

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerald Ullrich, Alexander Graf Lambsdorff, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/12845 –**

Kampf gegen Steuervermeidung und Korruption durch Verbot von öffentlichen Vergaben an Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum von Unternehmen in Steueroasen stehen

Vorbemerkung der Fragesteller

Der EU Observer berichtete am 29. Juli 2019 (https://euobserver.com/opinion/145544?utm_source=euobs&utm_medium=email) über die Studie „Tenders in the EU: how much goes to tax havens?“ (<https://blog.datlab.eu/eu-tenders-to-tax-havens/>).

Die Studie analysierte über 255.624 Unternehmen, die zwischen 2006 und 2017 öffentliche Aufträge (sowohl aus dem EU-Haushalt als auch aus nationalen Mitteln finanziert) in den EU-Mitgliedstaaten ausführten. Basierend darauf schätzen die Autoren, dass jährlich öffentliche Aufträge im Wert von 100 Mrd. Euro an Unternehmen in den Mitgliedstaaten gehen, die ganz oder teilweise im Eigentum von Unternehmen mit Sitz in Steueroasen stehen. Als Steueroasen betrachteten die Autoren die Drittstaaten und Gebiete, die am 25. Mai 2018 auf der „Schwarzen Liste“ (Annex I) und auf der „Grauen Liste“ (Annex II) der EU-Liste nichtkooperativer Gebiete für Steuerzwecke (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eu_list_update_14_06_2019_en.pdf) standen.

Von den öffentlichen Aufträgen, die an Unternehmen in Deutschland vergeben werden, gehen laut dieser Studie ca. 3,5 Prozent der Auftragswerte an Unternehmen in Deutschland, die ganz oder teilweise im Eigentum von Unternehmen in den besagten Steueroasen stehen.

1. In welcher Höhe haben öffentliche Auftraggeber in Deutschland zwischen 2006 und 2017 öffentliche Aufträge an Unternehmen vergeben, die ganz oder teilweise, mittelbar oder unmittelbar, im Eigentum von Unternehmen stehen, die in Ländern oder Gebieten ansässig sind, die am 25. Mai 2018 auf der „Schwarzen Liste“ (Annex I) oder auf der „Grauen Liste“ (Annex I) der EU-Liste nichtkooperativer Gebiete für Steuerzwecke standen (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eu_list_update_14_06_2019_en.pdf), bzw. an Unternehmen vergeben, die selbst an den besagten Orten ansässig sind (bitte nach Jahr und Land bzw. Gebiet aufschlüsseln und in absoluten Zahlen als auch als Anteil an der Summe der Werte aller öffentlichen Aufträge angeben)?

Die Bundesregierung verfügt derzeit über keine valide Vergabestatistik. Eine umfassende und vollständige Beantwortung der Frage ist daher nicht möglich.

Derzeit erstreckt sich die zentrale statistische Erfassung der öffentlichen Auftragsvergabe noch auf ein beschränktes Set an Daten. Die Daten der meldepflichtigen Stellen werden im Unterschwellenbereich (nur Bundesressorts) in aggregierter Form, im Oberschwellenbereich des Vergaberechts in Form von Einzeldatensätzen pro durchgeführtem Vergabeverfahren an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie übermittelt. Es handelt sich bislang weder um ein elektronisches noch automatisiertes Verfahren. Daher ergeben die auf der Basis der bisherigen statistischen Pflichten erhobenen Daten ein nur sehr unvollständiges und wenig valides Bild zu den öffentlichen Aufträgen. Im Rahmen der Vergaberechtsreform von 2016 wurde mit der Vergabestatistikverordnung erstmals die Grundlage für den Aufbau einer allgemeinen bundesweiten Vergabestatistik geschaffen, in deren Rahmen eine Einzeldatensatz-Erfassung für jedes durchgeführte Vergabeverfahren vorgesehen ist. Nach Abschluss der umfangreichen und komplexen Vorbereitungsarbeiten wird die Datenerfassung auf dieser Grundlage voraussichtlich im Jahr 2020 beginnen. Allerdings wird es auch in Zukunft kaum möglich sein, in Deutschland die gesellschaftsrechtlichen Verhältnisse in- und ausländischer Unternehmen einschließlich mittelbarer Beteiligungen und Sitz der direkten oder indirekten Anteilsinhaber im Rahmen von Vergabeverfahren zu dokumentieren.

Daten zu gesellschaftsrechtlichen Verhältnissen in- und ausländischer Unternehmen einschließlich mittelbarer Beteiligungen und Sitz der direkten oder indirekten Anteilsinhaber von bezuschlagten Unternehmen werden nicht systematisch erfasst. Im Übrigen liegt der Bundesregierung auch keine Datengrundlage für die Landes- und kommunale Ebene vor, aus der diejenigen öffentlichen Aufträge ermittelbar sind, die an Unternehmen vergeben wurden, die ganz oder teilweise, mittelbar oder unmittelbar im Eigentum von Unternehmen stehen, die in Ländern oder Gebieten ansässig sind, die am 25. Mai 2018 auf der „Schwarzen Liste“ (Annex I) oder auf der „Grauen Liste“ (Annex II) der EU-Liste nichtkooperativer Gebiete für Steuerzwecke standen, beziehungsweise an Unternehmen vergeben wurden, die selbst an besagten Orten ansässig sind.

Auf Basis einer Abfrage bei den Bundesressorts und deren Geschäftsbereichen wurden die in der folgenden Tabelle genannten Auftragsvolumina gemeldet. Die Tabelle berücksichtigt nur die Auftragsvolumina, die zusammengerechnet 25.000 Euro pro Jahr und pro Land erreichen oder übersteigen.

Auftragsvolumen in Euro pro Jahr						
Land/Region	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Albanien				194.100	511.395	424.384
Armenien					209.830	223.484
Belize						31.688
Bosnien-Herzegowina				367.907	397.912	754.230
Botswana		64.500		78.765	278.972	347.373
Fidschi						76.247
Hongkong				770.665	57.337	138.579
Jordanien				487.738	425.544	1.106.872
Malaysia					54.463	34.943
Marokko				436.257	1.061.875	911.766
Mauritius						1.066.245
Mongolei				1.006.353	629.439	537.996
Montenegro				402.935	459.259	283.807
Namibia				627.350	638.260	352.141
Nordmazedonien				679.645	447.476	748.798
Panama					47.394	25.251
Peru				1.486.089	2.222.408	1.675.091
Schweiz	3.726.549	44.997.761	371.816.564	167.435.792	23.775.191	55.010.333
Serbien				1.031.146	570.820	1.044.106
Seychellen				39.176		
St. Vincent und die Grenadinen				25.139		
Südkorea				51.915		
Swasiland				432.728		
Taiwan						191.861
Thailand		81.233		3.500.690	1.514.779	861.484
Tunesien				801.059	980.237	1.013.816
Uruguay				29.910	45.130	
Vanuatu					31.505	
Vereinigte Arabische Emirate		162.000.000		184.095		
Vietnam				495.372	588.780	
Gesamt	3.726.549	207.143.494	371.816.564	180.564.826	34.948.006	66.860.495

Auftragsvolumen in Euro pro Jahr						
Land/Region	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Albanien	887.139	858.734	864.692	1.256.815	2.742.687	4.285.986
Armenien	755.301	438.357	1.033.242	1.136.739	1.114.147	1.321.986
Bahrain		70.698				
Barbados		39.779	88.220	81.391	44.197	32.041
Belize	50.994	127.214	55.004			25.321
Bosnien-Herzegowina	600.736	1.157.409	1.353.480	928.219	744.517	1.126.534
Botswana	697.654	601.258	357.285	196.870	341.865	455.095
Dominica				51.643	47.875	
Fidschi	343.457	3.264.171	155.568	190.377	325.817	312.835
Grenada		82.326	85.389	153.496		30.181
Guam			54.757			
Hongkong	356.300	310.118	38.510	210.548		
Isle of Man				334.034	41.900	49.619
Jamaika		87.193	146.194	61.459	78.159	
Jordanien	1.171.927	1.872.565	1.585.373	2.496.460	4.791.843	6.231.507
Kap Verde			87.968	169.272		
Liechtenstein				41.547		
Malaysia	108.651	604.293	88.706	190.220	127.878	128.955
Malediven			62.660	25.922		
Marokko	3.012.492		2.779.593	3.016.465	6.265.050	6.975.884
Marschallinseln						67.931
Mauritius		61.180				
Mongolei	631.529	1.039.479	1.146.319	1.119.849	1.258.267	974.983
Montenegro	565.355		397.045	60.168	67.576	231.174
Namibia	5.274.565	1.442.636	1.522.517	1.391.236	1.720.682	2.446.777
Nordmazedonien	647.474	589.816	471.194	488.532	690.341	658.175
Panama		69.862		33.879		39.440
Peru	3.516.149	2.240.074	2.995.517	3.458.555	3.349.746	2.686.561
Samoa	45.659					
Schweiz	36.896.593	72.844.856	55.257.226	37.049.446	10.761.417	20.649.211
Serbien	1.188.363	1.911.167	3.887.039	1.509.123	2.203.838	3.251.680
Seychellen					63.535	25.048
St. Lucia		119.651	88.728	44.556		36.939
St. Kitts und Nevis		37.044		38.693	52.047	
St. Vincent und die Grenadinen			52.082			30.653
Südkorea	153.552	27.570				
Swasiland	35.831					
Taiwan	112.850	62.840		47.662	45.660	30.217
Thailand	1.084.402	1.587.275	1.244.407	1.157.095	1.234.705	1.715.625
Trinidad und Tobago		116.493	511.297	78.395		
Tunesien	1.583.999	2.363.456	2.230.806	3.030.410	4.389.091	6.761.412
Türkei	4.216.168	3.824.479	7.550.237	4.272.455	15.829.321	6.058.557
Uruguay	375.990	87.663		31.415	39.725	124.929
Vanuatu	40.161			274.876	83.634	26.388
Vereinigte Arabische Emirate	992.638	1.505.090	88.890		29.000	172.253
Vietnam	1.722.319	2.260.296	2.255.748	1.681.706	2.432.832	1.778.937
Gesamt	67.068.248	101.705.042	88.535.693	66.309.528	60.917.352	68.742.834

Die genannten jährlichen Auftragsvolumina, die auf die in der Frage genannten Staaten, Gebiete und Unternehmen entfallen, bewegen sich damit bei unter 0,15 Prozent des von der Europäischen Kommission für Deutschland geschätzten jährlichen Gesamtvolumens der öffentlichen Aufträge.

2. Ist es nach Ansicht der Bundesregierung mit dem EU-Recht vereinbar, durch Gesetzgebung in Deutschland Unternehmen von von deutschen öffentlichen Auftraggebern vergebenen öffentlichen Aufträgen auszuschließen, wenn diese Unternehmen im Eigentum von Unternehmen stehen, die in Ländern oder Gebieten ansässig sind, die auf der besagten „Schwarzen in Ländern oder Gebieten ansässig sind, die auf der besagten „Schwarzen Liste“ oder „Grauen Liste“ stehen, bzw. wenn diese Unternehmen selbst an den besagten Orten ansässig sind (bitte begründen)?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Vereinbarkeit einer solchen generellen Ausschlussmöglichkeit mit dem europäischen Vergaberecht grundsätzlich zweifelhaft.

Das europäische Vergaberecht regelt in seinem Geltungsbereich umfassend und abschließend den Ausschluss von Unternehmen vom Vergabeverfahren. Dazu enthalten die europäischen Vergaberichtlinien eine Liste von zwingenden und fakultativen Ausschlussgründen (vgl. etwa Artikel 57 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe), bei deren Vorliegen ein Ausschluss des betroffenen Unternehmens von der Teilnahme am Vergabeverfahren – je nach Art des Ausschlussgrundes – verpflichtend ist beziehungsweise im Ermessen des öffentlichen Auftraggebers liegt. Ein Unternehmen ist unter anderem zwingend von einem Vergabeverfahren auszuschließen, wenn durch eine rechtskräftige Gerichts- oder bestandskräftige Verwaltungsentscheidung festgestellt wurde, dass dieses seinen Verpflichtungen zur Zahlung von Steuern nicht nachgekommen ist, vgl. § 123 Absatz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Im Übrigen hat die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung vom 24. Juli 2019 über Leitlinien zur Teilnahme von Bieterinnen und Waren aus Drittländern am EU-Beschaffungsmarkt dargelegt, dass für Unternehmen mit Sitz im Nicht-EU-Ausland europarechtlich kein genereller Anspruch auf Zugang zum EU-Beschaffungsmarkt bestehe. Etwas anderes gelte lediglich im Anwendungsbereich von internationalen Vereinbarungen zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, die (auch) Regelungen über die wechselseitige Öffnung der Beschaffungsmärkte enthalten.

3. Falls Frage 2 bejaht wurde, plant die Bundesregierung, durch Gesetzgebung in Deutschland einen wie in Frage 2 angesprochenen Ausschluss voranzutreiben (bitte begründen)?
4. Falls Frage 3 bejaht wurde, ab welchem prozentualen Eigentumsanteil eines in einer der besagten Steueroasen ansässigen Unternehmens an dem um einen öffentlichen Auftrag bietenden Unternehmen plant die Bundesregierung einen wie in Frage 2 angesprochenen Ausschluss (bitte begründen)?
5. Falls Frage 2 bejaht wurde, plant die Bundesregierung, bei anderen EU-Mitgliedstaaten dafür zu werben, dass diese von dem in Frage 2 angesprochenen Ausschluss durch nationale Gesetzgebung Gebrauch machen (bitte begründen)?

6. Plant die Bundesregierung, im Rat für einen EU-Rechtsakt zu werben, der den in Frage 2 angesprochenen Ausschluss EU-weit erwirkt (bitte begründen)?

Die Fragen 3 bis 6 werden gemeinsam beantwortet.

Der deutsche Gesetzgeber hat die europarechtlich vorgegebenen Ausschlussgründe vollständig und umfassend in nationales Recht umgesetzt. Die Bundesregierung verfolgt darüber hinaus aktuell weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene Pläne, um den Zugang für die in Frage 2 genannten Unternehmen zum deutschen beziehungsweise europäischen Beschaffungsmarkt generell zu beschränken.

Die derzeit bestehenden vergaberechtlichen Regelungen sind nach Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich ausreichend. Neben den Ausschlussgründen enthält das Vergaberecht beispielsweise auch die Möglichkeit, das Angebot eines Unternehmens im Einzelfall abzulehnen, wenn der Preis oder die Kosten im Verhältnis zur angebotenen Leistung ungewöhnlich niedrig sind und dieser Umstand von dem betroffenen Unternehmen nicht zufriedenstellend aufgeklärt werden kann. Unter diesen Voraussetzungen ist grundsätzlich auch ein Ausschluss von nicht kostendeckenden Angeboten (sogenannte Unterkostenangebote) möglich. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

7. Würde nach Ansicht der Bundesregierung der in Frage 2 angesprochene Ausschluss zum Kampf gegen Steuervermeidung beitragen (bitte begründen)?
8. Würde nach Ansicht der Bundesregierung der in Frage 2 angesprochene Ausschluss zum Kampf gegen die Verschleierung von Eigentumsverhältnissen und somit zum Kampf gegen Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge beitragen (bitte begründen)?

Die Fragen 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Zu potenziellen Auswirkungen zusätzlicher vergaberechtlicher Regelungen, die nach derzeitiger Rechtslage voraussichtlich nicht den europarechtlichen Vorgaben entsprechen, kann die Bundesregierung keine Aussagen treffen.

