten Sachverhaltes dient. Dann muss man sich gedanklich einen Trennstrich vorstellen. Dann beginnt das so genannte Erhebungsverfahren. Das ist alles, was sich im Kassenbereich abspielt, in der Vollstreckung.

Die örtlichen Finanzämter haben sowohl für den Festsetzungs- als auch für den Erhebungsbereich verschiedene Sachgebiete gebildet. Hierzu teilte der sachverständige Zeuge Oberfinanzpräsident Albrecht Pfister mit:

Nun gliedern sich diese Finanzbehörden in verschiedene Arbeitsbereiche. Wie gesagt, an der Spitze trägt der Vorsteher die Gesamtverantwortung. Er bedient sich einer so genannten mittleren Führungsebene, das sind die Sachgebietsleiter. Dann haben wir in großen Finanzämtern noch Hauptsachgebietsleiter, die Koordinierungsfunktionen sozusagen in der Horizontalen wahrnehmen. Sie müssen sich vorstellen: Ein Amt wie Frankfurt I, in dem die Veranlagung sehr konzentriert ist, hat im Bereich dieser Veranlagung eine Fülle von einzelnen Sachgebieten, die jeweils durch einen Sachgebietsleiter geleitet werden. Da es sich um gleichwertige Aufgaben handelt, nämlich Veranlagung von Arbeitnehmern beispielsweise, ist ab einer bestimmten Zahl – drei, vier – Sachgebiete ein Hauptsachgebietsleiter zuständig, der intern auf der Finanzamtsebene eine Koordination herbeiführt, um eine gleichmäßige Rechtsanwendung auf der Ortsebene zu gewährleisten.

Zu den verschiedenen Arbeitsbereichen führte der sachverständige Zeuge weiter aus:

Da ist, wie gesagt, der Veranlagungsbereich. ... Wir sprechen da von VTBs, das sind die Veranlagungsteilbezirke. Dann haben wir natürlich den großen Bereich der Betriebsprüfung. Innerhalb der Betriebsprüfung, weil das den Außendienst darstellt, findet sich auch die Steuerfahndung in einer spezifischen Form. Dann haben wir noch weitere Spezialstellen, die Lohnsteuerstellen und Vollstreckungsstellen. In manchen Ämtern gibt es zentrale Stundungsstellen. ... Wichtig für Sie ist nur, dass eine relativ arbeitsteilige Struktur vorhanden ist, eine starke Arbeitsteilung, die ihre Klammer durch den Vorsteher findet, und der ist beraten durch die Sachgebietsleiter.

Zur Aufgabe der Oberfinanzdirektion als Mittelinstanz gab der sachverständige Zeuge in der Vernehmung an:

Wir haben also heute eine Oberfinanzdirektion, die aus drei Abteilungen besteht: einer Landeszentralabteilung, einer Steuerabteilung und einer Bauabteilung – noch muss ich sagen; sie verändert sich ja stark. Aber es wird eine dritte Abteilung bestehen bleiben, denn dort kommt das so genannte HCC, das Hessische Competence Center, als eine Außenstelle der Frankfurter OFD in Wiesbaden dazu. Wir behalten Landesdienste bei, die sich dann für Bundesaufgaben der Bauverwaltung verwenden müssen. Der Bund hat sich in dieser Beziehung noch nicht verabschiedet.

Diese Oberfinanzdirektion hat einen Leiter; den haben Sie vor sich. Es ist meine Aufgabe, mit einer entsprechenden Gliederung in Referate dafür zu sorgen, dass – wir sprechen immer von einem nachgeordneten Bereich; damit sind die Finanzämter gemeint – dies ordnungsgemäß funktioniert. Da gibt es zwei Begriffe, das sind die Dienst- und die Fachaufsicht. Die Dienstaufsicht bezieht sich auf den ordnungsgemäßen Ablauf innerhalb der dienstlichen Wahrnehmung der Aufgaben bis hin zur Disziplinargewalt. Die Fachaufsicht erstreckt sich auf die Gleichmäßigkeit der Rechtsanwendung.

Ich erwähnte eine Zentralabteilung. Das ist ähnlich wie im Ministerium. Da gibt es auch eine Zentralabteilung. Die sorgt im Wesentlichen dafür, dass die Finanzämter mit dem Personal- und den Sachressourcen ausgestattet werden.

Die unteren Finanzbehörden, die Finanzämter, berichten jeweils an die Oberfinanzdirektion.

Auch im Rahmen des Steuerstraf- und Ermittlungsverfahrens handelt die untere Finanzbehörde, also das örtlich zuständige Finanzamt. In diesem speziellen Bereich der Finanzverwaltung ist neben der Steuerfestsetzungsstelle insbesondere die Steuerfahndung und die Buß- und Strafsachenstelle zuständig. Damit zeigt sich, dass für diesen Bereich innerhalb der Finanzbehörden eine starke Spezialisierung vorgenommen wurde. Finden sich in einem Steuerfall Hinweise, die den Anstoß geben können, ein Steuerstrafverfahren einzuleiten, so werden diese spezialisierten Stellen eingeschaltet.

Hauptbeispiel und Regelfall eines solchen Anstoßes ist die anonyme Anzeige, die üblicherweise in einem Veranlagungsbezirk eingeht. Des Weiteren werden oftmals im Rahmen der Festsetzung, wiederum bei den Veranlagungsbezirken, erste Anhaltspunkte für ein strafrechtlich relevantes Verhalten gefunden. Von den VTBs erfolgt dann eine Weiterleitung an die spezialisierten Stellen zur Bearbeitung und Prüfung.

Innerhalb der Finanzverwaltung erfolgt dann eine Prüfung in der Zuständigkeit der Buß- und Strafsachenstelle. Diese ist vergleichbar der Staatsanwaltschaft, auch was ihre grundsätzlichen Befugnisse angeht, allerdings beschränkt auf die Verfolgung von Steuerstraftaten. Liegen weitere strafrechtliche Delikte vor, so etwa Untreue, Unterschlagung oder Betrug, so erfolgt eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft. Befugnisse und Grenzen der Aufgaben der Bußgeld- und Strafsachenstelle sind in § 386 der Abgabenordnung geregelt.

Die hierzu grundsätzlich gemachten Angaben der sachverständigen Zeugen Oberfinanzpräsident Albrecht Pfister, Generalstaatsanwalt a. D. Dr. Hans Christoph Schäfer, Regierungsobererrat Falk Gerke und Ministerialdirigent Friedrich Bruschi im Rahmen der Beweisanträge 4 bis 7 in der 3. und 4. Sitzung des Untersuchungsausschusses wurden von dem Zeugen Staatsanwalt Weimann im Rahmen der Beweiserhebung zu Beweisantrag Nr. 8 in der 12. Sitzung des Untersuchungsausschusses am 20. Juni 2005 wie folgt ergänzt:

Die Bearbeitung von Verfahren gegen Steuerpflichtige aufgrund nicht versteuerter, nicht erklärter Kapitalanlagen erfolge in der eigenen Zuständigkeit der Finanzverwaltung nach § 386 Abs. 2 der Abgabenordnung. Er fährt fort:

Es handelt sich hier um ausschließliche Steuerstraftaten, für die eine eigene Zuständigkeit, auch was die Strafverfolgung anbelangt, der Bußgeld- und Strafsachenstelle besteht, wenn es um Geld- oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr geht. Das ist eine Beschränkung. Insbesondere nach Abs. 3 von § 386 bestand auch keine Zuständigkeit, weil es sich bei diesen Steuerstrafsachen auch nicht um Haftsachen gehandelt hat.

Die andere Grundlage der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft in Abgrenzung zur Zuständigkeit der Finanzbehörden ist die Verfahrensevokation, die nach § 386 Abs. 4 Satz 2 der Abgabenordnung ausgesprochen wird.

Damit werden reine Steuerstrafverfahren grundsätzlich im Bereich der Finanzverwaltung bearbeitet, gegebenenfalls bis hin zu einer strafrechtlichen Anklage bei Gericht. Das Ermittlungsmonopol der Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens, das sich insbesondere aus den §§ 160, 161 StPO ergibt, ist damit durch § 386 Abgabenordnung für das Steuerstrafverfahren eingeschränkt. Hier tritt die Finanzbehörde in Form der Buß- und Strafsachenstelle als Ermittlungsbehörde an die Stelle der Staatsanwaltschaft und nimmt deren Rechte und Pflichten im Ermittlungsverfahren wahr. Diese Ermittlungsverfahren werden von der Buß- und Strafsachenstelle selbständig und ohne Weisungsgebundenheit gegenüber der Staatsanwaltschaft durchgeführt.

Die Staatsanwaltschaft kann solche Strafsachen aber jederzeit an sich ziehen (so genanntes Evokationsrecht, § 386 Abs. 4 Satz 2 AO).

Aufgrund dieser Aufgabenstellung und Befugnisse wird die Buß- und Strafsachenstelle auch als Steuerstaatsanwaltschaft oder „kleine Staatsanwaltschaft“ bezeichnet. Diese Bezeichnungen finden sich auch in den diversen Zeugenaussagen wieder.

Die Steuerfahndung als weitere involvierte Stelle im Bereich der Finanzverwaltung übernimmt im Steuerstrafverfahren „polizeiliche“ Aufgaben. Die Steuerfahndung besitzt aber eine Doppelaufgabe: Eine steuerstrafrechtliche nach den §§ 208 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 404 AO und eine steuerrechtliche nach § 208 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 3 AO. § 208 Abs. 1 Satz 1 AO unterscheidet zwischen: 1. der Erforschung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten (Nr. 1), 2. der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen im Zusammenhang mit der Erforschung von Taten im Sinne von Nr. 1 (Nr. 2) und 3. der Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle (Nr. 3).

§ 208 Abs. 1 Satz 1 AO stellt damit die Doppelfunktion der Steuerverwaltung fest, die sowohl im Besteuerungs- wie auch im Steuerstrafverfahren Zuständigkeiten hat.

Die steuerstrafrechtliche Ermittlungsarbeit der Steuerfahndung betrifft zahlreiche Bereiche; die so genannten Kapitalanlegerverfahren, also Fällen von Kapitalflucht, sind dabei ein – üblicherweise nicht auffallend großer und vor allem arbeitsintensiver – Fahndungsbereich. Dazu kommen Ermittlungs- und Prüfungstätigkeiten zum Beispiel auf den Gebieten der Geldwäsche-Kriminalität, der Steuerkriminalität bei Subunternehmern in der Baubranche, der so genannten Umsatzsteuerkarusselle und Fällen der illegalen Arbeitnehmerbeschäftigung.

Auf dem Gebiet der Strafverfolgung besitzt die Steuerfahndung die Stellung einer Steuerkriminalpolizei, insoweit sind sie Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft (§ 404 AO). So stehen ihr auch im Strafverfahren die in der Strafprozessordnung vorgesehenen Ermittlungsbefugnisse zu. Voraussetzung für das Handeln im Steuerstrafverfahren ist, dass zumindest ein Anfangsverdacht einer Steuerstraftat vorliegt (§ 385 AO), § 163 Abs. 1 in Verbindung mit § 160 Abs. 1 StPO).

Für diesen Verdacht müssen „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ für eine Steuerstraftat vorliegen (§ 152 Abs. 2 StPO). Danach muss mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit aus den tatsächlichen Anhaltspunkten auf eine Straftat geschlossen werden können. Sonst liegt eine bloße Vermutung vor, die zur Einleitung eines Strafverfahrens nicht ausreicht.

Nach § 208 Abs. 1 Nr. 2 AO hat die Steuerfahndung auch im Besteuerungsverfahren eigene Ermittlungsaufgaben. Die Doppelfunktion gibt der Steuerfahndung aber nicht die Möglichkeit, willkürlich oder aus Effektivitätserwägungen ihre Befugnisse im Steuerstrafverfahren im Bereich des Besteuerungsverfahrens oder umgekehrt die Mittel aus dem Besteuerungsverfahren bei der Verfolgung strafrechtlicher Sachverhalte zu verwenden. Vielmehr darf die Steuerfahndung nur die in dem jeweiligen Verfahren vorgesehenen Mittel einsetzen, wobei der Betroffene auch erkennen muss, um welche Verfahrensart es sich handelt. Dies ist besonders bedeutsam für die Mitwirkungspflichten des Steuerpflichtigen im Besteuerungsverfahren im Gegensatz zu dem nemo tenetur-Grundsatz, der im Strafverfahren gilt. Diese Trennung ist umso mehr im Bereich der Befugnisse aus § 208 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AO zu beachten, die auch Vorfeldermittlungen zulässt.

Der sachverständige Zeuge Oberfinanzpräsident Albrecht Pfister hat dies wie folgt dargestellt:

Die Steuerfahndung speziell: Da ist es auch so, dass man von einer Doppelfunktion der Steuerfahndung sprechen kann, die nicht so sehr bekannt ist. Man verbindet mit Steuerfahndung immer automatisch: die hauen drauf, die marschieren rein, die durchsuchen, die beschlagnahmen. Das sind sozusagen die „toughen“ Jungs, und die haben weit reichende Befugnisse. Sie haben ihre Erkennungsmarke. Insofern nehmen sie auch polizeiliche Befugnisse wahr.

Das ist aber nur die eine Seite der Medaille. Wir haben daneben auch die Ermittlungen im Besteuerungsverfahren – immer dann, wenn wir keine konkreten Anhaltspunkte haben, aber das Gefühl haben, da könnte etwas sein, da käme eine Steuerverkürzungsmöglichkeit in Betracht. Das kommt häufig vor, wenn eine Betriebsprüfung stattfindet. Die Betriebsprüfung ist ihrer Struktur nach eine Überprüfung eines Buchhaltungssystems eines Unternehmens, wo von vornherein keinerlei Verdacht auf kriminelle Handlungen besteht. Die gehen nicht naiv rein, aber die untersuchen und prüfen und stellen fest, ob das Recht richtig angewandt ist und ob die entsprechenden Vorschriften beachtet wurden.

Wenn das nicht der Fall ist, werden Konsequenzen daraus gezogen, werden Vergünstigungen versagt oder entsprechende Steuertatbestände anders bewertet. Das führt zu einem ganz normalen Verfahren, zu einem Änderungsverfahren im Rahmen eines Betriebsprüfungsberichts. Das hat mit steuerstrafrechtlichen Überlegungen zunächst nichts zu tun. Das ist sozusagen der ordentliche Bereich, innerhalb dessen Überprüfungen stattfinden müssen. ...

Aber – das ist ganz wichtig – wenn sie in diesem Bereich tätig wird, hat sie nicht das Arsenal der Strafprozessordnung zur Verfügung, wie ich das eingangs erwähnte, wenn es um die Aufdeckung von Steuerstraftaten geht. Da ist das Moment des Anfangsverdacht erforderlich. Wenn der sich konkret festmachen lässt – § 152 StPO –, dann setzt die Steuerfahndung sich in Gang und hat, wie gesagt, diese ganze Gewalt, mit der dieser Anspruch auf einerseits Ermittlungen von Steuerfällen, andererseits von Strafverfolgung durchgesetzt werden soll. Das muss man sauber auseinander halten.

Der sachverständige Zeuge Falk Gerke bestätigte in der 4. Sitzung des Untersuchungsausschusses diese Angaben und wies ebenfalls auf die Doppelrolle der Beamten der Steuerfahndung hin,

nämlich einmal Strafverfolgung – dann nehmen sie Polizeiaufgaben wahr –, und zum anderen sind sie eingesetzt als Finanzbeamte unter fiskalischen Aufgaben zur Steuerfestsetzung und -erhebung.

Der sachverständige Zeuge Oberfinanzpräsident Pfister hatte bereits in der 3. Sitzung auf die Verfahrensfragen und -probleme aufmerksam gemacht, die sich aus dieser Doppelfunktion für die Untersuchungen und Ermittlungen der Steuerfahndung ergeben. Je nach Verfahrensart – strafrechtliche Ermittlungen oder Besteuerungsverfahren – haben die Fahnder gänzlich andere Mittel zur Verfügung und gelten zugleich für die betroffenen Steuerpflichtigen sehr unterschiedliche Rechte und Pflichten. Herr Pfister gab dazu an:

Das sollten Sie sich aber vielleicht merken: Immer dann, wenn ein Strafverfahren eingeleitet ist, erzeugt das eine für uns sehr unangenehme Wirkung. Mit „uns“ meine ich jetzt die Steuerverwaltung, das Fiskalinteresse. Denn in dem Augenblick können Sie ein Mitwirkung des Steuerpflichtigen sozusagen vergessen. Es tritt sogar, wenn Sie einleiten und jemanden quasi noch zur Aussage veranlassen, ein Verwertungsverbot ein. Immer dann, wenn dieser Bereich des ordentlichen Besteuerungsverfahrens, sage ich mal, verlassen ist, wenn Sie also die Durchsetzung des Strafanspruches mit strafrechtlichen, strafprozessualen Mitteln erzeugen, dann treten Sperrwirkungen ein.

Noch mal eine kleine Stufe zurückgeschaltet: Unser Steuerrecht ist im Ansatz oder auch als Glaubenssatz geprägt davon, dass der Bürger zur Mithilfe verpflichtet ist. Der Bürger muss alles erklären. Es wird hier also eine Bringschuld postuliert, keine Holschuld. Das ist ganz wichtig. Diese Mithilfe kann natürlich – sonst wäre es ein stumpfes Mittel – auch zwangsweise durchgesetzt werden. Sie kennen das: Immer dann, wenn ein Steuerpflichtiger seine Erklärungspflichten verletzt und nicht angibt, können Zwangsgelder festgesetzt werden. Es können bestimmte Handlungen erzwungen werden. Das ist auch ein ganz ausgefeiltes Arsenal von Möglichkeiten, den unwilligen Steuerpflichtigen sozusagen zur Willigkeit zu bringen.

Die Möglichkeit, ihn im Rahmen eines Strafverfahrens per Zwangsmittel zu zwingen, Erklärungen abzugeben, wäre ein Widerspruch zu den strafprozessualen Regelungen. Denn insoweit würde der Betroffene sich ja selbst beschuldigen müssen, und das noch per Zwang. Das darf und kann von keinem verlangt werden.

Deswegen – da ist vielleicht eine Schaltstelle zu sehen; deswegen ziehe ich es mal vor – ist es immer eine Frage der Verfahrensökonomie, und die haben wir hier zu diskutieren. Setze ich das scharfe Schwert der strafprozessualen Möglichkeiten, also der Verfolgung einer Steuerstraftat über Fahndungsmittel ein, dann muss ich wissen: Ich bewege mich in einem Rechtskreis, bei dem der Beschuldigte alle Möglichkeiten der Verweigerung hat. Wenn er sich weigert, wissen wir, das dauert. Wenn Sie das auf Massenverfahren hochprojizieren, haben wir ein gigantisches Problem. Dann laufen wir in jede Verjährungsfrist hinein.

In Ergänzung zu den Verfahrensfragen bei der Steuerfahndung wies der sachverständige Zeuge Falk Gerke auf die gemeinsamen Verwaltungsanweisung zur einheitlichen Rechtsanwendung hin, die Bund und Länder erlassen hätten. Die Anweisungen für das Straf- und Bußgeldverfahren (Steuer), abgekürzt AStBV (St), dienen dabei der reibungslosen Zusammenarbeit der Behörden, die mit der Verfolgung von Steuerstraftaten befasst seien, der Finanzbehörden untereinander, aber auch der Zusammenarbeit mit Gerichten und Staatsanwaltschaften.

Der sachverständige Zeuge Falk Gerke wies zudem auf die gemeinsamen Verfahrensgrundsätze hin.

Das ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, also Verbot des Übermaßes. Dann das Recht auf das faire Verfahren, was beinhaltet: Das rechtliche Gehör, das Recht auf Verteidigung, das Recht, zur Sache auszusagen, und die Einräumung von Rechtsbehelfen. Es wird darauf hingewiesen, dass Druck und sonstige unerlaubte Mittel im Strafverfahren nicht zulässig sind. Es gilt die Unschuldsvermutung bis zur rechtskräftigen Verurteilung. Das ergibt sich aus der Menschenrechtskonvention. Der Grundsatz der Wahrheitsfindung ist anzuwenden. Die Finanzbehörde hat also auch zugunsten des Beschuldigten zu ermitteln. Es gilt der Grundsatz „im Zweifel für den Angeklagten“. Zum Schluss wird darauf hingewiesen, dass der Grundsatz des beschleunigten Verfahrens gilt.

Ganz besonders hervorzuheben ... ist das Legalitätsprinzip. Es ergibt sich aus § 152 Abs. 2 der Strafprozessordnung. Die Staatsanwaltschaft bzw. die Finanzbehörde, sofern sie die Rechte und Pflichten der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren wahrnimmt, ist verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Das ist die Definition des Amtsverdachtes.

Wie auch die anderen sachverständigen Zeugen aus dem Bereich der Finanzverwaltung stellte der sachverständige Zeuge Falk Gerke den Gang eines Strafverfahrens in der Ermittlungsphase wie folgt dar:

Die Steuerfahndung wird grundsätzlich aufgrund von Anzeigen tätig. Diese Anzeigen werden dahin gehend geprüft, inwieweit aus ihnen bereits konkrete Hinweise auf ein steuerliches Fehlverhalten ergehen. Ist die Aussage oder die Anzeige nicht konkret oder ist ein Fall nicht prüfungswürdig, weil beispielsweise Prüfungsaufwand, Eingriffsschwere und zu erwartendes Ergebnis in keinem Verhältnis stehen, wird so ein Fall gar nicht weiter geprüft. Er wird zur so genannten Sammelakte verfügt bzw. es gibt Kontrollmitteilungen an die Veranlagungsbezirke der Finanzämter.

Soweit aus so einer Anzeige schon konkrete Hinweise hervorgehen, sind so genannte Vorermittlungen zu führen. Diese Vorermittlungen sind allgemeine informatorische Abfragemöglichkeiten, die die Finanzbehörde hat. Intern können Abfragen gemacht werden, ob jemand steuerlich geführt wird, seit wann er geführt wird, mit welchen Steuerarten er geführt wird, für welche Zeiträume. Dann kann noch externe Amtshilfe in Anspruch genommen werden. Es können Ermittlungen bei Einwohnermeldeämtern, bei der Ausländerbehörde, beim LKA, bei der Kripo, bei Hauptzollämtern und Ähnlichen angestellt werden.

Auf jeden Fall aber sind Steuerakten beizuziehen. Das ist von besonderer Bedeutung. Nur durch die Einsichtnahme in eine Steuerakte kann das genaue Erklärungsverhalten eines Steuerpflichtigen festgestellt werden, nämlich ob er Einkünfte verschwiegen hat oder ob er sie nicht verschwiegen hat. Außerdem ist das Ergehen des Steuerbescheides von Bedeutung und zwar für die Frage: Liegt

Tatvollendung vor, oder haben wir es nur mit dem Versuch zu tun? Die Bekanntgabe des Steuerbescheides ist im Übrigen maßgebend für die Berechnung der Verjährung.

Diese gewonnenen Erkenntnisse führen dann irgendwo zu einem Anfangsverdacht. Das reicht aber noch nicht aus. Aus der Akte muss dann auch noch ersehen werden: Liegen Verfahrenshindernisse vor? Verfahrenshindernisse liegen beispielsweise beim Tod des Angezeigten vor, wenn Verjährung eingetreten ist oder soweit Strafklageverbrauch eingetreten ist. Dann kann trotz eines Anfangsverdachts eine Straftat nicht mehr nach strafrechtlichen Gesichtspunkten verfolgt werden.

Der sachverständige Zeuge Falk Gerke führte dazu weiter aus:

Soweit hier immer noch keine konkreten Tatsachen vorliegen, die einen Anfangsverdacht zulassen, sind so genannte Vorfeldermittlungen zu führen. Das sind die Ermittlungen, die ich eingangs ansprach, die unbekannte Steuerfälle oder unbekannte Steuerpflichtige betreffen. Im Rahmen dieser Prüfung – das ist dann eine Prüfung im reinen Besteuerungsverfahren – sind natürlich Ermittlungen bei Dritten möglich. Das sind Auftraggeber oder Banken. Man muss allerdings darauf achten, wenn man sich an den Betroffenen selbst wendet, dass die Möglichkeit der Gefahr der Mitteilung an den Betroffenen besteht.

In diesem Verfahren – das wird auch noch von Bedeutung sein – ist es wichtig zu wissen: Man kann auch direkt mit dem Steuerpflichtigen Kontakt aufnehmen und ihn zu Zweifelsfragen persönlich ansprechen. In diesem Fall wäre aber noch eine Selbstanzeige möglich, soweit Steuerstraftaten im Raum stehen. Um eine Selbstanzeige zu vermeiden, gibt es die Möglichkeit, persönlich beim Steuerpflichtigen zu erscheinen, um mit einer Prüfung zu beginnen.

Soweit die gewonnenen Erkenntnisse zu einem Anfangsverdacht für eine Steuerstraftat führen, sind nur noch Ermittlungen im Strafverfahren zulässig. Dann ist das Strafverfahren einzuleiten und insbesondere der Tatvorwurf zu konkretisieren.

### **Die Banken- und Anlegerverfahren**

Ursache für die Situation, die zu den so genannten Banken- und Anlegerverfahren führte, sind die Überlegungen und spätere Einführung der Quellensteuer. Bereits in den Jahren 1988/89 war eine zehnprozentige Quellensteuer auf Kapitalerträge eingeführt worden, ohne eine Erhöhung der Steuerfreibeträge einzuführen. Bereits damals war eine massive Kapitalflucht die Folge, sodass nach einem halben Jahr diese Quellensteuer wieder abgeschafft wurde. Zum 01.01.1993 wurde dann erneut eine Quellensteuer eingeführt, diesmal mit einem dreißigprozentigen Steuersatz und verbunden mit einer Anhebung der Freibeträge.

Bereits durch die Einführung der ersten, zehnprozentigen Quellensteuer hatte eine riesige Kapitalflucht ins Ausland eingesetzt, unter Kapitalanlegern gab es seit dieser Zeit große Unruhe. Dies führte dazu, dass insbesondere ab den Diskussionen um eine erneute Einführung der Quellensteuer von vielen Anlegern Auswege gesucht wurden, um die von ihnen als „unzumutbar“ empfundenen Steuersätze zu umgehen. Besonders ab Sommer 1992 wurde daher Kapital in das Ausland transferiert, um der ab 1. Januar 1993 geltenden Zinsabschlags- oder Quellensteuer zu entgehen.

Diese Kapitaltransfers ins Ausland erfolgten – zumindest – unter Mithilfe der Banken. Banken und Sparkassen standen daher seitdem im Visier der Steuerfahndung. Ab 1994 erfolgten in diesem Zusammenhang zahlreiche Durchsuchungen bei nahezu allen namhaften deutschen Kreditinstituten.

Ein erstes Großverfahren wurde im Jahr 1994 durch die Steuerfahndung Düsseldorf eingeleitet, die bundesweit gegen eine Großbank ermittelte. Dabei wurde aufgedeckt, dass Kapitalanleger wegen der Einführung des Gesetzes über den Zinsabschlag zum 1. Januar 2003 hohe Geldbeträge – in den damaligen Verfahren gab es wohl Mindestanlagesummen – in anonymisierter Form seit dem Jahre 1992 nach Luxemburg transferiert hatten. Dies geschah unter Mithilfe der Bank über ein Transferkonto. Nach Angaben des sachverständigen Zeugen Falk Gerke bei seiner Vernehmung in der 4. Sitzung des Untersuchungsausschusses hatten in dem dortigen Verfahren die Mitarbeiter der Banken geholfen, die Überträge auf das Transferkonto unter Vortäuschung der Geschäftsvorfälle als Barabwicklung ohne Namensangabe unter einer so genannten Referenznummer durchzuführen, was einen Verstoß gegen § 154 AO darstellte.

Diese Feststellungen führten im Rahmen einer Durchsuchung der Großbank zu umfangreichen Beschlagnahmungen von Unterlagen und Belegen. Der sachverständige Zeuge Falk Gerke gab dazu weiter an:

Wegen der erfindungsreichen Anonymisierung der Barabwickler – da stand also überwiegend kein Einzahler drauf oder so Alias-Namen wie Donald Duck und Waigel ..., waren also wieder im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Steuerverwaltung die Durchsuchung der Niederlassung und Filialen erforderlich. Diese Durchsuchungen dienten dem Auffinden von Beweismitteln, insbesondere so genannter Kassenkontrollstreifen – ich erzähle das, weil das diese dynamische Entwicklung darstellt –

der Bank, um Enttarnungen der Bareinzahler vornehmen zu können. Die Kunden hatten nämlich dort auf Anraten der Bank in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang von ihren legitimationsgeprüften Konten Barabhebungen vorgenommen, die der anschließenden, zeitversetzten Bareinzahlung auf ein Transferkonto der ausländischen Dependence dienten.

Aus der schwierigen und arbeitsintensiven Prüfung der Kassenkontrollstreifen war eine Enttarnung des Anlegers möglich. Die Enttarnung des Anlegers stand also im Vordergrund. Erst wenn der Anleger enttarnt war, konnte wiederum festgestellt werden: Hat der Anleger Steuern hinterzogen, indem er in seiner Steuererklärung die Kapitaleinkünfte nicht erklärt hat? Und als weitere Prüfung: Hat die Bank dazu Beihilfe geleistet?

Die betroffenen Kreditinstitute wehrten sich in dieser Anfangsphase erheblich mit allen möglichen rechtlichen Mitteln bis hin zum Bundesverfassungsgericht, das zwei Entscheidungen zu fällen hatte, gegen die Durchsuchungen und die Verwendung der beschlagnahmten Unterlagen und daraus gewonnenen Daten. Der sachverständige Zeuge Falk Gerke erläutert dazu:

An so einer Durchsuchung nehmen ca. 250 bis 300 Steuerfahnder teil. Das war damals auch in Düsseldorf so. Diese Durchsuchung wurde am 05.01.94 begonnen. Es hat ca. eineinhalb Jahre gebraucht. Es waren zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts notwendig, um diese Kontrollunterlagen erstmal in die Fläche an die zuständigen Steuerverfahrensstellen zu geben, die dann mit ihren eigenen Prüfungen begonnen haben. Es scheint mir wichtig, zu wissen, welcher Zeitversatz in so einer Prüfung steckt.

Im Jahr 1996 wurde das zweite Großverfahren eröffnet, diesmal in Frankfurt. Dort wurde von der zuständigen Steuerfahndung eine weitere Großbank durchsucht. Auch hier stand zunächst die Beschlagnahme umfangreicher Unterlagen im Vordergrund. Die Steuerfahndung Frankfurt war damit zuständig für ein bundesweites, umfangreiches Ermittlungsverfahren gegen Großbanken.

Durch die Steuerfahndung Kassel wurde im selben Jahr eine dritte Großbank durchsucht. Die vorherige Durchsuchung selbstständiger Kreditinstitute hatte zu der Erkenntnis geführt, dass diese Großbank als Clearingstelle für die ihr angeschlossenen eigenständigen Bankinstitute fungierte. Dort gab es ein Transferkonto, von dem Gelder nach Luxemburg transferiert wurden. Der sachverständige Zeuge Falk Gerke, selber bei der Steuerfahndung Kassel tätig, konnte zu diesem Verfahren aussagen, dass daraufhin allein in Hessen nochmals 41 Banken durchsucht werden mussten. Bereits 1997 wurde ein viertes Großverfahren eingeleitet, das einer weiteren Großbank galt. Die Struktur des daran angeschlossenen Bankenverbundes führte dazu, dass bundesweit 2.710 selbstständige Institute zu überprüfen waren; in Hessen handelte es sich um nahezu 200 Institute.

Eine fünfte Großbank wurde am 15. Juni 1998 durchsucht, wiederum federführend durch die Steuerfahndung Frankfurt. Hierzu betonte der sachverständige Zeuge Falk Gerke:

Die Besonderheit bei diesem Verfahren war die enorme Fülle an Material sowie wiederum die bundesweite Zuständigkeit der Versorgung aller Steuerverfahrensstellen im gesamten Bundesgebiet. Besonderheit bei dieser Bank war, dass die Enttarnung zentral durch die Steuerfahndungsstelle Frankfurt vorgenommen werden musste. Das ist die Besonderheit in diesem Verfahren. Hier konnte also nicht in der Weise verteilt werden, wie ich es versucht habe in den Verfahren der vier anderen bisher genannten Banken darzustellen.

Noch im Dezember 1998, also kurz vor Ende der bis dahin geltenden Aufbewahrungspflichten für Bankbelege aus den Jahren 1992, die – wie gesagt – besonders relevant waren, wurde eine sechste Bank in Hessen durchsucht.

Die zentralen Verfahren gegen Großbanken im Bundesgebiet wurden damit ausschließlich durch Steuerverfahrensstellen aus Nordrhein-Westfalen und Hessen geführt. Diese beiden Länder haben Material für die ganze Bundesrepublik gesichert und vorbereitet. Der zentrale Bankenplatz Frankfurt war dabei, wie auch der sachverständige Zeuge Oberfinanzpräsident Albrecht Pfister bestätigte, Ursache dafür, dass die Hauptermittlungen gegen Großbanken in Frankfurt und von der dortigen Steuerfahndung zu führen waren.

### **Weichenstellungen im Jahr 1998**

Bis etwa in das Jahr 1998 hinein lag der Schwerpunkt der Ermittlungsarbeiten bei der Sicherung möglichst aller relevanter Belege. § 147 AO in der bis zum 31. Dezember 1998 gültigen Fassung hatte für Belege eine Aufbewahrungsfrist von sechs Jahren vorgesehen. Schwerpunkt der Arbeit der Steuerfahndungsstellen war daher, bis zu diesem Datum möglichst viele Durchsuchungen gegen Kreditinstitute und entsprechende Beschlagnahme durchzuführen zu haben, ansonsten wäre es zum Verlust der Belege für das Haupttransferjahr gekommen. Erst mit einer Gesetzesänderung am 19. Dezember 1998 wurde § 147 AO geändert und die Aufbewahrungsfrist von sechs auf zehn Jahren erhöht. Dies war vorher jedoch nicht absehbar,

jedenfalls konnte eine rechtmäßig handelnde Verwaltung nicht davon ausgehen. Bezogen auf die Sicherung von Belegen erfolgte daher, wieder der sachverständige Zeuge Falk Gerke es etwa ausdrückte, „ein Wettlauf gegen die Zeit“.

Die beschlagnahmten Belege lagen überwiegend in mikroverfilmter Form vor, d. h. auf so genannten Mikrofilmen oder Mikrofiche. Diese mussten zunächst aufwendig reproduziert werden, ein sehr arbeitsintensives Verfahren. Dies erfolgte zum Teil mit eigenen Kräften der Finanzverwaltung, zum Teil mit spezialisierten Kräften, aber auch unter Einschaltung von Fremdfirmen.

Nach der Sicherstellung und Lesbarmachung der Belege stand die Enttarnung der anonymisierten Vorgänge im Vordergrund der Arbeit der Steuerfahndung. Der Übergang von der zuvor genannten ersten Phase der Belegbeschaffung zur Phase der Enttarnung lief dabei zeitlich fließend.

Dieser bisher einmalige Arbeitsaufwand, auf den später im Detail eingegangen wird, führte ab Mitte der Neunzigerjahre auf Ebene der Mittelbehörde sowie im Bereich des zuständigen Ministeriums, auch in Absprache mit den anderen Ländern und dem zuständigen Bundesministerium, zu Überlegungen und Planungen. Es ging dabei darum, die zunehmend umfangreicher werdenden Arbeiten, die große Teile der Steuerfahndung und ihre Hilfskräfte banden, zu sortieren und sinnvoll zu kanalisieren.

Für das Land Hessen sind dabei wesentlich die Beratungen aus dem Jahr 1997/1998, die letztlich zu einem Organisationskonzept führten.

Nach Rücksprache und Stellungnahmen aus den fünf hessischen Steuerfahndungsstellen hatte die Oberfinanzdirektion am 18. Februar 1998 so genannte „Eckdaten“ für ein mögliches Rahmenkonzept zur Bearbeitung der Kapitalanlegerfälle festgelegt (Band CXXIX, S. 626 ff., insbesondere S. 627):

- Durchsuchungen ... bis Ende 1998
- Identifizierungsarbeiten durch Steufa nur bei vertretbarem Zeitaufwand
- Bildung von Koordinierungsstellen und Klassifizierung der Verfahren
- Bearbeitung des Steuerstrafverfahrens im schriftlichen Verfahren in dafür geeigneten Fällen
- Einbeziehung anderer Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung bei der Auswertung des vorliegenden Bankmaterials

Diesen Eckdaten stimmte das Hessische Ministerium der Finanzen am 24. Februar 1998 ausdrücklich zu (Band CXXIX, S. 633):

Dem im Bezugsbericht vorgelegten Personalkonzept ... stimme ich zu. Im Hinblick auf die angesprochene Verjährungsproblematik bitte ich die nötigen Maßnahmen unmittelbar umzusetzen und empfehle ihnen, gegenüber den Dienststellen klare und verbindliche Zielvorgaben festzulegen.

Auf Grundlage dessen wurde am 11. März 1998 eine OFD-Verfügung erlassen, die den Rahmen absteckt, in dem sich die späteren lokalen Verfügungen und Arbeitsweisen der Steuerfahndung bewegten. Diese Rundverfügung – S 1603 B - BAN/95 - St IV 31– erging an die fünf hessischen Finanzämter, denen eine Steuerfahndungsstelle zugeordnet war. Sie ist als „nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft, aber bereits im Rahmen der Debatten des Haushaltsausschusses und später der Arbeit des Untersuchungsausschusses allgemein bekannt geworden, da für diese Verfügung kein Vertraulichkeitsschutz mehr bestand.

Die OFD-Verfügung ist überschrieben mit

Ermittlungsverfahren der hessischen Steuerfahndungsstellen im Zusammenhang mit Kunden bei Finanzinstituten

Mit ihr sollen, wie die Überschrift von Ziffer 1 der Verfügung festlegt,

verbindliche Zielvorgaben für die Bearbeitung von Banken- und Anlegerverfahren in den Steuerfahndungs-, Bußgeld- und Strafsachenstellen

festgelegt werden. Sie stellt weiter fest:

Die folgenden Zielvorgaben sind bei der Bearbeitung der Banken- und Anlegerverfahren **ab sofort** umzusetzen.

Die OFD-Verfügung legt dabei fest, wann und in welcher Weise jeweils mit den zuständigen Staatsanwaltschaften das weitere Vorgehen abzustimmen sei, und führt in Ziffer 1.2 aus:

Im Hinblick auf die erörterte Verjährungsproblematik sind bei allen Kreditinstituten und Filialen, für die bis zum heutigen Tag Kontrollmaterial vorliegt, die Durchsuchungen, die nach Absprache mit der Staatsanwaltschaft notwendig sind, **bis Ende 1998** durchzuführen und die Beweismittel, insbesondere für die transferstarken Zeiträume 1992 und 1993, sicherzustellen.

In Ziffer 1.3 der OFD-Verfügung wird festgelegt:

Ermittlungen zur Identifizierung von Anlegern sind zeitnah nach der Sicherstellung der Beweismittel von der Steufa durchzuführen. Sie sind **nur mit vertretbarem Zeitaufwand** durchzuführen, ansonsten sind die Ermittlungen einzustellen und die Bearbeitung abzuschließen.

Des Weiteren werden in der OFD-Verfügung die Bildung von Koordinierungsstellen angeordnet, die die entsprechenden Verfahren zu klassifizieren haben, die Bearbeitung im schriftlichen Verfahren für bestimmte Fallgruppen festgelegt und die schnelle Bearbeitung von eingehenden Selbstanzeigen durch die VTPs mit dem Ziel der zeitnahen Steuerfestsetzung festgeschrieben.

In Ziffer 1.9 legt die OFD-Verfügung weiter fest:

Bearbeitungsgrenzen für die Steufa können unter Berücksichtigung der Arbeitsbelastung der Finanzämter und unter fiskalischen Gesichtspunkten festgelegt werden. Im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten ist von den §§ 398 AO, 153 StPO Gebrauch zu machen. Von den Finanzamtsvorstehern und den Sachgebietsleitern der Steufa- und BuStra-Stellen sind für die Sachbearbeiter BuStra und die Fahndungsprüfer klare und verbindliche Vorgaben festzulegen.

Ziffer 1.10 weist die Finanzämter und die Steuerfahndungsstellen zudem deutlich darauf hin, dass auch angesichts der außerordentlich hohen Arbeitsbelastung durch die Kapitalanlegerfälle die anderen Formen steuerstrafrechtlicher Kriminalität nicht völlig in den Hintergrund gedrängt werden dürften. Es heißt dort wie folgt:

Es ist in jedem Finanzamt sicherzustellen, dass keine einseitige Ausrichtung der Strafverfolgung ausschließlich auf den Bereich der Kapitalflucht und der damit zusammenhängenden Ermittlungen im Anleger- und Bankenbereich erfolgt. Die Strafverfolgung anderer Formen der Steuerhinderziehung muss dauerhaft gewährleistet sein.

Zudem wurden die Finanzämter bzw. Steuerfahndungsstellen und Bußgeld- und Strafsachenstellen verpflichtet, ab dem 1. April 1998 vierteljährlich die Arbeitsstände an die OFD weiterzuleiten. Hierzu wurden Muster für die Form der Statistik vorgegeben.

Die Bedeutung dieser Verfügung der Oberfinanzdirektion aus dem Jahr 1998 für die weitere Bearbeitung und auch die spätere Amtsverfügung 2001/18 des Finanzamts Frankfurt am Main V haben sämtliche dazu vernommenen sachverständigen Zeugen und Zeugen herausgestellt.

So wies der sachverständige Zeuge Oberfinanzpräsident Albrecht Pfister insbesondere auf die Regelung zu den Bearbeitungsgrenzen hin. Er stellt zur späteren Amtsverfügung dabei fest,

es geht im Wesentlichen um die zu beachtenden Grundsätze. Bei den zu beachtenden Grundsätzen wurde, wenn man so will, in Verlängerung der OFD-Verfügung ... gesagt.

Auch der sachverständige Zeuge Falk Gerke stellt die Bedeutung der OFD-Verfügung fest und fasste in seiner Vernehmung die wesentlichen Punkte zusammen, zu denen auch er die in Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft durchzuführenden Durchsuchungen, die Pflicht, Koordinierungsstellen einzurichten und im schriftlichen Verfahren vorzugehen, soweit dies möglich war, sowie die Bearbeitung von Selbstanzeigen zur Steuerfestsetzung, die Einführung von Bagatellegrenzen und – wie er meinte, auch ein wichtiger Punkt – die weitere Beachtung der anderen Fälle von strafrechtlich relevanter Steuerhinterziehung nannte.

Der sachverständige Zeuge Friedrich Bruschi nannte die spätere Amtsverfügung „eine Stufe der kontinuierlichen Fortentwicklung der Bearbeitung sowie die Bündelung der bis dahin gewonnenen Erfahrungen“.

### **Die Situation der Kapitalanlegerverfahren im Finanzamt Frankfurt am Main V im Jahr 2001**

Wie bereits zuvor erwähnt, hatte die Steuerfahndung in Frankfurt, die zum damaligen Zeitpunkt im Finanzamt Frankfurt am Main V angesiedelt war, zahl- und umfangreiche zentrale Aufgaben für bundesweite Ermittlungen zu erfüllen. Angesichts des zentralen Bankenstandortes Frankfurt bündelten sich dort die Verfahren gegen Banken. Die Steuerfahndung war deshalb besonders belastet, etwa zwei Drittel der Fahnder – zeitweise sogar mehr – waren im Bereich der Banken- und Anlegerverfahren eingesetzt. Der

Zeuge Pisch gab in seiner Vernehmung in der 14. Sitzung am 20.07.2005 an, die Bewältigung der Bankverfahren habe bis zu 80% der Fahnder in Frankfurt in Anspruch genommen.

Es galt zunächst, die Belege zu sichern. Dazu waren zahlreiche Durchsuchungen erforderlich, auch waren diverse Rechtsstreitigkeiten mit den betroffenen Banken (und auch Anlegern) auszufechten, um die Gewinnung und Verwertung des Beweismaterials zu ermöglichen.

Danach stand die Sichtung, Erfassung und Bearbeitung der sichergestellten Belege an.

Der sachverständige Zeuge Gerke hat hierzu in seiner Aussage in der 4. Sitzung am 30.01.2004 Umfang und Dauer der vielen Arbeitsschritte und Aufgaben geschildert:

Als organisatorische Maßnahmen in diesem Zusammenhang: Beschaffung und Einsatz von zusätzlichen Datenerfassungsanlagen, Beschaffung und Einsatz von zusätzlichen Kopierern und Papier – ganz banale Dinge –, Beschaffung von Aktendeckeln in ausreichender Menge, Strafakten, Fallhefte, Prüfungsaufträge – ich erwähne es einfach mal; man denkt an so etwas nicht –, Entwicklung von Datenbankprogrammen, Einführung von zielführenden Bearbeitungsweisen durch Gründung von Koordinierungsstellen aus Bediensteten von Steufa und BuStra zum Abgleich des Kontrollmaterials mit dem Inhalt der Steuerakten, Einbindung der Veranlagungsfinanzämter in die Koordinierungsstellen, Vereinbarungen mit Veranlagungsfinanzämtern über die Vorlage von Steuerakten; das ist in Nord- und Südhessen sehr unterschiedlich gewesen.

Die VTB mussten Akten zur Einsichtnahme gesammelt vorlegen, Kellerakten für alte Zeiträume beschaffen, bei der Finanzkasse Vorsoll aufbauen, damit für all die Jahre überhaupt Berichtigungsveranlagungen durchgeführt werden konnten. Dann wurden standardisierte Vorlagen und Vordrucke für gleich gelagerte Fälle entwickelt. Es wurden vereinfachte Berichtsabfassungen vereinbart. Es wurde der Tätigkeitsschwerpunkt für die Steufa in Fällen mit Schwarzgeldbezug hergestellt. Es wurden Verstärkungen durch die Abordnung von Betriebsprüfern im personellen Bereich noch mal durchgeführt, wobei sich das in Nord-, Mittel- und Südhessen unterschiedlich gestaltet hat, und die Bearbeitung der Fälle im schriftlichen Steuerstrafverfahren durch die Bußgeld- und Strafsachenstelle mittels Erstellung von Serienbriefen wurde auch in den Vordergrund gestellt. Ich habe ja von neuen Wegen gesprochen. Man muss sich immer genau überlegen, in welcher Form man ein Strafverfahren beginnt und dann durchführt. Dann ging es noch um die unverzügliche Weitergabe von vollständigen Selbstanzeigen an die Veranlagungsbezirke.

Der sachverständige Zeuge Gerke, der in der Kasseler Steuerfahndungsstelle bei der Bearbeitung der Bank- und Anlegerverfahren mitwirkte, ergänzte dabei in Bezug auf die bundesweit relevanten Aufgaben, die spezielle die Steuerfahndungsstelle in Frankfurt zu erfüllen hatte:

Ich glaube, wir haben in 1996 schon knapp 6.000 Einzelfälle bearbeitet gehabt, während Frankfurt dadurch, dass Frankfurt zentrale Aufgaben bundesweit übernommen hat, nämlich – – Wir haben ja auf die Fälle aus Frankfurt gewartet. Aber die konnten ja nicht fertig werden, weil das so eine enorme Fülle an Material war, was dort die Durchsuchung hervorgebracht hat.

Dann gab es Rechtsmittel. Wir haben dann immer wieder mal Tagungen gehabt. Da haben wir gesagt: Frankfurter, was ist mit dem Material? Da haben die geschildert, wo jetzt rechtlich wieder die Probleme liegen, aber auch tatsächlich, weil man natürlich so eine Fülle von Material – – Ich habe von einem Kollegen mal gehört, da haben die 220.000 Konten irgendwo beschlagnahmt. Die mussten natürlich auch erst mal alle irgendwo erfasst und ausgewertet werden. Frankfurt war insofern in einer ganz anderen Situation als die übrigen Steuerfahndungsstellen, als Frankfurt zentral für das gesamte Bundesgebiet erst einmal auswerten musste, entarnen musste. Das war insbesondere in dem Fall dieser einen Bank so. Da musste Frankfurt zentral entarnen. Das ging nicht durch Verlagerung an andere Steufa-Stellen. Deswegen ist Frankfurt zeitlich aus meiner Sicht derart in Verzug gekommen, dass aus Gründen der Verjährung – so habe ich es jetzt jedenfalls aus der Verfügung gelesen; wir können die gern durchgehen – Wege gegangen werden mussten, um zu retten, was zu retten ist, nämlich dass erst mal im Vordergrund steht ...

Schon zuvor hatte der sachverständige Zeuge Pfister in seiner Aussage in der 3. Sitzung am 19.12.2003 auf den besonderen Aufwand der Frankfurter Steuerfahndung auch im Hinblick auf die staatsanwaltschaftlich geführten Ermittlungen hingewiesen:

Die Besonderheit der Frankfurter Verfahren bestand darin, dass letztendlich alle Schritte mit der Staatsanwaltschaft abzustimmen waren, nämlich inwieweit diese Fälle aufzuarbeiten waren. Das war der Grund, der letztendlich – wenn Sie so wollen; ohne dass das eine Schuldzuweisung an die Staatsanwaltschaft ist, die hatten ja ihre eigenen Interessen zu verfolgen – Frankfurt im Verhältnis zu anderen Steuerfahndungsstellen nach hinten geworfen hat. Die Frankfurter Fahndungs- und

BuStra-Stelle war nicht frei, diese Fälle so abuarbeiten, wie sie unter rein steuerstrafrechtlichen Aspekten abgearbeitet worden wären.

Und auch der Zeuge Eichmann gab in seiner Vernehmung in der 12. Sitzung am 20.06.2005 an, dass die Frankfurter Fahnder durch die für das gesamte Bundesgebiet zu leistenden Arbeiten und durch die Aufgaben im Rahmen der umfangreichen staatsanwaltschaftlich geführten Ermittlungen erheblich und langfristig belastet war:

In diesem Zusammenhang waren vor allen Dingen von Bedeutung die Ermittlungen auch in dem staatsanwaltschaftlichen Bereich – und das wird der Herr Weimann sicherlich ausgeführt haben – zu den Gehilfen, weil, nach der Strafprozessordnung ist eben eine Verknüpfung nur mit einem doppelten Vorsatz möglich. Ich brauche also einen Haupttäter, um letztendlich einen Gehilfen überführen und strafrechtlich dann sanktionieren zu können. Und da ist natürlich die Ermittlung der Haupttäter wichtig auch für das Gehilfenverfahren. Und das war natürlich auch ein großer Bereich, wie ich das wahrgenommen habe, der Kräfte im Bereich Frankfurt am Main V gebunden hat in der Steuerfahndungsstelle.

Zu dem Zeitpunkt – ich habe es eben schon einmal gesagt – war auch die Verjährungsfrage zunehmend aktuell, die bereits schon drei Jahre vorher durch die Oberfinanzdirektionsverfügungen aus dem März 1998 angemahnt worden war. Hintergrund dieser Überlegung im Finanzamt Frankfurt am Main V – so ist meine Wahrnehmung; das bitte ich also insofern auch als mein Statement zu betrachten – war der Hintergrund, dass zunächst erst mal die bundesweit relevanten Daten aufgearbeitet und verteilt werden sollten, bevor man letztendlich zu den eigenen Fällen übergehen konnte, weil, ansonsten wären ja Ermittlungen im ganzen Bundesgebiet hintangestellt worden. Das heißt, es wurde vorrangig auf die Enttarnung und Aufdeckung der entsprechenden Fallgestaltungen geachtet, um das weiterreichen zu können. Hintergrund war halt im Endeffekt die zehnjährige Festsetzungsverjährungsfrist bei Steuerhinterziehung, und das war so langsam am Limit, dass dort eine Verjährung drohte.

Das Finanzamt Frankfurt am Main V hat, im Gegensatz zu anderen, weniger bzw. nicht von den zentralen Aufgaben der Banken- und Anlegerverfahren belasteten Ämtern, lange Zeit keine organisatorische Grundregelung bzw. Verfügung auf der Basis der oben genannten OFD-Verfügung erlassen. Dies wurde von der Mittelbehörde gesehen und angemahnt (Band CXXXII, S. 1238 = CXXX, S. 1). Insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass angesichts der hohen Personal- und Sachmittelbindung im Bereich der Kapitalanlegerverfahren die anderen Aufgabenbereiche der Steuerfahndung nicht völlig vernachlässigt werden dürften, hat die Mittelbehörde um konkrete Maßnahmen zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung gebeten. Der Zeuge Gloe-Anheißer hat dazu in seiner Vernehmung am 20.07.2005 in der 14. Sitzung des Untersuchungsausschusses über die damalige Situation wie folgt berichtet:

Insoweit stand dann, weil auch die Oberfinanzdirektion im Jahre 2000 und dann im Jahre 2001 gesagt hat, es ist wichtig, auch andere Ermittlungsbereiche, gerade im Bereich der schwereren Kriminalität, wieder zu ermitteln und stärker zu ermitteln – Wir hatten zwar in unserem Hause auch ein Team – OK-Team –, das auch gut ausgestattet war, und ein Team, das sich mit den Baufällen befasst hat. Wenn Ihnen das etwas sagt: Das sind diese Umsatzsteuer- und Lohnsteuerhinterziehungen, ein sehr stark kriminogenes Umfeld. Da stand eine größere Gruppe zur Verfügung, aber auch nicht ausreichend. Insoweit waren für normale Fälle sehr wenige Steuerfahnder und Ermittlungsbeamte, die wir mit Ermittlungsaufträgen beauftragen, zur Verfügung, sodass eben auch Ermittlungsaufträge liegen geblieben sind, weil es gar nicht zu bewältigen war.

Hinzu kam 2001, dass die Überlegung war, die Verfahren drohen im Hinblick auf die strafrechtliche Situation zu verjähren; denn das Belegmaterial stammte – das wissen natürlich die Kollegen aus der Fahndung noch besser als ich – aus dem Zeitraum 1993/1994. Da stellte sich eben die Frage, inwieweit hier überhaupt noch steuerstrafrechtliche Ermittlungen durchgeführt werden dürfen, weil die Strafverfolgungsverjährung ja ein Verfolgungshindernis darstellt, und inwieweit dann – enttarnete Anleger – ein Anfangsverdacht zu prüfen ist.

Daraufhin entstand die Überlegung, zu sagen: Wir müssen noch ein anderes Bearbeitungskonzept durchführen, ansonsten können wir die Fülle der Fälle und auch unsere sonstigen Ermittlungsaufträge oder unseren Gesetzesvollzug – wir sind ja innerhalb der Finanzbehörde Strafverfolgungsbehörde – nicht wahrnehmen. So entstand dann die Konstellation, dass, wenn ich mich richtig erinnere, Herr Gebbers als Hauptsachgebietsleiter der Steuerfahndung, eine jüngere Kollegin im Sachgebietsleiterkreis, Frau Dr. von Lersner, beauftragt hat, sich mal Gedanken zu machen. Wir hatten schon ganz am Anfang der ganzen Bankenverfahren überlegt, die Personalkapazität der Veranlagungsstellen einzubeziehen, um dadurch Personalressourcen zu bekommen und sie in die Ermittlungen mit einzustellen.

Mit Datum (des Anschreibens) vom 27.04.2001 hat das Finanzamt Frankfurt am Main V einen umfangreichen „Bericht zur Situation der Steuerfahndungsstelle des Finanzamtes Frankfurt am Main V“ durch den Berichtsverfasser RD Gebbers an die Oberfinanzdirektion geschickt (Band CXXX, S. 916 ff.) In den einleitenden „grundsätzlichen Erwägungen“ heißt es dort:

Mit diesem Bericht soll erstmals in einer umfassenden Darstellung beschrieben werden, in welcher äußerst angespannten Situation die anfallende Ermittlungsarbeit in der Stelle bewältigt werden muss.

Der Bericht kam – unter Punkt II. – zu den Schlussfolgerungen

8. die Arbeitslage der Steufa-Stelle des FA Ff V hat einen nicht mehr vertretbaren Engpass erreicht.
9. In personeller Hinsicht ist die Aufstockung der Stelle um mindestens 13 Dienstposten für Steuerfahnder und die Erhöhung der Zahl der Sachgebiete um zwei auf 8 geboten.
10. Zur Besetzung der offenen Dienstposten im Steufa-Innendienst muss das dafür notwendige Personal dem Finanzamt zugewiesen werden.
11. Hilfspersonal für umfangreiche Datenerfassungsarbeiten und Unterstützung der Steuerfahnder bei einfachen Hilfstätigkeiten muss noch über mehrere Jahre mindestens im bisherigen Umfang zur Verfügung gestellt werden. Mit einer Aufstockung könnte die Beschleunigung der Arbeit erreicht werden.

In dem sich anschließenden Abschnitt „Arbeitslage“ (II. 1.) stellte der Bericht unter anderem fest,

12. die Steufa-Stelle des FA Ff V wurde nach 1993 schrittweise von 47 auf 79 Dienstposten aufgestockt ...
13. Für die Bearbeitung von sog. Allgemein-Fällen steht im Jahr 2001 nur etwa 1/3 des Personals zur Verfügung wie noch im Jahr 1993 dazu eingesetzt werden konnte ...
14. Fast 2/3 des Personals der Steufa-Stelle wird durch die Bearbeitung von sog. Bankenverfahren gebunden. Für drei Bankenverfahren ist die Stelle zentral zuständig, um bundesweite Aufgaben im Auftrag der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main wahrzunehmen. Außerdem sind Anlegerverfahren zu bearbeiten, für die das Beweismaterial der Stelle von anderen Steufa-Stellen übersandt wurde ...
15. Der Personaleinsatz für bundesweite Ermittlungen im Bankenverfahren bindet mehr Personal (39 Fahnder), als die Steufa-Stelle im Rahmen der Aufstockung nach 1993 überhaupt verstärkt wurde (32 Dienstposten).

Die Oberfinanzdirektion hat diesen Bericht geprüft und zum Anlass genommen, eine Analyse der Situation der Steuerfahndungsstelle in Frankfurt vorzunehmen. Das Ergebnis dieser Prüfung wurde unter dem Geschäftszeichen O 1510 A – 01.74.02 – Lz I 32 mit Datum vom 20.07.2001 dem Hessischen Ministerium der Finanzen in Form eines Berichtes vorgelegt.

In diesem Bericht führte die OFD, um die Arbeitsbelastung der Steufa-Stelle in Frankfurt einschätzen zu können, einen landesweiten Vergleich des Personal- und Leistungsstandes der einzelnen Steuerfahndungsstellen durch. Im Rahmen dieser Prüfung wurde auch die Situation in Frankfurt aufgrund der Banken- und Anlegerverfahren berücksichtigt, was insbesondere unter 7.2.1, 7.2.2. und 7.3.1 seinen Niederschlag fand. Dabei wurde auch auf den – teilweise sehr weit gediehenen – Bearbeitungsstand in den Großverfahren, gerade im Hinblick auf die umfangreichen Gehilfenverfahren, hingewiesen.

Zudem stellte der Bericht zur Sachlage in den Gehilfenverfahren fest, dass die Staatsanwaltschaft den Überlegungen zur Verfahrensbegrenzung bei den Beihilfeermittlungen zugestimmt habe.

In Bezug auf die Kapitalanlegerfälle wurde auf die Fallmengen eingegangen. Allein in einem dort genannten Tatkomplex wurden hessenweit etwa 40.000 Straf- und Ermittlungsverfahren geführt, von denen zum Berichtszeitpunkt aber bereits 21.000 vollständig abgeschlossen wurden.

Weiter führte der OFD-Bericht dazu aus:

Angesichts der für die wesentlichen Transferzeiträume 1992/1993 eingetretenen Strafverfolgungsverjährung und der beginnenden steuerlichen Festsetzungsverjährung für diese Zeiträume müssen auch durch das FA Ffm V Bearbeitungsweisen gewählt werden, die eine raschere Bearbeitung der Verfahren möglich machen. Diese (geänderten) rationalen Bearbeitungsweisen werden aus dem

Bericht des FA Ffm V nicht erkennbar. Die Bearbeitungsdauer speziell bei den Anlegerverfahren ist im Landesvergleich nach meiner Auffassung viel zu hoch. In den zentralen Bankenverfahren ist eine hohe Anzahl von Personal zu lange gebunden.

Zusammenfassend stellte der OFD-Bericht vom 20.07.2001 fest, dass aus der Arbeitssituation der Steuerverwaltung Frankfurt nicht die Schlussfolgerungen zu ziehen seien, die das Finanzamt Frankfurt am Main V in seinem vorherigen Bericht gezogen habe. Es habe tatsächlich bereits eine erhebliche faktische (weitere) Personalaufstockung durch die Übernahme der Zuständigkeiten des Finanzamtes in Hofheim stattgefunden. Erfahrenes und ausgebildetes Personal stünde sowieso nicht zur Verfügung und ungelernetes, „prüfungsunerfahrenes“ Personal sei nicht bzw. erst nach mehrjährigen Fortbildungsprogrammen einsetzbar. Der OFD-Bericht hält in diesem Zusammenhang fest:

Dem FA Ffm V wurde im Hinblick vor allem auf die besondere Situation im Bankenbereich seit Anfang 1998 erhebliche personelle, technische und räumliche Unterstützung gewährt, die kein anderes FA mit einer Steuerverwaltung in diesem Umfang erhalten hat.

Der OFD-Bericht schloss mit der Feststellung, dass insbesondere unter Berücksichtigung der strafrechtlichen und steuerlichen Verjährung der Kapitalanlegerverfahren dringend Überlegungen zur Verfahrensbeschleunigung geboten seien.

Der Amtsleiter des Finanzamtes Frankfurt am Main V, der Zeuge Schneider-Ludorff, beschrieb die damalige Situation in seiner Vernehmung am 20.06.2005 in der 12. Sitzung des Untersuchungsausschusses wie folgt:

Im Laufe der Ermittlungen in Banken- und Anlegerverfahren wurde seitens aller Beteiligten in der Finanzverwaltung, aber auch der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main ein fortwährender Lern- und Anpassungsprozess durchlaufen, der sowohl in der Organisation – und zwar einschließlich des EDV-Bereiches – und personellen Ausstattung als auch in der Zeitschiene erfordere, sich den laufend veränderten Gegebenheiten ziel- und ergebnisorientiert anzupassen. In diesem Lern- und Anpassungsprozess kam es mit der OFD-Verfügung vom 07.05.2001 zum Auftrag an das Amt, der dahin gehend lautete, eine – ich zitiere – „genaue Bestandsaufnahme bezüglich Zahl und Bearbeitungsstand aller Kapitalanlegerverfahren für den Zuständigkeitsbereich des Finanzamtes Frankfurt am Main V“ – Zitat Ende – zu erheben.

In der Verfügung heißt es weiter – Zitat –:

Bei der Erstellung der Bearbeitungskonzepte bitte ich, die Erfahrung des Finanzamtes Darmstadt bei der Bearbeitung von Kapitalanlegerverfahren zu berücksichtigen und dort eingesetzte Rationalisierungsmöglichkeiten zu nutzen (Einsatz von Serienbriefen u.a.).

Zitat Ende.

Für mich als Finanzamtsvorsteher bedeutete das darüber hinaus, dass alle bisherigen Erfahrungen, das heißt in den Steuerverwaltungen Hessens wie bundesweit, in ein solches Bearbeitungskonzept einfließen sollten. Das war auch mein Auftrag an den Hauptsachgebietsleiter Steuerfahndung, die Sachgebietsleiter Steuerfahndung, den Hauptsachgebietsleiter Bußgeld- und Strafsachenstelle und die Sachgebietsleiter BuStra.

Die Amtsverfügung 2001/18 vom 30.08.2001 in Verbindung mit dem Konzept vom 22.10.2001 stellt dann dieses Bearbeitungskonzept dar.

...

All das ist in der Zeitschiene Mai bis August – August: Amtsverfügung 2001/18 bzw. Oktober 2001 das Konzept – wegen drohender Verjährung umgesetzt worden. Die Zeit lief dem Finanzamt Frankfurt am Main V einfach davon, und von mir waren als Behördenleiter in dieser Situation Schwerpunkte zu setzen. Meine Aufgabe war es nicht, die Sicht der Fahnder des Finanzamtes Frankfurt am Main V umzusetzen, die ihre Fälle selbst prüfen wollten, sondern als Behördenleiter hatte ich übergeordnete Überlegungen mit einzubeziehen und notfalls umzusetzen.

Hinzu kam, dass ich als Finanzamtsvorsteher auf den regelmäßigen halbjährlichen Gruppenbesprechungen Südwest – nach der Neuorganisation heißt das heute „Gruppe Mitte“ – von den anderen Finanzamtsvorsteherinnen und -vorstehern immer wieder angegangen worden bin, wann endlich die Fälle aus dem Finanzamt Frankfurt am Main V an die zum Zuständigkeitsbereich der Steuerverwaltung/BuStra gehörenden Veranlagungsfinanzämter gelangen.

Ebenso gab es einen Druck für das Finanzamt Frankfurt am Main V aus den anderen Bundesländern. Die Oberfinanzdirektion hat mir – dabei kann ich mich an den Zeitpunkt und wer das erstmals war nicht mehr erinnern – mitgeteilt, dass die anderen Bundesländer ebenso wie die anderen hessischen Finanzämter außerhalb dieser Gruppe Südwest, die ich eben angesprochen habe, auf die Überlassung des enttarnten Materials aus Frankfurt am Main V warten, damit die Fälle auch steuerlich weiterbearbeitet werden können.

Über Besprechungen einbezogen in die Erstellung des Entwurfs der Amtsverfügung 2001/18 waren der Hauptsachgebietsleiter Steuerfahndung, die Sachgebietsleiter Steuerfahndung, die Fahnder, der Hauptsachgebietsleiter BuStra, die Sachgebietsleiter BuStra und die Sachbearbeiter BuStra. Darüber hinaus waren das Fachreferat der Oberfinanzdirektion Frankfurt und die Finanzamtsvorsteher und Finanzamtsvorsteherinnen der Veranlagungsfinanzämter im Zuständigkeitsbereich der Steuerfahndung und der Bußgeld- und Strafsachenstelle eingebunden.

Wie bereits oben beschrieben, stellte der Zeuge Gloe-Anheißer dazu in seiner Vernehmung am 20.07.2005 in der 14. Sitzung des Untersuchungsausschusses fest, dass die Oberfinanzdirektion bereits im Jahre 2000 und dann eben erneut und konkret im Jahre 2001 um ein Bearbeitungskonzept aus Frankfurt ersucht habe.

Der Zeuge Gloe-Anheißer führte weiter aus, die Wohnsitzfinanzämter

hätten z.B. sehr viele Vorarbeiten machen können, die dann auch bei den weiteren Ermittlungen – schon damals, bei Beginn der ganzen Bankverfahren – uns, d. h. die Strafsachenstelle, aber in erster Linie auch die Fahndung, hätten unterstützen können. Das scheiterte dann letztlich wohl auch an den Wohnsitzfinanzämtern. Auch in der Fahndung glaubte man – ich war da immer ein bisschen skeptisch –, dass man das auch allein schaffen könnte und dass das Know-how bei der Fahndung natürlich viel größer ist als in den Veranlagungsfinanzämtern.

Aber diese Überlegung ist im Frühjahr 2001 wieder aufgegriffen worden, um die Gefahr der Verjährung und möglicherweise auch die Gefahr – die war nicht so groß wie dargestellt, aber die war auch da – der steuerrechtlichen Verjährung – – insoweit ist dann ein Konzept erarbeitet worden – zunächst einmal ein Konzept, ein Muster eine Überlegung –, das insbesondere von Beträgen, von Aufgriffsgrenzen ausging. Das wurde dann mit anderen Sachgebietsleitern zunächst einmal im Kreis der Steuerfahndung besprochen und wurde mir dann – die zweite oder dritte Überarbeitung – auch vorgelegt. Dann wurde auch die Strafsachenstelle mit eingebunden, weil letztlich, wie gesagt, als Herr des Ermittlungsverfahrens, die Strafsachenstelle abschließend ihre Genehmigung dazu geben muss.

Der Zeuge Pisch ergänzt zu den Abstimmungsprozessen im Finanzamt Frankfurt am Main V im Vorfeld des Erlasses der Amtsverfügung 2001/18 in seiner Vernehmung in der 14. Sitzung am 20.07.2005, die im Anschluss an die Vernehmung des Zeugen Gloe-Anheißer stattfand:

Ich habe an Besprechungen teilgenommen. Ich habe das vorhin in meinen Ausführungen vielleicht nicht richtig oder nicht deutlich genug rübergebracht. Die Erstellung dieser Amtsverfügung hatte einen zeitlichen Vorlauf, und das war ein Prozess, in dem es mehrere Arbeitsschritte gab, auch entsprechende Papiere, die erstellt wurde, mit Zusammenkünften in unterschiedlichen Zusammensetzungen. Das heißt, es gab die interne Besprechung der Sachgebietsleiter Steuerfahndung, zunächst ohne mich, weil ich im Urlaub war, dann mit mir. Dann gab es die Besprechung Steuerfahndung/BuStra plus Vorsteher. Dann gab es die Besprechungen Steuerfahndung/BuStra, aber nur in einem kleinen Kreis, das heißt, nicht die Sachgebietsleiter Steuerfahndung insgesamt, sondern nur ein ganz enger Kreis, nämlich diejenigen, die unmittelbar in ihrem Sachgebiet auch ein Bankverfahren zu betreuen hatten.

Dann gab es gegen Ende dieses Amtsverfügungsfindungsprozesses auch die Einbindung der Fahnderinnen und Fahnder. Das war insoweit aber eine geplante Einbindung erst relativ spät, weil der Ansatzpunkt für diese Amtsverfügung auch der war: Wir klären das erst einmal ab, ob das geht und funktioniert, ob wir das so machen wollen, mit der vorgesetzten Behörde, der Oberfinanzdirektion. Wir klären es ab mit den betroffenen Finanzämtern, das heißt den Finanzämtern, die dann die Auswirkungen zu tragen haben, wenn die Anlegerfälle nicht mehr in Frankfurt V, damals bei der Steuerfahndung, bearbeitet werden, sondern Anlegerverfahren einfach in die Wohnsitzfinanzämter der Anleger abgegeben werden in großen Stückzahlen. Dann müssen die dortigen Finanzämter und Leiter auch eingebunden werden. Also mit denen allen sollte das abgeklärt werden, nicht zu vergessen: auch mit der Staatsanwaltschaft.

....

Das hat sich, wie gesagt, hingezogen über mehrere Monate hinweg. Es gab mehrere Besprechungen auch mit Vorsteher noch nach der Einbindung der Fahnder, und die Oberfinanzdirektion ist da natürlich auch in wechselnder Zusammensetzung mit eingebunden gewesen.

In seiner Vernehmung am 22.06.2005 in der 13. Sitzung hatte der Zeuge Gebbers, damals Sachgebietsleiter der Steuerfahndung im Finanzamt Frankfurt am Main V, angegeben:

Was geschah nun im Jahre 2001? Ich sagte, der Vorsteher hat mich schon bei meinem Dienstantritt gebeten, eine Bestandsaufnahme zu erstellen. Ich habe dann im Jahr 2000 damit angefangen und in diese Ausarbeitung auch die Sachgebietsleiter der Steuerfahndungsstelle eingebunden, und auch die Fahnderteams mit ihren jeweiligen Aufgabenbereichen wurden entsprechend arbeitsteilig in diese Situationsbeschreibung der Stelle mit einbezogen.

Diese Ausarbeitung wurde mit Datum 29. März 2001 fertig gestellt, und sie wurde mit Datum 03.04 der OFD vorgelegt. Unterschrift mit Datum des Vorstehers: 03.04. Daran schloss sich eine Besprechung mit der OFD an. Aufgrund dieser Besprechung erging dann eine OFD-Verfügung vom 7. Mai 2001. In dieser OFD-Verfügung vom 7. Mai 2001 wurden wir von der OFD aufgefordert, vor weiteren Entscheidungen über zusätzliche Abordnungen eine Bestandsaufnahme aller Fälle und ihres Bearbeitungsstandes zu machen und ein Bearbeitungskonzept zu entwickeln. Zugleich wurde in dieser OFD-Verfügung vom 7. Mai 2001 bereits ausgeführt, dass ein Betriebsprüfer zusätzlich für die Arbeit in einem Bankenverfahren abgeordnet wird.

Auf dieser Grundlage der Verfügung vom 7. Mai 2001 gingen wir dann an die Ausarbeitung unserer Amtsverfügung. ...

Das Bearbeitungskonzept, das wir dann in einem Kreis anderer Sachgebietsleiter aus der Steuerfahndung erstellt haben, sah vor, dass wir die Aufgaben aus diesen Massenverfahren der Steuerfahndung nicht als eine reine Aufgabe der Steuerfahndung und der BuStra des Finanzamtes Frankfurt V betrachten sollten und konnten, sondern dass wir das als eine Aufgabe der Verwaltung insgesamt betrachteten und nicht eben als eines einzelnen Arbeitsbereiches. Dementsprechend war unsere Zielsetzung darauf gerichtet, dass wir andere Finanzämter auch in diese Bearbeitung einbeziehen wollten. Wir hatten dafür gute Vorbilder. Das war in verschiedenen anderen Bundesländern so gemacht worden. Den Hinweis – oder die Belegstelle – aus Baden-Württemberg habe ich Ihnen bereits zitiert.

...

Wir haben mehrere Diskussionsrunden gehabt. Wir haben Besprechungen gehabt, in denen sowohl Sachgebietsleiter wie auch Fahnder ihre Bedenken vorgetragen haben – ich werde darauf noch im Einzelnen kommen –, die dann, soweit sie begründet erschienen, in die Weiterentwicklung der Konzepte, die sich an die Amtsverfügung vom 30. August 2001 anschlossen, eingeflossen sind.

Im Anschluss an diese Amtsverfügung vom 30. August 2001 gab es Verfügungen vom 12. September 2001 und vom 22.10.2001. Wir haben die Amtsverfügung vom 30. August 2001 gleichzeitig mit dieser Verfügung vom 12. September 2001 der OFD mit Bericht vom 12. September 2001 vorgelegt.

### **Die Amtsverfügung 2001/18 vom 30. August 2001**

Die Amtsverfügung 2001/18 wurde am 30. August 2001 durch den Vorsteher des Finanzamtes, den Zeugen Schneider-Ludorff, erlassen. Sie lautet wie folgt:

**Finanzamt Frankfurt am Main V**  
Frankfurt a. M., den 30.08.2001, S 1603 B – FAV

#### **Amtsverfügung 2001/18** **!NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH!**

(Ablage im Vz nur im Ordner Amtsverfügungen; darf nicht ins Intranet des Amtes eingestellt und als B-Sache nicht in die Registratur aufgenommen werden)

Bearbeitung von Bankenfällen

Verteiler: FAV, S XV, S XVIII – XXI (HSGL/SGL Steufa mit Bankenfällen),

S XXII (HSGL BuStra z.w.V., insbesondere zur beschränkten Verteilung an die SGL/SBinnen BuStra mit Bankenfällen; die Empfänger sind im einzelnen aktenkundig zu machen und eine Liste darüber der Geschäftsstelle zu übermitteln, die diese dem Ordner Amtsverfügungen im Vz beihäftet),

Fahndungsprüfer Bankenfälle:

SG XV: Michaelis, Detlef; Hofmann, Ludwig; Michalik, Christoph; Kreck, Matthias; Fraude, Manfred; Günther, Roland; Stahlheber, Martin; Melzer, Frank; Pfaff, Michael; Schuck-Fraude, Vera; Feser, Heiko;

SG XVIII: Burkert, Hans-Dieter; Kraus, Dieter; Klein, Anja; Kaiser, Andre; Schulz, Harald; Krüger, Norbert; Sondergeld, Dirk; Evers, Niels; Klein, Beate; Trabert, Holger; Möller, Helmut;

SG XIX: Lustig, Peter; Schmenger, Rudolf; Hinske, Helmut; Fetzberger, Axel; Wehner, Marco; Becker, Karl-Heinz; Schermuly, Klaus; Sadura, Oliver; Blum, Peter;

SG XX: Blaffert, Thomas; Kauck, Carsten; Sakamoto, Irene; Reimann, Dieter; Henze, Tina; Schulze, Christine;

SG XXI: Schad, Wolfgang; Kliefoth, Gunter; Croll, Peter; Flor, Simone; Lutz, Udo; Masenthe, Christoph; Tzavidas, Konstantin.

*(Hinweis für das Vz:*

*Die Aushändigung hat – entsprechend dem Verteiler – jeweils in einem verschlossenen Umschlag mit der Aufschrift „persönlich“ zu erfolgen)*

## I. Vorbemerkung

Die zur Bearbeitung von Bankenfällen ergangenen – Nur für den Dienstgebrauch – bestimmten Amtsverfügungen vom 28.08.1998 und vom 08.07.1998 werden aufgehoben. Die Amtsverfügung vom 28.08.1998 – O 2200 B – XVI/06 / S 1603 B – XII / S 1264 B – XVII (Datenverarbeitungskonzept) ist durch das zwischenzeitliche Projekt Globus überholt. Die Amtsverfügung vom 08.07.1998 – S 1603 B – XII / nachfolgende Bearbeitungskonzept ersetzt. Dieses Bearbeitungskonzept ist im Hause bereits zwischen Steufa und BuStra sowie innerhalb der Finanzverwaltung im Grundsatz abgestimmt.

## II. Bearbeitungskonzept

### 1. Erstellen einer Übersicht

Um eine tatsächliche Übersicht über sämtliche in der Steuerfahndungsstelle vorliegenden Bankenfälle zu bekommen, ist es erforderlich, auch die bislang nicht statistisch erfassten Bankenfälle (insbesondere Spurenakten) als solche zu erfassen. Diese bisher nicht erfassten Bankenfälle sind – zusammen mit den bislang statistisch erfassten Bankenfällen – nach einem vorgegebenen Muster – an den HSGL Steufa zu melden. Ein solches Muster wird zeitnah nach Urlaubsrückkehr des HSGL Steufa bekannt gegeben und wird eine entsprechende Erledigungsfrist beinhalten. Mit den Vorarbeiten zur Erfassung ist bereits jetzt zu beginnen.

### 2. Zu beachtende Grundsätze

#### 2.1 Vorbereitung der Einbeziehung der Veranlagungsfinanzämter

Zur Verwirklichung des Zieles, die Veranlagungsfinanzämter weitgehend in die Bearbeitung der Bankenfälle – als eine davon ebenfalls betroffene Stelle innerhalb der Finanzverwaltung – mit einzubeziehen, ist zur Vorbereitung der dazu erforderlichen Maßnahmen bei der Bearbeitung der Bankenfälle ab sofort Folgendes zu beachten:

#### 2.11 Zuschreibungen neuer Bankenfälle

Bis auf weiteres werden keine Zuschreibungen neuer Bankenfälle gem. § 208 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AO vorgenommen. Nur im Ausnahmefall, das heißt soweit ersichtlich ist, dass der Fall ohnehin bei der Steuerfahndung verbleiben würde, wird eine Zuschreibung erfolgen. Die Zuschreibung von Bankenfällen nimmt ab sofort ausschließlich der HSGL Steufa vor, unabhängig von bestehenden internen anderweitigen Regelungen.

### 2.12 *Behandlung von Selbstanzeigen*

Entsprechend ist auch bei Selbstanzeigen zu verfahren. Die bisher bei der BuStra bzw. bei der Steufa eingegangenen Selbstanzeigen verbleiben zunächst im jeweiligen Arbeitsbereich.

### 2.13 *Zusammenarbeitshinweise für die Veranlagungsfinanzämter*

Ein kurz gefasster Leitfaden mit Hinweisen zur Zusammenarbeit zwischen VTB und Steufa sowie BuStra steht kurz vor dem Abschluss und wird noch bekannt gegeben. Ein Entwurf dieses Leitfadens ist den „Teamleitern“ der Bankenverfahren ausgeteilt worden. Vorschläge zur Optimierung der Zusammenarbeit können von den mit den Bankenfällen befassten Bediensteten noch eingebracht werden.

## 2.2 *Bearbeitungsgrundsätze im Einzelnen*

### 2.21 *Grundsätze allgemein*

Ab sofort sind bei der Bearbeitung von Bankenfällen folgende allgemeine Grundsätze zu berücksichtigen und umzusetzen:

- Der Tatverdacht gem. § 152 StPO setzt das Vorliegen zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen einer verfolgbaren Straftat voraus, d. h., ein Anfangsverdacht kann ohne Einblick in die Steuerakten nicht begründet werden;
- bloße Vermutungen rechtfertigen nicht die Annahme eines Anfangsverdachts;
- der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt einen nach dem Gewicht der Maßnahme abgestuften, stärker konkretisierten Verdacht, wenn als Ermittlungsmaßnahme eine Durchsuchung bzw. Beschlagnahme angeordnet werden soll;
- eine solche Maßnahme darf zur bloßen Ausforschung nicht benutzt werden.

Diese allgemeinen Grundsätze ergeben sich zuletzt explizit aus der Entscheidung des LG Freiburg vom 15.11.2000 (LG Freiburg, Beschluss vom 15.11.2000, VIII Qs 13/00).

### 2.22 *Anwendung der allgemeinen Grundsätze*

#### 2.22.1 *Anfangsverdacht*

Danach ergibt sich insbesondere für Bankenfälle, welchen Kapitaltransfers in das Ausland in den Jahren 1992/1993 bzw. 1994 zugrunde liegen und die strafrechtlich nicht mehr verfolgbar sind, nicht zwingend ein Anfangsverdacht für die sich unmittelbar anschließenden strafrechtlich noch nicht verjährten Folgejahre. Für die Berechnung der strafrechtlichen Verjährung ist der Zeitpunkt der Bekanntgabe des Steuerbescheides entscheidend.

Die zwangsläufige, d.h. automatische Annahme eines Anfangsverdachts zu den (strafrechtlich noch nicht verjährten) Folgejahren ist selbst dann nicht gerechtfertigt, wenn die in verjährten Jahren erzielten Kapitalerträge gegenüber der Finanzbehörde möglicherweise verschwiegen wurden.

**Ein Anfangsverdacht ist in der Regel aber dann zu bejahen, wenn nach dem vorhandenen Belegmaterial**

**(1) ein Transfervolumen von DM 500.000 oder**

**ein Einzeltransfer von DM 300.000 vorliegt**

**und**

**(2) sich aus der Steuerakte kein Anhaltspunkt für eine Mittelverwendung ergibt**

**und**

**(3) eine voraussichtliche Steuerverkürzung von insgesamt > DM 4.000 gegeben**

**ist.**

**Dabei müssen alle drei Voraussetzungen kumulativ gegeben sein.**

**Zu (1): Transfervolumen / Einzeltransfer**

Bei (Teil-)Ausschöpfung des Freibetrages verringern sich die den Anfangsverdacht begründenden Kapitalsummen pro DM 1.000 Freibetrag um DM 20.000.

**Zu (2): Anhaltspunkte für eine Mittelverwendung**

Je größer der zeitliche Abstand zwischen dem Transferzeitpunkt und dem strafrechtlich verfolgbaren Veranlagungszeitraum ist, desto großzügiger ist wegen der für jeden Steuerpflichtigen geltenden Unschuldsvermutung die Frage der Mittelverwendung zu beurteilen.

**Zu (3): Voraussichtliche Steuerverkürzung**

Bei der Berechnung der voraussichtlichen Steuerverkürzung ist, sofern keine anderweitigen Indizien aus der Steuerakte ersichtlich sind, nach dem für jeden Steuerpflichtigen geltenden Grundsatz „in dubio pro reo“ der volle Freibetrag anzusetzen.

Trotz dieser für die Bankenfälle als Massenverfahren unumgänglichen generellen Arbeitshinweise bleibt die Anfangsverdachtsprüfung eine individuelle Prüfung anhand des Kontrollmaterials i. V. m. der Steuerakte.

*2.22.2 Prüfung des Anfangsverdachts / Einleitung eines Strafverfahrens durch die BuStra*

Soweit ein **Anfangsverdacht** nach den vorgenannten Kriterien in Betracht kommt, ist der Fall der **BuStra** zur Entscheidung und Begründung des Anfangsverdachts vorzulegen. Dies gilt für Zweifelsfälle entsprechend. Die **Einleitung eines Strafverfahrens** erfolgt im Interesse einer einheitlichen Handhabung **ausnahmslos** durch die **BuStra**.

*2.22.3 Strafprozessuale Maßnahmen durch die Steufa*

Bejaht die BuStra im Einzelfall die Annahme des Anfangsverdachts und stehen Überlegungen zu strafprozessualen Zwangsmassnahmen durch die Steufa im Raum, so ist bei Anträgen auf Durchsuchungs- bzw. Beschlagnahmeanordnungen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Aus diesem folgt, dass ein die Durchsuchungs- und Beschlagnahmeanordnung rechtfertigender Tatverdacht insbesondere dann nicht angenommen werden kann, wenn der Zeitraum der nicht erklärten Einkünfte aus Kapitalvermögen lange zurückliegt (1994/1995) und der Zinsertrag aus dem bekanntem Transfer sowie der daraus eventuell resultierende Steuerschaden gering sind.

*2.23 Vorrang des Rückgriffes auf Möglichkeiten der steuerlichen Mitwirkungspflichten*

Die Entscheidung des LG Freiburg bestätigt, dass das Finanzamt verpflichtet ist, zunächst grundsätzlich auf die Möglichkeit der steuerlichen Mitwirkungspflichten (§§ 90, 93 AO) zurückzugreifen, z.B. den Steuerpflichtigen durch ein Anschreiben gem. § 88 AO um Auskunft ersuchen.

gez.  
Schneider-Ludorff

Für die Bearbeitung der Banken- und Anlegerfälle hat der Hauptsachgebietsleiter Steufa mit Datum vom 12.09.2001 eine ergänzende Verfügung erlassen (CXVII, S. 41 ff.), der zudem Excel-Dateimuster beigelegt waren, in denen die Sach- und Bearbeitungsstände einzufügen waren.

Die Verfügung mit dem Titel „Bearbeitung von Bankenfällen, hier: Tabellarische Zusammenstellung der Fälle / Vorgänge“, die damals mit der Vertraulichkeitsstufe „Nur für den Dienstgebrauch“ versehen wurde, bezieht sich sowohl auf die OFD-Verfügung vom 07.05.2001 als auch auf die Amtsverfügung 2001/18 vom 30.08.2001 war an die betroffenen Sachgebietsleiter gerichtet, die diese zur Bearbeitung an die zuständigen Fahnder weiterzugeben hatten.

Sie lautet:

XV  
12.09.01

**Bearbeitung von Bankenfällen**

hier: Tabellarische Zusammenstellung der Fälle / Vorgänge

**Nur für den Dienstgebrauch!**

OFD-Vfg. vom 07.06.2001 - § 1603 - (geschwärzt) St III 31  
Amtsverfügung 2001/18 vom 30.08.2001

Verteiler: FAV, HSGL Steufa, SGL XVIII – XXI (SGL/HSGL Steufa mit Bankenfällen), HSGL, BuStra  
Die SGL Steufa stellen diese Vfg. den mit der Anfertigung der Zusammenstellung beauftragten Fahndern zur Verfügung.

#### Vorbemerkung:

Nach der Bezugsverfügung ist der Oberfinanzdirektion eine Zusammenstellung vorzulegen, die für den Zweck der steuerlichen Auswertung von sog. Bankenfällen durch die Festsetzungsfinanzämter den Umfang der Belastung der Festsetzungsämter – differenziert nach bestimmten Kriterien – erkennbar macht. Auch die Festsetzungsfinanzämter benötigen für ihre Arbeitsplanung eine solche Information.

Mit der Zusammenstellung sollen die Festsetzungsfinanzämter in die Lage versetzt werden, das von ihnen zu bewältigende Fallvolumen besser abzuschätzen und die Bearbeitung zu planen. Die steuerliche Auswertung auch der Bankenfälle ist Aufgabe der Festsetzungsfinanzämter (siehe AO i.V. m. ZuständigkeitsVO).

Außerdem ist es erforderlich, die vorbereitenden Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die bevorstehende Verdichtung von Speicherkonten durch die HZD verhindert wird. Dazu sind in den „Bankenfällen“ (ebenso wie in den übrigen Ermittlungsverfahren der Steufa und BuStra) die Fälle listenmäßig zu erfassen. Eine entsprechende Regelung ergeht gesondert durch den HSGL ADV).

#### Zusammenstellung:

Für jedes Bankenverfahren ist eine gesonderte Zusammenstellung zu fertigen. Zahlenmäßig darzustellen ist die Arbeitslage in der Steufa-Stelle (zur Bearbeitung in der Steufa-Stelle vorliegende Fälle und Vorgänge). Nicht anzuführen sind daher Fälle, die derzeit der BuStra zur Bearbeitung im Strafverfahren („schriftliches Verfahren“) vorliegen. Sie sind von der BuStra darzustellen.

Abschließend bearbeitete Fälle sind nicht anzugeben. Die zahlenmäßige Zusammenstellung ist nur anhand von der Steufa-Stelle vorliegenden Unterlagen vorzunehmen.

<b>Erläuterungen der Zusammenstellung der Fälle</b>	
Es bedeuten:	
Strafverfahren	Einem Fahnder für Ermittlungen im Strafverfahren zugeschriebene und im Auftragsbuch erfasste Fälle.
Vorermittlungen	Alle einem Fahnder für Ermittlungen nach § 208 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AO zugeschriebene und im Auftragsbuch erfasste Fälle, unabhängig vom Stand der Bearbeitung.
noch nicht zugeteilte Fälle	Einem Fahnder noch nicht als Auftrag zugeteilte Vorgänge (z.B. „Spurenakten, Referenzakten“), die einem Festsetzungsfinanzamt zugeordnet werden können, auch wenn eine Steuernummer (ESt/VSt) bei diesem zuständigen Finanzamt (noch) nicht oder nicht mehr für den enttarnten Stpfl. vergeben wurde.
steuerliche Auswertung im VTB möglich	Maßgebende Gesichtspunkte sind, ob der Schwellenwert zur Fallsortierung von DM 1.000.000,- unterschritten ist, sowie die übrigen Gesichtspunkte gemäß dieser Verfügung.
noch nicht zugeteilte Fälle	Fälle, für die noch kein konkreter Ermittlungsauftrag einem Fahnder erteilt wurde. Es liegt jedoch ein Vorgang für einen identifizierten Anleger bereits der Steufa-Stelle vor (d.h. „Arbeitsvorrat im Schrank“, d.h. Spurenakten).
Anzahl der AN-Fälle	Die Zuordnung gemäß Steuernummer ist maßgebend.
Anzahl der Gewinnermittler	Die Zuordnung gemäß Steuernummer ist maßgebend.
Summe der von der Steufa FA Ff V zu bearbeitenden	Zahl der für die steuerliche Auswertung im Festsetzungsfinanzamt nicht in Betracht kommenden Fälle / Vorgänge.
Vorgänge, die noch keinem Festsetzungs-FA zugeordnet werden können	Vorgänge, bei denen es nach dem Stand der Arbeiten (z.B. Anleger noch nicht enttarnt) nicht möglich ist, das zuständige Festsetzungs-FA zu bestimmen.

**Maßnahmen:**

Die vorliegenden Fallhefte und Spurenakten sind danach zu sortieren, welche Fälle für eine steuerliche Auswertung in den Festsetzungsfinanzämtern in Betracht kommen.

Im Festsetzungsfinanzamt werden zu allen Vorgängen – unabhängig von der für die weitere steuerliche Bearbeitung noch festzulegenden Stelle – die Steuerakten von der Steufa-Stelle (durch Fahnder) zunächst gesichtet. Sofern auf der Grundlage der o. g. Amtsverfügung in Betracht kommt, den Anfangsverdacht einer Steuerhinterziehung zu bejahen, wird der Vorgang mit Steuerakten der BuStra (vor Ort) zur Entscheidung der Einleitungsfrage vorgelegt. Die Grundsätze der o. g. Amtsverfügung sind bei der abschließenden Entscheidung über die Einleitung ebenfalls zu beachten.

**Für die steuerliche Auswertung im Festsetzungsfinanzamt in Betracht kommende Vorgänge (Fälle/Spurenakten):**

Zur steuerliche Auswertung im Festsetzungsfinanzamt kommen solche Fälle (Ausnahmen siehe unten) in Betracht, bei denen das vorliegende Belegmaterial eine Transfersumme von DM 1,0 Mio. nicht übersteigt. Bei einer diesen Schwellenwert zur Sortierung übersteigenden Transfersumme verbleibt der Vorgang zur weiteren Bearbeitung zunächst in der Steufa-Stelle. Bei dem Betrag von DM 1,0 Mio. handelt es sich um einen Schwellenwert zur Sortierung der Vorgänge, nicht aber um ein Bestimmungskriterium für den Anfangsverdacht.

Vorliegende Selbstanzeigen sind ebenfalls zu erfassen und sind zwecks steuerlicher Auswertung (der üblichen Verfahrensweise in der Finanzverwaltung entsprechend – Nr. 120 AStBV) zunächst zur Veranlagung durch den VTB vorzusehen, sofern nicht die Steufa-Stelle – nach Eingang der Selbstanzeige bei der Steufa – zur Klärung von Unklarheiten – bereits Kontakt mit dem Stpfl. aufgenommen hat.

Alle anhand der Steuerakten zu überprüfenden Fälle sind listenmäßig – getrennt nach Festsetzungsfinanzamt – zu erfassen. In der Liste sind anzuführen:

- Stpfl. mit Name und Anschrift,
- Steuernummer,
- Transfersumme (ggf. Gesamtsumme der Transfers).

Die Liste ist auch in Form einer Excel-Datei dem HSGL Steufa zur Verfügung zu stellen.

Einer steuerlichen Auswertung durch das Festsetzungsfinanzamt stehen die nachfolgenden Gesichtspunkte nicht entgegen:

- volle oder teilweise Anonymisierung, Täter musste erst enttarnt werden (Ausnahme: Fälle mit konkretem Gehilfenbezug – siehe unten a))
- Tafelpapier
- vorliegender Beleg über z.B. Depotgebühren / Kontogebühren
- bereits erfolgte Zuschreibung im Rahmen von Vorermittlungen (§ 208 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AO), auch noch nach erfolgtem Anschreiben an den Stpfl. oder nach einer telefonischen Kontaktaufnahme mit dem Stpfl.

**Für die Bearbeitung durch Steuerfahnder vorzusehen sind Vorgänge (Spurenakten) bzw. zugeteilte Fälle bei den folgenden Sachverhaltsgestaltungen:**

- a) Vorgänge zu Anlegern als Haupttäter, bei denen ein belegbarer Bezug zu einem konkreten Gehilfen festgestellt wurde (d.h. dem Gehilfen rechtlich zurechenbare Haupttat)
- b) Strafverfahren ist eingeleitet, Ermittlungsmaßnahmen im Außendienst wie z.B. Durchsuchungen sind durchzuführen;
- c) Belege zu Transfers auf Metallkonten, aus denen keine Zinserträge zu erwarten sind. Über die Zweckmäßigkeit einer ausnahmsweisen Weiterbearbeitung oder den Verzicht hierauf ist im Einzelfall von dem jeweils zuständigen SGL Steufa zu entscheiden;
- d) Fälle mit absehbar ungewöhnlich umfangreichem Ermittlungs- oder Koordinationsaufwand (z. B. Erbfälle mit vielen Erben) oder erkennbar hohem Schwierigkeitsgrad. Letzteres wird vorab bei Sichtung der Vorgangsmappen mit den Transferunterlagen regelmäßig bei der Sortierung jedoch noch nicht erkennbar sein;
- e) Selbstanzeigen, sofern die Steufa zur Klärung von Unklarheiten bereits Kontakt mit dem Stpfl. aufgenommen hat;
- f) Fälle im Rahmen von Vorermittlungen nach § 203 Abs. 1 S. Nr. 3 AO, sofern bereits über bloße Telefongespräche hinaus weitergehende persönliche Kontakte mit dem Stpfl. (z. B. in Form von Besprechungen) zur Klärung der Besteuerungsgrundlagen sich ergeben haben.

**Termine:**

**Die Zusammenstellung ist bis zum 14.09.2001 dem HSGL Steufa vorzulegen** (in Excel nach vorgegebener Dateienstruktur).

**Eine Liste der abzugebenden Fälle ist bis zum 26.09.2001 dem HSGL Steufa als Datei zur Verfügung zu stellen.** Sie ist zu sortieren nach Finanzämtern. Innerhalb der Fälle eines Finanzamtes ist die Liste nach Steuernummer, ersatzweise nach Name zu sortieren.

In Vertretung

Gebbers

Mit Datum vom 22. Oktober wurde unter dem Geschäftszeichen S 1603 B – XVIII/XX das „Konzept steuerliche Auswertung von „Bankenfällen“ – Zusammenarbeit zwischen der Steuerfahndungs- sowie Bußgeld- und Strafsachenstelle und den Veranlagungsfinanzämtern“ festgestellt (CXVII, S. 48ff.)

Das Konzept konkretisiert und erläutert die Amtsverfügung 2001/18 vom 30.08.2001 und lautet wie folgt:

**Finanzamt Frankfurt am Main V**  
S 1603 B – XVIII, XX –

**Frankfurt am Main, 22.10.2001**

**Konzept steuerliche Auswertung von „Bankenfällen“**

**Zusammenarbeit zwischen der Steuerfahndungs- sowie Bußgeld- und Strafsachenstelle und den Veranlagungsämtern**

**I. Bearbeitungskonzept**

**1. Übersendung von aufbereitetem Belegmaterial an die VTB**

Aus den beschlagnahmten Unterlagen ergibt sich ein Fülle von Belegmaterial. Danach unterhält oder unterhielt der Steuerpflichtige bei einem oder mehreren ausländischen Kreditinstituten ein Konto.

Die Steuerfahndungsstelle übersendet den Veranlagungsteilbezirken in den Vorgängen, in denen das der Steuerfahndung vorliegende Belegmaterial eine Transfersumme von DM 1.000.000 nicht übersteigt, aufgrund der Bankendurchsuchungen aufbereitetes Belegmaterial. Vor dem Hintergrund vorstehender Lösch- bzw. Kontenverdichtungsläufe ist den VTB bereits eine Namensliste mit Diskette zugesandt worden. Hieraus geht neben dem Namen des Kunden, die Höhe des transferierten Vermögens auch die Steuernummer hervor, soweit bekannt.

Die VTB suchen die Steuerakten in Absprache mit der Steuerfahndung heraus.

## **2. Überprüfung des Anfangsverdachts anhand der Steuerakten**

Die vor Ort eingesetzten Steuerfahnder prüfen zunächst anhand der Steuererklärungen, ob ein Anfangsverdacht in Betracht kommt. Eventuell bereits vorhandenes weiteres Belegmaterial ist für diese Prüfung mit einzubeziehen und dem Vorgang zuzuordnen.

Kommt ein Anfangsverdacht in Betracht, ist der Fall über den SGL Steufa der BuStra zur Entscheidung und Begründung des Anfangsverdachts jeweils mit einem Vermerk mit der Bitte eine strafrechtliche Würdigung vorzunehmen, vorzulegen. Dies gilt für Zweifelsfälle entsprechend. Die Einleitung eines Strafverfahrens erfolgt im Interesse einer einheitlichen Handhabung ausnahmslos durch die BuStra.

Oben genannte Vorgänge, bei denen auch nach Prüfung des SGL Steufa (vor Ort) ein Anfangsverdacht in Betracht kommt, sind von den BuStra-Sachbearbeitern zur Entscheidung und Begründung desselben in das FA Frankfurt/Main V zurückzunehmen. Zweifelsfälle sind zur Entscheidung durch die BuStra-Sachbearbeiter vor Ort zurückzulegen. Entsprechendes gilt für Vorgänge zu Anlegern als Haupttäter, bei denen ein belegbarer Bezug zu einem konkreten Gehilfen festgestellt wurde.

Kommen die Steuerfahnder bei der Prüfung des Anfangsverdachts vor Ort zu dem Ergebnis, dass kein Anfangsverdacht in Betracht kommt, wird das Belegmaterial an die Sachbearbeiter VTB zur weiteren steuerlichen Auswertung abgegeben. Die Vorgänge sind vom Steuerfahnder entsprechend diesen vier Fallgruppen zu ordnen (Anfangsverdacht – beihilferelevante Fälle – Zweifelsfälle – Vorgänge für VTB).

Es bietet sich an, bei den Veranlagungsfinanzämtern eine „Kopfstelle“ zu bilden, in der das Belegmaterial gemeinsam mit den Fahndern zentral aufgearbeitet wird (z.B. 2 Sachbearbeiter der VTB und 1 – 2 Fahnder/innen).

## **3. Mögliche Fallgestaltungen bei der steuerlichen Auswertung des Belegmaterials**

Der VTB führt die steuerliche Auswertung des Belegmaterials fort, soweit kein Anfangsverdacht in Betracht kommt. Folgende Möglichkeiten sind denkbar:

### **3.1 Einnahmen sind eindeutig erklärt bzw. es ergibt sich keine steuerliche Auswirkung unter Berücksichtigung der Freibeträge**

Anhand der Steuerakten ist eindeutig erkennbar, dass die Einnahmen aus dem transferierten Vermögen erklärt worden sind, bzw. sich unter Berücksichtigung der Freibeträge eindeutig steuerlich nicht auswirken.

Dies ist in einem Vermerk festzuhalten und mit dem Belegmaterial zusammen zu den Akten zu nehmen. Die Bearbeitung des Falles ist damit beendet.

### **3.2 Aufklärung von Zweifeln durch Anschreiben der Steuerpflichtigen**

Es ist nicht eindeutig erkennbar, ob in den Steuererklärungen die aus dem transferierten Vermögen entsprechenden Einnahmen enthalten sind.

Das Finanzamt schreibt in diesen Fällen den Steuerpflichtigen im Besteuerungsverfahren zwecks Sachverhaltsaufklärung mit dem anliegenden Musteranschreiben an.

Gegebenenfalls ist der Steuerpflichtige aufzufordern, Steuererklärungen einzureichen.

Hinweis: Die Festsetzungsfrist beträgt nach § 169 Abs. 2 Satz 2 AO bei Steuerhinterziehung 10 Jahre und bei leichtfertiger Steuerverkürzung 5 Jahre.

### **3.3 Antworten der Steuerpflichtigen auf die Anschreiben**

3.3.1 Ergibt sich aus der Antwort, dass die Einkünfte in der Steuererklärung vollständig erklärt wurden, ist wie bei Tz. 3.1 zu verfahren. Die Bearbeitung des Falles ist damit beendet.

3.3.2 Erstattet der Steuerpflichtige durch Nachholung bisher nicht erklärter Besteuerungsgrundlagen Selbstanzeige, sind zunächst geänderte bzw. erstmalige Steuerbescheide zu erlassen.

– Soweit sich keine offenkundigen Zweifelsfragen oder Unklarheiten bei der Antwort des Steuerpflichtigen aufdrängen, kann die Steuerfestsetzung endgültig erfolgen. Stellt sich im nachhinein heraus, dass der Steuerpflichtige Einkünfte und Vermögen zu niedrig erklärt hat, kann der vorangegangene endgültige Steuerbescheid gem. § 173 Abs. 1 Nr. 1 AO geändert werden. Eine Änderung zugunsten des Steuerpflichtigen gem. § 173 Abs. 1 Nr. 2 AO wäre ausgeschlossen, weil ihm am nachträglichen Bekanntwerden der neuen Tatsachen regelmäßig ein grobes Verschulden trifft. Nach Festsetzen der Steuern ist der Vorgang zur Überprüfung

im Strafverfahren an die BuStra zu übersenden, wenn der Verkürzungsbetrag in Höhe von DM 3.000,- pro Veranlagungszeitraum oder DM 15.000,- im Gesamtveranlagungszeitraum überschritten ist. Davon unabhängig ist der Vorgang an die BuStra zu übersenden, wenn erkennbar ist, dass der Steuerpflichtige nicht strafbefreiend Zahlung leisten kann.

- Soweit die Selbstanzeige offensichtlich nicht vollständig ist, sind auch hier zunächst zeitnahe Steuerfestsetzungen durchzuführen (Vorläufigkeitsvermerk § 165 AO). Hiernach sind diese Selbstanzeigen für eine Überprüfung der BuStra vor Ort zurückzulegen.

3.3.3 Geht eine Antwort oder die mit einem allgemeinen Hinweis auf vorliegendes Kontrollmaterial angeforderte(n) Steuererklärung(en) nicht ein oder ergeben sich aus der Antwort Umstände, nach denen der Steuerpflichtige weitere Einnahmen nicht erklärt haben könnte, kann das Finanzamt eine Schätzung vornehmen, wenn konkrete Tatsachen vorliegen, die eine Schätzung gem. § 162 AO dem Grunde und der Höhe nach zulassen.

Soweit die Voraussetzungen für eine Schätzung nicht vorliegen und sich aus der Antwort des Steuerpflichtigen (weiter) Hinweise für eine strafrechtlich nicht verjährte Steuerhinterziehung ergeben, sind die BuStra-Sachbearbeiter vor Ort mit Übergabe der notwendigen Unterlagen (einschließlich einer Zusammenstellung der bisher erklärten Besteuerungsgrundlagen) einzuschalten. Im Zweifel ist insbesondere bei gewichtigen Vorgängen Rücksprache mit den Ansprechpartnern der Steufa bzw. BuStra zu halten.

#### **4. Zuständigkeiten zur Bearbeitung der Vorgänge**

Ist der Vorgang nach den oben beschriebenen Grundsätzen durch die VTB abzuwickeln, sind diese für die im Zuge der steuerlichen Auswertung zu treffenden Entscheidungen allein zuständig. Ist der Vorgang nach dem beschriebenen Verfahren von der BuStra bzw. Steufa zu bearbeiten, ist für die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen die Steufa zuständig.

#### **5. Rückmeldung an die Steuerfahndungsstelle**

Die Veranlagungsfinanzämter geben der Steuerfahndungsstelle die Mehrergebnisse in vereinfachter Form mithilfe der von der Steuerfahndungsstelle zur Verfügung gestellten Datei vierteljährlich zur Kenntnis.

Neben einer namentlichen Zusammenstellung der Steuerpflichtigen sind außerdem die Spalten „Zinsen“, „Mehrergebnisse“ und „Erledigung“ enthalten. Diese Spalten sind durch den VTB in der Datei entsprechend auszufüllen. In der Spalte „Ergebnisse“ ist die Gesamtsumme der hinterzogenen Steuern aller Jahre und aller Steuerarten einzutragen. In der Spalte „Erledigung“ ist das Erledigungsdatum wie folgt einzutragen: „JJJ/MM/TT“.

#### **6. Enge Zusammenarbeit mit der Steuerfahndungsstelle und der Bußgeld- und Strafsachenstelle**

Ihre Unterstützung bei der steuerlichen Auswertung des Kontrollmaterials und der Durchführung der vorgenannten Prüfungen erfolgt in enger Zusammenarbeit mit der Steuerfahndungsstelle und der Bußgeld- und Strafsachenstelle. Der Steuerfahndungsstelle obliegt zunächst die Sichtung der Steuerakten im Hinblick auf den Anfangsverdacht. Die BuStra ist für die Begründung und die Einleitung des Strafverfahrens verantwortlich.

Die Steuerfahndungsstelle wird zur ständigen (wöchentlichen) Verstärkung der „Kopfstelle“ 1 – 2 Fahnder/innen an das jeweils zuständige Veranlagungsfinanzamt abstellen. Sie sind für die Koordination, Instruierung der VTB und Beratung der Veranlagungssachbearbeiter bei der Bearbeitung der Vorgänge verantwortlich.

Die Fahnder/innen stehen den Veranlagungsteilbezirken gleichzeitig in ihrer Funktion als Verbindungsfahnder zur Verfügung. Als solches haben sie die Aufgabe, geeignete Fälle der Finanzämter für die Steuerfahndungsstelle entgegenzunehmen und an die Steuerfahndungsstelle zu übersenden.

Weiter stehen den VTB als Ansprechpartner die federführenden Fahndungsprüfer in den Bankenteams der Steuerfahndungsstelle sowie die Betreuungssachbearbeiter der Bußgeld- und Strafsachenstelle zur Verfügung.

Für die „Bankenfälle“ sind derzeit folgende Fahndungsprüfer federführend zuständig:

<b>Verfahren</b>	<b>Bearbeiter</b>	<b>Telefon-Nr.</b>
- Schwärzung -	Herr Spiegler	069/25 45 - 55 18
- Schwärzung -	Herr Lustig	069/25 45 - 5323
- Schwärzung -	Herr Michaelis	069/25 45 - 5405

- Schwärzung -	Herr Burkert	069/25 45 - 5221
- Schwärzung -	Herr Möller/ Herr Trabert	069/25 45 - 5269/ 069/25 45 - 5219
- Schwärzung -	Herr Schulz	069/25 45 - 5265
- Schwärzung -	Herr Möller/ Herr Trabert	069/25 45 - 5269/ 069/25 45 - 5219
- Schwärzung -	Herr Reimann	069/25 45 - 5305
- Schwärzung -	Herr Schad	069/25 45 - 5301

### III. Andere Organisationsformen

Bei anderer, als der oben beschriebenen Organisationsform wird der unterstützende Einsatz der Fahnder/innen mit dem Finanzamt jeweils abgestimmt. Die strafrechtliche Würdigung des Vorgangs erfolgt auch hier durch die Steuerfahndung in Zusammenarbeit mit der Bußgeld- und Strafsachenstelle.

Schneider-Ludorff

#### Anlagen:

1. Musterschreiben zur Sachverhaltsaufklärung
2. Vereinfachte Darstellung „Beschleunigung von Bankenverfahren“

### Einbindung der Veranlagungsteilbezirke

Den Finanzamtsvorstehern der betroffenen Festsetzungsfinanzämter wurde vom Finanzamtsvorsteher des Finanzamtes Frankfurt am Main V mit Schreiben vom 15.10.2001 und vom 22.10.2001 das Konzept zur Bearbeitung und steuerlichen Auswertung der Bankenfälle mitgeteilt.

Grund hierfür war die durch die Amtsverfügung 2001/18 und das dazugehörige Bearbeitungskonzept ermöglichte unmittelbare Einbindung der Veranlagungsteilbezirke mit ihren Personal- und Sachmitteln in die Abarbeitung der verbliebenen Kapitalanlegerfälle. Die dazu angestellten Überlegungen sollen später im Zusammenhang mit dem entsprechenden Personalkonzept dargestellt werden.

Das Schreiben vom 15.10.2001 (CXVII, 46 ff.) unter dem Geschäftszeichen S 1603 B - XVIII/XX war überschrieben mit „Zusammenarbeit zwischen den Steuerfahndungs- sowie der Bußgeld- und Strafsachenstelle und den Veranlagungsfinanzämtern - Konzept zur steuerlichen Auswertung von ‚Bankenfällen‘“ und erläuterte den zuvor dargestellten Sachverhalt für die nunmehr eingebundenen Veranlagungsteilbezirke: Nach einer einleitenden sehr knappen Darstellung der Ermittlungsverfahren und des allgemeinen Auswertungsstandes wurde darin festgestellt:

Trotz des verstärkten Personaleinsatzes in der Steuerfahndungsstelle können diese Vorgänge nicht mehr ohne Ihre Mitwirkung steuerlich ausgewertet werden.

Weiter hieß es dort:

In mehreren Gesprächen seit August dieses Jahres haben Sachgebietsleiter meiner Steuerfahndungsstelle Sie vor diesem Hintergrund um Ihre Unterstützung im Rahmen Ihrer personellen und organisatorischen Möglichkeiten bei der steuerlichen Auswertung dieser Vorgänge gebeten. Die Gespräche mit Ihnen verliefen positiv und waren überaus erfreulich. Nunmehr wird es die Aufgabe meiner Steuerfahndungsstelle sein, die steuerlich und strafrechtlich schwierigen und gewichtigen Vorgänge aufzuarbeiten. Ihre Mitarbeit ermöglicht uns weiter, Sie in übrigen Fällen intensiver zu unterstützen.

Unsere Zusammenarbeit wird von der OFD ausdrücklich unterstützt. Im „Jahresbericht 2000“ der OFD Frankfurt am Main hat das Fachreferat Steuerfahndung darauf hingewiesen, dass die Einbindung anderer Arbeitsbereiche (VTB/Bp) in die Kapitalanlegerverfahren (weiterhin) unbedingt erforderlich sei.

In dem Schreiben wurde die baldige Übersendung der entsprechenden Unterlagen zur Auswertung der Fälle und eine Erläuterung des zugrunde liegenden Konzeptes für die nächsten Tage angekündigt. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass das ursprünglich präsentierte Konzept nach den Gesprächen mit den Fi-

nanzämtern bereits teilweise abgeändert wurde und die Anregungen und Vorschläge Berücksichtigung gefunden hätten.

Mit dem weiteren Schreiben vom 22.10.2001 (CXVII, S. 54) wurde das angekündigte Konzept dann an die VTBs weitergegeben.

## **Die Diskussion um die Amtsverfügung 2001/18**

### Notwendigkeit der Amtsverfügung

Gegen die Amtsverfügung 2001/18 wurde zunächst der Einwand erhoben, dass diese überhaupt nicht notwendig sei. Schließlich liefen die Banken und Anlegerverfahren bereits seit Mitte der Neunzigerjahre. Mitte 2001 waren einige Verfahren oder Teilkomplexe bereits ganz oder teilweise abgearbeitet. So war ausweislich des bereits erwähnten Situationsberichtes der Oberfinanzdirektion vom 20.07.2001 zu diesem Zeitpunkt eines der beiden Großverfahren, in denen das Finanzamt Frankfurt am Main V bundesweite Ermittlungen vorzunehmen hatte, bereits erledigt. Die Verteilung der dortigen Transferunterlagen erfolgte bereits ab dem Frühjahr 1998. Zum damaligen Zeitpunkt war bereits der rechtliche Abschlussbericht der Steuerfahndung zu diesem Verfahren in Vorbereitung. Dagegen waren in dem zweiten Großverfahren noch einige Erfassungs- und Auswertungsarbeiten zu leisten. Aus der Bankenstatistik mit Stand 01.04.2001 ergab sich in Bezug auf die Verfahren gegen Anleger, dass aufgrund der Transferunterlagen hessenweit etwa 40.000 Straf- und Ermittlungsverfahren geführt wurden, von denen zum Zeitpunkt der OFD-Berichterstattung bereits 21.000 abgeschlossen waren. Der Bericht stellt fest, dass noch 9.500 Straf- und Ermittlungsverfahren zu bearbeiten wären.

Staatsanwalt Weimann, der als Zeuge vor dem Untersuchungsausschuss in der 12. Sitzung am 20.06.2005 vernommen wurde, sagte zu der Amtsverfügung 2001/18:

Hilfreich ja, wenn man sieht, da hat eine Verlagerung der Arbeit von der Steuerfahndung, von der umfangreichen Steuerfahndung – – Wobei ich eines sagen muss: Die überwiegenden Fälle waren ja schon vor Inkrafttreten der Amtsverfügung abgearbeitet. Es waren ja nur noch Restfälle gewesen. Das muss man ja auch mal klar sagen. Das ist ja nicht am Anfang gestanden, sonder hat relativ am Ende gestanden, diese Amtsverfügung. Man versuchte also noch Restbestände abzarbeiten und funktioneller zu gestalten.

Und auch der Zeuge Gloe-Anheißer berichtete in seiner Vernehmung in der 14. Sitzung am 20.07.2005, dass einige Verfahren bereits so weit abgearbeitet waren, dass sie nicht mehr als Massenverfahren bezeichnet werden konnten und daher in diesen einzelnen Verfahren eine Organisationsänderung nicht notwendig gewesen wäre.

So berichtet etwa der Zeuge Burkert in seiner Vernehmung in der 13. Sitzung des Untersuchungsausschusses am 22.06.2005 von dem Banken Verfahren, an dem er als so genannter Teamchef beteiligt war:

Ich war von 1998 bis 2001 ein so genannter Teamchef in einem der großen Bankenverfahren. ... Dieses Bankenverfahren begann Anfang des Jahres 1998 und wurde im August 2001 im Prinzip beendet. ... Das Verfahren, habe ich gesagt, ist im Prinzip in 2001 beendet gewesen. Das heißt, Ende des Jahres 2001 hatten wir über 6.000 Anleger bereits bearbeitet und warteten im Prinzip nur auf den Rücklauf der Ergebnisse aus den verschiedenen Finanzämtern. Das zieht sich eigentlich bis heute hin, weil immer noch Verfahren offen sind. Sie wissen, Strafverfahren laufen manchmal nicht so schnell. Im Moment haben wir noch etwa 20 offene Verfahren. Das heißt, statistisch gesehen ist das Verfahren eigentlich seit Jahren abgeschlossen.

...

Diese Amtsverfügung, um die es hier geht, ist, ich glaube, am 30.08.2001 erlassen worden, und in meinen Akten, die dieses Bankenverfahren betreffen, habe ich am 20.08. im Prinzip den Abschluss des Verfahrens erklärt. Das heißt, am 20.08, also zehn Tage bevor diese Verfügung überhaupt zum Tragen kam, war dieses Bankenverfahren eigentlich bearbeitet, von statistischen Restwerten einmal abgesehen. ...

Das „fertig waren“ müssen Sie sich so vorstellen: Die Fälle waren bearbeitet, und wir warteten im Prinzip nur noch auf das Ergebnis. Teilweise waren die schon in den Finanzämtern zur Auswertung, teilweise warteten wir noch auf Übersendungen von Unterlagen von Steuerberatern, um dann letztendlich eigentlich in sehr einfacher Form dem Finanzamt mitzuteilen, was das Ergebnis der Prüfung war. Im Wesentlichen waren das eigentlich nur noch die Verfahren nach § 208 Abs. 1 Nr. 3; denn die Strafverfahren haben wir natürlich vorgezogen.

Auf Nachfragen ergänzte Herr Burkert:

Natürlich haben wir an den Diskussionen teilgenommen, die im Vorfeld dieser Verfügung waren. Aber letztendlich hat die Verfügung dieses Verfahren überhaupt nicht mehr betroffen, weil wir diese Prüfung, die in der Amtsverfügung vorgesehen war, gar nicht mehr zu machen brauchten, da wir gar keine Fälle mehr hatten, die geprüft werden konnten.

Der Zeuge fuhr dann fort:

Es fanden mehrere Gespräche statt, teilweise im großen Kreis, teilweise im kleinen Kreis. Es ging eigentlich immer darum, eine Strategie zu entwickeln, diese Massenverfahren in den Griff zu bekommen; denn außer in diesem Verfahren – „mein Verfahren“ nenne ich das jetzt einmal –, das fast abgeschlossen war, gab es noch andere Verfahren, die noch am Wachsen waren.

Auch die weiteren Vernehmungen machten klar, dass auch zum Zeitpunkt des Erlasses der Amtsverfügung Banken- und Anlegerverfahren in verschiedenen Stadien der Bearbeitung existierten. Während manche Verfahren abgearbeitet und weitgehend beendet waren, standen andere Verfahren noch in einem früheren Stadium. Das umfangreichste Großverfahren gegen eine große deutsche Bank war so beispielsweise noch nicht abgearbeitet, wie sich auch aus der Vernehmung des Zeugen Schad am selben Tag ergab, der dazu aussagte:

Jedes Bankenverfahren war natürlich sehr, sehr unterschiedlich; das ist klar. Erst einmal vom zeitlichen Ablauf; da gab es also ganz frühe Verfahren und ganz späte. Das Team, das ich zum Schluss als Teamleiter führte – das war ein Bankenverfahren, das ganz, ganz spät angefangen hat.

Im weiteren Verlauf seiner Vernehmung gab der Zeuge Schad dann an, dass die Verfügung zum damaligen Zeitpunkt nur notwendig wurde, weil zuvor die Amtsleitung keine hinreichenden Maßnahmen ergriffen hatte. Er sagt dazu wörtlich:

Dieser Verfügung hätte es nicht bedurft, wenn die Lenkungs-, Leitungs- und Führungsebene Jahre zuvor ihre Hausaufgaben gemacht hätte. ...

Jahre zuvor; denn die Bankenverfahren liefen jahrelang, und es kam immer mehr dazu. Weder Vorsteher noch Dienststellenleiter – den Sie, glaube ich, heute noch hören, den Letzten, Herrn Gebbers – waren in der Lage, Strukturen zu schaffen, um hier eine vereinheitlichende Koordinierung der Bankenverfahren herbeizuführen. Ich sage nur ein Stichwort: Synergieeffekte. Die gab es nicht bei uns. Jedes Bankenverfahren hat für sich gearbeitet – ein Team besser, eines schlechter.

Auch aus den weiteren Zeugenaussagen ergab sich das Bild, dass die Amtsverfügung 2001/18 nicht für alle Verfahren gleichermaßen Wirkung zeigen konnte bzw. nicht für alle Verfahren gleichermaßen notwendig war. Das Unverständnis in manchen Bereichen, für die die Amtsverfügung keine Bedeutung mehr hatte, fasste der Zeuge Gloe-Anheißer in seiner Vernehmung in der 14. Sitzung am 20.07.2005 wie folgt zusammen:

Die Kollegen aus der Fahndung haben da schon sehr effektiv und gut gearbeitet. Deswegen konnte ich teilweise auch den Unmut verstehen, den einige Kollegen hatten, warum denn jetzt, so kurz vor Schluss, für diese Verfahren noch ein neues Verfahren gemacht wird. Letztlich ist man im Grunde nur dabei geblieben wegen des Arguments, zu sagen: Wir müssen es bei allen machen, sonst kriegen wir keine Akzeptanz bei allen.

Das war insoweit eine Entscheidung, die nachvollziehbar war. Aber es gab ein paar Verfahren, die man im Grunde nicht mehr als Massenverfahren bezeichnen konnte. Für die hätte man durchaus sagen können: Wir belassen es so, wie es bisher war. – Aber bei den Fällen, die jetzt noch mit sehr vielen Fällen kamen – das war insbesondere die Deutsche Bank, auch die Verfahren aus dem ... Bank-Komplex und die Verfahren aus der Türkischen Nationalbank; das waren immens viele –, war es zwingend, irgendwie zu reagieren und irgendwas zu machen. Das wäre anders gar nicht möglich gewesen. Da wurde dann auch von der Amtsleitung die Entscheidung getroffen – die nachvollziehbar ist –, zu sagen: Wir können hier nicht einzelne Grüppchen bilden, ansonsten entsteht eine Diskrepanz für die Vorgehensweise.

Aber die Argumente der einzelnen Kollegen, insbesondere auch des Kollegen, der die ... Bank gemacht hat – Herr Pisch –, konnte ich nachvollziehen. Wir haben auch häufiger darüber diskutiert, in der Konstellation, dass er gesagt hat, er findet das für sein Verfahren eigentlich nicht sinnvoll. Das konnte ich nachvollziehen.

Hinzu kommt, dass auch der Bereich Steuerfahndung des Finanzamtes Frankfurt am Main V selbst in seiner ausführlichen Sachdarstellung vom 03.04.2001, die bereits oben ausgiebig zitiert wurde, Hilfs- und

Unterstützungsbedarf gesehen hat. Dies hatte die Oberfinanzdirektion aufgegriffen, die – wie ebenfalls bereits erwähnt – seit längerem auf eine umfassende Bestandsaufnahme und darauf basierende Erstellung eines Arbeitskonzeptes hingedrängt hatte. In den diesbezüglichen Schriftwechseln und Diskussionen wurde regelmäßig auf die entsprechenden Verfügungen hingewiesen, die in anderen Bundesländern erlassen und praktiziert wurden und auch in anderen hessischen Finanzämtern existierten. Beispielhaft seien hier das Finanzamt Darmstadt und das Finanzamt Kassel erwähnt, die gute Erfahrungen mit der Einbindung der Veranlagungsteilbezirke bei der Abarbeitung der Anlegerfälle hatten. In Bezug auf die Bearbeitung der Anlegerfälle, also der steuerrechtlichen und steuerstrafrechtlichen Abarbeitung der einzelnen Kapitalanleger, bestanden auch keine funktionalen Unterschiede zwischen dem Finanzamt Frankfurt am Bankstandort und anderen Finanzämtern. Daher konnten die Erfahrungen der anderen Finanzämter auch von Frankfurt übernommen werden. In diesem Zusammenhang sei einerseits auf die Angaben des sachverständigen Zeugen Gerke in seiner Vernehmung in der 4. Sitzung am 30.01.2004 zu den Kasseler Arbeitswegen verwiesen. Er führte aus:

Lassen wir die Akten von allen Ämtern, für die wir zuständig sind, zu uns kommen, oder schicken wir die Fahnder zu den Ämtern? Da haben wir uns dafür entschieden, nicht Akten zu uns kommen zu lassen, sondern die Leute zu den Ämtern zu schicken, und haben in den Ämtern, für die wir zuständig sind, Stützpunktstellen eingerichtet, eben bestehend aus Steuerfahndern, aus Bußgeld- und Strafsachensachbearbeitern und gleich aus dem Veranlagungsbereich, sodass wir kurz nach der Enttarnung, nach der Prüfung, nach der Feststellung durch Einsichtnahme in die Steuerakte – jawohl, jemand hat seine Einkünfte aus Kapitalvermögen noch nicht vollständig erklärt – zu einem Kurzbericht gekommen sind, in dem nur die Zahlen enthalten waren, die bisher keinen Einfluss in die Steuererklärung genommen haben. Dann konnte sehr schnell durch die Veranlagungsstelle die Berichtigungsveranlagung erlassen werden, und das Geld klingelte in der Kasse.

Andererseits wurde auf den Erfahrungsbericht des Finanzamtes Darmstadt vom 10.04.2001 hingewiesen, in dem das Bearbeitungskonzept vorgestellt und gewürdigt wurde. (Band CXXII S. 64 ff.)

Im Jahr 2001 wurde der Zeitdruck für das Finanzamt Frankfurt am Main, nunmehr auch ein Bearbeitungskonzept vorzulegen, auch dadurch erheblich größer, da neben der strafrechtlichen Verjährung nun auch die steuerrechtliche Verjährung für die einzelnen Fälle zu einem Problem wurde. Die „transferstarken Jahrgänge“ 1992 und 1993 näherten sich nunmehr der zehnjährigen steuerrechtlichen Verjährung für eine etwaige Nachveranlagung. Das meiste Belegmaterial stammte aus diesen Jahren, in denen die Geldtransfers vorgenommen wurden. Damit gab es nur für diese Jahre meist eine eindeutige Beweislage, auf die eine Nachveranlagung problemlos gestützt werden konnte. Selbst wenn man sich auf die Diskussionen einlassen wollte, für welchen Zeitraum man von einer weiteren Anlage im Ausland und damit auch von einer darauf basierenden Steuerverkürzung ausgehen konnte, ist unbestritten, dass die Beweislage damit zunehmend schlechter wird. Zudem fallen diese Jahrgänge endgültig weg und können nicht mehr veranlagt werden.

Ein Bearbeitungskonzept für die effektive Abarbeitung der aufgelaufenen Kapitalanlegerfälle war daher Mitte 2001 im Finanzamt Frankfurt am Main V notwendig.

### Verjährung

Wie bereits oben angesprochen, war der Druck auf das Finanzamt Frankfurt am Main V erheblich gestiegen, die zentralen Aufgaben soweit abzuarbeiten, dass alle Fälle an die zuständigen Finanzämter im gesamten Bundesgebiet verschickt werden konnten und auch die noch in Frankfurt verbleibenden Fälle dort bearbeitet werden konnten. Grund für diese Forderung aus den anderen Bundesländern, von der zuständigen OFD und auch innerhalb des Hauses war die nunmehr drohende Verjährung. Die diesbezüglich relevante zehnjährige Verjährungsfrist für die steuerrechtliche Festsetzung wurde bereits erwähnt; die regelmäßige strafrechtliche Verjährung erfolgte bereits nach fünf Jahren.

Für den strafrechtlichen Bereich hatte der sachverständige Zeuge Gerke in seiner Vernehmung in der 4. Sitzung am 30.01.2004 im Rahmen der Erläuterung der Amtsverfügung die Problematik wie folgt dargestellt:

Was soll das heißen? An sich ist 2001 festgestellt worden, dass die Jahre 1992 und 1993 verjährt sind. Die Verjährungsfrist beträgt fünf Jahre. Wenn Sie sagen, 1993, Abgabe der Steuererklärung in 1994, und Sie rechnen fünf Jahre drauf, dann ist es in 1999 schon verjährt. Das heißt, 1994 – Sie rechnen drauf – ist auch verjährt. Jetzt hat man nur einen Beleg, einen Beleg aus dem Jahre 1992 oder 1993. Jetzt können Sie in der Steuerakte gucken und feststellen: Hat der Einkünfte erklärt? Er hat keine erklärt. Sie kommen zum Anfangsverdacht. Sie dürfen aber nicht mehr verfolgen, weil Strafverfolgungsverjährung eingetreten ist.

Jetzt ist 1992 verjährt, 1993 verjährt, 1994 verjährt, möglicherweise 1995 verjährt. Können Sie dann 1996 sagen, obwohl Sie keinen Beleg haben – Sie haben nur einen Beleg aus 1992 oder

1993 –, es liegt ein Anfangsverdacht vor? Das ist die Frage nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten.  
...

Als wir 1995/96 angefangen haben, haben wir eingeleitet und haben gesagt: in nicht rechtsverjährter Zeit, mindestens ab 1992. Das hat gehalten. Das haben uns die Gerichte ab 1999 um die Ohren geschmissen. Ich kann Ihnen jede Menge Rechtsprechung der Landgerichte dazu nennen und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000, die da sagt: Es muss mit Bestimmtheit gearbeitet werden. Die Taten müssen definiert werden, und die Zeiträume müssen definiert werden. Das war eigentlich Anlass auch für Kassel – das ist übrigens nicht ein Phänomen von Frankfurt oder so –, nunmehr ganz sauber zu arbeiten, weil wir die Rechtsprechung zu beachten haben, insbesondere die des Bundesverfassungsgerichts. Im Rahmen dieses sauberen Arbeitens mussten genau die Tat und der Zeitraum belegt werden.

Aus meiner Sicht geht es nicht, wenn ich aus 1992 oder 1993 einen Beleg habe, daraus zu schließen, dass 1997 immer noch – – Denn das Geld kann verwendet worden sein zwischendurch. Der kann ein Haus gekauft haben, der kann sich einen Porsche gekauft haben oder was weiß ich. Es gilt die Regelung „in dubio pro reo“. Ich drücke jetzt meine eigene Meinung aus; wie gesagt, ich betone immer wieder: Sie müssen die fragen, die das erlassen haben. Ich interpretiere aber, dass das hiermit gemeint ist. Ich denke, das ist auch ganz offenkundig.

Die geänderte Rechtsprechung zur Bestimmtheit des Tatvorwurfes durch die Gerichte, insbesondere den Bundesfinanzhof (s. Beschluss vom 05.05.2002) wurde auch von den übrigen Zeugen im Kern bestätigt. So gab der Zeuge Schneider-Ludorff in seiner Vernehmung in der 12. Sitzung am 20.06.2005 an, dass z. B. die formelhafte Wendung „in nicht rechtsverjährter Zeit“ bei der Beantragung etwa von Durchsuchungsbeschlüssen nicht mehr ausreichte.

Im Bereich der Steuerfestsetzung stellte die Möglichkeit der Schätzung zwar eine Erleichterung dar, änderte aber nichts an der grundsätzlichen Problematik: Auch hier drohte nunmehr die Verjährung einzelner Steuerjahre.

Die Diskussionen, die unter dem Stichwort der Verjährung geführt wurden, sind nach Auswertung der Zeugenaussagen aber im Wesentlichen Debatten über die Anforderungen an den Beweis einer Steuerstraf-tat bzw. eines steuerrechtlichen Tatbestandes. Dies zeigt sich u. a. in der Aussage der Zeugen Pisch in der 14. Sitzung am 20.07.2005:

Der Ansatzpunkt, was den Anfangsverdacht und auch die Verjährungsfragen – das spielt ja hier mit hinein – betrifft, war der, dass ein Transfer Anfang der Neunzigerjahre – 1991/92 – nach Luxemburg beispielsweise erfolgt ist und wir das in, sagen wir einmal, 2001 aufdecken, enttarnen, einen Anleger ausfindig machen und jetzt vor der Frage stehen: Was machen wir damit? Dann gucken wir. Es gibt insoweit die Möglichkeit, steuerlich und steuerstrafrechtlich vorzugehen. Dafür gelten unterschiedliche Fristen, Festsetzungsfristen, Verjährungsfristen usw. Dann stellt sich schon die Frage: Können wir, wenn wir 2001 erst den Sachverhalt enttarnen, noch zurückgreifen, sagen wir, auf das Jahr 1991? Dann war die Auffassung der Konzeptbefürworter: Wir können das nicht so ohne weiteres, nur wenn wir besondere Anhaltspunkte haben. Wir können uns, wenn 1991 beispielsweise schon verjährt ist, strafrechtlich, überlegen: Können wir die Folgejahre – 1993, 1994, 1995 usw. – noch aufgreifen oder nicht? Dann sagten die Konzeptbefürworter: Das können wir nur in engen Grenzen. Grundsätzlich können wir es nicht. Wir können es nur dann, wenn wir konkrete Anhaltspunkte dafür haben, dass in den Folgejahren auch noch Vermögen im Ausland platziert ist.

Das war meines Erachtens und auch nach Auffassung des zuständigen Staatsanwalts Weimann und der Fahnder in meinem Bankenteam im Sachgebiet nicht in Einklang zu bringen mit unseren Wahrnehmungen. Wir hatten nämlich in unseren Bankenverfahren z. B. eine Filiale in der Breite schon einmal abgearbeitet ...

Dies zeigt, dass es sich um eine beweisrechtliche Frage und dazugehörige Diskussion handelt, und nicht um die grundsätzliche Frage, ob und inwieweit Verjährung eintritt.

#### Abgabe von Belegmaterial

Zudem kam es im Zusammenhang mit der Amtsverfügung 2001/18 zu einer Auseinandersetzung zwischen dem Finanzamt Frankfurt am Main V und der Staatsanwaltschaft über die Weitergabe von Belegmaterial an die Veranlagungsteilbezirke. Wie bereits dargestellt, sah die Amtsverfügung vor, dass die Veranlagungsteilbezirke stark in die Abarbeitung der Fälle einbezogen wurden. Dazu musste das entsprechende Belegmaterial dorthin geliefert werden. Gegen diese Abgabe der Originalbelege wandte sich die Staatsanwaltschaft. Der Zeuge Staatsanwalt Weimann, der in der 12. Sitzung am 20.06.2005 vernommen wurde, sagte dazu, er erinnere sich,

dass ich wegen der Gefahr der Veränderung der Beweislage im Beihilfeverfahren durch Versendung von anonymisierten Transferbelegen an die Wohnsitzfinanzämter mit Schreiben vom 12.09.2001 – das ist Blatt 88 des Berichtshefts Deutsche Bank, Band 2 – den Finanzamtsvorsteher Finanzamt V, Herrn Schneider-Ludorff, angeschrieben habe. Das ist das Problem, das ich habe: Wenn mir anonymisierte Belege im Original abhanden gehen, wenn also im Rahmen der konzeptionellen Vorstellung jetzt gesagt wird: „Ich schicke die original anonymisierten Belege an die Wohnsitzfinanzämter, damit der Haupttäter dort verfolgt ist“, dass mir dann die Beweisgrundlage, nämlich der Urkundsbeweis, genommen ist. Das ist ein Problem, das ich habe und das ich einfach absichern musste.

Ausweislich der Angaben aus der Finanzverwaltung wurde dieses Problem dort nicht so gesehen. Eine Verschlechterung der strafprozessualen Beweislage sei schon dadurch nicht gegeben, dass die meisten „Originalbelege“ in Wirklichkeit auch nur Reproduktionen gewesen seien.

Dieser Streit erledigte sich aber dadurch, dass die Finanzverwaltung den Forderungen der Staatsanwaltschaft nachkam und nur Kopien der dort vorhandenen Belege an die Veranlagungsteilbezirke herausgab.

### Der Terminus „Anfangsverdacht“

Schwerpunkt der inhaltlichen Auseinandersetzung mit der Amtsverfügung 2001/18 bildete die Diskussion um den dort genannten „Anfangsverdacht“. Die entsprechenden Passagen der Amtsverfügung 2001/18 lauten wie folgt:

#### 2.2 *Bearbeitungsgrundsätze im Einzelnen*

##### 2.2.1 *Grundsätze allgemein*

Ab sofort sind bei der Bearbeitung von Bankenfällen folgende allgemeine Grundsätze zu berücksichtigen und umzusetzen:

- Der Tatverdacht gem. § 152 StPO setzt das Vorliegen zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen einer verfolgbaren Straftat voraus, d. h., ein Anfangsverdacht kann ohne Einblick in die Steuerakten nicht begründet werden;
- bloße Vermutungen rechtfertigen nicht die Annahme eines Anfangsverdachts;
- der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt einen nach dem Gewicht der Maßnahme abgestuften, stärker konkretisierten Verdacht, wenn als Ermittlungsmaßnahme eine Durchsuchung bzw. Beschlagnahme angeordnet werden soll;
- eine solche Maßnahme darf zur bloßen Ausforschung nicht benutzt werden.

Diese allgemeinen Grundsätze ergeben sich zuletzt explizit aus der Entscheidung des LG Freiburg vom 15.11.2000 (LG Freiburg, Beschluss vom 15.11.2000, VIII Qs 13/00).

##### 2.2.2 *Anwendung der allgemeinen Grundsätze*

###### 2.2.2.1 *Anfangsverdacht*

Danach ergibt sich insbesondere für Bankenfälle, welchen Kapitaltransfers in das Ausland in den Jahren 1992/1993 bzw. 1994 zugrunde liegen und die strafrechtlich nicht mehr verfolgbar sind, nicht zwingend ein Anfangsverdacht für die sich unmittelbar anschließenden strafrechtlich noch nicht verjährten Folgejahre. Für die Berechnung der strafrechtlichen Verjährung ist der Zeitpunkt der Bekanntgabe des Steuerbescheides entscheidend.

Die zwangsläufige, d.h. automatische Annahme eines Anfangsverdachts zu den (strafrechtlich noch nicht verjährten) Folgejahren ist selbst dann nicht gerechtfertigt, wenn die in verjährten Jahren erzielten Kapitalerträge gegenüber der Finanzbehörde möglicherweise verschwiegen wurden.

**Ein Anfangsverdacht ist in der Regel aber dann zu bejahen, wenn nach dem vorhandenen Belegmaterial**

**(1) ein Transfervolumen von DM 500.000 oder**

**ein Einzeltransfer von DM 300.000 vorliegt**

**und**

**(2) sich aus der Steuerakte kein Anhaltspunkt für eine Mittelverwendung ergibt**

**und**

**(3) eine voraussichtliche Steuerverkürzung von insgesamt > DM 4.000 gegeben ist.**

**Dabei müssen alle drei Voraussetzungen kumulativ gegeben sein.**

**Zu (1): Transfervolumen / Einzeltransfer**

Bei /Teil-)Ausschöpfung des Freibetrages verringern sich die den Anfangsverdacht begründenden Kapitalsummen pro DM 1.000 Freibetrag um DM 20.000.

**Zu (2): Anhaltspunkte für eine Mittelverwendung**

Je größer der zeitliche Abstand zwischen dem Transferzeitpunkt und dem strafrechtlich verfolgbaren Veranlagungszeitraum ist, desto großzügiger ist wegen der für jeden Steuerpflichtigen geltenden Unschuldsumutung die Frage der Mittelverwendung zu beurteilen.

**Zu (3): Voraussichtliche Steuerverkürzung**

Bei der Berechnung der voraussichtlichen Steuerverkürzung ist, sofern keine anderweitigen Indizien aus der Steuerakte ersichtlich sind, nach dem für jeden Steuerpflichtigen geltenden Grundsatz „in dubio pro reo“ der volle Freibetrag anzusetzen.

Trotz dieser für die Bankenfälle als Massenverfahren unumgänglichen generellen Arbeitshinweise bleibt die Anfangsverdachtsprüfung eine individuelle Prüfung anhand des Kontrollmaterials i. V. m. der Steuerakte.

*2.22.2 Prüfung des Anfangsverdachts / Einleitung eines Strafverfahrens durch die BuStra*

Soweit ein **Anfangsverdacht** nach den vorgenannten Kriterien in Betracht kommt, ist der Fall der **BuStra** zur Entscheidung und Begründung des Anfangsverdachts vorzulegen. Dies gilt für Zweifelsfälle entsprechend. Die **Einleitung eines Strafverfahrens** erfolgt im Interesse einer einheitlichen Handhabung **ausnahmslos** durch die **BuStra**.

*2.22.3 Strafprozessuale Maßnahmen durch die Steufa*

Bejaht die BuStra im Einzelfall die Annahme des Anfangsverdachts und stehen Überlegungen zu strafprozessualen Zwangsmassnahmen durch die Steufa im Raum, so ist bei Anträgen auf Durchsuchungs- bzw. Beschlagnahmeanordnungen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Aus diesem folgt, dass ein die Durchsuchungs- und Beschlagnahmeanordnung rechtfertigender Tatverdacht insbesondere dann nicht angenommen werden kann, wenn der Zeitraum der nicht erklärten Einkünfte aus Kapitalvermögen lange zurückliegt (1994/1995) und der Zinsertrag aus dem bekanntem Transfer sowie der daraus eventuell resultierende Steuerschaden gering sind.

Die Nutzung des Begriffes Anfangsverdacht in dem oben dargestellten Kontext führte zu Auseinandersetzungen sowohl innerhalb der Finanzverwaltung als auch mit der Staatsanwaltschaft. Der Begriff Anfangsverdacht ist im Strafrecht festgelegt als diejenige Schwelle, ab der die tatsächlichen Anhaltspunkte dafür ausreichen, weiter in einer Sache strafrechtlich zu ermitteln und ein Ermittlungsverfahren einzuleiten. Der zuständige Staatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main, Herr Staatsanwalt Weimann, führte nach Kenntnisnahme der Amtsverfügung 2001/18 in einem routinemäßigen Bericht an den Generalstaatsanwalt am 21.11.2001 (Berichtsheft Band II der Akte 75/94 Js 19008.2/97, Blatt 69 ff., insbesondere Blatt 71 f.) aus:

Diese Kriterien mögen verwaltungsmäßig dadurch erklärbar sein, um eine Aufgabenverteilung zwischen den Veranlagungsstellen und der Steuerfahndung im Steuerstrafverfahren zu definieren, keinesfalls vereinbar ist dies jedoch mit der Prüfung, die nach § 152 Abs. 2 StPO vorgenommen werden muss. In zahlreichen Gerichtsentscheidungen ... ist für den Anfangsverdacht ausreichend auf die kriminalistische Erfahrung, insbesondere den Zusammenhang zwischen steuerlich motivierter Auslandsanlage und der Einführung der ZAST zum 01.01.1993 hingewiesen worden. Selbst die Beschwerde führende – Schwärzung – hat diesen nachgewiesenen Zusammenhang zum Anlass für die Rücknahme ihrer Beschwerden genommen ... Die Überschreitung einer dem Beleg zu entnehmenden Transfersumme (30.000 DM, 50.000 DM ..., 1 Million DM ...) ist weder erforderlich noch geeignet, die Verdachtsprüfung nach § 152 Abs. 2 StPO zu begründen. Schließlich ist der Mindestumfang einer eingetretenen Steuerverkürzung (!) ein untaugliches Kriterium.

Der entsprechende Sichtvermerk der Generalstaatsanwaltschaft vom 13.12.2001 – Geschäftszeichen 401 E – 113/98 – schließt sich dieser Auffassung mit folgenden Worten an:

Neben den – meines Erachtens jedenfalls missverständlichen – Ausführungen über die Beurteilung von Kapitaltransfers aus verjährter Zeit, halte ich namentlich die Anknüpfung eines Tatverdachts

im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO an bestimmte, zum Teil mehr oder weniger willkürliche Kriterien – für bedenklich. Mit diesen Kriterien lässt sich ein Anfangsverdacht weder nachvollziehbar begründen noch ablehnen.

Der Zeuge Pisch, der bis zum 01.11.2001 als Sachgebietsleiter im Finanzamt Frankfurt am Main V tätig war und sich kritisch zur Amtsverfügung geäußert hatte, sagte dazu in seiner Vernehmung in der 14. Sitzung am 20.07.2005 auf Nachfragen zum Thema Anfangsverdacht:

Das kann man nun so oder so verstehen. Ich verstehe es so, dass die detaillierten Bestimmungen, die in der Amtsverfügung und in den Ausführungspapieren drin sind – Aufgriff erst ab 300.000 oder 500.000 DM –, und die Formulierung, immer eine Einzelfallprüfung abzuhalten – – Das ist meines Erachtens nur so zu verstehen, dass ich auf der Grundlage dieser Hürde einen Sachverhalt habe, wo 300.000 DM eine Rolle spielen – oder 500.000 DM – oder nicht, dass ich insoweit eine im Grunde genommen beschränkte Einzelfallprüfung habe. So habe ich es verstanden.

...

Also auf der Grundlage der Amtsverfügung, und die Amtsverfügung schreibt vor: Es gibt die und die Grenzen, und dann lese ich das so, dass man nicht auf der einen Seite sagt: „Es gibt Grenzen“, aber auf der anderen Seite: „Wir machen aber eine Einzelfallprüfung, und da spielen die Grenzen keine Rolle“. Das ergibt keinen Sinn. Das ist mein Verständnis von diesem Papier.

Diese Ausführungen zeigen, dass jedenfalls in der Anfangsphase der Amtsverfügung und vor deren Implementierung durch die ergänzenden Konzepte an manchen Stellen eine gewisse Verwirrung im Hinblick auf den Verfügungsinhalt bestand. Der Begriff „Anfangsverdacht“ in der Amtsverfügung führte dabei zu Unruhe und Missverständnissen.

Die Beweisaufnahme hat ergeben, dass es sich bei der Amtsverfügung – und damit bei ihrem gesamten Inhalt – um eine organisatorische Maßnahme handelt, die Verfügung sollte keine Recht setzende Wirkung entfalten. Diese inhaltliche Zielrichtung der Verfügung zeigt sich schon in der Einstufung als O-Akte, d. h. als Maßnahme im Bereich der Organisation. Auch sieht man dies im Zusammenhang mit der zugrunde liegenden OFD-Verfügung und den weiteren Texten und Konzepten. Letztlich zeigt auch die – soweit der Ausschuss herausfinden konnte ausnahmslose – tatsächliche Handhabung der Amtsverfügung bei der Bearbeitung der Fälle, dass die Amtsverfügung als reine organisatorische Maßnahme verstanden wurde und nicht materiellrechtlichen Charakter haben sollte. Dies bedeutet, dass der Begriff Anfangsverdacht nicht als materiellrechtliche Schwelle für die Annahme eines Tatverdachtes im Sinne der Strafprozessordnung zu sehen war.

Die vom Untersuchungsausschuss befragten Fahnder und Mitarbeiter der Finanzverwaltung haben dies bestätigt. Die unter dem Abschnitt Anfangsverdacht genannten Schwellenwerte waren reine Grenzen für die Verteilung der Arbeit bzw. der Steuerfälle. Ziel der Amtsverfügung war es hierbei allein, mit der Einbindung der Veranlagungsteilbezirke und der dortigen Mitarbeiter die Arbeit auf mehrere Schultern zu verteilen und dadurch schneller erledigen zu können. Angesichts der Tatsache, dass sowieso für jeden Steuerfall in die bei den Veranlagungsteilbezirken liegenden Steuerakten des jeweiligen Steuerpflichtigen zu schauen war, wurde in der Abgabe des Falles an den Veranlagungsteilbezirk auch eine rein technische Abwicklungserleichterung gesehen: Nunmehr kamen die Fahnder als Teil der Kopfstelle und mit ihnen das entsprechende Fallheft zu den Akten und den Sachbearbeitern für den einzelnen Steuerpflichtigen und nicht mehr umgekehrt. Der Zeuge Gebbers, der als Sachgebietsleiter Steufa maßgeblich an der Erstellung der Amtsverfügung beteiligt war, bestätigte dies in seiner Vernehmung in der 13. Sitzung am 22.06.2005. Er teilte mit, dass die Amtsverfügung als Fortführung und Konkretisierung der organisatorischen OFD-Verfügung von 1998 zu sehen war und fuhr fort:

Das ist für mich eine rein organisatorische Maßnahme.

Auch sämtliche vernommene Fahnder bestätigen dies. Der Zeuge Pfaff, der in einem Bankenteam mitarbeitete und dort Sonderfunktionen ausführte, teilte in derselben Sitzung zu diesem Thema mit:

Ich habe das als eine organisatorische Maßnahme zur Bearbeitung der Bankenverfahren empfunden.

Zum Begriff Anfangsverdacht teilt derselbe Zeuge auf Nachfragen mit:

Ein Anfangsverdacht wird ja nicht in der Amtsverfügung definiert, sondern der Anfangsverdacht ist durch das Strafgesetzbuch, durch die StPO usw. schon vorgegeben. Insoweit sehe ich diese Amtsverfügung als Arbeitshilfe für den Bearbeiter, um gewisse Bearbeitungsschritte zu vereinheitlichen. Unabhängig davon nehme ich mir heraus, dass der Anfangsverdacht von jedem Bearbeiter immer persönlich überprüft werden muss. Soweit ich weiß, ist in dieser Amtsverfügung auch so eine Art salvatorische Klausel, die es letztendlich jedem Sachbearbeiter offen lässt, dass er, wenn er das, was er tun muss, getan hat, zu einem Ergebnis kommt, was auch einmal gegebenenfalls von dem

Bearbeitungsgrundsatz abweicht. Aber es ist bei mir auch nie praktisch zur Ausführung gekommen, dass ich tatsächlich irgendwo mit der Verfügung in Widerspruch gekommen wäre oder so.

Der ebenfalls an diesem Tag vernommene Zeuge Schad pflichtete dem bei und bestätigte:

Es sind Einzelfälle geprüft worden, und ich weiß, in meinem Team sind auch Einzelverfahren unter dieser Grenze weitergeführt worden, weil weitere Erkenntnisse dazukamen.

Ebenso der Zeuge Burkert an demselben Tag:

Wenn Sie weiter lesen in der Verfügung – ein paar Zeilen weiter unten steht: „Jeder Einzelfall ist zu prüfen“ –, dann wissen Sie, was Sie von dieser Grenze zu halten haben. Wir haben jeden Einzelfall geprüft. Davon können Sie ausgehen.

Bereits zuvor hatte der sachverständige Zeuge Falk Gerke in der 11. Sitzung am 25.05.2005 dazu angegeben, dass die Amtsverfügung aus seiner Sicht versuchte, auf der Grundlage von durchgerechneten Fallbeispielen einen Orientierungsrahmen zu geben, ab wann im Regelfall mit einer strafrechtlichen Verfolgung zu rechnen war oder in welchen Fällen die Steuerfestsetzung die vordringliche, weil einzig Erfolg versprechende Maßnahme war. Dementsprechend wären die Fälle verteilt worden. Er führte dazu weiter aus:

Vielmehr bleibt die Anfangsverdachtsprüfung immer eine individuelle Prüfung anhand des Kontrollmaterials in Verbindung mit der Steuerakte. Darauf war allerdings auch in der Amtsverfügung 2001/18 grundsätzlich hingewiesen worden.

Aufgrund der kumulativ einschränkenden Merkmale wurde meines Erachtens angestrebt, den Bearbeitern mit den Betragsgrenzen Leitlinien an die Hand zu geben, welche eine effiziente, fallgruppenbezogene Bearbeitungsweise ermöglichten, ohne den steuerlichen und strafrechtlichen Auftrag des Finanzamts zu vernachlässigen. Dabei wurde aber immer auf die Notwendigkeit der Durchführung einer Einzelfallprüfung hingewiesen.

Die organisatorische Einbindung der Veranlagungsfinanzämter in die Bearbeitung der Bankenfälle als eine ebenfalls betroffene Stelle innerhalb der Finanzverwaltung diente der schnellen Auswertung, insbesondere um der Festsetzungsverjährung zu begegnen. Bei den Veranlagungsfinanzämtern wurden so genannte Kopfstellen gebildet, in denen das Belegmaterial gemeinsam mit einem bis zwei Steuerfahndern zentral aufgearbeitet wurde. Dabei war es zunächst Aufgabe der vor Ort eingesetzten Steuerfahnder, anhand der Steuererklärungen zu prüfen, ob ein Anfangsverdacht in Betracht komme.

Der sachverständige Zeuge Gerke stellt daraufhin weiter fest:

Man kann grundsätzlich die Aussage treffen, dass die Amtsverfügung 2001/18 als Organisationspapier gut geeignet war, die Bearbeitung der Anlegerverfahren im Hinblick auf eine effiziente und ökonomische Bearbeitungsweise zu fördern. Dies ist insbesondere durch eine Einbindung der Veranlagungsfinanzämter sowie eine entsprechende Arbeitsteilung auch mit der Bußgeld- und Strafsachenstelle geschehen.

Durch die Einrichtung so genannter Kopfstellen konnte der für jeden Einzelfall erforderliche Abgleich mit den Steuerakten des einzelnen Anlegers im jeweiligen Wohnsitzfinanzamt schneller erfolgen und so mit geringerem Zeitaufwand festgestellt werden, ob überhaupt ein ausreichender Verdacht für eine Steuerhinterziehung vorlag.

Ebenso hatte der Staatsanwalt, wie bereits weiter oben dargestellt, selbst schon mitgeteilt, dass die Kriterien der Amtsverfügung durchaus verwaltungsmäßig erklärbar seien, um eine Aufgabenverteilung zwischen den Veranlagungsstellen und der Steuerfahndung zu definieren. Die Staatsanwaltschaft, die zuvor den Begriff des Anfangsverdacht in der Amtsverfügung kritisiert hatte – dies ist oben bereits dargestellt worden – hat im Laufe des Verfahrens diese Kritik zurückgezogen, da sich die Befürchtungen nicht bewahrheitet hatten, die Amtsverfügung hätte materiellrechtlichen Charakter zur Eingrenzung des Tatverdacht. Im Rahmen des bereits oben zitierten Strafverfahrens gab die Staatsanwaltschaft – konkret: Herr Staatsanwalt Weimann – eine „strafrechtliche Stellungnahme zum Vorliegen eines Anfangsverdacht“ ab, die sich auf die Sachbearbeitung von Anlegerverfahren gemäß der Amtsverfügung 2001/18 bezog. Dort hieß es:

Die Amtsverfügung versteht sich als „für die Bankenfälle als Massenverfahren unumgängliche generelle Arbeitsweise“. In einer Art salvatorischen Klausel unter Ziffer 2.21 wird jedoch ausgeführt: „(...) Die Anfangsverdachtsprüfung bleibt einer individuellen Prüfung anhand des Kontrollmaterials i. V. m. der Steuerakte vorbehalten“. Auch wenn die Ausführungen zur Verjährung und zum Nichtvorliegen eines Anfangsverdacht nicht aus Sicht der Staatsanwaltschaft bei dem Land-

gericht Frankfurt zu teilen sind, kann aus der Amtsverfügung selbst und ihrer Umsetzung im Übrigen durch Beamte der Finanzverwaltung ein strafrechtlicher Anfangsverdacht für das Vorliegen einer Strafvereitelung im Amt bzw. Untreue nicht begründet werden. ... Der Inhalt der Amtsverfügung vom 30.08.2001 ist nämlich im Zusammenhang mit dem „Konzept steuerliche Auswertung von Bankenfällen; Zusammenarbeit zwischen der Steuerfahndungs- sowie Bußgeld- und Strafsachenstelle und den Veranlagungsfinanzämtern“ vom 22.10.2001 zu sehen. Unter Ziffer 6 wird hierzu ausgeführt: „(...) Der Steuerfahndungsstelle obliegt die Sichtung der Steuerakten im Hinblick auf den Anfangsverdacht (...)“. Daraus wird ersichtlich eine Einzelfallprüfung durch die Steuerfahndungsstelle ermöglicht. ... Eine steuerstrafrechtliche Überprüfung des Anfangsverdacht ist danach – unabhängig von der Betragsgröße – gewährleistet.

Schon hierin zeigt sich, dass die Staatsanwaltschaft bereits zum damaligen Zeitpunkt – die Stellungnahme datierte vom 13.08.2003 und erfolgte im Zusammenhang mit den so genannten „Spiegel“-Artikeln – nicht davon ausging, dass es aufgrund der Amtsverfügung und der dortigen Begrifflichkeit zu rechtswidrigen Verfahrensweisen kam. Zur weiteren Überprüfung wurde von der Staatsanwaltschaft aber in der Folgezeit ein eigenständiges Ermittlungsverfahren eröffnet. Im Rahmen dieses Ermittlungsverfahrens gegen unbekannte Mitarbeiter der Finanzverwaltung wegen des Verdachtes der Strafvereitelung – Aktenzeichen 7580 Js 244809/03 WI – wurden von der Staatsanwaltschaft und dem zuständigen Staatsanwalt Weimann die Unterlagen der Steuerverwaltung geprüft und letztlich 46 „kritische“ Steuerfälle beigezogen und überprüft. Das Verfahren wurde letztlich gänzlich nach § 170 Abs. 2 der Strafprozessordnung eingestellt.

Der Staatsanwalt Weimann formulierte dies als Zeuge vor dem Untersuchungsausschuss in der 12. Sitzung am 20.06.2005 wie folgt, als er auf den Begriff Anfangsverdacht angesprochen wurde, den er als „materiellrechtliches Nullum“ bezeichnet hatte:

Manchmal schreibe ich so was, um es klar zu sagen, um auch meine Erleichterung damit zum Ausdruck zu bringen, dass diese Amtsverfügung, selbst wenn man sie – man arbeitet als Jurist ja immer mit Arbeitshypothesen – materiellrechtlich versteht, in der Rechtswirklichkeit – so habe ich es dann auch zur Milderung dieses Begriffs noch einmal skizziert – nicht umgesetzt worden ist. Der Grund ist ganz einfach: Es bestand überhaupt kein Bedürfnis mehr dafür. Wenn der Steuerfahnder und der Veranlagungsbeamte die Steuerakte einmal in der Hand haben, dann machen die ihre Arbeit wie sonst auch. ...

Diese materielle Befürchtung, die ich hatte, die man vielleicht auch objektiv haben muss bei der Amtsverfügung, ist Gott sei Dank nicht eingetreten. Bis zu dem Zeitpunkt, wo die Kopfstellenarbeit angefangen hatte, konnte man diese Befürchtung haben.

Dann kommt man in die Einzelfallprüfung und stellt fest, das waren aber keine Kriterien gewesen, um das zu sagen. Dann kamen die von mir beschriebenen Unsicherheiten, Erklärungsdefizite, Nachweisprobleme, die die tagtägliche Arbeit des Steuerfahnders begleiten, dazu. Ich habe jetzt auch die Ablehnung von einem Verfahren, weil die Betragsgrenze 500.000 oder 300.000 nicht überschritten war. Das konnte ich bei den 46 von mir untersuchten Fällen eben nicht feststellen. Das war dann erledigt.

Später ergänzte der Zeuge Weimann dies in derselben Sitzung:

Also, die Befürchtung kam, dass man schablonenartig, allein von der Lektüre der Amtsverfügung – das ist ja auch noch in Fettdruck gehalten, das wird ja auch noch einmal hervorgehoben – das isoliert sieht, dass man die Befürchtung haben könnte, das wird jetzt schablonenartig in die Sachbearbeitung reingenommen. Ich denke, diese Auslegung muss jedem objektiv Dritten auch zugestanden werden.

Und plötzlich muss jeder Steuerfahnder prüfen: 300.000, 500.000 und Steuerverkürzung über 4.000 – aha, alle Punkte sind gegeben, dann bin ich zuständig.

Diese Befürchtung habe ich gehabt, die hat auch die Generalstaatsanwaltschaft gehabt in der Auslegung – als Befürchtung, nicht, dass wir es positiv gewusst haben – und hat versucht zu sagen: So können wir es nicht lassen. ...

Um es noch einmal zusammenzufassen: Diese materielle Befürchtung hatten wir, die hatten wohl auch viele Steuerfahnder im eigenen Haus gehabt, soweit ich diese atmosphärischen Verstimmungen richtig einzuschätzen vermag. ...

Nur, die Befürchtung des objektiv Dritten, ohne dass man mir da eine gewisse Waghalsigkeit in der Berichterstattung zum Vorwurf machen müsste, muss man einfach sehen. Man ist doch ein bisschen perplex, wenn man diese Amtsverfügung liest.

Der sachverständige Zeuge Gerke, der bereits im Rahmen der Amtshilfe für die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main einen Teil der 46 Steuerfälle überprüft hatte und später im Auftrag des Untersuchungsausschusses sämtliche dieser Akten zu sichten hatte, bestätigte dieses Ergebnis. In seiner Vernehmung in der 11. Sitzung am 25.05.2005 zeigte er zudem auf, dass die Annahmen des Staatsanwalts bereits eine rechtliche Sichtweise zugrunde legten, die letztlich nicht gesichert ist. Aber selbst diese, für die betroffenen Mitarbeiter ungünstige Sichtweise, habe zu dem Ergebnis geführt, dass alle Verfahren nach § 170 Abs. 2 StPO einzustellen seien.

### Die im Nachrichtenmagazin Spiegel erhobenen Vorwürfe

Eine maßgebliche Ursache für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses 16/1 war die Berichterstattung in dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“, dass in zwei Artikeln Vorwürfe gegen die Hessische Landesregierung und die ihr unterstellten Finanzbehörden erhoben hatte. In dem ersten „Spiegel“-Artikel vom 11.08.2003 mit dem Titel „Amnestie durch die Hintertür. Mit einer skandalösen Anweisung schützen hessische Behörden wohlhabende Steuerhinterzieher. Aufmüpfige Beamte werden kalt gestellt“ behauptet das Nachrichtenmagazin:

Denn mit einer internen Dienstanweisung haben hessische Spitzenbeamte in Abstimmung mit der Regierung Koch ihre Fahnder an die Kette gelegt.

und weiter:

In dem Papier vom 30. August 2001 verdonnerte Amtschef Jürgen Schneider-Ludorff in Absprache mit der Oberfinanzdirektion und dem Hessischen Finanzministerium unter seinem Chef Karlheinz Weimar (CDU) seine rund 50 Steuerfahnder, die nur mit Bankenverfahren beschäftigt waren, quasi zum Nichtstun – und gewährte den Verdächtigen so eine Amnestie durch die Hintertür.

In dem zweiten „Spiegel“-Artikel vom 16.09.2003 mit dem Titel „Oase Frankfurt. Die Affäre um eine heimliche Amnestie für Steuerhinterzieher belastet die Regierung Koch: Der Finanzminister hat offenbar die Unwahrheit gesagt“ werden diese Vorwürfe konkretisiert. Dort heißt es:

Denn interne Unterlagen der hessischen Finanzverwaltung belegen das genaue Gegenteil: In einer ganzen Reihe von Fällen wurden Steuerstrafverfahren nach dem Erlass vom August 2001 gar nicht erst eingeleitet, obwohl Steuerfahnder einen hinreichenden Anfangsverdacht bejaht und die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens befürwortet hatten.

In dem Bericht wurden im Folgenden drei konkrete Verfahren genannt, auf die dieser Vorwurf zutreffen sollte. Zum **ersten Fall** heißt es im „Spiegel“ wie folgt:

Nicht erwähnt hat Weimar beispielsweise einen Fall, den die Steuerfahndungsstelle des Finanzamts Frankfurt V bearbeitet hatte. Bei den Ermittlungen gegen Kunden der ... Bank waren die Fahnder auf eine Frau aus dem Taunus gestoßen. Per Scheck hatte sie von der Genfer Filiale der ... Bank (Schweiz) 400.000 DM bekommen – für die Fahnder „ein Rücktransfer“, der vor der Steuer verschwiegen wurde. Nach weiteren Recherchen waren sich die Beamten sicher, einer Steuerhinterziehung auf der Spur zu sein. In einem Vermerk im Januar 2002 hielten sie ihren Anfangsverdacht fest. Der zuständige Sachgebietsleiter stimmte der Bewertung zu.

Aber ein knappes halbes Jahr später wurde der Fall geräuschlos erledigt: „Unter Berücksichtigung der in der Amtsverfügung 2001/18 festgehaltenen Kriterien“, dekretierte die Finanzverwaltung, werde ein strafrechtlicher Anfangsverdacht verneint. Das zuständige Finanzamt sollte nun lediglich die Steuersünderin „zur Nacherklärung der ausländischen Kapitaleinkünfte“ auffordern. Die Frau bestritt jedoch kühl, überhaupt in der Schweiz Geld gehabt zu haben.

Ausgehend von der zwar nicht namentlich möglichen Zuordnung der in den Artikeln bezeichneten Fällen, aber einer dennoch mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmenden Sicherheit der korrekten Zuordnung aufgrund der Fallbeschreibungen, konnte durch den Untersuchungsausschuss festgestellt werden, dass dieser Fall – wie auch die beiden anderen Fälle – von der Finanzverwaltung schnell ermittelt und rückverfolgt werden konnten, nachdem der Artikel die Vorwürfe erhoben hatte.

Tatsächlich gab es Kontrollmaterial über den Transfer von 40.000 DM im Jahr 1990, das Ende 2001 von der Steuerfahndung des Finanzamts Frankfurt am Main V an die Kopfstelle im Wohnsitz Finanzamt abgegeben wurde. Nachdem die Steuerfahndung Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Anfangsverdachts gesehen hatte und dies in einem Aktenvermerk vom 08.01.2002 festgehalten hatte, wurde der Vorgang mit Schreiben vom 29.05.2002 der Bußgeld- und Strafsachenstelle zur Entscheidung über das weitere (strafrechtliche) Vorgehen übersandt. Der zuständige Sacharbeiter und die zuständige Sachgebietsleiterin der BuStra verneinten demgegenüber mit Schreiben vom 05.06.2002 einen solchen Anfangsverdacht und begründeten dies schriftlich in einem Vermerk. Zudem wurde dabei veranlasst, dass das Wohnsitz Finanz-

amt die Steuerpflichtige im Steuerermittlungsverfahren anzuschreiben hatte. Aus dem diesbezüglichen Vermerk wurde ersichtlich, dass die Bußgeld- und Strafsachenstelle den Vorgang unter strafrechtlichen und bußgeldrechtlichen Gesichtspunkten überprüft hatte und zu dem Ergebnis gekommen war, dass entweder kein hinreichender Anfangsverdacht für die Einleitung eines Steuerstraf- oder Bußgeldverfahrens bestand oder aber im für die Steuerpflichtige ungünstigsten Fall lediglich eine so geringe Steuerverkürzung feststellbar sein würde, dass auch in diesem Fall eine Verfahrenseinleitung unterbleiben könne, da eine Einstellung letztlich erfolgen müsste.

Bei dem überwiesenen Betrag von 400.000 DM nach Deutschland – im Übrigen ein ungewöhnlicher Transferweg, der üblicherweise (Steuerflucht) in die andere Richtung ging – handelte es sich höchstwahrscheinlich um ein Darlehen aus der Schweiz zu Anschaffung einer Immobilie. Entsprechende Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung wurden auch erklärt und Zinsaufwendungen aus einem Darlehen als Werbungskosten geltend gemacht.

Mit Beweis Antrag Nr. 12 hatte der Untersuchungsausschuss den sachverständigen Zeugen Falk Gerke gebeten, die „Spiegel“-Fälle erneut zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten. Die entsprechende Vernehmung folgte in der 11. Sitzung am 25.05.2005. Der sachverständige Zeuge berichtete dabei wie folgt:

Der Fall 1 wird bezeichnet als „Frau aus dem Taunus“. So steht es im „Spiegel“. Insofern werden hier jetzt auch Verhältnisse Dritter durch mich nicht verletzt.

Es liegt ein Beleg vom 26. Februar 1990 über eine Auszahlung in Höhe von 400.000 DM vor. Die Auszahlung ist mit Scheck vom 07.03.1990 veranlasst. Der Scheck ist auf der Rückseite gezeichnet, vermutlich namentlich. Die Personalausweisnummer ist erfasst.

Am 19.01.2001 ergeht eine Anfrage an das Einwohnermeldeamt, auf wen der Ausweis ausgestellt ist. Am 25.01. kommt die Antwort vom Einwohnermeldeamt. Name und Adresse werden mitgeteilt. Am 15.05.2001 werden von der Steuerfahndung die Steuerakten 1989 bis 1999 vom Veranlagungsfinanzamt angefordert. Am 17.09.2001 werden die Akten an das Veranlagungsfinanzamt zurückgesandt mit der Bitte, die Akten bereitzuhalten, unter Hinweis auf weitere Ermittlungen.

Am 08.01.2002 ergeht ein Verdachtsvermerk des Steuerfahnders mit Zustimmung des Sachgebietsleiters. Am 29.05.2002 wird der Vorgang mit Anschreiben und Akten an die Bußgeld- und Strafsachenstelle geleitet. Am 05.06.2002 wird der Vorgang von der Bußgeld- und Strafsachenstelle zurück an die Steuerverwaltung mit dem Bemerkens, es liegt kein Verdacht auf eine Steuerstraftat vor, mit der Bitte, den Fall im Anschreibebewege zu erledigen in der Kopfstelle. Als Anlage ist beigefügt ein umfangreicher Aktenvermerk zur Einzelfallprüfung Anfangsverdacht. Dort heißt es – jetzt darf ich zitieren –:

1. Zwischen dem Kapitalrücktransfer im Kalenderjahr 1990 und der ältesten denkbaren strafrechtlich verfolgbaren Tat ... 1995 liegt ein Zeitraum von vier Kalenderjahren und somit eine erhebliche Unwägbarkeit hinsichtlich der in dieser Zeitspanne vorgenommenen Kapitalverwendung ...
2. Gegen eine Kapitalwiederanlage im Inland ab 1990 sprachen die Gesamtumstände des vorliegenden Falles, da es für jeden objektiven Betrachter sehr unsinnig erscheinen muss, dass ein auf Steuerhinterziehung ausgerichteter Steuerpflichtiger (so von dem Steuerfahnder unterstellt) mindestens einen Großteil seines Vermögens gerade im Umfeld der Diskussion um die erste Zinsabschlagsteuer wieder ins Inland zur dortigen Kapitalanlage und zur Unterwerfung unter den Quellensteuerabzug verbringt und dabei noch zusätzlich die im Vergleich zur Schweiz niedrigeren Zinssätze akzeptiert.
3. Selbst für den wenig einleuchtenden Fall der Wiederanlage des vollen Betrages im Inland würde im für das Finanzamt günstigsten Fall bei einem inländischen Zinssatz von 3 % (Verzinsung von schnell verfügbarem Termingeld) und unter Berücksichtigung der Summe aus nicht ausgeschöpftem Sparerfrei- und Werbungskostenfreibetrag sowie des relativ geringen Steuersatzes der Steuerpflichtigen pro Kalenderjahr lediglich eine Steuerverkürzung in Höhe von maximal 1.100 DM anfallen, die sich wegen dem fallenden Zinsniveau ab dem ersten Drittel der Neunzigerjahre mit jedem fortschreitenden Kalenderjahr weiter nach unten bewegt. Bei zum Zeitpunkt der Würdigung von Anzeigen bereits festgestellten Steuerverkürzungen von maximal 1.100 DM und weniger je Kalenderjahr wird jedoch regelmäßig auf die Einleitung eines Steuerstrafverfahrens wegen dieser Taten verzichtet, weil eingeleitete Steuerstrafverfahren bei einer solchen Fallgestaltung ohnehin wegen Geringfügigkeit gemäß § 153 Abs. 1 Strafprozessordnung eingestellt würden.

Die Anzeige wird deshalb hausintern an den anzeigenden Steuerfahndungsbeamten mit der Bitte um Erledigung im Anschreibebewege zurückgegeben.

Zitat Ende.

Am 02.07.2002 erfolgt ein Anschreiben an das Veranlagungsfinanzamt, die Steuerpflichtige im Steuerermittlungsverfahren anzuschreiben. Am 12.07.2002 erfolgt das Anschreiben an die Steuerpflichtige. Am 31.07.2002 erfolgt eine persönliche Vorsprache des Steuerberaters an Amts Stelle. Er teilt mit, dass seine Mandantin kein entsprechendes Konto habe, es möglicherweise eine Verwechslung sei. Am 12.08.2002 wird ein Antrag auf Akteneinsicht gestellt. Am 23.10.2002 ergeht ein Anschreiben des Veranlagungsfinanzamts an den Rechtsvertreter mit der Bitte, doch noch eine Stellungnahme abzugeben. Am 18.12.2002 schreibt der Anwalt: Hinsichtlich der 400.000 DM handelt es sich um einen Zwischenkredit zur Finanzierung des gemischt genutzten Grundstücks. Die Kreditaufnahme war erforderlich, weil der Verkäufer eine Vorauszahlung auf das Treuhandkonto verlangt hat. Der Zwischenkredit ist im Sommer 1990 mit den für den Grundstückskauf aufgenommenen Darlehen zurückgezahlt worden. Unterlagen liegen hier keine mehr vor.

Die Angaben des Rechtsvertreters erschienen dem Finanzamt glaubhaft und nachvollziehbar. Möglichkeiten, nach einem Zeitraum von 12 Jahren seit Erwerb des Grundstücks weitere Unterlagen von dritter Seite zu erlangen, sind nicht erkennbar. Das Finanzamt hat von weiteren Ermittlungshandlungen daher abgesehen. Im Übrigen wurde laut Akte festgestellt, dass entsprechende Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung durch die Steuerpflichtige erklärt werden und die Zinsaufwendungen aus den Darlehen als Werbungskosten geltend gemacht werden. Der Vorgang ist der Finanzverwaltung damit offen gelegt – so auch der Staatsanwalt, Blatt 176 der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakte.

In seiner 12. Sitzung am 20.06.2005 hat der Untersuchungsausschuss auch den zuständigen Sachbearbeiter der Bußgeld- und Strafsachenstelle, den Zeugen Harald Wiegand, vernommen. Dieser gab ebenso Auskunft über die beiden Fälle. Der Zeuge Wiegand gab in der Vernehmung an:

Ich möchte anfangen mit dem Sachverhalt um die Frau aus dem Taunus. Bezogen auf diese Frau aus dem Taunus war gemeldet worden, dass sie einen Scheck erhalten hat von der ... Bank in der Schweiz über einen Gesamtwert von 400.000 DM, den diese Frau in Deutschland eingelöst hat. Dies ist so von der Steuerfahndungsstelle der Bußgeld- und Strafsachenstelle gemeldet worden und wurde dann in das Sachgebiet meiner Sachgebietsleiterin gegeben zur abschließenden Prüfung, ob ein Verfahren einzuleiten ist oder nicht. Innerhalb des Sachgebiets wurde mir dieser Vorgang zur Vorbereitung eines Bearbeitungsvorschlags übergeben, und ich hatte die Aufgabe, zu entscheiden und vorzubereiten, ob im Rahmen meines Bearbeitungsvorschlags hier eine Einleitung zu erfolgen hat oder nicht.

Ich selber habe diesen mir zugewiesenen Vorgang ausführlich geprüft, und zwar unter Hinzuziehung aller Informationen, die aus den Unterlagen der Finanzverwaltung zu gewinnen waren, und habe dabei genauso wie der anzeigende Fahnder ein Szenario unterstellt, das für die Steuerpflichtige, also für die, die angezeigt worden ist, am ungünstigsten ausgefallen wäre. Das heißt, ich habe das für die Steuerpflichtige ungünstigste Szenario unterstellt bei meiner Prüfung. Im Rahmen der Prüfung musste ich beurteilen, ob eine Mittelverwendung bzw. ob eine Wiederanlage dieses Geldes aus der Schweiz stattgefunden hat. Tatsache war: Im Kalenderjahr 1990 gelangte über diesen Scheck ein Betrag von 400.000 DM aus der Schweiz nach Deutschland. Das erste für mich strafrechtlich verfolgbare Jahr war nicht das Kalenderjahr 1990, sondern erst das Kalenderjahr 1995. Dies hing damit zusammen, dass in den Kalenderjahren 1990 bis 1994 bereits eine Verfolgung nicht möglich war wegen bereits eingetretener Strafverfolgungsverjährung. Das hieß: Ich musste prüfen, ob ab dem Kalenderjahr 1995 Zinsen angefallen sind aus dem Geld, das aus der Schweiz geflossen ist im Kalenderjahr 1990.

Die Durchsicht der Steuerunterlagen hat ergeben, dass die Frau aus dem Taunus Anfang der Neunzigerjahre eine Immobilie erworben hat und diese Immobilie zu finanzieren hatte. Darüber hinaus hatte die Frau ein Kind in Ausbildung, ein Kind, das studierte. Dies hat die Prüfung, inwieweit dieses aus der Schweiz stammende Geld aufgebraucht sein konnte, beeinflusst, weil vieles dafür sprach, dass tatsächlich durch den Immobilienerwerb Kapital notwendig war und es folglich eher unwahrscheinlich war, dass das Geld aus der Schweiz zinsbringend angelegt wurde. Es war eher wahrscheinlich, dass dieses Geld tatsächlich zum Hauskauf aufgebraucht worden ist und folglich in den Jahren ab 1995 überhaupt nicht mehr zur Zinsanlage zur Verfügung stand und folglich auch niemals einkommensteuerpflichtige Einkünfte verursacht hat.

Darüber hinaus habe ich noch eine Prüfung vorgenommen, und zwar nach den normalen Erfahrungswerten ist es eher unwahrscheinlich, dass eine, sage ich einmal, Person, die eine Steuerhinterziehung anstrebt, genau dann Geld nach Deutschland zurückholt, wenn sie befürchten muss, dass einige Monate später ein Quellensteuerabzug vorgenommen wird, weil genau im Kalenderjahr 1990 auch die Quellensteuer diskutiert wurde und letztendlich auch im Herbst eingeführt worden ist. Also jemand, der ohnehin Steuern hinterziehen will, wird ja nicht zielgerichtet genau dann sein Geld

zurückholen, wenn er weiß, dass automatisch kurz nach der Zurückholung eine Zinsabschlagsteuer erhoben wird.

Darüber hinaus habe ich auch noch eine weitere Worst-case-Prüfung vorgenommen, und zwar habe ich unter Annahme, dass sie vielleicht doch das Geld in Deutschland ab 1995 zinsbringend angelegt hatte, eine Steuerverkürzungsberechnung vorgenommen. Das heißt, ich habe ausgerechnet, was für eine Steuer verkürzt worden wäre, wenn die Frau aus dem Taunus wider Erwarten doch Zinsen hatte und diese Zinsen verschwiegen hat. Meine Steuerverkürzungsberechnung ergab, dass sich, basierend auf dieser Annahme, maximal eine Steuerverkürzung von 1.100 DM pro Jahr ergeben hätte.

Bei Zugrundelegung all dieser Prüfungen kam ich dann im Rahmen meiner Vorbereitung zu folgendem Schluss: Für den Fall, dass das Geld, das aus der Schweiz im Jahr 1990 gekommen ist, 1995 schon längst ausgegeben war, hat es keine Zinserträge in den Jahren ab 1995 nach sich gezogen. Folglich bestand kein Anfangsverdacht, weil keine falschen Angaben gemacht worden sind und weil damit auch keine Verkürzung angefallen ist. Für den Fall, dass die Frau tatsächlich dieses Geld angelegt hatte über das Jahr 1995 hinaus, kam ich zu dem Ergebnis, dass die Steuerverkürzung bei maximal 1.100 DM liegt. Mithin wäre es so gewesen: Wenn kein Anfangsverdacht vorliegt, muss eine Einleitung unterbleiben. Bei einer Verkürzung von 1.100 DM konnte eine Einleitung unterbleiben wegen Geringfügigkeit, denn ein eingeleitetes Verfahren wäre bei dieser Größenordnung ohnehin wieder wegen Geringfügigkeit eingestellt worden. Diese Prüfung habe ich in einem Aktenvermerk ausführlich festgehalten. Dieser Aktenvermerk ist fast zwei Seiten stark. Diesen Aktenvermerk habe ich meiner Sachgebietsleiterin zur Prüfung meiner Bearbeitung vorgelegt. Ich habe ihr auch vorgelegt meine Entscheidung, dass in meinen Augen eine Einleitung unterbleiben kann. Sie hat geprüft als Volljuristin und hat letztendlich die Entscheidung getroffen, dass hier eine Verfahrenseinleitung unterbleiben kann.

Der Vorgang wurde dann dem anzeigenden Steuerfahnder zurückgegeben unter Mitteilung der Entscheidung der Bußgeld- und Strafsachenstelle, und er wurde gebeten, den Sachverhalt im Rahmen des Anschreibeverfahrens im Besteuerungsverfahren zu erledigen. Wie ich im Rahmen der Akteneinsicht am letzten Dienstag im Zusammenhang mit meiner heutigen Aussage sehen konnte, war es tatsächlich so, dass dieses Geld aus der Schweiz aus einem Kreditvertrag stammte, nämlich die Frau aus dem Taunus hatte einen Kredit in der Schweiz aufgenommen, um das Haus zu kaufen, das sie in Deutschland erworben hatte. Folglich lag gar kein Anfangsverdacht vor, und folglich hat sich, wie ich jetzt im Rahmen der Akteneinsicht am 14.06. sehen konnte, die Bearbeitung der BuStra als vollkommen richtig herausgestellt.

Es zeigt sich, dass in diesem (wie auch in einem weiteren) Fall die zuständige Bußgeld- und Strafsachenstelle eine ausführliche Prüfung des Sachverhalts vorgenommen hatte und dies jeweils in einem umfassenden Aktenvermerk dargelegt hatte. Das jeweilige Rücksendeschreiben an die Veranlagungsfinanzämter war dann knapp gefasst und enthielt, wie das Schreiben vom 05.06.2002, die Standardformulierung „die Überprüfung ihrer zuvor bezeichneten Anzeigen führte unter Berücksichtigung der in der Amtsverfügung 2001/18 vom 30.08.2001 festgehaltenen Kriterien zu einer Verneinung des strafrechtlichen Anfangsverdachts“. Angesichts der vollständigen Prüfung, die in dem beigefügten Aktenvermerk der jeweiligen Steuerakte beigefügt waren, war aber offensichtlich, dass sich das Schreiben nicht so verstehen ließe, dass aufgrund der Amtsverfügung irgendeine Prüfung nicht stattgefunden hätte oder aber nach einer Prüfung zunächst ein Anfangsverdacht bejaht worden wäre und dann wegen der Amtsverfügung doch abgelehnt worden wäre.

Entsprechend fiel auch das Ergebnis im **zweiten Fall** aus. „Der Spiegel“ schrieb dazu:

Ungeschoren kam Dank der Verfügung 2001/18 auch ein Mitarbeiter der ... Bank davon, der ausländische Wertpapiere für 175.000 DM auf ein Konto der Züricher Filiale der ... Bank (Schweiz) transferiert hatte. Obwohl die Steuerfahnder einen hinreichenden Anfangsverdacht in einem Aktenvermerk festhielten, stoppte die Finanzverwaltung auch dieses Mal die steuerstrafrechtlichen Ermittlungen.

Auch hier konnte der Fall ermittelt werden. Ebenso wurde auch in diesem Fall Kontrollmaterial über einen Wertpapiertransfer mit einem Transfervolumen von rund 175.000 DM Ende 2001 von der Steuerfahndung an die Kopfstelle im Wohnsitz Finanzamt abgegeben. Auch hier hat die Steufa in einem Aktenvermerk vom 14.01.2002 Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Anfangsverdachts festgehalten und den Vorgang dann mit Schreiben vom 29.05.2002 der Bußgeld- und Strafsachenstelle zur Entscheidung vorgelegt. Diese verneinte mit Schreiben vom 05.06.2002 die Annahme eines Anfangsverdachts und veranlasste wiederum die Kopfstelle im Wohnsitzfinanzamt, den Steuerpflichtigen im Steuerermittlungsverfahren anzuschreiben.

Der sachverständige Zeuge Falk Gerke hatte auch diesen Fall begutachtet und in seiner Vernehmung in der 11. Sitzung am 25.05.2005 dazu wie folgt ausgeführt:

Fall 2, im „Spiegel“ bezeichnet als „Mitarbeiter der ... Bank“: Es liegen vier Belege über Wertpapiertransfers vor: drei Belege jeweils vom 11.03.1993, ein Beleg vom 17.03.1993, in einer Gesamthöhe von 173.250 DM. Am 14.01.2002 werden von der Steuerfahndung im Veranlagungsfinanzamt die Steuerakten eingesehen in der Kopfstelle und Erkenntnisse tabellarisch in einem Aktenvermerk zusammen- und dargestellt. Am 14.01.2002 ergeht ein Verdachtsvermerk des Steuerfahnders mit der Zustimmung des Sachgebietsleiters, und der Vorgang geht mit Anschreiben und Akten am 29.05.2002 an die Bußgeld- und Strafsachenstelle.

Am 05.06.2002 geht der Vorgang von der Bußgeld- und Strafsachenstelle zurück an die Steuerfahndung mit dem Hinweis, dass kein Verdacht auf eine Steuerstraftat vorliegt, mit der Bitte, den Fall im Anschreibebewege zu erledigen in der Kopfstelle des Finanzamts. Als Anlage ist beigefügt ein umfangreicher Aktenvermerk zur Einzelfallprüfung Anfangsverdacht. Dort heißt es:

Der Steuerfahndungsbeamte beim Finanzamt ..., (zugleich Angehöriger der Kopfstelle beim Finanzamt ...), hatte der Bußgeld- und Strafsachenstelle beim Finanzamt ... in seiner Anzeige gegen ... mitgeteilt, dass die Steuerpflichtigen im Kalenderjahr 1993 Wertpapiere zu einem Nominalwert in Höhe 175.000 DM zur ... transferiert und in der Folgezeit in ihren gemeinsamen Einkommensteuererklärungen keine Kapitalerträge aus ausländischen Kapitalanlagen angegeben haben.

Die Bußgeld- und Strafsachenstelle verneint die Einleitung eines Steuerstrafverfahrens oder eines Bußgeldverfahrens wegen dieser Anzeige, weil neben den Unwägbarkeiten hinsichtlich der Dauer der Anlage dieser Wertpapiere bei der ... (eventuell wieder vor dem ersten überhaupt verfolgbaren Kalenderjahr 1996 zurückgeholt und verwendet) und der damit einhergehenden Frage nach dem grundsätzlichen Anfall von ausländischen Kapitalerträgen ab 1996 auch bei Zugrundelegung eines für die Strafverfolgungsbehörde günstigen Lebenssachverhalts (Kapitalanlage ununterbrochen seit 1993, Zinssatz 5 %, bereits durch inländische Kapitalerträge ausgeschöpfte Freibeträge, nachträglich noch gegenzurechnende Werbungskosten aus der Auslandsanlage in Höhe von jährlich 2.500 DM) lediglich Steuerverkürzungen in Höhe von jährlich 1.600 DM feststellbar sind, die im Rahmen eines eingeleiteten Strafverfahrens wegen Geringfügigkeit zu einer Verfahrenseinstellung gemäß § 153 StPO führen würden.

Auf das Anschreiben des Wohnsitzfinanzamts reagierten die Steuerpflichtigen mit einer Selbstanzeige. Die Veranlagungen der Jahre 1997 bis 2000 wurden daraufhin geändert. Es kam zu Steuernachzahlungen in Höhe von insgesamt 9.800 DM, vgl. Blatt 177 der staatsanwaltschaftlichen Akte. Bei eingeleitetem Verfahren – so bereits die Einschätzung der Bußgeld- und Strafsachenstelle – wäre wegen Geringfügigkeit eingestellt worden.

Wie bereits dargestellt, hat der Untersuchungsausschuss in seiner 12. Sitzung am 20.06.2005 auch den zuständigen Sachbearbeiter der Bußgeld- und Strafsachenstelle, den Zeugen Harald Wiegand, vernommen. Dieser gab auch über diesen zweiten Fall Auskunft:

Dann komme ich zu dem zweiten Fall. Es geht um den Mann, der 175.000 DM auf ein Konto bei der ... Bank in der Schweiz transferiert hatte. Auch dieser Vorgang wurde dem Sachgebiet meiner Sachgebietsleiterin zugeleitet. Ich war schließlich der Bearbeiter, der den Bearbeitungsvorschlag erstellt hat. Ich habe genauso wie der anzeigende Steuerfahnder ein Worst-case-Szenario zulasten der Steuerpflichtigen unterstellt, nämlich dass eben dieses Geld auch noch im Kalenderjahr 1996 in der Schweiz lag und Zinsen erbracht hat, obwohl der Transfervorgang schon im Jahr 1993 gewesen ist. Ich habe eine Steuerverkürzungsberechnung gemacht für die Jahre, die strafrechtlich noch verfolgbar waren, also das heißt für die Jahre ab 1996, kam dann zu einer jährlichen Steuerverkürzung von maximal 1.600 DM, habe dann als Bearbeitungsvorschlag festgehalten, dass wiederum Geringfügigkeit vorliegt, zwar ein Anfangsverdacht, aber Geringfügigkeit. Das heißt, ein eingeleitetes Verfahren wegen dieser Feststellung hätte bei dieser geringfügigen Steuerverkürzung von 1.600 DM wiederum zu einer Verfahrenseinstellung geführt. Ich habe deswegen als Bearbeitungsvorschlag meiner Sachgebietsleiterin vorgeschlagen, man möge hier von einer Einleitung absehen. Meine Sachgebietsleiterin hat dies überprüft und hat letztendlich entschieden, dass tatsächlich von einer Einleitung abgesehen wird, weil ein Verfahren wegen Geringfügigkeit ohnehin eingestellt worden wäre. Wiederum wurde die Entscheidung der Bußgeld- und Strafsachenstelle dem anzeigenden Steuerfahnder mitgeteilt, und er wurde gebeten, im Anschreibebewege den Vorgang im Besteuerungsverfahren zu prüfen und zu erledigen.

Der „Spiegel“-Artikel warf der Finanzverwaltung noch einen **dritten Fall** vor, der aufgrund der angeblich falschen Kriterien der der Amtsverfügung 2001/18 zur Nichtverfolgung von Straftaten geführt hätte. In dem Bericht des Nachrichtenmagazins heißt es dazu:

Dass es in vielen Verfahren genauso laufen würde, hatten leitende Steuerfahnder schon befürchtet, als Weimars Mannen die kalte Amnestie in aller Stille beschlossen hatten. Dabei war es gerade die Aufklärung von Schwarzgeld-Transfers und 1 Million DM, die dem Fiskus in den Jahren zuvor satte Einnahmen verschafft hatte. So wurde etwa im Verfahren gegen Anleger der ... Bank in einem Fall ein anonymer Geldtransfer von gerade mal 30.000 DM entdeckt. Aber: Das war der erste Hinweis auf größere Transaktionen. Am Ende des Verfahrens musste der überführte Anleger über 340.000 DM an hinterzogenen Steuern nachzahlen.

Auch diesen dritten Fall konnte die Finanzverwaltung ermitteln. Der anonyme Geldtransfer stammte aus dem November 1992 und wurde anlässlich einer Durchsuchung bei dem Kreditinstitut von der Steuerfahndung ermittelt. Der sachverständige Zeuge Falk Gerke führte in seiner Vernehmung auf der 11. Sitzung am 25.05.2005 dazu aus:

Wir kommen zum dritten Fall, im „Spiegel“ bezeichnet als „Anleger der ... Bank“. Es liegt ein Beleg über einen Transfer von 30.000 DM vor. Dieser Beleg stammt vom 17.11.1992. Unabhängig davon, und weil er den Hinweis von einem Bankangestellten erhalten hatte, dass etwas passieren könnte, hat der Steuerpflichtige jedoch im Wege der Selbstanzeige bereits am 16.03.1999 seine tatsächlichen Zinseinnahmen offen gelegt. Die Steuerfahndung hat die inhaltliche Überprüfung dieser Selbstanzeige übernommen. Dies führte zu keinen Beanstandungen. Die Selbstanzeige wirkte damit strafbefreiend.

Der Steuerpflichtige wurde im Rahmen des Beihilfeverfahrens gegen Bankmitarbeiter nochmals am 06.06.2000 vernommen. Dabei hat er eingeräumt, dass die Information der Bank zu seiner Selbstanzeige geführt hat. Die Mehrsteuern betragen richtigerweise 344.576 DM und betreffen die Veranlagungszeiträume 1988 bis 1997. Es liegt hier erkennbar kein Fall der Amtsverfügung 2001/18 vor.

Dieser Fall stand damit offenbar in keinem Zusammenhang mit der Amtsverfügung. Dies bestätigte auch der dazu vernommene Zeuge Klaus Schmitz in der 11. Sitzung am 25.05.2005. Er war als Hauptsachgebietsleiter im Finanzamt Hanau mit diesem Fall beschäftigt. Er sagte dazu aus:

Ich kann zu diesem jetzt „Spiegel“-Fall genannten Steuerfall Folgendes sagen: Ich kenne diesen Fall, habe ihn aber seinerzeit nicht bearbeitet oder so etwas. Ich kenne ihn halt, auch in meiner Eigenschaft als Einkommensteuer-Hauptsachgebietsleiter des Finanzamtes Hanau.

Vom Ablauf ist Folgendes zu sagen: Im März 1999 erreichte uns eine Selbstanzeige ohne eine Ankündigung vorher. In dieser Selbstanzeige sagte der Steuerpflichtige: Ich habe von 1988 an jährlich zwischen 10.000 und 160.000 DM Zinsen nicht erklärt. Ich kann es noch nicht so ganz genau sagen; ich muss erst meinen Steuerberater beauftragen, der die Ertragnisaufstellungen im Ausland beschafft.

So im Mai hatte der Steuerberater alle Zahlen zusammen, sodass die Selbstanzeige zahlenmäßig genau definiert war. Dann ging das alles seinen normalen Weg, nämlich dass die Veranlagungsstelle diese Selbstanzeige mit Akten der BuStra übergeben hat, damals noch Frankfurt.

Die BuStra muss ja letztendlich entscheiden, ob Strafbefreiung eintritt oder nicht. Die haben eine Zeit lang geprüft, und irgendwann hat uns dann im Oktober 1999 ein Schreiben der BuStra erreicht. Da hieß es: Wir haben die Zahlen überprüft. Das ist alles okay. Wertet jetzt diese Selbstanzeige aus, und setzt die Steuern fest.

Damals haben wir erstmals in einem Aktenvermerk der BuStra davon Kenntnis erlangt, dass ein Transfer von 30.000 DM wohl aufgedeckt worden war. Das wussten wir bis dahin eigentlich nicht. Zu vermuten war halt, dass es hier so abgelaufen ist wie in vielen Fällen damals: dass die Bank ihren Kunden über die Entdeckung dieses Transfers in die Schweiz informiert hat und dass der dann halt gesagt hat: Oje, jetzt wird mir's zu heiß, jetzt reiche ich die Selbstanzeige ein. Das haben wir aber erst im Oktober 1999 erfahren.

Dann hat der Veranlagungsbezirk die geänderten Bescheide 1988 bis 1997 erlassen und auch erstmalig Vermögensteuerbescheide, und Ende 1999/Anfang 2000 war der Fall total abgehandelt. Also: Anfang 2000 war nichts mehr. Es wurden dann noch Finanzierungszinsen festgesetzt. Da gab es mal so kurze Auseinandersetzungen, aber im Februar 2000 war alles erledigt.

Irgendwie eine Beeinflussung durch die in meiner Ladung genannte Amtsverfügung von Frankfurt V kann ja zeitlich nicht sein, weil es da diese Verfügung noch gar nicht gab. Insofern weiß ich

überhaupt nicht – – Das ist eigentlich gar kein so richtiger Bankenfall gewesen. Ich weiß nicht, wie der in den „Spiegel“ geraten ist.

Der sachverständige Zeuge Falk Gerke fasste seine Berichterstattung über die drei so genannten „Spiegel“-Fälle im Anschluss an die Sachdarstellung wie folgt zusammen:

Nicht nur an diesen drei Einzelfällen wird meines Erachtens erkennbar, dass das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“, aus welchen Gründen auch immer, in seinem Bericht vom 16.09.2003, im Bericht „Oase Frankfurt“ der Autoren Kurz und Wassermann, die Berichterstattung meines Erachtens nicht an die Tatsachen geknüpft und damit eine unrichtige Darstellung bezüglich der Bearbeitung der Banken verfahren sowie der drei geschilderten Einzelfälle in Kauf genommen hat.

### **Nichtauswertung von Bankkonten**

In der Berichterstattung des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ wurde in dem Artikel vom 11.08.2003 („Amnestie durch die Hintertür“) auch der Vorwurf erhoben, es seien relevante Konten nicht erfasst und ausgewertet worden. Im „Spiegel“ heißt es dazu:

So wurden diverse Konten nicht mehr oder nur zu einem kleinen Teil ausgewertet, obwohl sie beschlagnahmt worden waren. Die Finanzverwaltung weigerte sich schlicht, die Daten aufzuarbeiten. auch drei Konten einer Privatbank in Liechtenstein, über die nach Angaben von Fahndern prominente Transfers abgewickelt haben sollen, wurden nicht mehr erfasst und ausgewertet. „Das liegt das Beweismaterial vor, und der Fiskus wirft es auf den Müll“, schimpft ein Staatsanwalt.

Bei den bereits beschriebenen Durchsuchungsaktionen in verschiedenen Kreditinstituten und den ihnen angeschlossenen Filialen war eine Vielzahl von Belegen und Kontounterlagen sichergestellt worden. Dabei handelte es sich um sehr unterschiedliche Materialien, von Kassenbelegen über Einzahlungs- und Buchungunterlagen sowie Kontrollstreifen bis zu Lorokontenbelegen. Bei der Beschlagnahme stand häufig nicht fest, ob die Belege für die weiteren Ermittlungen und eine steuerstrafrechtliche Verfolgung oder Steuerfestsetzung von Belang sein würden oder nicht. Dies stellte sich oftmals erst im Rahmen der weiteren Untersuchungen heraus.

Im Rahmen der umfangreichen Durchsuchungsergebnisse und Beschlagnahmen waren offenbar auch die drei Konten im Zusammenhang mit den strafrechtlichen Ermittlungen im Verfahren 75/94 Js 19008.2/97 der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main sichergestellt worden. In einer Stellungnahme vom 13.08.2003 stellt der zuständige Staatsanwalt zu diesen Konten und den dazu erhobenen Vorwürfen im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ fest (Verfahren 75/94 Js 19008.2/97, Blatt 221 ff. – Hervorhebung im Original):

1. Das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ behauptete in seiner Ausgabe vom 11.08.2003, dass „drei Konten einer Privatbank in Liechtenstein, über die nach Angaben von Fahndern prominente Transfers abgewickelt haben sollen, nicht mehr erfasst und ausgewertet wurden“.

2. In dem durch die Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main geführten Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Beihilfe zur Steuerhinterziehung, begangen durch Verantwortliche und Mitarbeiter der – Schwärzung –, und wegen des Verdachts der Steuerhinterziehung, begangen durch Kunden der – Schwärzung –, wurde auf Antrag der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht unter dem 30.12.1999 durch das Amtsgericht Frankfurt am Main ein Beschlagnahmebeschluss betreffend so genannter Lorokonten der – Schwärzung – Liechtenstein erlassen. Der Beschluss enthält im Rubrum u. a. folgende Ausführung:

(...) in dem Ermittlungsverfahren gegen bekannte und noch nicht bekannte Anleger bei der – Schwärzung – Liechtenstein (...) wegen des Verdachts der Beihilfe zur Steuerhinterziehung von Einkommenssteuer und Solidaritätszuschlag zur Einkommenssteuer sowie der Umsatz-, Gewerbe- und Vermögenssteuerhinterziehung, sämtlich der Besteuerungszeiträume ab dem Jahr 1992 durch bekannte und noch nicht bekannte Anleger bei der (...) – Schwärzung – (...) wird (...) gemäß §§ 94, 98 StPO die Beschlagnahme sämtlicher seit dem 01.01.1992 entstandenen Unterlagen (...) angeordnet (...)

Die Beschlagnahme des Kontos der – Schwärzung – im Inland wurde erforderlich um die Transferbewegungen von deutschen Anlagegeldern nach Liechtenstein prüfen zu können. Für die inländischen Ermittlungen bilden die Bankbelege der ausländischen Gesellschaften im Inland die Grundlage der Ermittlungen gegen Kunden, die der deutschen Besteuerung unterfallen. Der Beschlagnahme schließen sich Auswertungsarbeiten an, wobei Belege mit vollständiger Namensnennung des Kunden (so genannte Namensbelege) an die örtlich zuständigen Fahndungsämter weitergeleitet werden, die in eigener Zuständigkeit unter Prüfung der Steuerakten die Ermittlungen nach § 208 AO führen. Bei anonymisierten Belegen erfolgt eine erste Enttarnungsarbeit durch die Steuerfahndung Frank-

furt am Main, zum anderen eine Aufnahme der Belege in die Datenbank der beihilferelevanten Sachverhalte, da diese Ermittlungen zentral durch die Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main geführt wurden. Als dann werden auch diese Belege an die örtlich zuständigen Fahndungsämter weitergeleitet, die in eigener Zuständigkeit entscheiden. Nach den hier gesammelten Erfahrungswerten ist von der ersten Belegerhebung durch die Vollstreckung des Beschlagnahmebeschlusses bis zur Einleitung und Bekanntgabe eines Steuerstrafverfahrens von einer Zeitdauer von mindestens ca. einem Jahr und sechs Monaten auszugehen (Massenverfahren).

Nachdem es aufgrund von Personalengpässen zu Zeitverzögerungen bei der ersten Erfassung der Belege durch die Steuerfahndung Frankfurt kam, wurden in einem Bericht vom 21.11.2001 die Defizite beschrieben und um entsprechende Abhilfe gebeten. Die Berichterstattung hatte zur Folge, dass – zwar zeitverzögert – die entsprechenden Erhebungsarbeiten zu den drei Konten der – Schwärzung – Liechtenstein erfolgten.

Auf Anfrage des FA Frankfurt am Main V wurde am 12.08.2003 mitgeteilt, dass für den gesamten Ermittlungszeitraum 1992 bis 1996 die drei bekannten Transferkonten nahezu vollständig erfasst wurden, ebenso entsprechend die zugehörigen Belege 1992, 1993 und 1996. Die Arbeiten wurden im Jahr 2002 forciert und bis zum 31.12.2002 abgeschlossen. Die Belege wurden sodann zu weiteren Sachbearbeitung an die örtlich zuständigen Steuerfahndungsstellen versandt. Auch diese Versandaktion wurde unter dem Datum 31.12.2002 abgeschlossen.

### **Die Sachdarstellung im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ entspricht damit nicht den Tatsachen.**

Die vorgenommene Beschränkung bei der Belegerfassung auf die Jahre 1992, 1993 und 1996 beruht auf einer statistischen Auswertung des Transferverhaltens von Steuerflüchtlings, welches in den Jahren 1992 und 1993 ihr Schwergewicht hatte und danach eine stark abfallende Kurve aufweist. Das Jahr 1996 wurde einbezogen um den Anfangsbestand 1992/1993 mit dem „Endbestand“ 1996 abgleichen zu können, d. h. Veränderungen zu der statistischen Aussage des Anlegerverhaltens von Steuerflüchtlings auffangen zu können und eine Grundlage für eine Schätzung in den Jahren 1994 und 1995 zu schaffen.

Im Hinblick auf die Möglichkeit eines „ökonomischen Mitteleinsatzes“, der auch im Bereich des Legalitätsprinzips seine Berechtigung haben dürfte (vergl. Kommentar zu § 160 StPO), erscheint dies vertretbar, zumal dadurch gewährleistet ist, dass nahezu sämtliche steuerstrafrechtliche Transfers von Kunden erfasst sind nur hinsichtlich des Volumens Unschärfen entstehen können.

Bei der Belegerfassung ist zudem nicht erkennbar, ob es sich bei den Anlegern um so genannte „Prominente“ handelt. Die Erhebung erfolgt im Wesentlichen EDV-gesteuert und unterstützt als automatisierter Eingabevorgang, wobei hierfür zumeist Eingabekräfte als Zeitarbeitskräfte eingesetzt wurden.

Insgesamt wurden in dem „Massenverfahren“ ca. 60.000 Fallmappen erstellt.

Diese Erklärung zur Nichterfassung von Konten bestätigte der Staatsanwalt Weimann in seiner Vernehmung als Zeuge in der 12. Sitzung am 20.06.2005, nachdem er in diesem Zusammenhang auch auf die Zeitspannen hingewiesen hatte. Danach waren nach einer Durchsichtung und Beschlagnahme die Unterlagen zu sichten und denn einzugeben. Die Erfahrungswerte waren nach seinen Angaben dann so, dass weitere drei Jahre für die Auswertung zu erwarten waren, bevor die meisten Fallmappen erstellt und – jedenfalls für die strafrechtlichen Gehilfenverfahren ausreichend – bearbeitet waren. Der Zeuge Weimann fuhr dann wie folgt fort:

Dass ich dann irgendwann auch ein Verfahren abschließen muss – – Ich habe wiederholt vorgetragen, dieses und jenes Konto muss noch eingegeben werden; es geht z. B. um ein Konto DBL – oder die eingegeben worden sind. Wir haben das Problem gehabt, dass wir 1992, 1993 und 1996 eingegeben und ausgewertet haben und zu diesen Jahren eine relativ klare Aussage zum anonymisierten, aber nicht enttarnten Bereich machen konnten.

Das ist dann eine Messgröße gewesen für die Abschöpfung, um zu sagen: Das ist jetzt übrig geblieben. Wir haben alles probiert, aufgeklärt, aber dieser Betrag konnte nicht aufgeklärt werden. Daraus hat die Bank selbst wirtschaftliche Vorteile ziehen können – sprich: den Kunden gehalten –, und das Kapital des Kunden berechnet auf die Steuern, die er hätte abführen können. Mit diesem Geld arbeitet nun die Bank. Unter dem Gesichtspunkt der Kundenbindung, unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung, dass der Kunde zu einer anderen Bank geht, arbeitet sie selbst. Das ist eine Argumentation, die auch die Bank überzeugt hat.

Der Zeuge Staatsanwalt Weimann fuhr dann wie folgt fort:

Im Übrigen müssen wir darüber nicht diskutieren, ob die Finanzverwaltung das mitgetragen hat oder nicht mitgetragen hat. Das Finanzministerium hat in der Person des Herrn Ax dieses Verfahren von Anfang an begleitet, hat es auch verstanden und auch mitgetragen, in ganz hervorragender juristischer Qualität diese Dinge auch eingeordnet und hat sie auch in steuerlicher Hinsicht, was den Betriebskostenabzug und auch was die Haftungsbescheide anbelangt – das war noch so ein Problem –, auch gelöst, in dem das Ermessen entsprechend ausgeübt worden ist. An der Person sind diese Dinge nicht zum Scheitern gekommen.

Ich will damit nur sagen: 1992, 1993 und 1996 eingegeben und erfasst, und es ging jetzt mit dem Personal, das zur Verfügung gestellt worden ist, nicht, die Jahre 1994 und 1995 einzugeben. Sie müssen als Staatsanwalt nach RistBV auch Beschränkungen hinnehmen. Das ist die Vorschrift, die sagt, dass man im Zeitkorridor die Verfahren abschließen muss und sich auf das Wesentliche, auf das Entscheidende konzentrieren muss. Und das waren die Jahre 1992/1993. Für mich war wichtig, im Rahmen einer steuerlichen Schätzung auch das Ende der Kapitalflucht – das war im Jahr 1996 – statistisch belegen zu können, um daraus eine verlässliche Grundlage in der Argumentation gegenüber den Vertretern der ... Bank zu haben.

Demgegenüber haben wir auf die Eingabe der Jahre – ist verzichtet worden, nachdem mir gesagt worden ist, es steht kein Personal zur Verfügung – 1994 und 1995 verzichtet, weil wir gesehen haben, in diesen Jahren ist eigentlich vom Transferverhalten das sehr, sehr rückläufig gewesen. Das hat keine besonderen Anstiege gehabt, das war sehr, sehr stark abfallend gewesen. Und vom ökonomischen Mittelleinsatz – das Wort habe ich wiederholt hier gebraucht – ist es dann erklärbar zu sagen, wir verzichten auf diese Jahre und werden Anfangs- und Endbestand für die Schätzung zugrunde legen und darauf unsere Hochrechnung stützen. Das ist dazu kommen, dass wir gesagt haben, wir beschränken uns auf die Jahre, die wesentlich sind für die Transferjahre. Das ist dann eben auch so passiert. Teilweise konnte ich bei der Bodensatzberechnung Konten nicht mehr einbeziehen, weil sie zwar eingegeben, aber nicht ausgewertet worden sind. Das liegt aber daran, weil man Prioritäten gesetzt hat.

Da ist z. B. diese Verwaltungs- und Privatbank Vaduz in Liechtenstein. Die ist nicht mehr im Rahmen der Beihilfeuntersuchung Gegenstand gewesen. Aber es ist so gewesen, dass das im Haupttäterbereich ja noch weiter verfolgt worden ist. Hier habe ich § 154 gemacht, weil es einfach nicht mehr reingerechnet werden konnte. Ich weiß von einer Kollegin in Bochum, die bearbeitet diese Verfahren ja zentral für das ganze Bundesgebiet – und diese Information Haupttäterbereich interessiert mich dann im Wesentlichen auch nicht mehr, nachdem meine Beihilfe abgeschlossen ist –, hat diese Fälle auch von der Steuerfahndung aufgenommen. Sie werden weiter geprüft.

Ich weiß von der Steuerfahndung, dass diese Anlegerfälle aus VP, Verwaltungs- und Privatbank Vaduz, weiter geprüft werden, weiter abgearbeitet werden. Zum Einzelstand kann ich Ihnen nichts sagen. In dem Moment, in dem die Beihilfeverfahren abgeschlossen sind, haben mich diese Haupttäterverfahren auch nicht mehr interessiert oder die sind nicht bei mir geführt worden.

Später gab der Zeuge Weimann dazu ergänzend an:

Ich kann Ihnen den zuständigen Steuerfahnder nennen, der für die Verwaltungs- und Privatbank, Anleger-Verwaltungs- und Privatbank, beim Finanzamt wohl zuständig ist. Es ist nicht so, dass man damit aufgehört hätte. Gegenteiliges ist mir nicht bekannt.

Ich habe zusätzlich sie noch informiert, dass bei der Schwerpunktstaatsanwaltschaft in Bochum – da weiß ich das – diese Liechtensteiner Stiftungen geprüft werden, die so genannte Batliner-Liste, die in CD-ROM-Form vorliegt. ... Es findet eine weitere Auswertung statt.

Auf konkrete Nachfrage zu dem Vorwurf im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ führte der Zeuge Staatsanwalt Weimann dann aus:

Also, es soll jetzt bezogen auf dieses Beweisthema, zu dem ich heute geladen worden bin, eine Antwort sein. Dass ich mit dem „Spiegel“-Redakteur geredet habe, das muss ich verneinen.

Er fährt wie folgt zur Eingabe- und Auswertungspraxis bezüglich der beschlagnahmten Konten und Unterlagen fort:

Um es noch einmal klar zu sagen: Zu der Eingabe und der Auswertung gibt es unterschiedliche Ansätze. Wenn es darum geht, dass Konten nicht angegeben worden sind, dann liegt das in der Verantwortung der Finanzverwaltung. Es gibt Beschlagnahmebeschlüsse. Entsprechend diesen Beschlagnahmebeschlüssen hätten diese Konten eingegeben werden müssen. Darüber besteht kein Zweifel.

Wenn ich aber sehe, dass Eingabe und die Auswertung dazu drei Jahre dauern, wenn ich nicht rechtzeitig eingebe – das ist das eigentliche Kernproblem bei diesem Verfahren –, wenn ich nicht zeitgleich diese Konten eingebe in dem Moment, wo ich die Durchsuchungsbeschlüsse oder Beschlagnahmebeschlüsse für die Lorokonten vollstrecke, dann habe ich ein Auswertungsproblem für meine zubildende Masse bei der Verbandsgeldbußen-Lösung.

Das heißt also, das Wichtigste, der optimale Weg wäre gewesen, die Finanzverwaltung hätte so viel Personal gehabt, dass zum Zeitpunkt der Beschlagnahme der Lorokonten alles, was beschlagnahmt worden ist, also auch VP, gleichzeitig hätte eingegeben werden können.

...

Die Konsequenzen, dass es dann nicht eingegeben worden ist, bei allen Anstrengungen, die aus meiner Sicht, muss ich ganz ehrlich sagen, unternommen worden sind, weil ja auch zusätzlich Personal von anderen Stellen akquiriert worden ist – für die Eingaben, müssen Sie sich vorstellen, hat die Finanzverwaltung eigene Kräfte außerhalb der Finanz eingestellt, teilweise über mehrere Jahre. Das ist ja reine datentypistische Arbeit gewesen, um diese Konten einzugeben. Es ist mit moderner Software gearbeitet worden. Es sind eigene Programme geschrieben worden. Da habe ich ja immer wieder die EDV-unterstützte Arbeit betont von Kollegen wie dem Herrn Kreck oder dem Herrn Pingitzer, wenn ich die mal namentlich erwähnen darf. Das war erstklassig gewesen, weil Sie damit auch ein Argument an der Hand gehabt haben, um überzeugen zu können.

Ich will damit sagen, dass gewisse Dinge nicht zeitgleich eingegeben worden sind, bei einer Großbank wie der ... Bank mit 1.000 Inlandsfilialen, bei Lorokonten, die einen gewaltigen Umfang haben, liegt ein bisschen auf der Hand. Sie verkennen die Problematiken bei Großverfahren. Der Staatsanwalt erwartet immer, dass alles sofort passiert. Ich habe in diesem Verfahren gelernt, dass man in der Logistik so viele Sachen hat, so viele Sachen beachten muss, das ist auch eine neue Erfahrung für mich oder das ist eine Erfahrung für mich. Das sind nicht zu wiederholende Großverfahren gewesen, was die Steuerhinterziehung anbelangt. Die werden Sie in diesem Umfang, davon gehe ich aus, nie mehr wieder finden.

Dass Sie so glimpflich, so vernünftig ausgegangen sind, das ist bei allen logistischen Unzulänglichkeiten, bei der Stellung des Landes Hessen im Länderfinanzausgleich immer noch ein sehr, sehr gutes Ergebnis.

Auch die weitere Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses bestätigte: Bei Anlaufen der Großverfahren in den Neunzigerjahren wurden offensichtlich Umfang und Arbeits- wie Personalaufwand zunächst deutlich unterschätzt, die zu bearbeitenden Belege, die daraus resultierenden Fälle bzw. Fallmappen und letztlich die Anzahl der Verfahren war weitaus niedriger eingeschätzt worden. So kam es später zu Problemen, sämtliche Arbeiten in der zur Verfügung stehenden Zeit mit den vorhandenen und möglicherweise noch zu akquirierenden Mitteln zu bearbeiten und abzuschließen. So wurden nach den z. B. oben von Staatsanwalt Weimann geschilderten Kriterien ökonomischere Bearbeitungsweisen gewählt, in dem dassjenige Belegmaterial, von dem wenig Rückschlüsse, keine Enttarnungen, kein strafrechtlich verwertbares Ergebnis und letztlich kein Mehrertrag zu erwarten war, zurückgestellt. Soweit überhaupt steuerrechtlich relevant, war dies – wie sich auch aus der Aussage des Zeugen Weimann ergibt – zur späteren Bearbeitung im Steuerverfahren vorgesehen, gänzlich unergiebiges Belege, wie etwa in keinem Zusammenhang mit Kapitalflucht stehen konnten, wurden vermutlich nicht weiterbearbeitet.

Diese Arbeitseinteilung wurde in Abstimmung zwischen dem Finanzamt Frankfurt am Main V und der Staatsanwaltschaft im Zeitraum Ende 2001 Anfang 2002 vorgenommen. Die diesbezüglichen Ermittlungsaufträge der Staatsanwaltschaft, die einer Beschränkung der Überprüfung verlangten, datieren vom 19.02.2002 und 01.03.2002. In diesen Aufträgen werden die eingeschränkten Belegbearbeitungen als ausreichend für die strafrechtlichen Ermittlungen erklärt, es wird zudem mitgeteilt, dass aufgrund der Erfahrungswerte von einer „mangelnden Ergiebigkeit weiterer Eingaben“ ausgegangen werden muss.

Der Zeuge Staatsanwalt Weimann hat in seiner Vernehmung in der 12. Sitzung am 20.06.2005 in der Befragung mehrfach bestätigt, dass – jenseits der strafrechtlichen Bearbeitung der so genannten Gehilfenverfahren – eine weitere Auswertung der Belege und Konten, soweit sinnvoll, noch stattgefunden hat bzw. stattfindet; dies erfolgt in der Zuständigkeit der Finanzverwaltung.

Der Vorsteher des Finanzamts Frankfurt am Main V, der Zeuge Schneider-Ludorff, wurde ebenfalls in der 12. Sitzung am 20.06.2005 zu diesem Thema vernommen. Bis zum 01.01.2004 befand sich die Steuerfahndung im Finanzamt Frankfurt am Main V, sodass bis zu diesem Zeitpunkt der Zeuge Schneider-Ludorff auch diesem Finanzbereich vorstand. Zur Frage der Auswertung von Konten sagte er, sich konkret auf die Vorwürfe in dem „Spiegel“-Artikel beziehend, aus:

Im Verlauf der Abstimmung zur Bearbeitung der Bankenverfahren zwischen dem Finanzamt Frankfurt am Main V und der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main hat ab Septem-

ber 2001 ein Schriftwechsel stattgefunden, aus dem einzelne weitere Vorgänge entstanden. Als Ergebnis dieses Schriftwechsels wie der anderen Vorgänge bleibt festzuhalten, dass die Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungsaufträge eingegrenzt hat, dies insbesondere im Hinblick auf den Eintritt der drohenden Strafverfolgungsverjährung bzw. steuerlichen Festsetzungsverjährung.

Auf Nachfrage führte der Zeuge Schneider-Ludorff weiter aus:

Dass nicht ausgewertet worden ist, kann ich nicht bestätigen. Ich hatte Ihnen bei einer der Fragen gesagt, dass wir hier eng mit der Staatsanwaltschaft zusammengearbeitet haben.

Auf konkrete Nachfrage, ob „sämtliches beschlagnahmtes Material ausgewertet wurde“, antwortete der Zeuge Schneider-Ludorff:

Nach meinem Kenntnisstand: Ja, wobei jetzt noch Fälle offen sind, die nicht abschließend erledigt sind.

Übereinstimmend mit dem Zeugen Staatsanwalt Weimann gab der Zeuge Schneider-Ludorff zudem an, dass das beschlagnahmte Belegmaterial von sehr unterschiedlicher Bedeutung für etwaige Strafverfahren oder steuerliche Auswertungen gewesen war. Hierzu führte er aus:

Wenn Sie Unterlagen haben, wo Sie von vornherein mit größter Wahrscheinlichkeit zu 100 %, wie auch immer wissen, dabei kommt nichts heraus, warum sollen Sie es eingeben? Diese Abstimmung, was da im Einzelnen gemacht worden ist, ist immer mit der Staatsanwaltschaft abgestimmt worden.

Und später erneut:

Ich sage noch einmal: Es ist mit der Staatsanwaltschaft abgestimmt worden, und in diesen Abstimmungsfällen – – Was heißt „ausgewertet“? Wenn Sie die verschiedensten Belegarten, -sorten und was weiß ich gesehen haben, ist immer die Frage: Mussten Sie das eingeben, um zu einem Ergebnis zu kommen? Aber alles ist mit der Staatsanwaltschaft abgestimmt worden.

Dieses Ergebnis wird von den meisten mit der Bearbeitung der Banken- und Anlegerverfahren befassten Mitarbeitern der Finanzverwaltung – Hauptsachgebietsleiter, Sachgebietsleiter und Fahnder – im Wesentlichen bestätigt. Die Finanzbeamten auf den verschiedenen Hierarchiestufen konnten keine weiteren, über die genannten Beschränkungen hinaus gehenden Nicht-Erfassungen oder -Auswertungen von beschlagnahmten Unterlagen bestätigen oder hatten gar keine Kenntnis über etwaige, nicht-ausgewertete Unterlagen. So gab beispielsweise der Zeuge Glowitzki, der als Sachgebietsleiter für mehrere Bankenverfahren verantwortlich war, in seiner Vernehmung in der 13. Sitzung am 22.06.2005 an, dass er aus seiner Erinnerung nicht sagen könne, ob irgendwelches Aktenmaterial nicht ausgewertet worden wäre. Er wisse aber Folgendes:

Wenn eine Auswertung nicht stattgefunden hat oder nicht stattgefunden haben sollte, dann ist das immer in Absprache mit der Staatsanwaltschaft erfolgt. Dazu müsste der Staatsanwalt, der hier auch schon vernommen worden ist, eigentlich mehr sagen können.

Die entsprechende Aussage des Staatsanwalts wurde weiter oben bereits ausführlich dokumentiert.

Einzig der Zeuge Michaelis, der als Steuerfahnder an einem Banken- und Anlegerverfahren beteiligt war, und derzeit noch an der Aufarbeitung übrig gebliebener Anlegerverfahren arbeitet, gab in seiner Vernehmung in der 14. Sitzung am 20.07.2005 an, er habe eine so genannte Vorbereitungsliste und eine Erfassungsliste jeweils vom 22.04.2002 vorliegen, nach der zum damaligen Zeitpunkt noch 326 Ordner nicht vorbereitet bzw. 357 Ordner nicht erfasst worden wären. Er betonte dabei, dass dies der Stand 22.04.2002 sei und die Erfassung danach in Teilbereichen jedenfalls noch fortgeführt worden wäre. Er könne es nicht mehr nachvollziehen, da er danach keinen Zugriff mehr auf die entsprechenden Daten hatte.

In seiner Befragung gab der Zeuge Michaelis weiter an:

Zeuge Michaelis: Die Ordner beinhalten grundsätzlich Belege. Um ihr Problem zu lösen: Wir haben ungefähr 5.600 Ordner. Das ist also nur ein Bruchstück davon.

Abg. Norbert Schmitt: Ja.

Zeuge Michaelis: Wir haben über Jahre die Belege bei der Bank übernommen.

Abg. Norbert Schmitt: Ja.

Zeuge Michaelis: Da sind natürlich jede Menge Belege erfasst. Das ist der Rest.

Abg. Norbert Schmitt: Das ist der Rest? – Wobei Sie aber von zwei Listen gesprochen haben. Sie sagten noch einmal – –

Zeuge Michaelis: Das ist die Bearbeitung, einmal Vorbereitung zur Erfassung, ... Vorbereitungsarbeiten, d. h. paginieren, einmal durchkopieren, einen Ordner anlegen, ... damit einmal ein Ordner da ist, der alles beinhaltet, was wir von der Bank bekommen haben. und danach wurde es zur Erfassung gegeben. Und das sind diese 432 Ordner, die ich nannte, abzüglich 75 erfasst, verbleiben 357.

Abg. Norbert Schmitt: Ja, mhm. Wurden in dem Zeitraum nach dem 22. April 2002 und von wem weitere Ordner erfasst?

Zeuge Michaelis: Es wurden Ordner erfasst, aber ich hatte, wie schon eingangs gesagt, eine recht kurze Ladungszeit gehabt. Ich habe die Ladung am Montagmorgen erhalten und konnte daher die entsprechenden notwendigen Abfragen dazu nicht erstellen.

Abg. Norbert Schmitt: Gab es nach dem 22.04.2002 denn überhaupt noch Erfassungskräfte?

Zeuge Michaelis: Ja.

Neben der Tatsache, dass offenbar auch die Restbestände noch weiterbearbeitet wurden, bestätigte der Zeuge Michaelis im Verlauf seiner Vernehmung zudem, die bereits geschilderte Vorgehensweise in dem einen Bankenverfahren, zunächst die Jahre 1992, 1993 und 1996 zu erfassen und abzuarbeiten.

Auch der Zeuge Eichmann, der zunächst in einem anderen Finanzamt die Steuerfahndung leitete und später als Hauptsachgebietsleiter der Steuerfahndung am Finanzamt Frankfurt am Main V tätig war, bestätigte die Arbeitsweise. In seiner Vernehmung in der 12. Sitzung am 20.06.2005 gab er auf die Frage, ob er Kenntnis davon erhalten habe, dass nicht alle Konten ausgewertet wurden, an:

Dazu habe ich Kenntnis, und zwar insoweit, als die Beschlagnahme natürlich einen großen Bereich von Belegen und Konten umfasste. In diesem Zusammenhang wurde – so die Aktenlage – mit der Staatsanwaltschaft auch abgestimmt, welche Bereiche denn unbedingt aufgearbeitet werden müssten, um letztendlich das Verfahren weiterzuführen, weil, im Endeffekt, wenn wir alle Konten, alle Beweismittel aufgearbeitet hätten, wäre, denke ich, im Finanzamt Frankfurt am Main V eine Art „Spiegelbuchführung“ der Bankinstitute entstanden. Und das war auf keinen Fall leistbar in diesem Bereich. Deswegen war es natürlich eine Frage der Begrenzung, inwieweit ich zeitlich nach Wahrscheinlichkeitswerten Treffer lande. Es bringt nichts, wenn ich Zeiten erfasse, in denen ich keine Treffer erwarten kann, sondern nur bestimmte Schwerpunkte wurden gesetzt und das in Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft auch umgesetzt.

Der Zeuge Eichmann konkretisierte auf Nachfrage dazu:

Das ist immer schwierig, weil, man hat ja schon einen bestimmten Bereich an Belegen ausgewertet und weiß, zu welchem Zinstermin und Ähnlichem höchstwahrscheinlich Treffer gelandet werden. Es werden halt nur zu bestimmten Stichtagen Wertpapierzinsen und Ähnliches gutgeschrieben. Dann erreiche ich in diesem Bereich halt Treffer.

Gleichwohl gibt es auch Kontenarten, die Transfers ins Ausland betrafen, aber für die Bankenermittlungsverfahren keine wesentlichen Konten betrafen. Beispielsweise waren das vermögenswirksame Anlagen und Ähnliches. Das hätte nicht so furchtbar viel gebracht, wenn man das jetzt unbedingt noch auswertet, sondern wichtig war, die wesentlichen Transferbereiche abzudecken, in denen anonymisiert wurde, und in dem auch Kontenbereiche angesprochen wurden, die relevant waren für weitere Ermittlungen nach der Erfahrung der Staatsanwaltschaft bzw. der Steuerfahndungsstelle.

Auch die weiteren Steuerfahnder haben die diesbezüglichen Vorwürfe, die zuerst im „Spiegel“ genannt wurden, nicht bestätigt. Sofern sie nicht sogar die gute Abarbeitung betonten, betrafen derartige Vermutungen über Nicht-Erfassungen allenfalls so genannten „Flurfunk“, nicht aber eigene Erkenntnisse oder die eigenen Verfahren. So bestätigte etwa der Zeuge Schad, der als Steuerfahnder in zwei Bankenverfahren tätig war, in seiner Vernehmung in der 13. Sitzung am 22.06.2005, dass in seinen Verfahren sämtliche Konten ausgewertet wurden und er über andere Vorgänge in anderen Verfahren allenfalls ungesicherte Angaben machen könnte, wie er es ausdrückte: „Flurfunk oder wie sie das nennen. Aber dabei möchte ich es belassen. Keine Kenntnis.“

Danach kam es nur in Absprache und nach entsprechendem Auftrag der Staatsanwaltschaft zu Beschränkungen in der Kontenauswertung. Derartige Belege wurden aber, soweit ersichtlich, dann zu einem späteren Zeitpunkt abgearbeitet, soweit dies aufgrund der Belegart und des Kontentyps sinnvoll erschien.

## Die Personalsituation in der Steuerfahndung

Zur Aufklärung des Untersuchungsauftrages hat der Untersuchungsausschuss 16/1 sich in der Beweisaufnahme auch mit der Personalsituation der Finanzverwaltung und insbesondere der Steuerfahndung – hierbei konkret im Finanzamt Frankfurt am Main V – ab Beginn der so genannten Banken- und Anlegerverfahren befasst. Auch im Rahmen dieser Untersuchung zeigte sich die Besonderheit, die die Abarbeitung der Verfahren, die im Zusammenhang mit der Einführung der Quellensteuer im Jahre 1992/93 angestoßen wurden, für die gesamte Finanzverwaltung und auch die davon betroffene Staatsanwaltschaft bedeutete: Es handelte sich dabei um ein Massenverfahren, das – wie mehrere Zeugen betonten – in dieser Form sich nicht wiederholen wird und auch nicht wiederholen kann.

Die schiere Masse an Verfahren, die auf die Steuerfahndung zukam, zeigte sich schon in der ersten Vernehmung. Oberfinanzpräsident Pfister, der als Zeuge geladen war, erläuterte in seiner Vernehmung in der dritten Sitzung am 19.12.2003 als sachverständiger Zeuge:

Nach dem Stand Ende 1997/98 hatte wir ca. 40.000 Steuerstraf- bzw. Steuerermittlungsverfahren. Diese Zahl hat sich natürlich noch gesteigert, denn als im Jahre 2001 der Druck auf das Amt V erhöht wurde, waren ja, wie sich im Nachhinein herausstellte, allein von diesem Finanzamt – unabhängig von den 3.700 Fällen, die von der Steuerfahndung Frankfurt originär im eigenen Zuständigkeitsbereich zu bearbeiten waren – 60.000 Fallmappen in Hessen und die ganze Bundesrepublik versandt worden. Das ist das Enttarnungsvolumen. Das musste ganz nebenbei auch bewerkstelligt werden. Da kann man, denke ich, zu Recht von Massenverfahren reden, zumal – –

Mal eine Zahl: Intern haben wir einmal festgestellt, was ein Fahnder – hoch motiviert und stets gesund – pro Jahr an solchen Fällen abschließen kann. Da haben wir eine Schwankungsbreite von 50 bis 70 Fällen angenommen. Das führt zwangsläufig zu einer Beschäftigung über Jahre hin. Da wären, wenn das in diesem alten Rhythmus weiterbearbeitet worden wäre, enorme Fälle in die Verjährung gegangen.

Der sachverständige Zeuge Gerke bestätigte dies in seiner Vernehmung in der vierten Sitzung am 30.01.2004, als er davon sprach: „60 ist ja eine ordentliche Zahl.“ Der sachverständige Zeuge Gerke wies dabei, wie auch die anderen vernommenen sachverständigen Zeugen, darauf hin, dass eine kurz- oder mittelfristige Aufstockung des Personals im Bereich der Steuerfahndung nur in sehr engen Grenzen möglich sei. Schließlich dauere die Ausbildung eines Steuerfahnders mehrere, ab Eintritt in den Dienst der Finanzverwaltung im günstigen Fall sieben Jahre. Jedenfalls im Bereich der ausgebildeten Steuerfahnder sei damit mit dem vorhandenen Personal in der hessischen Finanzverwaltung zu arbeiten gewesen, schnelle Aufstockung wäre dagegen nur im Bereich der Hilfskräfte möglich gewesen und erfolgte auch.

Personal der Finanzverwaltung wurde in die für die Bearbeitung der Banken- und Anlegerverfahren zuständigen Bereiche versetzt. Dazu gab der sachverständige Zeuge Gerke an:

Dabei ist natürlich auch Personal verstärkt worden. Ich hatte es vorhin gesagt. Ich kann Ihnen leider die genauen Zahlen nicht sagen. Es ist von 1994 von 155 bis 2003 auf 214 aufgestockt worden. Das sind 59 Steuerfahnder. Ich denke, das ist eine ganze Menge. Sie schwächen dann ja auch andere Bereiche. So einen Steuerfahnder müssen Sie erst mal zwei Jahre durch den Veranlagungsbereich jagen, damit er erst einmal weiß, was da so richtig im Innendienst los ist, bevor er als Steuerfahnder seine Kollegen mit Berichten zuschüttet. Dann muss er erst mal mindestens zwei Jahre Betriebsprüfer gewesen sein. Da muss man wissen, wie eine Buchführung aussieht, wenn eine vorhanden ist, bevor man Leute prüft, die gar keine Buchführung haben.

Das heißt also, die Ausbildung eines Steuerfahnders dauert schon lange. Deswegen: Nur mit Personalverstärkung allein ist es nicht gemacht. Die Frage ist: Wie effektiv arbeitet so eine Frau oder so ein Mann in dem Bereich? Deswegen zieht sich das auch so über einen Zeitraum.

Wenn Sie dann wirklich in der Steuerfahndung sind, müssen Sie da auch erst mal wieder Erfahrungen sammeln. Dann werden Sie durch andere Fahnderinnen und Fahnder angeleitet. Das ist ein langer Prozess.

Des Weiteren wies der sachverständige Zeuge Gerke auch unter Hinweis auf die geringe Gesamtzahl des entsprechend ausgebildeten Personals darauf hin, dass Umsetzungen nur in begrenztem Maße möglich sind.

Neben der Umsetzung von ausgebildeten Mitarbeitern in die entsprechenden Bereiche der Steuerfahndung wurden weitere Maßnahmen für die Steuerfahnder getroffen, um die Arbeit an den Banken- und Anlegerverfahren zu erleichtern: Der sachverständige Zeuge Pfister gab dabei in der Vernehmung in der dritten Sitzung am 19.12.2003 an, dass es nach der Phase der Beweismittelgewinnung, also insbesondere der Durchsuchungen und Beschlagnahmen, vor allem in der Phase der Enttarnung und anschließenden strafrechtlichen Bewertung zu Entlastungsmaßnahmen kam:

Es wurden entsprechende Fahnder von weiteren Aufgaben freigestellt. Das heißt so hübsch: von administrativen Aufgaben. All das, was ein Fahnderleben neben seiner von mir eingangs geschilderten Möglichkeit, stark aufzutreten – – Das ist eigentlich ein Schreibtischjob; da machen wir uns mal nichts vor. Man tritt ja nur einmal auf. Dann hat man den Karton voll Beweismittel, und die müssen jetzt gesichtet, bewertet, geprüft, katalogisiert, erfasst und was weiß ich was werden. Das ist eine knifflige Arbeit. Nun hat man die Fahnder von den üblichen Aufgaben – Listenführung, Statistiken und ähnliches – freigestellt, also administrativ freigestellt.

Auch der sachverständige Zeuge Falk Gerke bestätigte diese Vorgehensweise:

Aufgrund dieser ganzen Geschichten wurden dann folgende zielorientierte Maßnahmen ergriffen: erstens personelle Maßnahmen. Das heißt, wir haben versucht, mal neue Wege zu gehen, und haben gesagt, wir stellen die Fahnder frei von allen administrativen Aufgaben. Das Personal ist aufgestockt worden. Es sind Fahndungshelfer eingesetzt worden. Die Innendienste sind verstärkt worden, und es sind Datenerfassungskräfte eingestellt worden. Man hat die Fahnder also ganz frei gemacht von allen möglichen Arbeiten, damit sie sich nur der reinen Strafverfolgung, der Festsetzung der Steuern widmen konnten. ... In 1994 hatten die hessischen Fahndungsstellen ein Personallensoll von 155. In 1995 waren es schon 160, und dann sind sie gestiegen bis 2003 auf 214.

Der sachverständige Zeuge Pfister führte zudem in seiner Vernehmung in der dritten Sitzung am 19.12.2003 in die Grundzüge der Personalbedarfsrechnung für diesen Bereich ein. Er erläuterte:

Dann wurde entsprechend eine Aufstockung der Fahndung vorgenommen, wobei das eine längere Geschichte hat. Da muss ich mal, weil das ein anderer Hintergrund ist, auf Folgendes rekurrieren. Ich habe irgendwann zu Anfang, glaube ich, die Frage angesprochen: Wie wird eigentlich bestimmt, wie viel Fahnder zum Einsatz kommen? Wir hatten im Jahre 1995 in ganz Hessen insgesamt 152 Fahnder. Da gab es eine Bundesarbeitsgruppe, die sich mit Personalbedarfsberechnungen beschäftigt, also Personalbedarfsberechnungen für den normalen Bereich der Steuerverwaltung. Das ist ein sehr ausgefeiltes Instrument. Die arbeiten nach REFA-Methoden. Da werden wirkliche Zeitwerte festgesetzt. Da wir ein bekanntes Arbeitsvolumen haben, macht das auch Sinn.

Wir wissen ganz genau – natürlich mittlere Bearbeitungszeiten unterstellt –, welches Personal wir benötigen, um eine bestimmte Veranlagungstätigkeit pro Jahr durchzuführen. Nordrhein-Westfalen ist da federführend. Auf dieser Personalbedarfsberechnung baut dann ein so genanntes Personallensoll auf. Dieses Personallensoll spiegelt die Haushaltslage des jeweiligen Bundeslandes wider. Da sind Sie ja in der Mehrzahl diejenigen, die bestimmen, was an Haushaltsstellen zur Verfügung gestellt wird. Die Aufgabe der Oberfinanzdirektion ist es, aus diesen Personalbedarfsberechnungen eine vernünftige Personalzuweisung für die Finanzämter zu stricken. Das so genannte PLS – das ist das Personallensoll – ist eine Zuweisungsgröße, die nicht schematisch vorgeht, sondern Gewichtungen vornimmt. Bestimmte Arbeitsbereiche werden mit so genannten Ausstattungsfaktoren belegt. Da wir eine knapp gehaltene Verwaltung sind, haben wir so genannte Entbehnungsfaktoren, die bei den gesamten Ausstattungen aller Arbeitsbereiche mit Ausnahme der Fahndung damals und auch derzeit – da ist eine geringfügige Schwankungsbreite – bei 85 % liegen. Der Veranlagungsbereich ist 100 %, 85 % Ausstattung; da fehlen ein paar. Die PersBB ist noch viel höher, aber das lassen wir hier mal außen vor.

Dann haben wir noch eine Ist-Betrachtung. Die Ist-Betrachtung ist im Regelfall unter der des Personallensolls. Das hängt schon damit zusammen, dass wir unterjährig keinen Personalausgleich machen. Wir haben ja feste Einstellungstermine. Sie können also, wenn in einem Finanzamt auf einmal alle schwanger werden, die weiblichen Geschlechts sind, nur außerordentlich schwer reagieren. Die Männer können alle krank oder in Ruhestand gehen. Da müssen Sie immer bestimmte Termine abwarten, sodass die Ist-Besetzung immer nicht oder in den seltensten Fällen das Personallensoll spiegelt.

Ich sagte Ihnen ja eingangs: Für die Fahndung haben wir keine Zurechnungskriterien wie Fallzahlen, die feststehen und jährlich wiederkehren, sondern das ist ein Saisongeschäft, schwankend. Wie kommt man dazu? Dann hat diese Arbeitsgruppe sich mal bundesweit zusammengesetzt – alle Länder waren dabei – und hat die Bruttowertschöpfung der Bundesrepublik Deutschland mit 70 % und 30 % Einwohnerzahl für die Betrachtung zugrunde gelegt und hat aus diesem Mix einen Faktor errechnet, der eine halbwegs objektivierbare Größe an Fahndungsausstattung beinhaltet, der dann aber noch mal um 15 % Aufschlag erhöht wurde. Sie sehen: eine reine Setzung. Man weiß es nicht anders. Man hat aber mal irgendeinen Maßstab gegriffen, der so furchtbar präzise nicht ist. Das führte aber in Hessen dazu, dass wir von 1995 bis 1998 eine Personalaufstockung um konkret 43 Stellen hatten. Die wurden auf die jeweiligen Stellen verteilt. Ich habe da eine Grafik. Die müsste ich jetzt herausuchen; das würde vielleicht ein bisschen aufhalten. Aber das kann auch in anderem Zusammenhang noch mal nachgelegt werden.

Das waren also die Probleme. Nun müssen Sie sich vorstellen: Bei der Enttarnung ging es zunächst mal darum, in Frankfurt die Fälle in die EDV zu bekommen. Dafür eine Verstärkung im Fahndungsbereich zu fahren war gar nicht erforderlich. Die Kräfte, die benötigt wurden, waren ganz anderer Natur. Das geschah auch mit unterschiedlichem Erfolg, und in einer ganz späten Phase, als ich schon in der OFD Verantwortung übernahm – das war im Jahr 2001 – und es wirklich anfang zu brennen, hatten wir sogar nicht davor zurückgeschreckt, was in Hessen recht einmalig war, auch Zeitarbeitskräfte einzusetzen, die übrigens hervorragend gearbeitet haben. Jedes Vorurteil, das Sie gegen Zeitarbeitskräfte jemals hatten und das ich hatte: klar widerlegt. Die haben sehr gut gearbeitet. Das hat dann auch im Ergebnis dazu geführt, dass wir diese 60.000 Fallmappen bundesweit von der Frankfurter Fahndung in einem ganz engen Zeitrahmen verteilen konnten.

Das waren im Wesentlichen die Schwerpunkte der personellen Maßnahmen: Verstärkung der Innendienstkräfte. Eingabekräfte habe ich schon erwähnt, und Fremdpersonal, Personalleasing haben wir am Schluss der Phase auch gemacht, wobei – Sie haben danach gefragt, Herr Schmitt – diese personellen Maßnahmen nicht alle nur 1997/98 liefen, sondern das ist ein durchgehendes Aufeinander-Aufbauen, je nachdem, wie sich diese Massenfälle entwickelt haben. Man muss das nicht statisch sehen, sondern man muss es dynamisch sehen. Wir waren selber überrascht – erlauben Sie mir dieses Bekenntnis –, welche gigantischen Ausmaße diese Verfahren angenommen haben. Das war nicht vorherzusehen. Man kann nicht sagen, das hätten wir doch planen können, und wir hätten gewusst, wo das hingeht. Das hat die Verwaltung vor neue Herausforderungen gestellt, im Gegensatz zu anderen Fahndungen auch in anderen Bundesländern. Denn wir haben diesen Bankenplatz hier, und wir hatten Sonderprobleme.

Organisatorisch haben wir also die DV-Anlagen nicht nur modernisiert, sondern auch neue eingekauft oder geleast. Wir haben spezielle Datenprogramme entwickelt über die HZD und auch unter Beteiligung von Software-Betrieben, die wir da auch eingeschaltet haben. Dann wurden natürlich Scanner angeschafft, um überhaupt diesen Prozess etwas schneller zu bewerkstelligen. Wir haben entsprechende Koordinierungsstellen eingerichtet, die möglichst zielführend für die Steufa und die BuStra-Stellen dieses gigantische Kontrollmaterial abzugleichen hatten.

Der Zeuge Gloe-Anheißer, Hauptsachgebietsleiter der Bußgeld- und Strafsachenstelle, bestätigte die hohe Personalbindung in seiner Vernehmung in der 14. Sitzung am 20.07.2005.

Allerdings hat sich das natürlich auch zeitmäßig sehr intensiv hingezogen, und es wurde immer mehr an Personal gebunden, insbesondere in der Fahndung. Dieses Personal stand dann nicht mehr zur Verfügung für allgemeine Ermittlungen. Das war auch im Hinblick auf meine Position und Funktion in der Finanzverwaltung als Hauptsachgebietsleiter der Strafsachenstelle, der letztlich für die steuerstrafrechtlichen Ermittlungen Ermittlungsführer ist nach der Abgabenordnung und Ermittlungsbeamte in aller Regel benötigt, um Steuerstrafverfahren durchzuführen – – Insoweit hatte sich das dramatisiert im Hinblick auf das Personal für Ermittlungsbeamte, unabhängig von der Frage, dass sich auch die Verfahren als solche schon lange hingezogen haben.

Insoweit stand dann, weil auch die Oberfinanzdirektion schon im Jahr 2000 und dann im Jahre 2001 gesagt hat, es ist wichtig, auch andere Ermittlungsbereiche gerade im Bereich der schwereren Kriminalität, wieder zu ermitteln oder stärker zu ermitteln – – Wir hatten zwar in unserem Hause auch ein Team – OK-Team –, das gut ausgestattet war, und ein Team, das sich mit den Baufällen befasst hat. Wenn Ihnen das etwas sagt: Das sind diese Umsatzsteuer- und Lohnsteuerhinterziehungen, ein sehr stark kriminogenes Umfeld. Da stand eine größere Gruppe zur Verfügung, aber auch nicht ausreichend. Insoweit waren für normale Fälle sehr wenige Steuerfahnder und Ermittlungsbeamte, die wir mit Ermittlungsaufträgen beauftragen, zur Verfügung, sodass eben auch Ermittlungsaufträge liegen geblieben sind, weil es gar nicht zu bewältigen war.

Der spätere Hauptsachgebietsleiter der Steuerfahndung, der Zeuge Eichmann, gab in seiner Vernehmung in der 12. Sitzung am 20.06.2005 zur Personalsituation in Frankfurt am Main V an:

Man muss also unterscheiden zwischen den Dienststellen, die eingerichtet wurden. Das ist also ein Bereich, in dem feste Dienststellen bestanden. Das ist nach dem so genannten PLS letztendlich zugewiesen. Dann gibt es aber auch noch Dienstposten, die nicht zugewiesen wurden, sondern Hilfskraftposten umfassten. Und dann war auch im Finanzamt Frankfurt am Main V insbesondere im Jahr 2002 auch noch eine Zeitarbeitsfirma damit beauftragt, Zeitarbeitskräfte zur Verfügung zu stellen, um diese Fallbelastungen und Erfassungsarbeit und vor allen Dingen die Zusammenführung von Belegen zu bewerkstelligen.

Dort hat sich meiner Kenntnis nach, was ich jetzt nachgefragt habe, die Zahl der Dienstposten im Jahr 1995 – – Also, das war praktisch zu Beginn der Bankenverfahren; die fingen also so ab 1994 an. Da war die Anzahl der Dienstposten 50,5 in diesem Bereich. Die hat man dann bis zu dem Jah-

re 2002 auf insgesamt 93 aufgestockt. Und insbesondere in den Jahren 1996 bis 2003 waren auch noch außerhalb dieser formell einem Arbeitsbereich zugewiesenen Dienstposten – also PLS nenne ich das einmal; das sind einem Arbeitsbereich zugewiesene Arbeitskräfte – noch Verstärker eingesetzt, und diese Verstärker waren mit Hilfskräften – insgesamt in einem Jahr bis zu 29,12 Kräften – noch eingesetzt worden, und darüber hinaus, im Jahr 2002 waren auch noch 23 Arbeitskräfte einer Zeitarbeitsfirma zusätzlich eingesetzt.

Also es ist schon eine sehr deutliche Steigerung des Personalkorpus, der meiner Meinung nach auch deutlich über das hinausging, was anderen Fahndungsstellen zuteil werden konnte in diesem Bereich. Das hat dementsprechend, so meine ich, auch dem Umstand Rechnung getragen, dass in Frankfurt doch eine andere Dimension von Fallbearbeitung anstand als in diesem Bereich außerhalb Frankfurts.

Diese deutliche Personalsteigerung und vor allem die Tatsache, dass die Finanzbehörden alle personaltechnischen Möglichkeiten ausschöpften, um diesen Fahndungsbereich zu verstärken, bestätigte auch der zuständige Staatsanwalt, der Zeuge Weimann. Er hatte mehrfach gegenüber der Finanzverwaltung und in seinen Berichten auf ein Problem hingewiesen: Es fehle an Eingabekräften. Daher können nicht alle beschlagnahmten Konten der vielen Banken rechtzeitig erfasst werden. Er führt dazu dann aus:

Die Finanzverwaltung hat aus meiner Sicht sämtliche Bemühungen unternommen, zusätzliches Personal zu requirieren, teilweise aus dem Bereich von anderen Finanzzweigen, zum Beispiel indem Amtsbetriebsprüfer abgezogen worden sind und in die Steuerfahndung gesetzt worden sind.

...

Aus meiner Sicht ist sehr viel Personal aufgewandt worden. Es sind ja zusätzliche Arbeitsverträge, auch mit Eingabepersonal, geschlossen worden. So ist mir berichtet worden. Teilweise kam dann das Problem von befristeten Arbeitsverträgen und der Begründung von unbefristeten Arbeitsverträgen, wenn man diese befristeten Arbeitsverträge, wie oft, verlängert. Das war ein ständiges Problem: Rechtzeitige Erfassung von den Lorokonten, Auswertung von den Lorokonten. Das habe ich immer wieder berichtet, deswegen berichtet, weil bei mir die von der Finanzverwaltung gesagt haben: Es ist kein Personal mehr da; wir haben unsere Möglichkeiten ausgeschöpft. Dann habe ich mich angeboten, im Rahmen der Berichterstattung für die Justiz zu versuchen, dass da noch einmal etwas bewirkt wird.

### **Personaleinsatz und Bearbeitungskonzept**

Wie bereits beschrieben, kam es im Jahre 2001 verstärkt zu Überlegungen, in welcher Weise die Banken- und Anlegerverfahren, soweit sie noch abzuarbeiten waren, zeitnah und effektiv bearbeitet und beendet werden könnten. Dabei wurden die Fragen des Personaleinsatzes, nachdem jedenfalls im Bereich der qualifizierten Kräfte keine Steigerungen mehr möglich waren, zunehmend verbunden mit Überlegungen, inwieweit ein effektives Bearbeitungskonzept eingeführt werden konnte. Dabei kam es zu dem bereits beschriebenen Meinungsaustausch zwischen Finanzamt Frankfurt am Main V und Oberfinanzdirektion im Frühjahr/Sommer 2001. Das Finanzamt hatte mit dem bereits bekannten Bericht vom 03.04.2001 die Situation der Steuerfahndungsstelle ausführlich beschrieben und aufgrund der Arbeitssituation weiteres Personal angefordert, dies insbesondere auch im Bereich der qualifizierten Steuerfahnderstellen. Dieser Bericht des Finanzamtes Frankfurt am Main V zur Lage der Steuerfahndungsstelle gibt als Schlussfolgerungen an:

- Die Arbeitslage der Steufa-Stelle des FA Ff V hat einen nicht mehr vertretbaren Engpass erreicht.
- In personeller Hinsicht ist die Aufstockung der Stelle um mindestens 13 Dienstposten für Steuerfahnder und die Erhöhung der Zahl der Sachgebiete um zwei auf acht Sachgebiete geboten.
- Zur Besetzung der offenen Dienstposten im Steufa-Innendienst muss das dafür notwendige Personal dem Finanzamt zugewiesen werden.
- Hilfspersonal für umfangreiche Datenerfassungsarbeiten und Unterstützung der Steuerfahnder bei einfachen Hilfstätigkeiten muss noch über mehrere Jahre mindestens im bisherigen Umfang zur Verfügung gestellt werden. Mit einer Aufstockung könnte die Beschleunigung der Arbeiten erreicht werden.

Der Bericht enthält zahlreiche Angaben zur Arbeitssituation der Steufa-Stelle und gibt dabei unter anderem an:

- Die Steufa-Stelle des FA Ff V wurde nach 1993 schrittweise von 47 auf 79 Dienstposten aufgestockt.

- Seit 1993 stiegen die zu bewältigenden Fallzahlen deutlich an.
- Die Zahl der erledigten Fälle insgesamt, also die von den Fahndern bewältigte Leistung stieg stärker als das verfügbare Personal. Die durchschnittliche Leistung eines Fahnders stieg damit ebenso.
- Dennoch stieg die Zahl der unerledigten Fälle fortlaufend an.
- Das pro Fall erzielte Mehrergebnis pro Fahnder der Steufa-Stelle FA Ff V liegt, soweit die von der OFD veröffentlichten Zahlen für Hessen einen Vergleich zulassen, über dem durchschnittlichen Ergebnis pro Fahnder in Hessen.
- Für die Bearbeitung von so genannten Allgemein-Fällen steht im Jahr 2001 nur etwa ein Drittel des Personals zur Verfügung wie noch im Jahr 1993 dazu eingesetzt werden konnte.
- Im Bereich der Bearbeitung von Geldwäsche-Fällen wird mit steigendem Arbeitsanfall gerechnet.
- Ein vollständiges Steufa-Sachgebiet, welches zudem bereits durch abgeordnete Kräfte verstärkt wurde, ist ausschließlich mit der Steuerkriminalität im Bereich der Subunternehmer in der Baubranche befasst. Das verfügbare Personal ist für diesen auch politisch bedeutsamen Arbeitsschwerpunkt keineswegs bereits ausreichend, sondern muss erhöht werden.
- Fast zwei Drittel des Personals der Steufa-Stelle wird durch die Bearbeitung von so genannten Bankenverfahren gebunden. Für drei Bankenverfahren ist die Stelle zentral zuständig, um bundesweite Aufgaben im Auftrag der Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht Frankfurt am Main wahrzunehmen. Außerdem sind Anlegerverfahren zu bearbeiten, für die das Beweismaterial der Stelle von anderen Steufa-Stellen übersandt wurde.
- Der Personaleinsatz für bundesweite Ermittlungen in Bankenverfahren bindet mehr Personal (36 Fahnder), als die Steufa-Stelle im Rahmen der Aufstockung nach 1993 überhaupt verstärkt wurde (32 Dienstposten). Im Vergleich mit der Situation von Steufa-Stellen, die keine derartige Sonderbelastung zu verkraften haben, besteht schon aus diesem Grunde ein personeller Ausgleichsbedarf bis zu 32 Personen. Das Verstärkungsziel, im Bereich der Steuerkriminalität in ihrer gesamten Breite der Erscheinungen, Steuerhinterziehung zu bekämpfen, wurde somit nicht einmal ansatzweise erreicht.
- Die von der Steufa-Stelle des FA Ff V von der OFD ursprünglich befürwortete Entlastung der Steufa durch die Amtsbetriebsprüfungsstellen (ABp) tritt nicht in dem erwarteten Umfang ein, weil die zu bearbeitenden Fälle für die Überprüfung durch die BP tatsächlich nur selten überhaupt geeignet sind.
- Im Zuge der Bankenverfahren und der Subunternehmerfälle ist die Inanspruchnahme des Personals der Steufa-Stelle des FA Ff V durch Fälle deutlich gestiegen, mit deren Bearbeitung die Stelle von einer Staatsanwaltschaft beauftragt wurde.
- Die massive Verlagerung von Personal zur Bearbeitung von Fällen im Auftrag einer Staatsanwaltschaft stellt sich aus dem Blickwinkel einer serviceorientierten Betrachtung der Tätigkeit als entsprechende Verdrängung anderer Quellen von Verfahren bzw. Auftraggebern der Steufa-Stelle dar (insbesondere Bußgeld- und Strafsachenstelle des FA FF V, BP-Stellen der Finanzämter im eigenen Zuständigkeitsbereich, Selbstaufgriffe).
- Der Umfang der Eingänge, die wegen des bestehenden Personalmangels „zur Sammelakte“ abgelegt werden müssen, hat demzufolge das Maß des Vertretbaren deutlich überschritten.

Als Ergebnis dieser Bewertung durch das Finanzamt Frankfurt am Main V, die auch Gegenstand der Vernehmungen besonders der Zeugen Schneider-Ludorff und Gebbers war, wurde die bereits genannte Aufstockung der Dienstposten neben weiteren Maßnahmen gefordert.

Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main hat diesen Bericht des Finanzamtes Frankfurt am Main V umfassend gewürdigt und überprüft. Auch dies ist in Teilen bereits weiter oben beschrieben worden. Insbesondere hat die Oberfinanzdirektion ausführlich die Grundlagen für die Bewertungen des Finanzamtes Frankfurt am Main V zu den Belastungszahlen geprüft. Verschiedene Wege und Parameter der Personalbedarfsberechnung und -messung wurden dabei angewandt. Zur Personalsituation in Frankfurt wurde im Zusammenhang mit dem so genannten Personallenkensoll (PLS), dessen Aufgabe es ist, Dienstposten unter Berücksichtigung verwendbarer Haushaltsstellen einzurichten und nach einheitlichen Kriterien zu verteilen, wie folgt ausgeführt:

Bei Festsetzung des PLS wurde beim FA Ff V seit jeher der höchste Ausstattungsfaktor angesetzt. Insbesondere nach der zum 01.01.2001 erfolgten Übertragung des Zuständigkeitsbereiches für den Main-Taunus-Kreis auf die Steufa-Stelle des FA WI II – die beim FA Ff V nicht zu einer PLS-Minderung geführt hat – liegt die Ausstattungsquote beim FA Ff V im Bereich der Fahndungsprüf-

fer mit nunmehr über 94 % (bezogen auf das Berechnungsergebnis zur PersBB 01.01.2000) rund 10 % über dem der anderen Steufa-Stellen in Hessen.

Während die Ist-Besetzung der eingerichteten Dienstposten in fast allen Arbeitsbereichen bei allen Finanzämtern regelmäßig (zum Teil sogar deutlich) unter dem PLS liegt, sind beim FA Ff V alle BP-Fahndungsprüfer tatsächlich auch besetzt. Diese nachhaltige Situation ist nahezu einmalig und zeigt damit die Priorisierung des FA Ff V deutlich.

Zu der von Frankfurt dargelegten Situation aufgrund der Banken- und Anlegerverfahren führt die Oberfinanzdirektion aus, dass es grundsätzlich keine andere Arbeitssituation gebe als in den anderen hessischen Finanzämtern mit Steuerfahndungsstellen. Ausnahme seien zwei von der Frankfurter Steuerfahndung bundesweit zu erarbeitende Ermittlungsverfahren gegen Banken-Verantwortliche, wovon allerdings ein Verfahren bezüglich der Notwendigkeit, die Transferunterlagen bundesweit zu erheben und zu verteilen, bereits zum Zeitpunkt der Berichterstattung erledigt sei. In dem anderen Verfahren verweist die Oberfinanzdirektion darauf, dass die Staatsanwaltschaft den Ermittlungsauftrag eingeschränkt habe, nachdem mit dem Finanzamt Frankfurt am Main V über das weitere Vorgehen beraten worden sei.

Bezogen auf die Abarbeitung der Kapitalanlegerverfahren sieht die OFD, wie bereits oben beschrieben, aufgrund der bestehenden Verjährungsfristen für Strafverfahren und steuerliche Festsetzungen die dringende Notwendigkeit, dass nunmehr auch durch das Finanzamt Frankfurt am Main V Bearbeitungsweisen gewählt werden, die eine raschere Bearbeitung der Verfahren notwendig machen. Der OFD-Bericht fährt fort:

Diese (geänderten) rationellen Bearbeitungsweisen werden aus dem Bericht des FA Ff V nicht erkennbar. Die Bearbeitungsdauer speziell bei den Anlegerverfahren ist im Landesbereich nach meiner Auffassung viel zu hoch. In den zentralen Bankenverfahren ist eine hohe Anzahl von Personal zu lange gebunden.

An späterer Stelle ergänzt die Oberfinanzdirektion in dem Bericht, dass nunmehr bei allen zentral noch aufzuarbeitenden Verfahren die Gefahr bestünde, dass die mit hohem Personalaufwand erhobenen Transferdaten dieser Anleger weder strafrechtlich noch steuerlich ausgewertet werden könnten; dem würde die Strafverfolgungsverjährung und die steuerliche Festsetzungsverjährung entgegen stehen. Für die transferstarken Anfangsjahre der Ermittlungen sei diese Situation spätestens in etwa eineinhalb Jahren gegeben. Der Bericht fährt fort:

Die Personalbindung beim FA Ff V in diesen Verfahren ist immens. Trotz des hohen Personaleinsatzes ist es dem FA Ff V bislang noch nicht gelungen, die Gehilfenermittlungen so weit voran zu treiben, dass die StA im – Schwärzung – oder – Schwärzung – -Verfahren einen strafrechtlichen Verfahrensabschluss erreicht hätte. ... Bezüglich der Bearbeitung von Kapitalanlegerverfahren im Zuständigkeitsbereich des FA FF V ist die Arbeitssituation im Vergleich zu den anderen hessischen Steufa-Stellen nicht nachteilig. Bei einer Besprechung mit dem FA Ff V am 23.04.2001 im – Schwärzung – hat sich gezeigt, dass das FA Ff V derzeit die Kapitalanlegerverfahren noch nicht so weit bearbeitet hat, dass sie Änderungsveranlagungen zugrunde gelegt werden könnten. Das FA Ff V wurde aufgefordert, die Zahl der „veranlagungsreifen“ Fälle in allen Kapitalanlegerverfahren der OFD mitzuteilen, damit über eine wirksame Einbeziehung der Veranlagungsbereiche der FÄ im Zuständigkeitsbereich des FA Ff V entscheiden werden kann. Bei dieser Besprechung wurde auch deutlich, dass angesichts der prekären Personalsituation der FÄ im Zuständigkeitsbereich derzeit weder im Veranlagungsbereich noch bei der BP personell längerfristige Abordnungen verkräftbar sind.

Die Oberfinanzdirektion kommt in ihrer zusammenfassenden Betrachtung zu dem Ergebnis,

die Schlussfolgerung und die Personalforderung, die das FA Ff V aus seinen Berichten zieht, teile ich aus folgendem Grunde nicht:

- Dem FA Ff V wurde durch die Verlagerung der Zuständigkeit für das FA Hofheim ohne Personalabbau bereits eine erhebliche faktische Personalaufstockung zugestanden (8 DP für Fpr). Nach Einrichtung eines weiteren SG-Steufa beträgt das Unterstellungsverhältnis 11,3 Fpr pro SGL und liegt damit geringfügig unter dem derzeitigen Landesdurchschnitt (11,5).
- Personal mit Verwaltungserfahrung (z. B. aus der BP) steht im Hinblick auf die landesweit angespannte Situation in allen Arbeitsbereichen nicht zur Verfügung. Die weitere Zuführung von prüfungsunerfahrenem Personal würde die Arbeitslage beim FA Ff V nicht oder bei Durchführung von weiterem Sonderprogramm erst in einigen Jahren verbessern.
- Dem FA Ff V wurde im Hinblick vor allem auf die besondere Situation im Bankenverfahren seit Anfang 1998 erhebliche personelle, technische und räumliche Unterstützung gewährt, die kein anderes FA mit einer Steufa-Stelle in diesem Umfang erhalten hat.

- Die Arbeitsergebnisse des FA Ff V werden im Landesvergleich unter Berücksichtigung der Jahre 1999 und 2000 nicht zutreffend eingeschätzt. Insbesondere bei den Erledigungen und den steuerlichen bestandskräftigen Mehrergebnissen müssen die Arbeitsergebnisse wieder gesteigert werden, weil beim FA Ff V mehr als ein Drittel des Personals der Steuerfahndung in Hessen eingesetzt ist. Das im Bundesvergleich gute Arbeitsergebnis der Steuerfahndung ist sonst künftig nicht mehr zu erzielen. Das FA Ff V muss bei den zu erarbeitenden Bearbeitungskonzepten effizientere Bearbeitungsweisen unter Setzung von Bearbeitungsschwerpunkten mit klaren zeitlichen Vorgaben anstreben. Bislang wurden die gesunkenen steuerlichen Ergebnisse des FA Ff V durch die hohen steuerlichen Mehrergebnisse der anderen Steuerverfahren in Hessen vor allem in den Kapitalanlegerverfahren kompensiert.
- Die mit der StA festgelegten Bearbeitungskonzepte bei den Bankenverfahren haben zu einer zeitlich langen Bindung eines hohen Anteils der Prüfer beim FA Ff V geführt, die letztlich zu der beschriebenen Verzögerung bei den Allgemeinverfahren führten. Die Erstellung von effizienten Bearbeitungskonzepten unter Berücksichtigung der vorhandenen Personalressourcen müssen beim FA Ff V fortgesetzt werden. ...
- Das FA Ff V hat im Zusammenhang mit seiner Schilderung der Arbeitslage Personalforderungen erhoben, ohne die Gesamtsituation der Steuerverwaltung zu berücksichtigen. Konzeptionelle Änderungen in der Arbeitsweise fehlen in weiten Teilen. Symptomatisch ist die Beschreibung des Arbeitsbereichs Geldwäsche. Aus den Berichten zur Lage der Steuerfahndung des FA Ff V ergeben sich im Hinblick auf die Bearbeitung des zentral geführten Bankenverfahrens aber auch Ansatzpunkte, wie im Einvernehmen mit der StA durch Verfahrensbegrenzungen Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung erreicht werden können. Ebenso wolle diese Tendenz bei dem Verfahren – Schwärzung – sichtbar. Insbesondere unter Berücksichtigung der strafrechtlichen und steuerlichen Verjährung der Kapitalanlegerverfahren sind Überlegungen zur Verfahrensbeschleunigung dringend geboten.

Ergebnis der Überlegungen, angesichts der vorhandenen Personalsituation der gesamten Steuerverwaltung, die weitere Verstärkungen in Frankfurt nicht ermöglichten, war die bereits dargestellte Amtsverfügung mit dem dazugehörigen Bearbeitungskonzept. Die bereits in den Vorjahren – wie beschrieben – personell erheblich verstärkte Steuerfahndungsstelle Frankfurt, die in ihrer Spitze offenbar über 150 Mitarbeiter (Steuerfahnder und Hilfskräfte, vor allem Eingabekräfte) betrug, wurde durch die Einbeziehung der Wohnsitzfinanzämter und der dortigen Sachbearbeiter erheblich entlastet. Dieses Modell, das auch in anderen Bundesländern und innerhalb Hessens jedenfalls nach den Untersuchungsergebnissen des Untersuchungsausschusses in Darmstadt und Kassel praktiziert wurde, führte neben den logistischen Erleichterungen (die eingesetzten Fahnder begaben sich zu den Akten und nicht mehr umgekehrt) auch zu einer faktischen Personalaufstockung für die Abarbeitung der Kapitalanlegerverfahren: Nunmehr waren die Veranlagungsteilbezirke mit ihren Mitarbeitern eingebunden. Diese hatten, gemeinsam mit den in die so genannten Kopfstellen berufenen Fahndern, die Unterlagen durchzuarbeiten. Dabei bestand in den Wohnsitzfinanzämtern der größere Überblick über die Steuerfestsetzungsakten der einzelnen Kapitalanleger, sodass sie für die Sachverhaltsforschung sinnvoll eingesetzt werden konnten. Während dies üblicherweise in einem zeitaufwändigen Vorlageverlangen der Steuerfahndung passierte, hatten nun die Sachbearbeiter gemeinsam mit dem Fahnder direkt Zugriff auf die Akten mehrerer Jahre des Steuerpflichtigen. Damit war das Know-How des einzelnen Sachbearbeiters im Veranlagungsteilbezirk, der den entsprechenden Steuerpflichtigen kannte, für die Abarbeitung der Verfahren genutzt. Angesichts der Ausbildung der Mitarbeiter in den Wohnsitzfinanzämtern, die sich nicht von denen der Steuerverfahren unterschied, war auch ein Qualitätsverlust der Bearbeitung nicht zu befürchten.

Der Zeuge Gebbers gab in diesem Zusammenhang zu den Verfahrensweisen und damit auch Gründen für diese Organisationsweise in seiner Vernehmung in der 13. Sitzung am 22.06.2005 an:

Vorteile dieser Vorgehensweise nach der Amtsverfügung sehe ich in folgenden Gesichtspunkten. Wir hatten zusätzliche Unterstützung der Steuerfahndung durch die Veranlagungssachbearbeiter. Dadurch wurde der Personaleinsatz für die Bearbeitung von Anlegerverfahren entsprechend erweitert. Diese Verbreiterung der personellen Basis stellte auch sicher, dass in dem möglichen Umfang keine Fälle verjähren konnten, indem sie zu lange bei der Fahndung gelegen hätten. Wir waren in der Lage, Akten auch kurzfristiger auf strafrechtliche Relevanz zu prüfen. Die Strafverfolgung war gesichert, indem Vorgänge auch der BuStra vorzulegen waren, wenn die Hinweise nach der Akten-sichtung dazu Anlass gaben, auch die strafrechtliche Relevanz zu prüfen.

Indem wir diese personelle Basis verbreitert haben, war es möglich, in der Masse der Fälle schneller die Steuernachforderung zu realisieren und diese Forderungen auch kassenwirksam zu machen und im Ergebnis damit auf der Grundlage der Amtsverfügung schnellere Bewältigung der Arbeitsmenge insgesamt diente. Wir haben mit dieser Vorgehensweise Aktentourismus vermieden, indem nicht mehr Hunderte von Akten hätten hin und her transportiert werden müssen. Wir haben durch die ortsnahe Bearbeitung auch für die Veranlagungsseite den Zugriff auf Akten, sofern er erforderlich war, sicherstellen können, denn zumindest im Bereich der Gewinnermittler konnte es sein, dass auf diese Vorjahresakte hätte zurückgegriffen werden müssen. Dann wäre es umständlich gewesen,

diese aus Frankfurt wieder anzufordern. Indem der Aktentourismus vermieden wurde, ging auch das Risiko des Verlustes von Akten zurück.

Die Konzentration der Tätigkeit von bestimmten Fahndern in der Zusammenarbeit mit entsprechendem Personal aus den Veranlagungsämtern vermied auch Belastungen, die dadurch auftreten konnten, dass in der Veranlagung relativ unkoordiniert von verschiedenen Teams Akten angefordert wurden oder dass man dort erschien und dann für sich und sein Team Akten brauchte.

Man muss dazu Folgendes wissen. Im Arbeitnehmerbereich war Mitte der Neunzigerjahre das System der Aktenablage umgestellt worden. Es gab nicht mehr die alte Verfahrensweise, dass man in einem dicken Deckel für mehrere Jahre die Akten sammelte, sondern man hat das mit Einführung der EDV im Arbeitnehmerbereich in der Weise umgestellt, dass fortlaufend nach dem Datum des Steuerbescheides die Akten abgelegt wurden. Sie mussten also, wenn Sie für einen bestimmten Vorgang eine bestimmte Steuererklärung suchen wollten, erst einmal in den Computer hineingehen, mussten sich über den Aufruf des Falles das Datum des Steuerbescheides im Computer heraussuchen und konnten dann im Keller oder, wo auch immer die Akten gelagert waren, anfangen, die Akten zu suchen. Derartige Tätigkeit belastet natürlich auch die Veranlagungsbezirke. In der unkoordinierten Art und Weise die Fahndungsbezirke so in Anspruch zu nehmen, wurde auf diese Weise vermieden, indem alles in einer Kopfstelle zentriert wurde.

Wir hatten einen weiteren Vorteil. Wenn nämlich eine Abstimmung zwischen der Steuerfahndung und der Veranlagungsstelle inhaltlich erforderlich war, in welcher Weise ein Vorgang weiterbearbeitet werden sollte, welche steuerlichen Schlussfolgerungen z. B. in der Form von Hinzuschätzungen von Einkünften vorgenommen werden sollte, dann war es sinnvoll, dass die Steuerfahndung bereits vor Ort Einfluss nehmen konnte, denn die abschließende Entscheidung über die Höhe und über das „Ob“ einer Zuschätzung lag nach unserer Aufgabenverteilung der hessischen Finanzverwaltung bei der Festsetzungsstelle, also beim Veranlagungsfinanzamt. Das schloss ein, wenn es ein streitiger Fall werden konnte, dass man sich von vornherein zwischen Veranlagung und Steuerfahndung darüber abstimmen konnte, ob man eventuell in einem Rechtsbehelfsverfahren oder gerichtlichen Verfahren diese Auffassung aufrechterhalten wollte oder nicht.

Wir haben durch dieses Verfahren auch erreicht, dass die abschließende Entscheidung durch die BuStra verbesserte, dass Steuerpflichtige eine gewisse Gleichstellungsbehandlung erfuhren, wenn es um die Frage Anfangsverdacht oder nicht Anfangsverdacht ging. Ich hatte schon erwähnt, dass die Datenverdichtungen drohten, dass also auf diese Weise auch zusätzlicher Zeitaufwand durch Löschungen und Verdichtungen vermieden wurden, der sonst wieder zu dem Restkontenaufbau geführt hätte, wenn man an diese Daten bei der Sichtung von Steuererklärungen und -bescheiden hätte herangehen wollen.

Ein weiterer Vorteil ergab sich durch diese Präsenz der Fahnder in den Festsetzungsämtern, indem nämlich dabei persönliche Kontakte etabliert wurden. Das förderte insgesamt die Zusammenarbeit zwischen Veranlagung und Steuerfahndung. Es war mehrfach der Fall, dass Veranlagungssachbearbeiter Vorgänge, die sie in ihrem normalen täglichen Geschäft hatten, mit dem Fahnder besprechen konnten, der vor Ort anwesend war, und sich beraten lassen konnten, ob das ein Fahndungsfall werden könnte oder nicht. Wir haben auf diese Weise mehrere Fälle ins Haus bekommen. Ich sehe das als einen ganz entscheidenden Vorteil an, dass die Zusammenarbeit der Ämter untereinander auch verbessert werden kann. Dazu hat beigetragen, dass die Fahnder vor Ort anwesend waren.

Indem wir die Veranlagungsämter auf diese Weise einbezogen haben, um die Akten schneller abarbeiten zu können, sind wir meines Erachtens auch schneller auf den Weg gekommen, uns wieder in einem stärkeren Maße anderen Feldern der Bekämpfung der Steuerkriminalität zuzuwenden. Das war nicht nur unser Ziel. Das war auch schon das Ziel der OFD-Verfügung von 1998. Ich bin auch der Meinung, dass wir unser Ziel damit tatsächlich schneller erreicht haben. Wir haben schon im Frühjahr 2002 die nächsten Schritte unternommen, im Sommer 2002 vollzogen, indem wir die Fahnder gefragt haben, in welchen schwerpunktmäßigen Tätigkeitsgebieten sie nach Beendigung der Arbeiten in den Banken- und Anlegerverfahren tätig sein wollen. Wir haben auf die Resonanz der Fahnder hin damit begonnen, die ersten Kollegen im Sommer 2002 in andere Arbeitsgebiete umzusetzen.

Bereits in der 11. Sitzung am 25.05.2005 hatte der sachverständige Zeuge Gerke nach seiner Prüfung der Bearbeitung der beigezogenen Einzelfälle festgestellt:

Die organisatorische Einbindung der Veranlagungsfinanzämter in die Bearbeitung der Bankenfälle als eine ebenfalls betroffene Stelle innerhalb der Finanzverwaltung diene der schnellen Auswertung, insbesondere um der Festsetzungsverjährung zu begegnen. Bei den Veranlagungsfinanzämtern wurden so genannte Kopfstellen gebildet, in denen das Belegmaterial gemeinsam mit einem bis zwei Steuerfahndern zentral aufgearbeitet wurde. Dabei war es zunächst Aufgabe der vor Ort ein-

gesetzten Steuerfahnder, anhand der Steuererklärungen zu prüfen, ob ein Anfangsverdacht in Betracht komme.

Durch die weitere konzeptionelle und personelle Beteiligung der Steuerfahndung an den Verfahren (Stichwort: Kopfstelle) war eine Prüfung im Sinne und nach den Kriterien der Steuerfahndung weiterhin gewährleistet. Dies bestätigte der Zeuge Gebbers, der als Hauptsachgebietsleiter Steufa maßgeblich an der Erstellung und Umsetzung der Amtsverfügung beteiligt war. In seiner Vernehmung in der 13. Sitzung am 22.06.2005 gab er an, dass in dem damaligen Bericht des Finanzamtes Frankfurt am Main V zunächst versucht wurde, abstrakt und insgesamt – also unabhängig von den Bankenverfahren – eine Stärkung der Fahndungsstelle zu erreichen. Zusammengenommen habe der Wunsch nach personeller Verstärkung die bereits genannten 15 Dienstposten betragen. Er fuhr dann fort:

Wir haben ... anstelle von Abordnungen, die dann Personal in das Finanzamt Frankfurt V für die Bankenverfahren gebracht hätten, den anderen Weg gefunden, indem wir die Wohnsitzämter eingespannt haben. Bei dieser Aktion, die Wohnsitzämter einzubeziehen, waren nach einer Aufstellung, die ich hatte, zwölf Fahnder einbezogen. Auf der Gegenseite können wir davon ausgehen, dass dort mindestens in der Summe zwölf plus x Veranlagungssachbearbeiter waren, sodass aus meiner Rechnung heraus diese Zahl von fünfzehn mit der Hoffnung, Unterstützung in diesem Rahmen zu bekommen, rechnerisch durchaus aufgeht.

Eine weitere Personalaufstockung – soweit überhaupt möglich – war damit für die Bearbeitung der Banken- und Anlegerverfahren nicht mehr nötig. Die Abarbeitung erfolgte nun quasi dezentral in Zusammenarbeit zwischen Steuerfahndern und Veranlagungssachbearbeitern in den so genannten Kopfstellen.

### **Die statistischen Erhebungen**

Im Rahmen seiner Beweisaufnahme hat sich der Untersuchungsausschuss auch mit den Vorwürfen beschäftigt, dass die Amtsverfügung 2001/18 des Finanzamtes Frankfurt am Main V zu erheblichen Steuerausfällen bzw. zur Nichterhebung von Steuern, die ansonsten erhoben worden wären, geführt habe. In diesem Zusammenhang wurden auch die statistischen Erhebungen und Berichtspflichten untersucht.

Auslöser für dieses Untersuchungsthema war wiederum die Berichterstattung in dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“. In seinem ersten Artikel vom 11.08.2003 („Amnestie durch die Hintertür“) warf das Nachrichtenmagazin unter Berufung auf Äußerungen von Steuerfahndern im Zusammenhang mit der Amtsverfügung 2001/18 den Finanzbehörden vor:

„Wir befürchten erhebliche Steuerausfälle für das Land Hessen, weil Steuerhinterzieher nicht in gebotenen Umfang verfolgt werden können“, heißt es in dem Briefentwurf,

den mehrere Steuerfahnder des Frankfurter Finanzamtes verfasst hatten. Der Artikel fährt fort:

Es geht den Ermittlern um dreistellige Millionenbeträge, die dem Fiskus durch die Lappen gegangen sein sollen – und um viele Tausend mutmaßliche Steuerhinterzieher, die ungeschoren davorkommen werden.

In dem zweiten Artikel im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ vom 16.09.2003 („Oase Frankfurt“) ergänzten die Autoren:

Schließlich sind durch die Verfahren gegen Banken, die ihren Kunden beim Transfer geholfen hatten, bis 2002 allein in Hessen 595 Millionen € Steuernachzahlungen zusammengekommen.

Was der Minister freilich verschwieg: Seit der Knebelung der Steuerfahnder durch die Verfügung 2001/18 waren es nach internen Berechnungen des Frankfurter Finanzamtes V gerade mal noch 13,8 Millionen €.

Die Beweisaufnahme ergab, dass der genannte (niedrige) Betrag von 13,8 Millionen € durch keinerlei bekannte Berechnungen gestützt wurde, aber auch keine andere Berechnung für die steuerlichen Mehrergebnisse nach Erlass der Amtsverfügung existiert. Die weitere Zahl, die in dem Bericht genannt wurde, in Höhe von 595 Millionen € Steuernachzahlungen entspricht insoweit den tatsächlichen Erhebungen, als dass zum 01.01.2003 die Summe aller rechtskräftigen Mehrergebnisse – allein aus den Anlegerverfahren, also der Verfolgung einzelner Steuerpflichtiger und nicht der Verfolgung der Banken bzw. ihrer Mitarbeiter – tatsächlich in dieser Höhe ausgewiesen wurde. Die im „Spiegel“ in diesem Zusammenhang genannten Verfahren gegen Banken – und nicht gegen Anleger bzw. einzelne Steuerpflichtige – waren davon also zum einen nicht betroffen, sondern für ein mögliches Gesamtergebnis hinzuzurechnen, und sie hatten zum anderen mit der im Bericht kritisierten Amtsverfügung insoweit nichts zu tun, als diese sich eben auf die Abarbeitung von Anlegerverfahren bezog.

Zur Aufklärung des Untersuchungsauftrages waren dem Untersuchungsausschuss umfangreiche Unterlagen der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellt worden. Einen erheblichen Teil dieser Unterlagen betrafen die statistischen Berichte und Ergebnismeldungen der verschiedenen Steuerfahndungsstellen und Bußgeld- und Strafsachenstellen an die Oberfinanzdirektion und deren entsprechende Berichterstattung an das Hessische Ministerium der Finanzen. So lagen dem Untersuchungsausschuss sieben Bände (Aktenordner) mit vierteljährlichen BuStra-Statistiken an die Oberfinanzdirektion, 15 Bände mit entsprechenden Steuفا-Statistiken an die Oberfinanzdirektion, sechs Bände mit Ergebnis-Statistiken aus dem Ministerium der Finanzen sowie weitere Akten mit statistischem Material vor. Grundlage des umfangreichen statistischen Materials waren neben den üblichen Berichtspflichten der Steuerfahndungs- sowie BuStra-Stellen vor allem die besonderen Berichtspflichten für die Banken- und Anlegerverfahren, die durch die bereits mehrfach genannten Verfügung der Oberfinanzdirektion vom 11.03.1998 den entsprechenden Stellen auferlegt wurde. Unter dem Gliederungspunkt 3 mit der Überschrift „Meldung des Arbeitsstandes in den Banken- und Anlegerverfahren“ wurden die nachgeordneten Stellen wie folgt verpflichtet:

### 3.1 Arbeitsstand der Steuerfahndungsstellen

Der Arbeitsstand in den Banken- und Anlegerverfahren ist von der Steuفا ab 01.04.1998 vierteljährlich jeweils zum 01.01., 01.04., 01.07. und 01.10. eines Jahres (DT) nach den als Anlagen 2 bis 7 beigefügten Vorlagen zu melden. Bei den Strafverfahren gegen Kunden der – Schwärzung – und der – Schwärzung – bitte ich ab 01.04.1998 die Anzahl der Strafverfahren gegen Anleger mit Gewinneinkünften unter Punkt 1.3 der Arbeitsstandmeldungen zu erfassen.

Der Arbeitsstand in den Ermittlungsverfahren gegen Kunden der – Schwärzung – ist ab 01.04.1998 nicht mehr gesondert zu melden, da es sich bei diesem Komplex um kein Bankenverfahren mit anonymisiertem Kapitaltransfer, sondern um ein reines Anlegerverfahren handelt.

### 3.2 Arbeitsstand der Bußgeld- und Strafsachenstellen

Die Berichtstermine für die BuStra zum 01.04 und 01.10. eines Jahres (DT) bleiben unverändert. Die Ergebnisse aus den Verfahren gegen Kunden der – Schwärzung – bitte ich ebenfalls wie bisher zu melden.

Beigefügt waren der OFD-Verfügung die genannten Anlagen, in denen detailliert die zahlreichen Parameter der Sachstandsmeldungen aufgeführt waren. Die jeweils in Tabellenform gehaltenen Sachstandsberichts-Vorlagen enthielten dabei unter den drei Punkten Bearbeitung, Abschlüsse und Arbeitsergebnisse unter anderem Meldepflichten für Arbeitsstand und Veränderung zur Anzahl der offenen Straf- und sonstigen Verfahren nach § 208 der Abgabenordnung für Bankkunden und deren Gehilfen, verschiedene Angaben zu Selbstanzeigen, Angaben zu abgeschlossenen Strafverfahren sowie Meldepflichten für die steuerlichen Mehregebnisse (vorläufig sowie rechtskräftig), strafrechtliche Mehregebnisse (Höhe von Geldstrafen, Auflagen, Geldbußen und Freiheitsstrafen), Anzahl und Art von Durchsuchungen sowie den Prüfer-einsatz.

Der als Zeuge vernommene Amtsvorsteher des Finanzamtes Frankfurt am Main V Schneider-Ludorff sagte zu diesen Berichtspflichten über Arbeitsstände in seiner Vernehmung in der 12. Sitzung am 20.06.2005 zum Beweisthema Nr. 9 aus dem entsprechenden Beweis Antrag der SPD aus, in dem angegeben worden war, dass „eine zentrale oder überhaupt eine Statistik über die Behandlung und das Ergebnis der betreffenden Steuerfälle in nur unzureichender Weise geführt wurde“:

Ich verstehe die Frage dahin gehend, ob unzureichende Statistiken in den Arbeitsbereichen Steuفا und BuStra geführt wurden. Diese Frage verneine ich. Dabei ist zu unterschieden Arbeitsstandsmeldungen der Steuفا-Stellen und der BuStra-Stellen.

Arbeitsstandsmeldungen der Steuفا-Stellen: Zu dem Punkt komme ich jetzt. Statistiken wurden sowohl auf Amtsebene als auch auf Ebene der vorgesetzten Dienststelle, das heißt der OFD landesweit, für alle hessischen Steuerfahndungsstellen geführt. Hierbei wurden institutsbezogene Arbeitsstandsmeldungen und Mehregebnisse von den Steuفا-Stellen der OFD gemeldet, die diese zu einer Gesamtstatistik zusammenführte. Die OFD hat dann den einzelnen Finanzämtern ihre Auswertung der Arbeitsstandsmeldungen, Gesamtübersicht und Verfahrensstände in den einzelnen Bankkomplexen überlassen. Soweit mir in Erinnerung ist, wurden diese OFD-Statistiken ab 01.04.1998 vierteljährlich geführt.

Auch in dem „Konzept steuerlicher Auswertung von Bankenfällen – Zusammenarbeit zwischen der Steuerfahndungs- sowie Bußgeld- und Strafsachenstelle und den Veranlagungsfinanzämtern“ war unter Textziffer 5 festgelegt:

„Rückmeldung an die Steuerfahndungsstelle: Die Veranlagungsfinanzämter geben der Steuerfahndungsstelle die Mehregebnisse in vereinfachter Form mit Hilfe der von der Steuerfahndungsstelle zur Verfügung gestellten Datei vierteljährlich zur Kenntnis.“

Nun zu den Arbeitsstandsmeldungen der BuStra-Stellen. Auch hier wurden Statistiken auf Amtsebene als auch auf Ebene der vorgesetzten Dienststelle landesweit für alle hessischen Bußgeld- und Strafsachenstellen geführt. Hierbei wurden ebenso institutsbezogene Arbeitsstandsmeldungen und Ergebnisse von den BuStra-Stellen der OFD gemeldet, die diese dann wiederum zu einer Gesamtstatistik zusammenführte. Und auch hier hat die OFD dann den einzelnen Finanzämtern ihre Auswertung, die Gesamtübersicht und Einzelübersichten überlassen. Und auch hier gilt: Soweit mir in Erinnerung ist, wurden diese OFD-Statistiken ab 01.04.1998 vierteljährlich geführt.

Im Laufe der Beweisaufnahme zeigte sich, dass zahlreiche Zeugen aufgrund ihrer damaligen und jetzigen Funktion oftmals nur über einen Teilbereich der verschiedenen Verfahren und ihrer Bearbeitungsstände Auskunft geben konnten oder aber nur über einen eingeschränkten Zeitraum. Dies erschwerte die Zahlenvergleiche zusätzlich zu den Problemen, die sich durch die umfangreichen Berichtspflichten ergaben. Aufgrund der vorgelegten und angesprochenen Datenmengen kam es oftmals zu Missverständnissen im Laufe der Beweisaufnahme. Festzuhalten bleibt, dass offenbar von der Summe aller rechtskräftigen Mehrergebnisse in den Anlegerverfahren zum 01.01.2003 von etwa 595 Millionen € der Frankfurter Anteil etwas über 23 % beträgt. Zu diesem Ergebnis aus den Anlegerverfahren sind, wie bereits erwähnt, weitere Einnahmen (siehe unten) hinzuzurechnen sowie besondere Faktoren zu beachten, die im Folgenden skizziert werden sollen:

Nahezu alle Zeugen haben ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Frankfurter Steuerfahndungsstelle durch zentrale, bundesweit bedeutsame Aufgaben zusätzlich belastet war. Dies führte zum einen zu Zeitverzögerungen in Frankfurt, da hier die jeweiligen Rechtsstreitigkeiten mit den Banken z. B. über die Herausgabe und Abarbeitung der sichergestellten Belege und Unterlagen geführt werden mussten. Die zentral für das Bundesgebiet geführten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren in zwei großen Bankenfällen belasteten die Steuerfahndungsstelle in besonderem Maße, wie bereits an mehreren Stellen des Berichts zum Ausdruck gekommen ist. Darauf wies auch der zuständige Staatsanwalt Weimann hin, der die diesbezügliche Arbeit der Steuerfahndungsstelle und ihrer Mitarbeiter ausdrücklich lobte. Zuvor hatte schon der sachverständige Zeuge Pfister in seiner Vernehmung in der dritten Sitzung am 19.12.2003 dem Untersuchungsausschuss einen Eindruck von der Menge der zu bearbeitenden Unterlagen gegeben, die die Steuerfahndungsstelle Frankfurt belasteten, ohne dass dies zu statistischen Mehrergebnissen führte, die dieser Steuerfahndungsstelle gutgeschrieben wurden. So führte der Zeuge Pfister aus:

Nach dem Stand Ende 1997/98 hatten wir ca. 40.000 Steuerstraft- bzw. Steuerermittlungsverfahren. Diese Zahl hat sich natürlich noch gesteigert, denn als im Jahre 2001 der Druck auf das Amt V erhöht wurde, waren ja, wie sich im Nachhinein herausstellte, allein von diesem Finanzamt – unabhängig von den 3.700 Fällen, die von der Steuerfahndung Frankfurt originär im eigenen Zuständigkeitsbereich zu bearbeiten waren – 60.000 Fallmappen in Hessen und die ganze Bundesrepublik versandt worden. Das ist das Enttarnungsvolumen. Das musste ganz nebenbei auch bewerkstelligt werden. Da kann ich, denke ich, zu Recht von Massenverfahren reden.

...

Ich kann nur einmal eine Zahl sagen: Um 20.000 Fallmappen zusammenzustellen – jede Fallmappe ein enttarnter Fall –, bedurfte es einer Sichtung von 220.000 Konten. Das hat mir einmal einer unserer Gruppenleiter gesagt. Also, 220.000 Konten mussten überprüft werden, um Enttarnungen in der Größenordnung von 20.000 zu erreichen. Das war der Grund, weswegen, abweichend von der Verfahrensweise in den anderen Fahndungszentralstellen, in Frankfurt erster Schritt gemacht wurde, dieses Volumen in eine Datenbank zu bringen, um Abgleiche über eine Software zu fahren. Das hat natürlich Zeit gekostet; denn es leuchtet ein: Ein solches Volumen zu erfassen ist gigantisch.

Das ist jetzt nur ein Beispiel. In der Tat sind über 60.000 solcher Fallmappen aus ganz unterschiedlichen Banken- und Großbankenverfahren entstanden.

Diese Angaben verdeutlichen die besonderen Aufgaben der Steuerfahndungsstelle in Frankfurt, die für sämtliche Finanzverwaltungen in Deutschland maßgeblich waren. Die steuerlichen Mehrergebnisse fielen dann jeweils in den Finanzämtern an, an die die Fallmappen weitergegeben wurden, da sie örtlich zuständig waren. Diese Besonderheit Frankfurt bestätigt unter anderem auch der Zeuge Eichmann, Hauptsachgebietsleiter Steufa, in seiner Vernehmung in der 12. Sitzung am 20.06.2005, wenn er sagt:

Wie ich den mir zugänglichen Statistiken im Banken- und Anlegerbereich aus dem Jahre 2001 und den Folgejahren entnehmen konnte, hat die Steuerfahndungsstelle des Finanzamtes Frankfurt am Main V im Vergleich zu den weiteren Steuerfahndungsstellen zunehmend aufgeschlossen. Ich gehe deshalb auch davon aus, dass in diesem Bereich die Fallbearbeitung doch effizienter war.

Ich bitte aber an dieser Stelle, immer auch noch mal zu berücksichtigen, dass das Finanzamt Frankfurt am Main V, die Steuerfahndungsstelle, für eine Vielzahl von Großverfahren bundesweit tätig war und letztendlich aufgrund der Arbeit in dem Finanzamt Frankfurt am Main V mehr Ergebnisse

auf Bundesebene auch entstanden sind, die sicherlich auch erfasst wurden statistisch, aber nur nachrichtlich, also nicht in die eigene Statistik des Finanzamtes Frankfurt am Main V eingeflossen sind, weil das kein Mehrergebnis dieser Stelle war, aber letztendlich dokumentiert wird, inwieweit in diesem Bereich die Mehrergebnisse auf Bundesebene sich hier auch abgebildet haben. Wobei man in dem Bereich auch nicht unbedingt sagen kann, dass jede Dienststelle immer alles gemeldet hat.

Auch der damalige Hauptsachgebietsleiter Steufa, der Zeuge Gebbers, bestätigte diese bundesweite Bedeutung, die zu besonderen Problemen führte und die Steuerfahndungsstelle Frankfurt in besonderem Maße belastete.

Neben dieser besonderen Belastung wurden von den eingesetzten Fahndern und Hilfskräften die „normalen“ Ermittlungsarbeiten und Verfahrensabschlüsse für die Kapitalanlegerverfahren getätigt. Je nach Stand des Großverfahrens und der Abarbeitung der daraus resultierenden Einzelfälle waren die Teams daher im Jahr 2001 unterschiedlich weit fortgeschritten in der Abarbeitung des Gesamtverfahrens und der einzelnen Täter. Dies wurde bereits zuvor beschrieben. Als im Jahr 2001 aufgrund der nunmehr drohenden Verjährung, die zu einem starken Druck auf das Finanzamt Frankfurt am Main V auch durch die Finanzbehörden anderer Länder führte, der Erlass der Amtsverfügung 2001/18 erfolgte, waren daher manche Bereiche bereits ganz oder nahezu vollständig abgearbeitet. Wie bereits dargestellt, hatten die Verteilungskriterien der Verfügung daher nur für manche Verfahren Bedeutung, und dies oftmals auch nur für die Abarbeitung der noch bestehenden Teile des Gesamtverfahrens. Die Aussagen der verschiedenen Fahnder und Sachgebietsleiter in den Vernehmungen des Untersuchungsausschusses haben diesen Sachstand klar belegt, der – wie ebenfalls bereits dargestellt – in nicht unerheblichem Maße zu den kontroversen Diskussionen im Amt über die Notwendigkeit der Verfügung für alle Bereiche beigetragen hatte. Diesen Sachverhalt bestätigte – als Stimme außerhalb der Finanzverwaltung – auch Staatsanwalt Weimann in seiner Vernehmung in der 12. Sitzung am 20.06.2005, der zu Sinn und Bedeutung der Amtsverfügung 2001/18 angab:

Von daher: Hilfreich ja, wenn man sieht, da hat eine Verlagerung der Arbeit von der Steuerfahndung, der umfänglichen Steuerfahndung – – Wobei ich eines sagen muss: Die überwiegenden Fälle waren ja schon vor Inkrafttreten der Amtsverfügung abgearbeitet. Es waren ja nur noch Restfälle gewesen. Das muss man ja auch mal klar sagen. Das ist ja nicht am Anfang gestanden, sondern hat relativ am Ende gestanden, diese Amtsverfügung. Man versuchte also, noch Restbestände abzuarbeiten und funktioneller zu gestalten.

Diese beschleunigte Abarbeitung der Restfälle durch Einbindung der Veranlagungsteilbezirke führte allein in diesem Bereich – den Kopfstellen – bis zum 30.06.2003 zu einem Mehrergebnis von etwa 31 Millionen DM, wie der Zeuge Gebbers in seiner Vernehmung angab. Dazu führte er weiter aus:

In diesen 31 Millionen sind lediglich die Anlegerverfahren enthalten, die in den Kopfstellen bearbeitet worden sind. In den allgemeinen Statistiken, die für alle Stellen des Landes erstellt werden und die letztlich auch dem Bund vorgelegt werden, ist die Zusammenführung aller Ergebnisse enthalten, die in der Stelle erarbeitet worden sind, unabhängig davon, aus welcher Art von Fall sich das ergibt.

Die im Bezug auf die gesamte zeitliche Dauer der diversen Banken- und Anlegerverfahren späte Einrichtung der Kopfstellen, deren grundsätzliche Beschränkung auf „kleinere“ Verfahren, soweit dies aus dem Belegmaterial erkennbar war, sowie der fortgeschrittene Arbeitsstand in einigen der Banken- und Anlegerverfahren, der in den dortigen Bereichen bereits damals zu einem hohen Mehrergebnis geführt hatte, erklären die Höhe des Beitrages durch die Kopfstellen zum Gesamtergebnis. Aus den statistischen Materialien ergibt sich, dass alle eingebundenen Bereiche der Finanzverwaltung kontinuierlich weiter an der Abarbeitung der Fälle arbeiteten, sodass das Ergebnis kontinuierlich gesteigert wurde. So wurde beispielsweise die Summe aller rechtskräftigen Mehrergebnisse von 595 Millionen €, die den Anfragen des Ausschusses zugrunde lag, bereits innerhalb des nächsten halben Jahres auf über 622 Millionen € erhöht. In diesen Ergebniszeitraum fallen zudem umfangreiche Mehrergebnisse aufgrund der strafrechtlichen Ermittlung in Frankfurt, die hinzukommen.

### **Mehrergebnisse durch staatsanwaltliche Ermittlungen mit der Steuerfahndung**

Zu den bisher behandelten Ergebnissen aus dem Bereich der Finanzverwaltung im Rahmen der Banken- und Anlegerverfahren sind diejenigen Mehrergebnisse hinzuzuzählen, die im Zusammenhang mit den Ermittlungen unter Führung der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main erzielt wurden. Über die Bedeutung, die die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren wegen Beihilfe zur Steuerhinterziehung gegen Bankmitarbeiter für die gesamte Arbeit der Steuerfahndungsstelle Frankfurt am Main V über Jahre hinweg hatte, ist bereits oben ausführlich berichtet worden. Wie sämtliche Zeugen übereinstimmend berichteten und auch die vorgelegten Unterlagen ergaben, führten die umfangreichen Ermittlungen unter Führung der Staatsanwaltschaft in Person des Staatsanwalts Weimann zu einer erheblichen Bindung von Personal und Sachressourcen im Finanzamt Frankfurt am Main V.

Mehrere Zeugen haben von den erheblichen Mehreergebnissen durch diese Ermittlungen gesprochen. So gab der Zeuge Eichmann in seiner Vernehmung in der 14. Sitzung am 20.07.2005 an,

es kam die immense Beihilfeermittlung hinzu, die sowohl bei der ... Bank als auch bei der ... Bank zu sehr guten und erheblichen Abschlussverfügungen kam.

Ausführlich nahm der zuständige Staatsanwalt Weimann in seiner Vernehmung als Zeuge Stellung zu der Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung – wie bereits dargestellt – sowie den erreichten Mehreergebnissen. Staatsanwalt Weimann stellte dabei mehrere verschiedene Ergebnisse heraus und setzte sie auch in Bezug zu den Leistungen anderer Bundesländer. Er betonte dabei auch, dass diese Ergebnisse nicht in den zuvor genannten Beträgen, insbesondere den 595 Millionen € Steuernachzahlungen, enthalten seien, da diese in der eigenen Zuständigkeit der Finanzverwaltung erwirtschaftet wurden.

Zunächst stellte Staatsanwalt Weimann in seiner Vernehmung als Zeuge zu den Ergebnissen der Gehilfenverfahren fest:

Die Gehilfenverfahren, die in eigener Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft Frankfurt geführt worden sind, sind etwa 2003 abgeschlossen worden. Ein Nachzüglerverfahren war die ... Bank mit der Steuerfahndung Kassel, von mir betrieben. Das ist erst Anfang 2004 abgeschlossen worden, weil es da noch um einige Probleme der Untreue durch Zahlung von Geldstrafen ging. Das musste noch berücksichtigt werden.

Die im Rahmen dieser Verfahren, die nicht unmittelbar für die Bearbeitung des Untersuchungsauftrages von Bedeutung sind, da sie nicht die Verfolgung von Steuerpflichtigen zum Gegenstand hatten, erzielten hohen Einnahmen sind nach Angaben des Zeugen Weimann als „Nettobetriebsergebnis“, also ohne Abzüge oder spätere Aufrechnungsmöglichkeiten, über die Justizkasse an das Land Hessen geflossen. Der Zeuge Weimann fuhr fort, dass von diesen Beträgen

etwa 85 bis 90 % unmittelbar an das Land Hessen erfolgt [sind], an die Justizkasse, 10 bis 15 %, die Differenz, an gemeinnützige Einrichtungen im Rahmen der Verteilung von Auflagen nach § 153a, sämtlich ansässig im Land Hessen. Teilweise haben wir auch andere Einrichtungen bedacht. Diese Gelder sind nicht nur festgesetzt, sondern auch unmittelbar, nachdem die Rechtskraft dieser Beschlüsse, die Rechtskraft der Verbandsgeldbußen, eingetreten ist, gezahlt worden.

Ich betone, dass das netto erfolgt ist, weil wir das Problem der Betriebsausgabenabzugsfähigkeit nach dem Einkommenssteuergesetz bei diesen Verfahren dadurch geregelt haben, dass diese Gelder nicht noch einmal – Zur Diskussion stand eine Außenprüfung, eine spätere Außenprüfung in einem anderen Geschäftsjahr der Banken. Wir haben mit den Banken die Betriebsausgabenabzugsfähigkeit hinsichtlich der Position Sanktionsanteil und Vermögensabschöpfungsanteil geregelt, sodass die Gelder ... tatsächlich, nicht nur statistisch geflossen sind, tatsächlich in den Gewahrsam des Landes Hessen gelangt sind. Mit diesem Ergebnis – das vermag ich an dieser Stelle noch einmal in der Einschätzung des Ergebnisses mitzuteilen – liegt das Land Hessen mit weitem Abstand auf Platz 1 sämtlicher Bundesländer, die Bankenverfahren betrieben haben, mit weitem Abstand z. B. zu Nordrhein-Westfalen. Nordrhein-Westfalen hat z. B. ein Problem gehabt – das liegt an der fehlenden Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft in Düsseldorf und der Steuerfahndung in Düsseldorf –, dass sie das Betriebsausgabenabzugsproblem nicht erfasst haben und die Abschöpfung bei der ... Bank ... brutto erfolgt ist. Das heißt, dass dieser Betrag noch einmal zu einem späteren Zeitpunkt hinsichtlich der Abschöpfungsfunktion steuerlich abzugsfähig gewesen ist.

Damit sind die Verbandsgeldbußen komplett an das Land Hessen oder hessische soziale Einrichtungen gegangen. Staatsanwalt Weimann betonte zudem, dass durch diese Konstruktion die eingenommenen Gelder nicht am Länderfinanzausgleich teilnehmen.

Zu diesen Ergebnissen hinzuzurechnen ist zudem ein Betrag von Steuer Mehreinnahmen in Höhe von 450 Millionen DM. Auch diese stammten aus einem staatsanwaltlich geführten Verfahren, zu dem der Zeuge Weimann ausführte:

Da haben wir einen Zufallsfund gemacht bei der unberechtigten Geltendmachung von Abschreibungsvolumen aus der Einzelwertberichtigung bei lateinamerikanischen Ländern. Das gab einen Zufallsfund, wie gesagt, und eine Steuer Mehreinnahme für das Land Hessen von ca. 450 Millionen DM.

Zum Gesamtergebnis fuhr der Zeuge Weimann in seiner Vernehmung dann fort:

Insgesamt beträgt – das ist jetzt auch keine aktuelle Statistik – das Mehreergebnis aus den staatsanwaltlichen Verfahren 1 Milliarde € aus diesen Verfahren, die die Staatsanwaltschaft geführt hat, die aber bundesweit geführt worden sind.

Dieses Ergebnis ist nicht beschränkt auf das Land Hessen, sondern Sie müssen einfach sehen: Wir haben für andere Länder im Länderfinanzausgleich, auch Länder, die eher nehmen als geben, in diesen ganzen Verfahren im Haupttäterbereich das Personal und die Sachmittel des Landes Hessen zur Verfügung gestellt. Dass der Aufwand sehr beträchtlich gewesen ist, ist ja auch ein Thema der ständigen Kommunikation zwischen den Personalbedarfsanforderungen für diese Verfahren mit der Finanzbehörde gewesen.

Die Beweisaufnahme hat ergeben, dass es – jedenfalls ab 1998 – umfangreiche Berichtspflichten zu den Arbeitsständen in den Banken- und Anlegerverfahren gab. Diese Berichte wurden und werden immer noch in (größtenteils vierteljährlichem) Abstand von den Steuerfahndungsstellen und den Bußgeld- und Strafsachenstellen der betroffenen Finanzämter an die Oberfinanzdirektion abgegeben. Anhand dieses Berichts ist auch erkennbar, dass die Abarbeitung der Restbestände aus den Großverfahren weiterhin läuft. So ergaben die Unterlagen etwa, dass sich der Wert der rechtskräftigen Mehrergebnisse von 595 Millionen € zum 01.01.2003 bis zum 01.07.2003 bereits auf über 622 Millionen € erhöht hatte. Zugleich sank die Zahl der dann noch offenen Verfahren um etwa 25 %, was deutlich macht, dass zu diesem Zeitpunkt die Abwicklung der Verfahrensmassen lief.

### Die Amnestiedebatte

Der Untersuchungsausschuss hat sich auch mit dem Vorwurf befasst, durch die Amtsverfügung 2001/18 des Finanzamtes Frankfurt am Main V sei es zu einer Steueramnestie für Steuersünder gekommen. Auslöser für diesen Untersuchungsteil waren wiederum die Berichterstattungen in dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“. So lautete bereits die Überschrift des ersten „Spiegel“-Artikels vom 11.09.2003 „Amnestie durch die Hintertür“. In dem Artikel heißt es dann:

In dem Papier vom 20.08.2001 verdonnerte Amtschef Jürgen Schneider-Ludorff in Absprache mit der Oberfinanzdirektion und dem hessischen Finanzministerium unter seinem Chef Karlheinz Weimar (CDU) seine rund 50 Steuerfahnder, die nur mit Bankenverfahren beschäftigt waren, quasi zum Nichtstun – und gewährte den Verdächtigen so eine Amnestie durch die Hintertür.

Auch in dem zweiten Artikel in dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ vom 16.09.2003 mit der Überschrift „Oase Frankfurt“ lautet bereits die Unterzeile der Überschrift: „Die Affäre um eine heimliche Amnestie für Steuerhinterziehung belastet die Regierung Koch“. Weiter heißt es in dem Artikel, nachdem die bereits dargestellten so genannten drei „Spiegel“-Fälle in dem Artikel dargestellt wurden: „dass es in vielen Verfahren genauso laufen würde, hatten leitende Steuerfahnder schon befürchtet, als Weimars Mannen die kalte Amnestie in aller Stille beschlossen hatten.“

Die Frage einer Amnestie stellte sich in dem Ausschuss zudem, da während der Beweisaufnahme im Bund eine umfangreiche Steueramnestie beschlossen und durchgeführt wurde. Diese Amnestie umfasste nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme auch alle diejenigen Fälle, die im Rahmen der Kapitalanlegerverfahren bearbeitet und durch die Amtsverfügung beschleunigt durchgeführt werden sollten; bislang nicht durchgeführte Steuerfestsetzungs- und -strafverfahren fielen unter diese bundesweite Amnestieregelung.

Bereits in der 3. Sitzung am 19.12.2003 hatte der sachverständige Zeuge Pfister auf die Frage, ob man denn im Zusammenhang mit der Amtsverfügung 2001/18 von einer Steueramnestie sprechen könne, geantwortet:

Nein. Das ist fern von allem, weil hier nicht verzichtet wurde, sondern im Gegenteil ein Instrument geschaffen wurde, um ganz gezielt den individuellen Strafanspruch sicherzustellen.

In der 4. Sitzung am 30.01.2004 hatte der sachverständige Zeuge Bruschi in seiner Vernehmung auf die bundesweite Amnestie durch das „Gesetz zur Brücke der Steuerehrlichkeit“ hingewiesen. Auf die im Zusammenhang mit der Amtsverfügung 2001/18 gestellte Frage nach einer möglichen Amnestie antwortete der Zeuge:

Nein, war keine Amnestie; denn was Amnestie ist, sehen Sie am Gesetz zur Brücke der Steuerehrlichkeit. Dort wird ganz deutlich formuliert, welche Erklärung Sie abgeben müssen, welche Lebenssachverhalte Sie beschreiben müssen, um dann in einer bestimmten Form im Jahr 2004 mit 25 % oder im Jahre 2005 mit 35 % Ihre Einkünfte zu besteuern, und für welche Jahre Sie dann Strafbefreiung bekommen. Das ist für mich eine Regelung der Amnestie. Bei dieser Amtsverfügung ist mir nicht der Gedanke gekommen, dass es eine Amnestie sein könnte.

Ausführlicher sagte hierzu der Zeuge Staatsanwalt Weimann in seiner Vernehmung in der 12. Sitzung am 20.06.2005 im Rahmen seiner einleitenden Worte aus:

Meine Damen und Herren, die Bundesregierung hat sich irgendwann mal entschieden, eine Amnestie bei Kapitaleinkünften einzuführen. ...

Das passt so ein bisschen auch in den zeitlichen Korridor hier hinein. Im Grunde genommen, wenn die Fälle heute abgearbeitet würden, würden die alle in die Steueramnestie fallen. Das ist ein Problem, das eigentlich nur noch ein rein wissenschaftliches ist, ob wir hier einen Ausschlussgrund haben für eine strafbefreiende Erklärung bei der Steueramnestie, weil die jetzige Bundesregierung ausdrücklich, was mich eigentlich überrascht hat, weil man gerade in diesen Verfahren mit den Bankenverfahren, auch was die Mehrergebnisse anbelangt, gute Erfahrungen gemacht hat – Die Erwartungshaltungen sind ja auch nicht erfüllt worden. ...

Ich finde das Ergebnis – dafür mache ich das sehr, sehr lange – sehr enttäuschend, dass man über die Amnestie erzielt hat.

Zum Abschluss der großen Verfahren mit den oben genannten hohen Mehrergebnissen führte der Zeuge Staatsanwalt Weimann zudem aus, man sei „dann relativ schnell noch rechtzeitig vor der Amnestie zum Abschluss gekommen“.

## **B. Feststellungen zu den Fragekomplexen**

Auf der Grundlage des durch den Untersuchungsausschuss ermittelten Sachverhalts ergeben sich für die im Untersuchungsauftrag aufgeführten besonderen Fragekomplexe daher folgende zusammenfassende Feststellungen:

- 1. Es ist dabei zu klären, wie oft und in welchem Umfang seit April 1999 die Landesregierung durch veranlasste Amtsverfügung oder auf andere Weise gegenüber den Finanzbehörden, insbesondere dem Finanzamt Frankfurt am Main V, die strafrechtliche und/oder steuerrechtliche Verfolgung von Steuerhinterziehung und/oder Steuerverkürzung durch ins Ausland transferierte Gelder vereitelt oder der Vereitelung Vorschub geleistet hat.**

Der mit Ziffer 1 bezeichnete Untersuchungsauftrag ist dahin gehend zu beantworten, dass die Landesregierung seit April 1999 nie die strafrechtliche oder steuerrechtliche Verfolgung im Bereich der überprüften Banken- und Anlegerfälle vereitelt oder dieser Vereitelung Vorschub geleistet hat. Die Beweisaufnahme hat weder eine entsprechende Einflussnahme – direkt oder indirekt – ergeben noch irgendwelche Maßnahmen, Handlungen oder auch Unterlassungen, die eine derartige Folge hätten haben können.

Eine direkte Beteiligung des Hessischen Ministeriums der Finanzen an der Bearbeitung der Banken- und Anlegerverfahren konnte vielmehr in den Jahren 1997/98 nachgewiesen werden. Ergebnis dieser Beteiligung des HMdF war die OFD-Verfügung vom 11. März 1998, in der der Rahmen für die Bearbeitung der Banken- und Anlegerverfahren für die verschiedenen Finanzämter abgesteckt wurde. Innerhalb dieses Rahmens bewegte sich auch die Finanzverfügung 2001/18 des Finanzamtes Frankfurt am Main V, die Auslöser für den Untersuchungsausschuss war. Diese Frankfurter Amtsverfügung wurde auf dem üblichen Berichtswege nach Erlass der Oberfinanzdirektion zur Kenntnis gegeben. Es handelt sich damit um keine „veranlasste“ Amtsverfügung durch die Landesregierung.

Es konnte durch die Beweisaufnahme nicht nachgewiesen werden, ob die Amtsverfügung negative Auswirkungen auf die steuerrechtliche und/oder strafrechtliche Verfolgung von Steuerpflichtigen, die Gelder in das Ausland transferiert hatten, zur Folge hatte.

Ganz im Gegenteil: Intention der Amtsverfügung war vielmehr, eine effektive und – angesichts der drohenden Verjährung notwendige – zeitnahe Prüfung und gegebenenfalls Verfolgung möglichst vieler Steuerpflichtiger zu ermöglichen. Da dies von der überlasteten Steuerfahndungsstelle in Frankfurt am Main, die wegen der bundesweiten Bedeutung ihrer Arbeit und der Menge der Verfahren einen außergewöhnlich hohen Arbeitsstand zu verzeichnen hatte, nach Einschätzung der Mehrzahl der angehörten Zeugen aus der Leitungs-, Lenkungs- und Führungsebene im Finanzamt Frankfurt am Main V vom Amtsleiter bis hinunter zu den Sachgebietsleitern nicht zu leisten war, wurden die jeweils örtlich für den Steuerpflichtigen zuständigen Veranlagungsteilbezirke in das Prüfungsverfahren unmittelbar mit eingebunden. Damit sollte eine fallbezogene, bürgernahe Bearbeitung gewährleistet werden. Die Amtsverfügung stand einer raschen Überprüfung und Abarbeitung nicht im Wege. Hierbei haben die Mitarbeiter der Finanzverwaltung, sowohl in der Steuerfahndungsstelle und der Bußgeld- und Strafsachenstelle im Finanzamt Frankfurt am Main V als auch in den involvierten Wohnsitzfinanzämtern sehr gute Arbeit geleistet.

Die Angaben in dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“, die Auslöser für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses waren, wurden in der Beweisaufnahme widerlegt: So war die Landesregierung nicht an

der Erstellung der Amtsverfügung 2001/18 im Finanzamt Frankfurt am Main V beteiligt, bei der es sich um die örtliche Umsetzung des Rahmenkonzeptes durch eine OFD-Verfügung von 1998 handelte. Durch die Einbindung der Wohnsitzfinanzämter und ihrer Finanzbeamten in die Abarbeitung der Kapitalanlegerfälle wurde die Zahl der Prüfer und Bearbeiter dieser Fälle gesteigert, und so wurde keine so genannte „Amnestie durch die Hintertür“ gewährt. Die in dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ genannten Fallbeispiele, die eine solche „Amnestie“ belegen sollten, wurden im Ausschuss widerlegt. Vielmehr zeigten gerade diese Fälle, dass eine sachgerechte und auch für das steuerliche Ergebnis des Landes Hessen erfolgreiche Bearbeitung erfolgte.

- 2. Es soll aufgeklärt werden, in welchem Umfang seit April 1999 durch unzureichende und von der Landesregierung zu verantwortende Personalausstattung der Finanzbehörden in Hessen, insbesondere der Steuerfahndung der strafrechtlichen und/oder steuerrechtlichen Verfolgung von Steuerhinterziehung und/oder Steuerverkürzung durch ins Ausland transferierte Gelder vereitelt oder der Vereitelung Vorschub geleistet wurde.**

Der Untersuchungsausschuss konnte hierzu feststellen, dass ab Beginn der Banken- und Anlegerverfahren Mitte der Neunzigerjahre bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes (und dem Ende der Massenverfahren) kontinuierlich das Personal der mit der Prüfung und Bearbeitung der Fälle befassten Stelle aufgestockt wurde. Die Zahl der Steuerfahnder in Hessen wurde von 155 im Jahre 1994 auf 214 im Jahre 2003 aufgestockt; die Steufa-Stelle des Finanzamtes Frankfurt am Main V wurde im Zeitraum von 1993 bis 2001 (Erlass der Amtsverfügung) von 47 auf 79 Dienstposten aufgestockt. Weit höher war die Aufstockung durch befristete Arbeitsverträge im Folgepersonal, insbesondere im Bereich der Eingabekräfte, die für die Bearbeitung der Anlegerverfahren dringend notwendig waren. Die Beweisaufnahme hat ergeben, dass weitere Aufstockungen im Bereich des geschulten Fachpersonals nicht mehr möglich waren: Die Ausbildung zum Steuerfahnder dauert im günstigen Fall etwa sieben Jahre, sodass hier nur sehr begrenzt weiteres Personal rekrutiert werden konnte. Die Amtsverfügung sollte dieses Problem dadurch beheben, dass die Fachkräfte der Wohnsitzfinanzämter, die die Sachbearbeiter der jeweiligen Steuerakten waren, in die Bearbeitung der Fälle einbezogen wurden. Damit konnte auch nach Ausschöpfen sämtlicher Personalreserven und Umsetzungen innerhalb der Finanzbehörden in Richtung Banken- und Anlegerfälle eine erhebliche Erweiterung des Personalbestandes erreicht werden, die für die Abarbeitung der Fälle zur Verfügung standen.

Die bis zum Jahre 1999 offenbar teilweise völlig unzureichende EDV-Ausstattung, die dazu geführt hatte, dass Fahndungsteams aus Privatgeldern die Anschaffung von PCs und weiteren Geräten finanzierten, wurde seit diesem Zeitpunkt erheblich verbessert, sodass seither weitaus bessere Arbeitsbedingungen vorherrschen.

- 3. Es ist zu klären, ob und in welchem Umfang durch die von der Landesregierung seit April 1999 zu verantwortende Praxis bei der Verfolgung von Steuerstraftaten im Zusammenhang mit dem so genannten Bankenverfahren dem Land Hessen ein finanzieller Schaden entstanden ist.**

Die Beweisaufnahme im Untersuchungsausschuss hat festgestellt, dass es durch die Bearbeitung der Banken- und Anlegerverfahren im Land Hessen zu erheblichen Mehrergebnissen sowohl im Bereich der Steuerfestsetzung und -einzahlung als auch im Bereich der strafrechtlichen Sanktionen gekommen ist. Die entsprechenden Angaben des Finanzministers in der Sitzung des Haushaltsausschusses am 20. August 2003 für den Bereich der Steuerverwaltung wurden dabei bestätigt: Das steuerliche Mehrergebnis betrug demnach Anfang 2003 etwa 595 Millionen €, wobei sich diese Zahl durch die weitere Abarbeitung der Restfälle weiterhin erhöht. Hinzu kommen – als großer Posten – Steuerermehreinnahmen in Höhe von 450 Millionen DM aufgrund eines im Rahmen der strafrechtlichen Ermittlungen aufgedeckten Falles von unberechtigter Geltendmachung von Abschreibungsvolumen aus Einzelwertberichtigungen. Zudem sind dem Land Hessen aus Verbandsgeldbußen insgesamt etwa 120 Millionen € zugeflossen. Das Land Hessen steht damit mit weitem Abstand an erster Stelle bei den Einnahmen vor allen anderen Bundesländern.

- 4. Zudem ist aufzuklären, ob Finanzminister Karlheinz Weimar den Haushaltsausschuss des Landtages in dessen Sitzung am 20. August 2003 über die Ermittlungstätigkeit der Steuerfahndung und die Verfolgung bei Steuerverfahren mit hinreichendem Anfangsverdacht in den so genannten Bankenverfahren seit April 1999 vollständig, umfassend und wahrheitsgemäß informiert hat.**

Die Ergebnisse der Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses zeigen, dass der Finanzminister den Haushaltsausschuss in der damaligen Sitzung vollständig, umfassend und wahrheitsgemäß informiert hat. Insbesondere wurden sämtliche Angaben des Finanzministers zu dem Bearbeitungsverfahren bei der Auswertung der Banken- und Anlegerverfahren, der Entstehung und Auswirkung der Amtsverfügung 2001/18

im Finanzamt Frankfurt am Main V, der Einbindung der Wohnsitzfinanzämter und des steuerlichen Mehrergebnisses bestätigt.

**5. Es soll aufgeklärt werden, wie sich die praktische Handhabung der Identifizierung und Verfolgung von Anlegern im Zusammenhang mit den so genannten Bankenverfahren – auch im Vergleich zu anderen Bundesländern – entwickelt hat.**

Der Untersuchungsausschuss hat sich ausführlich mit der Entwicklung der Banken- und Anlegerverfahren befasst. Mehrere Zeugen haben dabei die Arbeitswege zur Erfassung, Enttarnung und weitergehenden Verfolgung in strafrechtlicher und steuerrechtlicher Hinsicht der Kapitalanleger ausgesagt. Dabei wurden die Besonderheiten dieser verschiedenen Massenverfahren deutlich.

In der ersten Phase der Banken- und Anlegerverfahren war Schwerpunkt der Arbeit der Finanzverwaltung und dabei insbesondere der Steuerfahndungsstelle die Gewinnung von Beweismaterial durch umfangreiche Durchsuchungsmaßnahmen und Beschlagnahme von Unterlagen, Daten und Kontobelegen. Angesichts der bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Aufbewahrungsfristen für die Kreditinstitute war diese Aufgabe im Wesentlichen bis Ende 1998 abzuschließen. Die dabei gewonnenen Datenmengen mussten rechtlich und tatsächlich für die weitere strafrechtliche Verfolgung und steuerrechtliche Festsetzung zur Verfügung stehen: Dazu waren einige Prozesse zu führen, zum anderen mussten umfangreiche Datenbanken aufgebaut und spezielle Computerprogramme entwickelt werden, um eine Zuordnung von verschiedenen Belegen zu Konten und letztlich zu Kontoinhabern, die Steuerpflichtige waren, zu bewerkstelligen. Nach diesen Enttarnungsmaßnahmen, die im Schnitt offenbar etwa drei Jahre dauerten, stand die weitere Bearbeitung: Diese erfolgte im Festsetzungsbereich in Bezug auf hinterzogene Steuern und Hinterziehungszinsen sowie im strafrechtlichen Bereich, sofern ein entsprechender Anfangsverdacht bestand, keine Verfolgungshindernisse vorlagen oder letztlich eine Einstellung wegen Geringfügigkeit zu erwarten war. Für diese Abarbeitung der enttarneten Fälle wurden in den verschiedenen Fahndungsstellen des Landes Hessen Konzepte entwickelt und durchgeführt, die so auch in anderen Bundesländern eingeführt und genutzt worden waren. Angesichts der verschiedenen Bearbeitungsphasen, der verschiedenen Aufgaben in den einzelnen Steuerfahndungsstellen und der Besonderheiten einzelner Verfahren konnte es dabei zu Abweichungen bei den Bearbeitungswegen zwischen den verschiedenen Steuerfahndungsstellen kommen.

**6. Welche Möglichkeit der Festlegung der Bearbeitungsart und der Bearbeitungsgrenzen bestehen und bestanden in der Vergangenheit? Sind diese Erlasse weiterhin gültig?**

Die Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses hat zu den Bearbeitungsarten und -grenzen festgestellt, dass es sich bei der umstrittenen Amtsverfügung lediglich um Verteilungskriterien handelte, nicht aber um tatsächliche Bearbeitungsgrenzen im engeren Sinne. Es wurden dabei nur Schwellenwerte angegeben, die für die Verteilung der Fälle entweder zur weiteren zentralen Bearbeitung in der Steuerfahndung oder zur dezentralen Bearbeitung in den Kopfstellen der Finanzämter, besetzt mit Steuerfahndern und Mitarbeitern des örtlichen Finanzamtes, bestimmt waren. Irgendwelche Grenzwerte, ab denen etwa eine Bearbeitung stattfinden sollte, gab es nicht.

Die Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses ergab vonseiten der Staatsanwaltschaft und der Steuerfahnder juristische und fachliche Zweifel an der Wirksamkeit und Praktikabilität der Amtsverfügung. Ein finanzieller Schaden für das Land Hessen konnte aber nicht nachgewiesen werden. Allerdings wurden im Untersuchungsausschuss gravierende Probleme im Betriebsklima des Finanzamtes Frankfurt V deutlich.

Die gewählten Schwellenwerte basierten auf Berechnungen, die beispielsweise solche Betragshöhen für Anlagegelder zum Gegenstand hatten, ab denen angesichts von Zinshöhe, Anlagedauer, Steuersatz und Freibetragsgrenzen üblicherweise mit der Einleitung eines steuerstrafrechtlichen Verfahrens zu rechnen war. Stets aber blieb die Prüfung des Einzelfalles einzig gültiger Maßstab der Bearbeitung.

Grundlage für derartige Festlegung von Schwellenwerten/Bearbeitungsgrenzen war die OFD-Verfügung vom 11. März 1998, die den Finanzämtern die Festlegung solcher Grenzen vorgab. Die umstrittene Amtsverfügung 2001/18 aus dem Finanzamt Frankfurt am Main V ist mit der Neuorganisation der Finanzämter in Hessen, bei der die Steuerfahndung in Frankfurt in das Finanzamt I umgesetzt wurde, nicht weiter in Kraft. Angesichts des Verfahrensstandes zu diesem Zeitpunkt (01.01.2004) war eine derartige Organisationsverfügung auch nicht weiter notwendig.

### Teil III

#### Zusammenfassende Bewertung

Die aufgrund der durchgeführten Beweisaufnahme getroffenen Feststellungen bewertet der Untersuchungsausschuss 16/1 des Hessischen Landtages wie folgt:

1. Die Untersuchung hat ergeben, dass der Hessische Minister der Finanzen Karlheinz Weimar den Hessischen Landtag und seine Gremien vollständig, umfassend und wahrheitsgemäß über die Banken- und Anlegerverfahren in Hessen und insbesondere im Finanzamt Frankfurt am Main V unterrichtet hat. Diesbezügliche Vorwürfe, die gegen ihn erhoben wurden, wurden in der Beweisaufnahme widerlegt. Sämtliche Angaben, die der Finanzminister in der Sitzung des Haushaltsausschusses am 20. August 2003 gemacht hat, wurden durch die Beweisaufnahme bestätigt.
2. Es wurden vonseiten einiger Steuerfahnder wiederholt Zweifel an der Amtsverfügung vorgetragen, die vonseiten der Lenkungs-, Leitungs- und Führungsebene des Finanzamtes Frankfurt V nicht berücksichtigt wurden. Eine Behinderung oder Gängelung der Steuerfahndung oder anderer Finanzverwaltungsstellen durch die Landesregierung bei der Bearbeitung der Banken- und Anlegerverfahren, insbesondere – wie im Einsetzungsantrag vorgeworfen – durch eine „veranlasste Amtsverfügung“, konnte nicht bewiesen werden. Ein solcher Vorwurf entbehrt jeder Grundlage. Dies allein schon deshalb, weil es sich um eine reine Amtsverfügung eines Finanzamtes handelt, nicht aber um einen ministeriellen Erlass. Eine irgendwie geartete Weisung oder auch einfache Absprache mit dem Ministerium im Vorfeld des Erlasses der Amtsverfügung hat nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme nicht stattgefunden. Grundlage der Amtsverfügung war vielmehr die Grundverfügung der Oberfinanzdirektion aus dem Jahr 1998, mithin zuzeiten eines SPD-geführten Finanzministeriums. Zum damaligen Zeitpunkt, also bei Abfassung des Rahmenkonzeptes durch die Oberfinanzdirektion, konnte der Untersuchungsausschuss eine direkte Einflussnahme des Ministeriums dagegen nachweisen. Gerade auf Anforderung des Ministeriums im Jahre 1998 beruhen die Vorgaben in der OFD-Verfügung, in denen klare und verbindliche Zielvorgaben (Bearbeitungsgrenzen) gefordert wurden. Wäre daher tatsächlich gegenüber der Amtsverfügung 2001/18 des Finanzamtes Frankfurt am Main V berechtigterweise der Vorwurf zu machen gewesen, mit ihr sei durch die Angaben von Zielvorgaben die Verfolgung von Steuerstraftätern bzw. Steuerpflichtigen vereitelt worden, fiel dies auf die damalige OFD-Verfügung zurück.
3. Die Amtsverfügung 2001/18 des Finanzamtes Frankfurt am Main V und das dazugehörige Bearbeitungskonzept aus dem Herbst 2001 waren, trotz der aus juristischer Sicht missverständlichen Formulierungen, notwendige und sinnvolle Maßnahmen zur effektiven Bearbeitung der Kapitalanlegerverfahren zur im Jahre 2001 erforderlichen schnellen Abarbeitung der noch offenen Restverfahren im Kapitalanlegerbereich. Mit diesem Bearbeitungskonzept wurde die Verteilung der offenen Verfahren auf die größtmögliche Zahl von fachlich geschultem Personal unter ständiger Aufsicht durch die federführende Steuerfahndung gewährleistet. Das schnelle Absinken der restlichen Fallzahlen bestätigt dieses Ergebnis. Damit haben sich sämtliche mit dem Einsetzungsauftrag des Ausschusses erhobenen Vorwürfe gegen diese Amtsverfügung und das dazugehörige Konzept nicht belegen lassen. Die Amtsverfügung 2001/18 und deren Umsetzung im Finanzamt Frankfurt am Main V und den Veranlagungsteilbezirken (Wohnsitzfinanzämtern) war zentraler Kritikpunkt der Berichterstattung im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ und maßgeblicher Auslöser für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses 16/1.
4. Bereits zu einem frühen Zeitpunkt der insgesamt zweijährigen Dauer der Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses 16/1 war offensichtlich, dass wesentliche Vorwürfe, die zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses geführt hatten, nicht zutrafen: So war zum einen offensichtlich, dass die Amtsverfügung 2001/18 und ihre Handhabung in der Praxis weder zu der vorgeworfenen Vereitelung von Strafverfolgung noch zu Steuerausfällen führte. Wesentlicher für den Untersuchungsausschuss und seinen Auftrag war aber die frühe Feststellung, dass jedenfalls eine Lenkung oder anders geartete Veranlassung des Amtes in Frankfurt zum Erlass einer solchen Verfügung durch das Hessische Ministerium der Finanzen nicht gegeben war. Wie bereits ausgeführt, war der Rahmen für die Amtsverfügung bereits 1998 durch eine Verfügung der Oberfinanzdirektion gesteckt worden, irgendwelche Maßnahmen seitens Regierungsstellen in Bezug auf die Amtsverfügung im Jahr 2001 in Frankfurt waren nicht erfolgt.
5. Damit bestätigte sich bereits früh der vonseiten der Ausschussmehrheit erhobene Vorwurf, dass sich der Untersuchungsausschuss im vorliegenden Verfahren nicht mit seiner Aufgabe, nämlich der Überprüfung von Regierungsverantwortung, befasste, sondern weitgehend zu einem Instrument einfacher Verwaltungskontrolle degenerierte, der hier interne Vorgänge des Finanzamtes Frankfurt am Main V überprüfte.
6. Auch die erhobenen Vorwürfe zur Personalausstattung im Bereich der Banken- und Kapitalanlegerverfahren sind nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme nicht zu halten: Es gab seit Beginn der

Verfahren erhebliche Aufstockungen im Bereich der Dienstposten der Steuerfahndung, sowohl durch den Einsatz von Nachwuchskräften als auch durch Umsetzung innerhalb der Finanzverwaltung, so etwa durch Einbindung der Betriebsprüfung. Zudem gab es massive Verstärkungen im Bereich des Folgepersonals und der Hilfskräfte, die gerade in der Phase der Datenerfassung von großer Wichtigkeit waren; hierbei kam es sogar zum Einsatz einer Zeitarbeitsfirma. Die angegriffene Amtsverfügung 2001/18 wurde letztlich erlassen, um weiteres fachliches Personal mit der Abarbeitung der Kapitalanlegerverfahren zu beauftragen, nachdem weitere Abordnungen und Stellenausweitungen im Bereich des Finanzamtes Frankfurt am Main V nicht mehr möglich und auch nicht angezeigt waren. Denn nach Angaben aller Zeugen handelte es sich um ein einmaliges Massenverfahren, welches folglich auch keine dauerhafte weitgehende Veränderung von Amtsstrukturen rechtfertigte: Angesichts des zeitlich begrenzten Einsatzes im Bereich dieser Verfahren war ein Umbau der Finanzverwaltung verständlicherweise nicht angezeigt, ebensowenig etwa die Einstellung zahlreicher Kräfte, die danach nicht mehr benötigt werden würden. Hinzu kommt, dass die Ausbildung von Steuerfahndern – und sämtliche Vorwürfe bezogen sich auf die Personalstärke der Steuerfahndungsstelle – im Regelfall sieben Jahre beträgt. Inwieweit hierbei daher einer seit 1999 amtierenden Regierung ein Vorwurf gemacht werden kann, hat sich im Laufe des gesamten Verfahrens nicht erschlossen.

7. Der Vorwurf einer „Amnestie durch die Hintertür“ ist falsch und haltlos. Entgegen den Behauptungen, die die örtliche Verfügung des Finanzamtes Frankfurt am Main V angriffen, wurden die Steuerfälle sämtlich bearbeitet: Es erfolgte lediglich eine Verteilung der Arbeit auf mehr Schultern, indem die Wohnsitzfinanzämter in die Arbeit einbezogen wurden. Vor Ort hat der zuständige Sacharbeiter, gemeinsam mit den durch die dortige „Kopfstelle“ eingebundenen Steuerfahnder, jeden einzelnen Fall geprüft, untersucht und bewertet. Die Steuern wurden festgesetzt, gegebenenfalls kam es zu Nachveranlagungen und die Festsetzung von Hinterziehungszinsen, diese Steuerschuld wurde eingetrieben, bei strafbarem Verhalten des Anlegers wurden sämtliche üblichen und rechtsstaatlich gebotenen Prüfungen und Entscheidungen vorgenommen. Dies wurde eindrucksvoll gerade durch die im Ausschuss ausführlich vorgenommene Überprüfung der drei so genannten „Spiegel“-Fälle belegt, in denen genau diese Prüfungen und Entscheidungen erfolgten.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass der Untersuchungsausschuss 16/1 des Hessischen Landtages gegen die Finanzverwaltung und die Landesregierung erhobenen Vorwürfe nicht bestätigen konnte. Die für dieses Ergebnis erforderlichen Auskünfte seitens der Verwaltung und des Hessischen Ministeriums der Finanzen waren in der Sitzung des Haushaltsausschusses des Landtages am 20. August 2003 erteilt worden. Bereits in einer frühen Phase der Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses 16/1 waren diese Auskünfte bestätigt.

## **Abweichender Bericht der Mitglieder der Fraktion der SPD**

### **A. Vorbemerkung**

Den grundlegenden Feststellungen des Berichtes des UNA 16/1 wird nicht zugestimmt, das Ergebnis des im Dringlichen Antrag der SPD-Fraktion (Drucks. 16/540) formulierten und an den Ausschuss ergangenen Untersuchungsauftrages wird von den Berichterstattern gänzlich anders bewertet.

### **B. Die Untersuchungsgegenstände im Einzelnen:**

#### **Einsetzungsantrag der SPD-Fraktion nach Art. 92 HV, § 54 GOHLT:**

„Der Ausschuss hat den Auftrag, die seit April 1999 von der Landesregierung in Hessen zu verantwortende Praxis bei der Verfolgung von Steuerstraftaten im Zusammenhang mit dem so genannten Bankenverfahren zu überprüfen und zu klären, ob der Hessische Finanzminister in seinen Ausführungen den Hessischen Landtag und seine Gremien sowie die Öffentlichkeit jeweils vollständig und wahrheitsgemäß informiert hat.“

#### **B. 1.: Zu Punkt 1 des Einsetzungsantrages:**

Zitat:

„Es ist dabei zu klären, wie oft und in welchem Umfang seit April 1999 die Landesregierung durch veranlasste Amtsverfügung oder auf andere Weise gegenüber den Finanzbehörden, insbesondere dem Finanzamt Frankfurt V, die strafrechtliche und/oder steuerrechtliche Verfolgung von Steuerhinterziehung und/oder Steuerverkürzung durch ins Ausland transferierte Gelder vereitelt oder der Vereitelung Vorschub geleistet hat.“

Untersuchungsergebnis:

Die Amtsverfügung hatte zu erheblichen Irritationen bezüglich ihrer Auslegung und zu Verwerfungen im Finanzamt Frankfurt am Main V geführt. Insbesondere das Arbeitsklima litt erheblich durch die Amtsverfügung. Damit verbunden waren deutliche negative Auswirkungen auf den Arbeitserfolg der Steuerfahnder. Der Zeuge Staatsanwalt Weimann führte zu den Folgen der Verfügung aus „Der effiziente Weg, der damit (mit der Amtsverfügung. Die Verf.) verfolgt worden ist, (...) wird komplett wieder aufgehoben durch die Irritation in den Begrifflichkeiten, die möglicherweise missverständlich sind, aber zumindest eine Gefahr implizieren, dass (Fälle. Die Verf.) hier schablonenartig und nicht einzelfallbezogen Fälle abgearbeitet werden“ (UNA 16/1/12, S. 73 f.)

Auch der Zeuge Pisch bestätigte mit seiner Aussage diese negative Wirkung der Amtsverfügung (UNA 16/1/14, S. 41 f.) Er stellte die Zweckmäßigkeit einer monetären Untergrenze für die Einleitung eines Verfahrens durch die Steuerfahndung bei Frankfurt V in Frage und wies darauf hin, dass jeder aufgefundene Beleg, der einen Geldbetrag auch unterhalb dieser Grenze aufwies, grundsätzlich ein Hinweis auf einen wesentlich höheren ins Ausland transferierten Betrag sein könne, und ein Aussortieren eines Falles wegen Unterschreitens einer festgelegten Grenze nicht zu befürworten sei (UNA 16/1/14, S. 32 f.)

Generalstaatsanwalt a. D. Dr. Schaefer hielt die Höhe eines „kriminellen Betrages (...)“ für völlig irrelevant für den Tatbestand“ (UNA 16/1/3, S. 73 f.) und damit für ungeeignet. Es müsse immer „eine prozesuale Erledigung“ geben (ebda.)

Die Verlagerung von Verfahren weg von der Steuerfahndung zu den Veranlagungsfinanzämtern wurde in den Reihen der Fahnder bedauert. Die Einbindung der Fahnder in diese Entscheidungen erfolgte nicht (Zeuge Pisch UNA 16/1/14, S. 37).

Unter den Fahndern bestanden erhebliche Bedenken gegen die Verlagerung, und Zweifel an der Fähigkeit der Veranlagungsfinanzämter, die Fälle bearbeiten zu können (ebda., S. 46 ff.)

Nach Erinnerung des Zeugen Michaelis kam (Zitat:) „...keine einzige Rückfrage (...) aus den zuständigen Ämtern zur Erledigung der Anlegerverfahren.“ (UNA 16/1/14, S. 75).

Neben der für die Fahndungsarbeit negativen Wirkung hatte die Landesregierung durch Missachtung aller im Zusammenhang mit der Amtsverfügung vorgetragenen Bedenken hinsichtlich der Personalausstattung der Steuerfahndung die vollständige Abarbeitung der Verfahren in den so genannten Bankenfällen unmöglich gemacht. Die unzureichende Personalausstattung war ursächlich für die getroffene Amtsverfügung. Sie war der – untaugliche – Versuch, die personelle Unterausstattung der Steuerfahndung beim Finanzamt Frankfurt am Main V durch eine Verfahrensregelung in den Griff zu bekommen. Die kritische Personalsituation war dem Ministerium spätestens seit dem Antrittsbesuch von Staatssekretär Abeln beim Finanzamt Frankfurt am Main V bekannt. Der Zeuge Gebbers räumte ein, beim Antrittsbesuch Abelns am 25.7.2001 gegenüber dem Staatssekretär vorgetragen zu haben, (Zitat:) „dass wir auch in personeller Hinsicht eng sind“ (UNA 16/1/13, S. 137). Wenige Wochen zuvor, mit Datum 3.4.2001, hatte der Zeuge Gebbers als Berichterstatter (Unterzeichner: Schneider-Ludorff) an die OFD Frankfurt am Main geschrieben, dass „die Arbeitslage der Steufa-Stelle des Finanzamts Frankfurt V ... einen nicht mehr vertretbaren Engpass erreicht (hat)“ (UNA-Ordner CXXII, Blatt 52, zitiert ebda., S. 133). Anstelle die Steuerfahndung jedoch personell angemessen auszustatten, billigte das Ministerium die Amtsverfügung.

Das HMdF war spätestens durch Schreiben der OFD Frankfurt am Main vom 26.09.2001 (UNA-Ordner CXVII, Blatt 88 ff) über die Verfügung und die staatsanwaltschaftlichen Einwendungen informiert worden, sah aber keinen Anlass, diese zu stoppen, sondern sah darin sogar eine geeignete Handlungsmaßgabe.

Sowohl bereits vor der Verfügung als auch nach ihrem Erlass wurden hinreichend Bedenken und Warnungen vor negativen Auswirkungen auf die Arbeitsleistung der Steuerfahndung vorgetragen. Diese wurden von der Landesregierung bewusst nicht aufgegriffen. Und anstatt den Bedenken der Fahnder Rechnung zu tragen, entledigte sich die Landesregierung Kritikern sogar durch faktische Strafversetzung.

So empfand der von Frankfurt nach Darmstadt versetzte Zeuge Pisch seine Versetzung nach seinen mündlich und schriftlich geäußerten Bedenken gegen die Amtsverfügung und Warnungen vor ihren Auswirkungen auf die Verfahren als (Zitat:) „eine Strafmaßnahme“ (UNA 16/1/14, S. 55) und geschehen (Zitat:) „... infolge dieser Querelen (der Auseinandersetzungen um die Amtsverfügung. Die Verf.) (ebda.)

(Des Weiteren siehe dazu die Ausführungen zu Punkt 2 des Einsetzungsantrages.)

## **B. 2.: Zu Punkt 2. des Einsetzungsantrages:**

Zitat:

„Es soll aufgeklärt werden, in welchem Umfang seit April 1999 durch unzureichende und von der Landesregierung zu verantwortende Personalausstattung der Finanzbehörden in Hessen, insbesondere der Steuerfahndung der strafrechtlichen und/oder steuerrechtlichen Verfolgung von Steuerhinterziehung und/oder Steuerverkürzung durch ins Ausland transferierte Gelder vereitelt oder der Vereitelung Vorschub geleistet wurde.“

Untersuchungsergebnis:

Insbesondere der Zeuge Michaelis bestätigte in der 14. Sitzung des Untersuchungsausschusses am 20.07.2005, Seite 77 ff., die seitens des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ erhobenen Vorwürfe, dass beschlagnahmte Akten nicht ausgewertet worden seien. Er bestätigte auf entsprechende Nachfrage auch, dass es (zum Zeitpunkt der Befragung. Die Verf.) zumindest drei Auslandsgesellschaften (gemeint sind Banken. Die Verf.) gab, von denen Unterlagen nicht vollständig ausgewertet worden seien.

Als Grund für die Nichtauswertung gab der Zeuge auf Befragen an, dass im Zuge der Besprechung der Amtsverfügung eine zunehmende Eingrenzung des Verfahrens aufgrund mangelnder Personalausstattung, Zitat: „Wir haben die Leute nicht“ (ebda), erfolgt sei. Der Zeuge Michaelis führte aus: „Es gibt Länder mit einem wunderschönen Bankgeheimnis (...), wo man sehr große Postfächer hat, wo man Stiftungen unterbringt, wo man Anstalten unterbringt, und diese Sachen liegen noch herum.“(ebda.)

Der Zeuge Weimann beschrieb in seiner Befragung (UNA 16/1/12, S. 41) seine ständigen Bemühungen um Verstärkung des personellen Unterbaues der Steuerfahndung: Zitat: „In dem Bericht habe ich dann (...) auf ein ständig wiederkommendes Problem hingewiesen: fehlende Eingabekräfte. Wir konnten beschlagnahmte Konten bei vielen Banken nicht rechtzeitig erfassen, weil eben das Personal gefehlt hat.“ Und weiter: „Das war ein ständiges Problem: rechtzeitige Erfassung von den Lorokonten. Auswertung von den Lorokonten. Das habe ich immer wieder berichtet, deswegen berichtet, weil bei mir die von der Finanzverwaltung gesagt haben: Es ist kein Personal mehr da, wir haben unsere Möglichkeiten ausgeschöpft. Dann habe ich mich angeboten, im Rahmen der Berichterstattung über die Justiz zu versuchen, dass da noch einmal etwas bewirkt wird.“

Der Zeuge wies in seiner Aussage darauf hin, dass das Hessische Justizministerium mit Schreiben vom 08.01.2002 (Zitat:) „auch das Finanzministerium noch einmal angeschrieben und um Intensivierung der Unterstützung der Steuerfahndung gebeten (hat). Also, wir haben alles probiert, damit auf der Schiene das

klargestellt wird und auch zusätzliches Personal noch einmal geschaffen wird“ (ebda.). Nach seiner Aussage konnten aufgrund des Personalmangels nicht alle Konten ausgewertet werden.

Der Zeuge Gloe-Anheißer bestätigte, dass die Überlegungen zu Eingrenzungen der Verfahren entstanden waren vor dem Hintergrund der unzureichenden Personalausstattung der Steuerfahndung (UNA 16/1/14, S. 6 f.). Zwar sei das Personal aufgestockt worden, aber nach Auffassung der Steuerfahndung und der Strafsachenstelle (Zitat): „... noch nicht genug, um diesen Berg zu bewältigen“ (ebda., S. 8).

Daraus ist zu folgern:

Die Amtsverfügung 2001/18 des Finanzamtes Frankfurt am Main V war Resultat einer personellen Unterausstattung der Steuerfahndung dort. Sie entstand auf Grund einer von allen Beteiligten in der Steuerverwaltung als demotivierend, zumindest aber als äußerst unbefriedigend wahrgenommenen Arbeitssituation. Die Verfügung sollte eine Handhabe für eine selektive Abarbeitung der beschlagnahmten Bankunterlagen geben. Dabei wurde wissentlich in Kauf genommen, dass ein Teil dieser Akten nicht oder nicht vollständig würde gesichtet werden können.

Die Bewertung der Amtsverfügung als „materiellrechtliches Nullum“ (Zeuge StA Weimann, Protokoll UNA 16/1/12) kann nicht darüber hinweg täuschen, dass sie einen Handlungsrahmen vorgab, innerhalb dessen so verfahren wurde, wie von Zeugen geschildert, und die zudem Irritationen unter den Fahndern hinsichtlich deren Aufgabenerfüllung verursachte.

Die Aussage des Zeugen Michaelis ((UNA 16/1/14, Seite 80, Zitat: „Wenn es (das Verfahren. Die Verf.) normal abgearbeitet worden wäre, dann wären die (eine bestimmte Bank. Die Verf.) eben als Nächste dran gewesen“)) macht deutlich, dass zumindest ein Teil der Verfahren als Resultat der Amtsverfügung nicht in der üblichen und rechtlich gebotenen Art und Weise abgearbeitet worden war.

Für die Fahnder erschwerend kam denn auch hinzu, dass die Entscheidung, welche Institute sofort geprüft werden sollten und welche (noch) nicht, für sie nicht durchschaubar war (Zeuge Michaelis ebda., Seite 81).

Darüber hinaus hatte die Zeugenbefragung ergeben, dass die Landesregierung sehr wohl, und zwar in Person von Staatssekretär Abeln, über die Personallage informiert worden war. In einem Schreiben des Finanzamtsvorstehers Schneider-Ludorff zur Vorbereitung eines Gespräches am 25. Juli 2001, in dem es um die Amtsverfügung 2001/18 ging, wurde er als Teilnehmer genannt.

Die Landesregierung reagierte aber nicht, wie dies spätestens nach Erlass der Amtsverfügung 2001/18 erforderlich gewesen wäre.

Die Bedenken, Warnungen und Beschwerden aus den Reihen der Steuerfahndung wurden nicht beachtet. In einem Schreiben vom 9. Juli 2003 unter anderem an den Ministerpräsidenten machten Steuerprüfer und Fahndungshelfer auch Bedenken gegen die geplante Absenkung des Personallenkungssolls der Steuerfahndung in Frankfurt V aufgrund der schon seit Jahren nicht mehr zu bewältigenden Arbeitsbelastung geltend. Eine auch nur annähernd angemessene Reaktion der Landesregierung erfolgte nicht.

Durch die Ignoranz aller warnenden Hinweise und der offensichtlichen personellen Engpässe mit den bereits geschilderten Ergebnissen für die Strafverfolgung nahm die Landesregierung billigend in Kauf, dass nicht alle Verfahren würden abgeschlossen werden können, und schließlich auch nicht abgeschlossen wurden. Damit nahm sie weiterhin in Kauf, dass eine erhebliche Zahl von Steuerverkürzungen und Steuerverkürzungen durch ins Ausland transferierte Gelder nicht verfolgt und damit auch nicht aufgeklärt werden konnte.

Obwohl der Landesregierung im Zusammenhang mit der Amtsverfügung die Bedenken und warnenden Hinweise zur mangelnden Personalausstattung bekannt waren, verteidigt sie die Verfügung in unverantwortbarer Weise bis heute als richtig und notwendig und stellt sie nicht in Frage.

### **B. 3.: Zu Punkt 3 des Einsetzungsantrages:**

Zitat:

„Es ist zu klären, ob und in welchem Umfang durch die von der Landesregierung seit April 1999 zu verantwortende Praxis bei der Verfolgung von Steuerstraftaten im Zusammenhang mit dem so genannten Bankenverfahren dem Land Hessen ein finanzieller Schaden entstanden ist.“

Untersuchungsergebnis:

Zwar konnte im Zuge der Zeugenbefragungen nicht ermittelt werden, in welcher konkreten Höhe dem Land durch die Nichtbearbeitung von Banken- und/oder Anlageverfahren finanzieller Schaden entstanden

ist. Es ist aber offenkundig, dass ein Mehrergebnis bei Abarbeitung aller Verfahren erzielbar gewesen wäre. So ist auch die Aussage des Zeugen Michaelis zu werten (UNA/16/1/14, S. 79 f.)

Direkt angesprochen auf einen Schaden für das Land sagte er aus, dass er dies nicht abschließend beurteilen könne, denn (Zitat:) „Es sind Jahre nicht erfasst. Wenn ich Beträge nicht erfasse, kann ich sie in diese Berechnung nicht einbeziehen“ (UNA 16/1/14, S. 83).

Es ist sicher, dass durch eine frühzeitige und vor allem angemessene Reaktion seitens der Landesregierung dem hätte begegnet werden können. Der Verweis der Ausschussmehrheit auf das trotzdem erzielte – und aus Sicht der SPD-Landtagsfraktion – lobenswerte Ergebnis der Steuerfahndung kann vor diesem Hintergrund nicht befriedigen.

#### **B. 4.: Zu Punkt 4 des Einsetzungsantrages:**

Zitat:

„Zudem ist aufzuklären, ob Finanzminister Karlheinz Weimar den Haushaltsausschuss des Landtages in dessen Sitzung am 20. August 2003 über die Ermittlungstätigkeit der Steuerfahndung und die Verfolgung bei Steuerverfahren mit hinreichendem Anfangsverdacht in den so genannten Bankenverfahren seit April 1999 vollständig, umfassend und wahrheitsgemäß informiert hat.“

Untersuchungsergebnis:

In der öffentlichen Sitzung des Haushaltsausschusses 16/3 am 20.08.2003 sagte Finanzminister Weimar wörtlich (Zitat): „Alle Verfahren sind nach der Amtsverfügung und der Abgabe an die Wohnsitzfinanzämter auf einen strafrechtlichen Anfangsverdacht geprüft worden, kein Verfahren wurde ohne entsprechende Sichtung abgeschlossen“ (S. 9 ebda.). „Hier ist niemand laufen gelassen worden, hier ist schnell der Steueranspruch des Staates realisiert worden, hier sind die Strafverfahren parallel weitergeführt worden an der Stelle, an der sich die Notwendigkeit ergeben hat“ (S. 12 f. ebda.).

Diese Behauptungen wurden im Laufe der Zeugenvernehmung widerlegt.

(Siehe hierzu Untersuchungsergebnis zu Punkt 2 des Einsetzungsantrages.)

Der Untersuchungsausschuss brachte ebenfalls in Erfahrung, dass der damalige Finanzstaatssekretär Abeln im Zusammenhang mit der Versetzung eines Steuerfahnders von Frankfurt nach Darmstadt die Unwahrheit gesagt hatte. Staatssekretär Abeln behauptete gegenüber dem „Spiegel“, dass die Versetzung mit der vorgebrachten Kritik gegen die Amtsverfügung 2001/18 (Zitat:) „in keinem Zusammenhang steht“ („Der Spiegel“, Ausgabe vom 11.8.2003 „Amnestie durch die Hintertür“).

Es stellte sich jedoch im Laufe der Befragungen heraus, dass die Versetzung sehr wohl darauf zurück zu führen war.

Finanzamtsvorsteher Schneider-Ludorff konnte dem Ausschuss denn auch keine überzeugende sachliche Begründung für die Versetzung geben. Nach Aussage des betroffenen Zeugen Pisch gab es dafür auch keinen anderen Grund als seine Kritik. Er bezeichnete seine Versetzung als „eine Strafmaßnahme“ (UNA 16/1/14, S. 55).

#### **C. Ergebnis des Untersuchungsausschusses UNA 16/1**

Entgegen der Mehrheitsmeinung im Ausschuss hat die Untersuchung eindeutig ergeben, dass die Landesregierung Verantwortung für die Nichtbearbeitung von Unterlagen aus den Banken- und Anlegerverfahren trägt, und damit auch die Verantwortung dafür, dass nicht unerhebliche Mehreinnahmen für das Land nicht erzielt werden konnten.

Sie hat sowohl alle Warnungen vor den Auswirkungen mangelnder Personalausstattung der Steuerfahndung beim zuständigen Finanzamt Frankfurt am Main V als auch vor denen der daraufhin entstandenen Amtsverfügung 2001/18 (monetäre Untergrenze, Abgabe an die Veranlagungsfinanzämter) bewusst ignoriert.

Damit hat sie die Schonung von Steuerstraftätern in Hessen und damit verbunden einen Schaden für den Landeshaushalt billigend in Kauf genommen.

## **Abweichender Bericht der Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Zu Teil II – Wesentliches Untersuchungsergebnis**

#### **B. Feststellungen zu den Fragenkomplexen**

Auf der Grundlage des durch den Untersuchungsausschuss ermittelten Sachverhalts ergeben sich für die im Untersuchungsauftrag aufgeführten besonderen Fragekomplexe daher folgende zusammenfassende Feststellungen:

- 1. Es ist dabei zu klären, wie oft und in welchem Umfang seit April 1999 die Landesregierung durch veranlasste Amtsverfügung oder auf andere Weise gegenüber den Finanzbehörden, insbesondere dem Finanzamt Frankfurt am Main V, die strafrechtliche und/oder steuerrechtliche Verfolgung von Steuerhinterziehung und/oder Steuerverkürzung durch ins Ausland transferierte Gelder vereitelt oder der Vereitelung Vorschub geleistet hat.**

Durch die Beweisaufnahme konnte keine von der Landesregierung politisch motivierte Vereitelung der Verfolgung strafrechtlicher und/oder steuerrechtlicher Steuerhinderziehung und/oder Steuerverkürzung oder ein der politisch gewollten Vereitelung Vorschub leistendes Verhalten der Landesregierung nachgewiesen werden. Ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Frankfurt wegen des Verdachts der Strafvereitelung wurde eingestellt. Die Formulierung in der Amtsverfügung insbesondere zu den Kriterien, ab wann ein Anfangsverdacht zu bejahen ist, haben sich als untauglich, missverständlich und für die Motivation der Steuerfahnder als abträglich erwiesen. Letztlich hat die Amtsverfügung auch deshalb zu keiner Vereitelung der Verfolgung strafrechtlicher und/oder steuerrechtlicher Steuerhinderziehung und/oder Steuerverkürzung geführt, weil der Teil, der den Anfangsverdacht definiert, von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Steuerverwaltung materiellrechtlich nicht beachtet wurde. Sie haben in ihrer Arbeit stattdessen auf einen anderen Passus in der Amtsverfügung Bezug genommen, der weiter Einzelfallprüfungen ermöglicht hat. Außerdem hat die Beweisaufnahme ergeben, dass die handwerklichen Schwächen bei der Erarbeitung und der Formulierung der Amtsverfügung und die daraus resultierenden Irritationen innerhalb der Steuerverwaltung auf massive Probleme in der Organisation der Steuerverwaltung insgesamt und in der Führungsstruktur des Finanzamtes Frankfurt am Main V im besonderen hinweisen. Das Finanzministerium hat diesen Sachverhalt zu spät oder gar nicht erkannt und nicht eingegriffen.

Veranlasst war die Amtsverfügung von der Oberfinanzdirektion. Diese sah keine weitere Möglichkeit der Personalaufstockung für die Bearbeitung der Bankenfälle. Der nach wie vor hohe Arbeitsaufwand sollte daher durch weitere Synergien und veränderte Organisation erreicht werden. Die Landesregierung war über die Personalsituation und die Anwendung der Amtsverfügung 2001/18 ständig informiert. Die Amtsverfügung wäre unnötig gewesen, wenn früher noch mehr Maßnahmen zur personellen Verstärkung getroffen worden wären, um die Masse der Verfahren zu bewältigen. In der Abwägungen mit dem Personalbedarf in anderen Bereichen der Steuerfahndung wurde sich gegen eine noch stärkere Aufstockung des Personals für die Bearbeitung der Bankverfahren entschieden.

Die Amtsverfügung betraf die noch nicht bearbeiteten Restfälle aus dem Massenverfahren um mehrere Großbanken. Das Finanzamt Frankfurt musste hier in bestimmten Bereichen Verfahren für die ganze Bundesrepublik vorbereiten. Es hat sich gezeigt, dass die Steuerfahnder vor Erlass der Amtsverfügung hier großen Einsatz gezeigt haben und hier eine große Steigerung der erledigten Fallzahlen gegenüber den sonst üblichen Zahlen erreicht wurde. Trotzdem war über lange Zeit ein ungewöhnlich hoher Arbeitsstand zu verzeichnen, der so nicht mehr zu bewältigen war. Deshalb wurden die jeweils örtlich für den Steuerpflichtigen zuständigen Veranlagungsteilbezirke in das Prüfungsverfahren unmittelbar mit eingebunden.

Durch die Einbeziehung der Wohnsitzfinanzämter wurden die quantitativen Arbeitskapazitäten zur Bearbeitung der Bankenfälle erhöht, wobei der Schwerpunkt auf die Steuerfestsetzung und nicht auf die strafrechtliche Verfolgung gelegt wurde. Ob die Wohnsitzfinanzämter qualitativ eine mit der Bearbeitungsweise vor der Amtsverfügung vergleichbare Arbeit leisten konnten, konnte abschließend nicht geklärt werden.

- 2. Es soll aufgeklärt werden, in welchem Umfang seit April 1999 durch unzureichende und von der Landesregierung zu verantwortende Personalausstattung der Finanzbehörden Hessen, insbesondere der Steuerfahndung der strafrechtlichen und/oder steuerrechtlichen Verfolgung von Steuerhinterziehung und/oder Steuerverkürzung durch ins Ausland transferierte Gelder vereitelt oder der Vereitelung Vorschub geleistet wurde.**

Der Untersuchungsausschuss konnte hierzu feststellen, dass ab Beginn der Banken- und Anlegerverfahren Mitte der Neunzigerjahre bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes (und dem Ende der Massenverfahren) kontinuierlich das Personal der mit der Prüfung und Bearbeitung der Fälle befassten Stelle aufgestockt wurde. Die Zahl der Steuerfahnder in Hessen wurde von 155 im Jahre 1994 auf 214 im Jahre 2003 aufgestockt; die Steufa-Stelle des Finanzamtes Frankfurt am Main V wurde im Zeitraum von 1993 bis 2001 (Erlass der Amtsverfügung) von 47 auf 79 Dienstposten aufgestockt. Weit höher war die Aufstockung, durch befristete Arbeitsverträge im Folgepersonal, insbesondere im Bereich der Eingabekräfte, die für die Bearbeitung der Anlegerverfahren dringend notwendig waren. Die Beweisaufnahme hat ergeben, dass weitere Aufstockungen im Bereich des geschulten Fachpersonals innerhalb Hessens nicht mehr möglich waren ohne weiteres Personal aus anderen Bereichen der Steuerfahndung abziehen: Die Ausbildung zum Steuerfahnder dauert im günstigen Fall etwa sieben Jahre, sodass hier nur sehr begrenzt weiteres neues Personal rekrutiert werden konnte. Offen blieb die Frage, inwieweit andere Bundesländer hätten aushelfen können. Die Amtsverfügung sollte dieses Problem dadurch beheben, dass die Fachkräfte der Wohnsitzfinanzämter, die die Sachbearbeiter der jeweiligen Steuerakten waren, in die Bearbeitung der Fälle einbezogen wurden. Damit konnte auch nach Ausschöpfen von Personalreserven und Umsetzungen innerhalb der Finanzbehörden in Richtung Banken- und Anlegerfälle eine erhebliche Erweiterung des quantitativen Personalbestandes erreicht werden, die für die Abarbeitung der Fälle zur Verfügung standen. Ob die Wohnsitzfinanzämter qualitativ eine mit der Bearbeitungsweise vor der Amtsverfügung vergleichbare Arbeit leisten konnten, konnte abschließend nicht geklärt werden.

Die bis zum Jahre 1999 offenbar teilweise völlig unzureichende EDV-Ausstattung, die dazu geführt hatte, dass Fahndungsteams aus Privatgeldern die Anschaffung von PCs und weiteren Geräten finanzierten, wurde seit diesem Zeitpunkt erheblich verbessert, sodass seither weitaus bessere Arbeitsbedingungen vorherrschen.

**3. Es ist zu klären, ob und in welchem Umfang durch die von der Landesregierung seit April 1999 zu verantwortende Praxis bei der Verfolgung von Steuerstraftaten im Zusammenhang mit dem so genannten Bankenverfahren dem Land Hessen ein finanzieller Schaden entstanden ist.**

Die Beweisaufnahme im Untersuchungsausschuss hat festgestellt, dass es durch die Bearbeitung der Banken- und Anlegerverfahren im Land Hessen zu erheblichen Mehrergebnissen sowohl im Bereich der Steuerfestsetzung und -einziehung als auch im Bereich der strafrechtlichen Sanktionen gekommen ist. Die entsprechenden Angaben des Finanzministers in der Sitzung des Haushaltsausschusses am 20. August 2003 für den Bereich der Steuerverwaltung wurden dabei bestätigt: Das steuerliche Mehrergebnis betrug demnach Anfang 2003 etwa 595 Millionen €, wobei sich diese Zahl durch die weitere Abarbeitung der Restfälle weiterhin erhöht. Welcher Anteil dieser Summe durch die Bearbeitung der Bankenfälle vor Erlass der Amtsverfügung und welcher Anteil danach erbracht wurde, konnte nicht geklärt werden. Auch blieb die Frage offen, ob bei Beibehaltung des Bearbeitungsverfahrens vor der Amtsverfügung und weiterer Personalaufstockung ein besseres Ergebnis für das Land Hessen hätte erzielt werden können. Hinzu kommen – als großer Posten – Steuermehreinnahmen in Höhe von 450 Millionen DM aufgrund eines im Rahmen der strafrechtlichen Ermittlungen aufgedeckten Falles von unberechtigter Geltendmachung von Abschreibungsvolumen aus Einzelwertberichtigungen. Zudem sind dem Land Hessen aus Verbandsgeldbußen insgesamt etwa 120 Millionen € zugeflossen. Das Land Hessen nimmt damit bei den Einnahmen einen Spitzenplatz im Bundesvergleich ein.

**4. Zudem ist aufzuklären, ob Finanzminister Karlheinz Weimar den Haushaltsausschuss des Landtags in dessen Sitzung am 20. August 2003 über die Ermittlungstätigkeit der Steuerfahndung und die Verfolgung bei Steuerverfahren mit hinreichendem Anfangsverdacht in den so genannten Bankenverfahren seit April 1999 vollständig, umfassend und wahrheitsgemäß informiert hat.**

Durch die Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses konnte dem Finanzminister keine unwahren Angaben zu dem Bearbeitungsverfahren bei der Auswertung der Banken- und Anlegerverfahren, der Entstehung und Auswirkung der Amtsverfügung 2001/18 im Finanzamt Frankfurt am Main V, der Einbindung der Wohnsitzfinanzämter und des steuerlichen Mehrergebnisses, die er im Haushaltsausschuss in der damaligen Sitzung gemacht hat, nachgewiesen werden. Es hat sich aber auch ergeben, dass er nicht in die in der Finanzverwaltung entstandenen Probleme hinsichtlich der personellen Organisation eingegriffen hat.

**5. Es soll aufgeklärt werden, wie sich die praktische Handhabung der Identifizierung und Verfolgung von Anlegern im Zusammenhang mit den so genannten Bankenverfahren – auch im Vergleich zu anderen Bundesländern – entwickelt hat.**

Der Untersuchungsausschuss hat sich ausführlich mit der Entwicklung der Banken- und Anlegerverfahren befasst. Mehrere Zeugen haben dabei die Arbeitswege zur Erfassung, Enttarnung und weitergehenden

Verfolgung in strafrechtlicher und steuerrechtlicher Hinsicht der Kapitalanleger ausgesagt. Dabei wurden die Besonderheiten dieser verschiedenen Massenverfahren deutlich.

In der ersten Phase der Banken- und Anlegerverfahren war Schwerpunkt der Arbeit der Finanzverwaltung und dabei insbesondere der Steuerfahndungsstelle die Gewinnung von Beweismaterial durch umfangreiche Durchsuchungsmaßnahmen und Beschlagnahme von Unterlagen, Daten und Kontobelegen. Angesichts der bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Aufbewahrungsfristen für die Kreditinstitute war diese Aufgabe im Wesentlichen bis Ende 1998 abzuschließen. Die dabei gewonnenen Datenmengen mussten rechtlich und tatsächlich für die weitere strafrechtliche Verfolgung und steuerrechtliche Festsetzung zur Verfügung stehen: Dazu waren einige Prozesse zu führen, zum anderen mussten umfangreiche Datenbanken aufgebaut und spezielle Computerprogramme entwickelt werden, um eine Zuordnung von verschiedenen Belegen zu Konten und letztlich zu Kontoinhabern, die Steuerpflichtige waren, zu bewerkstelligen. Nach diesen Enttarnungsmaßnahmen, die im Schnitt offenbar etwa drei Jahre dauerten, stand die weitere Bearbeitung: Diese erfolgte im Festsetzungsbereich in Bezug auf hinterzogene Steuern und Hinterziehungszinsen sowie im strafrechtlichen Bereich, sofern ein entsprechender Anfangsverdacht bestand, keine Verfolgshindernisse vorlagen oder letztlich eine Einstellung wegen Geringfügigkeit zu erwarten war. Für diese Abarbeitung der enttarnten Fälle wurden in den verschiedenen Fahndungsstellen des Landes Hessen Konzepte entwickelt und durchgeführt, die so auch in anderen Bundesländern eingeführt und genutzt worden waren. Angesichts der verschiedenen Bearbeitungsphasen, der verschiedenen Aufgaben in den einzelnen Steuerfahndungsstellen und der Besonderheiten einzelner Verfahren konnte es dabei zu Abweichungen bei den Bearbeitungswegen zwischen den verschiedenen Steuerfahndungsstellen kommen.

#### **6. Welche Möglichkeit der Festlegung der Bearbeitungsart und der Bearbeitungsgrenzen bestehen und bestanden in der Vergangenheit? Sind diese Erlasse weiterhin gültig?**

Die Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses hat zu den Bearbeitungsarten und -grenzen festgestellt, dass es sich bei der umstrittenen Amtsverfügung in der Praxis lediglich um Verteilungskriterien handelte, nicht aber um tatsächliche Bearbeitungsgrenzen im engeren Sinne. Es wurden dabei neben den Kriterien für einen Anfangsverdacht Schwellenwerte angegeben, die für die Verteilung der Fälle entweder zur weiteren zentralen Bearbeitung in der Steuerfahndung oder zur dezentralen Bearbeitung in den Kopfstellen der Finanzämter, besetzt mit Steuerfahndern und Mitarbeitern des örtlichen Finanzamtes, bestimmt waren. Die in der Amtsverfügung genannten Kriterien für einen Anfangsverdacht wurden in der Praxis nicht angewandt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzverwaltung wandten stattdessen einen anderen Passus der Amtsverfügung an, der eine Einzelfallprüfung ermöglichte. Die Definition von Kriterien für einen Anfangsverdacht war ein materiell rechtliches Nullum und hätte daher besser gar nicht in die Amtsverfügung aufgenommen werden sollen.

Die Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses ergab von Seiten der Staatsanwaltschaft und der Steuerfahnder juristische und fachliche Zweifel an der Wirksamkeit und Praktikabilität der Amtsverfügung. Ein finanzieller Schaden für das Land Hessen konnte aber nicht nachgewiesen werden. Allerdings wurden im Untersuchungsausschuss gravierende Probleme im Betriebsklima des Finanzamtes Frankfurt V deutlich.

Die gewählten Schwellenwerte basierten auf Berechnungen, die beispielsweise solche Betragshöhen für Anlagegelder zum Gegenstand hatten, ab denen angesichts von Zinshöhe, Anlagedauer, Steuersatz und Freibetragsgrenzen üblicherweise mit der Einleitung eines steuerstrafrechtlichen Verfahrens zu rechnen war. Stets aber blieb die Prüfung des Einzelfalles einzig gültiger Maßstab der Bearbeitung.

Grundlage für derartige Festlegung von Schwellenwerten/Bearbeitungsgrenzen war die OFD-Verfügung vom 11. März 1998, die den Finanzämtern die Festlegung solcher Grenzen vorgab. Die umstrittene Amtsverfügung 2001/18 aus dem Finanzamt Frankfurt am Main V ist mit der Neuorganisation der Finanzämter in Hessen, bei der die Steuerfahndung in Frankfurt in das Finanzamt I umgesetzt wurde, nicht weiter in Kraft. Angesichts des Verfahrensstandes zu diesem Zeitpunkt (01.01.2004) war eine derartige Organisationsverfügung auch nicht weiter notwendig.

### **Teil III**

#### **Zusammenfassende Bewertung**

Die aufgrund der durchgeführten Beweisaufnahme getroffenen Feststellungen bewertet der Untersuchungsausschuss 16/1 des Hessischen Landtags wie folgt:

1. Der Untersuchungsausschuss hat ergeben, dass eine Beteiligung des Finanzministeriums an Maßnahmen, die irgendwelche Personen von Ihrer Steuerpflicht oder der strafrechtlichen Verfolgung befreit haben, nicht gegeben war. Der Untersuchungsausschuss konnte keine rechtlich relevanten

Versäumnisse der Landesregierung feststellen. Auch handelte es sich nicht um eine vom Finanzministerium „veranlasste Amtsverfügung“ oder politisch gewollte Steueramnestie.

2. Eine direkte Behinderung oder Gängelung der Steuerfahnder bei der Bearbeitung der Banken- und Anlegerverfahren durch das Finanzministerium fand ebenfalls nicht statt. Das Finanzministerium war aber stets über die Personalsituation, den Umgang mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Organisationsmaßnahmen im Finanzamt Frankfurt am Main V unterrichtet. Die offenkundigen Probleme bei der Mitarbeiterführung und -motivation innerhalb des Finanzamtes Frankfurt am Main V hätte das Finanzministerium zum Handeln veranlassen müssen.
3. Aufgrund der Masse an Fällen, die sich in dem Banken- und Anlegerverfahren angesammelt hatten und dem drohenden Eintreten von Verjährungsfristen ergab sich Handlungsbedarf für die Bearbeitung der Bankenfälle. Da die Oberfinanzdirektion eine weitere Personalaufstockung für nicht vertretbar hielt, ordnete sie eine Organisationsveränderung an. Die Umsetzung der Organisationsveränderung stieß allerdings innerhalb der Finanzverwaltung auf Widerstand. Insbesondere die Kriterien für einen Anfangsverdacht sorgten für Irritationen und haben sich als nicht zielführend erwiesen. Die Personalführung im ehemaligen Finanzamt Frankfurt am Main V hat zu großer Unzufriedenheit innerhalb des Personals der Steuerfahnder geführt. Dies wird inzwischen auch dadurch belegt, dass zum Umgang mit Personal des Finanzamtes Frankfurt V inzwischen mehrere Petitionen an den Landtag gerichtet wurden.
4. Der Passus II 2.22.1 „Anfangsverdacht“ der Amtsverfügung 2001/18 legt für die Annahme eines Anfangsverdachts Schwellenwerte fest. Gleichzeitig wies die Amtsverfügung noch einmal darauf hin, dass die Anfangsverdachtsprüfung, trotz „dieser für die Bankenfälle als Massenverfahren unumgänglichen generellen Arbeitshinweise...die Anfangsverdachtsprüfung eine individuelle Prüfung ...“ bleibt. Der Versuch, die im Strafrecht festgelegte Definition des Anfangsverdachts am Mindestumfang einer eingetretenen Steuerverkürzung festzumachen wurde auch von der Staatsanwaltschaft als ein untaugliches Kriterium angesehen. Er führte unter anderem dazu, dass die Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts der Strafvereitelung ermittelte und einige Fälle überprüfte. Sie stellte fest, dass eine steuerstrafrechtliche Überprüfung des Anfangsverdacht es unabhängig von der Betragsgröße gewährleistet war. Die Schwellenwerte wurden also gar nicht angewandt und es kam trotz der Amtsverfügung und der dortigen Begrifflichkeit zu keiner rechtswidrigen Verfahrensweise. Die Befürchtung der Staatsanwaltschaft wurde auch von einigen Steuerfahndern geteilt.
5. Offen geblieben ist, ob durch Beibehaltung des Bearbeitungsverfahrens vor der Amtsverfügung und Aufstockung des Personals für die Bearbeitung der Bankenverfahren ein höheres Steuermehrergebnis hätte erzielt werden können.
6. Nach intensiver Beschäftigung mit den Strukturen und Abläufen innerhalb der Steuerverwaltung empfiehlt der Untersuchungsausschuss der Landesregierung, die Führungs- und Organisationsstrukturen der Steuerverwaltung eingehend zu überprüfen und zu reformieren, da sie den Anforderungen an eine moderne Verwaltung nicht entsprechen.