KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.11.2008
KOM(2008) 719 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Sechster Bericht gemäß Artikel 12 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 über Verfahren zur Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer

{SEC(2008) 2759}

INHALTSVERZEICHNIS

1. ZUSAMMENFASSUNG 3
1. Einleitung und Berichtsumfang 4
1.1. Zweck und Inhalt eines Berichts gemäß Artikel 12 4
1.2. Informationsquellen 4
1.3. Frühere Berichte gemäß Artikel 12 4
1.4. Zweck des Berichts 4
1.5. Berichtsumfang 5
2. Folgemassnahmen zu den Empfehlungen 5
2.1. Warum eine Beschäftigung mit früheren Empfehlungen? 5
2.2. Sammlung von Fakten 6
2.3. Analyse der Antworten 6
2.4. Ergebnisse 6
2.5. Bewertung 7
3. Praxisbezogene Schlussfolgerungen aus dem Seminar 7
3.1. Einleitung 7
3.2. Mehrwertsteuer-Lücke 8
3.3. Bewertung 9
4. Schlussfolgerungen 10
4.1. Hintergrund und Ziele 10
4.2. Erfolgsindikatoren 10
4.3. Gesamtbewertung 11

1. ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Bericht ist der sechste einer Reihe von Berichten, die die Kommission der Haushaltsbehörde alle drei Jahre über die Verfahren zur Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer durch die Mitgliedstaaten vorlegt. In den bisherigen Berichten wurden alle in der Verordnung Nr. 1553/89 angesprochenen Themenbereiche abgedeckt und Empfehlungen für Verbesserungen in beinahe allen Bereichen ausgesprochen. Dieser Bericht folgt einem anderen Schema: Zum einen wird eine realistische Einschätzung dessen vorgenommen, was aufgrund der bisherigen fünf Berichte erreicht wurde, und zum anderen wird versucht zu bewerten, ob sich das Berichtsverfahren als wirksam erwiesen hat.

Der eigentliche Zweck der Berichte gemäß Artikel 12 wurde bereits in früheren Berichten dargelegt. Zwar gibt es sehr detaillierte einheitliche Verfahren zur Berechnung der MwSt-Grundlage, also des Betrags, aus dem sich die Höhe der an die Kommission abzuführenden MwSt-Eigenmittel ergibt, doch bilden die von den Mitgliedstaaten tatsächlich vereinnahmten MwSt-Beträge den eigentlichen Ausgangspunkt. Anlässlich der Eigenmittelkontrollen überprüft die Kommission die Genauigkeit der Berechnungen der Mitgliedstaaten, nicht jedoch deren Vorkehrungen zur Verwaltung, Kontrolle und Erhebung der MwSt. Die in die Berichte einfließenden Informationen werden üblicherweise per Fragebogen bei den Mitgliedstaaten erhoben. Die einschlägigen Regelungen und Verfahren der Mitgliedstaaten können sehr unterschiedlich sein – hier gibt es nicht nur eine einzige richtige Methode und ganz sicher keine Einheitslösungen, die überall anwendbar wären.

Nach Auffassung der Kommission sollten die Berichte gemäß Artikel 12 Impulse für Veränderungen vermitteln. Diese Veränderungen könnten dadurch angestoßen werden, dass in den Berichten ausgesprochene Empfehlungen im Europäischen Parlament und im Rat erörtert oder in den Mitgliedstaaten aufgegriffen werden. Dieser Bericht fasst zusammen, wie erfolgreich das Berichtsverfahren bisher war, wenn diese beiden Maßstäbe angelegt werden.

Die Ergebnisse sind nicht ermutigend. Keiner der bisherigen Berichte hat eine erkennbare Reaktion seitens des Europäischen Parlaments oder des Rats ausgelöst – ganz zu schweigen von einer allgemeinen Debatte. Eine Umfrage unter den Mitgliedstaaten, welche Maßnahmen sie aufgrund der Berichte gemäß Artikel 12 getroffen haben, ergab keinen aussagekräftigen oder erkennbaren Beleg dafür, dass irgendeine Maßnahme auf die Berichte zurückzuführen wäre.

Angesichts der mangelnden Reaktion seitens der Haushaltsbehörde stellt sich die Frage, ob es über die rechtliche Verpflichtung hinaus überhaupt noch einen Bedarf für diesen Bericht gibt, denn die Kommission verfügt über zahlreiche andere Möglichkeiten, die MwSt-Erhebung zu verbessern und zur Reduzierung des MwSt-Betrugs beizutragen. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass die Diskussion über die Kontrolle, Erhebung und Verwaltung der Mehrwertsteuer überall dort, wo dies von Nutzen ist, fortgeführt werden sollte. Sie wird daher weiterhin auf Artikel 12 zurückgreifen, um Anstöße für Reflexion und Veränderung in den Mitgliedstaaten zu geben, und dazu eine Plattform für die Diskussion, den Gedankenaustausch und die Bündelung von Erfahrungen auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer sowohl unter den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission vermitteln.

1. EINLEITUNG UND BERICHTSUMFANG

1.1. Zweck und Inhalt eines Berichts gemäß Artikel 12

Gemäß Artikel 12 der Verordnung Nr. 1553/89[1] legt die Kommission der Haushaltsbehörde, d.h. dem Europäischen Parlament und dem Rat, alle drei Jahre einen Bericht über die Verfahren der Mitgliedstaaten für die Erfassung der Steuerpflichtigen, die Ermittlung und Einziehung der Mehrwertsteuer sowie die Einzelheiten und Ergebnisse ihrer Kontrollsysteme auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer vor. Der Bericht soll auch darauf eingehen, inwiefern die einschlägigen Verfahren verbessert werden können.

1.2. Informationsquellen

Die in den Berichten enthaltenen Informationen werden bei den Mitgliedstaaten erhoben. Bisher wurden Fragebögen zu bestimmten Bereichen der MwSt-Verwaltung und -erhebung in den Mitgliedstaaten zusammengestellt und versandt. Die Antworten der Mitgliedstaaten werden dann bei der Erstellung des jeweiligen Berichts herangezogen. Im Vorfeld des Anfang 2005 vorgelegten fünften Berichts wurden außerdem alle damaligen Mitgliedstaaten besucht, um ihre Antworten in den Fragebögen eingehender zu erörtern. Zusätzlich zu den Antworten auf den eigens ausgearbeiteten Fragebogen sind in den vorliegenden Bericht die Ergebnisse eines 2006 von der Kommission organisierten Seminars eingeflossen, an dem alle Mitgliedstaaten teilgenommen haben.[2]

1.3. Frühere Berichte gemäß Artikel 12

Bei diesem Bericht handelt es sich um den sechsten dieser Reihe[3]. Die bisherigen Berichte haben alle in der Verordnung geregelten Bereiche abgedeckt und enthielten Empfehlungen zu beinahe allen diesen Bereichen.

1.4. Zweck des Berichts

Der eigentliche Zweck eines solchen Berichts könnte in Frage gestellt werden, da Artikel 3 der Verordnung klarstellt, dass die Grundlage für die MwSt-Eigenmittel anhand der gesamten MwSt-Nettoeinnahmen eines Mitgliedstaates in einem bestimmten Kalenderjahr berechnet wird. Bei der Annahme der betreffenden Rechtsvorschriften vertrat der Rat die Ansicht, dass das Berichtsverfahren zur Stärkung der Betrugsbekämpfung beitragen würde. Für die Kommission ist der Bericht eine Gelegenheit, Effizienz und Wirksamkeit der MwSt-Verwaltung der Mitgliedstaaten öffentlich zu kommentieren und Impulse für Veränderungen zu vermitteln. Die Berichte tragen auch zum Austausch bewährter Verfahren bei und sind von

---

1 Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel (ABl. L 155 vom 7.6.1989).

2 Das Seminar fand vom 11. bis 13. Oktober 2006 in Tallinn (Estland) im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen und ihrer Beamten (Fiscalis 2007) statt.

3 5. Bericht: KOM(2004) 855 endg. + Anhang SEK (2004) 1721.
4. Bericht: KOM(2000) 28 endg.
3. Bericht: KOM(1998) 490 endg.
2. Bericht: KOM(1995) 354 endg.
1. Bericht: SEK(1992) 280 endg.

dem Bemühen geleitet, alle Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Beiträge zum Gemeinschaftshaushalt gleich zu behandeln.

1.5. Berichtsumfang

Der vorliegende Bericht deckt die Jahre 2003 bis 2006 ab und erfasst dabei zwei Schwerpunkte: Zum einen wird realistisch eingeschätzt, was die Empfehlungen in den bisherigen fünf Berichten bewirkt haben. Zum anderen werden Schlussfolgerungen aus dem Seminar gezogen, das die Kommission 2006, dem Jahr nach der Veröffentlichung des fünften Berichts, organisiert hat. Das Seminar hat deutlich gezeigt, dass die einzelnen Verwaltungen hinsichtlich der freiwilligen Einhaltung der Vorschriften sowie des Einsatzes und der Bedeutung von Bewertungen – wichtige Aspekte der Empfehlungen im Mehrwertsteuerbereich – unterschiedliche Auffassungen vertreten. Hier wird nun die Gelegenheit genutzt, die Schlussfolgerungen aus dem Seminar von Tallinn in Bezug auf freiwillige Einhaltung der Vorschriften und Bewertungen vorzustellen.

2. FOLGEMASSNAHMEN ZU DEN EMPFEHLUNGEN

2.1. Warum eine Beschäftigung mit früheren Empfehlungen?

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, ist dies der sechste einschlägige Bericht, den die Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Informationen erstellt hat. Die bisher der Haushaltsbehörde vorgelegten Berichte gemäß Artikel 12 hatten keinerlei Diskussion bewirkt. Angesichts der mangelnden Reaktion stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit dieser Berichte. Möglicherweise ziehen jedoch die Mitgliedstaaten die in den Berichten dargelegten Erkenntnisse zur Verbesserung ihrer Verwaltungspraxis heran. Nach der Vorlage des fünften Berichts hat die Kommission ein Seminar organisiert, in dem untersucht werden sollte, ob dem so ist oder nicht. Zwar wurde das Seminar von den teilnehmenden Mitgliedstaaten als erfolgreich bezeichnet und es bot ihnen sicherlich eine gute Gelegenheit zum Networking, zum Austausch bewährter Verfahren und zur Präsentation von Maßnahmen vor anderen Mitgliedstaaten, aber letztlich hat es sich nicht als das am besten geeignete Forum erwiesen, um den Stand der Umsetzung der Empfehlungen zu verfolgen. Dies lag zum Teil wohl auch daran, dass das Seminar nicht lange nach der EU-Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten stattfand und ein Drittel der Teilnehmer aus Ländern kam, die erst seit zwei Jahren EU-Mitglieder waren und daher sehr wenig Zeit für die Umsetzung der Empfehlungen gehabt hatten.

Die Empfehlungen hatten die Struktur des Seminars vorgegeben und seinen Inhalt beeinflusst. Die entscheidenden Fragen – wie weit die zur Umsetzung der Empfehlungen erforderlichen Maßnahmen gediehen waren und ob die Mitgliedstaaten überhaupt die Absicht hatten, die Empfehlungen umzusetzen – wurden jedoch nicht systematisch in Bezug auf sämtliche Empfehlungen und alle Mitgliedstaaten behandelt. Durch das Aufgreifen der Problematik im nächsten, d.h. dem vorliegenden, Bericht und den neuerlichen Rückgriff auf einen Fragebogen war es möglich, auf den Diskussionen aufzubauen, die während des Seminar geführt wurden und die zugleich dafür gesorgt haben, dass alle Mitgliedstaaten mit den Empfehlungen vertraut waren oder zumindest an sie erinnert wurden. Auf diese Weise konnte die Kommission Anhaltspunkte für eine realistische Bewertung der Wirkungen der Empfehlungen erhalten, um zu ermitteln, inwiefern die Berichte Veränderungen angestoßen haben.

2.2. Sammlung von Fakten

Für diesen Bericht wurde ein Fragebogen erstellt, der sich auf die Kernelemente der in allen bisherigen Berichten ausgesprochenen Empfehlungen stützt. Diese ursprünglich für das Seminar erfassten wesentlichen Punkte umfassen elf Empfehlungen. Einige Punkte sind spezifisch, andere abstrakter. Die gesamte Aufstellung findet sich im Anhang zu diesem Bericht. Die wichtigsten Bereiche sind: Verbesserung der freiwilligen Einhaltung der Vorschriften sowie Einziehungs- und Vollstreckungsmaßnahmen, IT-Einsatz, Rückmeldungen und andere Bewertungsmaßnahmen sowie Verbesserung der Aufzeichnungen und des Informationsflusses.

In dem Fragebogen wurden die Mitgliedstaaten gebeten,

- alle seit 2003 eingetretenen Entwicklungen im Zusammenhang mit jeder der elf Empfehlungen zu beschreiben;
- anzugeben, ob die Auswirkungen dieser Entwicklungen bewertet wurden;
- gegebenenfalls zu erklären, warum keine Maßnahmen getroffen wurden;
- jede alternative Maßnahme zu beschreiben, die sie getroffen haben, um etwaige Mängel in den von den Empfehlungen erfassten Bereichen zu beheben, und die dadurch erreichten Ergebnisse darzustellen.

2.3. Analyse der Antworten

Alle Mitgliedstaaten haben den Fragebogen beantwortet. Ihre Antworten wurden zusammengestellt, und für jede Empfehlung wurde analysiert, welche Maßnahmen getroffen wurden, ob ihre Wirksamkeit bewertet wurde und welche Faktoren gegebenenfalls eine Maßnahme verhindert hatten. Die Analyse gestaltete sich schwierig, da die Mitgliedstaaten nicht immer sehr detailliert antworteten. Die meisten Mitgliedstaaten beschrieben ihre Mechanismen in dem von der Empfehlung betroffenen Bereich, übermittelten jedoch nur selten Informationen mit zeitlichem Bezug und stellten fast nie Verbindungen zwischen Innovationen und bestimmten Empfehlungen her.

Die Frage, ob eine bestimmte Maßnahme bewertet wurde oder nicht, war noch schwieriger zu untersuchen. Nur wenige Mitgliedstaaten äußerten sich dazu genauer. Zu den beiden letzten Fragen – warum keine Maßnahmen getroffen wurden oder nicht nach Alternativlösungen gesucht wurde – wurden nur selten Erklärungen gegeben.

2.4. Ergebnisse

Im Anhang zu diesem Bericht findet sich eine tabellarische Darstellung aller elf Empfehlungen samt kurzer Beschreibung der Antworten der Mitgliedstaaten und einer kurzen Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der jeweiligen Empfehlung.

Auf den ersten Blick erscheinen die erzielten Ergebnisse positiv. Beinahe alle Mitgliedstaaten berichteten über gewisse Aktivitäten in den von den Empfehlungen erfassten Bereichen. Ausnahmen gab es jedoch beispielsweise hinsichtlich des Einsatzes von MwSt-Kontrollplänen und der Bedeutung einer zentralen Risikobewertung: In diesen beiden Bereichen vertraten zahlreiche Mitgliedstaaten Sichtweisen, die sich von denen in den Empfehlungen unterschieden. So vertraten zum Beispiel einige Mitgliedstaaten die

Auffassung, dass die MwSt-Kontrollpläne in die Kontrollpläne für andere Steuern eingegliedert werden und nicht als eigene Instrumente bestehen bleiben sollten. Dies dürfte auch eine plausible Erklärung für die Antwort auf eine andere Frage sein, die in früheren Berichten gemäß Artikel 12 erörtert wurde – welche Vorteile es nämlich hätte, wenn die Mehrwertsteuererhebung nicht eigenständig betrieben würde, sondern organisatorisch in eine einzige große Behörde eingegliedert wäre, in deren Händen die gesamte Abgabenerhebung liegt. In ähnlicher Weise waren einige Mitgliedstaaten der festen Überzeugung, dass eine Risikobewertung auf lokaler Ebene zu bevorzugen sei, wobei natürlich die zentrale Ebene weiterhin zu informieren wäre. Ein weiterer Bereich, in dem offensichtlich wenig passiert, ist die Bewertung der Leistung einzelner Bediensteter. Hier beschrieben die meisten Mitgliedstaaten ihre Bewertungsverfahren für Zwecke der Personal- und Laufbahnplanung. Lediglich ein Mitgliedstaat gab an, auch den Erfolg bzw. andere Kriterien seiner MwSt-Kontrolltätigkeiten zu bewerten.

Nur wenige Mitgliedstaaten hatten ihre Tätigkeiten auf den Zeitraum nach 2003 bezogen (außer jenen, die erst danach beigetreten waren). Einige der „alten“ Mitgliedstaaten gaben sogar an, dass sie bestimmte Maßnahmen bereits getroffen bzw. Ziele bereits erreicht hätten, bevor Empfehlungen gemäß Artikel 12 ergangen waren.

Bei den Fragen nach den Ergebnissen der Bewertung der Auswirkungen der Entwicklungen oder der getroffenen Maßnahmen, nach den Gründen für fehlende Maßnahmen sowie nach eventuell bevorzugten Alternativmaßnahmen war es mit sehr wenigen Ausnahmen ausgesprochen schwierig, aus den Antworten eine klare Aussage herauszulesen.

2.5. Bewertung

Ziel der Bewertung war es herauszufinden, ob die in den Berichten gemäß Artikel 12 ausgesprochenen Empfehlungen Auslöser für Veränderungen waren. Dafür wurden nur sehr wenige Belege gefunden. Die Ergebnisse bestätigen, dass die Empfehlungen im Wesentlichen bereits abgeschlossenen oder laufenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten entsprachen. Es war jedoch schwierig, Belege dafür zu finden, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen gerade aufgrund von Empfehlungen in den Berichten getroffen haben.

Ein weiterer Schwerpunkt waren die Ergebnisse der Bewertungen, die die Mitgliedstaaten zur Messung des Erfolgs ihrer Maßnahmen durchgeführt haben. Dies sollte ein Schlüsselindikator für den Einfluss und die Bedeutung des Berichtsverfahrens nach Artikel 12 ein, da der Fragebogen diesen Aspekt besonders betont hatte und zudem dieser Frage beim Seminar 2006 besondere Bedeutung beigemessen wurde. Das Ergebnis dieses Teils der Bewertung war enttäuschend, da fast kein Mitgliedstaat Angaben zu einer Bewertung oder einem laufenden Mess- oder Überprüfungsverfahren gemacht hat.

3. PRAXISBEZOGENE SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DEM SEMINAR

3.1. Einleitung

Das Seminar umfasste Präsentationen nationaler Behörden und externer Sachverständiger sowie Arbeitsgruppen und eine Podiumsdiskussion.

Das Seminar richtete sich an Bedienstete der Steuerverwaltungen der teilnehmenden Länder, die auf strategischer Ebene arbeiten, und nicht so sehr an diejenigen, die im Bereich der Mehrwertsteuer-Eigenmittel tätig sind. Zielgruppe waren die Personen, die die allgemeine

Richtung der MwSt-Kontrolle vorgeben, die Kontrollpolitik konzipieren und die MwSt-Kontrolle und -erhebung sowie die Vollstreckungsmaßnahmen bewerten.

Das von der Kommission organisierte Seminar war eine willkommene Gelegenheit, die Themen eines Berichts gemäß Artikel 12 zur Diskussion zu stellen sowie Meinungen und Erfahrungen auszutauschen. Diese Initiative der Kommission wurde von den Teilnehmerländern – unabhängig von ihrem Beitrittsdatum – sehr begrüßt.

Der Schwerpunkt lag nicht nur auf dem Follow-up zu früheren Empfehlungen, sondern auch auf den qualitativen Aspekten der Mehrwertsteuer-Lücke in Verbindung mit der freiwilligen Einhaltung der Vorschriften und auf der Rolle von Bewertungszyklen in einer modernen Verwaltung.

3.2. Mehrwertsteuer-Lücke

Die Mehrwertsteuer-Lücke ist die Differenz zwischen den erwarteten bzw. voraussichtlichen MwSt-Einnahmen einerseits und den tatsächlichen MwSt-Einnahmen andererseits. Sie ist hauptsächlich auf Einnahmeverluste aufgrund von Betrug, Zahlungsunfähigkeit, Steuerhinterziehung und Steuerumgehung zurückzuführen. Es mag zunächst erstaunen, dass sich ein Seminar über Mehrwertsteuer-Eigenmittel mit diesem Thema befasst, da die Regelungen für die Berechnung der Eigenmittel die Mehrwertsteuer-Lücke bewusst keine Rechnung tragen. Der Ausgangspunkt für die Berechnung der Grundlage für die Eigenmittel aus der Mehrwertsteuer sind die tatsächlich vereinnahmten Steuern und nicht der Betrag, der eigentlich hätte vereinnahmt werden sollen[4]. Es besteht jedoch ein klarer Zusammenhang zwischen Maßnahmen zur Verbesserung der freiwilligen Einhaltung der Vorschriften, die auch Fragen des Umgangs mit den Steuerpflichtigen und der Erwartungshaltung betreffen können, und dem Verfahren der qualitativen anstelle der rein quantitativen Bewertung der Mehrwertsteuer-Lücke.

Während des Seminars wurde offensichtlich, dass die Mitgliedstaaten den Nutzen der Schätzung des Ausmaßes der Mehrwertsteuer-Lücke unterschiedlich bewerten. Es gab auch viele unterschiedliche Ansätze in Bezug auf die Schätzmethodik, wobei einige Mitgliedstaaten der Quantifizierung der Lücke und der Notwendigkeit einer Standard-Berechnungsmethode größte Bedeutung beimaßen. Mit der Quantifizierung der Mehrwertsteuer-Lücke allein kann ein Mitgliedstaat jedoch wenig anfangen. Das Wissen um ihre Größe allein kann an der Situation nichts ändern.

Eine qualitative Untersuchung der Mehrwertsteuer-Lücke auf der Grundlage von Techniken zur Ermittlung jener Wirtschaftsbeteiligten, die diese Lücke bewirken, ist daher unbedingt notwendig, um die Anzahl derjenigen zu reduzieren, die die Vorschriften nicht vollständig einhalten. Die Besonderheiten jedes Segments von für die Lücke verantwortlichen Wirtschaftsbeteiligten müssen untersucht und festgestellt werden, und danach sind geeignete Maßnahmen – von gezielten Aktionen zur Förderung der freiwilligen Erfüllung der Vorschriften bis hin zu strafrechtlichen Schritten – zu konzipieren und umzusetzen.

---

[4] Dies betrifft nicht die Berichtigungen und Ausgleiche, die notwendig sind, weil das MwSt-Recht den Mitgliedstaaten einige Optionen gestattet und die Grundlage für die MwSt-Eigenmittel so berechnet wird, als ob die Rechtsvorschriften vollständig harmonisiert wären.

Wie diese kurze Zusammenfassung zeigt, wurde das Thema in dem Seminar gründlich besprochen – ein Konsens wurde jedoch nicht erzielt: Die Beteiligten erkannten zwar die Bedeutung der Angelegenheit an, konnten sich aber nicht auf eine Abhilfemaßnahme einigen.

3.3. Bewertung

In dem fünften Bericht gemäß Artikel 12 hat die Kommission erneut darauf hingewiesen, wie wichtig es sei, dass jeder Mitgliedstaat seine eigenen Maßnahmen zur Erhebung der MwSt angemessen bewertet, denn es hatte sich herausgestellt, dass die Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten der Bewertung nicht den ihr gebührenden Stellenwert einräumen.

Die Funktion der Bewertung ist wichtiger geworden, da Leitungs- und andere Aufgaben dezentralisiert wurden und Effizienz, Wirksamkeit und Qualität der Leistungen immer mehr an Bedeutung gewonnen haben. Diese Tendenz verstärkt sich noch angesichts der Kürzung von Haushaltsmitteln sowie der Tatsache, dass noch gründlicher geprüft wird, wie zugewiesene Mittel verwendet werden.

Eine angemessene Bewertung sollte die Lage vor und nach der Durchführung der betreffenden Maßnahmen erfassen und die Fortschritte von einem Zeitraum zum anderen anhand von Indikatoren überwachen.

Bei dem Seminar hat sich gezeigt, dass viele Mitgliedstaaten nicht klar genug zwischen „Überwachung“ und „Bewertung“ unterscheiden. Nach Auffassung der Kommission ist beides notwendig, um die Leistung zu verbessern und sicherzustellen, dass das Richtige auch in der richtigen Art und Weise getan wird. Es wurde jedoch deutlich, dass die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Verbesserung ihrer MwSt-Kontrollpolitiken und -strategien den Bewertungstechniken nicht alle denselben Stellenwert beimessen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

4.1. Hintergrund und Ziele

Gemäß Verordnung Nr. 1553/89 über die Erhebung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel legt die Kommission der Haushaltsbehörde alle drei Jahre einen Bericht auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten vor. Im Mittelpunkt sollen dabei die Verfahren der Mitgliedstaaten für die Erfassung der Steuerpflichtigen, die Ermittlung und Einziehung der Mehrwertsteuer sowie ihre Kontroll- und Überprüfungssysteme stehen.

Eine wichtige Feststellung liegt darin, dass die Berechnung der MwSt-Grundlage, d.h. des Betrages, anhand dessen der der Kommission zur Verfügung zu stellende Betrag an MwSt-Eigenmitteln berechnet wird, zwar einheitlich geregelt ist, dass zugleich aber die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung von steuerlichen Registrierungsgrenzen und -verfahren, Steuersätzen und Kontrollverfahren über sehr viel mehr Spielraum[5] verfügen. Daher gibt es in diesem Bereich nicht nur eine einzige richtige Methode und ganz sicher keine Einheitslösungen, die überall anwendbar wären.

Trotz dieser Einschränkungen hat die Kommission in den bisherigen Berichten Empfehlungen ausgesprochen, die auf die Verbesserung der Arbeitsmethoden der Mitgliedstaaten abzielen. In dem vorliegenden Bericht wird nun untersucht, ob die bisherigen Berichte und Empfehlungen tatsächlich Impulse für Veränderungen vermittelt haben.

4.2. Erfolgsindikatoren

Für die Messung des Erfolges der Berichte konnten zwei Indikatoren ermittelt werden. Sehr positiv wäre es gewesen, wenn festgestellt worden wäre, dass die Berichte bei der Haushaltsbehörde erörtert wurden und dass diese Diskussion wiederum zu Verbesserungen bei den Vorkehrungen der Mitgliedstaaten zur Verwaltung und Erhebung der Mehrwertsteuer geführt hat. Dafür wurden jedoch keine Belege gefunden.

Die Mitgliedstaaten wurden auch gefragt, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der Empfehlungen getroffen hatten. Mit der Organisation eines Seminars, bei dem alle Mitgliedstaaten aufgefordert waren, die aus früheren Empfehlungen resultierenden breiteren Themenkreise zu beraten, hat die Kommission schon nach der Vorlage des letzten Berichts im Jahr 2005 auf den vorliegenden Bericht hingearbeitet. Auf diese Weise sollte in den Mitgliedstaaten ein Analyse- und Bewertungsprozess in Gang gebracht werden, um zu ermitteln, inwieweit sie die empfohlenen Maßnahmen umgesetzt haben bzw. warum sie sie nicht umgesetzt haben und welche Alternativen sie stattdessen verfolgt haben. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sollten dann in diesen Bericht einfließen.

Wie die in Kapitel 2 beschriebenen Ergebnisse und der Anhang zeigen, liefert die realistische und bewusst strenge Bewertung dessen, was aufgrund der Empfehlungen in den fünf vorhergehenden Berichten erreicht wurde, wenige Belege für ein positives Bild. Es bestätigt sich, dass die Empfehlungen meist angemessen waren und dass die Mitgliedstaaten

---

[5] Innerhalb der Grenzen der MwSt-Richtline 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006). Zuletzt geändert durch die Richtlinie 2008/8/EG des Rates vom 12. Februar 2008 (ABl. L 44 vom 20.2.2008, S. 11).

Maßnahmen in ähnlichen Bereichen trafen oder bereits getroffen haben, nicht aber, dass diese Maßnahmen durch die Empfehlungen veranlasst waren.

4.3. Gesamtbewertung

Aufgrund der geltenden Regelungen für die MwSt-Eigenmittel stellt sich die Frage, was überhaupt der Zweck der Berichte gemäß Artikel 12 ist. Man könnte geltend machen, dass die Berichte – um wirklich nützlich zu sein – Veränderungen auslösen sollten. Zu berücksichtigen wäre auch die Auffassung der Mitgliedstaaten, dass sie ebenfalls einen Beitrag zur Bekämpfung des MwSt-Betrugs leisten könnten.

Dieser Bericht beschreibt den Versuch, den Beitrag der Berichte zu positiven Veränderungen oder Verbesserungen bei der Anwendung der Mehrwertsteuer durch die Mitgliedstaaten zu messen. Untersucht wurde die Frage, ob die in der Vergangenheit vorgelegten Berichte gemäß Artikel 12 zu einer Debatte im Europäischen Parlament oder im Rat geführt haben. Da sie bei diesen beiden Organen keine Reaktion hervorgerufen haben, ist diese Frage negativ zu beantworten. Die Mitgliedstaaten wurden auch gefragt, welche Maßnahmen sie aufgrund der Berichte gemäß Artikel 12 getroffen hätten. Trotz einiger positiver Rückmeldungen dürfte es schwierig sein, eine bestimmte Maßnahme anzuführen, die ohne jeden Zweifel auf einen Bericht gemäß Artikel 12 zurückzuführen ist. Die Kommission wird daher im Beratenden Ausschuss für Eigenmittel beantragen, dass die maßgeblichen Beteiligten aus den Mitgliedstaaten die in Artikel 12 der Verordnung Nr. 1553/89 geregelten Fragen und die Schlussfolgerungen, die aus dem vorliegenden Bericht gezogen werden können, erörtern.