



Brüssel, den 27. Mai 2016
(OR. en)

9301/16

**Interinstitutionelles Dossier:
2012/0193 (COD)**

**DROIPEN 94
JAI 470
GAF 29
FIN 314
CADREFIN 23
CODEC 712**

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	7251/16
Betr.:	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug - Sachstandsbericht/Orientierungsaussprache

1. Zusammenfassung

Das vorliegende Dokument enthält die Ergebnisse der Beratungen der Sachverständigen über den Mehrwertsteuerbetrug und seine Einbeziehung in den Entwurf einer Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug (Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen), die im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament über den Richtlinienentwurf stattgefunden haben.

Der Rat wird ersucht, die Ergebnisse zur Kenntnis zu nehmen und zu billigen, dass die Bemühungen um eine Kompromisslösung gemäß Abschnitt 4 fortgesetzt werden.

2. Hintergrund

Beim letzten Trilog zur Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen vom 2. Juni 2015¹ standen das Parlament und der Rat kurz vor dem Abschluss einer Vereinbarung. Die Gesetzgeber kamen allerdings zu dem Schluss, dass sie sich in einer der Schlüsselfragen, nämlich ob der Mehrwertsteuerbetrug in den Richtlinienentwurf einbezogen werden sollte, nicht einig sind. Während das Europäische Parlament nachdrücklich auf der Einbeziehung des Mehrwertsteuerbetrugs bestand, blieb der Rat bei dem Standpunkt, den er in seiner allgemeinen Ausrichtung² vertreten hatte, nämlich dass Mehrwertsteuereinnahmen aus dem Anwendungsbereich ausgenommen sind. Die Verhandlungen wurden daher vertagt.

¹ Siehe Dok. 8604/15.

² Siehe Dok. 10232/13.

Am 8. September 2015 hat der Gerichtshof sein Urteil in der Rechtssache Taricco (C-105/14) gefällt, woraufhin die Debatte über die Einbeziehung des Mehrwertsteuerbetrugs in den Entwurf der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen wieder in Gang kam. Mit Verweis auf dieses Urteil hat der luxemburgische Ratsvorsitz im Oktober 2015 eine Reihe von Beratungen, insbesondere im Rat (Justiz und Inneres), anberaunt. In ihren Beiträgen zu diesen Beratungen äußerten die Minister divergierende Ansichten zu den Auswirkungen des Urteils in der Rechtssache Taricco auf die besagte Richtlinie. Einige Minister erklärten, das Urteil ändere nichts an ihrer Auffassung, dass die Mehrwertsteuer von der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen ausgeschlossen werden sollte, während viele Minister erkennen ließen, dass sie bereit sind, die Mehrwertsteuer in gewissem Umfang in den Geltungsbereich der Richtlinie einzubeziehen.

Nach diesen Beratungen kam der luxemburgische Vorsitz zu dem Schluss³, dass der Rat bis zu einem gewissen Grade auf das Parlament zugehen müsse, damit überhaupt noch eine Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen angenommen wird. Die Frage der Mehrwertsteuer solle daher weiter geprüft werden. So scheine es vor der Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament insbesondere erforderlich zu sein,

- den genauen Umfang und die tatsächlichen Auswirkungen des Mehrwertsteuerbetrugs im Allgemeinen, insbesondere in enger Zusammenarbeit mit Steuerexperten zu klären (z.B. Art der Mehrwertsteuer, Methoden zur Berechnung der Mehrwertsteuer, Wechselwirkung von Verwaltungs- und Strafverfahren und Sanktionen),
- den Bereich festzulegen, der von der Richtlinie erfasst werden könnte, und sich auf einen entsprechenden Entwurf zu einigen (z.B. welche Kriterien – grenzüberschreitender Charakter der Straftat oder ein Schwellenbetrag, im Falle eines Schwellenbetrags: auf welcher Grundlage sollte dieser berechnet werden – der dem Haushalt zugefügte Schaden/der erzielte Vorteil oder der Betrag der betreffenden Transaktion einschließlich oder ausschließlich Mehrwertsteuer) und
- den Zusammenhang zwischen der möglichen Bestimmung zur Mehrwertsteuer im Entwurf der Richtlinie und dem Entwurf der Verordnung über die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zu untersuchen (z.B. grenzüberschreitender Charakter der Straftat).

³ Dok. 14281/15.

3. Entwicklungen während des niederländischen Vorsitzes

Der niederländische Vorsitz hat auf Grundlage der Beratungsergebnisse der Minister und insbesondere der Schlussfolgerungen des luxemburgischen Vorsitzes weitere Sitzungen anberaumt, um zu sondieren, inwieweit Fragen im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer in der Richtlinie behandelt werden können. Der Vorsitz möchte die drei Sitzungen auf Gruppenebene folgendermaßen zusammenfassen:

- Am 10. Februar 2016 fand eine Sitzung der zuständigen Gruppe (DROIPEN) unter Beteiligung von Experten für Mehrwertsteuerbetrug statt. Bei dieser Sitzung sollte geklärt werden, nicht nur wie die Mehrwertsteuer in den Mitgliedstaaten funktioniert, sondern auch wie es zu Mehrwertsteuerbetrug kommt, wie er bekämpft wird (z. B. durch Verwaltungs- und Strafverfahren) und welche Auswirkungen dieser Betrug für die Union, aber auch auf den Inhalt der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen hat. Die Delegationen mehrerer Mitgliedstaaten haben zwar deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie ihren Standpunkt nicht ändern werden, wonach die Mehrwertsteuer nicht in die Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen einbezogen werden sollte, doch waren die meisten von ihnen bereit, die Fragen, die der Vorsitz in der Sitzung behandeln wollte, zu erörtern. Da an der Sitzung sowohl Experten für Strafrecht als auch Experten für Steuern teilnahmen, konnten sich alle im Zuge der eingehenden Beratungen einen besseren Einblick in sämtliche Aspekte des zur Debatte stehenden Sachverhalts verschaffen. Die Steuerexperten ließen sich erläutern, wie der Entwurf der Richtlinie auf eine Angleichung von Straftatbeständen und Sanktionen abzielt, ohne etwas an den bestehenden Verwaltungsvorschriften zur Mehrwertsteuer zu ändern. Die Strafrechtsexperten ließen sich genauer darüber informieren, was "Mehrwertsteuerbetrug" wirklich bedeutet und wie er in den einzelnen Mitgliedstaaten bekämpft wird.

Wichtigste Ergebnisse der Sitzung:

- ✓ Der Begriff "Mehrwertsteuerbetrug" wird gemeinhin für Handlungen oder Unterlassungen im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer verwendet, denen gemein ist, dass sie die geltenden Mehrwertsteuerpflichten verletzen. Das Ziel ist zwar meist Mehrwertsteuerbetrug, doch kann ein solches Verhalten je nach Kontext als verwaltungsrechtliches Delikt oder als Straftat betrachtet werden. Was als Straftat gilt, ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich geregelt.

- ✓ Mehrwertsteuerbetrug ist selten eine Einzelercheinung; meistens geht er einher mit Betrug bei anderen Steuerarten.
- ✓ In den meisten Mitgliedstaaten werden die Ermittlungen in Fällen von Steuerbetrug und somit auch in Fällen von Mehrwertsteuerbetrug in erster Linie von den Steuerbehörden geführt und sind administrativer Art. Strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen sind schwereren Fällen vorbehalten. Das Verhältnis zwischen Verwaltungs- und Strafverfahren wegen Mehrwertsteuerbetrugs ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich geregelt, und daher ist ein Vergleich schwierig. Die bestehenden nationalen Systeme bieten häufig einen Spielraum, so dass zwischen verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen gewählt werden kann. Oft wird ein Schwellenbetrag – ausgedrückt als geschätzte Höhe des Schadens für den Staatshaushalt – verwendet, um sich für einen Ansatz zu entscheiden. Die Delegationen der Mitgliedstaaten, in denen dies so gehandhabt wird, erklärten, dass unbedingt sichergestellt werden müsse, dass die bestehenden Verwaltungsverfahren von der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen nicht berührt werden.
- ✓ Viele Delegationen sind grundsätzlich bereit, zu prüfen, ob schwere Fälle von Mehrwertsteuerbetrug in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen werden sollten. Die Meinungen darüber, welche Fälle als schwerwiegend angesehen werden sollten, gehen jedoch weit auseinander. Viele befürworteten die Aufnahme eines Schwellenbetrags, der (indirekt) den Schaden für den Unionshaushalt beziffert, doch die Höhe dieses Schwellenbetrags ist stark umstritten. Andere wandten sich dagegen, dass allein anhand eines Schwellenbetrags bestimmt werden soll, was ein schwerer Fall ist, und argumentierten, dass viele Faktoren berücksichtigt werden müssten, um zu beurteilen, ob es sich um einen schweren Betrugsfall handelt. Manche Delegationen vertraten die Meinung, dass die Entscheidung darüber, wie schwerwiegend der Betrug sei, nur auf der Grundlage des nationalen Rechts getroffen werden könne.
- Im Anschluss an diese gemeinsame Sitzung berief der Vorsitz am 24. Februar 2016 eine Sitzung der Gruppe der Freunde des Vorsitzes (Strafrechtsexperten) ein, um Möglichkeiten für eine Änderung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen zu erörtern. Konkret wurden mögliche Änderungen analysiert, durch die zumindest bestimmte Fälle von schwerem Mehrwertsteuerbetrug in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen würden. Mehrere Delegationen bekräftigten zwar, dass sie eine Einbeziehung von Mehrwertsteuerdelikten grundsätzlich ablehnen, doch die meisten Delegationen zeigten sich im Wesentlichen dafür aufgeschlossen, verschiedene Optionen zu erörtern, wobei sie darauf hinwiesen, dass die Suche nach einem akzeptablen Kompromiss noch einige Zeit in Anspruch nehmen könne.

Wichtigste Ergebnisse der Sitzung:

- ✓ Es ist zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten ihr derzeitiges System von verwaltungsrechtlichen Sanktionen für Mehrwertsteuerbetrug beibehalten können, worauf in einem Erwägungsgrund hingewiesen werden könnte.
- ✓ Es muss klargestellt werden, dass die verwaltungsrechtliche Rückforderung auf nationaler Ebene in Fällen von Mehrwertsteuerbetrug von den in der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen festgelegten Verpflichtungen nicht berührt wird.
- ✓ Im verfügbaren Teil der Richtlinie sollte klargestellt werden, dass die Struktur, die Organisation und die Funktionsweise der Steuerverwaltung der Mitgliedstaaten von dieser Richtlinie nicht berührt werden und dass die Mehrwertsteuer im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verbleibt.
- ✓ Sollten schwere Formen des "Mehrwertsteuerbetrugs" von der Richtlinie abgedeckt werden, so müsste dieser Betrug in einer eigenen Begriffsbestimmung beschrieben werden, die sich auf alle Aspekte des "Karussellbetrugs" einschließlich "Missing Trader Intra-Community Fraud" (MTIC) konzentriert.
- ✓ Es muss ein Schwellenbetrag festgelegt werden, der den gesamten durch den Betrugsfall entstandenen Schaden (für den/die Staatshaushalt(e) und die finanziellen Interessen der Union) umfasst.
- ✓ Die im Trilog erzielten Kompromisse müssen unter Umständen, wenn schwerer Mehrwertsteuerbetrug in die Richtlinie einbezogen werden sollte, überprüft werden.
- ✓ Schließlich wurde die Frage aufgeworfen, ob Artikel 113 AEUV, insbesondere das darin vorgesehene besondere Gesetzgebungsverfahren, herangezogen werden muss, wenn Fälle von schwerem Mehrwertsteuerbetrug in die Richtlinie einbezogen werden.
- Am 6. April 2016 fand die dritte Sitzung zur Frage der Mehrwertsteuer statt, wieder mit den Strafrechtsexperten. Der Vorsitz schlug eine Reihe von Bestimmungen vor, die im Hinblick auf einen künftigen Kompromiss mit dem Europäischen Parlament in den Richtlinienentwurf aufgenommen werden könnten. Die Gruppe erörterte diese Entwürfe im Einzelnen, wobei einige Delegationen wiederholt betonten, dass sie die Aufnahme von Bestimmungen zur Mehrwertsteuer in die Richtlinie weiterhin ablehnen. Zudem wurde die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft für Mehrwertsteuerbetrugsdelikte angesprochen.

Wichtigste Ergebnisse der Sitzung:

- ✓ Mit Unterstützung des Juristischen Dienstes des Rates wurde die Frage der Rechtsgrundlage geklärt; es wurde vereinbart, dass Artikel 83 Absatz 1 nicht durch Artikel 113 AEUV als Rechtsgrundlage für etwaige Bestimmungen über Mehrwertsteuerbetrug ersetzt werden sollte.
- ✓ Die Gruppe steht kurz vor einer Einigung über die Erwägungsgründe 25b und 25c, die ein angemessenes Verhältnis zwischen verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen und ihre Anwendung gewährleisten werden, was insbesondere bei Mehrwertsteuerdelikten wichtig ist; diese Sanktionen können auch parallel verhängt werden, sofern dies nicht gegen die Grundrechtecharta verstößt.
- ✓ Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Steuerverwaltung bleibt mit der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen gewahrt.
- ✓ Sollten spezifische Bestimmungen über Mehrwertsteuerbetrugsdelikte in die Richtlinie aufgenommen werden, so müsste dies durch eine Änderung von Artikel 3 (Begriffsbestimmungen) und von Artikel 7 Absatz 4 (Sanktionen) geschehen, und der letzte Satz in Artikel 2 wäre zu streichen.
- ✓ Der Schwerpunkt sollte auf den schwersten Formen von Mehrwertsteuerbetrug liegen, wie Karussellbetrug und Missing Trader Intra-Community Fraud (MTIC) mit einer Gesamtschadenshöhe von mindestens 1.000.000 EUR, unabhängig davon, ob der Schaden in einem oder mehreren Mitgliedstaaten eintritt; zudem sollte es möglich sein, alle am Betrug Beteiligten strafrechtlich zu verfolgen, auch wenn die Handlungen im Einzelnen weniger schwerwiegend erscheinen.

Es herrscht Einvernehmen darüber, dass sich eine eventuelle Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft für Mehrwertsteuerbetrugsdelikte nur aus der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen herleiten kann, wie es auch bei der Zuständigkeit für die anderen von dieser Richtlinie abgedeckten Delikte der Fall ist. Die Ausübung dieser Zuständigkeit durch die Europäische Staatsanwaltschaft kann jedoch im Entwurf der Verordnung über die Europäische Staatsanwaltschaft weiter geregelt werden.

4. Fragen an die Minister

Auf der Grundlage dieser Feststellungen und der von den Delegationen eingegangenen Bemerkungen hat der Vorsitz eine weitere Fassung der Entwürfe der Erwägungsgründe 25b und 25c sowie der Artikel 2 Absatz 2, Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d, Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a und Artikel 13 des Richtlinienentwurfs erstellt.

Diese Bestimmungen wurden unter der klaren Prämisse ausgearbeitet, dass sich der Rat nicht auf eine Aufnahme von Mehrwertsteuervorschriften in die Richtlinie verständigt hat und dass unter Umständen auch andere Bestimmungen der allgemeinen Ausrichtung in künftigen Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament überprüft werden müssen.

Die neuen Bestimmungen sollten in Verbindung mit den Dokumenten 10232/13 (allgemeine Ausrichtung) und 8604/15 gesehen werden und sind in der Anlage wiedergegeben.

Der Rat wird ersucht,

- 1. die in diesem Vermerk beschriebenen Fortschritte zu begrüßen,**
- 2. die Fortsetzung der Bemühungen um einen Kompromiss mit dem Europäischen Parlament zu diesem Thema zu billigen und**
- 3. übereinzukommen, dass die in der Anlage wiedergegebenen Erwägungsgründe und Bestimmungen als Grundlage für weitere Arbeiten im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und eine Einigung über die endgültige Fassung der Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen dienen könnten.**

Erwägungsgrund 25b:

Verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen spielen eine bedeutende Rolle beim Schutz der finanziellen Interessen der Union. Diese Richtlinie entbindet die Mitgliedstaaten nicht von der Verpflichtung, verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen der Union im Sinne der Artikel 4 und 5 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates anzuwenden und durchzusetzen.

Erwägungsgrund 25c:

Diese Richtlinie sollte die Mitgliedstaaten verpflichten, in ihren nationalen Rechtsvorschriften strafrechtliche Sanktionen für die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallenden betrügerischen Handlungen und gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete betrugsähnliche Straftaten vorzusehen. Durch diese Richtlinie sollte keine Verpflichtung geschaffen werden, diese Sanktionen oder andere Formen der Strafverfolgung im Einzelfall anzuwenden. Grundsätzlich können die Mitgliedstaaten in dem von der Richtlinie erfassten Bereich verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen weiterhin parallel anwenden. Bei der Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten allerdings gewährleisten, dass die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen für Straftaten im Einklang mit dieser Richtlinie steht, und dass die Verhängung von verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen nicht zu einem Verstoß gegen die Charta der Grundrechte führt.

Erwägungsgrund 25d:

Die Struktur, die Organisation und die Funktionsweise der Steuerverwaltung der Mitgliedstaaten werden von dieser Richtlinie nicht berührt.

Erwägungsgrund X

Die schwersten Formen des Mehrwertsteuerbetrugs, insbesondere Karussellbetrug und "Missing-Trader-Betrug", stellen eine ernsthafte Bedrohung für das innergemeinschaftliche Mehrwertsteuersystem dar. Mit dieser Richtlinie soll ein Beitrag zur Bekämpfung dieser Formen der Kriminalität geleistet werden.

Erwägungsgrund Y

Im Zusammenhang mit dem Mehrwertsteuerbetrug wird der Begriff Gesamtschaden verwendet, der den Schaden bezeichnet, der Schätzungen zufolge insgesamt zulasten der finanziellen Interessen sowohl der betroffenen Mitgliedstaaten als auch der Union entsteht.

Erwägungsgrund Z

Der in Artikel 7 Absatz 4 vorgesehene Schwellenbetrag von 1 000 000 EUR Gesamtschaden für den Straftatbestand des Mehrwertsteuerbetrugs umfasst die erhebliche Verringerung des Unionshaushalts im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer ii.

Artikel 3 Absatz 1:

...

- "d) *abweichend von Buchstabe c in Bezug auf Einnahmen aus MwSt.-Eigenmitteln, jede vorsätzliche Handlung oder Unterlassung, die durch schweren Missbrauch des innergemeinschaftlichen Mehrwertsteuersystems begangen wird, sofern die Straftat mit dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten im Zusammenhang steht und Folgendes betrifft:*
- i) die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger MwSt.-Erklärungen oder -Unterlagen mit der Folge, dass die Mittel des Unionshaushalts erheblich verringert werden⁴;*
 - ii) das Verschweigen einer Information zur MwSt. unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge;*
 - iii) die Vorlage richtiger MwSt.-Erklärungen zur Verschleierung einer nicht geleisteten Zahlung. "*

⁴ Erwägungsgrund Z.

Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe a:

Im Fall eines Straftatbestands im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d, bei dem ein Gesamtschaden⁵ von weniger als 1 000 000 EUR entstanden ist, können die Mitgliedstaaten statt strafrechtlichen Sanktionen andere Sanktionen vorsehen.

Artikel 13 (Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge)

Von der vorliegenden Richtlinie unberührt bleibt die Wiedereinziehung

i) der auf EU-Ebene im Zusammenhang mit den Straftaten im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a, b und c sowie der Artikel 4 und 5 zu Unrecht gezahlten Beträge;

ii) der auf nationaler Ebene im Zusammenhang mit den Straftaten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe d und der Artikel 4 und 5 nicht bezahlten MwSt.-Beträge.

⁵ Erwägungsgrund Y.