

IV

(Informationen)

INFORMATIONEN DER ORGANE UND EINRICHTUNGEN
DER EUROPÄISCHEN UNION

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 8/2007

über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der
Mehrwertsteuer, zusammen mit den Antworten der Kommission

(gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(2008/C 20/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
GLOSSAR		3
ZUSAMMENFASSUNG	I-VII	5
EINLEITUNG	1-11	6
Hintergrund der Prüfung	1-11	6
PRÜFUNGSANSATZ UND -UMFANG	12-17	8
BEMERKUNGEN	18-93	8
Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten auf Ersuchen	18-49	8
Intensität der Zusammenarbeit	19-23	8
Pünktlichkeit der Antworten	24-42	9
Qualität der Antworten	43-49	12
Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen	50-56	13
MwSt.-Informationsaustauschsystem (MIAS)	57-70	14
Zeitnahe Datenbereitstellung	60-61	14
Datenzugriff und Genauigkeit	62-65	14
Überprüfung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern durch Wirtschafts- beteiligte	66-68	15
Funktionale Verbesserungen des MIAS (MIAS II)	69-70	15
Instrumentarium zur Förderung eines multilateralen Prüfungsansatzes	71-77	15
Anwesenheit von Steuerbeamten in anderen Mitgliedstaaten	71-72	15
Gleichzeitige und multilaterale Prüfungen	73-77	16

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Förderung und Bewertung der Verwaltungszusammenarbeit durch die Kommission	78-83	17
Sonstige Hemmnisse für eine wirksame Zusammenarbeit	84-93	17
Fehlen gemeinsamer Vorschriften für den Entzug von Umsatzsteuer- Identifikationsnummern	85-87	17
Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Strafverfolgung	88-91	17
Unzureichende Quantifizierung und Analyse von MwSt.-Betrug	92-93	18
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	94-112	18
Schlussfolgerungen	94-103	18
Empfehlungen	104-112	19
Antworten der Kommission		20

GLOSSAR

Fiscalis — ein mehrjähriges gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt durch Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme, multilaterale Prüfungen, Austausch von Beamten, Seminare und sonstige Schulungsmaßnahmen. Die Fiscalis-Entscheidung ⁽¹⁾ erstreckt sich nicht nur auf die Mehrwertsteuer, sondern auch auf Verbrauchsteuern auf Alkohol, Tabakwaren und Mineralöle, auf Einkommen- und Vermögensteuern sowie auf Steuern auf Versicherungsprämien. Als Finanzrahmen für die Durchführung des Programms wurde für den Zeitraum 2003-2007 ein Betrag von 67,3 Millionen Euro festgesetzt.

Gemeinsames Mehrwertsteuer (MwSt.)-System — Das gemeinsame MwSt.-System beruht auf dem Grundsatz, wonach auf Gegenstände und Dienstleistungen eine allgemeine, zum Preis der Gegenstände und Dienstleistungen genau proportionale Verbrauchsteuer nach Maßgabe der Bestimmungen der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 ⁽²⁾ anzuwenden ist. So muss beispielsweise der von den Mitgliedstaaten festgesetzte MwSt.-Normalsatz mindestens 15 % und der ermäßigte MwSt.-Satz mindestens 5 % betragen. Auf jeder Handelsstufe erhebt der Verkäufer MwSt. auf die Verkäufe, schuldet jedoch diesen Betrag abzüglich der auf betriebliche Käufe gezahlten MwSt. der Steuerbehörde. Dieser Prozess setzt sich bis zum Endverbraucher fort, der die MwSt. auf den Gesamtwert des gekauften Gegenstands bzw. der gekauften Dienstleistung trägt. Die vom Verbraucher erhobene MwSt. wird vom Verkäufer der Waren an die Steuerbehörden abgeführt. Tätigt ein Wirtschaftsbeteiligter innergemeinschaftlichen Warenlieferungen, hat er bei Verbringung der Waren zu einem Wirtschaftsbeteiligten in einem anderen Mitgliedstaat Anspruch auf Erstattung der Einfuhrumsatzsteuer. Die für den Umsatz geschuldete MwSt. ist dann vom Wirtschaftsbeteiligten im Bestimmungsmitgliedstaat zu dem in diesem Mitgliedstaat geltenden Satz zu entrichten.

Karussellbetrug — siehe **Missing Trader**.

MIAS — Das MwSt.-Informationsaustauschsystem (MIAS) ist ein elektronisches System zur Übermittlung von Informationen bezüglich der Gültigkeit von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern von in den Mitgliedstaaten registrierten Unternehmen. Darüber hinaus werden den Behörden der Mitgliedstaaten über das MIAS auch Informationen über (befreite) innergemeinschaftliche Lieferungen zur Verfügung gestellt. Die Informationen über die Daten der MwSt.-Registrierung werden von den Behörden der Mitgliedstaaten gesammelt und in nationale Datenbanken zur Fernabfrage eingegeben. Dies gilt auch für die Informationen über innergemeinschaftliche Lieferungen, die aus den zusammenfassenden Meldungen stammen. Das System wurde als Kompensation für den Wegfall der Zollförmlichkeiten und -kontrollen eingeführt.

Missing Trader — Ein Missing Trader ist ein für MwSt.-Zwecke registrierter Wirtschaftsbeteiligter, der potenziell in betrügerischer Absicht Gegenstände oder Dienstleistungen ohne Entrichtung der MwSt. erwirbt oder zu erwerben vorgibt und diese Gegenstände oder Dienstleistungen anschließend mit MwSt. liefert, ohne die erhobene MwSt. an die nationale Steuerbehörde abzuführen. Die Kunden des Missing Trader können entweder gutgläubige Wirtschaftsbeteiligte oder aber selbst in den Betrug verwickelt sein. Die Kunden haben Anspruch auf Erstattung der dem Missing Trader gezahlten MwSt. seitens der Steuerbehörde. Zirkulieren dieselben Gegenstände wiederholt zwischen den Mitgliedstaaten, spricht man von Karussellbetrug. Derartige Betrugsmuster können sehr ausgeklügelt sein, wobei Missing Traders in mehreren Mitgliedstaaten beteiligt sind und die finanziellen Interessen aller betroffenen Mitgliedstaaten geschädigt werden.

MwSt. — siehe **gemeinsames MwSt.-System**.

MwSt.-Eigenmittel — Im Jahr 2006 beliefen sich die auf der MwSt. beruhenden Eigenmittel auf 17,2 Milliarden Euro und machten damit 15,8 % der Gemeinschaftseinnahmen aus. Die MwSt.-Eigenmittel werden anhand einer harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlage (d. h. einer um alle von den Mitgliedstaaten in Anspruch genommenen spezifischen Ausnahmen oder Optionen bereinigten MwSt.-Grundlage) berechnet. Infolgedessen wirken sich die unterschiedlichen geltenden MwSt.-Sätze oder Ausnahmen nicht auf die von den Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt gezahlten MwSt.-Eigenmittel aus. Ausgangspunkt für die Berechnung der auf der MwSt. beruhenden Eigenmittel sind die von den einzelnen Mitgliedstaaten in einem bestimmten Jahr erhobenen MwSt.-Nettogesamteinnahmen. Kommt es wegen Steuerhinterziehung oder Betrugs zu MwSt.-Mindereinnahmen, fallen in der Regel auch die an den EU-Haushalt abzuführenden MwSt.-Eigenmittel niedriger aus, es sei denn, die zu berücksichtigenden Bemessungsgrundlagen sind auf 50 % des BNE gekappt, wie dies bei einigen Mitgliedstaaten der Fall ist.

SCAC (Standing Committee on Administrative Cooperation) — Der Ständige Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden ist ein Regelungsausschuss nach Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates vom 7. Oktober 2003 ⁽³⁾ zur Unterstützung der Kommission in den durch die Verordnung geregelten Angelegenheiten. Er setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen; den Vorsitz führt der Vertreter der Kommission. Bei der Annahme von Stellungnahmen beschließt der Ausschuss mit der in Artikel 205 Absatz 2 des EG-Vertrags vorgesehenen Mehrheit (qualifizierte Mehrheit). Der Ausschuss tritt in der Regel zweimal jährlich zusammen.

Steuerpflichtiger — jede Person, die unabhängig an einem beliebigen Ort eine beliebige wirtschaftliche Tätigkeit zu einem beliebigen Zweck oder mit einem beliebigen Ergebnis ausübt.

⁽¹⁾ Entscheidung Nr. 2235/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2002 über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt (Fiscalis-Programm 2003-2007) (ABl. L 341 vom 17.12.2002, S. 1).

⁽²⁾ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

⁽³⁾ ABl. L 264 vom 15.10.2003, S. 1.

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer — eine individuelle Nummer, die jedem Steuerpflichtigen zugeteilt wird, der Lieferungen von Waren oder Dienstleistungen bzw. Erwerbe von Waren zu unternehmerischen Zwecken zu tätigen beabsichtigt. Jeder Nummer sind zwei Buchstaben vorangestellt, die den ausstellenden Mitgliedstaat bezeichnen.

Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden — Informationserteilung zwischen den Mitgliedstaaten, bei der die Steuerbehörden gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 einander Amtshilfe gewähren und mit der Kommission zusammenarbeiten, um eine ordnungsgemäße Anwendung der Mehrwertsteuer (MwSt.) auf Warenlieferungen und Dienstleistungen, den innergemeinschaftlichen Erwerb von Gegenständen und die Einfuhr von Waren zu gewährleisten. Die Informationserteilung zwischen den Mitgliedstaaten erstreckt sich in der Regel auf Auskünfte, die für die korrekte Festsetzung der MwSt. geeignet sind, einschließlich solcher, die konkrete Einzelfälle betreffen. Die Informationserteilung erfolgt sowohl auf Ersuchen als auch ohne Ersuchen. Die Verordnung stützt sich auf Artikel 93 des EG-Vertrags, wonach der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern erlässt, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts notwendig ist.

Zusammenfassende Meldung — eine Meldung, die jeder für die Zwecke der MwSt. erfasste Steuerpflichtige abgeben muss, der innergemeinschaftliche Lieferungen tätigt. Die zusammenfassende Meldung ist für jedes Kalenderquartal abzugeben und enthält für jeden einzelnen Erwerber in einem anderen Mitgliedstaat (mit Angabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer) den Gesamtwert der Lieferungen von Gegenständen.

ZUSAMMENFASSUNG

I. Durch Mehrwertsteuerhinterziehung und -betrug im großen Stil kommt es zu Verzerrungen in der Funktionsweise des Binnenmarkts sowie zu einer Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten und der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts.

II. Im Jahr 2004 traten neue gemeinschaftliche Rechtsvorschriften in Kraft, mit denen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten — hauptsächlich durch klarere Verfahren, einen intensiveren Informationsaustausch und vermehrte Direktkontakte zwischen lokalen Steuerbehörden — beschleunigt und vertieft werden sollte.

III. Ziel der Prüfung des Hofes war es zu beurteilen, ob der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zeitnah und wirksam erfolgt und sich auf zweckmäßige Verfahren und angemessene Verwaltungsstrukturen stützt.

IV. Die Prüfung ergab, dass der Informationsaustausch den Mitgliedstaaten bei der korrekten Steuerfestsetzung sowie bei der Verhütung und Aufdeckung betrügerischer Handlungen helfen kann.

V. Der Hof stellte allerdings fest, dass

- a) von den neuen Möglichkeiten zur Vertiefung und Beschleunigung der Zusammenarbeit nicht hinreichend Gebrauch gemacht wird und nicht alle Mitgliedstaaten angemessene Verwaltungsstrukturen und/oder operationelle Verfahren zur Gewährleistung einer wirksamen Zusammenarbeit eingerichtet haben;
- b) die Hälfte der Informationsaustausche auf Ersuchen nicht innerhalb des vorgeschriebenen Zeitrahmens erledigt wird und nur selten vorab über eintretende Verzögerungen informiert wird oder Zwischenantworten erteilt werden;
- c) es in allen Mitgliedstaaten, wenn auch mit recht unterschiedlicher Häufigkeit, zu Verzögerungen bei der Auskunftserteilung kommt. Mitunter bestehen erhebliche Abweichungen zwischen der Anzahl der Auskunftersuchen, die ein Mitgliedstaat behauptet, erhalten zu haben, und der Anzahl der Auskunftersuchen, die andere Mitgliedstaaten behaupten, an ersteren gerichtet zu haben;
- d) der Rahmen für den Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen nicht sachgerecht definiert ist und spontan gelieferte Auskünfte nicht immer systematisch genutzt werden;
- e) wegen der späten Verfügbarkeit und der Unzuverlässigkeit der Angaben im gegenwärtigen Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS) ein erhöhtes Risiko besteht, dass die MwSt. hinterzogen wird und betrügerische Handlungen unentdeckt bleiben.

VI. Um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten einander wirksame Unterstützung gewähren, bedarf es einer intensiveren und zügigeren Zusammenarbeit, vermehrter Direktkontakte zwischen den örtlichen Steuerbehörden und einer verbesserten Überwachung.

VII. Die Schwachstellen des MIAS sollten umgehend behoben werden, beispielsweise durch eine radikale Verkürzung der Zeitspanne für die Datensammlung und -erfassung und durch die Gewährung eines breiter angelegten Direktzugriffs auf die Daten zur Ermöglichung multilateraler Abfragen.

EINLEITUNG

Hintergrund der Prüfung

1. Durch Mehrwertsteuer (MwSt.)-Hinterziehung und -betrug kommt es zu Verzerrungen des lautereren Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt und zu Steuerausfällen zulasten der Mitgliedstaaten. Wie der Rat betont hat ⁽¹⁾, muss Steuerbetrug effektiv und entschieden bekämpft werden im Interesse der steuererhlichen Unternehmer und der Haushalte der Mitgliedstaaten. Am 28. November 2006 verständigte der Rat sich darauf, dass auf Gemeinschaftsebene dringend eine Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs festgelegt werden muss, die die einschlägigen nationalen Bemühungen ergänzt.

2. MwSt.-Hinterziehung und -betrug wirken sich auch auf die Finanzierung des Haushalts der Europäischen Union aus, denn sie führen dazu, dass von den Mitgliedstaaten verstärkt auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) beruhende Eigenmittel abgerufen werden müssen. Die BNE-Eigenmittel dienen zur Deckung des nicht durch andere Eigenmittelquellen gedeckten Saldos der Gesamtausgaben. Daraus folgt, dass durch MwSt.-Betrug verursachte Einnahmeausfälle das Gesamtgleichgewicht des vom gemeinschaftlichen Gesetzgeber eingerichteten Eigenmittelsystems gefährden ⁽²⁾. Da bei der Berechnung der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel unterschiedliche Kriterien zugrunde gelegt werden, wirken sich diese Einnahmeausfälle möglicherweise auch auf die Aufteilung der finanziellen Last auf die Mitgliedstaaten aus ⁽³⁾, wodurch der Billigkeitsgrundsatz untergraben würde.

3. Wenngleich nicht in allen Mitgliedstaaten Ermittlungen bezüglich der Größenordnung von MwSt.-Hinterziehung und -betrug angestellt wurden, wurden mehrere Schätzungen veröffentlicht. Schätzungen der International VAT Association ⁽⁴⁾ zufolge liegen die MwSt.-Ausfälle in der Europäischen Union zwischen 60 und 100 Milliarden Euro pro Jahr. Allein im Vereinigten Königreich beliefen sich die MwSt.-Ausfälle nach Schätzungen der britischen Finanz- und Zollverwaltung (HM Revenue and Customs) im Steuerjahr 2005/2006 auf 18,2 Milliarden Euro ⁽⁵⁾. Das deutsche Finanzministerium veröffentlichte ⁽⁶⁾ die Ergebnisse einer Studie, in der die MwSt.-Ausfälle bezogen auf das Jahr 2005 mit 17 Milliarden Euro veranschlagt wurden.

4. Die MwSt.-Hinterziehung ist größtenteils mit nicht gemeldeten Wirtschaftstätigkeiten („Schattenwirtschaft“) verbunden. Zu einem erheblichen Teil tritt die MwSt.-Hinterziehung allerdings auch als Nebeneffekt der bei Einführung des Binnenmarkts im

Jahr 1993 festgelegten MwSt.-Regelung auf. Bei innergemeinschaftlichen Handelsgeschäften sind die gelieferten Waren von der MwSt. befreit. Die geschuldete MwSt. ist anschließend in dem Mitgliedstaat zu entrichten, in dem die Waren ankommen. Bei dieser Regelung kann es zu MwSt.-Hinterziehung im Lieferland oder im Bestimmungsland kommen. Es gibt im Wesentlichen drei Formen der Hinterziehung:

- a) Meldung innergemeinschaftlicher Lieferungen, obwohl die Waren zum Verkauf auf dem Inlandsmarkt ohne MwSt. verbleiben;
- b) Nichtentrichtung der bei Ankunft im Bestimmungsmitgliedstaat fälligen MwSt.;
- c) Missing-Trader-Betrug ⁽⁷⁾.

Häufig handelt es sich um ausgeklügelte Betrugsmuster, die sich über mehrere Mitgliedstaaten erstrecken und an denen zahlreiche Unternehmen beteiligt sind. Im März 2007 ⁽⁸⁾ beispielsweise berichtete Eurojust von einem internationalen MwSt.-Karussellbetrug, bei dem es um einen MwSt.-Betrag von schätzungsweise 2,1 Milliarden Euro ging und an dem 18 Mitgliedstaaten beteiligt waren. Allein im Vereinigten Königreich sind der britischen Finanz- und Zollbehörde ⁽⁹⁾ zufolge im Steuerjahr 2005/2006 möglicherweise Steuerausfälle in Höhe von 3 bis 4,5 Milliarden Euro auf innergemeinschaftlichen Missing-Trader-Betrug zurückzuführen.

5. Während Waren mittlerweile frei über die Binnengrenzen verkehren, wird die Tätigkeit der nationalen Steuerbehörden nach wie vor durch ebendiese Grenzen stark eingeschränkt. Tätigt ein Wirtschaftsbeteiligter eine innergemeinschaftliche Lieferung, hat er Anspruch auf Erstattung der angefallenen Umsatzsteuer. Die fällige MwSt. ist anschließend von dem jeweiligen Wirtschaftsbeteiligten im Bestimmungsmitgliedstaat zu entrichten. Deshalb bedarf es der Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, um die für die korrekte Festsetzung der MwSt. erforderlichen Informationen auszutauschen. Das gemeinsame System für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten beruht auf der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates vom 7. Oktober 2003 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer ⁽⁹⁾ (nachstehend „die Verordnung“), die am 1. Januar 2004 in Kraft trat und mit der die bis dahin geltende Verordnung (EWG) Nr. 218/92 ⁽¹⁰⁾ aufgehoben wurde. Die Verordnung regelt die Modalitäten, nach denen die Steuerbehörden in den Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission zusammenarbeiten. Etwaige umfassendere Amtshilfepflichten, die sich aus anderen Rechtsakten einschließlich etwaiger bilateraler oder multilateraler Abkommen ergeben, werden von dieser Verordnung nicht berührt. Schließen die Mitgliedstaaten zusätzliche bilaterale Abkommen im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit, haben sie die Kommission und die Mitgliedstaaten unverzüglich davon zu unterrichten.

⁽¹⁾ Schlussfolgerungen des Rates für Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 2007.

⁽²⁾ Beschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (ABL L 253 vom 7.10.2000, S. 42).

⁽³⁾ Siehe Ziffer 10 der Stellungnahme Nr. 4/2005 des Hofes zu einem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften und zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit Durchführungsmaßnahmen für die Korrektur der Haushaltsungleichgewichte gemäß den Artikeln 4 und 5 des Beschlusses des Rates vom (...) über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (ABL C 167 vom 7.7.2005, S. 1).

⁽⁴⁾ International VAT Association, Combating VAT fraud in the EU — the way forward, März 2007.

⁽⁵⁾ HM Revenue & Customs, Measuring Indirect Tax Losses — 2006, Dezember 2006.

⁽⁶⁾ Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen — Januar 2006, S. 45.

⁽⁷⁾ Siehe Glossar.

⁽⁸⁾ Siehe Pressemitteilung von Eurojust vom 13. März 2007.

⁽⁹⁾ ABL L 264 vom 15.10.2003, S. 1.

⁽¹⁰⁾ ABL L 24 vom 1.2.1992, S. 1.

6. Bei Erlass der Verordnung im Oktober 2003 stellte der Rat fest ⁽¹⁾, dass die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bis dahin unzureichend genutzt worden waren, und forderte eine Intensivierung des Informationsaustauschs zur wirksameren Betrugsbekämpfung.

7. Im Rahmen der Verordnung sind drei Formen des Informationsaustauschs vorgesehen (siehe *Abbildung 1*):

- a) Informationsaustausch über die elektronische Datenbank MIAS, in die die Mitgliedstaaten Informationen über die den Wirtschaftsbeteiligten zugeteilten Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern und über die von diesen Wirtschaftsbeteiligten gemeldeten innergemeinschaftlichen Lieferungen eingeben müssen. Anschließend können andere Mitgliedstaaten diese Informationen aus der Datenbank abfragen und mit den von ihren eigenen Wirtschaftsbeteiligten abgegebenen Meldungen abgleichen;
- b) Austausch detaillierterer Informationen auf ein spezifisches Ersuchen hin, beispielsweise wenn sich aufgrund von MIAS-Abfragen Verdachtsmomente bezüglich eines bestimmten Umsatzes ergeben, oder aufgrund einer Risikoanalyse;
- c) Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen, beispielsweise wenn ein Mitgliedstaat Grund zu der Annahme hat, dass in einem anderen Mitgliedstaat ein Verstoß gegen die MwSt.-Vorschriften begangen wurde.

8. Der Informationsaustausch im Rahmen der Verordnung erfolgt hauptsächlich über zentrale Verbindungsbüros. Jeder Mitgliedstaat hat ein einziges zentrales Verbindungsbüro zu bestimmen, das für die Kontakte zu den anderen Mitgliedstaaten hauptverantwortlich zuständig ist. Zusätzlich können Zuständigkeiten für den direkten Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten an andere Verwaltungsstellen oder einzelne Beamte delegiert werden.

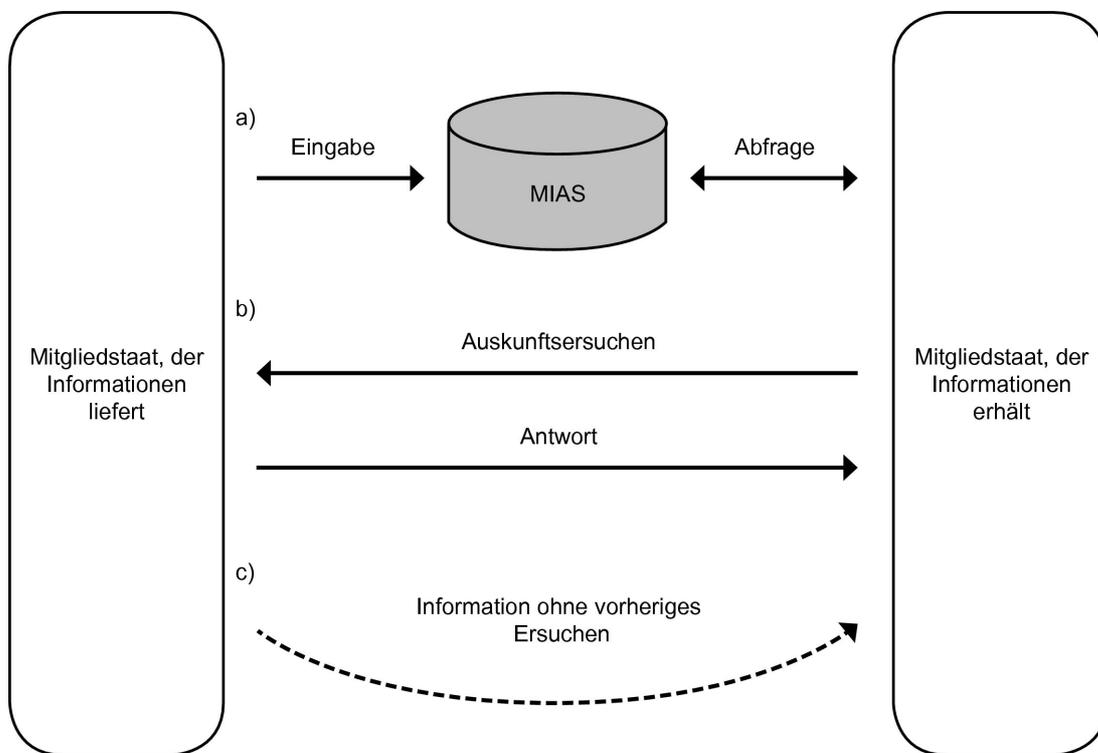
9. Darüber hinaus enthält die Verordnung Vorschriften für gleichzeitig in zwei oder mehr Mitgliedstaaten durchgeführte Prüfungen und sieht die Anwesenheit von Steuerbeamten in anderen Mitgliedstaaten vor, beispielsweise um sich Zugang zu dort vorhandenen Unterlagen zu verschaffen oder behördlichen Ermittlungen beizuwohnen.

10. Die Rolle der Kommission besteht der Verordnung zufolge in der Förderung und Bewertung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Dabei wird sie von einem aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschuss, dem Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC), unterstützt.

11. Diese Verordnung bildet zusammen mit der Entscheidung Nr. 2235/2002/EG über das Programm Fiscalis die Rechtsgrundlage der Gemeinschaftsausgaben ⁽²⁾ für die Entwicklung und den Unterhalt operationeller elektronischer Systeme zum Informationsaustausch zwischen einzelstaatlichen

Abbildung 1

Formen des Informationsaustauschs



⁽¹⁾ Siehe Erwägungsgründe 12 und 13 der Verordnung.

⁽²⁾ Siehe den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2007, Einzelplan III, Kapitel 14 05 — Steuerpolitik (ABL L 77 vom 16.3.2007, S. 776/777).

Verwaltungsbehörden, multilaterale Prüfungen, Schulungsmaßnahmen für Steuerbeamte und den Austausch von Beamten zwischen Behörden. Als Finanzrahmen für die Durchführung des Programms Fiscalis im Zeitraum 2003-2007 wurde ein Betrag von 67,3 Millionen Euro festgesetzt.

PRÜFUNGSANSATZ UND -UMFANG

12. Ziel der Prüfung des Hofes war es zu beurteilen, ob der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zeitnah und wirksam erfolgt und ob zur Unterstützung der Verwaltungszusammenarbeit angemessene Verwaltungsstrukturen und -verfahren vorhanden sind. Die Prüfung erstreckte sich auf folgende Aspekte:

- Informationsaustausch auf Ersuchen;
- Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen;
- Information über die Datenbank MIAS;
- Instrumente zur Förderung eines multilateralen Prüfungsansatzes;
- Förderung und Bewertung der Verwaltungszusammenarbeit durch die Kommission.

13. Im Jahr 2006 wurden zentrale Verbindungsbüros in sieben Mitgliedstaaten ⁽¹⁾ besucht. Dabei wurden eine Stichprobe von 420 Auskunftersuchen, die im Jahr 2005 von diesen Mitgliedstaaten gestellt oder empfangen wurden, geprüft und Pünktlichkeit sowie Qualität der zugehörigen Antworten bewertet. Die Genauigkeit der einzelnen Steuerfestsetzungen selbst war allerdings nicht Gegenstand der Prüfung.

14. Die Prüfbesuche wurden gemäß Artikel 248 Absatz 3 des EG-Vertrags durchgeführt, wonach der Hof seine Prüfung erforderlichenfalls in den Räumlichkeiten der Einrichtungen, die Einnahmen oder Ausgaben für Rechnung der Gemeinschaft verwalten, sowie der natürlichen und juristischen Personen, die Zahlungen aus dem Haushalt erhalten, sowie in den Mitgliedstaaten durchführt. Das deutsche Finanzministerium gab allerdings einem Prüfungsantrag des Hofes nicht statt mit der Begründung, seiner Ansicht nach bestehe keine Rechtsgrundlage für eine solche Prüfung. Die Deutschland betreffenden Bemerkungen in diesem Bericht beruhen somit auf Feststellungen aufgrund von Prüfbesuchen in anderen Mitgliedstaaten, im Zuge von Prüfbesuchen bei der Kommission gesammelten Informationen sowie auf öffentlich zugänglichen Berichten.

15. In 23 aus der Stichprobe ausgewählten Fällen ⁽²⁾ ersuchte der Hof die Mitgliedstaaten um eine eingehende Beschreibung, wie die im Wege des Austauschs erhaltenen Informationen von den lokalen Steuerbehörden, die die Ersuchen gestellt hatten, weiterverfolgt wurden.

⁽¹⁾ Prüfbesuche fanden in Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Polen, Slowenien und im Vereinigten Königreich statt.

⁽²⁾ Deutschland — 4 Fälle; Belgien, Frankreich und Vereinigtes Königreich — 3 Fälle; Österreich, Irland und Niederlande — 2 Fälle; Finnland, Ungarn, Italien und Polen — 1 Fall. Frankreich und Deutschland haben die vom Hof erbetenen Auskünfte noch nicht erteilt.

16. Bei der Kommission wurde die Arbeitsweise der zuständigen Dienststellen einschließlich der Verwaltung des Programms Fiscalis untersucht. Ferner wurde die Arbeitsweise des Ständigen Ausschusses für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden geprüft.

17. Zusätzlich wurden Berichte und Arbeitsergebnisse der Rechnungskontrollbehörden in den Mitgliedstaaten herangezogen, die ähnliche Prüfungen durchgeführt haben. In früheren Berichten des Hofes ⁽³⁾ behandelte Themen wurden ebenfalls weiterverfolgt.

BEMERKUNGEN

Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten auf Ersuchen

18. Gemäß Artikel 5 der Verordnung erteilen die Mitgliedstaaten einander Auskünfte auf Ersuchen. Grundsätzlich können alle Auskünfte, die für die korrekte Festsetzung der MwSt. geeignet sind, Gegenstand eines Ersuchens sein, einschließlich solcher, die konkrete Einzelfälle betreffen. Zur Beschaffung der von der Steuerverwaltung in einem anderen Mitgliedstaat angeforderten Auskünfte hat die ersuchte Behörde so zu verfahren, wie sie in Erfüllung eigener Aufgaben handeln würde.

Intensität der Zusammenarbeit

19. Seit dem Inkrafttreten der Verordnung am 1. Januar 2004 erhöhte sich die Anzahl der Auskunftersuchen um 62 %. Sie stieg von 18 162 Ersuchen im Jahr 2003 auf 29 381 Ersuchen im Jahr 2006.

Die Zunahme der Informationsaustausche ist hauptsächlich auf die Erweiterung zurückzuführen

20. Aus der Analyse der von den Mitgliedstaaten an die Kommission übermittelten Zahlen ⁽⁴⁾ geht allerdings hervor, dass diese Zunahme offensichtlich hauptsächlich auf die Erweiterung zurückzuführen ist ⁽⁵⁾, denn die Anzahl der in den Jahren 2005 und 2006 zwischen den EU-15-Mitgliedstaaten gestellten Ersuchen lag unter dem Stand von 2004 (siehe *Tabelle 1*).

⁽³⁾ Sonderbericht Nr. 9/98 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union im Bereich der MwSt. im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr (ABl. C 356 vom 20.11.1998, S. 1) und Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2001, Ziffern 1.45-1.55 (ABl. C 295 vom 28.11.2002, S. 9).

⁽⁴⁾ Die Zahlenangaben für 2006 sind noch immer vorläufig.

⁽⁵⁾ Von EU-15 auf EU-25 am 1. Mai 2004.

Tabelle 1

Anzahl der Auskunftersuchen (nach Angaben der ersuchenden Mitgliedstaaten)

Jahr	Auskunftersuchen zwischen EU-15-Mitgliedstaaten	Von EU-10-Mitgliedstaaten gestellte oder erhaltene Auskunftersuchen	Gesamtzahl der Auskunftersuchen
2002	17 059	—	17 059
2003	18 162	—	18 162
2004	21 587	514	22 101
2005	19 649	6 100	25 749
2006	20 533	8 848	29 381

Quelle: Statistiken der Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1925/2004 der Kommission, Berechnungen für Prüfungszwecke. Die Statistiken für 2006 sind vorläufig.

21. Im Jahr 2006 meldeten mehr als 3,3 Millionen Wirtschaftsbeteiligte innerhalb der EU, dass sie Erwerbe aus anderen Mitgliedstaaten getätigt hatten. Dies bedeutet, dass selbst unter der vorsichtigen Annahme, dass jeder der im Jahr 2006 veranlassten 29 381 Informationsaustausche auf Ersuchen unterschiedliche Wirtschaftsbeteiligte betraf, die Wahrscheinlichkeit, Gegenstand eines solchen Auskunftersuchens zu werden, weniger als 0,9 % betrug. In Wirklichkeit war die Wahrscheinlichkeit noch geringer, da eine Reihe von Unternehmen Gegenstand mehrerer Auskunftersuchen war.

Kaum direkte Kontakte zwischen örtlichen Dienststellen

22. Ein wichtiger Grund, weshalb die Zusammenarbeit bisher nicht intensiver genutzt wird, besteht darin, dass von den im Rahmen der Verordnung gebotenen Dezentralisierungsmöglichkeiten kaum Gebrauch gemacht wird. Bei Erlass der Verordnung erklärte der Rat ⁽¹⁾, bisher gebe es zu wenig direkte Kontakte zwischen den örtlichen Dienststellen, da der Austausch in der Regel zwischen den zentralen Verbindungsbehörden erfolge. Dies führe dazu, dass das vorhandene Instrumentarium der Verwaltungszusammenarbeit nicht in dem möglichen Umfang genutzt werde. Der Rat gelangte zu dem Schluss, dass direktere Kontakte zwischen den Dienststellen vorgesehen werden sollten.

23. Von dieser Möglichkeit haben die Mitgliedstaaten bisher kaum Gebrauch gemacht. Nur wenige Mitgliedstaaten ⁽²⁾ haben Zuständigkeiten auf territoriale Dienststellen verlagert. Wenn eine solche Dezentralisierung nur in wenigen Mitgliedstaaten erfolgt, kann sie ihre Wirkung nicht in vollem Umfang entfalten, da in den meisten anderen Mitgliedstaaten die Partnerstellen für eine dezentralisierte Zusammenarbeit fehlen.

⁽¹⁾ Siehe Erwägungsgrund 12 der Verordnung.

⁽²⁾ In Finnland und Frankreich wurde diese Zuständigkeit systematisch und umfassend an regionale Steuerbehörden delegiert.

Pünktlichkeit der Antworten*Die Hälfte der Auskunftersuchen wurde verspätet beantwortet*

24. Die zügige Beantwortung von Auskunftersuchen ist für die wirksame Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung. Sie sorgt dafür, dass in betrügerischer Absicht handelnde Unternehmen rasch identifiziert werden, und erschwert es Betrügern, ihre Gewinne aus MwSt.-Betrug zu verschleiern. Deshalb verpflichtet die Verordnung die Mitgliedstaaten, Auskünfte möglichst rasch, spätestens jedoch drei Monate nach dem Zeitpunkt des Eingangs des Ersuchens zu erteilen. Liegen der ersuchten Behörde die angeforderten Informationen bereits vor, so verkürzt sich die Frist auf einen Zeitraum von höchstens einem Monat.

25. Aus von den Mitgliedstaaten gelieferten Statistiken für 2006 geht hervor, dass fast 50 % der Auskunftersuchen nicht fristgerecht beantwortet wurden. Dieser Prozentsatz war sogar noch höher als im Jahr 2005, als 42 % der Antworten verspätet geliefert wurden.

26. Verspätete Antworten sind, wenn auch mit sehr unterschiedlicher Häufigkeit, in sämtlichen Mitgliedstaaten zu verzeichnen. Im Jahr 2006 wurden die Antworten in zwei Mitgliedstaaten ⁽³⁾ in fast 90 % der Fälle fristgerecht erteilt, während sie in acht Mitgliedstaaten ⁽⁴⁾ in mehr als 50 % der Fälle verspätet erteilt wurden (siehe *Tabelle 2*).

⁽³⁾ Litauen und Slowenien.

⁽⁴⁾ Tschechische Republik, Dänemark, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande und Portugal.

Tabelle 2

Verspätete Antworten nach Mitgliedstaaten

	Anzahl der erhaltenen Auskunftsersuchen nach Angaben der ersuchenden Mitgliedstaaten		Anzahl der verspäteten Antworten (nach Ablauf der 90-Tage-Frist) nach Angaben der ersuchenden Mitgliedstaaten		% verspäteter Antworten	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgien	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
Tschechische Republik	409	639	54	347	13,2	54,3
Dänemark	679	832	282	511	41,5	61,4
Deutschland	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Estland	132	203	16	44	12,1	21,7
Griechenland	213	318	103	138	48,4	43,4
Spanien	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
Frankreich	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Irland	237	319	96	158	40,5	49,5
Italien	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Zypern	139	285	40	119	28,8	41,8
Lettland	144	403	13	122	9,0	30,3
Litauen	192	166	13	18	6,8	10,8
Luxemburg	456	576	123	306	27,0	53,1
Ungarn	283	537	82	193	29,0	35,9
Malta	12	29	4	12	33,3	41,4
Niederlande	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Österreich	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Polen	588	772	80	308	13,6	39,9
Portugal	506	514	288	404	56,9	78,6
Slowenien	96	118	9	15	9,4	12,7
Slowakei	316	509	40	129	12,7	25,3
Finnland	179	177	25	44	14,0	24,9
Schweden	395	416	118	109	29,9	26,2
Vereinigtes Königreich	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
Insgesamt	25 749	29 381	10 690	14 565	41,5	49,6

Quelle: Statistiken der Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1925/2004, Berechnungen für Prüfungszwecke.
Die Statistiken für 2006 sind vorläufig.

27. Bei den binnen eines Monats zu erteilenden Auskünften lassen die Statistiken einen Rückgang der Anzahl der fristgerecht erledigten Fälle von 2 154 im Jahr 2004 auf 1 885 im Jahr 2006 erkennen. Bezogen auf die Gesamtzahl der Auskunftsersuchen bedeutet dies, dass der Anteil der schnell gegebenen Antworten von 9,7 % im Jahr 2004 auf 6,4 % im Jahr 2006 sank.

28. Außerdem wurde in einigen der besuchten Mitgliedstaaten festgestellt, dass eine Reihe von Auskunftsersuchen ein Jahr oder länger unbeantwortet blieb. In Italien beispielsweise bestanden zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes im Mai 2006 182 unbeantwortete Auskunftsersuchen, die allein in den letzten vier Monaten des Jahres 2004 eingegangen waren. Im Vereinigten Königreich waren Anfang 2006 noch 121 Auskunftsersuchen aus den Jahren 2003 und 2004 unbeantwortet.

Kaum Zwischenantworten

29. In der Verordnung heißt es ausdrücklich, dass die ersuchte Behörde, wenn sie nicht in der Lage ist, auf ein Ersuchen

fristgerecht zu antworten, der ersuchenden Behörde unverzüglich schriftlich mitteilt, welche Gründe einer fristgerechten Antwort entgegenstehen und wann sie dem Ersuchen ihres Erachtens wahrscheinlich nachkommen kann. Dennoch ergehen nur selten Vorabmitteilungen über voraussichtliche Verspätungen. Bezogen auf die 57 vom Hof geprüften Fälle, in denen keine fristgerechte Auskunft erteilt wurde, wurde lediglich in drei Fällen ein Verzögerungsbescheid versandt.

30. Aus den Statistiken der Mitgliedstaaten für 2006 geht hervor, dass nur in 5 % aller Fälle (737 von 14 565 verspäteten Antworten) den ersuchenden Behörden ein Verzögerungsbescheid übermittelt wurde. Bei Ausbleiben einer solchen Mitteilung sieht sich der ersuchende Mitgliedstaat nicht veranlasst, Alternativmaßnahmen zu ergreifen, sobald er weiß, dass das Ersuchen nicht umgehend beantwortet wird.

31. Darüber hinaus wurden im Zuge der Prüfung nur sehr wenige Fälle festgestellt, in denen Teilinformationen geliefert wurden, die der ersuchten Behörde bereits vorlagen und somit schnell

verfügbar waren, und nach der Durchführung von Steuerprüfungen vor Ort eine ausführlichere Antwort übermittelt wurde.

Bearbeitung von Auskunftersuchen durch örtliche Steuerbehörden nicht prioritär

32. Bei der Prüfung wurde eine Reihe von Faktoren ermittelt, die sich negativ auf die fristgerechte Beantwortung von Auskunftersuchen auswirken. Die meisten Verzögerungen bei der Beantwortung von Auskunftersuchen treten auf der Ebene der lokalen Steuerbehörden auf. Nicht immer ist sichergestellt, dass die lokalen Steuerbehörden der Verwaltungszusammenarbeit die gleiche Priorität einräumen wie ihren sonstigen Aufgaben⁽¹⁾. Eine ähnliche Bemerkung findet sich in einem Bericht des dänischen Rechnungshofs⁽²⁾. Die dänische Zoll- und Steuerverwaltung hatte Zielvorgaben für die Einhaltung der Bearbeitungsfristen für bestimmte Vorgänge festgelegt, doch zum Zeitpunkt der Prüfung waren Auskunftersuchen von den Steuerbehörden anderer Länder in diesen Zielvorgaben nicht enthalten. Laut einem Folgebericht des dänischen Rechnungshofs hat der zuständige Minister inzwischen Abhilfemaßnahmen veranlasst.

33. Daneben wurden zahlreiche weitere Faktoren mit negativen Auswirkungen auf die Bearbeitung von Auskunftersuchen festgestellt, u. a. unsachgemäße Verwendung der Formulare für Auskunftersuchen (beispielsweise Mehrfachersuchen auf einem einzigen Standardformular, übermäßiger Gebrauch der Freitextfelder in diesen Formularen und Mitteilungen in nicht elektronischer Form) seitens der ersuchenden Mitgliedstaaten, Schwierigkeiten beim Verständnis des eigentlichen Gegenstands des Ersuchens (beispielsweise wegen unklarer Angaben, sprachlicher Probleme oder Fehler bei der Verwendung der Standardformulare) sowie Zweifel bezüglich der Zweckmäßigkeit bestimmter Ersuchen in den Empfängermitgliedstaaten.

Unzulänglichkeiten in den Überwachungssystemen einiger Mitgliedstaaten

34. Verzögerungen können auch dadurch bedingt sein, dass nicht alle Mitgliedstaaten angemessene Systeme zur Überwachung und Verwaltung der fristgerechten Beantwortung von Auskunftersuchen eingerichtet haben.

35. Positive Beispiele für die Verwaltung eingegangener Auskunftersuchen wurden in Luxemburg, Polen, Slowenien und im Vereinigten Königreich vorgefunden, wo die zentralen Verbindungsbüros interne Fristen festlegen und diese wirksam überwachen.

36. In Italien, wo die vom zentralen Verbindungsbüro für diesen Zweck eingeführte Software nicht wirksam eingesetzt wurde, wurde in einigen Fällen festgestellt, dass Daten falsch eingegeben waren oder fehlten, wodurch die Verwaltung der Auskunftersuchen beeinträchtigt wurde. Im zentralen Verbindungsbüro wurden Erinnerungen an Verbindungsstellen erst auf zehn Tage vor Fristablauf programmiert, was zu spät ist, um die nötigen Maßnahmen zu ergreifen.

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung verfährt die ersuchte Behörde zur Beschaffung der von einer ersuchenden Behörde in einem anderen Mitgliedstaat angeforderten Auskünfte so, wie sie in Erfüllung eigener Aufgaben handeln würde.

⁽²⁾ Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss über Maßnahmen zur Bekämpfung von MwSt.-Karussellbetrug, dänischer Rechnungshof, September 2006.

37. Wengleich sowohl das niederländische als auch das französische zentrale Verbindungsbüro den örtlichen Steuerbehörden Zwischentermine für die Beantwortung der erhaltenen Auskunftersuchen setzten, gab es in keinem der beiden zentralen Verbindungsbüros Anhaltspunkte für eine Überwachung dieser Zeitvorgaben. Nur in Fällen, in denen Erinnerungen vom ersuchenden Mitgliedstaat eingingen, wurden Maßnahmen gegenüber der örtlichen Steuerbehörde ergriffen, die mit der Beantwortung im Rückstand war.

Unzulänglichkeiten in der Organisationsstruktur der zentralen Verbindungsbüros

38. In einigen der besuchten Mitgliedstaaten, die eine hohe Anzahl verspäteter Antworten aufwiesen, stellte der Hof fest, dass eine komplizierte Organisationsstruktur ebenfalls zu Verspätungen beitragen und Überwachungsprobleme verursachen kann.

39. In Italien gibt es zusätzlich zum zentralen Verbindungsbüro drei Verbindungsstellen auf zentralstaatlicher Ebene, die alle gleichermaßen für die Zusammenarbeit im MwSt.-Bereich zuständig sind. Die übrigen Mitgliedstaaten können jedes Mal eine beliebige der drei Verbindungsstellen kontaktieren und die Auskunftersuchen direkt an die gewählte Stelle richten. Die Arbeitsverfahren der drei Verbindungsstellen sind nicht einheitlich, die Koordinierung untereinander ist unzureichend und die Überwachung seitens des zentralen Verbindungsbüros unzulänglich. Außerdem entspricht eine solche Organisationsstruktur nicht der Verordnung, die vorsieht⁽³⁾, dass Verbindungsstellen eine spezifische territoriale oder besondere funktionale Zuständigkeit besitzen müssen.

40. Das zentrale Verbindungsbüro der Niederlande umfasst zwei unabhängige Funktionseinheiten, von denen die eine ihren Sitz in Amsterdam und die andere ihren Sitz in Almelo hat, wobei jede Stelle ihre eigene Verwaltungsstruktur aufweist. Der Hof stellte fest, dass es in einigen Fällen fast drei Monate dauerte, bis die von örtlichen Steuerbehörden gelieferten Antworten zu Auskunftersuchen an die ersuchenden Mitgliedstaaten weitergeleitet wurden. In diesen Fällen hatten örtliche Steuerbehörden Antworten an das zentrale Verbindungsbüro in Almelo gesandt, die an das zentrale Verbindungsbüro in Amsterdam weitergeleitet wurden, von wo aus sie den ersuchenden Mitgliedstaaten übermittelt wurden.

41. In Deutschland sind den Angaben zufolge, die den übrigen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wurden⁽⁴⁾, die Aufgaben des zentralen Verbindungsbüros auf drei Stellen des Bundeszentralamts für Steuern aufgeteilt, von den eine ihren Sitz in Bonn und die beiden anderen ihren Sitz in Saarlouis haben. Die übrigen Mitgliedstaaten wurden nicht darüber informiert, wer das zentrale Verbindungsbüro leitet.

42. Die Koordinierungsprobleme aufgrund der komplizierten Organisationsstrukturen und die Unzulänglichkeiten der Überwachungssysteme tragen zu den erheblichen Unstimmigkeiten in den von den einzelnen Mitgliedstaaten erstellten Statistiken bei. In mehreren Fällen bestehen erhebliche Abweichungen zwischen der Anzahl der Auskunftersuchen, die ein Mitgliedstaat behauptet erhalten zu haben, und der Anzahl der Auskunftersuchen, die andere Mitgliedstaaten behaupten, an Letzteren gerichtet zu haben (siehe *Tabelle 3*).

⁽³⁾ Artikel 2 Absatz 3.

⁽⁴⁾ Dokument „Kontaktpunkte für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Umsatzsteuer, Stand: 1. Februar 2007“.

Tabelle 3
Abweichungen nach Mitgliedstaaten (2005)

	Anzahl der erhaltenen Auskunftersuchen		Abweichung	%
	Nach Angaben des ersuchten Mitgliedstaats	Nach Angaben des ersuchenden Mitgliedstaats		
Belgien	1 552	1 471	81	5,5
Tschechische Republik	371	409	- 38	- 9,3
Dänemark	642	679	- 37	- 5,4
Deutschland	8 295	6 255	2 040	32,6
Estland	139	132	7	5,3
Griechenland	238	213	25	11,7
Spanien	2 652	2 837	- 185	- 6,5
Frankreich	2 296	2 138	158	7,4
Irland	259	237	22	9,3
Italien	1 284	2 802	- 1 518	- 54,2
Zypern	114	139	- 25	- 18
Lettland	153	144	9	6,3
Litauen	180	192	- 12	- 6,3
Luxemburg	468	456	12	2,6
Ungarn	320	283	37	13,1
Malta	13	12	1	8,3
Niederlande	2 089	2 143	- 54	- 2,5
Österreich	942	885	57	6,4
Polen	557	588	- 31	- 5,3
Portugal	481	506	- 25	- 4,9
Slowenien	89	96	- 7	- 7,3
Slowakei	306	316	- 10	- 3,2
Finnland	173	179	- 6	- 3,4
Schweden	438	395	43	10,9
Vereinigtes Königreich	2 241	2 242	- 1	0
Insgesamt	26 292	25 749	—	—
SUMME DER ABSOLUTEN DIFFERENZBETRÄGE			4 441	17,2

Quelle: Statistiken der Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1925/2004, Berechnungen für Prüfungszwecke.

Qualität der Antworten

43. Eine Untersuchung der stichprobenweise ausgewählten Auskunftersuchen und Antworten ergab, dass die Informationen zwar bisweilen unangemessen dargestellt, aber in den meisten Fällen umfassend und ausführlich waren und die gestellten Fragen beantworteten. Auf die Fragen des Hofes bezüglich der Weiterverfolgung einer Auswahl von Austauschvorgängen (siehe Ziffer 15) hin erklärten die Mitgliedstaaten,

in den betreffenden Fällen seien die erhaltenen Antworten zur korrekten Festsetzung der MwSt. geeignet wesen.

Die Bewertung zeigt, dass Zusammenarbeit tatsächlich Ergebnisse zeitigen kann

44. Derzeit besteht keine rechtliche Verpflichtung zur Bewertung der Ergebnisse der Verwaltungszusammenarbeit, doch einige Mitgliedstaaten haben solche Bewertungen vorgenommen. Diese Bewertungen zeigen, dass die Verwaltungszusammenarbeit durchaus von Nutzen ist.

45. Wenngleich in Frankreich die finanziellen Auswirkungen der Zusammenarbeit nicht bewertet wurden, ergab eine Analyse seitens der zuständigen Behörden, dass 34 % der im Jahr 2005 eingegangenen Antworten eine Bestätigung oder Anhaltspunkte für Betrug in Frankreich oder einem anderen Mitgliedstaat lieferten.

46. Eine vom zentralen Verbindungsbüro Sloweniens durchgeführte Bewertung von 89 Auskunftersuchen, die im Jahr 2005 bei den zuständigen Behörden eingingen, ergab, dass bezogen auf 21 Auskunftersuchen die behördlichen Ermittlungen zur Erhebung zusätzlicher MwSt.-Beträge in einer Gesamthöhe von schätzungsweise 1,5 Millionen Euro führten.

47. Eine Analyse des zentralen Verbindungsbüros Polens im Jahr 2006 ergab, dass 713 Informationsaustausche auf Ersuchen zur Aufdeckung von 64 Betrugsfällen führten.

48. Verschiedentlich wurde allerdings die Qualität der bei mutmaßlichen Fällen von Missing-Trader-Betrug ausgetauschten Informationen bemängelt. Im Jahr 2005 berichtete Deutschland dem SCAC von Problemen bei der Beschaffung hinreichend detaillierter Informationen von anderen Mitgliedstaaten zur Verwendung in Verfahren vor deutschen Gerichten. Diese Angelegenheit wurde seither vom SCAC wiederholt behandelt, und es wurde ein zusätzlicher Fragebogen für Fälle ausgearbeitet, in denen detailliertere Informationen für Rechtsverfahren in den Mitgliedstaaten erforderlich sind. Bisher haben die Mitgliedstaaten allerdings keine Einigung darüber erzielt, unter welchen Umständen bzw. Voraussetzungen dieser Fragebogen verwendet werden soll.

49. Außerdem gibt es keinen Mechanismus, mit dem der Nutzer von Antworten auf Auskunftersuchen eine Rückmeldung über die Zweckmäßigkeit der gelieferten Informationen gibt. Etwaige Unzulänglichkeiten der Antwort werden nicht rückgemeldet und können bei der Bearbeitung weiterer Ersuchen nicht berücksichtigt werden.

Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen

50. Gemäß Artikel 17 der Verordnung übermitteln die Mitgliedstaaten Informationen ohne vorheriges Ersuchen. Dort heißt es, dass jeder Mitgliedstaat jedem anderen betroffenen Mitgliedstaat in drei Situationen Informationen übermitteln sollte: erstens, wenn die Wirksamkeit des Kontrollsystems in dem anderen Mitgliedstaat notwendigerweise von der Übermittlung von Informationen aus dem Herkunftsmitgliedstaat abhängt; zweitens, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass in dem anderen Mitgliedstaat ein Verstoß gegen die MwSt.-Vorschriften begangen wurde; und drittens, wenn in dem anderen Mitgliedstaat die Gefahr eines Steuerverlusts (durch Betrug oder Umgehung) besteht. Somit ist die Verpflichtung sehr breit angelegt.

51. In Artikel 18 wird die Verpflichtung nach Artikel 17 allerdings insofern eingeschränkt, als es dort heißt, dass jeder Mitgliedstaat entscheidet, ob er an dem Austausch bestimmter Arten von Informationen ohne vorheriges Ersuchen teilnehmen wird.

Die Möglichkeit der Übermittlung von Informationen ohne vorheriges Ersuchen wird nicht hinreichend genutzt

52. Insgesamt wurden fünf Kategorien mit 13 Unterkategorien von Fällen definiert⁽¹⁾, in denen Informationen im Wege eines automatischen Austauschs⁽²⁾ oder eines strukturierten automatischen Austauschs⁽³⁾ übermittelt werden können. Diese Kategorien umfassen beispielsweise Auskünfte über Umsatzsteuer-Identifikationsnummern, die Steuerpflichtigen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat zugeteilt wurden, oder über Steuerpflichtige, die (potenziell) als Missing Trader fungieren, deren Umsatzsteuer-Identifikationsnummer jedoch nicht gelöscht wurde.

53. Bei den Informationsaustauschen wird von diesen Kategorien je nach Mitgliedstaat in sehr unterschiedlichem Maß Gebrauch gemacht. So teilte beispielsweise Deutschland der Kommission mit, es werde an allen Kategorien teilnehmen, wohingegen Frankreich seine Teilnahme nur für eine einzige Unterkategorie ankündigte. Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Statistiken über diese automatischen Austauschvorgänge ohne Ersuchen sind qualitativ unzulänglich. Wegen Unstimmigkeiten, die hauptsächlich auf unterschiedliche Auffassungen von berichtswürdigen Ereignissen zurückzuführen sind, ist es unmöglich, aus den gelieferten Angaben aussagekräftige Schlussfolgerungen zu ziehen.

54. Zusätzlich zu den Informationsaustauschen im Rahmen vorgegebener Kategorien ist in Artikel 19 vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten sich gegenseitig im Wege des spontanen Austauschs alle Informationen übermitteln, die für die korrekte Festsetzung der MwSt. geeignet sind. Ein Beispiel für eine solche Zusammenarbeit ist das Europäische Karussellnetz (European Carousel Network — Eurocanet), das auf Betreiben Belgiens errichtet wurde und über das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung OLAF Unterstützung von der Kommission erhält. Ziel des Netzes ist es, Informationsaustausche zu einer begrenzten Anzahl unter gezielter Beobachtung stehender Unternehmen zu beschleunigen, die unter dem Verdacht stehen, an Missing-Trader-Betrug beteiligt zu sein. Zu Informationsaustauschen dieser Art, an denen sich nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen, hat die Kommission keinen Zugang zwecks Sammlung statistischer Angaben.

(1) Siehe Artikel 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1925/2004 der Kommission (ABl. L 331 vom 5.11.2004, S. 13).

(2) Systematische Übermittlung vorgegebener Informationen in vorgegebenen regelmäßigen Abständen.

(3) Systematische Übermittlung vorgegebener Informationen, sobald diese verfügbar sind.

55. Im Zuge der Prüfung wurde festgestellt, dass die ohne vorheriges Ersuchen übermittelten Informationen nicht immer in geeigneter Weise genutzt wurden. Das zentrale Verbindungsbüro Luxemburgs beispielsweise berichtete, es habe wiederholt Ersuchen zu Angaben erhalten, die es anderen Mitgliedstaaten bereits im Wege des spontanen Austauschs übermittelt hatte.

56. Häufig werden bei der Beantwortung eines Auskunftersuchens auch Zusatzinformationen geliefert, wobei Angaben übermittelt werden, die nicht ausdrücklich erbeten wurden, jedoch als nützlich angesehen werden, beispielsweise Angaben zu anderen Wirtschaftsbeteiligten, die an Geschäften mit einem bestimmten Unternehmen beteiligt sind. Eine Prüfung des litauischen Rechnungshofs⁽¹⁾ ergab, dass derartige im Zuge der Beantwortung von Auskunftersuchen von anderen Mitgliedstaaten gelieferte Zusatzinformationen nicht an die zuständigen Behörden weitergeleitet wurden.

MwSt.-Informationsaustauschsystem (MIAS)

57. MIAS ist ein gemeinsames Computersystem für einen weitgehend automatischen Datenaustausch zwischen den Steuerbehörden. Ferner ermöglicht es den Wirtschaftsbeteiligten, eine Bestätigung dafür zu erlangen, dass ihre Handelspartner in anderen Mitgliedstaaten registriert sind.

58. Das System MIAS liefert Angaben zu den von den Mitgliedstaaten ausgestellten Umsatzsteuer-Identifikationsnummern, u. a. Datum der Ausstellung, Name des Wirtschaftsbeteiligten, Anschrift des Wirtschaftsbeteiligten und gegebenenfalls Datum, an dem die Gültigkeit der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer erlischt. Es ermöglicht auch, den Werdegang einer bestimmten Umsatzsteuer-Identifikationsnummer, d. h. sämtliche Änderungen ihrer Attribute, nachzuvollziehen.

59. Außerdem übermitteln die Mitgliedstaaten über das MIAS den übrigen Mitgliedstaaten Einzelheiten zu allen innergemeinschaftlichen Lieferungen ihrer Wirtschaftsbeteiligten. Dies erfolgt in Form zusammenfassender Meldungen, die von jedem innergemeinschaftlichen Lieferer für jedes Kalenderquartal zu erstellen sind und in denen der Gesamtwert der Lieferungen an jeden Erwerber in anderen Mitgliedstaaten verzeichnet ist. Die Steuerbehörden können Gegenprüfungen dieser Angaben zu innergemeinschaftlichen Lieferungen mit den Erklärungen ihrer nationalen Wirtschaftsbeteiligten vornehmen, um Verstöße gegen die MwSt.-Vorschriften aufzudecken.

Zeitnahe Datenbereitstellung

60. Wirtschaftsbeteiligte haben zusammenfassende Meldungen über alle ihre innergemeinschaftlichen Lieferungen von Gegenständen an Kunden mit einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer abzugeben. Die Meldungen erstrecken sich jeweils auf ein Kalenderquartal. Gemäß der Verordnung sind diese Informationen so rasch wie möglich, spätestens jedoch innerhalb von drei Monaten ab Ende des Kalenderquartals, auf das sie sich beziehen, in das MIAS einzugeben. Dies bedeutet, dass, selbst wenn Wirtschaftsbeteiligte ihre Meldung fristgerecht abgeben, Informationen zu im Januar getätigten innergemeinschaftlichen Lieferungen unter Umständen erst im Juni, d. h. fast sechs Monate später, im MIAS verfügbar sind.

Die Wirksamkeit des MIAS wird durch die Zeitspanne für die Datensammlung und -übermittlung beeinträchtigt

61. Mehrere Mitgliedstaaten sammeln Informationen zu innergemeinschaftlichen Lieferungen bereits auf Monatsbasis, und die Verkürzung der Zeitspanne für die Datenübermittlung wurde wiederholt im SCAC erörtert. Bisher wurde allerdings unter den Mitgliedstaaten keine Einigung über die allgemeine Anwendung kürzerer Übermittlungsfristen erzielt.

Datenzugriff und Genauigkeit

62. Jeder Mitgliedstaat hat im MIAS nur Zugriff auf Umsätze, an denen seine eigenen Wirtschaftsbeteiligten beteiligt sind. Deswegen müssen die Mitgliedstaaten, wenn sie Angaben zu Handelsgeschäften zwischen anderen Mitgliedstaaten benötigen, um etwaige Betrugsnetze aufdecken zu können, ein Auskunftersuchen an die betreffenden Mitgliedstaaten richten. Die Beantwortung kostet Zeit und bindet Personalressourcen in beiden Mitgliedstaaten.

63. Gemäß Artikel 22 der Verordnung haben die Mitgliedstaaten für die Aktualisierung, Ergänzung und genaue Führung ihrer Datenbanken zu sorgen. Aus den Erörterungen im SCAC ist ersichtlich, dass es unter den Mitgliedstaaten derzeit keinen gemeinsamen Ansatz bezüglich der Sicherstellung von Qualität und Zuverlässigkeit der Daten im MIAS gibt. Obwohl in Artikel 22 der Verordnung vorgeschrieben, wurden bisher keine Kriterien festgelegt, nach denen bestimmt wird, welche Ergänzungen nicht relevant, wesentlich oder zweckmäßig sind und somit nicht vorgenommen zu werden brauchen.

64. Auch aus den Arbeiten der nationalen Rechnungshöfe ist ein Problem im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeit der Daten erkennbar. So wurden beispielsweise bei einer Parallelprüfung der Rechnungshöfe der Tschechischen Republik und der Slowakei Abweichungen in der Berichterstattung festgestellt⁽²⁾. Die Divergenzen zwischen dem Wert der von Steuerpflichtigen aus anderen Mitgliedstaaten gemeldeten Warenlieferungen und dem Wert der von Steuerpflichtigen aus der Tschechischen Republik oder der Slowakei gemeldeten Warenerwerbe waren u. a. auf unterschiedliche Methoden bei der Erfassung der Daten zu innergemeinschaftlichen Lieferungen und Erwerben in den einzelnen Mitgliedstaaten zurückzuführen. So wurden beispielsweise innergemeinschaftliche Lieferungen in der zusammenfassenden Meldung des Lieferers für ein anderes Quartal gemeldet als die innergemeinschaftlichen Erwerbe in der Umsatzsteuer-Voranmeldung des Erwerbers.

⁽¹⁾ Bericht über die Prüfung der Zusammenarbeit beim Informationsaustausch im Bereich der Mehrwertsteuer, 30. Juni 2006, Nr. VA-8000-4-13, S. 18.

⁽²⁾ Siehe den Bericht über die Ergebnisse einer Parallelprüfung der MwSt.-Verwaltung in der Tschechischen Republik und in der Slowakei im Jahr 2005.

65. In einem Bericht ⁽¹⁾ der Obersten Rechnungsprüfungskammer Polens wurde darauf aufmerksam gemacht, dass durch die Verfügbarkeit zusammenfassender Meldungen über innergemeinschaftliche Erwerbe die Kontrollmöglichkeiten erheblich verbessert werden und die Aufdeckung von Betrugsversuchen erleichtert wird. Wenngleich einige Mitgliedstaaten diese Daten bereits bei ihren Wirtschaftsbeteiligten erheben, ist derzeit nur die Eingabe der zusammenfassenden Meldungen über innergemeinschaftliche Lieferungen in das MIAS obligatorisch.

Überprüfung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern durch Wirtschaftsbeteiligte

66. Gemäß Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung können Lieferer eine Bestätigung der Gültigkeit einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer einer bestimmten Person erhalten. Alle Mitgliedstaaten verfügen über ein eigenes System zur Validierung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern. Je nach Mitgliedstaat können Anträge auf Bestätigung telefonisch, per Fax oder elektronisch über eine Website gestellt werden.

67. Seit 2002 stellt die Kommission auf ihrer Website ein als „VIES VAT number validation“ bekanntes Instrument zur Verfügung, mit dem die Wirtschaftsbeteiligten die Gültigkeit einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer online überprüfen können. Elf Mitgliedstaaten gestatten die Anzeige von Namen und Anschrift des Wirtschaftsbeteiligten bei der Nummernüberprüfung, während bei drei weiteren Mitgliedstaaten nur der Name des Wirtschaftsbeteiligten angezeigt wird. Im Fall der übrigen dreizehn Mitgliedstaaten wird nur die Gültigkeit der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer bestätigt, ohne dass irgendwelche Angaben zum Wirtschaftsbeteiligten geliefert werden.

68. Die gemachten Angaben sind nicht vollkommen zuverlässig, da Grundbegriffe wie etwa Beginn und Ende der Geschäftstätigkeit nicht einheitlich ausgelegt werden und einige Mitgliedstaaten ihre Datenbanken rückwirkend aktualisieren. In Fällen, in denen diese Aktualisierungen rückwirkend vorgenommen wurden, ist es für eine Steuerbehörde schwierig zu überprüfen, ob eine bestimmte Umsatzsteuer-Identifikationsnummer zu dem Zeitpunkt, zu dem die geprüften Umsätze stattfanden, als gültig ausgewiesen war.

Funktionale Verbesserungen des MIAS (MIAS II)

69. Das MIAS besteht seit 1992. Im Jahr 2004 wurde beschlossen, dass das System der Verbesserung bedarf, um für neue Bedürfnisse gewappnet zu sein und um technologischen Verbesserungen Rechnung zu tragen. Dies sollte in das MIAS II münden, wobei die neuen Funktionen schrittweise in das bestehende System MIAS eingebaut werden sollten.

⁽¹⁾ Information über die Prüfungsfeststellungen zur Erhebung der MwSt.-Einnahmen zugunsten des Staatshaushalts durch die Steuerbehörden in den Jahren 2004 und 2005, Oberste Rechnungsprüfungskammer, Juni 2006.

70. In der Durchführbarkeitsstudie zu MIAS II waren sechs Ausbaubereiche genannt:

- Verbesserung der Sammlung der MIAS-Daten;
- Verbesserung der Gesamtqualität der MIAS-Daten;
- Einbeziehung der Dienstleistungen in das MIAS (B2B) ⁽²⁾;
- einzige Anlaufstelle ⁽³⁾;
- Austausch von Formularen;
- Ausbau der bisherigen Funktionen.

Diese Durchführbarkeitsstudie auf der Grundlage der von der Kommission vorgeschlagenen Umfangs- und Zielvorgaben wurde in einer Sitzung des SCAC im März 2004 angekündigt. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Änderung bezüglich des Ortes der Besteuerung von Dienstleistungen voraussichtlich ab Januar 2007 in Kraft treten und der Mechanismus der einzigen Anlaufstelle ab Juli 2006 gelten würde. Aufgrund dieser Annahmen wurde diesen beiden Bereichen Priorität eingeräumt. Da sich beide Annahmen als falsch erwiesen, wurden Anstrengungen unternommen, die bisher nicht zu nennenswerten Verbesserungen bezüglich der Sammlung und Gesamtqualität der MIAS-Daten geführt haben.

Instrumentarium zur Förderung eines multilateralen Prüfungsansatzes

Anwesenheit von Steuerbeamten in anderen Mitgliedstaaten

71. Artikel 11 der Verordnung liefert eine Rechtsgrundlage für die Anwesenheit ordnungsgemäß befugter Beamter in anderen Mitgliedstaaten, beispielsweise um Einsicht in dort aufbewahrte Unterlagen zu nehmen oder behördlichen Ermittlungen in den Räumlichkeiten von Wirtschaftsbeteiligten beizuwohnen.

72. Von diesen Möglichkeiten wurde bisher nur wenig Gebrauch gemacht (siehe *Tabelle 4*). Bezogen auf das Jahr 2006 berichteten lediglich sechs Mitgliedstaaten von Fällen, in denen ihre Beamten in Amtsräumen anderer Mitgliedstaaten anwesend waren (insgesamt 15 Fälle). Nur drei Mitgliedstaaten meldeten Fälle, in denen ihre Beamten behördlichen Ermittlungen in anderen Mitgliedstaaten beigezogen hatten (insgesamt drei Fälle).

⁽²⁾ B2B bedeutet Lieferung von Dienstleistungen zwischen Steuerpflichtigen.

⁽³⁾ Ein System, bei dem der Steuerpflichtige sämtliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit der MwSt. für seine Umsätze innerhalb der Europäischen Union in dem Mitgliedstaat seiner Niederlassung erfüllen könnte.

Tabelle 4

Nutzung anderer Instrumente

	Anzahl der Fälle, in denen Beamte in Amtsräumen anderer Mitgliedstaaten anwesend waren		Anzahl der Beteiligungen an behördlichen Ermittlungen in anderen Mitgliedstaaten		Anzahl der veranstalteten gleichzeitigen Prüfungen	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgien	8	3	0	0	3	5
Tschechische Republik	0	0	0	0	0	0
Dänemark	k.A.	0	k.A.	0	0	0
Deutschland	0	5	0	1	7	3
Estland	k.A.	0	k.A.	0	0	1
Griechenland	k.A.	0	k.A.	0	k.A.	0
Spanien	0	k.A.	0	k.A.	0	0
Frankreich	1	0	1	0	4	4
Irland	1	1	1	0	3	2
Italien	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	0	0
Zypern	0	0	0	0	0	0
Lettland	0	0	0	0	0	0
Litauen	0	0	0	0	0	0
Luxemburg	k.A.	0	k.A.	0	0	0
Ungarn	0	0	0	0	0	1
Malta	k.A.	0	k.A.	0	k.A.	0
Niederlande	1	3	3	1	10	1
Österreich	0	1	0	0	0	4
Polen	0	0	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0	0	0
Slowenien	0	0	0	0	0	0
Slowakei	0	0	0	0	0	0
Finnland	0	0	0	1	1	0
Schweden	1	2	0	0	0	2
Vereinigtes Königreich	7	0	0	0	0	2
Insgesamt	19	15	5	3	28	25

Quelle: Statistiken der Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1925/2004.

k.A. — keine Angaben von den Mitgliedstaaten.

Die Statistiken für 2006 sind vorläufig.

Gleichzeitige und multilaterale Prüfungen

73. Gemäß Artikel 12 der Verordnung können zwei oder mehrere Mitgliedstaaten jeweils in ihrem Hoheitsgebiet gleichzeitig Prüfungen der steuerlichen Situation eines oder mehrerer Steuerpflichtiger im Falle eines gemeinsamen oder zusätzlichen Interesses durchführen. Weiter heißt es, dass ein Mitgliedstaat selbst entscheidet, welche Steuerpflichtigen er für eine gleichzeitige Prüfung vorschlägt. Daraufhin entscheiden die anderen betroffenen Mitgliedstaaten, ob sie an den gleichzeitigen Prüfungen teilnehmen wollen.

74. Im Jahr 2006 wurden insgesamt 25 ⁽¹⁾ solche gleichzeitigen Prüfungen gemeldet.

⁽¹⁾ Diese Zahl enthält möglicherweise Doppelzählungen, da einige Prüfungen gemeinsam initiiert wurden.

75. Gleichzeitige Prüfungen können in Form multilateraler Kontrollen stattfinden, wie sie in der Entscheidung zum Programm Fiscalis vorgesehen sind. Im Rahmen dieser Entscheidung stehen Finanzmittel für Reise- und Aufenthaltskosten zur Verfügung. Das Verfahren zur Veranlassung und Durchführung solcher Prüfungen, die naturgemäß ein hohes Maß an Koordination erfordern, wurde erheblich vereinfacht und klarer gestaltet ⁽²⁾.

76. Im Jahr 2005 wurden insgesamt 12 solcher multilateraler Prüfungen von fünf verschiedenen Mitgliedstaaten veranstaltet. Diese Zahl lag zwar höher als in den Jahren 2001-2004 ⁽³⁾, jedoch unter dem bisherigen Höchststand im Jahr 2000, als 16 multilaterale Kontrollen stattfanden.

⁽²⁾ Multilateral Control Guide — Ausgabe 2004.

⁽³⁾ Jährliche Anzahl multilateraler Prüfungen: 2001: acht Prüfungen von sechs Mitgliedstaaten organisiert; 2002: fünf Prüfungen von fünf Mitgliedstaaten organisiert; 2003: drei Prüfungen von zwei Mitgliedstaaten organisiert; 2004: sieben Prüfungen von sechs Mitgliedstaaten organisiert.

77. Den niederländischen Behörden zufolge können derartige Prüfungen zur Vereinnahmung zusätzlicher MwSt.-Beträge in erheblicher Höhe führen. Bei einer der drei von den Niederlanden veranstalteten und im Jahr 2005 abgeschlossenen multilateralen Prüfungen wurde ein zusätzlicher MwSt.-Betrag in Höhe von 35 Millionen Euro festgestellt. Die luxemburgische Steuerverwaltung berichtete ⁽¹⁾ von einem Fall, in dem eine zusammen mit den britischen Behörden über einen Zeitraum von mehr als drei Jahren durchgeführte multilaterale Prüfung zur erfolgreichen Zerschlagung eines Betrugsnetzes führte, in dessen Rahmen im Zusammenhang mit Mobiltelefonen MwSt. in Höhe von 80 Millionen Euro hinterzogen worden war.

Förderung und Bewertung der Verwaltungszusammenarbeit durch die Kommission

78. Gemäß der Verordnung unterstützt und fördert die Kommission die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und bewertet diese Zusammenarbeit zusammen mit den Mitgliedstaaten. Außerdem hat die Kommission die Erfahrungen der Mitgliedstaaten zusammenzufassen, um die Zusammenarbeit zu verbessern.

79. Im SCAC hat die Kommission Vorschläge zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit vorgelegt. Beispiele hierfür sind die Initiative der Kommission zur Verkürzung der Zeitspanne für die Vorlage der zusammenfassenden Meldungen über innergemeinschaftliche Lieferungen oder die Anregung, im MIAS mehr Informationen über die Wirtschaftsbeteiligten zur Verfügung zu stellen. Die meisten dieser Vorschläge wurden nicht aufgegriffen.

80. Auf Ersuchen des SCAC entwarf die Kommission ein spezifisches Formular („Trend form“) zur Erfassung von Entwicklungen in der Funktionsweise von Betrugsmustern mit Missing Traders. Bisher hat allerdings noch kein Mitgliedstaat dieses Formular zur Übermittlung von Informationen genutzt. Ebenso wenig wurde die Kommission von allen bilateralen Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten zu unter die Verordnung fallenden Angelegenheiten in Kenntnis gesetzt.

81. In ihrer Mitteilung hinsichtlich der Notwendigkeit der Entwicklung einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetrugs ⁽²⁾ aus dem Jahr 2006 erklärte die Kommission, zum jetzigen Zeitpunkt sei die Einführung eines Überprüfungs-systems auf Basis messbarer Indikatoren gerechtfertigt, um sicherzustellen, dass jeder Mitgliedstaat in der Lage sei, den anderen Mitgliedstaaten wirksame Unterstützung zu bieten, und diese auch tatsächlich gewähre. Bisher hat die Kommission allerdings noch keinen konkreten Legislativvorschlag zur Einführung eines solchen Überprüfungs-systems vorgelegt.

82. Außerdem hatte die Kommission drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung den organisatorischen Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit in den Mitgliedstaaten und seine Übereinstimmung mit der Verordnung noch nicht bewertet.

⁽¹⁾ Administration de l'enregistrement et des domaines, Tätigkeitsbericht 2006, S. 20.

⁽²⁾ KOM(2006) 254 endg. vom 31.5.2006.

83. Gemäß Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung haben Kommissionsbedienstete nur in dem Umfang Zugang zu den ausgetauschten Informationen, wie es für die Wartung und die Entwicklung des Kommunikationsnetzes erforderlich ist. Ohne Zugriff auf den Inhalt der ausgetauschten operativen Informationen kann die Kommission sich nicht eigenständig den notwendigen umfassenden Einblick verschaffen, um die Ursachen von Problemen zu ermitteln und Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Sonstige Hemmnisse für eine wirksame Zusammenarbeit

84. Im Zuge der Prüfung wurden zahlreiche weitere Probleme festgestellt, die einer bestmöglichen Nutzung der potenziellen Vorzüge der Zusammenarbeit entgegenstehen oder mögliche Verbesserungen erschweren.

Fehlen gemeinsamer Vorschriften für den Entzug von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

85. Der unverzügliche Entzug der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer eines Wirtschaftsbeteiligten ist ein wichtiges Instrument zur Unterbindung betrügerischer Handlungen und zum Schutz steuererhrlicher Unternehmer.

86. Aus einer Analyse der einschlägigen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ⁽³⁾ geht hervor, dass Wirtschaftsbeteiligte, die keine echte Wirtschaftstätigkeit ausüben, sondern im Rahmen von MwSt.-Betrug nur Umsätze bewirken, um eine solche Tätigkeit vorzutäuschen, keinen Anspruch auf Besitz einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer haben.

87. In den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sind jedoch keine Verfahren oder Voraussetzungen für die Annullierung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern festgelegt, beispielsweise wenn Händler sowohl an einer rechtmäßigen Wirtschaftstätigkeit als auch an betrügerischen Geschäften beteiligt sind. Derartige Fälle unterliegen unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften und Vorgehensweisen.

Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Strafverfolgung

88. Bei seinen Prüfbesuchen wurde der Hof davon in Kenntnis gesetzt, dass es in einigen Mitgliedstaaten ⁽⁴⁾ sehr schwierig ist, an betrügerischen Systemen — etwa für Karussellbetrug geschaffenen Ketten — beteiligte Personen strafrechtlich zu verfolgen, sofern die Steuerausfälle ausschließlich zulasten anderer Mitgliedstaaten gehen.

89. Der Rechnungshof des Vereinigten Königreichs (NAO) berichtete ⁽⁵⁾, er sei von den dänischen Steuerbehörden von dem Verdacht in Kenntnis gesetzt worden, dass einige dänische Unternehmen an Lieferketten mit Missing Traders im Vereinigten Königreich beteiligt seien. Da allerdings in Dänemark kein Steuerverlust entstanden sei, könnten nur begrenzte strafrechtliche Ermittlungen durchgeführt werden.

⁽³⁾ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem.

⁽⁴⁾ Frankreich und Luxemburg.

⁽⁵⁾ Siehe Ziffer 4.32 des Comptroller and Auditor General's Standard Report vom 7. Juli 2006, der zusammen mit den Accounts of HM Revenue & Customs 2005-2006 veröffentlicht wurde.

90. Der Bundesrechnungshof berichtete ⁽¹⁾, dass bezüglich der Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug keine Gegenseitigkeitsvereinbarungen mit anderen Mitgliedstaaten zustande gekommen seien. Nach deutscher Rechtslage waren entsprechende Vereinbarungen aber Voraussetzung für die Strafverfolgung der an dieser Art Betrug beteiligten Unternehmer.

91. Gemäß dem Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ⁽²⁾ hat jeder Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht zur Betrugsbekämpfung wirksame, angemessene und abschreckende Strafen vorzusehen und mit den übrigen Mitgliedstaaten wirksam zusammenzuarbeiten. Gemäß Artikel 1 des Übereinkommens gilt dies auch in Fällen, in denen Betrug eine rechtswidrige Verminderung der Mittel aus dem EU-Haushaltsplan zur Folge hat. Einem vom Rat angenommenen erläuternden Bericht ⁽³⁾ über das Übereinkommen zufolge wurde allerdings die MwSt. vom Geltungsbereich des Übereinkommens ausgenommen ⁽⁴⁾.

Unzureichende Quantifizierung und Analyse von MwSt.-Betrug

92. Die Mitgliedstaaten oder die Kommission können die Zielrichtung ihrer Maßnahmen zur Verhütung von innergemeinschaftlichem MwSt.-Betrug erst dann wirksam festlegen, wenn zuverlässige Schätzungen der Betrugstätigkeit einschließlich der am stärksten betroffenen Wirtschaftssektoren vorliegen. Die Kommission hat noch keinen erfolgreichen gemeinsamen Ansatz entwickelt.

93. In seiner Entschließung vom 12. Dezember 2006 über die Förderung von Aktivitäten im Bereich der MwSt. beauftragte der Kontaktausschuss ⁽⁵⁾ eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung von Empfehlungen für ein einheitliches Modell zur Schätzung von MwSt.-Ausfällen. Bei einer solchen gemeinsamen Vorgehensweise könnten die Mitgliedstaaten auch ermitteln, ob die Betrugsbekämpfung tatsächlich erfolgreich war oder ob die Unterbindung des MwSt.-Betrugs lediglich zu einer Verlagerung der Betrugstätigkeit auf andere Wirtschaftssektoren oder in andere Mitgliedstaaten führte.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

94. Trotz der Einführung einer neuen Regelung im Jahr 2004 ist die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten noch immer nicht intensiv genug, um MwSt.-Hinterziehung und -Betrug auf innergemeinschaftlicher Ebene wirksam zu unterbinden.

⁽¹⁾ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Ziffer 74 („Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug“).

⁽²⁾ Das Übereinkommen wurde im Jahr 1995 aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union (ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 49) geschlossen.

⁽³⁾ ABl. C 191 vom 23.6.1997, S. 1.

⁽⁴⁾ Dieses Problem wurde bereits im Sonderbericht Nr. 9/98, Ziffern 2.3-2.9, beschrieben.

⁽⁵⁾ Der Kontaktausschuss besteht aus den Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Europäischen Union.

95. Bisher haben die meisten Mitgliedstaaten die mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften geschaffenen Möglichkeiten, die Zuständigkeit und Verantwortung für direkte Kontakte mit Steuerbehörden in anderen Mitgliedstaaten an örtliche oder regionale Steuerbehörden zu delegieren, nicht in vollem Umfang genutzt (siehe Ziffern 19-23).

96. Der Informationsaustausch auf Ersuchen, ein wichtiges Instrument der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, wird durch einen hohen Anteil verspäteter Antworten und das Fehlen von Zwischenantworten beeinträchtigt. Hinsichtlich der Häufigkeit verspäteter Antworten bestehen allerdings zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede (siehe Ziffern 24-31).

97. Die meisten Verzögerungen bei der Beantwortung von Auskunftersuchen sind dadurch bedingt, dass die örtlichen Steuerbehörden diesen Ersuchen keine Priorität einräumen. Als weitere Gründe für Verzögerungen sind Unzulänglichkeiten in den Überwachungssystemen und/oder in der Organisationsstruktur der zentralen Verbindungsbüros in einigen Mitgliedstaaten zu nennen (siehe Ziffern 32-42).

98. Aus Bewertungen geht hervor, dass die Zusammenarbeit durchaus Ergebnisse zeitigt. Bei vorschriftsgemäßer Beantwortung von Auskunftersuchen ist es häufig möglich, das Vorliegen betrügerischer Handlungen aufzudecken oder zu bestätigen, was möglicherweise zur Erhebung zusätzlicher MwSt.-Beträge führt. Verschiedentlich wird allerdings bemängelt, dass die Qualität der ausgetauschten Informationen zu mutmaßlichen Missing Traders nicht immer als Grundlage für eine erfolgreiche Strafverfolgung der Betrüger ausreicht (siehe Ziffern 43-49).

99. Der Rahmen für den Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen ist unzulänglich definiert. Es wurden umfassende Verpflichtungen zur Information anderer Mitgliedstaaten festgelegt, doch in der Praxis beschränkt sich der Austausch auf einige Kategorien von Informationen, die im Ermessen der Mitgliedstaaten liegen. Außerdem werden spontan übermittelte Informationen nicht immer systematisch genutzt (siehe Ziffern 50-56).

100. Das Informationsaustauschsystem MIAS weist schwerwiegende Mängel auf. Durch Verzögerungen bei der Datensammlung und -erfassung sowie Probleme bei der Berichtigung fehlerhafter Daten wird sein Nutzen gemindert. Das System enthält lediglich Informationen zu innergemeinschaftlichen Lieferungen, nicht jedoch zu innergemeinschaftlichen Erwerben. Dadurch werden die Möglichkeiten für Gegenkontrollen eingeschränkt. Obwohl im Jahr 2004 der Ausbau des Systems beschlossen wurde, schreitet die Einführung neuer Funktionen nur langsam voran (siehe Ziffern 57-70).

101. Die für einen multilateralen Prüfungsansatz zur Verfügung stehenden Instrumente werden selten genutzt, obwohl im Rahmen des Programms Fiscalis Finanzmittel der Gemeinschaft bereitgestellt werden (siehe Ziffern 71-77).

102. Die meisten der von der Kommission über den SCAC unterbreiteten Vorschläge zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten wurden nicht umgesetzt (siehe Ziffern 78-83).

103. Eine Reihe weiterer Faktoren verhindert, dass das Nutzenpotenzial der Zusammenarbeit voll ausgeschöpft wird. Dazu gehören das Fehlen gemeinsamer Vorschriften für den Entzug von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern, Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Strafverfolgung und unzulängliche Instrumente zur Quantifizierung und Analyse von MwSt.-Betrug (siehe Ziffern 84-93).

Empfehlungen

104. Zur erfolgreichen Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs müssen die Mitgliedstaaten der Verwaltungszusammenarbeit eine höhere Priorität einräumen, sowohl was den operativen Informationsaustausch betrifft, als auch was das administrative Management der Zusammenarbeit angeht.

105. Die Mitgliedstaaten sollten vermehrt die direkte Kommunikation zwischen örtlichen Steuerprüfern als wirksames Mittel zur Beschleunigung des Informationsaustauschs fördern. Gleichzeitig ließen sich dadurch die Intensität der Zusammenarbeit und die Qualität der ausgetauschten Informationen steigern.

106. Es bedarf einer wirksameren Überwachung der Informationsaustausche zwischen den Mitgliedstaaten, damit sichergestellt ist, dass Probleme rasch aufgedeckt und behoben werden und jeder Mitgliedstaat den übrigen Mitgliedstaaten wirksame Unterstützung gewährt. Ferner wären Verbesserungen bei der Überwachung der Informationsaustausche durch die Mitgliedstaaten selbst erforderlich.

107. Die Verfahren für den Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen bedürfen einer klareren Gestaltung. Spontan übermittelte Informationen sollten von den Mitgliedstaaten systematisch genutzt werden.

108. Zur Verbesserung des MIAS sollten Maßnahmen ergriffen werden, um

- a) die Zeitspanne für die Datensammlung und -erfassung drastisch zu verkürzen;
- b) sicherzustellen, dass unrichtige Daten umgehend korrigiert werden;

- c) die Funktionsweise der Validierung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern zu verbessern;
- d) die Möglichkeiten für Gegenkontrollen zu erweitern, beispielsweise durch die Einbeziehung der Angaben zu innergemeinschaftlichen Erwerben, und
- e) einen breiter angelegten Datenzugriff zur Ermöglichung multilateraler Abfragen zu schaffen.

109. Es sollte in Erwägung gezogen werden, harmonisierte Vorschriften für den Entzug von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern von Steuerpflichtigen einzuführen, die an betrügerischen Handlungen beteiligt sind.

110. Die Verfügbarkeit vergleichbarer Angaben zur MwSt.-Hinterziehung auf innergemeinschaftlicher Ebene würde eine gezieltere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern. Die Kommission sollte zusammen mit den Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Ansatz zur Quantifizierung und Analyse von MwSt.-Hinterziehungen entwickeln.

111. Es sollten Überlegungen angestellt werden, wie die grenzüberschreitende Strafverfolgung von innergemeinschaftlichem MwSt.-Betrug in den Mitgliedstaaten verbessert werden könnte, beispielsweise indem der Rat seine bisherige Auslegung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ändert, die sich nicht auf die MwSt.-Einnahmen erstreckt.

112. Im Hinblick auf den Vorschlag der Kommission für eine zusätzliche horizontale Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ⁽¹⁾ verweist der Hof auf seine Empfehlung ⁽²⁾, wonach die Kommission sich bemühen sollte, einen Vorschlag zur Vereinfachung und Konsolidierung der gemeinschaftlichen Betrugsbekämpfungsvorschriften vorzulegen, um Doppelungen und einander überschneidende bzw. widersprüchliche Bestimmungen zu vermeiden. Die bei der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten gegebenen Schwachpunkte könnten im Rahmen dieser Überarbeitung angegangen werden.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 8. November 2007 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident

⁽¹⁾ KOM(2006) 473.

⁽²⁾ Siehe Ziffer 36 der Stellungnahme Nr. 8/2005 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen (ABl. C 313 vom 9.12.2005, S. 1).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I-VII. Die Kommission stimmt den Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs im Großen und Ganzen zu. Die Analyse des Rechnungshofs steht in Einklang mit der Einschätzung, zu der die Kommission in ihrer Mitteilung vom Mai 2006 ⁽¹⁾ gelangte: Der rechtliche Rahmen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (MwSt.) wurde zwar vor einigen Jahren ausgebaut ⁽²⁾, doch nehmen die Mitgliedstaaten die neu geschaffenen Möglichkeiten noch nicht hinreichend in Anspruch, und der Umfang der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden steht in keinem angemessenen Verhältnis zum Umfang des innergemeinschaftlichen Handels.

Die Kommission setzt ihre Bemühungen fort, die Verwaltungszusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten zu verbessern. Im Anschluss an die genannte Mitteilung vom Mai 2006 wurde mit allen Beteiligten eine politische Debatte über eine Strategie zur Betrugsbekämpfung auf europäischer Ebene eingeleitet. Zusätzlich zu dem Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC) ⁽³⁾, der sich bei seinen Diskussionen und Beschlüssen eher mit technischen Aspekten beschäftigt, wurde eine Gruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs eingesetzt, die sich stärker mit der Politik für diesen Bereich befasst.

Beschlüsse über die Verwaltungszusammenarbeit auf der Ebene der Gemeinschaft können nur mit dem einstimmigen Votum aller Mitgliedstaaten getroffen werden.

In Bezug auf die Rahmenbedingungen für den Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen ist in Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates ausdrücklich festgelegt, dass jeder Mitgliedstaat entscheidet, ob und in welcher Form er sich am Austausch bestimmter Kategorien und Unterkategorien von Informationen beteiligt, und dies wird in Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1925/2004 der Kommission bestätigt. Dieser Passus war das Ergebnis eines politischen Kompromisses, der eingegangen werden musste, damit der Rat einstimmig beschließen konnte (was für Bestimmungen gemäß Artikel 93 EG-Vertrag vorgeschrieben ist).

BEMERKUNGEN

20. Aus den von den Mitgliedstaaten übermittelten statistischen Daten geht hervor, dass

- die Zahl der Auskunftsersuchen zwischen den EU-15-Mitgliedstaaten in der Zeit nach dem 1. Januar 2004 gegenüber dem Zeitraum vor diesem Datum gestiegen ist und
- sich die Zahl der zwischen den EU-15-Mitgliedstaaten und den EU-10-Mitgliedstaaten gestellten Ersuchen rasch erhöht hat.

Es ist nicht auszuschließen, dass der Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2004 zu einer geografischen Verlagerung von Umsätzen und/oder bestimmten MwSt.-Betrugsfällen von den EU-15-Mitgliedstaaten auf die EU-10-Mitgliedstaaten und dementsprechend zu einer Verschiebung bei den Mitgliedstaaten, die Auskunftsersuchen stellen oder erhalten, geführt hat.

Die Tatsache, dass die Zahl der 2005 von den EU-15-Mitgliedstaaten untereinander gestellten Ersuchen geringfügig unter dem entsprechenden Wert für 2004 liegt, lässt für sich genommen keine konkreten Schlussfolgerungen zu, da

- der untersuchte Zeitraum für eine umfassende Bewertung der Entwicklungen zu kurz ist;

- sich die Genauigkeit der von den Mitgliedstaaten über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden 2004 und 2005 übermittelten Daten als unzureichend erwiesen hat. In Anbetracht der Unterschiede bei den Daten wurden ausführlichere Leitlinien und Anweisungen ausgearbeitet. Sie wurden am 30. Januar 2006 herausgegeben. Die Mitgliedstaaten hielten es zu diesem Zeitpunkt nicht mehr für zweckmäßig, die für 2004 und 2005 bereits gesammelten Daten zu überarbeiten.

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss hinsichtlich der Notwendigkeit der Entwicklung einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetruges, KOM(2006) 254 vom 31.5.2006.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates vom 7. Oktober 2003 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 264 vom 15.10.2003, S. 1) und Verordnung (EG) Nr. 1925/2004 der Kommission vom 29. Oktober 2004 zur Regelung der Durchführung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 331 vom 5.11.2004, S. 13).

⁽³⁾ Der Ständige Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC) wurde gemäß Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates eingesetzt, um die Kommission bei der Durchführung der Verordnung des Rates zu unterstützen.

Im Jahr 2006 lag die Zahl der Ersuchen zwar über dem entsprechenden Wert für 2005, blieb jedoch immer noch unter dem des Jahres 2004.

21. Trotz der Zunahme beim Informationsaustausch stand der Umfang der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in diesen Jahren in keinem angemessenen Verhältnis zum Umfang des innergemeinschaftlichen Handels ⁽¹⁾. Die Mitgliedstaaten befürworten angesichts ihrer begrenzten Ressourcen (z. B. beim Personal) Kontrollen auf der Grundlage von Risikoanalysen.

22-23. Ziel der neuen Rechtsvorschriften war es, die Dezentralisierung zu erleichtern: Vermehrte direkte Kontakte zwischen lokalen Dienststellen können die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden effizienter machen und beschleunigen ⁽²⁾.

Ab Ende 2007 wird ein sicherer elektronischer Kommunikationskanal zwischen örtlichen Dienststellen in verschiedenen Mitgliedstaaten zur Unterstützung dieser dezentralen Kommunikation zur Verfügung stehen.

Die Organisation der Verwaltung in den Mitgliedstaaten liegt jedoch in erster Linie in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

24-31. Aus den statistischen Daten, die jährlich gesammelt und bei den Sitzungen des SCAC vorgestellt werden, geht hervor, dass Auskunftersuchen mit Verspätung beantwortet werden. Die Kommission hat Kenntnis von diesem Problem; sie spricht es auf den SCAC-Sitzungen immer wieder an und ersucht die Mitgliedstaaten dabei nachdrücklich, die Verzögerungen abzubauen und Zwischenantworten zu geben, wenn eine Beantwortung innerhalb der Fristen nicht möglich ist.

Die Kommission hat mehrere Initiativen zur Verbesserung dieser Situation ergriffen. Diese neuen Initiativen betreffen

- den automatischen direkten Zugriff auf Daten;
- einen beschleunigten und umfassenderen Informationsaustausch;
- Ersuchen von Drittländern.

Über diese Initiativen finden zurzeit Gespräche mit den Mitgliedstaaten in der Gruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs statt.

32. Die Funktionsweise der Verwaltungsorganisation in den Mitgliedstaaten fällt in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Kommission teilt jedoch die diesbezüglichen Bedenken des Rechnungshofes und hat sie bei den SCAC-Sitzungen gegenüber den Mitgliedstaaten wiederholt zur Sprache gebracht. In ihrer Mitteilung vom Mai 2006 verwies die Kommission auch auf die Ad-hoc-Gruppe des Rates zum Steuerbetrug, die das Fehlen einer „gemeinschaftlichen Verwaltungskultur“ als ein Hindernis bei der Betrugsbekämpfung erkannt hat ⁽³⁾.

33. Örtliche Steuerbehörden sollten die folgenden zur Vereinfachung der Verwaltungszusammenarbeit entwickelten Instrumente (ordnungsgemäß) einsetzen:

- Standardformulare, die entworfen und von den Mitgliedstaaten gebilligt wurden.

⁽¹⁾ Siehe KOM(2006) 254 vom 31.5.2006, Ziffer 2.1.

⁽²⁾ In der Verordnung wurde auf eine entsprechende Anregung der Kommission in ihrem Vorschlag für die Verordnung hin die Möglichkeit einer dezentralen Zusammenarbeit vorgesehen (ABl. C 270 E vom 25.9.2001, S. 87), KOM(2001) 294 vom 18.6.2001).

⁽³⁾ KOM(2006) 254 vom 31.5.2006, Ziffer 3.1.

Darüber hinaus werden neue elektronische Formulare im XML-Format entwickelt und ab Anfang 2008 verwendet. Sie werden benutzerfreundlicher sein als die derzeitigen elektronischen Formulare, und der Aufbau der Formulare wird nicht verändert werden können. Auf diese Weise soll eine Reduzierung der Fehlerzahl erreicht werden;

- das CCN/CSI-Netz, das den Mitgliedstaaten eine sichere und schnelle Kommunikation zwischen den zentralen Verbindungsbüros ermöglicht.

Außerdem werden lokale Steuerbehörden ab Ende 2007 auch einen sicheren elektronischen Kommunikationskanal nutzen können.

38-42. Die Organisation der Verwaltung der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten (und die Aufteilung ihrer territorialen beziehungsweise operationellen Zuständigkeit) fällt in die Verantwortung der Mitgliedstaaten; sie sollte in Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften stehen und die Funktionsweise der Verwaltungszusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen.

Die Funktionsweise der Strukturen der nationalen zentralen Verbindungsbüros wird bei der bevorstehenden Bewertung, die 2008 veröffentlicht werden soll, ebenfalls untersucht.

49. Bereits auf der Sitzung des SCAC im Dezember 2006 hat die Kommission angeregt, ein System für Rückmeldungen einzuführen. Es könnte die Motivation für den Informationsaustausch (ohne vorheriges Ersuchen) verbessern. Die Mitgliedstaaten zeigten sich aufgeschlossen gegenüber diesem Vorschlag, der 2008 weiter ausgearbeitet wird.

51. In Bezug auf die Rahmenbedingungen für den Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen ist in Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates ausdrücklich festgelegt, dass jeder Mitgliedstaat entscheidet, ob und in welcher Form er sich am Austausch bestimmter Kategorien und Unterkategorien von Informationen beteiligt, und dies wird in Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1925/2004 bestätigt. Dieser Passus war das Ergebnis eines politischen Kompromisses, der eingegangen werden musste, damit der Rat einstimmig beschließen konnte (was für Bestimmungen gemäß Artikel 93 EG-Vertrag vorgesehen ist).

Diese besondere „Definition“ der Kategorien und Unterkategorien von Informationen, die ohne vorheriges Ersuchen ausgetauscht werden, lässt sich mit der zum Zeitpunkt der Annahme dieser Bestimmung uneinheitlichen Verfügbarkeit dieser (Unter-)Kategorien von Informationen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erklären (was auf unterschiedliche Methoden der Sammlung und Speicherung der betreffenden Angaben zurückzuführen ist). Deshalb wurde festgelegt, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die noch nicht in der Lage waren, bestimmte Arten von Informationen auszutauschen, (weil z. B. noch eine spezifische Datenbank aufgebaut werden musste) sich dazu verpflichten, sich so bald wie möglich am Austausch dieser Informationen zu beteiligen (siehe Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1925/2004 betreffend die späteren Änderungen von (Unter-)Kategorien der von den Mitgliedstaaten ausgetauschten Informationen und die spätere Änderung der Art und Weise des Informationsaustausches). Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 und Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1925/2004 zielen darauf ab, einen möglichst umfassenden Informationsaustausch zu gewährleisten.

53. Die Funktionsweise des Informationsaustausches ohne vorheriges Ersuchen sollte verbessert werden. Es sollten wirksamere Methoden des Informationsaustausches unter Berücksichtigung neuester technischer Entwicklungen und der von Wirtschaftsbeteiligten verwendeten Ausrüstung ins Auge gefasst werden. Auch ein intensiverer und umfassenderer automatischer Austausch zwischen den Mitgliedstaaten oder selbst der direkte Zugriff auf nationale Datenbanken sind in Erwägung zu ziehen ⁽¹⁾.

Zurzeit finden in der Gruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs Gespräche über Möglichkeiten einer besseren Nutzung dieses Instruments statt. Die Diskussion über die Nutzung von Eurocanet ist ein typisches Beispiel für die Inanspruchnahme dieses Instruments durch die Mitgliedstaaten.

Außerdem wird an den Schlussfolgerungen der Arbeiten mehrerer Fiscalis-Projektgruppen und den laufenden Diskussionen in diesen Gruppen deutlich, dass die Mitgliedstaaten eine bessere Nutzung dieses Instruments und die Einführung einer stärker strukturierten Nutzung dieser Form des Informationsaustausches, beispielsweise über Gebrauchtwagen und Einfuhren, anstreben.

Was die Statistiken anbelangt, haben die Mitgliedstaaten ausführliche Leitlinien und Anweisungen gebilligt, die die Übermittlung genauerer Daten über die Kategorien von Informationen für den Austausch ohne vorheriges Ersuchen gewährleisten. Diese neuen Leitlinien sollten von 2007 an beachtet werden (und zwar bei der Übermittlung statistischer Daten über die Auskunftersuchen und Antworten, die 2006 gestellt beziehungsweise gegeben wurden).

54. Im Rahmen des Projekts Eurocanet (europäisches Netz „Karussellbetrug“), an dem sich 22 der 27 Mitgliedstaaten beteiligen, wurde ein operationeller Ansatz unterstützt, der die Einbindung der nationalen Stellen für Betrugsbekämpfung ermöglicht.

Für die Verwaltung und Auswertung der Daten sind nach wie vor nur die Mitgliedstaaten zuständig. Die Kommission hat zurzeit keinen Zugriff auf die Daten und kann daher keine Analysen liefern. Aus diesem Grunde kann die Kommission lediglich finanzielle und administrative Unterstützung zur Optimierung des Datenaustausches zwischen den Mitgliedstaaten anbieten. Sie wäre jedoch bereit, konkretere Unterstützung zu leisten und zum Beispiel Trendanalysen und Untersuchungen von neu entstehenden Betrugsmustern auf Gemeinschaftsebene zu liefern, falls die Mitgliedstaaten darum ersuchen würden.

60. Informationen über innergemeinschaftliche Warenlieferungen sollten rasch an andere Mitgliedstaaten übermittelt werden. Bei den gegenwärtig zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauschten Daten ist die in Artikel 25 der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 festgesetzte Frist von drei Monaten einzuhalten. Deshalb gehört ein rascherer Datenaustausch über innergemeinschaftliche Lieferungen zu den Hauptthemen der Diskussionen mit den Mitgliedstaaten, die die Kommission mit ihrer Mitteilung vom Mai 2006 angestoßen hat. Anschließend wurde das Thema in der Gruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs erörtert.

Als Ergebnis dieser Diskussionen ersuchte der Rat (Wirtschaft und Finanzen) die Kommission auf seiner Tagung im Juni 2007, Legislativvorschläge zur Verkürzung der Fristen für die Vorlage der zusammenfassenden Meldung und für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten vorzulegen.

Der Rat wies darauf hin, dass zusammen mit diesen Vorschlägen eine Folgenabschätzung vorgelegt werden müsse. Die Kommission hat diese Prüfung zurzeit in Arbeit, bei der die Auswirkungen einer solchen Veränderung, gemessen an den hiermit verbundenen Kosten für Unternehmen, geschätzt werden sollen.

62. Gegenwärtig finden Gespräche mit den Mitgliedstaaten darüber statt, zuständigen Behörden den automatischen Zugriff auf Daten in den Datenbanken anderer Mitgliedstaaten zu ermöglichen (im Rahmen der Gruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs).

Die Kommission hat bereits in ihrer Mitteilung vom Mai 2006 den Zugang zu nationalen Datenbanken als eines der Elemente zur Verbesserung des Informationsaustausches angeregt ⁽¹⁾.

Der Vorzug eines multilateralen Ansatzes zeigt sich am Beispiel des unter Ziffer 54 vom Rechnungshof erwähnten Eurocanet-Projekts, mit dessen Hilfe die Steuerermittlungsbehörden der Mitgliedstaaten einen besseren Einblick in eine mutmaßliche Betrugsreihe gewinnen oder sogar das vollständige Bild einer solchen Betrugsreihe erhalten können. Alle teilnehmenden Mitgliedstaaten haben unbegrenzt Zugriff auf alle ausgetauschten Daten.

65. Die Auferlegung von Berichtspflichten in Bezug auf zusammenfassende Meldungen über innergemeinschaftliche Erwerbe war Gegenstand der Diskussion in mehreren Fiscalis-Seminaren und Fiscalis-Projektgruppen. Angesichts der Probleme mit der Datenqualität und mit häufigen fehlerhaften Meldungen der Wirtschaftsbeteiligten selbst sind die Vorteile einer solchen Pflicht nicht erwiesen. Außerdem würde die Auferlegung einer Berichtspflicht bei innergemeinschaftlichen Erwerben einen beträchtlichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Wirtschaftsbeteiligte mit sich bringen.

67. Seit 2002 bietet die Kommission im Rahmen des MwSt.-Informationsaustauschsystems (MIAS) auf ihrer Website die Möglichkeit, die Gültigkeit von MwSt.-Nummern zu prüfen. Über eine offene Schnittstelle können MwSt.-Nummern seit 2005 mithilfe von Computersystemen automatisch geprüft werden.

Elf Mitgliedstaaten haben die Option eingerichtet, Gegenkontrollen von MwSt.-Nummern mit Namen von Steuerpflichtigen durchzuführen, und stellen hiermit ein nützliches Instrument zur Vermeidung des Missbrauchs von MwSt.-Nummern zur Verfügung.

68. Auf der Sitzung des Ständigen Ausschusses „Informationstechnologie“ (SCIT) im Juni 2007 wurde vereinbart, den Beginn und das Ende der Geschäftstätigkeit von Steuerpflichtigen im MIAS eindeutig festzulegen.

69-70. Die Kommission arbeitet zurzeit an der Modernisierung des MIAS. Dies ist eine Gelegenheit, Verbesserungen in Bezug auf die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zur Bekämpfung von MwSt.-Betrug vorzunehmen.

⁽¹⁾ KOM(2006) 254 vom 31.5.2006, Ziffer 5.2.

In der auf der Sitzung des SCAC im März 2004 angekündigten Durchführbarkeitsstudie über MIAS 2 wird ein Plan für diese Modernisierung vorgeschlagen. Dieser Plan hat jedoch nicht die Zustimmung der Mitgliedstaaten gefunden.

Ein besonderes Problem ergab sich aus der Tatsache, dass es keine Rechtsgrundlage gab. Dies zeigte sich bei den Arbeiten an der Einbeziehung von Dienstleistungen in das MIAS (B2B). Die Arbeiten wurden in der Annahme aufgenommen, dass die Rechtsgrundlage bis zum 1. Januar 2007 geschaffen würde. Das Fehlen dieser Rechtsgrundlage, die immer noch nicht verabschiedet wurde, hatte zur Folge, dass die Umsetzung nur von der Hälfte der Mitgliedstaaten vollzogen wurde. Da die getätigten Investitionen bisher nur sehr begrenzte operationelle Fortschritte gebracht haben, zögern viele Mitgliedstaaten, eine Wiederholung in Erwägung zu ziehen.

In Bezug auf die Einzige Anlaufstelle hat sich die entsprechende Rechtsgrundlage seit der Diskussion über die Durchführbarkeitsstudie geändert, und in der Folge sind drei neue Unterprojekte entstanden, über die die Beratungen im Rat noch andauern. Deshalb wurde die Vereinbarung erst auf der Sitzung des Ständigen Ausschusses „Informationstechnologie“ im Juni 2007 für stabil genug befunden, um mit den diesbezüglichen Arbeiten beginnen zu können.

Zu den elektronischen Formularen kann festgestellt werden, dass nur an den Formularen weiter gearbeitet wird, die für hinreichend weit gediehen erachtet wurden (drei). Bei den übrigen müssen sowohl im SCAC als auch in Arbeitsgruppen noch Gespräche über den Inhalt der Formulare selbst und über die Zweckmäßigkeit der für die Übertragung in das XML-Format notwendigen Arbeiten geführt werden.

In Bezug auf die Datenqualität wurden erste Schritte zur Verkürzung der Fristen und zur Verbesserung der Bearbeitung historischer Verzeichnisse von MwSt.-Nummern unternommen. Allerdings besteht noch Diskussionsbedarf im SCAC über die Verkürzung der Fristen sowie über sonstige Projekte zur Verbesserung der Datenqualität, bevor die Arbeiten in Angriff genommen werden können.

Die Verspätungen bei der Sammlung und Erfassung von Daten sind derzeit Gegenstand von Diskussionen mit den Mitgliedstaaten, bei denen es darum geht, die Fristen für die Vorlage der zusammenfassenden Meldungen und die Übermittlung der Daten an andere Mitgliedstaaten jeweils auf einen Monat zu verkürzen.

71-72. Die Möglichkeit, Steuerbeamte in andere Mitgliedstaaten zu entsenden, ist ein flexibles Instrument der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden. Bei verschiedenen Gelegenheiten (Fiscalis-Seminaren, Sitzungen der Gruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs) wurden die Mitgliedstaaten ermuntert, diese Möglichkeit intensiver zu nutzen.

75. Die Kommission fördert die gegenwärtig festzustellende stärkere Nutzung dieses Instruments durch die Einrichtung der Plattform für multilaterale Prüfungen, eines ständigen Forums, mit dem multilaterale Prüfungen unterstützt und ausgewertet werden können und der Austausch von Beispielen bewährter Praxis („best practices“) in Zusammenhang mit multilateralen Prüfungen sichergestellt werden kann.

Auch die technischen Möglichkeiten für die Zusammenarbeit bei multilateralen Prüfungen werden verbessert. Seit Ende 2006 können die Mitgliedstaaten mithilfe der neuen Version des CCN (Common Communication Network) E-Mails (z. B. Ersuchen zentraler Verbindungsbüros) sicher an ihre örtlichen Behörden versenden. Bis Ende 2007 wird ein sicherer elektronischer Kommunikationskanal zur Verfügung stehen, über den alle an einer multilateralen Prüfung Mitwirkenden in direkten Kontakt zueinander treten können.

76. 2006 wurden 16 neue multilaterale Prüfungen eingeleitet und insgesamt 58 Sitzungen und fünf Auswahl Sitzungen in Zusammenhang mit multilateralen Prüfungen abgehalten. Seit dem Fiscalis-Seminar im Juni 2006 haben mehr Mitgliedstaaten die Initiative zur Durchführung von multilateralen Prüfungen ergriffen.

79. Angesichts der Schwierigkeit, im (stärker mit technischen Fragen befassten) SCAC zu einer Einigung zu gelangen, werden bestimmte Themen zurzeit auf der Grundlage der vom Rat verabschiedeten Schlussfolgerungen (Tagungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) im November 2006 und Juni 2007) in der politikorientierten Gruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs erörtert.

80. Ein Formular „Trend form“ wurde entworfen, um die Übermittlung von Informationen über neue Betrugstendenzen zu vereinfachen. In nahezu allen Sitzungen des SCAC nutzt die Kommission die Gelegenheit, die Mitgliedstaaten zum Informationsaustausch unter Verwendung dieses Formulars zu ermuntern.

Wie der Rechnungshof feststellte, wurden diese Formulare bisher noch nicht verwendet. Trotzdem wird diese Möglichkeit im Rahmen des Eurocanet-Projekts weiter verfolgt, da es hierbei ebenfalls um den Austausch von Erfahrungen und Beispielen bewährter Praxis geht. Bisher hat ein Informationsaustausch über neue Tendenzen und Entwicklungen zwischen den Mitgliedstaaten noch nicht stattgefunden, allerdings nutzen die Mitgliedstaaten die Gelegenheit, in der Eurocanet-Gruppe über neue Tendenzen und neu entstehende Betrugsmuster zu diskutieren.

81. Das Überprüfungssystem gehört zu den Themen, über die zurzeit in der Gruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs mit den Mitgliedstaaten diskutiert wird.

82. In ihrer Mitteilung vom Mai 2006 ⁽¹⁾ hat die Kommission eine Beurteilung des bestehenden rechtlichen Rahmens und der Praxis der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (auch auf dem Gebiet der MwSt.) vorgenommen. Sie hat auf Mittel und Wege zur Erkundung von Möglichkeiten zur Verbesserung dieser Zusammenarbeit hingewiesen.

Im weiteren Verlauf beschäftigte sich der Rat mit der Funktionsweise der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden als einem Instrument der Betrugsbekämpfung (Tagungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) im November 2006 und Juni 2007) und forderte die Kommission zur Fortsetzung der Arbeiten insbesondere auf dem Gebiet der MwSt. auf. Seither hat die Kommission erhebliche Ressourcen für die Weiterbehandlung dieser Gespräche eingesetzt. Die Gruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs wurde eingesetzt und ist bereits zu sechs Sitzungen zusammengekommen.

⁽¹⁾ KOM(2006) 254 vom 31.5.2006.

In der Zwischenzeit haben die Mitgliedstaaten mehr Erfahrung mit dem Organisationsaufbau für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden sammeln können, wie auch mit potenziellen Problemen bei der Zusammenarbeit, die mit der Verwaltungsorganisation der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten in Verbindung stehen könnten. Dieser spezifische Aspekt wird bei der bevorstehenden Bewertung, deren Veröffentlichung für 2008 vorgesehen ist, mit behandelt.

Die Verwaltungsorganisation in den Mitgliedstaaten fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, und es ist schwierig, allgemeingültige Leitlinien vorzugeben, da die ideale Organisation von Faktoren abhängt, die sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden können (Größe des jeweiligen Gebiets, Anzahl Steuerpflichtiger, allgemeiner Aufbau der Behörden usw.).

83. Die Kommission (das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, OLAF) hat mehrmals erfolglos um Zugang zum Inhalt der ausgetauschten Informationen ersucht.

Wenn die Kommission (OLAF) Zugang zu den ausgetauschten Informationen hätte, könnte sie ihrer Rolle als Serviceplattform für die Dienststellen der Mitgliedstaaten besser gerecht werden. Sie würde allen Dienststellen der Mitgliedstaaten Trendanalysen und Untersuchungen über neu entdeckte Betrugsmuster (keine Bewertung des Betrugsmaßes) aus einer gesamtgemeinschaftlichen Perspektive zur Verfügung stellen und damit einen erheblichen zusätzlichen Nutzen zur Bekämpfung von MwSt.-Betrug beisteuern. Die Mitgliedstaaten haben der Kommission allerdings bislang den Datenzugriff verwehrt, obwohl sie von der operationellen Unterstützung und der Unterstützung durch Erkenntnisse der Kommission (OLAF) für ihre Früherkennungsstrategie profitieren könnten.

84. Die Kommission hat vorgeschlagen, die Qualität des Informationsaustausches anhand einer Analyse einer Stichprobe von ausgetauschten Informationen zu bewerten, um festzustellen, wo die verschiedenen Engpässe beim Informationsfluss auftreten. Diesen Vorschlag unterbreitete sie auf der Sitzung des SCAC im Dezember 2006. Mehrere Mitgliedstaaten zeigten Interesse an einer Teilnahme an einem solchen Projekt. Deshalb wird im ersten Quartal 2008 eine Fiscalis-Projektgruppe ins Leben gerufen.

87. Die Kommission hat wiederholt versucht, eine Vereinbarung über die Löschung von MwSt.-Nummern zu erreichen. Die Mitgliedstaaten haben hierüber noch keine Einigung erzielt.

88-90. Die Kommission ist von der Notwendigkeit überzeugt, Rechtsvorschriften zur Verstärkung der grenzübergreifenden Strafverfolgung für Fälle zu erlassen, in denen andere Mitgliedstaaten einen Steuerverlust erleiden⁽¹⁾. Gespräche über dieses Thema sind in der Gruppe für die Strategie zur Bekämpfung von Steuerbetrug aufgenommen worden.

Neue strafrechtliche Maßnahmen werden zwar oft gefordert, doch hat sich ihre Umsetzung als schwierig erwiesen. Das auf der Grundlage von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union ausgearbeitete Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften beispielsweise wurde 1995 unterzeichnet, trat jedoch erst 2002 nach der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten in Kraft.

⁽¹⁾ Siehe KOM(2006) 254 vom 31.5.2006, Ziffer 5.1.

Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (KOM(2001) 272) vorgelegt. Dieser Vorschlag enthält Bestimmungen über die Strafverfolgung von Vergehen zulasten der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft.

Ferner hat die Kommission eine Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige widerrechtliche Handlungen (KOM(2006) 473) vorgeschlagen. Hierin sind Bestimmungen über fachübergreifende Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe und über die erforderliche Verbindung zur gerichtlichen Weiterverfolgung enthalten, die eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Strafverfolgung ist.

91. Die Kommission ist der Meinung, dass die MwSt. in den Geltungsbereich des Übereinkommens fällt, und bedauert, dass der Rat einen Standpunkt eingenommen hat, der den finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zuwiderläuft⁽²⁾.

92. Die Kommission hat eine Studie in Auftrag gegeben und erwartet als Ergebnis eine fundierte Schätzung des in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten durch Steuerbetrug hinterzogenen Betrags, und zwar auf der Grundlage von drei verschiedenen statistischen Modellen. Ein erstes Ergebnis der Schätzungen des Ausmaßes des MwSt.-Betrugs dürfte Ende 2007 vorliegen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

94-103. Die Kommission begrüßt die Schlussfolgerungen des Rechnungshofs. Sie bestätigen die Schlussfolgerungen, die die Kommission in ihrer Mitteilung vom 31. Mai 2006 gezogen hat: Der rechtliche Rahmen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt. wurde zwar ausgebaut, doch nehmen die Mitgliedstaaten die neu geschaffenen Möglichkeiten noch nicht hinreichend in Anspruch, und der Umfang der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden steht in keinem angemessenen Verhältnis zum Umfang des innergemeinschaftlichen Handels.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch künftig auffordern, die Zusammenarbeit ihrer Verwaltungsbehörden auf der Grundlage der derzeit geltenden Rechtsvorschriften zu verbessern. Probleme (wie verspätete Antworten, fehlende Zwischenantworten, begrenzte Nutzung der mit der Entsendung von Steuerbeamten in andere Mitgliedstaaten gegebenen Möglichkeiten, gleichzeitige und multilaterale Prüfungen) werden auf den Sitzungen des SCAC und auf Fiscalis-Seminaren erörtert.

⁽²⁾ Arbeitspapier der Dienststellen der Kommission, Anhang zum Bericht der Kommission über die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und seiner Protokolle durch die Mitgliedstaaten, Artikel 10 des Übereinkommens (KOM(2004) 709 endg.) in SEK(2004) 1299, Ziffer 5.1.2.

Bei ihren Aktivitäten zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit ist die Kommission mit mehreren Hindernissen konfrontiert:

- Rechtsvorschriften können in diesem Bereich nur mit einstimmigem Beschluss verabschiedet werden, was zwangsläufig schwierige Verhandlungen und politische Kompromisse zur Folge hat.
- Die Verwaltungsorganisation in den Mitgliedstaaten fällt in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.
- Die Ressourcen, die die Mitgliedstaaten für die Verwaltungszusammenarbeit einsetzen, sind begrenzt. In einigen Mitgliedstaaten geht die Tendenz sogar dahin, sie abzubauen.

104. Die Kommission schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofes an, die in Einklang mit der Auffassung stehen, die die Kommission in ihrer Mitteilung vom Mai 2006 zum Ausdruck gebracht hat.

In Anbetracht des Ausmaßes des MwSt.-Betrugs wird die Kommission auch künftig eine politische Diskussion über die Notwendigkeit einer auf EU-Ebene verfolgten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung von Steuerhinterziehung fördern. Diese Diskussion nahm im Mai 2006 ihren Anfang, und der Rat (Wirtschaft und Finanzen) knüpfte mit seinen Schlussfolgerungen vom November 2006 und Juni 2007 hieran an. Um die Weiterbehandlung dieser Schlussfolgerungen sicherzustellen, hat die Kommission mit den Mitgliedstaaten die Gruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs eingesetzt. Im Gegensatz zum Mandat des SCAC ist das Aufgabengebiet dieser Gruppe stärker auf die Politik für diesen Bereich ausgerichtet; sie untersucht

- den automatischen direkten Zugriff auf Daten in den Datenbanken anderer Mitgliedstaaten, einen beschleunigten und umfassenderen Informationsaustausch und Ersuchen von Drittländern;
- die Notwendigkeit, vergleichbare Maßnahmen gegen Betrüger zu ergreifen, insbesondere in Bezug auf Sanktionen und Strafverfolgung, unabhängig davon, ob die betrügerischen Handlungen Einnahmenverluste für die betreffenden Mitgliedstaaten zur Folge haben;
- die Verkürzung der Frist für die Vorlage zusammenfassender Meldungen über innergemeinschaftliche Warenlieferungen. Zu diesem letztgenannten Aspekt führt die Kommission gegenwärtig eine Abschätzung der Auswirkungen einer solchen Veränderung auf Unternehmen durch. Das Ergebnis dieser Untersuchung wird Einfluss auf die Festlegung des Geltungsbereichs des potenziellen Legislativvorschlags haben.

Die Kommission ermuntert die Mitgliedstaaten auch, die auf Gemeinschaftsebene, namentlich beim Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), vorhandenen Möglichkeiten für operationelle Unterstützung und Unterstützung durch Erkenntnisse besser zu nutzen.

105-107. Die Kommission hat bereits mehrere Initiativen ergriffen, um die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten zu fördern und zu verbessern:

- Ab Ende 2007 wird zur Unterstützung einer dezentralen Kommunikation ein sicherer elektronischer Kommunikationskanal für den Informationsaustausch zwischen örtlichen Dienststellen in verschiedenen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen.
- Den Mitgliedstaaten wurden ausführliche Leitlinien für die Formulare für Auskunftersuchen an die Hand gegeben, und zurzeit werden neue elektronische Formulare im XML-Format entworfen, die ab Anfang 2008 verwendet werden.
- In Fiscalis-Projektgruppen wird zurzeit darüber diskutiert, wie stärker strukturierte Formen des Informationsaustausches für spezifische Fälle, z. B. Gebrauchtwagen und Einführen, eingeführt werden können.
- Die Kommission hat die Plattform für multilaterale Prüfungen eingerichtet, ein ständiges Forum für die Unterstützung und Auswertung von multilateralen Prüfungen und für die Gewährleistung des Austausches von Beispielen bewährter Praktiken in Zusammenhang mit multilateralen Prüfungen.
- Die Kommission hat ausführliche Anweisungen und Leitlinien für die Übermittlung der statistischen Daten über Verwaltungszusammenarbeit erarbeitet, um einen besseren Überblick über die Funktionsweise der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu gewinnen.
- Die Kommission hat angeregt, ein System für Rückmeldungen einzuführen, mit dem die Motivation für den Informationsaustausch (ohne vorheriges Ersuchen) gestärkt werden könnte. Die Mitgliedstaaten haben sich darauf verständigt, diesen Vorschlag weiter zu verfolgen. Dies wird 2008 geschehen.
- Die Kommission wird 2008 eine Bewertung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt. vorlegen. Hierin wird auch eine Analyse der Funktionsweise der nationalen Strukturen der zentralen Verbindungsbüros in den EU-Mitgliedstaaten enthalten sein.

108. In Bezug auf das MIAS wurde im Juni 2007 vereinbart, den Beginn und das Ende der Geschäftstätigkeit von Steuerpflichtigen im MIAS eindeutig festzulegen, um eine Verbesserung dieser Angaben in punkto Genauigkeit und Vollständigkeit zu erreichen. Es wurde eine offene Schnittstelle eingerichtet, die es ermöglicht, MwSt.-Nummern mithilfe von Computersystemen automatisch zu überprüfen; die Arbeiten an der Modernisierung des MIAS sind im Gange.

109. Die Kommission wird bei den Mitgliedstaaten auch künftig auf eine Vereinbarung über die Löschung von MwSt.-Nummern dringen.

110. Die Kommission hat eine Studie in Auftrag gegeben, die eine fundierte Schätzung des in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten durch Steuerbetrug hinterzogenen Betrags liefern soll. Ein erstes Ergebnis der Schätzungen des MwSt.-Betrugs dürfte Ende 2007 vorliegen.

111. Es muss ein umfassender rechtlicher Rahmen geschaffen werden, um eine wirksame grenzübergreifende Strafverfolgung sicherzustellen. Zu diesem Zweck hat die Kommission spezifische Maßnahmen vorgeschlagen, unter anderem die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (KOM(2001) 272) und die Verordnung über die gegenseitige

Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige widerrechtliche Handlungen (KOM(2006) 473). Diese Verordnung, in die große Teile der Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 25. Mai 2005 eingeflossen sind, bezieht sich nicht auf die eigentliche Strafverfolgung, sondern auf Maßnahmen zur Sicherstellung der Verbindung zur gerichtlichen Weiterverfolgung und der Förderung der Wiedereinziehung.

112. Die Kommission nimmt die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Vereinfachung und Konsolidierung der Rechtsvorschriften über Betrugsbekämpfung zur Kenntnis. Sie wird prüfen, ob die Rechtsvorschriften über Betrugsbekämpfung gemäß Artikel 280 EG-Vertrag konsolidiert werden können.
