

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerald Ullrich, Dr. Jürgen Martens, Alexander Graf Lambsdorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/11005 –

Übertragung der Verfolgung von Mehrwertsteuerbetrug vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) auf die Europäische Staatsanwaltschaft und Ausschluss von Betrügern von EU-finanzierten öffentlichen Vergaben

Vorbemerkung der Fragesteller

Laut Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSa) (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj?locale=de>) wird die Europäische Staatsanwaltschaft, wenn sie ihre Arbeit 2021 aufnehmen wird, für die strafrechtliche Verfolgung von Mehrwertsteuerbetrug ab einer Schadenshöhe von 10 Mio. Euro zuständig sein.

Bisher darf das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) bei Mehrwertsteuerbetrug ab einem Euro verwaltungsrechtlich ermitteln. Am 23. Mai 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates („OLAF-Verordnung“) über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft und die Wirksamkeit der Untersuchungen des OLAF (COM/2018/0338).

Das Europäische Parlament hat am 16. April 2019 seinen Standpunkt mit Änderungen verabschiedet. Die Verabschiedung des Standpunktes des Rates steht noch aus ([https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/0170\(COD\)\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/0170(COD)))).

Die Landesvertretung Nordrhein-Westfalens in Brüssel berichtete (www.mbei.nrw/sites/default/files/asset/document/20190325_staerkung_des_europaeischen_amtes_fuer_betrugsbekaempfung_olaf_zur_unterstuetzung_der_europaeischen_staatsanwaltschaft_eusta.pdf), dass die Bundesregierung in der Sitzung der Ratsarbeitsgruppe „Betrugsbekämpfung“ am 11. März 2019 einen Kompromissvorschlag vorlegte, der vorsieht, „dass OLAF in Fällen von Mehrwertsteuerbetrug erst ab einem Schwellenwert in Höhe von 10 Mio. Euro tätig werden soll.“

Die Ratsarbeitsgruppe Betrugsbekämpfung unter der rumänischen Ratspräsidentschaft unterbreitete dann am 7. Juni 2019 einen Kompromissvorschlag für einen Standpunkt mit Änderungen des Rates (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10095-2019-ADD-1/en/pdf>). Darin schlägt die Ratsarbeitsgruppe Betrugsbekämpfung unter der rumänischen Ratspräsidentschaft vor, dass OLAF beim Verdacht auf Mehrwertsteuerbetrug künftig nur noch verwaltungsrechtlich ermitteln darf, wenn die folgenden Kriterien zeitgleich erfüllt sind:

- Der Schaden beträgt mehr als 10 Mio. Euro.
- Mehr als ein Mitgliedstaat ist betroffen.
- Die Zustimmung der betroffenen Mitgliedstaaten liegt vor.

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Bekämpfung des Betrugs mit EU-Geldern und der Sonderbericht 01/2019 des Europäischen Rechnungshofs“ auf Bundestagsdrucksache 19/9304 schrieb die Bundesregierung: „Die Bundesregierung hält die [...] Regelungen für das von der Kommission eingerichtete Früherkennungs- und Ausschlussystem EDES für ausreichend [...] wobei eine Meldung an EDES [...] in das pflichtgemäße Ermessen der jeweiligen Meldestelle fällt. Das gleiche gilt für die Berücksichtigung von Ausschlussentscheidungen der Kommission durch die Mitgliedstaaten. Weitergehende Regelungen wurden vom Rat [...] nicht unterstützt, da Skepsis hinsichtlich der Rechtssicherheit und der Effektivität von EDES bestand. In der Praxis unterliegen Ausschlussentscheidungen einem nicht unerheblichen Prozess- und Haftungsrisiko“.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Wie in ihrer Antwort vom 8. April 2019 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP vom 25. März 2019 mitgeteilt, hat die Bundesregierung ein herausragendes Interesse an einer wirksamen Bekämpfung von Betrug zu Lasten des EU-Haushalts, auch mit Blick auf die Rolle Deutschlands als größter Nettozahler zum EU-Haushalt. In diesem Sinne setzt sich die Bundesregierung auf der EU-Ebene für einen Rechtsrahmen ein, der allen auf diesem Feld tätigen Akteuren möglichst wirksame Instrumente unter Berücksichtigung der jeweiligen, langjährig bewährten, nationalen Kompetenzen zur Verfügung stellt.

In Bezug auf den in der Vorbemerkung der Fragesteller angesprochenen Punkt der Mehrwertsteuer ist die Bundesregierung der Auffassung, dass das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) in diesem Bereich bislang keine Zuständigkeit besitzt. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf Artikel 1 Absatz 2 der auch für das OLAF geltenden Verordnung Nr. 2988/95 vom 18. Dezember 1995 zum Schutz der finanziellen Interessen, wonach Kontrollen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen nur in Bezug auf solche Eigenmitteleinnahmen durchgeführt werden können, die direkt für Rechnung der Europäischen Gemeinschaft erhoben werden. Dieses ist bei den Mehrwertsteuereigenmitteln nicht der Fall, da die Mehrwertsteuer unmittelbar nur zugunsten der nationalen Haushalte erhoben wird und nur die Berechnungsbasis für die Mehrwertsteuereigenmittel bildet. Eine Zuständigkeit des OLAF auch für den Bereich der Mehrwertsteuer soll nach dem Verständnis der Bundesregierung erst mit dem jetzt in den Gesetzgebungsgremien der EU behandelten Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 (OLAF-Verordnung) geschaffen werden. Die Bundesregierung möchte daran erinnern, dass dieser Änderungsvorschlag vor allem der Anpassung der OLAF-Verordnung an die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft dienen soll, damit zum Zeitpunkt des Beginns der operativen Tätigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit beider Behörden sichergestellt ist.

1. Warum hat die Bundesregierung im Rat einen Kompromissvorschlag für einen Standpunkt zur in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 vorgelegt, der OLAF die Befugnis entzieht, bei Mehrwertsteuerbetrug auch bei einer Schadenshöhe von unter 10 Mio. Euro verwaltungsrechtlich zu ermitteln (bitte begründen)?

Nach dem Verständnis der Bundesregierung wird dem OLAF diese Befugnis nicht entzogen. Im Gegenteil ist die Bundesregierung der Auffassung, dass das OLAF diese Befugnis bisher nicht besaß und diese erst durch den jetzt im Rechtssetzungsverfahren befindlichen Änderungsvorschlag zur OLAF-Verordnung geschaffen werden soll. Da dieser Vorschlag in erster Linie die Anpassung der OLAF-Verordnung an die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft bezweckt und die Kompetenz der Europäischen Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Mehrwertsteuerdelikten durch die Kriterien der Beteiligung von mindestens zwei Mitgliedstaaten und ein Schadensvolumen von mindestens 10 Mio. Euro beschränkt ist, hält es die Bundesregierung für angemessen, diese Kriterien auch auf das OLAF anzuwenden.

2. Erwartet die Bundesregierung eine Verschlechterung der verwaltungsrechtlichen Verfolgbarkeit von Mehrwertsteuerbetrug durch OLAF, falls ihr eigener in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Kompromissvorschlag angenommen wird (bitte begründen)?

Da die Bundesregierung davon ausgeht, dass das OLAF bislang keine Kompetenzen mit Blick auf die Mehrwertsteuer besitzt, erwartet die Bundesregierung keine Verschlechterung der verwaltungsrechtlichen Verfolgbarkeit.

3. Wird die Bundesregierung im Rat einem Standpunkt zur in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 zustimmen, der OLAF nur dann erlaubt, bei Mehrwertsteuerbetrug verwaltungsrechtlich zu ermitteln, wenn mehr als ein Mitgliedstaat betroffen ist (bitte begründen)?
4. Wird die Bundesregierung im Rat einem Standpunkt zur in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 zustimmen, der OLAF nur mit Einverständnis der betroffenen Mitgliedstaaten erlaubt, verwaltungsrechtlich bei Mehrwertsteuerbetrug zu ermitteln (bitte begründen)?
7. Wann rechnet die Bundesregierung mit einer Einigung im Rat zu einem Standpunkt zur in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013?

Die Fragen 3, 4 und 7 werden aufgrund des sachlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Rat hat auf Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 12. Juni 2019 einstimmig bei Enthaltung der dänischen Delegation das Verhandlungsmandat des Rates für die kommenden Trilogverhandlungen mit dem Europäischen Parlament beschlossen. Dieses Verhandlungsmandat begründet eine Zuständigkeit des OLAF für den Mehrwertsteuerbereich unter denselben Bedingungen, die auch für die Europäische Staatsanwaltschaft gelten, nämlich, dass das Hoheitsgebiet von mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen ist und der Mindestschaden 10 Mio. Euro beträgt. Unabhängig davon, ob diese Kriterien im Einzelfall erfüllt sind, ist daneben eine Befugnis des OLAF vorgesehen, im Bereich der Mehrwertsteuer auf Antrag oder mit Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaates tätig zu werden.

5. Erwartet die Bundesregierung eine Verschlechterung der verwaltungsrechtlichen Verfolgbarkeit von Mehrwertsteuerbetrug durch OLAF, falls der in der Vorbemerkung der Fragesteller genannte Kompromissvorschlag der Ratsarbeitsgruppe Betrugsbekämpfung unter der Rumänischen Ratspräsidentschaft für einen Standpunkt des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 angenommen wird?

Da der letzte Kompromissvorschlag der Rumänischen Ratspräsidentschaft den Vorschlag der Bundesregierung aufgegriffen hat, auf welchen sich die Fragesteller in ihrer Frage 1 beziehen, erwartet die Bundesregierung keine Verschlechterung der verwaltungsrechtlichen Verfolgbarkeit von Mehrwertsteuerbetrug durch das OLAF. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

6. Welche Meinungsverschiedenheiten zwischen welchen Mitgliedstaaten haben bisher eine Einigung im Rat auf einen Standpunkt zur in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 verhindert?

Wie in der Antwort zu Frage 4 ausgeführt, konnte sich der Rat auf Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 12. Juni 2019 einstimmig auf ein Mandat für die Trilogverhandlungen mit dem Europäischen Parlament einigen. Dies umfasst die Frage der Mehrwertsteuer. Über den Aspekt der Mehrwertsteuer hinaus gab es intensiven Diskussionsbedarf insbesondere zur Frage des Zugangs des OLAF zu Bankkonteninformationen, zur Regelung der beweisrechtlichen Verwertbarkeit von OLAF-Abschlussberichten in Verfahren vor den nationalen Gerichten sowie zu den Ermittlungsbefugnissen des OLAF.

8. Hat sich die Bundesregierung in Gremien und Formationen des Rates dafür eingesetzt, dass die Europäische Staatsanwaltschaft für die strafrechtliche Verfolgung von Mehrwertsteuerbetrug ab einem Schaden von einem Euro zuständig sein soll (bitte begründen)?

In dem Standpunkt des Rates zur Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (so genannte PIF-Richtlinie), welche aufgrund der Verweisung in Artikel 22 Absatz 1 Satz 1 der EUStA-VO (Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates) auch für die Bestimmung der materiellen Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft herangezogen wird, war noch keine Harmonisierung der Mehrwertsteuerdelikte vorgesehen. Die Bundesregierung hatte diesen Standpunkt aus kompetenzrechtlichen Erwägungen seinerzeit unterstützt, da die Mehrwertsteuer ihrer Auffassung nach nicht zu den finanziellen Interessen der EU zählt, weil die Mehrwertsteuer nicht unmittelbar an den EU-Haushalt abgeführt wird, sondern nur die Berechnungsgrundlage für die Mehrwertsteuereigenmittel bildet. Die Einbeziehung auch der Mehrwertsteuerdelikte in die PIF-Richtlinie wurde vor allem von der Kommission und dem Europäischen Parlament gefordert. Im anschließenden Trilogverfahren wurde dann der Kompromiss erzielt, dass die PIF-Richtlinie im Hinblick auf Delikte in Bezug auf Einnahmen aus Mehrwertsteuereigenmitteln im Falle schwerwiegender Verstöße zur Anwendung kommen soll, wobei als schwerwiegend solche Delikte definiert wurden, bei denen das Hoheitsgebiet von mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen ist und die Schadenssumme mindestens 10 Mio. Euro beträgt. Im Rahmen der Verhandlungen zur Verordnung zur Europäischen Staatsanwaltschaft, welche in Form der verstärkten Zusammenarbeit geführt wurden, hat die Bundesregierung einer entsprechenden Zuständigkeitsregelung für die Europäische Staatsanwaltschaft (Artikel 22 Absatz 1 Satz 2 EUStA-VO) zugestimmt.

9. Hat sich die Bundesregierung in Gremien und Formationen des Rats dafür eingesetzt, Mitgliedstaaten zu verpflichten, im europäischen Früherkennungs- und Ausschlussystem EDES registrierte betrügerische Organisationen und mit ihnen in Verbindung stehende Personen bei aus dem EU-Haushalt finanzierten und von den Mitgliedstaaten durchgeführten öffentlichen Vergaben (geteilte Mittelverwaltung) auszuschließen (bitte begründen)?
- Wann und in welchen Gremien und Formationen des Rates wurde dieser Aspekt besprochen?
 - Wann hat die Europäische Kommission welche Vorschläge zu diesem Aspekt gemacht?
 - Wie lassen sich nach Ansicht der Bundesregierung die von ihr in ihrer in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Antwort benannten Risiken bezüglich von Rechtssicherheit, Prozessen und Haftung in Zusammenhang mit EDES reduzieren, und welche Schritte hat die Bundesregierung unternommen, um die Reduktion dieser Risiken voranzutreiben?

Die Fragen 9a bis 9c werden aufgrund ihres sachlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Regelungen zum Früherkennungs- und Ausschlussystem EDES sind in den Artikeln 135 bis 145 der Haushaltsordnung der Europäischen Union in ihrer geltenden Fassung (Verordnung (EU/Euratom) 2018/1046 vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union) niedergelegt. Die entsprechenden Bestimmungen gehen zurück auf einen Vorschlag der Kommission zur Änderung der Haushaltsordnung der Europäischen Union vom 14. September 2016. Dieser Vorschlag, der neben den Vorschriften zu EDES auch noch andere Regelungsgegenstände beinhaltete, wurde im Haushaltsausschuss des Rates vom 26. September 2016 bis zum 20. Juni 2017 zur Vorbereitung der Ratsposition behandelt. Die Befassung mit den Regelungen zu EDES erfolgte in der Sitzung am 16. Februar 2017. Am 28. Juni 2017 wurde auf Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter die Ratsposition für das anschließende Trilogverfahren mit dem Europäischen Parlament vereinbart.

Der Vorschlag der Kommission bestimmte dabei in erster Linie die Rechte und Pflichten der Dienststellen der Kommission und ihrer Agenturen in Bezug auf EDES und enthielt mit Blick auf die Mitgliedstaaten weder eine Verpflichtung zur Nutzung von EDES noch zur obligatorischen Berücksichtigung von Ausschlussentscheidungen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde eine derartige Verpflichtung weder von den Mitgliedstaaten noch vom Europäischen Parlament gefordert. Die entsprechende Ratsposition wurde von der Bundesregierung mitgetragen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass eine freiwillige Nutzung angemessen und ausreichend ist, da die Bewertung, ob ein Antragsteller tatsächlich mit einer von einer Ausschlussentscheidung betroffenen Organisation identisch ist, am besten auf lokaler Ebene getroffen werden kann. Sollte eine entsprechende Identität gegeben sein, liegt es im Interesse der Mittelverwaltenden Stelle eine Ausschlussentscheidung zu berücksichtigen, da sie sich andernfalls dem Risiko von Finanzkorrekturen bzw. Anlastungen seitens der Kommission aussetzt. Darüber hinaus weist die Bundesregierung darauf hin, dass EDES im Zusammenhang mit anderen Instrumenten und Maßnahmen auf dem Feld der Betrugsbekämpfung betrachtet werden muss. Dazu gehört beispielsweise die Datenbank zur Meldung von Unregelmäßigkeiten (IMS – Irregularity Management System), in welcher die Mitgliedstaaten von ihnen festgestellte Unregelmäßigkeits- und Betrugsfälle an das OLAF melden müssen. Verwiesen sei zudem auf die sowohl in der Haushaltsordnung der EU als auch in den für die

jeweiligen Förderbereiche einschlägigen Sektorbestimmungen festgelegten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Einrichtung wirksamer Maßnahmen zur Betrugsverhinderung im Rahmen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Im Übrigen möchte die Bundesregierung vor allem den präventiven Nutzen von EDES herausstellen, der von Ausschlussentscheidungen betroffenen Organisation davon abhalten dürfte, Anträge auf EU-Fördermittel zu stellen oder sich im Rahmen entsprechender Ausschreibungsverfahren zu bewerben. Mit Blick auf die in der Vorbemerkung der Fragesteller angesprochenen Vorschläge zur Verbesserung des Systems weist die Bundesregierung auf das Initiativrecht der Kommission hin.

