

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf einen Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug“

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Hauptberichterstatte: **Viliam PÁLENÍK**

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 5. September 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 113 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf einen Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug"

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt am 17. September 2012 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

In Anbetracht der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 15. November) Viliam PÁLENÍK zum Hauptberichterstatte und verabschiedete mit 112 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Gegenstand dieser Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) ist der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung eines Schnellreaktionsmechanismus (SRM), der es den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, wirksamer gegen Mehrwertsteuerbetrug vorzugehen, insbesondere durch eine raschere Genehmigung von Ausnahmeregelungen bei der Festlegung der Mehrwertsteuerpflichtigen. Durch diese Maßnahme wird auch verhindert, dass auf nationaler Ebene Maßnahmen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs erlassen werden, die in der europäischen Gesetzgebung keine Rechtsgrundlage haben.

1.2 Der EWSA unterstützt das im vorliegenden Richtlinienvorschlag festgelegte Ziel, Steuerbetrug wirksamer zu bekämpfen, und ist der Ansicht, dass durch diesen Vorschlag im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage ein Schritt in die richtige Richtung gemacht wird. Andererseits weist der EWSA auf mehrere Unzulänglichkeiten dieses Vorschlags hin und fügt gleichzeitig Bemerkungen und Alternativvorschläge hinzu, die dazu beitragen könnten, die Lage in Zukunft zu verbessern.

1.3 Mehrwertsteuerbetrug hat weitreichende negative Auswirkungen, denn die Mitgliedstaaten verlieren dadurch einen nicht unerheblichen Teil ihrer Haushaltsmittel, und das untergräbt ihre Bemühungen um Konsolidierung der öffentlichen Finanzen. Die verschiedenen Arten des Mehrwertsteuerbetrugs entwickeln sich verhältnismäßig rasch, so dass eine möglichst wirksame Gesetzgebung entwickelt werden muss, die dazu beiträgt, solche Machenschaften zu unterbinden.

1.4 Der EWSA begrüßt es, dass die Mitgliedstaaten durch diesen Richtlinienvorschlag in die Lage versetzt werden, sehr flexibel auf betrügerische Machenschaften in bestimmten Branchen zu reagieren, und somit nahezu unmittelbar Maßnahmen

treffen können, um potenzielle Verluste an Steuereinnahmen zu verhindern. Eine raschere Genehmigung von Ausnahmeregelungen vom gemeinsamen Mehrwertsteuersystem trägt zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerumgehung bei.

1.5 Im Zusammenhang mit der Genehmigung einer Ausnahme vom Prüfverfahren, das in Art. 3 Abs. 5 der Verordnung (EU) 182/2011 festgeschrieben wird, zeigt sich der EWSA ernsthaft besorgt, insbesondere weil der vorgeschlagene Ansatz es praktisch unmöglich macht, den Antrag eines Mitgliedstaats auf Genehmigung einer Ausnahme vom gemeinsamen Mehrwertsteuersystem vorab in der Sitzung des Ausschusses zu erörtern.

1.6 Mit Blick auf die Notwendigkeit, den Mehrwertsteuerbetrug, dessen Erscheinungsformen sich verhältnismäßig rasch entwickeln, wirksam zu bekämpfen, empfiehlt der EWSA, bei der Suche nach weiteren wirksamen Maßnahmen und ihrer Konzipierung auch die fachlichen Kapazitäten praktisch erfahrener Sachverständiger zu nutzen. Dazu bietet sich unter anderem die organisierte Zivilgesellschaft hervorragend an. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass Sitzungen von Expertengruppen organisiert werden müssen, in denen die Problematik aus einer möglichst umfassenden Perspektive heraus diskutiert werden kann.

1.7 Da es sich beim Mehrwertsteuerbetrug um raffinierte kriminelle Machenschaften auf internationaler Ebene handelt, die sich negativ auf die öffentlichen Finanzen auswirken, ist es nach Ansicht des EWSA unabdingbar, dass die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten in ihrem Bemühen, diesen Betrug zu unterbinden, effizient zusammenarbeiten. Daher würde er es begrüßen, wenn sich die EU-Institutionen stärker für die Durchführung von Aktivitäten einsetzen würden, die eine derartige Zusammenarbeit positiv beeinflussen könnten.

2. Begründung

2.1 In der heutigen, schwierigen Zeit, da alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sich mit erheblichem Kraftaufwand um eine wirksame Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bemühen, begrüßt der EWSA jede Initiative zur Flankierung dieser Bemühungen, sowohl im Bereich der Einnahmen für die öffentlichen Haushalte, als auch im Bereich der Ausgaben. Mit ihrem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem will die Europäische Kommission die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs und der Mehrwertsteuerhinterziehung effektiver gestalten und damit die Konsolidierung auf Seiten der Steuereinnahmen vorantreiben.

2.2 Die Wirtschaft ist zur Zeit mit den größten Schwierigkeiten seit Gründung der Europäischen Union konfrontiert, und gerade ein reibungslos funktionierendes Steuersystem ist in der gegenwärtigen Lage ein außergewöhnlich wichtiger Bestandteil der Bemühungen, die öffentlichen Finanzen der einzelnen Mitgliedstaaten rasch zu konsolidieren.

2.3 Nach dem Jahreswachstumsbericht 2012 ist eine entschlossene Haushaltskonsolidierung *das* Mittel, um konkrete Ergebnisse zu erzielen. Sie ist von grundlegender Bedeutung für die Wiederherstellung der makrofinanziellen Stabilität, die ihrerseits unabdingbar ist, um das Wachstum voranzutreiben und die Zukunft des europäischen Sozialmodells zu sichern. Eine verbesserte Eintreibung der Steuern und die Bekämpfung der Steuerhinterziehung können in mehreren Mitgliedstaaten zu einem Anstieg der Haushaltseinnahmen beitragen. In diesem Zusammenhang könnte auch eine effizientere Umsetzung der geltenden Vorschriften für alle Steuerarten von Vorteil sein.

2.4 Nach Anlage IV des Kommissionsdokuments COM(2011) 815 final kann die Steuerkoordinierung, die vor allem grenzübergreifende Operationen umfasst, die Effizienz des EU-Binnenmarktes verbessern. Diese Behauptung beruht auf der Annahme, dass die meisten noch verbliebenen Hindernisse für den gemeinsamen Binnenmarkt auf der fehlenden Koordinierung der Steuerpolitik beruhen. Auch die Einführung eines Schnellreaktionsmechanismus (SRM) könnte zur teilweisen Beseitigung dieser Barrieren führen, obwohl der EWSA darauf hinweisen möchte, dass die Anwendung des SRM im Hinblick auf die Steuereinnahmen einiger Mitgliedstaaten auch beträchtliche negative Folgen haben kann.

2.5 Zu den größten Herausforderungen, mit denen die einzelnen EU-Mitgliedstaaten derzeit konfrontiert werden, gehört die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung. Wirksame Maßnahmen gegen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung können die Effizienz der Steuereintreibung verbessern und wesentlich zur Erhöhung der Steuereinnahmen beitragen. Gerade die effizientere Eintreibung der Mehrwertsteuer ist eine der möglichen Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen.

2.6 Nach Schätzungen von Europol führten im Zeitraum von 2008 bis 2009 Mehrwertsteuerhinterziehung und -betrug im Bereich des Emissionshandels zu Einnahmeausfällen von ca. 5 Mrd. EUR für die Haushalte mehrerer EU-Mitgliedstaaten. Dazu Rob Wainwright, Direktor von Europol: "Der organisierte Mehrwertsteuerbetrug gehört nach wie vor zu den schwerwiegendsten kriminellen Tätigkeiten in Europa. Als Folge dieser Machenschaften fehlt dem Staat ein großer Teil seiner Einnahmen, und gleichzeitig untergraben sie das Ziel, die europäische Wirtschaft wettbewerbsfähig und ökologischer zu gestalten."

2.7 Im Grünbuch über die Zukunft der Mehrwertsteuer heißt es in den Schlussfolgerungen, dass die MwSt-Ausfälle im Jahr 2006 durchschnittlich auf 12 % der theoretischen MwSt-Einnahmen für 2006 veranschlagt wurden, wobei in einigen Mitgliedstaaten eine Lücke von schätzungsweise mehr als 20 % klappte. Ein Teil dieser Ausfälle kann auf Betrug zurückgeführt werden, der sich aus den Unzulänglichkeiten des geltenden Systems ergibt, die insbesondere den grenzüberschreitenden Kauf von Gegenständen und Dienstleistungen ermöglichen, ohne dass Mehrwertsteuer anfällt. Ein wirksamer Mechanismus zur Verhinderung des Steuerbetrugs kann dazu beitragen, den durch diese Machenschaften verursachten enormen wirtschaftlichen Schaden zu beheben und die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren.

2.8 Die besonderen Maßnahmen nach Maßgabe von Artikel 395a sind dazu angetan, die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug und -hinterziehung operativer und wirksamer zu gestalten, denn diese Maßnahmen werden den Besonderheiten des MwSt-Systems und der MwSt-Verwaltung des antragstellenden Landes Rechnung tragen. Diese Maßnahmen tragen dazu bei, ein wirksames System zu schaffen, um neue Formen der Steuerhinterziehung und des Steuerbetrugs zu suchen und aufzudecken. Es steht jedoch zu befürchten, dass die Mitgliedstaaten wichtige Zuständigkeiten im Bereich der Besteuerung verlieren könnten.

2.9 Anhand von Informationen, die durch die Genehmigung von Ausnahmeregelungen zur Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (im Folgenden "Richtlinie") ermittelt wurden, erhält die Kommission wichtige Anregungen und Hinweise "von der Basis", mit deren Hilfe sie diese Richtlinie weiter verbessern kann. Diese Informationen werden verwendet, um Schwächen und hinfallige Maßnahmen zu beseitigen und veraltete Teile der Richtlinie zu aktualisieren.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der vorliegende Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem erweitert die Zuständigkeiten der Kommission in Bezug auf die Genehmigung von Ausnahmeregelungen zur Eindämmung des Mehrwertsteuerbetrugs. Dieser Betrug führt zu hohen Einnahmeausfällen für die öffentlichen Haushalte, verzerrt den Wettbewerb in der Wirtschaft und beeinträchtigt damit auch das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes. Der EWSA begrüßt jegliches Bemühen um ein effizienteres Funktionieren des Binnenmarktes und eine wirksamere Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerumgehung.

3.2 Der EWSA verweist auf den zweiten Unterabsatz von Artikel 395 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG, in dem es heißt, dass Maßnahmen zur Vereinfachung der Mehrwertsteuererhebung den Gesamtbetrag der von dem Mitgliedstaat auf der Stufe des Endverbrauchs erhobenen Steuer nur in unerheblichem Maße beeinflussen dürfen. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Richtlinienvorschlag befürchtet der EWSA, dass die Auswirkungen der beurteilten Anträge auf den Gesamtbetrag der in den einzelnen Mitgliedstaaten erhobenen Steuern nicht in ausreichendem Maße untersucht werden.

3.3 Der EWSA begrüßt, dass sich der Richtlinienvorschlag auf die Dauer des Genehmigungsprozesses über besondere Maßnahmen eines Mitgliedstaates zur Bekämpfung von Steuerbetrug oder -umgehung auswirken und so die Wahrscheinlichkeit eines wirksamen Kampfes gegen derartige Machenschaften positiv beeinflussen wird.

3.4 Da Mehrwertsteuerbetrug in erster Linie im grenzüberschreitenden Handel auftritt (etwa der sogenannte Karussellbetrug oder "Missing Trader"-Betrug), wird es kaum möglich sein, durch die Genehmigung von Ausnahmeregelungen in einem Mitgliedstaat wirksam dagegen vorzugehen. Vielmehr ist eine zusätzliche Koordinierung der Arbeitsweisen der Steuerbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten erforderlich.

3.5 Der EWSA weist des weiteren darauf hin, dass die Zuständigkeiten, die die Kommission mit diesem Vorschlag übernimmt, sehr spezifisch und komplex sind und dass es nötig sein wird, sachkundige Personen, vor allem mit Erfahrungen aus der Praxis, einzubinden. Diese Fachleute würden den Kern der Gruppe bilden, die an den künftigen Vorschlägen für weitere Schritte nach Maßgabe der neu vorgeschlagenen Artikel der Richtlinie beteiligt wird. Die organisierte Zivilgesellschaft ist eine gute Quelle für derartige Fachleute mit praktischen Erfahrungen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der Vorschlag ermöglicht in seiner derzeitigen Form eine (bis auf einen Monat) beschleunigte Annahme von Ausnahmeregelungen gegenüber der Richtlinie 2006/112/EG nur dann, wenn der Mitgliedstaat eine Ausnahme für die Verlagerung der Steuerschuldnerschaft bei bestimmten Lieferungen und Dienstleistungen auf deren Empfänger abweichend von Artikel 193 beantragt (wobei sich dieser Artikel derzeit als wirksames Instrument zur Bekämpfung von Steuerbetrug erweist); in allen anderen Fällen ist hingegen eine einstimmige Zustimmung des Ministerrats erforderlich, wodurch die Bemühungen um eine effiziente Bekämpfung des Betrugs bei der Mehrwertsteuer erheblich geschwächt werden. Der EWSA weist zudem darauf hin, dass die Betrüger derzeit untereinander effizient zusammenarbeiten – daher wäre es zweckmäßig, wenn über die Genehmigung von Ausnahmen gemäß den neu vorgeschlagenen Artikeln der Richtlinie auch jene Vertreter der Steuerbehörden und der Polizeibehörden mehrerer Länder informiert und in das Verfahren einbezogen würden, die von der Genehmigung einer Ausnahme betroffen sein könnten, insbesondere durch die Verlagerung illegaler Tätigkeiten in ihre Länder.

4.2 Der EWSA schlägt zudem vor, dass bei dem Genehmigungsverfahren im Ausschuss gemäß Artikel 395 b Absätze 2

und 3 nicht die Möglichkeit ausgeschlossen wird, dass ein Mitglied des Ausschusses beantragt, das schriftliche Verfahren ohne Ergebnis zu beenden, vor allem mit Blick auf die Möglichkeit, seine rechtmäßigen Ansprüche wirksam zu schützen, welche durch einen Antrag auf Genehmigung von Sondermaßnahmen in einem anderen Mitgliedstaat beeinträchtigt werden können. Alternativ könnte der vorstehend angeführte Mangel dadurch behoben werden, dass ein Verfahren eingeführt wird, bei dem die Sondermaßnahmen durch den Ministerrat zusätzlich bestätigt wird, wobei die Maßnahme wirkungslos würde, sollte sie nicht bestätigt werden.

4.3 Der Richtlinienvorschlag zur Einführung eines SRM verkürzt erheblich die Zeit für die Annahme von Sondermaßnahmen im Kampf gegen Steuerbetrug und Steuerumgehung von den ursprünglich acht Monaten, binnen derer die Kommission einen befürwortenden Vorschlag vorlegen musste, mit anschließender einstimmiger Genehmigung im Rat, bis auf einen Monat, wobei die Zuständigkeit für die Genehmigung auf die Kommission übergeht. Der EWSA begrüßt diese Verkürzung im Sinne einer effizienteren Bekämpfung des Steuerbetrugs, allerdings ist es unerlässlich dafür einzutreten, dass die Mitgliedstaaten bei Bedarf den Entwurf eines Antrags auf eine Ausnahmeregelung vorab im Rahmen eines beratenden Ausschusses erörtern können, um somit ein mögliches Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof zu vermeiden.

4.4 Der EWSA ist der Ansicht, dass in Artikel 395 a Absatz 1 des vorliegenden Vorschlags die "geeigneten Kontrollmaßnahmen der Mitgliedstaaten" nicht ausreichend klar definiert sind. Daher schlägt er vor, der Rat solle diesen Mangel beheben und zugleich den Anwendungsbereich auf die Maßnahmen in Artikel 395a Absatz 1 Buchstabe b) des vorliegenden Vorschlags ausweiten.

4.5 Für den Fall, dass sich nach dem Verfahren in Artikel 395 angenommene Ausnahmeregelungen im Laufe ihrer Gültigkeit als wirksam im Kampf gegen Steuerbetrug und Steuerumgehung erweisen sollten, schlägt der EWSA die Einführung eines Verfahrens vor, durch das zur Verbreitung bewährter Verfahren diese Maßnahmen auch in anderen Mitgliedstaaten angewandt werden. Dafür sollte ein vereinfachtes Verfahren ähnlich dem Verfahren genutzt werden, das Gegenstand des vorliegenden Vorschlags ist.

Brüssel, den 15. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON