



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.2.2012
COM(2012) 58 final

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

**über die Anwendung der Bestimmungen über die Amtshilfe bei der Beitreibung von
Forderungen in Bezug auf bestimmte Abgaben, Zölle, Steuern und sonstige Maßnahmen
im Zeitraum 2009–2010**

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Anwendung der Bestimmungen über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Abgaben, Zölle, Steuern und sonstige Maßnahmen im Zeitraum 2009–2010

1. EINFÜHRUNG

Gemäß Richtlinie 2008/55/EG vom 26. Mai 2008 leisten die EG-Mitgliedstaaten einander gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Abgaben, Zölle, Steuern und sonstige Maßnahmen.¹ Nach dieser Richtlinie ist die Kommission verpflichtet, regelmäßig Bericht über die Anwendung der Regelungen zur Amtshilfe zu erstatten. Der vorliegende Bericht betrifft die im Zeitraum 2009–2010 gewährte Beitreibungsamtshilfe² und befasst sich außerdem mit den derzeitigen einschlägigen Initiativen in diesem Bereich.

2. ANALYSE DER ANWENDUNG VON MASSNAHMEN ZUR AMTSHILFE IN DEN JAHREN 2009–2010

Die wirkungsvolle Einziehung und Beitreibung von Steuern ist ein Eckpfeiler eines effizienten und gerechten Steuersystems. Insbesondere in Zeiten, in denen sich alle Mitgliedstaaten haushaltspolitischen Herausforderungen gegenübersehen, haben die Behörden die Pflicht, die Einziehung und Beitreibung von Steuern zu verbessern. In dieser Hinsicht ist die Beitreibungsamtshilfe zwischen den Steuerbehörden der verschiedenen Mitgliedstaaten ein wichtiges Instrument zum Schutz der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union als Ganzes. Dies wird durch die zunehmende Nutzung des Rechtsrahmens der EU für die Amtshilfe bei der Beitreibung von Steuern bestätigt.

2.1. Zunehmende Inanspruchnahme von Amtshilfeersuchen in der EU

Aus den von den Mitgliedstaaten übermittelten Statistiken geht hervor, dass die Anzahl der Amtshilfeersuchen aufgrund der Rechtsvorschriften der EU (erste Säule in den nachstehenden Diagrammen) gestiegen ist.

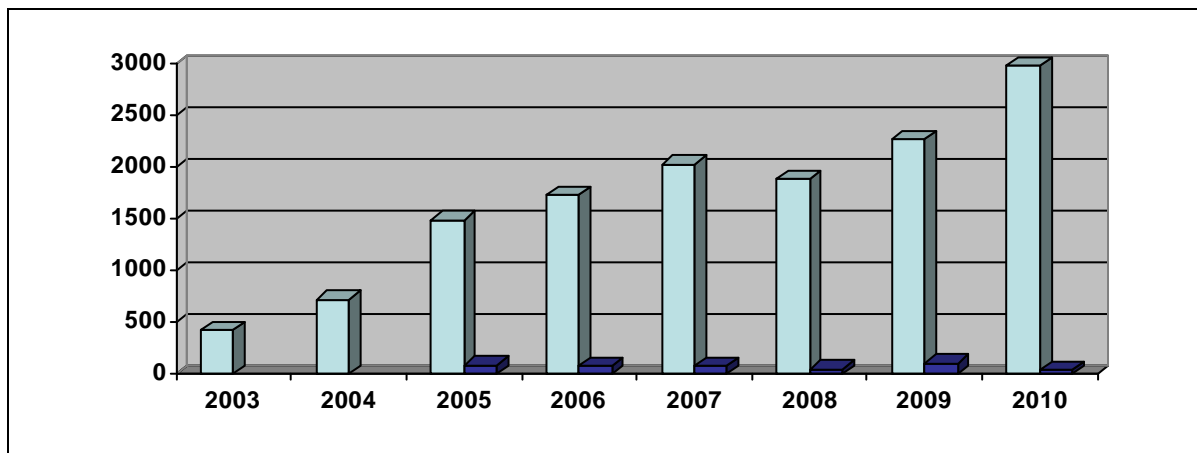
Zudem nehmen die Mitgliedstaaten offenbar den Rechtsrahmen der EU wesentlich häufiger in Anspruch, als etwaige andere Abkommen oder Vereinbarungen zur Beitreibungsamtshilfe. Von anderen Amtshilfevereinbarungen (zweite Säule in den nachstehenden Diagrammen) haben die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2005–2010 immer weniger Gebrauch gemacht. (Daten

¹ ABl. L 150 vom 10.6.2008, S. 28.

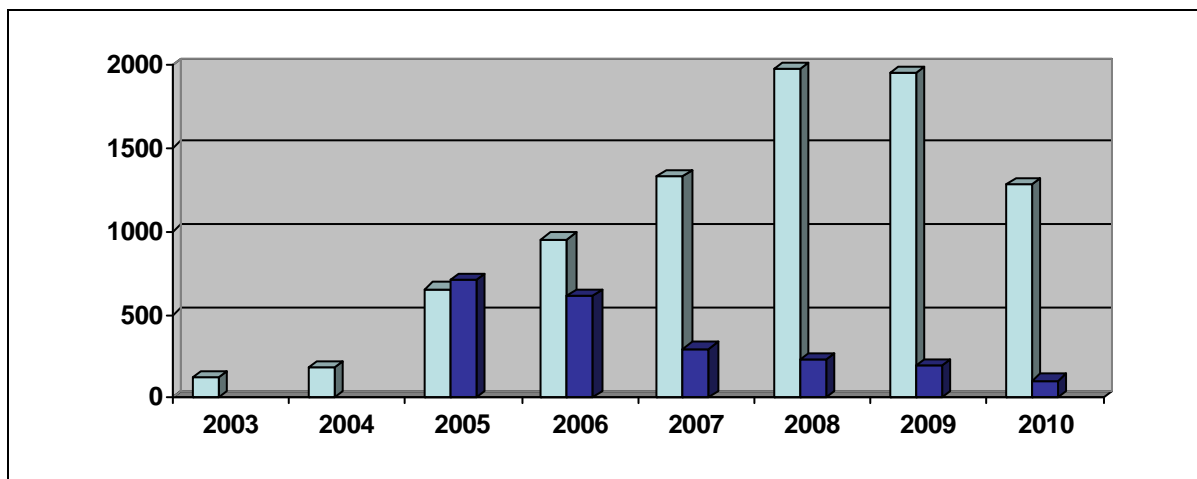
² Der erste Bericht (Dokument KOM(2006)43, veröffentlicht am 8. Februar 2006) gab einen Überblick über die in den Jahren 2003 und 2004 geleistete Beitreibungsamtshilfe. Der zweite Bericht (Dokument KOM(2009)451, veröffentlicht am 4. September 2009) gab einen Überblick über die in den Jahren 2005 bis 2008 geleistete Beitreibungsamtshilfe.

zur Inanspruchnahme anderer Amtshilfevereinbarungen liegen lediglich für den Zeitraum 2005–2010 vor.)³

2.1.1. Entwicklung der Auskunftsersuchen

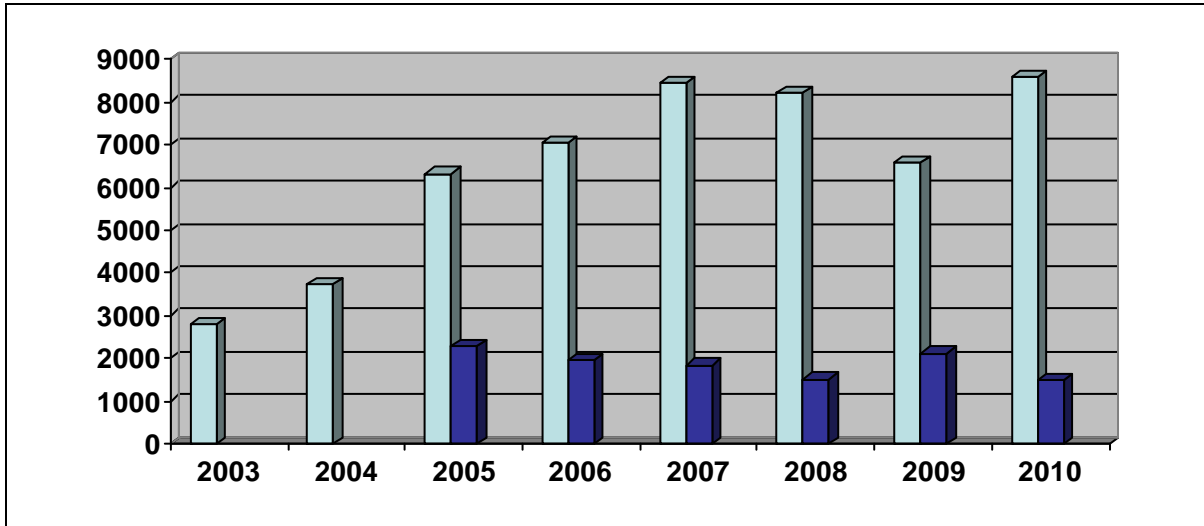


2.1.2. Entwicklung der Zustellungersuchen



³ Angaben nach den von den ersuchten Mitgliedstaaten übermittelten Statistiken.

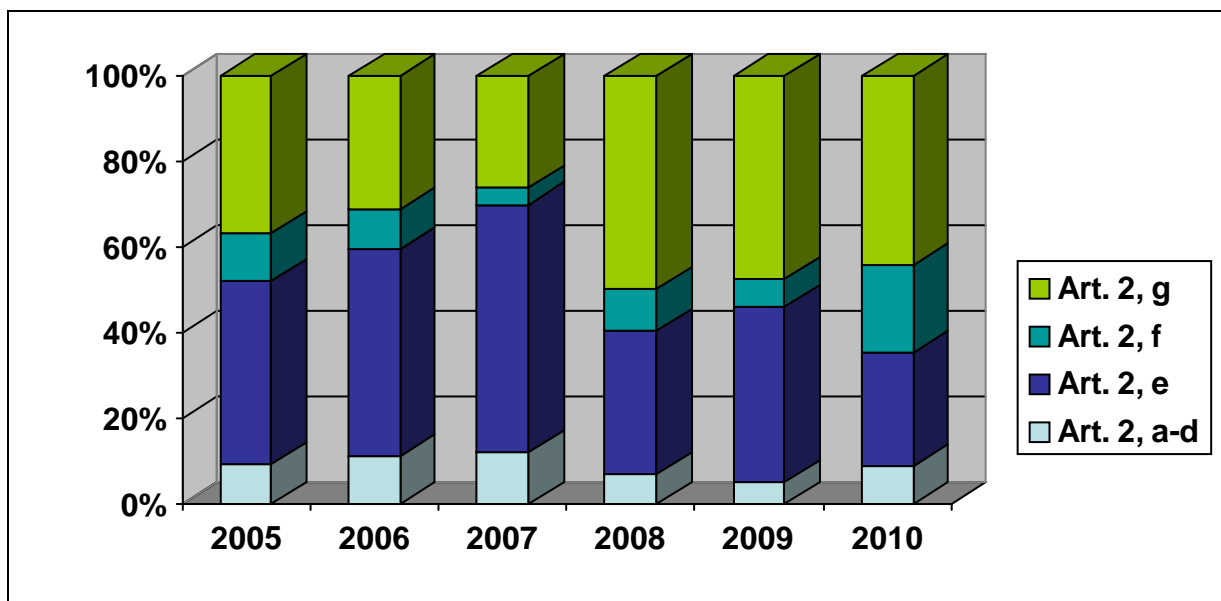
2.1.3. Entwicklung der Beitreibungsersuchen



2.1.4. Art der Forderungen, für die um Beitreibungsamtshilfe ersucht wurde

Im nachstehenden Diagramm sind die prozentualen Anteile der einzelnen Forderungsarten an den Gesamtbeträgen aller Forderungen dargestellt⁴:

- ■ Ersuchen im Zusammenhang mit Zöllen (und anderen Beträgen nach Artikel 2 Buchstaben a bis d der Richtlinie 2008/55/EG) machen einen geringen Teil aller Ersuchen aus (5 % im Jahr 2009 und 9 % im Jahr 2010).
- ■ Ersuchen im Zusammenhang mit MwSt-Forderungen (nach Artikel 2 Buchstabe e der Richtlinie 2008/55/EG) machen nicht mehr den Großteil der Beitreibungersuchen aus. Ihr Anteil ist jedoch nach wie vor erheblich (41 % im Jahr 2009 und 26 % im Jahr 2010).
- ■ Ersuchen im Zusammenhang mit Verbrauchssteuern (nach Artikel 2 Buchstabe f der Richtlinie 2008/55/EG) sind ebenfalls ein veränderlicher Anteil aller Ersuchen (7 % im Jahr 2009 und 21 % im Jahr 2010).
- ■ Ersuchen im Zusammenhang mit Einkommen- und Kapitalsteuern (nach Artikel 2 Buchstabe g der Richtlinie 2008/55/EG) machen einen Großteil der Ersuchen aus (47 % im Jahr 2009 und 44 % im Jahr 2010).

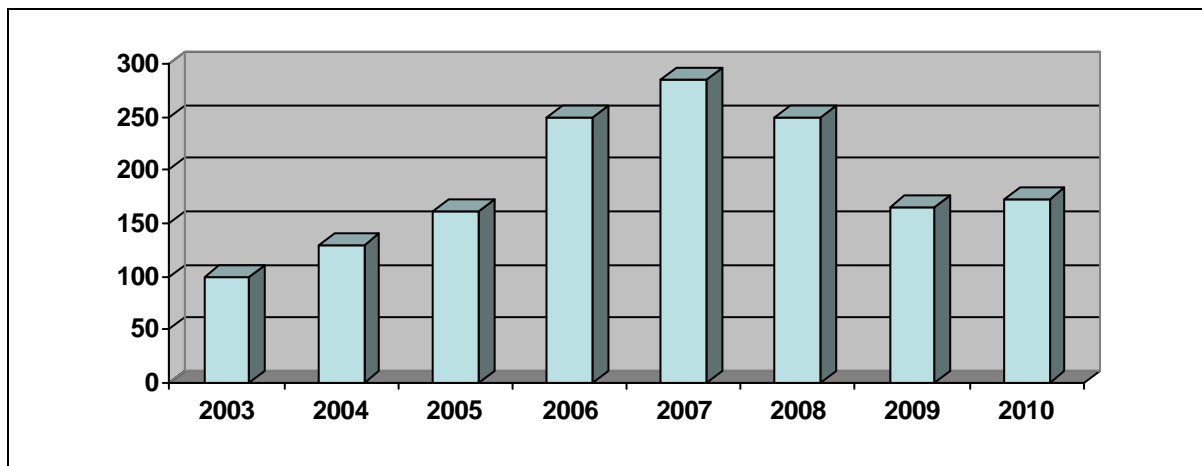


⁴ Die Statistiken beruhen auf der durchschnittlichen Anzahl der erhaltenen und übermittelten Ersuchen. Für das Jahr 2005 basieren die Statistiken auf den von 17 Mitgliedstaaten übermittelten Daten, für das Jahr 2006 auf den von 20 Mitgliedstaaten übermittelten Daten, für das Jahr 2007 auf den von 24 Mitgliedstaaten übermittelten Daten, für das Jahr 2008 auf den von 25 Mitgliedstaaten übermittelten Daten und für die Jahre 2009 und 2010 auf den von 26 Mitgliedstaaten übermittelten Daten. Ersuchen im Zusammenhang mit Steuern auf Versicherungsprämien (nach Artikel 2 Buchstabe h der Richtlinie 2008/55/EG) machen einen so geringen Teil aller Ersuchen aus, dass sie in der Tabelle nicht aufgeführt sind.

2.2. Anstieg der beigetriebenen Beträge

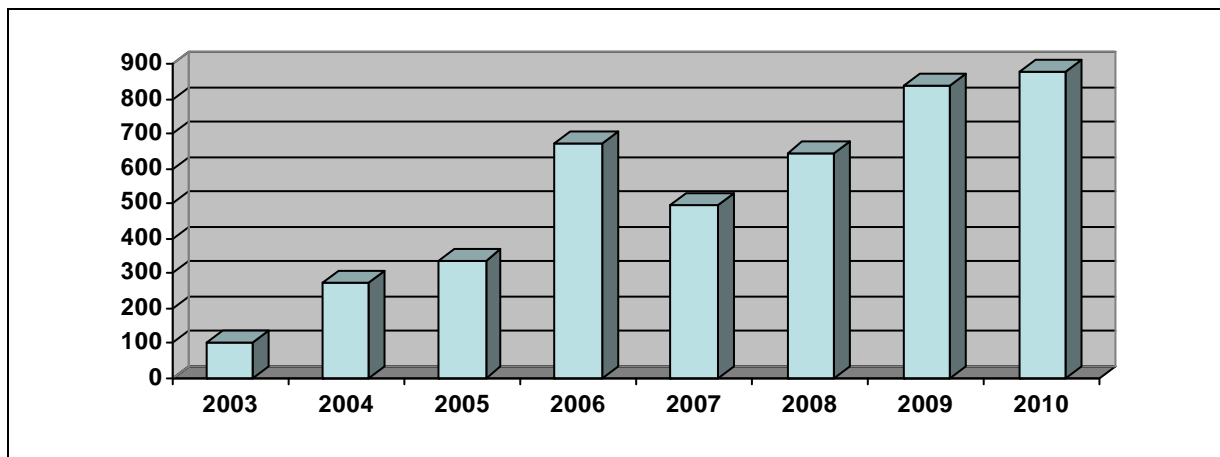
2.2.1. Gesamtentwicklung der Beträge, für die um Beitreibungsamtshilfe ersucht wurde

Im Vergleich zu den vorhergehenden Jahren (2003 = 100 %) sanken die Beträge, für die um Beitreibungsamtshilfe ersucht wurde, in den Jahren 2009 und 2010 erheblich. Diese Entwicklung steht im Einklang mit dem vorübergehenden Rückgang der Anzahl von Beitreibungsersuchen im Jahr 2009, jedoch im Gegensatz zur Zunahme der Anzahl von Beitreibungsersuchen im Jahr 2010.



2.2.2. Gesamtentwicklung der beigetriebenen Beträge

Tendenziell ist bei den tatsächlich beigetriebenen Beträgen ein Anstieg auszumachen. Gegenüber dem Jahr 2003 (100 %) sind die beigetriebenen Beträge im Jahr 2009 auf fast 840 % und im Jahr 2010 auf fast 880 % gestiegen⁵.

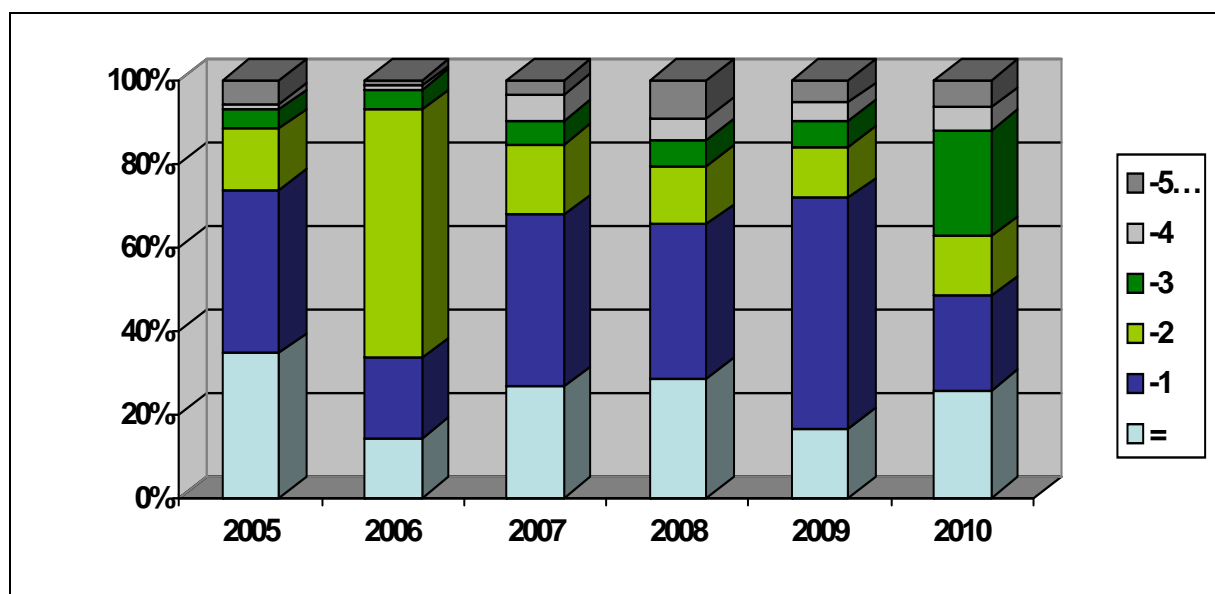


2.2.3. Verteilung der für andere Mitgliedstaaten beigetriebenen Beträge nach den Jahren, auf die sich die betreffenden Ersuchen beziehen

Es dauert eine gewisse Zeit, bis Beitreibungsmaßnahmen getroffen werden und Wirkung zeigen. Die von einem ersuchten Mitgliedstaat im Jahr 2008 beigetriebenen Beträge werden

⁵ Von den ersuchten Mitgliedstaaten übermittelte Statistiken zu den auf Ersuchen anderer Mitgliedstaaten beigetriebenen Forderungen.

sich beispielsweise nur zum Teil auf die im Jahr 2008 eingegangenen Ersuchen beziehen, zu einem weiteren Teil werden sie sich auf Ersuchen aus früheren Jahren beziehen. Das folgende Diagramm zeigt für die in den Jahren 2005–2010 tatsächlich beigetriebenen Beträge, aus welchem Jahr die jeweiligen Ersuchen stammten. Aus dem Diagramm geht hervor, dass rund 90 % der in den betrachteten Jahren beigetriebenen Beträge Ersuchen betreffen, die im selben Jahr (im nachstehenden Diagramm durch „=“ gekennzeichnet) oder in den drei vorangegangenen Kalenderjahren (im nachstehenden Diagramm durch „-1“ bis „-3“ gekennzeichnet) gestellt worden waren.



2.2.4. Gesamterfolgsquote für die Beitreibungersuchen

Aus den Statistiken geht hervor, dass die im Zeitraum 2009–2010 beigetriebenen Beträge weiterhin erheblich angestiegen sind, während die Beträge, für die um Beitreibungsamtshilfe ersucht wurde, gesunken sind. Aus den Daten darf jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass die Gesamterfolgsquote für die Beitreibungersuchen im Vergleich zu dem im vorhergehenden Bericht beschriebenen Sachverhalt (es wurde festgestellt, dass von einer Gesamterfolgsquote für die Beitreibungersuchen zwischen EU-Mitgliedstaaten von rund 5 % ausgegangen werden kann) stark angestiegen ist. Tatsächlich ist zu berücksichtigen, dass die zur Ausführung eines in einem bestimmten Jahr eingegangenen Beitreibungersuchens ergriffenen Maßnahmen nicht alle in demselben Jahr Wirkung zeigen (siehe Punkt 2.2.3). Die in den Jahren 2009 und 2010 beigetriebenen höheren Beträge stehen größtenteils in Zusammenhang mit Ersuchen, die in den Jahren 2006 bis 2008 gestellt wurden, in denen die Beträge, für die Ersuchen auf Beitreibungsamtshilfe gestellt wurden, ebenfalls höher waren.

In den nächsten Jahren könnte der Rückgang der Höhe der Beträge, für die im Zeitraum 2009–2010 um Beitreibungsamtshilfe ersucht wurde, gleichwohl zu einem Anstieg der Beitreibungsquote für diese Ersuchen führen. Es ist zu erwarten, dass diese Quote sogar noch höher als die Rückzahlungsquote von 6 % liegen wird, die bislang für die im Jahr 2004 eingegangenen Beitreibungersuchen erreicht wurde.⁶ Dennoch ist es weiterhin wichtig, die Gesamterfolgsquote zu verbessern.

⁶ Dabei ist zu beachten, dass die Summe aller in den Beitreibungersuchen angegebenen Beträge nicht unbedingt mit den tatsächlich fälligen Beträgen übereinstimmt, da z. B. ein und dieselbe Forderung

3. STÄRKUNG DER BEITREIBUNGSAMTSHILFE

In ihrem vorhergehenden Bericht (Dokument KOM(2009)451 vom 4.9.2009) hat die Kommission betont, dass besondere Anstrengungen erforderlich sind, um die Effizienz der Beitreibungsamtschilfe zu verbessern und

- die Möglichkeiten der Gewährung von Beitreibungsamtschilfe im Rahmen der Rechtsvorschriften der EU sowie
- die den Steuerbehörden nach einzelstaatlichem Recht zur Verfügung stehenden Beitreibungsinstrumente zu stärken und zu fördern.

3.1. Neue Rechtsvorschriften der EU

Am 16. März 2010 nahm der Rat die Richtlinie 2010/24/EU über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen an.⁷ Ab dem 1. Januar 2012 müssen die Mitgliedstaaten diese neue Richtlinie anwenden. Die Durchführungsvorschriften der Kommission, die anlässlich der Sitzung des Beitreibungsausschusses am 3. und 4. Oktober 2011 einhellige Zustimmung fanden, sollen noch vor Ende 2011 angenommen werden.

Die neue Richtlinie ist ein Meilenstein auf dem Weg zu einer wirkungsvolleren Beitreibungsamtschilfe. Die wichtigsten Verbesserungen sind:

- Einführung eines einheitlichen Instruments für Vollstreckungsmaßnahmen in dem ersuchten Mitgliedstaat und eines einheitlichen Standardformblatts für die Zustellung von Rechtstiteln

Die Einführung dieser einheitlichen Instrumente soll dazu dienen, die derzeitigen Probleme und Kosten für die Übersetzung und Anerkennung von ausländischen Vollstreckungstiteln zu vermeiden. Ein erster Versuch zur Verringerung dieser Probleme wurde im Jahr 2001 mit der Annahme der Richtlinie 2001/44/EG des Rates unternommen.⁸ Zu diesem Zeitpunkt wurde bereits die Absicht verfolgt, das Instrument zur Vollstreckung einer Forderung wie ein Instrument des ersuchten Mitgliedstaats zu behandeln und auf diese Weise eine effizientere und effektivere Beitreibung von Forderungen zu ermöglichen. Dieses Konzept stand im Einklang mit den Zielen des Zivil-, Handels- und Strafrechts nach den vom Europäischen Rat auf seiner Sitzung vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere festgelegten Leitlinien, nach denen eine verbesserte gegenseitige Anerkennung von Gerichtsentscheidungen und -urteilen die Zusammenarbeit zwischen den Behörden erleichtern und zur Rechtssicherheit in der Europäischen Union beitragen würde.⁹ Es zeigte sich jedoch,

Gegenstand mehrerer Beitreibungersuchen an unterschiedliche Mitgliedstaaten sein kann, oder Ersuchen zu einem späteren Zeitpunkt wieder zurückgezogen werden können, weil die geforderten Beträge freiwillig gezahlt oder erfolgreich angefochten wurden. Gegenwärtig lassen sich nicht alle derartigen Sachverhalte in den verfügbaren Statistiken erfassen.

⁷ ABl. L 84 vom 31.3.2010, S. 1.

⁸ Richtlinie 2001/44/EG des Rates vom 15. Juni 2001, ABl. L 175 vom 28.6.2001, S. 17.

⁹ Siehe Maßnahmenprogramm des Rates zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. C 12 vom 15.1.2001, S. 1) und Maßnahmenprogramm des Rates zur gegenseitigen Anerkennung verfahrensbeendender Entscheidungen in Strafsachen (ABl. C 12 vom 15.1.2001, S. 10).

dass dieser Grundsatz zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig angewendet werden konnte, da die Richtlinie 2001/44/EG weiterhin vorsah, dass gegebenenfalls und nach den im ersuchten Mitgliedstaat geltenden Bestimmungen das Vollstreckungsinstrument nach wie vor als Instrument angenommen oder anerkannt bzw. durch ein Instrument ergänzt oder ersetzt werden konnte, das eine Vollstreckung auf dem Hoheitsgebiet des ersuchten Mitgliedstaats zulassen würde. Gemäß der neuen Richtlinie sollten mit der Annahme eines einheitlichen Titels für Vollstreckungsmaßnahmen in dem ersuchten Mitgliedstaat und der Annahme eines einheitlichen Standardformblatts für die Zustellung von Rechtstiteln und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Forderung die Probleme der Anerkennung und Übersetzung von Rechtstiteln eines anderen Mitgliedstaats, die Hauptursache der mangelnden Wirksamkeit der derzeitigen Amtshilfemodalitäten sind, ausgeräumt werden. Auf diese Weise soll die Effizienz der gegenseitigen Beitreibungsamtshilfe gesteigert werden.

– Ausdehnung des Anwendungsbereichs

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf alle in den Mitgliedstaaten erhobenen Steuern und Abgaben soll die Arbeit der Steuerbehörden erheblich erleichtern, da auf alle steuerliche Beitreibungersuchen nun dieselben Regeln angewendet werden können. Auf diese Weise können die Schwierigkeiten vermieden werden, die sich aus der Anwendung unterschiedlicher Abkommen und Vereinbarungen mit jeweils eigenen Möglichkeiten, Bedingungen, Modalitäten und Kommunikationsmethoden ergeben. Außerdem liegt die Ausdehnung nahe, da Wettbewerbsfähigkeit und Steuerneutralität des Binnenmarktes nicht nur durch die Nichtzahlung von Steuern, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/55/EG fallen, beeinträchtigt werden. Auch Betrug im Zusammenhang mit anderen Steuern kann die Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt verzerren und die finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

– Verbesserung der Möglichkeiten, um Amtshilfe bei der Beitreibung zu ersuchen

Im Rahmen der geltenden Bestimmungen kann die ersuchende Behörde erst dann ein Ersuchen um Beitreibungsamtshilfe stellen, wenn sie in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz hat, bereits Betreibungsverfahren durchgeführt hat, und die getroffenen Maßnahmen nicht zur vollständigen Tilgung der Forderung führen werden. (Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie 2008/55/EG). Durch die neue Richtlinie wurden die Möglichkeiten für das Ersuchen um Beitreibungsamtshilfe erweitert. Obwohl weiterhin grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass die ersuchende Behörde zunächst einmal im eigenen Mitgliedstaat geeignete Betreibungsverfahren durchführt, bevor sie um Amtshilfe ersucht, ist für den Fall, dass „[...] die Durchführung dieser Verfahren im ersuchenden Mitgliedstaat [...] unverhältnismäßige Schwierigkeiten aufwerfen würde“ (Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie 2010/24/EU), ausdrücklich eine Ausnahme vorgesehen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Rat entschieden hat, den gleichen Wortlaut wie in Artikel 19 des Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen des Europarats und der OECD zu verwenden. Dies lässt den Schluss zu, dass die neue Bestimmung auf die gleiche Weise ausgelegt werden kann, d. h. dass um Beitreibungsamtshilfe ersucht werden kann, wenn die

Beitreibung im ersuchten Staate leichter erfolgen kann.¹⁰ Die neue Richtlinie ermöglicht somit eine Übersendung von Beitreibungersuchen zu einem früheren Zeitpunkt. Tatsächlich zeigt die Erfahrung, dass die Chancen für eine erfolgreiche Beitreibung umso schlechter stehen, je älter eine Forderung ist. Die Möglichkeit, frühzeitig ein Beitreibungersuchen stellen zu können, ist insbesondere dann wichtig, wenn ein betrügerisch handelnder Schuldner versucht, Vermögenswerte zu verlagern und sich so seiner Zahlungspflicht zu entziehen.

Die Verwendung von neuen elektronischen Standardformblättern, welche die neuen einheitlichen Instrumente einbeziehen und eine automatische Übersetzung ermöglichen, soll die Abwicklung von Amtshilfeersuchen weiter vereinfachen.

3.2. Stärkung der Einziehungs- und Beitreibungssysteme innerhalb der Mitgliedstaaten

Der Erfolg der Beitreibungsamtshilfe hängt auch von der Stärke der einzelstaatlichen Beitreibungsmaßnahmen ab. Die Mitgliedstaaten streben ständig nach effizienteren Einziehungs- und Beitreibungsverfahren. Die Verbesserung dieser Verfahren ist vorwiegend Aufgabe der Mitgliedstaaten. Entsprechend der Empfehlung des Beitreibungsausschusses plant die Kommission die Einsetzung einer Projektgruppe, die die Mitgliedstaaten durch Entwicklung von bewährten Praktiken in diesem Bereich unterstützen soll.

4. FAZIT UND WEITERE INITIATIVEN

Aus den Statistiken geht hervor, dass die Vereinbarungen über die Beitreibungsamtshilfe im Zeitraum 2009–2010 intensiv genutzt wurden. Der Anstieg der beigetriebenen Beträge zeigt deutlich, welchen Nutzen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten haben kann.

Die Anwendung der neuen EU-Rechtsvorschriften ab dem 1. Januar 2012 dürfte die Effizienz der Beitreibungsamtshilfe weiter erhöhen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten untersuchen, in welchem Ausmaß ihre einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, Verfahren und Instrumente zur Einziehung und Beitreibung von Steuern verbessert werden können. Zu diesem Zweck wird die Kommission ein Fiscalis-Projektgruppen einrichten, um Empfehlungen für bewährte Praktiken in diesem Bereich zu entwickeln. Außerdem wird die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung des spontanen und automatischen Informationsaustauschs für Betreibungszwecke unterstützen. Auf der Grundlage der Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit dem neuen Rechtsrahmen wird die Kommission außerdem untersuchen, ob die EU weitere Initiativen ergreifen sollte, um die Beitreibungsamtshilfe – insbesondere in Bezug auf Sicherungsmaßnahmen und Insolvenzverfahren – zu verbessern.

¹⁰ Siehe dazu den Erläuternden Bericht zum Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen des Europarats und der OECD, Punkt 204: „[...] For instance, [...] in the case of assistance in recovery, some assets might only be seized through lengthy proceedings in the applicant State, while there are other assets in the requested State that can be seized more easily.“ (Im Falle der Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen könnte es zum Beispiel sein, dass im ersuchenden Staat einige Vermögenswerte nur durch langwierige Verfahren beschlagnahmt werden können, während es in dem ersuchten Staat andere Vermögenswerte geben könnte, die leichter beschlagnahmt werden können.)