



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.4.2004
KOM(2004) 260 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**über den Einsatz der Instrumente für die Verwaltungszusammenarbeit
bei der Bekämpfung des MwSt-Betrugs**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Zusammenfassung.....	3
2.	Hintergrund	4
3.	Betrugsbekämpfung als Herausforderung im derzeitigen MwSt-System.....	5
3.1.	Das derzeitige MwSt-System und seine Kontrollerfordernisse	5
3.2.	Lage in Sachen MwSt-Betrug	6
4.	Initiativen der Gemeinschaft zur Lösung des Problems des MwSt-Betrugs.....	7
4.1.	Ein neuer rechtlicher Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden	7
4.2.	Programm Fiscalis 2003-2007	9
4.3.	Zukünftige Gemeinschaftsinitiativen: MIAS II	10
4.4.	Zukünftige Gemeinschaftsinitiative zur gegenseitigen Unterstützung bei der Betrugsbekämpfung	11
5.	Entwicklungen auf nationaler Ebene in Reaktion auf die Empfehlungen des Rates .	11
5.1.	Bedeutende Fortschritte	12
5.2.	Bestimmte Fortschritte stehen noch aus.....	14
6.	Zusätzliche Massnahmen zur Bewältigung der besonderen Herausforderung des Karussellbetrugs.....	15
6.1.	Ausrichtung des Kontrollsystems auf den Karussellbetrug	15
6.2.	Alternative: Anpassung des MwSt-Systems	17
6.3.	Auffassung der Kommission.....	19
7.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	20
7.1.	Schlussfolgerungen	20
7.2.	Empfehlungen	21

1. ZUSAMMENFASSUNG

Die Mehrwertsteuer-Übergangsregelung ist so konzipiert, dass innergemeinschaftliche Lieferungen von Gegenständen zwischen Steuerpflichtigen im Herkunftsmitgliedstaat von der Steuer befreit sind und die Steuer im Bestimmungsmitgliedstaat erhoben wird. Zu dieser "normalen" Regelung sind mehrere, oft komplexe Sonderregelungen in Bereichen hinzugekommen, in denen die Mitgliedstaaten eine größere Kontrolle der Besteuerung behalten wollen.

Dieses Verfahren der Steuerbefreiung macht das MwSt-System anfällig für Betrug und insbesondere für eine besondere Form des innergemeinschaftlichen Betrugs, den so genannten "Karussellbetrug". Da die Gegenstände steuerfrei zwischen den Mitgliedstaaten bewegt werden, ist es wichtig, dass die gemeinschaftlichen Instrumente für die Verwaltungszusammenarbeit so wirksam wie möglich eingesetzt werden und dass die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten diese Herausforderungen bewältigen können.

In ihrem letzten Bericht¹ über die Verwaltungszusammenarbeit und die MwSt-Kontrolle bedauerte die Kommission, dass diese Voraussetzungen noch nicht gegeben sind. Der Rat "Wirtschaft und Finanzen" forderte daher am 5. Juni 2000 Kommission und Mitgliedstaaten auf, eine Reihe von Maßnahmen einzuleiten, um die Bekämpfung des Steuerbetrugs im Rahmen der derzeitigen MwSt-Regelung zu verstärken.

Um diesen Empfehlungen nachzukommen, wurden zahlreiche Initiativen eingeleitet, die vom Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC) koordiniert wurden.

Auf Gemeinschaftsebene hat der Rat kürzlich die Verordnung (EG) Nr. 1798/2003² erlassen, die den rechtlichen Rahmen für die gegenseitige Unterstützung beträchtlich stärkt, und außerdem eine Entscheidung über die Einführung des Programms Fiscalis 2003-2007³ angenommen, über das die Verstärkung der Zusammenarbeit in der Praxis finanziert werden soll. Nach Angaben der Kommission will sie mittelfristig außerdem das MIAS⁴ von Grund auf überarbeiten.

Die Mitgliedstaaten haben ihrerseits spürbare Fortschritte auf dem Weg hin zu einer moderneren und wirksameren MwSt-Kontrolle gemacht und beginnen, die Verwaltungszusammenarbeit als alltägliches Instrument der Kontrolle einzusetzen. Dies reicht jedoch nicht aus und in mancherlei Hinsicht, etwa der ausreichenden personellen Ausstattung der für Amtshilfe zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten, bedarf es noch gewisser Fortschritte.

In letzter Zeit wurden zahlreiche Überlegungen angestellt, um mögliche weitere Maßnahmen festzulegen, mit denen die Bekämpfung der spezifischen Mechanismen des so genannten "Karussellbetrugs" noch wirksamer gestaltet werden könnte.

¹ KOM(2000) 28 endg. vom 28.1.2000.

² ABl. L 264 vom 15.10.2003, S. 1.

³ Entscheidung Nr. 2235/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3.12.2002 (ABl. L 341 vom 17.12.2002).

⁴ MwSt-Informationsaustauschsystem

Eine Lösung wäre die grundlegende Reform der Organisation der MwSt-Kontrolle. Dazu wurde eine Liste mit vorbildlichen Praktiken aufgestellt. Die Mitgliedstaaten, die diesen Weg gehen, konnten bereits große Erfolge verzeichnen.

Eine andere Lösung, die von bestimmten Verwaltungen sowie aus Kreisen der Wirtschaft und der Wissenschaft in den Mitgliedstaaten angeregt wurde, wäre eine Revision der Funktionsweise des MwSt-Systems. Es bestehen dafür mehrere Möglichkeiten, die jedoch alle erheblich mehr Nachteile als potenzielle Vorzüge aufweisen.

Der vorliegende Bericht kommt daher zu dem Fazit, dass eine wirksame Betrugsbekämpfung im Rahmen des derzeitigen MwSt-Systems möglich ist, sofern die Verwaltungszusammenarbeit und die Wirksamkeit der nationalen Kontrollsysteme weiter verstärkt werden. Die von bestimmten Mitgliedstaaten verzeichneten ersten Erfolge sind der Beleg dafür.

2. HINTERGRUND

Die Kommission ist verpflichtet, regelmäßig einen Bericht über das Funktionieren der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt zu erstellen.

Bisher wurden drei Berichte gemäß Artikel 14 der früheren Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, der Verordnung (EWG) Nr. 218/92⁵ vorgelegt. Der erste Bericht⁶ betraf das MwSt-Informationsaustauschsystem (MIAS). Der zweite Bericht⁷ untersuchte den Informationsaustausch auf Grundlage der Verordnung. Beim dritten Bericht handelte es sich um einen gemeinsamen Bericht über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Kontrolle, der sowohl gemäß Artikel 14 der Verordnung (EWG) Nr. 218/92⁸ als auch gemäß Artikel 12, Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1553/89⁹ vorgelegt wurde.

Die im dritten Bericht enthaltenen Empfehlungen dienten als Grundlage für die Beratungen der Ad-hoc-Arbeitsgruppe des Rates über Steuerbetrug. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Gruppe hat der Rat "Wirtschaft und Finanzen" am 5. Juni 2000 eine Reihe von Empfehlungen an die Kommission und die Mitgliedstaaten vorgelegt (s. Anhang 1). Im Bereich der MwSt wurde der Ständige Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC) mit der Umsetzung der Empfehlungen des Rates beauftragt.

Der vorliegende Bericht fasst die auf die Empfehlungen des Rates hin ergriffenen Maßnahmen zusammen und untersucht, ob diese bisher ausreichen, um der vom MwSt-Betrug gestellten Herausforderung zu begegnen. Daneben untersucht er zusätzliche Maßnahmen, die zukünftig ergriffen werden sollten.

Der vorliegende Bericht fügt sich in das Arbeitsprogramm ein, das die Kommission in ihrer kürzlich veröffentlichten Mitteilung über die MwSt-Strategie¹⁰ angekündigt hat.

⁵ ABl. L 24 vom 1.2.1992, S. 1.

⁶ KOM(94) 262 endg. vom 23.6.1994.

⁷ KOM(96) 681 endg. vom 8.1.1997.

⁸ ABl. L 24 vom 1.2.1992, S. 1.

⁹ ABl. L 155 vom 7.6.1989, S. 9.

¹⁰ KOM(2003) 614 endg. vom 20.10.2003.

3. BETRUGSBEKÄMPFUNG ALS HERAUSFORDERUNG IM DERZEITIGEN MWST-SYSTEM

3.1. Das derzeitige MwSt-System und seine Kontrollerfordernisse

Im Hinblick auf die Beseitigung der Steuerkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft ab 1.1.1993 beschloss der Rat 1991 die MwSt-Übergangsregelung¹¹. Danach unterliegen innergemeinschaftliche Umsätze zwischen Steuerpflichtigen weiterhin der MwSt des Bestimmungsmitgliedstaats zu dem dort geltenden Steuersatz und gemäß den dortigen Bedingungen. Im innergemeinschaftlichen Handel wurde die Ausfuhrsteuerbefreiung durch eine MwSt-Befreiung für Lieferungen in einen anderen Mitgliedstaat ersetzt und an die Stelle des Steuertatbestands der Einfuhr trat der "innergemeinschaftliche Erwerb" in dem Mitgliedstaat, in dem die Gegenstände ankommen. Der Wert der Gegenstände, die innerhalb der Gemeinschaft mehrwertsteuerfrei zirkulieren, beträgt jährlich inzwischen über 1 500 Milliarden Euro (was etwa 150 bis 200 Mrd. Euro an MwSt-Einnahmen entspricht).

Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen hatte zur Folge, dass die steuerliche Kontrolle des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs in die inländische MwSt-Kontrolle einbezogen wurde, was eine neue Dimension der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bedeutete. Die Mitgliedstaaten benötigten insbesondere Informationen von anderen Mitgliedstaaten, um die Steuer kontrollieren zu können, da sie über die traditionellen Zollkontrollen an den Grenzen keine Angaben mehr über den Warenfluss in ihr Land erhielten.

Diese für die MwSt-Kontrolle von innergemeinschaftlichen Umsätzen in den Mitgliedstaaten erforderlichen Angaben sind über das MIAS verfügbar, das gemeinsame EDV-Netz mit Informationen über alle steuerfreien innergemeinschaftlichen Umsätze.

Zusätzlich zu den oben stehend beschriebenen Änderungen aufgrund der MwSt-Übergangsregelung wurden Sonderregelungen zur Besteuerung von neuen Fahrzeugen, Fernverkäufen und Verkäufen an nicht steuerpflichtige juristische Personen eingeführt. Diese Sonderregelungen sind auf die Sicherung des Steueraufkommens der Mitgliedstaaten ausgerichtet, indem bestimmte Lieferungen von Gegenständen außer Lieferungen zwischen Steuerpflichtigen zu dem geltenden Satz des Bestimmungsmitgliedstaats besteuert werden. Diese Sonderregelungen, die im MIAS nicht erfasst werden, bedürfen ebenfalls einer besonderen Kontrolle. Im Allgemeinen ist zur Sicherstellung einer korrekten Besteuerung auch ein Informationsfluss zwischen den Mitgliedstaaten über Umsätze im Rahmen dieser Regelungen erforderlich.

Darüber hinaus bestehen auch Sonderregelungen im Zusammenhang mit bestimmten innergemeinschaftlichen Dienstleistungen und insbesondere Dienstleistungen nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe e) der Sechsten MwSt-Richtlinie¹², die am Ort des Empfängers besteuert werden und der so genannten "Umkehrung der Steuerschuldnerschaft" unterliegen¹³. Um absolut sicherstellen zu können, dass der Kunde im Empfängerland den korrekten

¹¹ Richtlinie 91/680/EWG des Rates zur Ergänzung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG im Hinblick auf die Beseitigung der Steuergrenzen (Abl. L 376 vom 31.12.1991, S. 1).

¹² ABl. L 145 vom 13.06.1977, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie 2003/92/EG (ABl. L 260 vom 11.10.2003, S. 8).

¹³ Dies bedeutet, dass die Dienstleistung ohne MwSt in Rechnung gestellt wird und die Steuer vom Kunden erklärt wird, ähnlich wie dies beim innergemeinschaftlichen Erwerb und Lieferungen von Gegenständen der Fall ist.

Steuerbetrag beträgt, ist erneut ein Informationsfluss zwischen den Mitgliedstaaten notwendig. Allerdings beziehen sich die MIAS-Daten nur auf innergemeinschaftliche Lieferungen von Gegenständen und erstrecken sich daher nicht auf die Erbringung von Dienstleistungen.

3.2. Lage in Sachen MwSt-Betrug

3.2.1. Der MwSt-Betrug ruft bei den Mitgliedstaaten große Besorgnis hervor

Vor diesem Hintergrund sind sich die Kommission wie auch die Mitgliedstaaten bewusst geworden, dass bisher weder die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden noch die nationalen Kontrollsysteme an die 1993 entstandene neue Lage angepasst wurden.

Obwohl die Aufdeckungsrate bei Betrugsfällen unsicher und die entsprechenden Beträge schwer zu beziffern sind, handelt es sich zweifellos um beträchtliche Summen. Manche Mitgliedstaaten schätzen diese Verluste auf bis zu 10 % des MwSt-Aufkommens. Der MwSt-Betrug hat sich somit in einer Weise entwickelt, die bei den Mitgliedstaaten große Besorgnis hervorruft. Dieses Betrugsmaß wirkt sich nicht nur auf die Staatshaushalte aus, sondern benachteiligt auch den rechtmäßigen Handel in bestimmten Sektoren der Wirtschaft und bewirkt Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der unehrlichen Wirtschaftsbeteiligten.

3.2.2. Karussellbetrug, eine besondere Gefahr für das MwSt-System

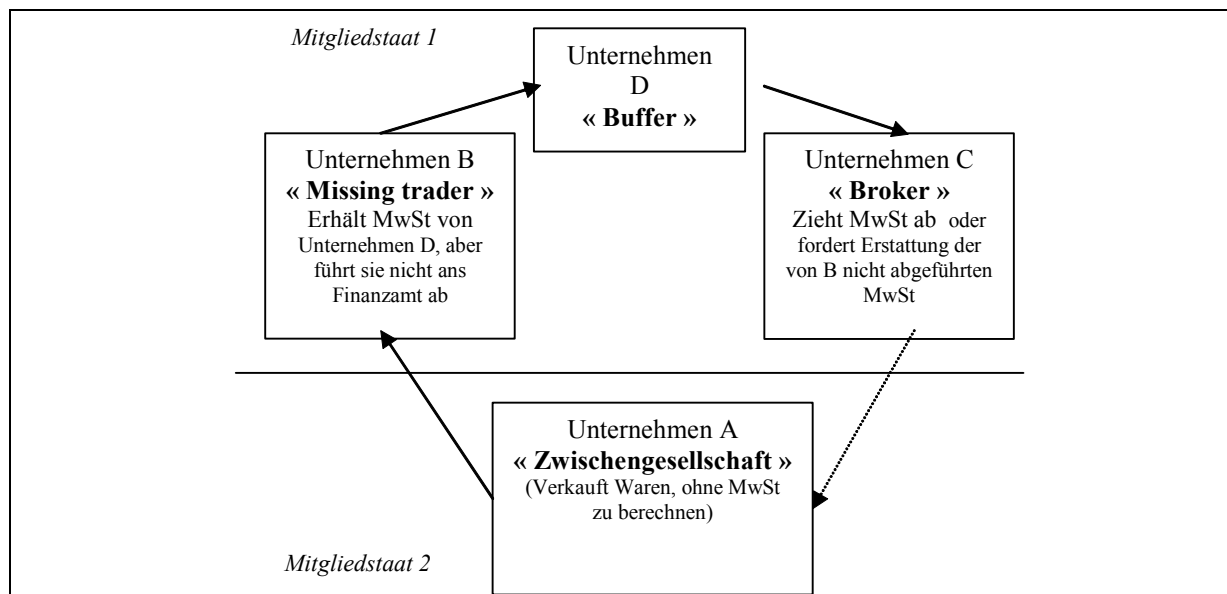
Ein Betrugsmuster, das in den vergangenen Jahren anscheinend an Bedeutung gewonnen hat und inzwischen in den Mitgliedstaaten große Besorgnis hervorruft, ist der so genannte Karussellbetrug (oder "Missing-Trader-Betrug") im innergemeinschaftlichen Handel. Dieses Betrugsmuster dürfte durch die bevorstehende Erweiterung weiter an Bedeutung gewinnen und auch auf die neuen Mitgliedstaaten übergreifen.

Dieser Betrugsmechanismus ist ein konkretes Beispiel für den Missbrauch der MwSt-Befreiung im innergemeinschaftlichen Handel.

Der Betrug spielt sich nach folgendem Muster ab: Eine so genannte "Zwischengesellschaft" (A) macht eine steuerbefreite innergemeinschaftliche Lieferung an eine Scheinfirma ("Missing Trader") (B) in einem anderen Mitgliedstaat. Diese Firma (B) erwirbt die Waren, ohne dafür MwSt zu zahlen, und tätigt anschließend eine Inlandslieferung an ein drittes Unternehmen (C), den "Broker". Die Scheinfirma nimmt die MwSt für ihre Verkäufe an den "Broker" ein, führt sie aber nicht an den Fiskus ab, sondern verschwindet. Der "Broker" (C) verlangt die Erstattung der MwSt für seine bei B getätigten Käufe. Der finanzielle Verlust für das Finanzamt entspricht daher der MwSt, die von C an B gezahlt wird. Anschließend kann Firma C eine steuerbefreite innergemeinschaftliche Lieferung an Firma (A) anmelden, während (A) eine steuerbefreite innergemeinschaftliche Lieferung an (B) macht usw. Daher stammt der Begriff "Karussellbetrug".

Um MwSt-Prüfer abzulenken, werden die Waren häufig von (B) an (C) über Zwischenfirmen, so genannte "Buffer", geliefert. In manchen Fällen ist dem "Buffer" möglicherweise gar nicht bewusst, dass es sich um Betrug handelt, doch meist weiß er sehr wohl, dass er an einem irregulären Umsatz beteiligt ist (wegen des ungewöhnlichen Charakters des Umsatzes).

In der Praxis weisen diese Betrugsfälle ein komplexes Muster auf und umfassen Umsätze zwischen mehreren Mitgliedstaaten und mehreren Unternehmen in jedem Mitgliedstaat. Der zugrunde liegende Mechanismus des Karussellbetrugs im innergemeinschaftlichen Handel lässt sich jedoch wie folgt darstellen:



4. INITIATIVEN DER GEMEINSCHAFT ZUR LÖSUNG DES PROBLEMS DES MWST-BETRUGS

Die Betrugslage war von der Kommission im Januar 2000 in ihrem dritten Bericht gemäß Artikel 14 und im Juni 2000 vom Rat bereits als äußerst Besorgnis erregend beschrieben worden.

Sowohl der Bericht der Kommission als auch die Empfehlungen des Rates vom Juni 2000 wiesen darauf hin, dass dringende Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene erforderlich sind, um dem Betrugsproblem zu begegnen. Die meisten dieser Empfehlungen führten zu konkreten Maßnahmen.

4.1. Ein neuer rechtlicher Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden

Im Juni 2001 machte die Kommission einen Vorschlag¹⁴ für eine Verordnung zur Intensivierung der Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten, die darauf abzielt, die Bekämpfung des MwSt-Betrugs zu verbessern. Der Rat nahm diesen Vorschlag am 8. Oktober 2003 an, und am 1. Januar 2004 trat die neue Verordnung Nr. 1798/2003 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt in Kraft.

Mit dieser Verordnung wird ein einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen, der den Gesetzesapparat der Verordnung (EWG) Nr. 218/92 und die Bestimmungen der Richtlinie 77/799/EWG¹⁵ über die MwSt verbindet. Diese Verordnung hat den rechtlichen Rahmen für

¹⁴ KOM (2001) 294 endg. vom 18.6.2001.

¹⁵ ABL L 336 vom 27.12.1977, S. 15.

die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden beträchtlich verbessert und muss daher als wichtiges Instrument in der Bekämpfung des MwSt-Betrugs angesehen werden.

4.1.1. Wirkungsvollere Vorschriften

Die neue Verordnung enthält klare und zwingende Vorschriften, die den Informationsaustausch erleichtern werden. So ist nun z.B. klar und zwingend geregelt, wie ein Auskunftersuchen zu stellen ist, wie und wann eine Antwort vorzulegen ist und wie der Informationsaustausch mit Drittländern ablaufen soll.

Ferner umfasst sie Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten gestatten, über einen bloßen Informationsaustausch hinauszugehen. Eine Steuerverwaltung kann nun etwa eine andere bitten, Steuerpflichtige, die im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats niedergelassen sind, in ihrem Namen über eine Entscheidung zu unterrichten. Darüber hinaus ist es möglich, ein spezifisches Prüfungersuchen zu stellen oder sogar die Genehmigung einzuholen, um einen Steuerprüfer in den anderen Mitgliedstaat zu entsenden, wo er an einer Prüfung teilnimmt.

Diese neuen Instrumente werden sich als sehr nützlich erweisen, wenn der Steuerpflichtige nicht im Inland ansässig ist und in diesem Land über keinen Steuervertreter verfügt oder wenn ein Unternehmen all seine Rechnungslegungsunterlagen in einem anderen Land als seinem Standort führt.

Die Möglichkeit, spezifische behördliche Ermittlungen zu beantragen, ist ein weiteres sehr nützlich Instrument zur Bekämpfung des "Karussellbetrugs", denn sie gestattet den Mitgliedstaaten, andere Mitgliedstaaten aufzufordern, die Authentizität eines Steuerpflichtigen (Anschrift, Tätigkeit, Vermögen, Namen der Direktoren usw.) zu prüfen oder zusätzliche Hinweise zu mutmaßlichen irregulären Geschäften zu sammeln.

4.1.2. Direktere Kontakte

Statt stets die zentralen Verbindungsbüros (CLO) einzuschalten, sieht die neue Verordnung ferner direktere Kontakte zwischen Steuerprüfern verschiedener Mitgliedstaaten vor. Dies wird die Zusammenarbeit schneller und wirksamer gestalten. Der direkte Kontakt von Steuerprüfern oder Betrugsbekämpfungsstellen untereinander ist aus Sicht der Kommission das wirksamste Mittel, um den Informationsaustausch zu beschleunigen.

Die CLO werden weiterhin für die Verwaltung der Verwaltungszusammenarbeit zuständig sein. Die Steuerverwaltungen können nun jedoch auch andere Verbindungsstellen und zuständige Beamte benennen, die unmittelbar Informationen austauschen können. Dabei kann es sich um regionale Dienststellen oder spezialisierte operative Stellen (z.B. Betrugsbekämpfungsstellen) oder einzelne Steuerprüfer, die an multilateralen Kontrollen teilnehmen, handeln.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass unmittelbare Kontakte in begrenztem Rahmen bereits erfolgreich laufen, so insbesondere zwischen lokalen Behörden in Grenzgebieten im Rahmen von bilateralen Vereinbarungen.

Alle Mitgliedstaaten können nun die von der neuen Verordnung in diesem Bereich gebotenen Möglichkeiten voll nutzen, um den unmittelbaren Informationsaustausch zwischen den örtlichen Dienststellen wie auch zwischen nationalen Betrugsbekämpfungsstellen, für die der schnelle Zugriff auf Angaben aus anderen Mitgliedstaaten eine Vorbedingung für die wirksame Bekämpfung des innergemeinschaftlichen Betrugs ist, zu fördern.

4.1.3. Mehr Informationsaustausch

Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten war bisher unzureichend, da außerhalb des MIAS nur in geringem Umfang automatisch oder spontan Informationen ausgetauscht wurden. Hauptgrund war das Fehlen jeglichen Beschlussfassungsprozesses auf Gemeinschaftsebene zur Vereinbarung eines solchen Datenaustauschs. Die Vereinbarungen mussten daher auf bilateraler Ebene getroffen werden, was sich jedoch als nicht besonders effektiv erwies. Für die Steuerverwaltungen erwies es sich zudem als aufwändig, verschiedene Vereinbarungen mit jeweils eigenen Regeln zu verwalten.

Die einzige Ausnahme bildete die multilaterale Vereinbarung über Lieferungen neuer Fahrzeuge, die am 27. November 2002 von 14 Mitgliedstaaten geschlossen wurde. Diese Vereinbarung wurde zwar im Rahmen des SCAC, aber nicht im förmlichen Komitologieverfahren ausgehandelt.

Die neue Verordnung zielt auf eine Intensivierung des spontanen Informationsaustauschs der Verwaltungen untereinander ab, um so die Steuerhinterziehung wirksamer zu bekämpfen. Die neuen Bestimmungen sehen vor, dass die Mitgliedstaaten immer dann zum Informationsaustausch verpflichtet sind, wenn dies anderen Mitgliedstaaten bei der Aufdeckung und der Bekämpfung von MwSt-Betrug helfen könnte. Die genauen Informationskategorien und die Art und Weise, die der Austausch von den einzelnen Mitgliedstaaten durchzuführen ist, werden in Kürze in einer Durchführungsverordnung festgelegt.

Ein wichtiges Gebiet des Informationsaustauschs wird der Karussellbetrug sein, denn die neue Verordnung schreibt den Austausch bestimmter Informationen vor. Dies wird dazu beitragen, dass Karussellbetrugsfälle aufgedeckt werden und dass Unternehmen nicht registriert werden, von denen anzunehmen ist, dass sie betrügerische Tätigkeiten ausüben.

4.2. Programm Fiscalis 2003-2007

Einerseits war die neue Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zwar eine Grundbedingung für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der Bekämpfung des MwSt-Betrugs, doch diese Legislativinitiative musste andererseits auch von konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Steuerverwaltungen und Beamten begleitet werden.

Der Rat und das Europäische Parlament verabschiedeten daher das Programm Fiscalis 2003-2007 zur Verbesserung der täglichen Zusammenarbeit zwischen Beamten. Das Programm sieht die Finanzierung von Seminaren für Steuerbeamte, Austauschmaßnahmen mit und Studienbesuche in anderen teilnehmenden Ländern¹⁶, multilaterale Prüfungen¹⁷ sowie Projektgruppen vor, in denen Beamte aus unterschiedlichen Ländern spezifische Themen gemeinsam behandeln können. Aus diesem Programm werden außerdem Mittel für Informatiksysteme im Bereich der Besteuerung (vor allem das MIAS) bereitgestellt.

Beim Programm Fiscalis handelt es sich um die Fortsetzung eines früheren Programms mit besonderem Schwerpunkt auf der Vorbereitung der Erweiterung. Es verfügt über einen

¹⁶ Die teilnehmenden Länder sind die Mitgliedstaaten, die Beitritts- und die Kandidatenländer.

¹⁷ Eine multilaterale Prüfung ist eine Simultanprüfung der steuerlichen Situation eines oder mehrerer Steuerpflichtiger durch zwei oder mehr Mitgliedstaaten im Falle eines gemeinsamen oder zusätzlichen Interesses.

Haushalt von 44 Millionen Euro für fünf Jahre, der im Zusammenhang mit der Erweiterung noch angehoben werden könnte. Eines seiner Hauptziele ist es, den Beitrittsländern zu ermöglichen, bei der Zusammenarbeit wie bei der Wirksamkeit der Kontrollen so schnell wie möglich auf den gleichen Stand wie die derzeitigen Mitgliedstaaten zu kommen.

Um diese Herausforderung zu bewältigen, hat die Kommission im Rahmen des Programms Fiscalis 2003-2007 bereits eine Reihe von spezifischen Maßnahmen für diese Länder durchgeführt bzw. geplant. So wurden mehrere intensive Schulungen zu Bereichen wie Risikoanalyse, EDV-Prüfungen und Karussellbetrug angeboten.

4.3. Zukünftige Gemeinschaftsinitiativen: MIAS II

Mittelfristig sollen weitere Initiativen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der Bekämpfung des MwSt-Betrugs eingeleitet werden. Die Kommission prüft zurzeit insbesondere eine Überarbeitung des MIAS, um den Mitgliedstaaten zu gestatten, ihre Kontrollen zu verstärken.

1993, als das MIAS eingerichtet wurde, war dieses System zunächst für einen Zeitraum von vier Jahren angelegt, denn so lange sollte ursprünglich die MwSt-Übergangsregelung gelten. Inzwischen besteht es bereits viel länger. Obwohl das System ein Erfolg ist, was die Lieferung von Kontrollinformationen für den Großteil des innergemeinschaftlichen Handels anbelangt, treten seine Mängel immer deutlicher zutage.

Seit 1993 hat die Nutzung des MIAS durch die Mitgliedstaaten deutlich zugenommen. So stellen die Mitgliedstaaten inzwischen rund 15 Millionen Anfragen nach spezifischen Angaben über das MIAS, und die Validierung von MwSt-Nummern über das Internet einschließlich der MIAS-Webanwendung verzeichnet jeden Monat über drei Millionen Abfragen.

Allerdings wurden weder in technischer noch funktioneller Hinsicht seit 1992 besondere Verbesserungen eingeführt. Ausnahmen sind die Einführung eines elektronischen Formularaustauschs zwischen CLO und der Austausch von Informationen über elektronisch erbrachte Dienstleistungen durch Steuerpflichtige, die nicht in der Gemeinschaft ansässig sind. Daneben gab es Bemühungen zur Erleichterung des direkten Zugriffs der Mitgliedstaaten auf die Datenbanken anderer sowie zur Prognose des Datenverkehrs. Was 1992 noch Spitzentechnologie war, ist daher inzwischen überholt.

Zudem hat sich das MIAS als ein unzureichendes Mittel zur Bekämpfung des Karussellbetrugs erwiesen, und dies nicht nur wegen der Langsamkeit des Systems, sondern auch wegen der langen Frist, bevor den Mitgliedstaaten Angaben zu innergemeinschaftlichen Erwerben von Gegenständen zur Verfügung stehen. Im Allgemeinen vergehen mindestens drei Monate zwischen dem Tag des Umsatzes und dem Tag der entsprechenden Datenübertragung, was einer Scheinfirma oft mehr als genug Zeit lässt, um unterzutauchen.

Ein weiteres Problem, auf das die Mitgliedstaaten seit 1993 hinweisen, ist die Unvollständigkeit der MIAS-Daten. Die Qualität der über das MIAS übertragenen Daten hängt von der Vollständigkeit und Richtigkeit der von den Steuerpflichtigen abgegebenen Erklärungen ab; zudem erwies sich die Wirksamkeit des Sanktionssystems bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtung oftmals als ungenügend. Da Steuerpflichtige inzwischen

Zusammenfassende Meldungen auch auf elektronischem Weg einreichen können¹⁸, ist zu erwarten, dass sich mehr Wirtschaftsbeteiligte für die elektronische Einreichung entscheiden werden, sodass die Qualität der ausgetauschten Daten steigen wird. Im Bereich der Automatisierung der Übertragung von Daten aus den Unterlagen von Steuerpflichtigen könnte jedoch mehr getan werden, was zum einen den Steuerpflichtigen entlasten und zum anderen die Datenqualität verbessern würde.

Aus diesen Gründen hat die Kommission beschlossen, das MIAS aus einem anderen Blickwinkel zu betrachten, nämlich wie die Daten erfasst, bereitgestellt und eingesetzt werden. Statt es lediglich auf Dienstleistungen auszuweiten, wie die Ad-hoc-Gruppe des Rates "Steuerbetrug" vorgeschlagen hat, hält die Kommission es für besser, das MIAS in seiner derzeitigen Form durch ein moderneres, leistungsfähigeres und flexibleres System zu ersetzen, das in kürzerer Zeit genauere Daten liefert.

Die Kommission wird daher noch in diesem Jahr eine Durchführbarkeitsstudie im Hinblick auf die Einrichtung eines neuen MIAS noch innerhalb der Laufzeit des Programms Fiscalis 2003-2007 durchführen. Dieses neue System soll den Austausch von Informationen über den innergemeinschaftlichen Handel schneller und effektiver gestalten und darüber hinaus billiger für den Steuerpflichtigen machen.

4.4. Zukünftige Gemeinschaftsinitiative zur gegenseitigen Unterstützung bei der Betrugsbekämpfung

Koordinierte gegenseitige Unterstützung der Verwaltungen und Austausch von Informationen (sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen diesen und der Kommission) stellen wichtige Beiträge zur Betrugsbekämpfung dar. Die Kommission arbeitet daher gerade an einem Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Unterstützung der Verwaltungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und andere illegale Tätigkeiten. Diese Initiative soll MwSt-Betrug, Wäsche von Erträgen aus Betrug im Bereich der Strukturfonds und andere, in den Gemeinschaftsvorschriften noch nicht erfasste Betrugsbereiche abdecken.

In Bezug auf die Finanzkriminalität zielt die Initiative darauf ab, die anhand des im Rahmen des ersten und des dritten Pfeilers vorgesehenen Instrumentariums zur Bekämpfung der Geldwäsche erlangten Informationen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft einzusetzen. Dies bedeutet insbesondere, dass zum Aufspüren von Betrug zulasten der EG Informationen über verdächtige Finanzgeschäfte ausgetauscht werden.

Diese Initiative soll die bestehenden Rechtsvorschriften, insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 515/97 über die gegenseitige Amtshilfe in Bezug auf die Zoll- und Agrarregelungen¹⁹ und die Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 über die Verwaltungszusammenarbeit auf dem Gebiet der MwSt, ergänzen.

5. ENTWICKLUNGEN AUF NATIONALER EBENE IN REAKTION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES RATES

Neben den zahlreichen, auf der Ebene der Gemeinschaft eingeleiteten Initiativen ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten selbst deutliche Fortschritte im Bereich der MwSt-

¹⁸ Siehe Artikel 22 Absatz 6 Buchstabe b) der Sechsten MwSt-Richtlinie.

¹⁹ ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1.

Kontrolle gemacht haben und ein Großteil der Empfehlungen, die der Rat im Juni 2000 abgegeben hatte, befolgt wurden. Die meisten einzelstaatlichen Initiativen wurden auf Gemeinschaftsebene im Rahmen der Folgemaßnahmen durch den SCAC koordiniert.

Im Hinblick auf die Optimierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der gemeinsamen Betrugsbekämpfung sind jedoch noch bestimmte Reformen oder Fortschritte erforderlich.

5.1. Bedeutende Fortschritte

5.1.1. Intensivere Nutzung der Mechanismen für die Verwaltungszusammenarbeit

Die Mitgliedstaaten greifen immer häufiger auf die Mechanismen für die Verwaltungszusammenarbeit zurück. Im Bereich des Informationsaustauschs auf Ersuchen zeigen die Statistiken des SCAC (s. Abb. in Anhang 2) einen spürbaren Anstieg der Amtshilfeersuchen, und dies sowohl auf Grundlage von Artikel 2 der Richtlinie 77/799/EWG als auch von Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 218/92. Somit ist die Gesamtzahl der Ersuchen im Jahr 2000 um 18 % und im Jahr 2001 um 29 % gegenüber dem jeweiligen Vorjahr gestiegen. 2002 hat sich die Entwicklung stabilisiert.

Die Ursachen für diese Fortschritte liegen einerseits im größeren Bewusstsein der Mitgliedstaaten für die Bedeutung der Amtshilfe im Bereich der MwSt-Kontrolle, aber auch im wachsenden Amtshilfebedarf im Rahmen der Bekämpfung von Betrugsfällen europäischen Ausmaßes.

Diese Bemühungen gilt es fortzusetzen, damit die Amtshilfe zu einem alltäglichen Instrument der Steuerkontrolle werden kann. Dazu muss auf allen Ebenen der Steuerverwaltungen eine echte Gemeinschaftskultur entstehen. Somit sind noch bedeutende Anstrengungen notwendig, um den Steuerprüfern die Bedeutung der Amtshilfe im Bereich der MwSt-Kontrolle bewusst zu machen. Zugleich müssen erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um die Steuerprüfer mit dem gemeinschaftlichen Steuerrecht und den Praktiken und Regelungen der anderen Mitgliedstaaten vertraut zu machen. Es wäre wünschenswert, wenn die Mehrheit der Steuerprüfer fundierte Kenntnisse mindestens einer weiteren Sprache der Gemeinschaft hätte. Dies erfordert sowohl eine Überarbeitung der Einstellungsverfahren als auch größere Anstrengungen in der Weiterbildung. Dazu müssen die Instrumente des neuen Programms Fiscalis 2003-2007 verstärkt eingesetzt werden.

5.1.2. Modernere und wirksamere Kontrolle

Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten eine umfassende Modernisierung ihrer Kontrollmethoden eingeleitet haben.

Dabei wurde zwei Bereichen besondere Aufmerksamkeit geschenkt, der Einführung von nationalen Risikoanalyseverfahren und die Entwicklung der elektronischen Steuerprüfung.

5.1.2.1. Risikoanalyse

Die Risikoanalyse zielt darauf ab, die Unternehmen und Sektoren auszuwählen, die aufgrund ihres potenziellen "Risikos" kontrolliert werden sollten. Angesichts knapper Ressourcen ist ein solches System von grundlegender Bedeutung für eine effizientere Kontrolle, denn es gestattet u.a. eine sinnvolle Verwendung der großen Datenmengen, die über das MIAS eingehen.

In diesem Zusammenhang haben alle Mitgliedstaaten die Organisation der Steuerkontrolle durch ein Risikoanalysesystem ergänzt. Manche Mitgliedstaaten haben darüber hinaus besondere Systeme für die Registrierung oder die Erstattung der MwSt eingerichtet. Diese Systeme gestatten eine Verkürzung der Wartezeit, die in den meisten Fällen bis zur Erteilung einer MwSt-Nummer oder zur Erstattung einer Steuer entsteht, und gleichzeitig die Ausrichtung der Kontrolle auf Risikogruppen oder -sektoren.

Die Kommission hat diese Entwicklungen stets unterstützt, indem sie mehrere Seminare durchführte und aus dem Programm Fiscalis einen regen Austausch von Beamten finanzierte. Außerdem hat sie in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten vorbildliche Praktiken ermittelt und eine gemeinsame Methodik zur Bestimmung der Risikoindikatoren entwickelt, an der die Mitgliedstaaten ihr eigenes System orientieren können. Im Rahmen der neuen "Risikomanagement"-Projektgruppe wird sie diese Initiativen auch weiterhin unterstützen.

5.1.2.2. Elektronische Steuerprüfung

Die elektronische Steuerprüfung ist eine notwendige Reaktion auf den immer häufigeren Einsatz von elektronischen Lösungen zur Übertragung und Speicherung von Finanzdaten (Aufträge, Lieferscheine, Rechnungen, Geschäftsbücher usw.) durch die Unternehmen.

Eine solche Modernisierung der Kontrolle erfordert zunächst rechtliche Änderungen, um die Nutzung von Computerdateien für Kontrollzwecke (in den Mitgliedstaaten, in denen dies noch nicht der Fall ist) zu ermöglichen, aber auch den Erwerb der erforderlichen Hardware und Software, um die Mitarbeiter in den neuartigen Techniken auszubilden.

Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Empfehlungen für die Durchführung einer solchen Modernisierung der Kontrollmethoden ausgearbeitet. Die kürzlich abgeschlossenen Arbeiten des SCAC sollen daher die Mitgliedstaaten in dieser Entwicklung unterstützen, indem sie Leitlinien erhalten.

Diese Initiativen scheinen in ihrer Gesamtheit insofern Früchte zu tragen, als dass die meisten Mitgliedstaaten dem Ausbau ihrer Kapazitäten in der elektronischen Steuerprüfung ganz besondere Aufmerksamkeit schenken. Bestimmte Mitgliedstaaten entwickeln zurzeit außerdem besondere, sehr innovative Suchmaschinen für die Kontrolle des elektronischen Handels.

Manche Mitgliedstaaten und zahlreiche Beitrittsländer verfügen jedoch immer noch über keinerlei Kapazitäten für elektronische Steuerprüfungen. Aus diesem Grund werden die Initiativen der Gemeinschaft auf diesem Gebiet auch im Rahmen des neuen Programms Fiscalis 2003-2007 fortgesetzt, und dies umso mehr, als die Bedeutung der EDV in der Rechnungslegung und der mehrwertsteuerlichen Anforderungen an die Rechnungsstellung im gleichen Rhythmus wie der elektronische Handel weiter zunehmen wird. Die am 20. Dezember 2001 angenommene Richtlinie 2001/115/EG²⁰, die die grenzüberschreitende elektronische Rechnungsstellung unter harmonisierten Bedingungen ermöglicht, macht dies umso dringender.

²⁰ ABl. L 15 vom 17.1.2002, S. 24.

5.2. Bestimmte Fortschritte stehen noch aus

5.2.1. Weiterhin unzureichende Koordinierung der nationalen Kontrollpläne

Die Amtshilfe scheint für die Mitgliedstaaten zwar nach und nach zu einem alltäglichen Instrument der Steuerkontrolle zu werden, doch wurde bisher noch keine echte Koordinierung der Kontrollmaßnahmen erreicht.

So sind multilaterale Prüfungen, d.h. koordinierte Prüfungen der steuerlichen Situation eines oder mehrerer Steuerpflichtigen im Falle eines gemeinsamen Interesses, eines der wichtigsten Instrumente der Koordinierung.

Unter diesem Gesichtspunkt ist die rückläufige Anzahl dieser Prüfungen, die ohnehin bereits recht selten stattfinden, obwohl sie aus dem Haushalt des Programms Fiscalis finanziert werden, für die Kommission ein echter Grund zur Beunruhigung. Im Jahr 2003 wurden nur drei Prüfungen durchgeführt, 2002 waren es vier und 2001 acht, und dies in der gesamten Europäischen Union (gegenüber 15 im Jahr 2000, was angesichts der innergemeinschaftlich tätigen 1 500 000 Unternehmen ebenfalls sehr wenig ist).

Diese deutlich rückläufige Tendenz ist besonders Besorgnis erregend und steht zweifellos in Verbindung mit den Schwierigkeiten bei der Durchführung solcher Prüfungen. Diese Schwierigkeiten sind nach der Annahme des neuen Programms Fiscalis 2003-2007 und der neuen Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt, die eine schnellere Finanzierung zulassen und die organisatorischen Regeln flexibler gestaltet haben, jedoch geringer geworden. Daher können solche Prüfungen häufiger durchgeführt werden, z.B. bei der Bekämpfung des Karussellbetrugs.

Ein weiterer Grund für die geringe Aktivität ist jedoch zweifellos auch die geringe Priorität, die diese Art von Kontrollen bei den Steuerverwaltungen genießt, denn sie machen den Einsatz bedeutender Mittel und mehrsprachiger Mitarbeiter notwendig.

Ferner ist sie darauf zurückzuführen, dass diese multilateralen Prüfungen nicht schon bei der Ausarbeitung der nationalen Kontrollpläne berücksichtigt wurden.

5.2.2. Rechtliche Hindernisse für eine wirksame Verwaltungszusammenarbeit

Ein wirksamer Einsatz der Amtshilfe in der Betrugsbekämpfung setzt außerdem voraus, dass diese Hilfe nicht durch nationale Gesetze behindert wird, die den Informationsaustausch bremsen, blockieren oder ineffizienter machen. Aus diesem Grund hat der Rat bestimmte Hindernisse benannt und ihre Beseitigung gefordert.

Viele dieser Hindernisse wurden inzwischen durch die Annahme der neuen Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt beseitigt. Diese Verordnung sieht insbesondere nicht mehr vor, dass der Steuerpflichtige im Voraus über den Informationsaustausch unterrichtet wird. Dieses Verfahren galt als besonders nachteilig im Fall eines Betrugs.

Als Hindernis wirken jedoch weiterhin bestimmte Datenschutzvorschriften. So haben manche Mitgliedstaaten aus rechtlichen Gründen keinen Zugriff auf bestimmte Informationen. In diesem Fall dürfen solche Informationen auch nicht an andere Steuerverwaltungen weitergegeben werden, die sie eventuell benötigen. Hierbei handelt es sich nach wie vor um ein bedeutendes Hindernis für eine wirksame Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in der Betrugsbekämpfung, das die betroffenen Mitgliedstaaten erst beseitigen müssen. Ein

weiteres Hindernis ist der Umstand, dass es in den meisten Mitgliedstaaten nicht möglich ist, einen Steuerschuldner, dessen betrügerische Tätigkeit nur zulasten der Steuereinnahmen eines anderen Mitgliedstaates geht, strafrechtlich zu verfolgen. Dies ist besonders hinderlich bei der Bekämpfung des Karussellbetrugs. Zur Lösung dieses Problems hat die Kommission daher die Absicht, Anfang 2005 im Rahmen des dritten Pfeilers einen Rahmenbeschluss vorzuschlagen, der dann in innerstaatliches Recht umzusetzen ist.

5.2.3. Immer bedrohlicherer Mangel an Mitteln zur Bewältigung der neuen Herausforderungen

Damit die Amtshilfe zu einem alltäglichen Instrument der Steuerkontrolle werden kann, ist es ferner erforderlich, dass die entsprechenden Mittel zur Bewältigung der steigenden Zahl von Amtshilfeersuchen gewährt werden.

Manche Mitgliedstaaten haben zwar Anstrengungen unternommen, um die CLO mit zusätzlichen Mitteln auszustatten. Betrachtet man die Statistiken des SCAC zum Informationsaustausch (s. die Tabelle in Anhang 3), erscheint dies jedoch unzureichend, denn die Anzahl der verspäteten Antworten ist zu hoch und nimmt weiter zu. Somit ist die Gesamtzahl der nicht fristgerecht vorgelegten Antworten im Jahr 2000 um 27 %, 2001 um 24 % und 2002 um 17 % gegenüber dem jeweiligen Vorjahr gestiegen. Vergleicht man diese Zahlen mit der Anzahl der jährlichen Hilfeersuchen, so stellt man fest, dass sie mehr als die Hälfte ausmachen.

Andererseits droht wegen des spürbaren Anstiegs der jährlichen Amtshilfeersuchen eine Überlastung des Systems entweder im Bereich der für Amtshilfe zuständigen Dienststellen (insbesondere der CLO) oder im Bereich der Steuerprüfungsstellen, die im Rahmen der Amtshilfe tätig sind. Nach dem Inkrafttreten der neuen Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und der Erweiterung der Europäischen Union auf 25 Mitgliedstaaten im Jahr 2004 dürfte sich diese Zunahme noch verstärken.

Um mit dieser Entwicklung Schritt halten zu können, ist es daher dringend geboten, dass die Mitgliedstaaten mehr Personal für die Amtshilfe abstellen (in den CLO und den neuen dezentralen Amtshilfestellen sowie den Steuerprüfungsstellen, die im Rahmen der Amtshilfe tätig sind).

6. ZUSÄTZLICHE MASSNAHMEN ZUR BEWÄLTIGUNG DER BESONDEREN HERAUSFORDERUNG DES KARUSSELLBETRUGS

6.1. Ausrichtung des Kontrollsystems auf den Karussellbetrug

Neben dem, was auf der Ebene der Gemeinschaft und der Einzelstaaten bereits als Reaktion auf die Empfehlungen des Rates erreicht wurde, wurden zusätzliche Initiativen ergriffen, um angemessene Lösungen für das besondere Problem des Karussellbetrugs zu finden.

Die Kommission hat zusammen mit den Mitgliedstaaten eine eingehende Untersuchung des MwSt-Betrugs im innergemeinschaftlichen Handel durchgeführt und die auf einzelstaatlicher Ebene ergriffenen Maßnahmen ermittelt, die sich bei der Bekämpfung des Karussellbetrugs als am wirksamsten erwiesen haben. Diese "vorbildlichen Praktiken" basieren auf der verbesserten und schnelleren Nutzung der Amtshilfe und der Anpassung der nationalen Kontrollsysteme, um Karussellgeschäfte zu unterbinden. Während der erste Aspekt sowohl von den Empfehlungen des Rates als auch von der neuen Verordnung über die

Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden berücksichtigt wurde, erfordert der zweite zusätzliche Anstrengungen der einzelnen Mitgliedstaaten. Beispiele für festgestellte "vorbildliche Praktiken" sind nachstehend aufgelistet.

6.1.1. Maßnahmen, um Scheinfirmen abzuhalten, in das MwSt-System "einzudringen"

Zunächst ist es wichtig, alles zu unternehmen, damit Scheinfirmen nicht in das MwSt-System "eindringen" können. Dazu müssen die Steuerverwaltungen Schwindelfirmen ausfindig machen, die die MwSt-Registrierung allein mit dem Ziel beantragen, betrügerische Geschäfte durchzuführen. Dies erfordert eine verbesserte Prüfung bei der Registrierung von potenziell verdächtigen Wirtschaftsbeteiligten. Hinzu kommt normalerweise eine Kombination von Maßnahmen, die der Steuerverwaltung erlauben, Sicherheitsleistungen, monatliche MwSt-Anmeldungen oder besondere Prüfungen von verdächtigen neuen Wirtschaftsbeteiligten zu verlangen.

6.1.2. Kontrolltechniken zur Erkennung von Scheinfirmen

Trotz der genannten Präventivmaßnahmen können verdächtige Wirtschaftsbeteiligte bei ihrer Registrierung immer noch durch die Maschen der Kontrolle schlüpfen. Damit potenzielle Scheinfirmen frühzeitig erkannt werden können, müssen besondere Informationsauswertungs- und Risikoanalysensysteme eingerichtet werden. Die zentrale Risikoanalyse, etwa durch die Prüfung von MwSt-Erklärungen und nicht übereinstimmenden MIAS-Daten, sollte durch operative Ermittlungen ergänzt werden, die z.B. im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit gewonnene Informationen in Echtzeit zur Verfügung stellen.

6.1.3. Maßnahmen, um festgestellte Karussellgeschäfte zu unterbinden

Erfolgreiche Strategien gegen den Karussellbetrug verlangen, dass neben der frühzeitigen Erkennung die MwSt-Erstattung an den Abnehmer so lange ausgesetzt wird, bis weitere Untersuchungsergebnisse vorliegen. Bestimmte Mitgliedstaaten haben daher ihre Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahren im Bereich der MwSt-Erstattung angepasst.

Zusätzlich dazu müssen die MwSt-Nummern von Scheinfirmen, die Wirtschaftstätigkeiten vortäuschen, umgehend gelöscht werden, um diesen die Möglichkeit zu nehmen, weiterhin Waren zu erwerben, ohne die MwSt abzuführen, und so den Betrug zu stoppen.

6.1.4. Beitreibung der MwSt in Fällen von festgestelltem Karussellbetrug

Nachdem der Betrugsmechanismus unterbrochen wurde, müssen Maßnahmen erfolgen, um die nicht abgeführte MwSt beizutreiben. Da es in der Praxis illusorisch ist, die MwSt von der Scheinfirma zu verlangen, besteht eine wirksame Lösung darin, anderen Beteiligten an dem Betrugsfall den Vorsteuerabzug oder die MwSt-Befreiung zu verweigern.

Um die Beweislast in komplexen Betrugsmechanismen zu verringern, haben manche Mitgliedstaaten in der letzten Zeit ihre Gesetze im Bereich der Betrugsbekämpfung erweitert, indem sie eine "gesamtschuldnerische Haftung" im Steuerbereich einführten. Die Einführung einer solchen Haftung bedeutet, dass ein Steuerpflichtiger die Zahlung der von seinem Vertragspartner geschuldeten MwSt übernehmen muss, wenn er über dessen betrügerische Praktiken informiert war oder gewesen sein müsste. In manchen Mitgliedstaaten hatte die Einführung der gesamtschuldnerischen Haftung offensichtlich eine abschreckende Wirkung und scheint effektiv zu sein. Die Rechtsgrundlage dieser Maßnahme bildet Artikel 21 der Richtlinie 77/388/EWG, sofern der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wird.

6.1.5. *Einrichtung von Betrugsbekämpfungsstellen:*

Neben diesen Maßnahmen ist es auch notwendig, die Organisation der Steuerverwaltung neu auszurichten, sodass diese in der Lage ist, solche internationalen Betrugsfälle festzustellen und schnell und wirksam zu bekämpfen. Die Besonderheiten und die Komplexität des Karussellbetrugs erfordern spezialisierte Steuerfahndungs- und Betrugsbekämpfungsstellen, denen so viel Verantwortung übertragen wird, dass sie schnelle und wirksame Maßnahmen auf allen Ebenen durchführen können. Diese Stellen müssen außerdem die entsprechende Befugnis besitzen, um umgehend Informationen mit entsprechenden Stellen in anderen Mitgliedstaaten austauschen zu können.

6.2. **Alternative: Anpassung des MwSt-Systems**

6.2.1. *Die verschiedenen Vorschläge*

In verschiedenen Mitgliedstaaten haben nationale Stellen, Wirtschaftsvertreter und Wissenschaftler die Möglichkeiten für eine grundlegende Änderung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Hinblick auf die Bekämpfung des Problems des Karussellbetrugs untersucht. Ausgangspunkt mehrerer Vorschläge ist die Beseitigung der Kombination von Umsätzen mit und ohne tatsächlicher Entrichtung der Steuer, wobei insbesondere angestrebt wird, Inlandsumsätze und innergemeinschaftliche Umsätze innerhalb der EU identisch zu behandeln. Dies kann erreicht werden, indem entweder bei sämtlichen innergemeinschaftlichen Umsätzen zwischen Steuerpflichtigen (so genannte B2B-Umsätze) die MwSt zu entrichten ist oder die Zahlung der MwSt auf inländische B2B-Umsätze ausgesetzt wird.

Andere Lösungen setzen an der Tatsache an, dass Karussellgeschäfte nur möglich sind, weil Steuerpflichtige die MwSt zurückfordern können, ohne dass daran die Bedingung geknüpft ist, dass die Scheinfirma die Steuer an den Fiskus abgeführt hat.

6.2.1.1. Aussetzung der Zahlung der MwSt auf alle inländischen B2B-Umsätze

Die durch Karussellbetrug verursachten Verluste sind letztendlich darauf zurückzuführen, dass eine Scheinfirma die Zahlung der MwSt, die von einem anderen Wirtschaftsbeteiligten bereits vollständig abgezogen oder diesem erstattet wurde, unterlässt. Folglich bietet die Aussetzung der MwSt-Zahlung auf alle B2B-Umsätze bestimmte Vorteile für die Bekämpfung des Karussellbetrugs, denn sie bedeutet, dass die MwSt weder abgezogen werden kann noch erstattet werden muss.

Die Aussetzung der MwSt-Zahlung kann umgesetzt werden, indem entweder B2B-Umsätze von der Steuer befreit werden oder eine Umkehrung der Steuerschuldnerschaft erfolgt, wobei der Kunde die Steuer auf seine Eingangsumsätze ausweist und gleichzeitig als Vorsteuer abzieht. Jeder dieser Vorschläge weist jedoch große Nachteile auf.

Zunächst ist fraglich, wie wirksam eine solche Maßnahme im Bereich der Betrugsbekämpfung ist. Derartige Aussetzungen einer Steuer stellen eines der Grundprinzipien der MwSt in Frage, nämlich die fraktionierte Zahlung der Steuer. Dieser Mechanismus soll für eine Selbstkontrolle des Steuersystems und eine klare Trennung der Verantwortungsbereiche von Verkäufer und Käufer sorgen. Im Fall der Aussetzung müsste die gesamte Steuer auf der Einzelhandelsstufe abgeführt werden, sodass neue Betrugsmöglichkeiten und Zahlungsausfallrisiken entstünden. Wirtschaftsbeteiligte können nach Umsätzen zwischen Steuerpflichtigen und Endverbrauchern (so genannte B2C-Umsätze) ebenso wie nach B2B-Umsätzen untertauchen, Lieferungen an Endkunden können in

betrügerischer Absicht als B2B-Umsätze deklariert werden und die Möglichkeit, sich zu Nettopreisen einzudecken, könnte die Schattenwirtschaft (wo der Umsatz einfach verheimlicht wird) weiter wachsen lassen.

Zweitens müssten die Steuerverwaltungen bedeutende zusätzliche Mittel für Personal und die Technologie bereitstellen. Alle B2B-Umsätze müssten angemeldet und gegengeprüft werden. Darüber hinaus müsste die Kontrolle von B2C-Umsätzen ausgeweitet werden, da die gesamte Steuer auf der Einzelhandelsstufe abgeführt werden müsste.

Drittens wären sie mit erheblichem zusätzlichem Verwaltungsaufwand für die Wirtschaftsbeteiligten verbunden. Wie unter dem derzeitigen System für innergemeinschaftliche Umsätze müssten alle Inlandsumsätze der Steuerverwaltung gemeldet werden und die Wirtschaftsbeteiligten müssten den steuerrechtlichen Status ihres Kunden überprüfen.

6.2.1.2. Aussetzung der MwSt-Zahlung auf bestimmte inländische B2B-Umsätze

Theoretisch könnten Aussetzungen auf bestimmte Kategorien von Wirtschaftsbeteiligten oder Lieferungen beschränkt werden. So haben manche Steuerverwaltungen angeregt, die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft nur auf bestimmte Sektoren anzuwenden, oder fakultative Aussetzungen empfohlen. Dies würde jedoch zusätzlich zu den bereits erwähnten Nachteilen dazu führen, dass es inländische B2B-Umsätze gäbe, auf die MwSt gezahlt wird, und solche, die steuerbefreit sind. Infolgedessen entstünde ein Potenzial für rein inländische Karussellgeschäfte, bei denen normale Inlandsumsätze, für die die Lieferanten ihren Kunden die MwSt in Rechnung stellen, und Inlandsumsätze, die unter die Aussetzung fallen, miteinander kombiniert werden.

6.2.1.3. Tatsächliche Zahlung der MwSt auf sämtliche innergemeinschaftlichen Umsätze

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, bei allen innergemeinschaftlichen Umsätzen zu verlangen, dass die MwSt tatsächlich entrichtet wird. Dies bedeutete die Wiedereinführung der fraktionierten Zahlung der Steuer, wodurch für eine gewisse Selbstkontrolle des Systems gesorgt ist. Wenn auf sämtliche ein- und ausgehenden Umsätze MwSt gezahlt würde, wäre nur die Differenz zwischen vereinnahmter und bezahlter MwSt relevant, und die finanziellen Risiken durch Karussellbetrug würden sich stark verringern. Folglich würden die Schlupflöcher des derzeitigen Systems, die Fälle von Karussellbetrug ermöglichen, geschlossen. Genau dieses System hat die Kommission stets als das ideale, endgültige MwSt-System im Binnenmarkt betrachtet (das so genannte "Ursprungslandprinzip").

Ein System, das auf dem Grundsatz beruht, dass bei sämtlichen innergemeinschaftlichen B2B-Umsätzen die MwSt zu entrichten ist, würde im Idealfall auf dem im Ursprungsmitgliedstaat geltenden Satz basieren.

Allerdings müsste auch ein Mechanismus für die Zuweisung der Steuereinnahmen zwischen dem Ursprungs- und dem Bestimmungsland eingerichtet werden. Voraussetzung für die Einführung dieser Regelung wäre allerdings eine im Vergleich zu heute weitaus stärkere Harmonisierung des MwSt-Systems. So müssten z.B. die Steuersätze weit mehr angeglichen werden. Auf kurze Sicht ist das erforderliche Maß an Harmonisierung in Anbetracht der Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten und der Bedeutung, die die meisten, wenn nicht sogar alle Mitgliedstaaten ihrer Steuerhoheit in Bezug auf die Festlegung ihrer Steuersätze beimessen, nicht realisierbar.

Ein solches System könnte ebenso auf der Anwendung des Satzes des Bestimmungsmitgliedstaats basieren, wäre aber für die Wirtschaftsbeteiligten aufwändig, weil an die Stelle der derzeitigen Steuerbefreiung die Anwendung eines für jeden Käufer unterschiedlichen MwSt-Satzes treten würde. Somit müsste allen im innergemeinschaftlichen Handel tätigen Wirtschaftsbeteiligten der jeweilige Steuersatz für ihre Lieferung von Gegenständen oder Dienstleistung in jedem einzelnen Mitgliedstaat bekannt sein.

6.2.1.4. Tatsächliche Zahlung der MwSt auf bestimmte innergemeinschaftliche Umsätze

Die meisten Fälle von Karussellbetrug betreffen hochwertige Waren, die leicht zu transportieren sind, wie z.B. Computerteile und Mobiltelefone²¹. Theoretisch könnte sich die tatsächliche Entrichtung der MwSt auf bestimmte innergemeinschaftliche Umsätze auf diese Sektoren beschränken. Die Erhebung der MwSt auf diese innergemeinschaftlichen Umsätze würde natürlich Karussellgeschäfte mit Waren, die ein hohes Risiko aufweisen, ausschließen. Dennoch würden sich die gleichen Probleme im Bereich der Aufteilung des Steueraufkommens und der Steuerharmonisierung wie in einem vollständig auf dem Ursprungslandprinzip basierenden System ergeben. Darüber hinaus könnten andere Waren wie Autos, Bekleidung, Telefonkarten, Lebensmittel, alkoholfreie Getränke, Metallwaren, Alkoholika, Benzin usw. eingesetzt werden. Daher würde diese Maßnahme den Betrug zwar in seinen empfindlichsten Bereichen treffen, aber die Betrugsfälle könnten sich zumindest zum Teil auf andere Sektoren verlagern.

6.2.1.5. Bindung des Vorsteuerabzugs an die Zahlung der MwSt durch den Leistenden

Karussellbetrug wird erst dadurch ermöglicht, dass Steuerpflichtige die Mehrwertsteuer unabhängig davon abziehen können, ob der Lieferant die Steuer an das Finanzamt abführt. Aus diesem Grund erwägen bestimmte Steuerverwaltungen, die Bestimmungen über den Vorsteuerabzug zu ändern, indem sie bis zu einem gewissen Grad an die Abführung der Steuer durch den Lieferanten gebunden werden. Es versteht sich von selbst, dass der Vorsteuerabzug ein Grundprinzip der MwSt-Bestimmungen ist und alle Maßnahmen, die dieses Recht einschränken, stets den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einhalten müssen.

Im Bereich der Aktualisierung der Bestimmungen über den Vorsteuerabzug sieht ein weiterer Vorschlag den Rückgriff auf die Option in Artikel 10 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Sechsten MwSt-Richtlinie vor. Die Mitgliedstaaten können für bestimmte Transaktionen oder Kategorien von Wirtschaftsbeteiligten bestimmen, dass die MwSt erst zum Zeitpunkt der Begleichung des Preises geschuldet (und damit abzugsfähig) wird. Damit es wirklich wirksam wird, müsste dieses System mit Gegenprüfungen verbunden werden.

Ein solches System würde jedoch für die Wirtschaftsbeteiligten zusätzliche aufwändige Pflichten bedeuten.

6.3. Auffassung der Kommission

Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten über die Einführung bestimmter Rechtsvorschriften nachdenken (z.B. die Verschärfung der Bestimmungen über den Vorsteuerabzug), um das MwSt-System vor schwerwiegenden Fällen von Missbrauch wie etwa dem Karussellbetrug zu schützen. Die Kommission wird in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten vorbildliche Praktiken auf diesem Gebiet zusammenstellen und im Lichte

²¹ Solche Fälle wurden allerdings bereits in rund 40 verschiedenen Branchen festgestellt.

der gewonnenen Erfahrungen bewerten, ob bei den gemeinschaftliche Rechtsvorschriften Änderungsbedarf besteht.

Der Gedanke, weiter zu gehen, und das MwSt-System selbst zu ändern, um den MwSt-Betrug in den Griff zu bekommen, erscheint auf den ersten Blick verlockend. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass keine neuen Möglichkeiten geschaffen werden, die ihrerseits so schwerwiegende oder sogar noch schwerwiegendere Folgen haben wie die derzeitige Betrugspraxis. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn es generelle Steuerbefreiungen gäbe. Darüber hinaus müssten sämtliche Änderungsvorschläge sorgfältig im Lichte des potenziellen zusätzlichen Aufwands betrachtet werden, der vorschriftentreuen Wirtschaftsbeteiligten entstehen könnte. Ebenso müssten die Anforderungen an die Steuerverwaltungen, was die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Personal und Technologie zur Erstellung und Pflege von Datenbanken, Datenverarbeitung und Durchführung der notwendigen Kontrollen anbelangt, ermittelt werden.

Allerdings bietet bereits das bestehende MwSt-System Lösungen zur Bekämpfung dieser Betrugsform. So nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass jene Mitgliedstaaten (insbesondere die Niederlande und das Vereinigte Königreich), die die speziellen Aufdeckungs- und Kontrollmaßnahmen unter Punkt 6.1 zur Bekämpfung des Karussellbetrugs bereits umgesetzt haben, erfolgreich waren.

Alle diese genannten Maßnahmen dürften zusammen mit den weiteren einschlägigen Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in der letzten Zeit im Bereich der Kontrolle unternommen haben, sowie den legislativen Schritten auf Gemeinschaftsebene (neue Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, Programm Fiscalis 2003-2007 und MIAS II) angemessene und ausreichende Maßnahmen zur Bewältigung der besonderen Herausforderung des Karussellbetrugs darstellen.

Zusätzlich zu den in jüngster Zeit eingeleiteten einschlägigen Initiativen müssen auch die Möglichkeiten zur Schaffung eines umfassenden gemeinsamen Ansatzes auf Gemeinschaftsebene in Bezug auf den Steuerbetrug und zur Harmonisierung der einschlägigen Ahndungen erkundet werden.

Die Kommission vertritt folglich die Auffassung, dass vor einer radikalen Änderung des MwSt-Systems weitere Anstrengungen unternommen werden sollten, um die Betrugsfälle auf der Grundlage des derzeitigen Systems einzudämmen, indem weiter auf die Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit und der MwSt-Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten hingearbeitet wird.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

7.1. Schlussfolgerungen

Die Kommission hat auf die Empfehlungen des Rates reagiert, indem sie einen verstärkten rechtlichen Rahmen für die Verwaltungszusammenarbeit vorschlug. In diesem Zusammenhang erfolgte am 7. Oktober 2003 die Annahme der neuen Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt und am 3. Dezember 2002 die Verabschiedung des Programms Fiscalis 2003-2007. Mittelfristig will die Kommission außerdem das MIAS-System von Grund auf überarbeiten.

Auch die Mitgliedstaaten können auf bedeutende Fortschritte bei der Übernahme der Empfehlungen des Rates verweisen.

So greifen die Mitgliedstaaten weit häufiger als früher auf die Amtshilfe zurück. Der Anstieg der Zahl der Amtshilfeersuchen wird sich aufgrund der Erweiterung der Europäischen Union und Annahme der neuen Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der MwSt fortsetzen, wenn nicht sogar verstärken.

Nachdem sie Risikoanalyseverfahren eingeführt und in die elektronische Steuerprüfung investiert haben, verfügen die Mitgliedstaaten nun über effizientere und zeitgemäßere Kontrollverfahren.

Neben den auf die Empfehlungen des Rates hin ergriffenen Maßnahmen wurden in letzter Zeit zahlreiche Überlegungen angestellt, um zu Lösungen für das spezielle Problem des innergemeinschaftlichen Betrugs und insbesondere des Karussellbetrugs zu gelangen.

Eine Lösung besteht darin, die Kontrolle auf diese neuartigen Betrugsmechanismen abzustimmen. Dazu wurde in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine Liste mit vorbildlichen Praktiken auf Gemeinschaftsebene erstellt. Die Mitgliedstaaten, die diesen Weg gehen, konnten bereits große Erfolge verzeichnen.

Eine andere Lösung, die von bestimmten Verwaltungen sowie von Vertretern aus Wirtschaft und Wissenschaft in den Mitgliedstaaten angeregt wurde, wäre eine Revision der Funktionsweise des MwSt-Systems. Es bestehen dafür mehrere Möglichkeiten, deren Nachteile jedoch ihre Vorteile durchweg bei weitem übertreffen.

Es erscheint daher ratsam, die Verwaltungszusammenarbeit und die Wirksamkeit der nationalen Kontrollsysteme weiter zu verstärken, um so Nutzen aus den sowohl auf innerstaatlicher als auch auf gemeinschaftlicher Ebene eingeleiteten Reformen zu ziehen, statt den riskanten Weg einer Reform des MwSt-Systems zu gehen, der mehr Risiken und Unsicherheiten als Lösungen bringt.

Von größter Bedeutung ist schließlich auch, dass die zehn neuen Mitgliedstaaten möglichst rasch nach den gleichen Standards in Bezug auf Kontrolle und Amtshilfe verfahren.

7.2. Empfehlungen

- Die Mitgliedstaaten sollten die Mechanismen der Verwaltungszusammenarbeit weiterhin intensiv nutzen. Insbesondere sollten sie so weit wie möglich die Instrumente der neuen Verordnung (Ersuchen um Zustellung, Antrag auf behördliche Ermittlungen und Anwesenheit von Beamten im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats) zurückgreifen.
- Sie sollten das für häufigere multilaterale Prüfungen erforderliche Personal bereitstellen und diese Prüfungen in die nationalen Kontrollpläne einbeziehen.
- Sie sollten die noch bestehenden rechtlichen Hindernisse beseitigen, die Rat benannt hat, damit die MwSt-Kontrolle in der gesamten Europäischen Union gleich wirksam ist.
- Sie sollten umgehend ein nationales Konzept zur Verkürzung der durchschnittlichen Reaktionsfrist auf Amtshilfeersuchen beschließen.

- Dazu sollten sie für die Amtshilfe entweder im Bereich des CLO oder auf nationaler Ebene umgehend zusätzliche Mittel bereitstellen und so weit wie möglich die in der neuen Verordnung vorgesehenen Möglichkeiten der Dezentralisierung nutzen, damit die häufigeren Amtshilfeersuchen nicht zu einer Überlastung führen.
- Sie sollten die Steuerprüfung weiterhin wirksamer und zeitgemäßer gestalten. Mitgliedstaaten, die noch nicht zur elektronischen Steuerprüfung übergegangen sind, sollten dies schnellstens nachholen.
- Sie sollten die bekannten vorbildlichen Praktiken bei der Bekämpfung des Karussellbetrugs (siehe 6.1) umgehend umsetzen und insbesondere nationale Betrugsbekämpfungsstellen einrichten, die für den Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten zuständig sind.

Anhang 1

Empfehlungen des Rates vom Juni 2000

1- Empfehlungen, die in die Zuständigkeit der Kommission fielen

- (1) Beseitigung der noch bestehenden rechtlichen Hindernisse auf der Ebene der Gemeinschaft, um eine rasche, wirksame Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Steuerbetrugsfällen oder bei deutlichen Anzeichen für betrügerische Machenschaften zu erlauben.

Im Einzelnen wird empfohlen:

- die Einführung von Ausnahmen von den verschiedenen Bestimmungen des Steuergeheimnisses, die den Informationsaustausch behindern oder verzögern, zu erwägen;
 - die Möglichkeit der Einführung kürzerer Fristen für den Informationsaustausch im Fall der schwersten Betrugsfälle zu untersuchen;
 - auf die Vorankündigung des Informationsaustauschs gegenüber dem Steuerpflichtigen zu verzichten;
 - die Unklarheiten der Richtlinie 77/799/EWG zu beseitigen und die Einschränkungen der Verwendung der Informationen zu prüfen.
- (2) Änderung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft im Hinblick auf mehr unmittelbare Kontakte zwischen den Überwachungsbehörden in den einzelnen Mitgliedstaaten. Dieses Ziel lässt sich z.B. erreichen, indem Beamte an Prüfungen in anderen Mitgliedstaaten teilnehmen, sodass die Betrugsbekämpfung wirksamer werden könnte. Gemeinsame Prüfungen würden in jedem Fall bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen unterliegen und unter der Leitung, Kontrolle und Verantwortung eines Beamten aus dem Mitgliedstaat stehen, in dem die Prüfung stattfindet.
 - (3) Prüfung der möglichen Änderung des MIAS im Hinblick auf die Berücksichtigung der Erbringung von Dienstleistungen, darunter vor allem jenen in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe e) der Sechsten MwSt-Richtlinie.
 - (4) Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 218/92 und der Richtlinie 77/799/EWG, damit möglichst ein geeigneter einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen wird, der die Verstärkung der Zusammenarbeit in der Betrugsbekämpfung gestattet und so die oben erwähnten Hindernisse beseitigt.
 - (5) Prüfung der Bestimmungen der Sechsten MwSt-Richtlinie im Hinblick auf deren Vereinfachung und die baldige Vorlage eines Vorschlags für eine Richtlinie.

2- Empfehlungen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen

- (1) Beseitigung der noch bestehenden rechtlichen Hindernisse auf der Ebene der Einzelstaaten, um eine rasche, wirksame Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Steuerbetrugsfällen oder bei deutlichen Anzeichen für betrügerische Machenschaften zu erlauben.

Im Einzelnen wird empfohlen:

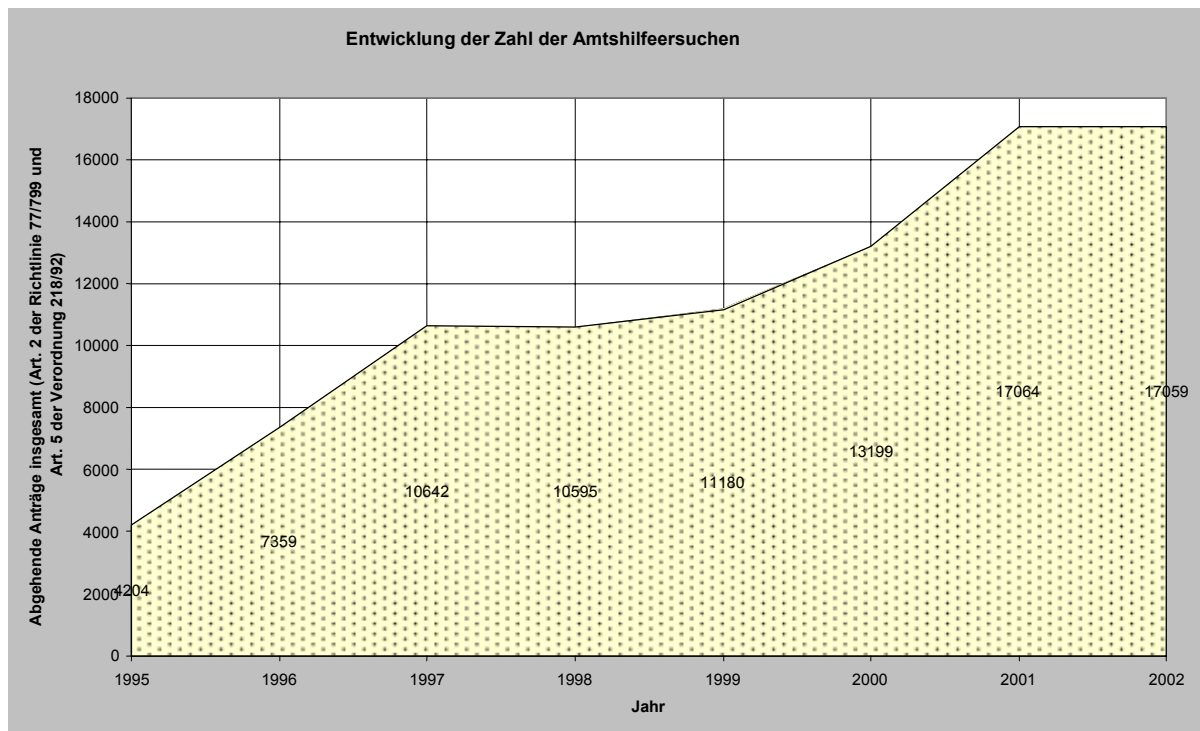
- die Einführung von Ausnahmen von den verschiedenen Bestimmungen des Steuergeheimnisses, die den Informationsaustausch behindern oder verzögern, zu erwägen;
 - die Möglichkeit der Einführung kürzerer Fristen für den Informationsaustausch im Fall der schwersten Betrugsfälle zu untersuchen;
 - auf die Vorankündigung des Informationsaustauschs gegenüber dem Steuerpflichtigen zu verzichten;
- (2) Änderung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften im Hinblick auf mehr unmittelbare Kontakte zwischen den Überwachungsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten. Dieses Ziel lässt sich z.B. erreichen, indem Beamte an Prüfungen in anderen Mitgliedstaaten teilnehmen, sodass die Betrugsbekämpfung wirksamer werden könnte. Gemeinsame Prüfungen würden in jedem Fall bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen unterliegen und unter der Leitung, Kontrolle und Verantwortung eines Beamten aus dem Mitgliedstaat stehen, in dem die Prüfung stattfindet;
 - (3) Prüfung der möglichen Änderung des MIAS im Hinblick auf die Beschleunigung des Zugriffs auf MIAS-Daten, denn der Zeitfaktor spielt eine wichtige Rolle in Betrugsmechanismen. Auf diese Weise würde die Verwaltungszusammenarbeit über dieses wie auch über andere Systeme einfacher und schneller;
 - (4) Bereitstellung geeigneter personeller und materieller Ressourcen für die zentralen Verbindungsbüros (CLO), Organisation der Zusammenarbeit zwischen CLO und Kontroll- und insbesondere Betrugsbekämpfungsstellen, um so zu gewährleisten, dass die vorgesehenen Reaktionszeiten eingehalten und hochwertige Informationen ausgetauscht werden.
 - (5) Durchführung von Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass lokale oder regionale Kontrollbehörden je nach den Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten über das entsprechende Personal verfügen, um umgehend auf Auskunftersuchen anderer Mitgliedstaaten eingehen und diese angemessen weiterverfolgen zu können.
 - (6) Berücksichtigung der Zweckdienlichkeit von unmittelbaren Kontakten (nach Genehmigung durch die zuständige Stelle) in besonderen Fällen oder Arten von Fällen: multilaterale Prüfungen und unmittelbare Weitergabe von Daten in Betrugsfällen oder bei deutlichen Anzeichen für betrügerische Machenschaften in Grenzregionen und im Rahmen von gemeinsamen Ermittlungen.
 - (7) Einrichtung von Mechanismen, die verwaltungsrechtliche Sanktionen im Fall der verspäteten Einreichung von Erklärungen gewährleisten, sowie Gewährleistung der rechtzeitigen Verarbeitung solcher Erklärungen samt der umgehenden Berichtigung darin gefundener Fehler, damit die Daten innerhalb der verlangten Frist vorgelegt werden und so vollständig wie möglich sind. Die Umsetzung der Maßnahmen in diesem Bereich würde die Informationen zuverlässiger machen und ihre Weiterleitung beschleunigen und so ihre Verwendung in der Risikoanalyse erlauben und für eine bessere Organisation der Prüfungen sorgen.

- (8) Ausbau, des automatischen und spontanen Informationsaustauschs auf Grundlage von Vereinbarungen, und dies insbesondere in Sonderfällen oder bei Tätigkeiten, die allgemein ein höheres Steuerbetrugs- oder Steuerhinterziehungsrisiko aufweisen, wie etwa der Fernverkauf und der Verkauf von neuen Fahrzeugen an Privatpersonen.
- (9) Optimierung der Auswahlmethoden auf Grundlage der Risikoanalyse. Diese Methoden sollten unbeschadet des Subsidiaritätsprinzips und so weit wie möglich auf noch festzulegenden Prinzipien beruhen, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind.
- (10) Bemühungen um die Aufnahme bestimmter Leitlinien in die nationalen Prüfkonzpte, die auf gemeinsamen Nennern im Bereich Steuerhinterziehung und MwSt-Betrug beruhen und möglichst mit den in den vorliegenden Empfehlungen genannten Methoden übereinstimmen, und dies insbesondere mit dem Ziel, in konzertierter Weise und nicht fallweise gegen Betrugsfälle vorzugehen und zu Schlussfolgerungen zu gelangen, was die Häufigkeit bestimmter Betrugsformen in der Gemeinschaft anbelangt.
- (11) Aufstellung einer Strategie für die Überwachung von Registrierungsverfahren unter Berücksichtigung von Hinweisen auf einen möglichen Steuerbetrug. Wenn aus Prüfungen hervorgeht, dass eine Tätigkeit nicht ausgeführt wird oder dass die Bedingungen für ihre Ausführung nicht gegeben sind, sollten die Mitgliedstaaten Vorsorgemaßnahmen in Betracht ziehen.
- (12) Anpassung der Kontrollsysteme an die Gegebenheiten des elektronischen Handels und umfassende Einführung der elektronischen Steuerprüfung.

3- Empfehlungen, die nicht-legislative Gemeinschaftsmaßnahmen erfordern

- (1) Prüfung der möglichen Änderung des MwSt-Informationsaustauschsystems (MIAS), damit jeder Mitgliedstaat vorbehaltlich später festzulegender Regelungen z.B. zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen direkten Zugang zur MIAS-Datenbank der anderen Mitgliedstaaten erhält, wobei die Ermittlung der Steuerpflichtigen des Landes ermöglicht wird, die Empfänger von innergemeinschaftlichen Lieferungen von einem bestimmten in einem anderen Mitgliedstaat registrierten Wirtschaftsbeteiligten sind.
- (2) Optimierung der Auswahlmethoden auf Grundlage der Risikoanalyse. Diese Methoden sollten unbeschadet des Subsidiaritätsprinzips und so weit wie möglich auf noch festzulegenden Prinzipien beruhen, die allen den Mitgliedstaaten gemeinsam sind.
- (3) Aufnahme bestimmter Leitlinien in die nationalen Prüfkonzpte, die auf gemeinsamen Nennern im Bereich Steuerhinterziehung und MwSt-Betrug beruhen und möglichst mit den in den vorliegenden Empfehlungen genannten Methoden übereinstimmen, und dies insbesondere mit dem Ziel, in konzertierter Weise und nicht fallweise gegen Betrugsfälle vorzugehen und zu Schlussfolgerungen zu gelangen, was die Häufigkeit bestimmter Betrugsformen in der Gemeinschaft anbelangt.
- (4) Anpassung der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten an die Gegebenheiten des elektronischen Handels und umfassende Einführung der elektronischen Steuerprüfung.
- (5) Aufforderung der multidisziplinären Gruppe "Organisierte Kriminalität", ihre Bemühungen aktiv fortzusetzen, um zu gewährleisten, dass bestimmte Formen des MwSt-Betrugs wirksamer bekämpft werden.

ANHANG 2



ANHANG 3

