EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.9.2022
COM(2022) 466 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Zweiter Bericht über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Die Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (im Folgenden „Betrugsbekämpfungsrichtlinie“) wurde am 5. Juli 2017 angenommen.[1] Für die durch sie gebundenen Mitgliedstaaten[2] ersetzt die Betrugsbekämpfungsrichtlinie das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften von 1995 und die dazugehörigen Protokolle (im Folgenden „Betrugsbekämpfungsübereinkommen“)[3].

Die Betrugsbekämpfungsrichtlinie wurde auf der Grundlage von Artikel 83 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlassen und ist somit Teil der Rechtsinstrumente des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Sie ist auch Teil der allgemeinen Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission.[4] Darüber hinaus besteht eine starke Wechselbeziehung zwischen dem Bekenntnis zu den in Artikel 2 EUV verankerten gemeinsamen Werten der EU und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU. Letzteres setzt beispielsweise voraus, dass die Justizbehörden ihre Aufgaben unabhängig und ohne Einmischung der Exekutive wahrnehmen können.[5]

Die Betrugsbekämpfungsrichtlinie legt gemeinsame Mindeststandards für das Strafrecht der Mitgliedstaaten fest. Diese gemeinsamen Normen sollen die finanziellen Interessen der EU schützen, indem die Definitionen, Strafen und Verjährungsfristen für bestimmte, gegen diese Interessen gerichtete Straftaten harmonisiert werden. Die Harmonisierung wirkt sich auch auf den Umfang der strafrechtlichen Ermittlung und Verfolgung durch die Europäische Staatsanwaltschaft (EUStA)[6] aus, da die materielle Befugnis der EUStA unter Bezugnahme auf die Betrugsbekämpfungsrichtlinie[7] in ihrer Umsetzung in nationales Recht festgelegt wird.

---

1 ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29.

2 Da sich Dänemark nach Protokoll Nr. 22 zu den Verträgen nicht an der Annahme der Richtlinie beteiligte, ist sie für Dänemark weder bindend noch Dänemark gegenüber anwendbar. Dänemark ist jedoch weiterhin durch das Betrugsbekämpfungsübereinkommen gebunden. Irland hingegen hat von seinem Recht Gebrauch gemacht, sich nach Protokoll Nr. 21 zu den Verträgen an der Annahme und Anwendung der Betrugsbekämpfungsrichtlinie zu beteiligen.

3 Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 49).

4 Die Betrugsbekämpfungsstrategie der Kommission: verstärkte Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts (COM(2019) 196 final vom 29.4.2019).

5 Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 27. Mai 2019, verbundene Rechtssachen C-508/18 und C-82/19 PPU, Minister for Justice and Equality/OG und PI, ECLI:EU:C:2019:456, Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 24. November 2020, Rechtssache C-510/19, Openbaar Ministerie, ECLI:EU:C:2020:953, Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (ABl. L 433I vom 22.12.2020, S. 1).

6 Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1).

7 Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/1939.

Da die Betrugsbekämpfungsrichtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, Straftaten im Zusammenhang mit den Einnahmen und Ausgaben des Unionshaushalts unter Strafe zu stellen, betrifft ihre Umsetzung nicht nur die Eigenmittel der EU (Zölle und Mehrwertsteuer), sondern auch die wesentlichen Politikbereiche, in denen die EU-Ausgaben zur Erreichung dieser politischen Ziele verwendet werden. Eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie ist daher nicht nur für den Schutz des Unionshaushalts, sondern auch für alle Politikbereiche der EU, für die EU-Mittel verwendet werden, von entscheidender Bedeutung und ist insbesondere im Zusammenhang mit der Aufbau- und Resilienzfazilität von Relevanz.[8]

a) Betrugsbekämpfungsrichtlinie

Die Straftaten im Sinne der Artikel 3 und 4 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie (im Folgenden „Betrugsstraftaten“) sind:

i) Betrug, einschließlich grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs mit einem Gesamtschadensvolumen von mindestens 10 Mio. EUR[9],
ii) Geldwäsche[10],
iii) Bestechung und Bestechlichkeit[11] und
iv) missbräuchliche Verwendung[12].

Nach Artikel 5 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie sind Mitgliedstaaten verpflichtet, Folgendes unter Strafe zu stellen: i) Anstiftung und Beihilfe zur Begehung einer dieser Straftaten und ii) versuchter Betrug und versuchte missbräuchliche Verwendung. Nach den Artikeln 6 und 9 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie sind die Mitgliedstaaten ferner verpflichtet, die Verantwortlichkeit juristischer Personen und Sanktionen gegen juristische Personen für jede der Straftaten vorzusehen, die zu ihren Gunsten begangen wurden:

i) von Personen, die eine Führungsrolle innerhalb der juristischen Person innehaben, oder
ii) von Personen, die diesen Personen in einer Führungsrolle unterstellt sind, aufgrund mangelnder Überwachung oder Kontrolle durch letztere.

Darüber hinaus enthält Artikel 7 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie Mindestvorschriften für Strafen für natürliche Personen, einschließlich einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren für Straftaten, wenn sie einen erheblichen Schaden oder Vorteil beinhalten.

Nach Artikel 11 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie sind Mitgliedstaaten zudem verpflichtet:

i) ihre Gerichtsbarkeit für Betrugsstraftaten in den Fällen zu begründen, in denen die Straftat ganz oder teilweise in ihren Hoheitsgebieten begangen worden sind oder es

---

8 Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

9 Betrugsbekämpfungsrichtlinie, Artikel 3.

10 Betrugsbekämpfungsrichtlinie, Artikel 4 Absatz 1.

11 Betrugsbekämpfungsrichtlinie, Artikel 4 Absatz 2.

12 Betrugsbekämpfungsrichtlinie, Artikel 4 Absatz 3.

sich bei dem Täter um einen ihrer Staatsangehörigen handelt und in denen der Täter zum Zeitpunkt der Straftat dem Statut unterliegt[13], und

ii) die Ausübung der Gerichtsbarkeit über im Ausland von ihren Staatsangehörigen begangene Betrugsstraftaten nicht an bestimmte Bedingungen zu knüpfen[14].

Nach Artikel 12 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie sind Mitgliedstaaten ferner verpflichtet:

i) Verjährungsfristen für einen ausreichend langen Zeitraum nach Begehung der Betrugsstraftaten festzulegen, damit diese Straftaten wirksam bekämpft werden können, wobei Mindestverjährungsfristen für Straftaten gelten müssen, die mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren geahndet werden, und

ii) die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Vollstreckung von Strafen zu ermöglichen.[15]

Schließlich soll die Betrugsbekämpfungsrichtlinie die Wiedereinziehung missbräuchlich verwendeter EU-Gelder[16] mithilfe strafrechtlicher Mittel[17] erleichtern.

b) Umsetzung, einschließlich Vertragsverletzungsverfahren

Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht endete am 6. Juli 2019. Gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie musste die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist einen ersten Bericht über die Umsetzung vorlegen. Der entsprechende Bericht wurde im September 2021 angenommen.[18] In diesem Bericht wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die wichtigsten Bestimmungen der Betrugsbekämpfungsrichtlinie von allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurden. Es wurde jedoch auch betont, dass die Umsetzung der Richtlinie verbessert werden muss, um insbesondere die einheitliche Umsetzung der Definitionen von Straftaten und die Verantwortlichkeit juristischer und natürlicher Personen und die Verhängung von Sanktionen gegen sie zu gewährleisten. Schließlich wurde im Bericht betont, dass die Bestimmungen über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Verjährungsfristen ordnungsgemäß umgesetzt werden müssen.

---

[13] Nach Artikel 11 Absatz 2 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie können die Mitgliedstaaten von der Anwendung dieser Vorschrift absehen oder diese nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Umständen anwenden, müssen jedoch die Kommission davon in Kenntnis setzen, wenn sie so verfahren.

[14] Betrugsbekämpfungsrichtlinie, Artikel 11.

[15] Betrugsbekämpfungsrichtlinie, Artikel 12.

[16] Betrugsbekämpfungsrichtlinie, Artikel 13. In diesem Zusammenhang können die Zahl der als betrügerisch gemeldeten Unregelmäßigkeiten (die vermutete oder festgestellte Fälle von Betrug einschließen) und die damit verbundenen Beträge nicht als direkter Indikator für das Ausmaß des Betrugs zulasten des EU-Haushalts angesehen werden. Sie sind in erster Linie ein Indikator für das Ausmaß der Aufdeckung und der Meldung möglicher Betrugsfälle durch die Mitgliedstaaten und die EU-Stellen. Im Jahr 2020 wurden 1056 Unregelmäßigkeiten in einem Gesamtwert von etwa 374 Mio. EUR als betrügerisch gemeldet (Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – 32. Jahresbericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und die Betrugsbekämpfung 2020; COM(2021) 578 final vom 20.9.2021, S. 33.

[17] Betrugsbekämpfungsrichtlinie, Artikel 13.

[18] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (COM (2021) 536 final vom 6.9.2021.

Was die Straftaten in Bezug auf Betrug anbelangt, so betrafen die festgestellten Konformitätsprobleme den engeren Anwendungsbereich der nationalen Rechtsvorschriften. Zudem unterliegt in mehreren Mitgliedstaaten sowohl die Bestechung als auch die Bestechlichkeit dem zusätzlichen Aspekt der Pflichtverletzung. Dieser zusätzliche Aspekt engt den Geltungsbereich der Definition von „Bestechung“ und „Bestechlichkeit“ im Sinne der Betrugsbekämpfungsrichtlinie erheblich ein und macht die Strafverfolgung vom Nachweis einer solchen Pflichtverletzung abhängig. Darüber hinaus bestehen Konformitätsprobleme bezüglich missbräuchlicher Verwendung darin, dass dieser Straftatbestand in enger gefasster Bedeutung oder gar nicht umgesetzt wurde.

In Bezug auf die Verantwortlichkeit juristischer Personen und die Verhängung von Sanktionen gegen diese, betrafen die Konformitätsprobleme:

- die fehlende Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1 im Zusammenhang mit Straftaten, die von Personen begangen wurden, die eine Führungsposition innerhalb der juristischen Person innehaben,
- die Beschränkung auf von Personen ausgeführte strafbare Handlungen, die im Rahmen der Tätigkeit der juristischen Person begangen werden, und
- den Ausschluss der Verantwortlichkeit von Unternehmen für einige Vortaten.

Unter Bezug auf Artikel 9 betonte die Kommission, dass die Verantwortlichkeit von Unternehmen nicht von der rechtskräftigen Verurteilung einer natürlichen Person abhängig gemacht werden sollte, wie dies in einem Mitgliedstaat der Fall ist, da dies die Möglichkeit einschränkt, „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende“ Sanktionen gegen juristische Personen zu verhängen.

Was die Strafen für natürliche Personen betrifft, so wurden in einem Viertel der Mitgliedstaaten Konformitätsprobleme festgestellt. Die Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten enthalten Bestimmungen, die es Einzelpersonen ermöglichen, sich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit oder der Verhängung von Sanktionen zu entziehen, wenn sie die Straftat anzeigen oder den Schaden, der den finanziellen Interessen der Union entstanden ist, in verschiedenen Phasen vor oder während des Strafverfahrens ersetzen. Solche Bestimmungen könnten dazu führen, dass Sanktionen unwirksam sind und keine abschreckende Wirkung haben. Andere Konformitätsprobleme betrafen jedoch die Nichteinhaltung des für Sanktionen vorgesehenen Schwellenwerts von vier Jahren in den nationalen Rechtsvorschriften.

Was die Begründung der Gerichtsbarkeit auf der Grundlage des Hoheitsgebiets angeht, so betraf ein konkretes Konformitätsproblem die Tatsache, dass bestimmte Mitgliedstaaten die Bedingung aufstellen, dass die Strafverfolgung wegen Betrugsstraftaten nur nach einer Anzeige des Opfers an dem Ort, an dem die Straftat begangen wurde, eingeleitet werden kann oder dass eine Anzeige des Geschädigten erforderlich ist (wenn eine solche Anzeige nach dem Recht des Landes, in dem die Straftat begangen wurde, für die Strafverfolgung erforderlich ist). Ein spezifisches Umsetzungsproblem im Zusammenhang mit Verjährungsfristen betrifft die Festlegung einer Verjährungsfrist für die Vollstreckung eines Urteils, die kürzer als die in Artikel 12 vorgeschriebenen fünf Jahre ist.

Unbeschadet weiterer Maßnahmen gegen andere Mitgliedstaaten wurden im Anschluss an die Annahme des ersten Umsetzungsberichts bislang Aufforderungsschreiben an siebzehn Mitgliedstaaten übermittelt: an acht Mitgliedstaaten im Dezember 2021[19], an weitere fünf Mitgliedstaaten im Februar 2022[20] und an weitere vier Mitgliedstaaten im Mai 2022[21]. Die Kommission prüft derzeit die bisher erhaltenen Antworten auf die Aufforderungsschreiben im Hinblick auf mögliche weitere Maßnahmen.

1.2. Umfang und Methodik dieses zweiten Berichts über die Umsetzung

Gemäß Artikel 18 Absatz 4 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie nimmt die Kommission diesen zweiten Bericht über die Umsetzung an, um im Hinblick auf das allgemeine Ziel der Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union zu bewerten, ob

a) der in Artikel 2 Absatz 2 genannte Mehrwertsteuer-Schwellenbetrag angemessen ist,

b) die Bestimmungen über die Verjährungsfristen gemäß Artikel 12 ausreichend wirksam sind,

c) mit der Betrugsbekämpfungsrichtlinie Fälle von Betrug im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge wirksam angegangen werden.

Im Einklang mit Artikel 18 Absatz 5 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie wird in diesem Bericht auch die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Betrugsbekämpfungsrichtlinie bewertet, insbesondere im Hinblick auf die Aufnahme einer spezifischen Bestimmung über Betrug im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Dieser Bericht stützt sich in erster Linie auf die Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission im Wege ihrer Mitteilung nationaler Maßnahmen zur Umsetzung der Betrugsbekämpfungsrichtlinie übermittelt haben, gefolgt von einem systematischen Austausch mit den Mitgliedstaaten, auch im Rahmen der laufenden Vertragsverletzungsverfahren.

Darüber hinaus stützt er sich auf jährliche statistische Angaben über die Betrugsstraftaten, einschließlich der Anstiftung und Beihilfe zu diesen Straftaten und des versuchten Betrugs oder der versuchten missbräuchlichen Verwendung, die die Mitgliedstaaten der Kommission gemäß Artikel 18 Absatz 2 vorlegen.[22] Diese statistischen Angaben betreffen insbesondere:

a) die Anzahl der eingeleiteten Strafverfahren, die Anzahl der eingestellten Verfahren, die Anzahl der Verfahren, die zu einem Freispruch führten, die Anzahl der Verfahren, die zu einer Verurteilung führten, und die Anzahl der laufenden Verfahren und

---

[19] Vertragsverletzungsverfahren im Dezember: wichtigste Beschlüsse, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_21_6201.

[20] Vertragsverletzungsverfahren im Februar: wichtigste Beschlüsse, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_22_601.

[21] Vertragsverletzungsverfahren im Mai: wichtigste Beschlüsse, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_22_2548.

[22] Gemäß Artikel 18 Absatz 2 ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, solche statistischen Angaben vorzulegen, wenn sie auf zentraler Ebene in dem betreffenden Mitgliedstaat verfügbar sind.

b) die im Anschluss an Strafverfahren wiedererlangten Beträge und den geschätzten Schaden.

Für das Jahr 2021 erhielt die Kommission jedoch nur aus etwa einem Drittel der Mitgliedstaaten statistische Angaben und aus einem weiteren Drittel der Mitgliedstaaten nur unvollständige statistische Angaben. In den meisten Mitgliedstaaten werden statistische Angaben in der Regel nicht auf zentraler Ebene erhoben.

Außerdem werden nicht alle Straftaten in den vorgelegten statistischen Angaben erfasst, und sehr oft beziehen sie sich eher auf weiter gefasste Straftaten als auf die spezifischen Straftaten, die unter die Betrugsbekämpfungsrichtlinie fallen. Darüber hinaus wird in den Daten der Mitgliedstaaten nicht zwischen Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU oder der Mitgliedstaaten unterschieden.

Zudem liegen in den meisten Mitgliedstaaten keine separaten Daten über die Beihilfe zur Begehung einer dieser Straftaten und über Fälle von versuchtem Betrug oder versuchter missbräuchlicher Verwendung vor.

Die Daten über eingeleitete Strafverfahren, eingestellte Strafverfahren, Strafverfahren, die zu einem Freispruch führten, Strafverfahren, die zu einer Verurteilung führten, und laufende Verfahren werden auch nicht in allen Mitgliedstaaten einheitlich erhoben.

Schließlich liegen Informationen über die wiedereingezogenen Beträge und den geschätzten Schaden nur in einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten vor.

Der Jahresbericht 2021 der EUStA enthält relevante – wenn auch begrenzte – Daten zu den ersten sieben Monaten der operativen Tätigkeit der EUStA.[23] Dem Bericht zufolge betrafen 31,8 % der Untersuchungen der EUStA einen mutmaßlichen Betrug, der nicht mit der Vergabe öffentlicher Aufträge im Zusammenhang steht, (313 Untersuchungen) in Form der Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel oder Vermögenswerte aus dem Gesamthaushalt der Union oder aus den Haushalten, die von der Union oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten wurden. Diese Art von Betrug wird hauptsächlich in den Bereichen Agrarsubventionen und Direktzahlungen, Entwicklung des ländlichen Raums, Programme zur maritimen Entwicklung und Entwicklung der Fischerei, Infrastruktur, Programme zur Entwicklung der Personalressourcen, Aufbaufonds im Zusammenhang mit COVID-19, Ausbildungsdienste, Bauwesen, Forschung und Innovation, Entwicklung der lokalen Infrastruktur, Betreuungsdienste, Eingliederung von Jugendlichen und Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt, Wasserinfrastruktur und Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen festgestellt. Insbesondere im Falle von Agrarsubventionen untersucht die EUStA Betrug auf der Grundlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen, falscher Angaben zur Größe der bewirtschafteten Flächen und/oder zur Menge an Rindern („Geisterrinder“) sowie die

[23] Es sei darauf hingewiesen, dass sich zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts 22 Mitgliedstaaten an der Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft beteiligen, während die Betrugsbekämpfungsrichtlinie für 26 Mitgliedstaaten verbindlich ist.

Tätigkeit krimineller Vereinigungen, die gefälschte Dokumente für fiktive landwirtschaftliche Betriebe aller Art vorlegen.

11,2 % der Untersuchungen der EUStA (110 Fälle) entfielen auf Betrug bei den Ausgaben für öffentliche Aufträge. Der Betrug wurde in der Regel durch die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Dokumente begangen. Diese Art von Betrug wurde hauptsächlich in den Bereichen Bau, Abfall- und Abwasserinfrastruktur, Technologie (Grünabfall, Recycling) und Programme zur Entwicklung der Personalressourcen festgestellt.

Angesichts der begrenzten Menge an verfügbaren Informationen ist es schwierig zu beurteilen, ob die Bestimmungen der Betrugsbekämpfungsrichtlinie angemessen und wirksam sind und ob eine Überarbeitung der Richtlinie auf dieser Grundlage erforderlich ist. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Daten im Einklang mit den Anforderungen von Artikel 18 Absatz 2 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie rechtzeitig zu erheben und zu übermitteln.

Die von den Mitgliedstaaten und aus anderen Quellen bezogenen Informationen für den ersten Umsetzungsbericht wurden durch weitere externe Forschungsarbeiten ergänzt. Diese Forschungsarbeiten umfassten:

- eine eingehendere Analyse der Umsetzung der Artikel der Betrugsbekämpfungsrichtlinie durch die Mitgliedstaaten, die den Mehrwertsteuer-Schwellenbetrag, Betrug bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Verjährungsfristen betreffen,
- die Erhebung zusätzlicher Daten über einschlägige Strafverfahren und deren Ergebnisse und
- Gespräche mit wichtigen Interessenträgern, einschließlich Fachleuten auf EU- und nationaler Ebene.

2. SPEZIFISCHE BEWERTUNGSPUNKTE GEMÄß ARTIKEL 18 ABSATZ 4 DER BETRUGSBEKÄMPFUNGSRICHTLINIE

2.1. Mehrwertsteuer-Schwellenbetrag (Artikel 2 Absatz 2)

In Artikel 2 Absatz 2 ist ein Schwellenbetrag für die Anwendbarkeit der Richtlinie auf Einnahmen aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln festgelegt. Die Betrugsbekämpfungsrichtlinie findet nur bei schwerwiegenden Verstößen gegen das gemeinsame Mehrwertsteuersystem Anwendung. Verstöße gegen das gemeinsame Mehrwertsteuersystem sind als schwerwiegend anzusehen, wenn

1. sie vorsätzlich begangene betrügerische Handlungen oder Unterlassungen gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d der Betrugsbekämpfungsrichtlinie[24] betreffen,

[24] Betrugsbekämpfungsrichtlinie, Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d: „d) in Bezug auf Einnahmen aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln jede im Rahmen eines grenzüberschreitenden Betrugssystems begangene Handlung oder Unterlassung betreffend | i) | die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Mehrwertsteuer-Erklärungen oder -Unterlagen mit der Folge, dass die Mittel des Unionshaushalts vermindert werden; | ii) | das Verschweigen einer

2. sie mit dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten der Union verbunden sind und
3. sich der Gesamtschaden auf mindestens 10 Mio. EUR beläuft.

Dieser Schwellenbetrag zielt vor allem darauf ab, Karussellbetrug, „Missing-Trader-Mehrwertsteuerbetrug“ und im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangenen Mehrwertsteuerbetrug zu erfassen – drei Betrugstatbestände, aus denen eine ernsthafte Bedrohung für das gemeinsame Mehrwertsteuersystem und somit den Unionshaushalt erwächst.

Schäden

Die Ansätze der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Höhe des durch grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug verursachten Schadens lassen sich wie folgt kategorisieren:

- Mitgliedstaaten, die einen Schaden von mindestens 10 Mio. EUR vorschreiben,
- Mitgliedstaaten, die einen Schwellenbetrag von weniger als 10 Mio. EUR vorschreiben,
- Mitgliedstaaten, die keinen finanziellen Schwellenbetrag festlegen.

Aufgrund des Schwellenbetrags von 10 Mio. EUR fällt eine erhebliche Zahl betrügerischer Handlungen, die das Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffen, aber einen Gesamtschaden von weniger als 10 Mio. EUR umfassen (z. B. die meisten Fälle von Tabakschmuggel und Dieselpanscherei), nicht unter die Betrugsbekämpfungsrichtlinie.

Der Schwellenbetrag ist einer der wichtigsten Faktoren, die sich auf die Tätigkeiten der EUStA in Bezug auf Fälle von Mehrwertsteuerbetrug auswirken. Vor allem stellen sich immer wieder Fragen zur Berechnung des Gesamtschadens, je nach den unterschiedlichen Auslegungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die anzuwendende Methode (insbesondere, ob der in mehreren Mitgliedstaaten eingetretene Schaden aggregiert werden sollte) und die Mindestzahl der beteiligten Länder (sind mindestens zwei teilnehmende Mitgliedstaaten erforderlich? Oder genügen zwei Mitgliedstaaten – die nicht unbedingt an der EUStA teilnehmen?).

Darüber hinaus gibt es in den Mitgliedstaaten mit kleineren Volkswirtschaften eine höhere Zahl von Fällen mit Schadenshöhen, die den Schwellenbetrag von 10 Mio. EUR nicht erreichen. Dies kann zu einem Ungleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Zahl der Fälle führen, für die die EUStA zuständig ist.

Zudem gibt es eine erhebliche Zahl betrügerischer Handlungen im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer, die das Gebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffen, aber einen Gesamtschaden von weniger als 10 Mio. EUR umfassen. Der Schwellenbetrag ist auch nicht abschreckend, da die EUStA nur mit dem groß angelegten Mehrwertsteuerbetrug befasst ist, wodurch es den Tätern potenziell ermöglicht wird, nach den Ländern mit der schwächsten

mehrwertsteuerrelevanten Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge; oder | iii) | die Vorlage richtiger Mehrwertsteuer-Erklärungen zur betrügerischen Verschleierung einer nicht geleisteten Zahlung oder zur unrechtmäßigen Begründung von Ansprüchen auf Erstattung der Mehrwertsteuer.“

Rechtsprechung zu suchen, um die Erfassung sowohl durch die nationalen Behörden als auch durch die EUStA zu umgehen.

Darüber hinaus haben die zuständigen Ermittlungsbehörden im Anfangsstadium der Ermittlungen oft kein vollständiges Bild von der Art der kriminellen Handlung (d. h., ob es sich um einen Karussellbetrug handelt und deshalb mit dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten verbunden ist) und von der Höhe des betreffenden Schadens. Zu warten, bis der Schwellenbetrag von 10 Mio. EUR erreicht ist, könnte sich nachteilig auf die Untersuchung auswirken. Schließlich könnte der Schwellenbetrag zu Unklarheiten darüber führen, ob nationale Behörden oder die EUStA in einem Fall von Mehrwertsteuerbetrug ermitteln sollten und wann der Fall an die EUStA weitergeleitet werden müsste.

Die meisten Mitgliedstaaten, die einen finanziellen Schwellenbetrag anwenden, nutzen einen kumulativen Ansatz im Einklang mit Erwägungsgrund 4 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie[25], wobei der Gesamtschaden berücksichtigt wird, der in mehreren Mitgliedstaaten durch das gleiche Mehrwertsteuer-Betrugssystem verursacht wird. In einigen Mitgliedstaaten berechnen die Behörden den Schaden jedoch nur pro Mitgliedstaat.

Die Kommission verfügt derzeit jedoch nicht über ausreichende Informationen und Daten, um zu einer endgültigen Stellungnahme in dieser Frage zu gelangen, die in Zukunft erneut geprüft wird.

2.2. Verjährungsfrist (Artikel 12)

Nach Artikel 12 Absatz 1 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Festlegung einer Verjährungsfrist treffen, durch die Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen, Gerichtsverfahren und gerichtliche Entscheidungen zu Straftaten im Sinne der Artikel 3, 4 und 5 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie für einen ausreichend langen Zeitraum nach der Begehung dieser Straftaten ermöglicht werden, damit diese Straftaten wirksam bekämpft werden können.

Bei Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren geahndet werden können, beträgt die Verjährungsfrist mindestens fünf Jahre ab dem Zeitpunkt der Begehung der Straftat (Artikel 12 Absatz 2). Artikel 12 Absatz 3 gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine Verjährungsfrist von weniger als fünf, aber nicht weniger als drei Jahren festzulegen, sofern die Frist bei bestimmten Handlungen unterbrochen oder ausgesetzt werden kann. Der Begriff „bestimmte Handlungen“ lässt einen weiten Auslegungsspielraum zu. Daher können die Mitgliedstaaten kürzere Verjährungsfristen (in jedem Fall nicht weniger als drei Jahre) für Straftaten festlegen, für die die Betrugsbekämpfungsrichtlinie eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von vier Jahren vorsieht, sofern Gründe für Unterbrechung und Aussetzung festgelegt werden. Die Richtlinie sieht auch Verjährungsfristen für die Vollstreckung von

[25] Betrugsbekämpfungsrichtlinie, Erwägungsgrund 4: „Mit dem Begriff des Gesamtschadens wird der aus dem gesamten Betrugssystem resultierende geschätzte Schaden für die finanziellen Interessen sowohl der betroffenen Mitgliedstaaten als auch der Union mit Ausnahme von Zinsen und Geldstrafen bezeichnet.“

Sanktionen nach einer Verurteilung wegen einer Straftat im Sinne der Artikel 3, 4 und 5 vor (Artikel 12 Absatz 4).

Die Beurteilung, ob die Verjährungsbestimmungen „ausreichend wirksam“ sind, erfordert zunächst eine Beurteilung dessen, was dieser Begriff bedeutet. Auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann davon ausgegangen werden, dass die Verjährungsfrist ausreichend lang sein sollte, um eine wirksame und abschreckende Durchsetzung in Fällen, die Straftaten im Anwendungsbereich der Betrugsbekämpfungsrichtlinie betreffen[26], zu gewährleisten. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass Verjährungsfristen naturgemäß erforderlich sind, um die Wirksamkeit mit dem Grundrecht u. a. auf ein faires Verfahren in Einklang zu bringen. In Erwägungsgrund 28 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie wird dies ausdrücklich erwähnt, und es wird darauf hingewiesen, dass die Richtlinie „die uneingeschränkte Wahrung dieser Rechte und Grundsätze gewährleisten [soll] und … entsprechend umzusetzen [ist]“. Artikel 18 Absatz 4 verlangt natürlich nicht die Einschätzung, ob die Verjährung selbst, sondern ob die Bestimmungen über die Verjährungsfristen ausreichend wirksam sind.

Daher kann die Frage danach, ob die Bestimmungen von Artikel 12 im Zusammenhang mit den Verjährungsfristen ausreichend wirksam sind, umformuliert werden zur Frage danach, ob die Bestimmungen von Artikel 12 im Zusammenhang mit den Verjährungsfristen ausreichend wirksam sind, um ordnungsgemäße Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen, Gerichtsverfahren und Urteilsfindungen für die von Artikel 3, 4 und 5 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie abgedeckten Straftaten sicherzustellen. Sollte die Antwort lauten, dass Betrugsstraftaten in einigen Mitgliedstaaten aufgrund der Anwendung von Verjährungsfristen mit geringerer Wahrscheinlichkeit Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen, Gerichtsverfahren und Strafen nach sich ziehen, könnte dies als Hinweis darauf angesehen werden, dass die Bestimmungen nicht ausreichend wirksam sind.

Die Mitgliedstaaten waren jedoch erst drei Jahre vor Erstellung des vorliegenden Berichts verpflichtet, die Betrugsbekämpfungsrichtlinie umzusetzen, was eine kürzere Frist als die in Artikel 12 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie festgelegten Verjährungsfristen darstellt. Daher lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer feststellen, inwieweit die Bestimmungen der Betrugsbekämpfungsrichtlinie über die Verjährungsfristen tatsächlich Wirkung gezeigt haben.

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten, wie bereits erwähnt, nur begrenzte statistische Angaben gemäß Artikel 18 Absatz 2 vorgelegt. Aus diesem Grund ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder möglich, die Anzahl der eingeleiteten Strafverfahren, der eingestellten Verfahren, der Verfahren, die zu einem Freispruch führten, der Verfahren, die zu einer Verurteilung führten, zwischen den Mitgliedstaaten zu vergleichen, noch diese Feststellungen mit der Dauer der Verjährungsfristen in den Mitgliedstaaten zu verknüpfen.

[26] Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 8. September 2015, C-105/14, Taricco u. a., ECLI:EU:C:2015:555, Rn. 49–58, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 5. Dezember 2017, C-42/17, M.A.S. und M.B., Rn. 39, 41, 59 und 62, ECLI:EU:C:2017:936.

Diese Einschätzung beruht daher in erster Linie auf der Rechtslage in den Mitgliedstaaten (wie sich aus den nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Bestimmungen über Verjährungsfristen ergibt) und der praktischen Situation in den Mitgliedstaaten.

In diesem Zusammenhang könnte es als wünschenswert erachtet werden, die Verjährungsfristen zu verlängern, da Ermittlungen zu Betrugsstraftaten zeitaufwendig sind. Die Aufdeckung bestimmter Straftaten kann Jahre in Anspruch nehmen und wegen ihres grenzüberschreitenden Charakters erhebliche Anstrengungen erfordern.

Da jedoch die in der Betrugsbekämpfungsrichtlinie vorgesehenen Verjährungsfristen in jedem Fall auf die Untergrenze der auf nationaler Ebene für ähnliche Straftaten vorgesehenen Verjährungsfristen festgesetzt wurden, hat die Betrugsbekämpfungsrichtlinie auf die Verjährungsfristen auf nationaler Ebene nur relativ geringe Auswirkungen.

Dies deutet nicht darauf hin, dass die einschlägigen Bestimmungen der Betrugsbekämpfungsrichtlinie als solche unwirksam sind. Zumindest gewährleisten die Bestimmungen der Richtlinie ein bestimmtes Mindestmaß und sorgen somit für Rechtssicherheit, indem sie vor einer späteren Verkürzung der Verjährungsfristen in einem Mitgliedstaat schützen.

2.3 Betrug im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b)

In Artikel 3 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass vorsätzlich begangener Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union eine strafbare Handlung darstellt. Zu diesem Zweck werden vier Kategorien von Verhaltensweisen festgelegt, die einen Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union darstellen. Diese vier Kategorien beziehen sich auf Handlungen oder Unterlassungen, die Folgendes betreffen:

i) Ausgaben, die nicht im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe stehen (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a),
ii) Ausgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b),
iii) Einnahmen, bei denen es sich nicht um Mehrwertsteuer-Eigenmittel handelt (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c), und
iv) Einnahmen, bei denen es sich um Mehrwertsteuer-Eigenmittel handelt (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d).

a) Begriff „Ausgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe“

Der Begriff „Ausgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe“ wird jedoch in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b der Betrugsbekämpfungsrichtlinie nicht näher definiert. Im Erwägungsgrund 6 ist vorgesehen: „Für die Zwecke dieser Richtlinie sind Ausgaben im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge alle Ausgaben in Verbindung mit öffentlichen Aufträgen im Sinne des Artikels 101 Absatz 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates“. Die im Auftrag der Kommission

durchgeführte externe Untersuchung hat in mehreren Fällen ergeben, dass dies zu einer ungenauen Auslegung des Gesetzes in dem Sinne geführt hat, dass Sachverhalte auf nationaler Ebene vom Anwendungsbereich von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b ausgenommen wurden, in denen EU-Mittel von nationalen Agenturen/Verwaltungen zugewiesen werden, die mit nationalen/privaten Akteuren Verträge schließen.

Da die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 nicht mehr in Kraft ist, ist die Bezugnahme auf sie als Bezugnahme auf „gemäß Artikel 2 Absatz 51 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046" zu verstehen.[27] Aus Artikel 2 Absatz 51 der Verordnung 2018/1046 ergibt sich, dass die Ausgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe alle Ausgaben im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen, wie Immobilientransaktionen, Lieferaufträgen, Bauaufträgen, oder Dienstleistungsaufträgen zwischen Wirtschaftsteilnehmern und dem öffentlichen Auftraggeber der Union umfassen.

Unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Artikels 325 AEUV in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union und insbesondere der Bedeutung des Begriffs „sonstige rechtswidrige Handlung"[28] (die angesichts der Bedeutung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union nicht restriktiv ausgelegt werden kann) ist davon auszugehen, dass Betrug bei der Auftragsvergabe durch nationale Behörden zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union in den Anwendungsbereich der Betrugsbekämpfungsrichtlinie fällt.

b) Auswirkung der Anforderung „zumindest wenn sie in der Absicht begangen wird, dem Täter oder einer anderen Person durch Schädigung der finanziellen Interessen der Union einen rechtswidrigen Vorteil zu verschaffen"

Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b der Betrugsbekämpfungsrichtlinie sieht folgende Betrugsdelikte im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge vor:

1. die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel oder Vermögenswerte aus dem Gesamthaushalt der Union oder aus den Haushalten, die von der Union oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden,
2. das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge oder
3. die missbräuchliche Verwendung dieser Mittel oder Vermögenswerte zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt wurden, wodurch die finanziellen Interessen der Union geschädigt werden.

---

[27] Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012
PE/13/2018/REV/1, ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1.

[28] Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 21. Dezember 2021 in den verbundenen Rechtssachen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19, Euro Box Promotion u. a., ECLI:EU:C:2021:1034, Rn. 184.

Es sei darauf hingewiesen, dass ähnliche Betrugsstraftaten, die nicht im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe stehen, in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a aufgeführt sind. Die Straftaten im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b erfordern Vorsatz (gemäß Artikel 3 Absatz 1) und eine Handlung oder Unterlassung. Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b enthält jedoch eine zusätzliche Einschränkung: „zumindest wenn sie in der Absicht begangen wird, dem Täter oder einer anderen Person durch Schädigung der finanziellen Interessen der Union einen rechtswidrigen Vorteil zu verschaffen“. Der ursächliche Zusammenhang mit einer Schädigung zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union ist offensichtlich, da die Richtlinie auf die Harmonisierung des strafrechtlichen Schutzes dieser finanziellen Interessen und damit auf die Bekämpfung der Betrugsstraftaten abzielt. Mit anderen Worten fällt Betrug bei der Auftragsvergabe unter der Bedingung in den Anwendungsbereich der Richtlinie, dass er den finanziellen Interessen der Union eine Schädigung zufügt.

Durch diese Anforderung kann die Schwelle für die Verfolgung von Betrugsfällen im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe gegenüber Fällen, die nicht im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe stehen, erheblich angehoben werden. Allerdings muss auch die Formulierung „zumindest“ berücksichtigt werden. Durch sie wurde den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum bei der Definition des Begriffs „Betrug bei der Auftragsvergabe“ eingeräumt.

In diesem Zusammenhang verlangen mehrere Mitgliedstaaten den Nachweis einer Schädigung der finanziellen Interessen der Union als Voraussetzung für die Strafverfolgung. Einige Mitgliedstaaten verlangen die Feststellung eines rechtswidrigen Vorteils für den Täter oder eine andere Person, schließen jedoch nicht den ursächlichen Zusammenhang mit der Schädigung ein. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten stellt jedoch jede vorsätzliche Begehung einer Handlung oder Unterlassung der in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b genannten Straftaten unter Strafe oder setzt sie durch umfassendere nationale Bestimmungen im Einklang mit der Betrugsbekämpfungsrichtlinie um. Darüber hinaus unterscheidet eine große Zahl von Mitgliedstaaten nicht zwischen den finanziellen Interessen der Union und den nationalen finanziellen Interessen.

Daher unterscheiden sich die Bandbreite der Definition des Begriffs „Betrug bei der Auftragsvergabe“ und folglich die Beweisanforderungen, die zur Verfolgung solcher Straftaten zu erfüllen sind, in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich. Diese Unterschiede können zu einem ungleichen Schutz der Interessen der Union führen, wenn bestimmte betrügerische Handlungen in bestimmten Mitgliedstaaten nicht untersucht oder strafrechtlich verfolgt werden, während sie in anderen Mitgliedstaaten untersucht und strafrechtlich verfolgt werden.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Betrugsbekämpfungsrichtlinie wurde mit dem Ziel verabschiedet, den Schutz der finanziellen Interessen der Union zu stärken. Die Richtlinie bietet einen Mehrwert durch die

Festlegung von i) gemeinsamen Mindestvorschriften für die Definition von Straftatbeständen und ii) Sanktionen zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union.

Die wichtigsten Bestimmungen der Betrugsbekämpfungsrichtlinie wurden von allen Mitgliedstaaten umgesetzt. Die Umsetzung der Richtlinie muss jedoch verbessert werden, um insbesondere die einheitliche Umsetzung der Definitionen von Straftaten und die Verantwortlichkeit juristischer und natürlicher Personen und die Verhängung von Sanktionen gegen sie zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten müssen auch ihre Bemühungen intensivieren, die Bestimmungen über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Verjährungsfristen ordnungsgemäß umzusetzen. Dieser Aspekt hat zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen bisher 17 Mitgliedstaaten geführt.

Der Schwerpunkt dieses zweiten Umsetzungsberichts lag auf der Bewertung, ob

a) der in Artikel 2 Absatz 2 genannte Mehrwertsteuer-Schwellenbetrag angemessen ist,

b) die Bestimmungen über die Verjährungsfristen gemäß Artikel 12 ausreichend wirksam sind,

c) mit der Betrugsbekämpfungsrichtlinie Fälle von Betrug im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge wirksam angegangen werden.

Dieser Bericht stützte sich in erster Linie auf die Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission vorlegten, einschließlich jährlicher statistischer Angaben über die Betrugsstraftaten, die der Kommission von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 18 Absatz 2 übermittelt wurden. Wie bereits erwähnt, bieten die von den Mitgliedstaaten vorgelegten statistischen Angaben derzeit jedoch keine ausreichende Beweisgrundlage, um endgültige Schlussfolgerungen zu ziehen. Zudem liegen Informationen über die wiedereingezogenen Beträge und den geschätzten Schaden nur in einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten vor. In diesem Zusammenhang ist es schwierig zu beurteilen, ob die Bestimmungen der Betrugsbekämpfungsrichtlinie angemessen und wirksam sind und ob eine Überarbeitung der Richtlinie auf dieser Grundlage erforderlich ist.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Daten im Einklang mit den Anforderungen von Artikel 18 Absatz 2 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie rechtzeitig zu erheben und zu übermitteln. Erforderlichenfalls kann die Kommission weitere Orientierungshilfen dazu geben, wie die Mitgliedstaaten statistische Angaben melden sollten. Zur Nachverfolgung könnte sie auch individuelle Anfragen an die Mitgliedstaaten richten, die keine vollständigen und umfassenden Daten gemäß Artikel 18 Absatz 2 vorgelegt haben.

Mehrwertsteuerbetrug

In Bezug auf den in Artikel 2 Absatz 2 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie festgelegten Mehrwertsteuer-Schwellenbetrag wurde das Schadenselement berücksichtigt. Es wurde festgestellt, dass aufgrund des Schwellenbetrags von 10 Mio. EUR ein erheblicher Teil der betrügerischen Handlungen nicht unter die Betrugsbekämpfungsrichtlinie fällt. Darüber hinaus

gibt es in den Mitgliedstaaten mit kleineren Volkswirtschaften eine höhere Zahl von Fällen mit Schadenshöhen, die den Schwellenbetrag von 10 Mio. EUR nicht erreichen. Zudem betrifft ein erheblicher Teil der betrügerischen Handlungen im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer zwar das Gebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten, weist jedoch einen Gesamtschaden von weniger als 10 Mio. EUR auf. Hinzu kommt, dass die zuständigen Ermittlungsbehörden im Anfangsstadium der Ermittlungen oft kein vollständiges Bild von der Art der kriminellen Handlung haben, bis der Schwellenbetrag von 10 Mio. EUR erreicht ist, was sich nachteilig auf die Ermittlungen auswirken könnte. Schließlich könnte der Schwellenbetrag zu Unklarheiten darüber führen, ob nationale Behörden oder die EUStA in einem Fall von Mehrwertsteuerbetrug ermitteln sollten und wann der Fall an die EUStA weitergeleitet werden müsste.

Während die meisten Mitgliedstaaten im Einklang mit Erwägungsgrund 4 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie den Gesamtschaden berücksichtigen, der in mehreren Mitgliedstaaten durch das gleiche Mehrwertsteuer-Betrugssystem verursacht wird (kumulative Methode), berechnen einige den Schaden für jeden Mitgliedstaat einzeln. Außerdem berücksichtigen einige der Mitgliedstaaten, die die kumulative Methode anwenden, nur den Schaden, der in den Mitgliedstaaten entsteht, die der EUStA beigetreten sind. Diese Praktiken lassen sich nur schwer mit dem Wortlaut von Erwägungsgrund 4 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie vereinbaren.

Die oben aufgezeigten Einschränkungen in Bezug auf den Betrag und die Art und Weise der Festlegung des finanziellen Schwellenbetrags lassen Zweifel aufkommen, ob der Schwellenbetrag wirksam und abschreckend genug ist, um schweren Betrug gegen das gemeinsame Mehrwertsteuersystem zu bekämpfen. Im Rahmen einer künftigen Überarbeitung der Betrugsbekämpfungsrichtlinie könnte eine Absenkung des Schwellenbetrags und die Festlegung alternativer Kriterien für die Berücksichtigung der Schwere der Straftat in Betracht gezogen werden.

Auch wenn zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht genügend Daten über die Anwendung des Schwellenbetrags von 10 Mio. EUR in der Praxis vorliegen, um die Angemessenheit des Betrags einzuschätzen, sollten gegebenenfalls ausreichende Orientierungshilfen für die Berechnungsmethode für den Schwellenbetrag bereitgestellt werden.

Vergabe öffentlicher Aufträge

Die Betrugsbekämpfungsrichtlinie enthält keine Definition der Ausgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe. Während die Absicht des Gesetzgebers aus anderen Bestimmungen der Betrugsbekämpfungsrichtlinie abgeleitet werden kann, könnte der derzeitige Querverweis auf eine andere EU-Rechtsvorschrift in den Erwägungsgründen zu einem gewissen Grad an Unsicherheit hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Definition des Betrugs bei der Auftragsvergabe führen, wenn nationale öffentliche Auftraggeber beteiligt sind, die EU-Mittel verwalten.

Darüber hinaus wird, wie bereits erwähnt, im Einleitungssatz von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b eine besondere Einstufung des Vorsatzes (im Vergleich zu den anderen Betrugsstraftaten) vorgenommen und festgelegt, dass Betrug bei der Auftragsvergabe „zumindest“ unter Strafe gestellt werden sollte, wenn er begangen wird, um dem Täter oder einer anderen Person einen rechtswidrigen Vorteil zu verschaffen, wodurch die finanziellen Interessen der Union geschädigt werden. Der den Mitgliedstaaten mit dem Begriff „zumindest“ eingeräumte Auslegungsspielraum in Bezug auf den Vorsatz kann zu Problemen im Zusammenhang mit einem ungleichen Schutz der Interessen der Union führen, da bestimmte betrügerische Handlungen in bestimmten Mitgliedstaaten (wegen des Fehlens eines nachweislichen Vorsatzes) möglicherweise nicht untersucht oder strafrechtlich verfolgt werden, obwohl sie in anderen Mitgliedstaaten untersucht und strafrechtlich verfolgt werden.

Änderungen des Erwägungsgrunds 6, mit denen klargestellt wird, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge, an denen nationale öffentliche Auftraggeber beteiligt sind, die EU-Mittel verwalten, tatsächlich auch in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, und Änderungen von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b, die die weiter gefasste Anforderung an den Vorsatz anderer Betrugsdelikte widerspiegeln, d. h., „vorsätzlich begangene Straftaten“ könnten im Rahmen einer künftigen Überarbeitung der Betrugsbekämpfungsrichtlinie in Betracht gezogen werden.

Verjährungsfristen

Weitere Probleme in grenzüberschreitenden Fällen können auf die fehlende Einheitlichkeit der für Verjährungsfristen geltenden nationalen Vorschriften zurückzuführen sein, was dazu führt, dass Wirtschaftsbeteiligte, die an derselben betrügerischen Handlung beteiligt sind, je nach Mitgliedstaat, in dem ihr Fall strafrechtlich verfolgt wird, von unterschiedlichen Regelungen profitieren können. Daher reicht die in der Betrugsbekämpfungsrichtlinie vorgesehene Mindestanforderung möglicherweise nicht aus, um in Bezug auf Verjährungsfristen in allen Mitgliedstaaten Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen, Gerichtsverfahren, gerichtliche Entscheidungen und die Durchsetzung von Sanktionen für alle Betrugsstraftaten in einheitlicher Weise zu ermöglichen.

Seit dem Inkrafttreten der Betrugsbekämpfungsrichtlinie ist jedoch nicht so viel Zeit vergangen, dass die in Artikel 12 vorgesehenen Verjährungsfristen für eine unter die Betrugsbekämpfungsrichtlinie fallende Straftat abgelaufen sein könnte.

Darüber hinaus liegen derzeit keine konkreten Beweise dafür vor, dass Betrugsstraftaten in einigen Mitgliedstaaten weniger wahrscheinlich untersucht, strafrechtlich verfolgt, angeklagt und geahndet werden als in anderen, weil die Verjährungsfristen zu kurz sind.

Im Einklang mit Artikel 18 der Betrugsbekämpfungsrichtlinie wird die Kommission die Einhaltung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten weiterhin bewerten und alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Richtlinie in der gesamten Europäischen Union sicherzustellen. Die Kommission wird auch ihren Dialog über Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenerhebung mit den nationalen Behörden intensivieren,

um die Umsetzung der Betrugsbekämpfungsrichtlinie auf einer fundierteren Grundlage bewerten zu können.