

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Till Mansmann, Christian Dürr,  
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/28225 –**

### **Entwicklung des Umsatzsteuerbetrugs während der Pandemie**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Der Betrug mit Mehrwertsteuerkarussellen ist den Zahlen nach der größte Fall von Steuerbetrug auf europäischem Boden der letzten 30 Jahre. Die Europäische Kommission hat im September 2020 einen Bericht (ISBN: 978-92-76-19429-3 ; vat-gap-full-report-2020\_en.pdf (europa.eu)) veröffentlicht, darnach den EU-Mitgliedern in den vergangenen Jahren erhebliche Kapitalbeträge entzogen wurden. So sollen Deutschland durch Mehrwertsteuerbetrug allein im Jahr 2018 22 Mrd. Euro entzogen worden sein. Es ist davon auszugehen, dass sich die Volumina des Betruges seit und während der Pandemie verändert haben. Die Zahlen für 2020 prognostizieren eine Trendumkehr mit einem potenziellen Verlust von 164 Mrd. Euro im Jahr 2020 aufgrund der Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Wirtschaft der EU (Europäische Kommission, 2020, ISBN 978-92-76-19429-3).

Die Europäische Staatsanwaltschaft (EuSta) ist auf europäischer Ebene seit 2017 Hauptverantwortliche, um diese und weniger eklatante Betrugsfälle, die den EU-Raum betreffen, strafrechtlich zu verfolgen. Der Bundesrechnungshof fordert in seinem Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) über Maßnahmen zur Verbesserung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung vom 29. Oktober 2020, endlich steuerschädliche Praktiken wirksam zu bekämpfen und hierfür zu prüfen, „ob und wenn ja, inwieweit eine digitale Betrugsbekämpfung unter Nutzung von Blockchain-Technologie und Echtzeitkontrolle auf den Weg gebracht werden könnte und wie sie in der Digitalstrategie der Bundesregierung zu verankern wäre“.

Andere EU-Mitgliedstaaten haben seit der versuchsweisen Einführung elektronischer Systeme einen Rückgang der Betrugsfälle feststellen können ([https://www.verband-e-rechnung.org/pdfs/VeR-Studie\\_Clearance\\_2020.pdf](https://www.verband-e-rechnung.org/pdfs/VeR-Studie_Clearance_2020.pdf)).

1. Wie viele delegierte deutsche Staatsanwälte sind derzeit für die EuSta beschäftigt (bitte in absoluten und relativen Zahlen angeben)?

Für die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) sind in absoluten Zahlen derzeit elf deutsche Delegierte Europäische Staatsanwältinnen und Staatsanwälte beschäftigt. Das entspricht einem relativen Anteil von 7,86 Prozent bezogen auf die insgesamt für die EUSTa vorgesehenen 140 Delegierten Europäischen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.

2. Gibt es Pläne, die Anzahl der deutschen delegierten EuSta-Anwälte zu erhöhen?

Eine etwaige Erhöhung der Anzahl der deutschen Delegierten Europäischen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie der Delegierten Europäischen Staatsanwälte bei der Europäischen Staatsanwaltschaft insgesamt ist zu gegebener Zeit insbesondere im Lichte des Arbeitsaufkommens und der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu prüfen.

3. Welche Art von Erfolgskontrolle gibt es nach Erkenntnis der Bundesregierung für die Arbeit der EuSta, und welche Erfolge sind bisher erzielt worden?

Gemäß Artikel 119 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa VO) gibt die Europäische Kommission spätestens fünf Jahre nach dem von ihr gemäß Artikel 120 Absatz 2 EUSTa VO festzulegenden Zeitpunkt und ab dann alle fünf Jahre eine Bewertung der Durchführung und Wirkung dieser Verordnung sowie der Effektivität und Effizienz der EUSTa und ihrer Arbeitsweise in Auftrag und legt dazu einen Bewertungsbericht vor. Die Europäische Kommission übermittelt den Bewertungsbericht zusammen mit ihren Schlussfolgerungen dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie den nationalen Parlamenten. Die Ergebnisse der Bewertung werden öffentlich bekannt gemacht.

Gegenwärtig hat die Europäische Kommission noch keinen Beschluss nach Artikel 120 Absatz 2 EUSTa VO vorgelegt. Dementsprechend hat die EUSTa ihre einer Erfolgskontrolle zugängliche operative Arbeit noch nicht aufgenommen.

4. Wie hat die Veröffentlichung des Kommissionsberichts die Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft hinsichtlich des Umsatzsteuerbetruges beeinflusst?

Die Europäische Kommission veröffentlicht jährlich Berichte wie den genannten Bericht von September 2020. Insofern konnte die in allen acht entsprechenden Berichten seit 2013 dargestellte Notwendigkeit der verbesserten Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs bereits bei der Planung der deutschen Ratspräsidentschaft als besondere Priorität berücksichtigt werden. Die Bundesregierung hat daher den im Juli 2020 von der Europäischen Kommission veröffentlichten „Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der Aufbaustrategie“ (doc. 9844/20 FISC 159 ECOFIN 637) mit hoher Priorität im Rat behandelt. In dieser Stellungnahme thematisiert die Europäische Kommission neben weiteren maßgeblichen steuerlichen Fragen den Mehrwertsteuerbetrug und kündigt im Rahmen ihrer mittelfristigen Agenda verschiedene Initiativen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs an.

5. Welche Maßnahmen wurden von der Bundesregierung während der deutschen Ratspräsidentschaft ergriffen, um dem Mehrwertsteuerbetrug seine nach Ansicht der Fragesteller gebotene Dringlichkeit zuzumessen?

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat den Aktionsplan der Europäischen Kommission frühzeitig thematisiert und den Mitgliedstaaten die Verabschiedung von Ratsschlussfolgerungen vorgeschlagen. Speziell für den Bereich der Mehrwertsteuer und den hierfür einhellig in Bezug auf eine stärkere Betrugsbekämpfung erkannten Handlungsbedarf haben sich die Mitgliedstaaten danach in verschiedenen Ratsgremien mit der Verabschiedung von Ratsschlussfolgerungen befasst.

6. Welche Ergebnisse wurden bei den in Frage 5 erwähnten Maßnahmen erzielt?

Der Rat hat am 27. November 2020 (13350/20) die „Schlussfolgerungen des Rates zu einer fairen und wirksamen Besteuerung in Zeiten der Erholung von der Krise, zu steuerlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung und zu verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich in der EU und darüber hinaus“ verabschiedet. Die Schlussfolgerungen bringen für den Bereich der Mehrwertsteuer das gemeinsame Bekenntnis der Mitgliedstaaten zu wirksamen Maßnahmen bei der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im grenzüberschreitenden Handel u. a. durch die Stärkung der Rolle von Eurofisc, der weiter zu verbessernden Verwaltungszusammenarbeit und einen verstärkten Datenaustausch zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck. Unter der deutschen Ratspräsidentschaft ist es damit gelungen, den notwendigen Konsens im Rat zu entschiedenen Maßnahmen auf europäischer Ebene gegen den Mehrwertsteuerbetrug bereits im Vorfeld konkreter Rechtsetzungsvorschläge der Europäischen Kommission in einem hohen Maße herzustellen.

7. Wie hoch war nach Erkenntnissen der Bundesregierung die deutsche Mehrwertsteuerlücke in den vergangenen Jahren (bitte in Prozent vom erwarteten Gesamtaufkommen und in absoluten Beträgen angeben)?

Nach der am 10. September 2020 im Auftrag der Europäischen Kommission veröffentlichten Studie „Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States“ ist die Umsatzsteuerlücke in Deutschland zwischen 2014 und 2018 von 11,7 Prozent auf 8,6 Prozent deutlich gesunken, in absoluten Zahlen von 26,8 Mrd. Euro auf 22,077 Mrd. Euro. Damit sind die Ergebnisse für Deutschland für 2018 besser als der Median in Europa (9,2 Prozent) und besser als der Durchschnitt in Europa (11 Prozent).

- a) Wie hat sich die Pandemie nach Kenntnis der Bundesregierung auf die Entwicklung der deutschen Mehrwertsteuerlücke ausgewirkt?

Wissenschaftliche Analysen zur Auswirkung der Pandemie können erst nach Vorliegen der statistischen Daten erfolgen. Der Bundesregierung liegen hierzu noch keine Erkenntnisse vor.

- b) Falls der Bundesregierung dazu keine eigenen Berechnungen vorliegen, wieso sieht sie von der Erstellung ebendieser ab und setzt nach wie vor ausschließlich auf Berechnungen im Auftrag der EU-Kommission (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/4235)?

Effizienz und Steuergerechtigkeit erfordern eine gleichmäßige und faire Besteuerung. Um diesbezügliche Mängel zu quantifizieren, nutzt die Europäische Kommission seit einigen Jahren das Konzept der Steuerlücke und lässt diese für die Mehrwertsteuer durch einen Auftragnehmer berechnen. Die Mehrwertsteuersystemrichtlinie bildet den einheitlichen Rechtsrahmen für die in der Europäischen Union weitestgehend harmonisierte Mehrwertsteuer, sodass die Ermittlung für die Soll-Einnahmen in den Mitgliedstaaten überwiegend von den gleichen Grundlagen ausgeht. Die berechnete Mehrwertsteuerlücke ist zwar mit methodischen Unschärfen und statistischen Fehlern behaftet, allerdings werden methodische Verbesserungen regelmäßig mit den Mitgliedstaaten diskutiert. Die Dimension von möglichen Steuerausfällen – insbesondere im Ländervergleich – kann Hinweise für erforderliche Überprüfungen von Steuervollzug und Steueradministration liefern. Deutschland prüft und verbessert seine Verfahrensweisen und Regelungen zur Mehrwertsteuererhebung regelmäßig, wobei die Ergebnisse der EU-Schätzung Hinweise geben. Eine parallele nationale Schätzung der Lücke würde zu einem vergleichsweise geringen Erkenntnisgewinn bei hohen Erstellungskosten führen.

8. Wie werden die Erkenntnisse aus den Erfolgen beispielsweise in Italien in eigene Lösungskonzepte eingebracht, und welche Rückschlüsse zieht die Bundesregierung zu der Dunkelziffer des Mehrwertsteuerbetruges am deutschen Fiskus?

Nach Artikel 108 des Grundgesetzes sind die Länder für die Erhebung und Kontrolle der Umsatzsteuer zuständig. Bund und Länder prüfen fortlaufend gemeinsam, wie die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs und damit die Sicherung von Haushaltseinnahmen weiter verbessert werden kann. Dabei werden auch Erfahrungen und Initiativen aus anderen Mitgliedstaaten der EU berücksichtigt. Dies trifft auch auf das in Italien eingeführte „Sistema di Interscambio“ zu. Die bisher von Italien mitgeteilten, sehr allgemein gehaltenen Erfahrungen mit diesem System liefern derzeit weder belastbare Belege dafür, dass das eingeführte System die Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung entscheidend verbessert hat, noch, dass diese Methode im Vergleich zu den hiesigen nationalen Maßnahmen wirksamer und effizienter ist. Weitere Berichte von Italien zu den dort gemachten Erfahrungen und erreichten Ergebnissen wird die Bundesregierung zum gegebenen Zeitpunkt auswerten.

9. Inwiefern hat die Bundesregierung die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und geprüft, inwieweit eine digitale Betrugsbekämpfung unter Nutzung von Blockchain-Technologie oder Echtzeitkontrollen umgesetzt werden könnte?

Die Analyse der Vorschläge des Bundesrechnungshofes, insbesondere zu den Vorschlägen bezüglich des Einsatzes von Technologien wie Blockchain oder zur Echtzeitüberwachung für die Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung, erfolgt in Abstimmung mit den Ländern, die nach Artikel 108 des Grundgesetzes für die Erhebung und Kontrolle der Umsatzsteuer zuständig sind. Bei den anstehenden Erörterungen wird neben der Prüfung der sinnvollen Einsatzmöglichkeit digitaler Technologien auch zu berücksichtigen sein, dass mögliche neue Maßnahmen zur Bekämpfung von Umsatzsteuer-Betrug auch in einem angemesse-

nen Verhältnis zu damit verbundenen zusätzlichen Bürokratiepflichten für alle Unternehmer stehen müssen. In diesem Zusammenhang sind auch die entsprechenden Entwicklungen auf EU-Ebene zu berücksichtigen, um ggf. mehrfachen Umstellungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung zu vermeiden.

10. Zu welchem Ergebnis ist die Bundesregierung in Bezug auf Frage 9 gekommen?

Die Prüfung der Vorschläge des Bundesrechnungshofes dauert an.

11. Inwiefern hat die Bundesregierung die Möglichkeit der Umstellung auf ein Clearance-Verfahren im Sinne einer digitalen Neuausrichtung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung geprüft?

Zu welchem Ergebnis ist die Bundesregierung gekommen?

Die Einführung eines Clearance-Verfahrens wurde bisher nicht geprüft. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 hingewiesen.

12. Wie bewertet die Bundesregierung das Ziel der Kommission, im Jahr 2022/2023 einen Legislativvorschlag zur Modernisierung der Mehrwertsteuer meldepflichten vorzulegen, mit dem ein schnellerer und detaillierter Informationsaustausch über Mehrwertsteuer auf Umsätze innerhalb der EU möglicherweise auch in Echtzeit ermöglicht werden soll?

Die Bundesregierung steht entsprechenden Erörterungen offen gegenüber und wird sich, soweit ein entsprechender Legislativvorschlag durch die Europäische Kommission eingebracht werden sollte, konstruktiv an den Erörterungen dazu beteiligen.

- a) Inwieweit hat sich die Bundesregierung auf den Legislativvorschlag der Kommission vorbereitet?
- b) Inwiefern hat sich die Bundesregierung bisher bei der Erarbeitung des Legislativvorschlages eingebracht, beziehungsweise wie plant sie, sich einzubringen?

Die Fragen 12a und 12b werden zusammen beantwortet:

Die Bundesregierung steht im ständigen Dialog mit den Landesfinanzverwaltungen, die nach Artikel 108 des Grundgesetzes für die Erhebung und Kontrolle der Umsatzsteuer zuständig sind. Da letztlich die konkreten Vorschläge der Europäischen Kommission abzuwarten bleiben, ist eine Vorbereitung auf zu erwartende etwaige Rechtsetzungsvorschläge der Europäischen Kommission in diesem Rahmen, der vor allem den Austausch zu laufenden Arbeiten betrifft, nur bedingt möglich. Die Bundesregierung nimmt an den fachlichen Arbeitsgruppen der Europäischen Kommission, wie zum Beispiel der Arbeitsgruppe „Zukunft der Mehrwertsteuer“, teil. In dieser Arbeitsgruppe werden u. a. Fragen, die mit einer möglichen Rechtsetzungsinitiative der Europäischen Kommission im Zusammenhang stehen, thematisiert und diskutiert. Zudem hat die Europäische Kommission losgelöst von einem konkreten Legislativvorschlag im Jahr 2020 ein Fiscalis-Seminar zur generellen Thematik „VAT in the Digital Age“ veranstaltet, in dem neben Vertretern von deutschen Unternehmen und Wirtschaftsverbänden auch Vertreter der Bundesregierung auf fachlicher Ebene ihre Erfahrungen und Auffassungen in die Diskussion eingebracht haben.





