



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 1.12.2008
KOM(2008) 807 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS**

**über eine koordinierte Strategie zur wirksameren Bekämpfung des MwSt-Betrugs in
der Europäischen Union**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Notwendigkeit einer gemeinschaftsweiten Strategie	4
3.	Aktionsplan für <i>kurzfristige</i> Massnahmen	4
3.1.	Maßnahmen zur Verbesserung der Steuersysteme und der Zusammenarbeit im Steuerbereich zur <u>Verhütung von Mehrwertsteuerbetrug</u>	5
3.1.1.	Gemeinsame Mindestanforderungen für die An- und Abmeldung von Steuerpflichtigen	5
3.1.2.	Bestätigung von Informationen	6
3.1.3.	Vorschriften für die Rechnungstellung	6
3.1.4.	Entstehen des Steueranspruchs bei innergemeinschaftlichen Umsätzen	6
3.2.	Maßnahmen für eine effizientere Steuerverwaltung im Hinblick auf die <u>Aufdeckung von Mehrwertsteuerbetrug</u>	7
3.2.1.	Legislativvorschlag zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung bei innergemeinschaftlichen Umsätzen: Verkürzung der Fristen	7
3.2.2.	Befreiung von der Mehrwertsteuer bei der Einfuhr	7
3.2.3.	Verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten	7
3.2.4.	Automatischer Datenzugang	8
3.2.5.	EUROFISC	8
3.3.	Maßnahmen zur wirksameren <u>Steuereinzahlung und -beitreibung</u> durch die Steuerverwaltungen	9
3.3.1.	Gesamtschuldnerische Haftung	9
3.3.2.	Beitreibung von Steuern	9
3.3.3.	Gemeinsame Verantwortung für den Schutz der Einnahmen aller Mitgliedstaaten	9
3.4.	Gebündelte Legislativvorschläge	10
4.	Über die aktuellen Vorschläge hinaus gehende Überlegungen	11
5.	FAZIT	12

1. EINLEITUNG

Im Mai 2006 hat die Kommission eine Mitteilung¹ vorgelegt, um auf Ebene der EU eine grundlegende Debatte über das Erfordernis einer koordinierten Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs im Binnenmarkt einzuleiten. Darauf folgten intensive und fruchtbare Diskussionen mit den einzelnen europäischen Organen, den Mitgliedstaaten und den Wirtschaftsbeteiligten.

Die Mitteilung der Kommission vom 23. November 2007² zu einigen Kernfragen im Zusammenhang mit der Entwicklung einer Betrugsbekämpfungsstrategie in der EU und der beigefügte Fortschrittsbericht zum Stand der Diskussionen in der Expertengruppe für die Strategie zur Betrugsbekämpfung (ATFS)³ bieten einen guten Überblick über die Folgearbeiten zu der Mitteilung von 2006. Diese Dokumente dienen als Grundlage für die Schlussfolgerungen des Rates auf seiner Tagung vom 4. Dezember 2007⁴.

Im Februar 2008 legte die Kommission eine Mitteilung über ihre Analyse zu zwei „weitergehenden“ Maßnahmen zur Änderung des MwSt-Systems für die Betrugsbekämpfung⁵ vor, und zwar über ein System zur Besteuerung innergemeinschaftlicher Umsätze und über eine generelle Verlagerung der Steuerschuldnerschaft (Reverse-Charge). Die Kommission erklärte sich außerdem bereit, unter bestimmten Umständen ein Pilotprojekt auszuarbeiten, um zu prüfen, ob das Reverse-Charge-Verfahren ein wirksames Mittel gegen MwSt-Betrug sein kann.

Auf der anschließenden ECOFIN-Ratstagung konnte sich der Rat allerdings nicht auf Schlussfolgerungen zu den in dieser Mitteilung behandelten Punkten einigen. Da keine politische Einigung über die ‚weitergehenden‘ Maßnahmen erzielt wurde, hat die Kommission beschlossen, ihre Bemühungen ausschließlich auf die sog. konventionellen Maßnahmen zur Verbesserung der traditionellen Methoden der Steuerbetrugsbekämpfung zu konzentrieren.

Mit der vorliegenden Mitteilung soll ein kohärenter Aktionsplan für kurzfristige Maßnahmen mit einem Zeitrahmen vorgelegt werden. Außerdem sollen damit Überlegungen auf längere Sicht, insbesondere über die Beziehung zwischen Steuerpflichtigen und Steuerverwaltungen und die dabei durch IT gebotenen Möglichkeiten eingeleitet werden.

Die 2006 vorgelegte Mitteilung bezog sich auf alle Steuerarten. Die anschließenden Diskussionen ergaben jedoch eindeutig, dass der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs absoluter Vorrang einzuräumen ist.

Daher befasst sich diese Mitteilung ausschließlich mit Mehrwertsteuer und der Beitreibung von Steuern. Das bedeutet nicht, dass nicht auch in anderen Bereichen Maßnahmen ergriffen werden; so wird die Kommission in Kürze einen Vorschlag

¹ KOM(2006) 254 endg. vom 31.5.2006.

² KOM (2007) 758 endg. vom 23.11.2007.

³ SEK(2007)1584 vom 23.11.2007.

⁴ Schlussfolgerungen des Rates vom 4. Dezember 2007, 15698/07 (Pressemitteilung 270)

⁵ KOM(2008)109 endg. vom 22.2.2008 und SEK(2008)249 vom 22.2.2008.

zur Intensivierung der Amtshilfekorrekturen auf dem Gebiet anderer Steuern als der Mehrwertsteuer und der harmonisierten Verbrauchsteuern vorlegen.

2. NOTWENDIGKEIT EINER GEMEINSCHAFTSWEITEN STRATEGIE

Der Rat hat die Notwendigkeit einer Betrugsbekämpfungsstrategie zur Steuerbetrugsbekämpfung auf Gemeinschaftsebene zur Ergänzung und Unterstützung der nationalen Bemühungen in seinen Schlussfolgerungen vom November 2006 und vom Juni 2007⁶ anerkannt. Auch das Europäische Parlament hat sich für eine Steuerbetrugsstrategie auf EU-Ebene ausgesprochen.

Eine wirksame Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im Binnenmarkt erfordert gemeinsame Rechtssetzungsmaßnahmen, aber auch eine gemeinsame Ausrichtung bei der operativen Umsetzung des Mehrwertsteuersystems, die bisher ausschließlich den Mitgliedstaaten überlassen war.

So geben unterschiedliche Anwendungsmodalitäten in den Mitgliedstaaten Betrügern die Gelegenheit, die wirksame Durchsetzung der relevanten gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu untergraben, indem sie ihre Umsätze in die Mitgliedstaaten verlegen, die diese Rechtsvorschriften nicht effektiv umgesetzt haben.

Aufgrund der Unterschiede in den einzelstaatlichen Verfahren erhöhen sich auch die Befolgungskosten der Unternehmen erheblich. Ein gutes Beispiel dafür sind die nationalen Verfahren zur Erfüllung der MwSt-Verpflichtungen mit elektronischen Mitteln.

Bei der Ausarbeitung von Legislativvorschlägen achtet die Kommission sorgfältig darauf, die Notwendigkeit eines gemeinschaftsweiten Vorgehens mit der Beachtung der nationalen Strukturen und Praktiken der Steuerverwaltungen in Einklang zu bringen. Damit die vorgeschlagenen Maßnahmen wirksam durchgesetzt werden können, muss dieses sorgfältig festgelegte Gleichgewicht während der gesamten Verhandlungen mit den Organen respektiert und aufrecht erhalten werden.

3. AKTIONSPLAN FÜR KURZFRISTIGE MASSNAHMEN

Die von der Kommission bereits vorgelegten Berichte⁷ zum Stand der Diskussionen in der ATFS-Expertengruppe enthielten eine Übersicht über die verschiedenen Maßnahmen, die geprüft wurden.

Dabei wurden die folgenden Leitlinien zugrunde gelegt:

- die Steuerverwaltungen müssen über rasche und genaue Informationen verfügen können,
- die Steuerverwaltungen müssen diese Informationen optimal nutzen,

⁶ Schlussfolgerungen des Rates vom 28. November 2006, 15502/06 (Pressemitteilung 332) und vom 5. Juni 2007, 10319/07 (Pressemitteilung 126).

⁷ SEK(2007)740 vom 25.5.2007 und SEK(2007)1584 vom 23.11.2007.

- die Möglichkeiten, gegen Betrüger vorzugehen, müssen verbessert werden,
- die Bedürfnisse und Erwartungen steuerehrlicher Unternehmen müssen beachtet werden, insbesondere um sie vor ungebührlichem Verwaltungsaufwand zu bewahren, der die Befolgungskosten erhöhen würde, und um ihre Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen wurden verworfen, weil sie diese Leitlinien nicht berücksichtigt haben.

Bei anderen Maßnahmen muss das richtige Maß zwischen diesen Grundsätzen, die bis zu einem gewissen Grad miteinander im Widerspruch stehen, gefunden werden.

Die Maßnahmen, die die Kommission vorschlagen oder durchführen wird, lassen sich in drei Gruppen bündeln: Die erste Gruppe soll potenzielle Betrüger vom Missbrauch des MwSt-Systems abhalten, die zweite zielt darauf ab, die Instrumente für die Aufdeckung von MwSt-Betrug zu verbessern, und mit der dritten sollen die Möglichkeiten für die Beitreibung der aufgrund von Betrug ausgefallenen Steuerbeträge und die Sanktionierung der Betrüger verbessert werden.

3.1. Maßnahmen zur Verbesserung der Steuersysteme und der Zusammenarbeit im Steuerbereich zur Verhütung von Mehrwertsteuerbetrug

3.1.1. Gemeinsame Mindestanforderungen für die An- und Abmeldung von Steuerpflichtigen

Als Voraussetzung für die Anwendung der Regeln und Verpflichtungen insbesondere im innergemeinschaftlichen Handel ist eine korrekte und gültige MwSt-Identifikationsnummer ein wesentlicher Faktor des geltenden MwSt-Systems. Sowohl die Steuerverwaltungen als auch die Unternehmen müssen von korrekten Angaben über den MwSt-Status eines Wirtschaftsbeteiligten ausgehen können. Derzeit sind diese Angaben jedoch nicht immer zuverlässig. In einigen Mitgliedstaaten bleiben MwSt-Identifikationsnummern auch dann gültig, wenn die betreffenden Steuerpflichtigen nachweislich an MwSt-Betrug beteiligt oder untergetaucht sind. Außerdem kann anhand des Zeitpunkts der Anmeldung überprüft werden, ob das Unternehmen tatsächlich eine Wirtschaftstätigkeit ausüben wird. Betrug kann dadurch verhütet werden, dass es potenziellen Betrügern erschwert wird, als für den innergemeinschaftlichen Handel angemeldete Steuerpflichtige zu agieren.

Unternehmen und Steuerverwaltungen müssen sich auf zuverlässige Informationen über den MwSt-Status eines Händlers stützen können. Die Zuverlässigkeit der Informationen könnte dadurch erhöht werden, dass auf EU-Ebene Mindestanforderungen für die An- und Abmeldung von Steuerpflichtigen im MIAS eingeführt werden. Diese Mindestanforderungen umfassen objektive Angaben, die die Händler vor Zuteilung einer MwSt-Identifikationsnummer einreichen müssen, die Verpflichtung, die MwSt-Identifikationsnummer aus der MIAS-Datenbank zu löschen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, und bestimmte objektive Kriterien, die bei der An- und Abmeldung erfüllt sein müssen. In seinen Schlussfolgerungen vom 4. Dezember 2007 hat der Rat anerkannt, wie wichtig es für ein ordnungsgemäßes Funktionieren der für den innergemeinschaftlichen Handel

geltenden MwSt-Vorschriften ist, dass die Angaben, die zum MwSt-Status der Wirtschaftsbeteiligten vorliegen, auf dem neuesten Stand gehalten werden, und weitere Beratungen über ein gemeinsames Konzept für die An- und Abmeldung der Wirtschaftsbeteiligten befürwortet. Die Kommission wird einen Vorschlag für eine Rechtsvorschrift mit den in diesem Absatz genannten gemeinsamen Mindestanforderungen vorlegen.

3.1.2. *Bestätigung von Informationen*

Außerdem müssen die betreffenden Informationen den Wirtschaftsbeteiligten auf möglichst effiziente Weise zur Verfügung gestellt werden. Bisher können die Wirtschaftsbeteiligten die Gültigkeit der MwSt-Identifikationsnummer ihrer Geschäftspartner, die zu MwSt-Zwecken in einem anderen Mitgliedstaat angemeldet sind, überprüfen. Allerdings geben nicht alle Mitgliedstaaten den Namen und die Anschrift ihrer Wirtschaftsbeteiligten bekannt. Es wurde bereits vereinbart, dafür zu sorgen, dass Name und Anschrift auf elektronischem Wege in allen Mitgliedstaaten bestätigt werden können. Diese Bestätigung sollte auch zu größerer Rechtssicherheit für die ersuchende Person führen, da sie für die betroffene Steuerverwaltung verbindlich ist. Die Kommission will die entsprechenden Modalitäten in einem Vorschlag für eine Rechtsvorschrift festlegen.

3.1.3. *Vorschriften für die Rechnungstellung*

Die Rechnungstellung hat im derzeitigen MwSt-System zentrale Bedeutung. Mit einer Rechtsvorschrift, die die derzeit geltenden Vorschriften für die Rechnungstellung vereinfacht, vereinheitlicht und modernisiert, könnte der Verwaltungsaufwand der Unternehmen verringert werden. Dadurch, dass die Befolgung dieser Vorschriften erleichtert wird, können zweifellos Betrugsfälle vermieden werden.

Mit Maßnahmen wie einheitlichen Aufbewahrungszeiten und harmonisierten Regelungen für die Rechnungstellungsfristen lassen sich die Kontrollen in den Mitgliedstaaten erleichtern. Gegenwärtig ist es möglich, dass die Rechnungstellung im Fall einer Lieferung nach dem Reverse-Charge-Verfahren den Vorschriften des Mitgliedstaats des Kunden unterliegt, während für die Steuerprüfung des Lieferers, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, andere Vorschriften gelten.

3.1.4. *Entstehen des Steueranspruchs bei innergemeinschaftlichen Umsätzen*

Für die Nachverfolgung der jeweiligen Lieferungen durch den Erwerbsmitgliedstaat ist der Informationsaustausch über innergemeinschaftliche Umsätze zwischen den Mitgliedstaaten eine wesentliche Voraussetzung. Dazu ist es allerdings erforderlich, dass die Mitgliedstaaten den Zeitpunkt des Entstehens des Steueranspruchs bei innergemeinschaftlichen Lieferungen und dem Erwerb von Gegenständen gleich interpretieren, damit die Meldungen in beiden Mitgliedstaaten gleichzeitig erfolgen. Bei unterschiedlichen Interpretationen entstehen Differenzen, was die Verwendbarkeit der Informationen schmälert. Solche Differenzen untergraben den Nutzen der vorgeschlagenen Rechtsvorschrift über die Verkürzung der Fristen für die Vorlage der Zusammenfassenden Meldungen und MwSt-Erklärungen, die derzeit im Rat erörtert wird. Daher wird die Kommission einen Vorschlag vorlegen, um diese Differenzen zu beseitigen.

3.2. **Maßnahmen für eine effizientere Steuerverwaltung im Hinblick auf die Aufdeckung von Mehrwertsteuerbetrug**

Die Aufdeckung grenzübergreifender MwSt-Betrugsfälle in der Europäischen Union hängt weitgehend von Informationen über innergemeinschaftliche Umsätze ab. Diese Informationen werden von den Wirtschaftsbeteiligten vorgelegt und entsprechend Vereinbarungen von 1993 zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht. Für eine wirksame Betrugsbekämpfung unter den herrschenden Wirtschaftsbedingungen müssen die Fristen, die verfügbaren Informationen, ihre Zielausrichtung, ihre Qualität und ihre Verarbeitung verbessert werden.

3.2.1. *Legislativvorschlag zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung bei innergemeinschaftlichen Umsätzen: Verkürzung der Fristen*

Gemäß den Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Juni 2007 hat die Kommission bereits im März 2008 einen Legislativvorschlag zur Verkürzung des Zeitraums für die Meldung innergemeinschaftlicher Umsätze durch die Wirtschaftsbeteiligten und der Frist für den Austausch solcher Informationen zwischen den Mitgliedstaaten⁸ vorgelegt. Damit soll gewährleistet werden, dass die Steuerverwaltungen des Bestimmungsmitgliedstaates wesentlich rascher als bisher über innergemeinschaftliche Umsätze auf ihrem Staatsgebiet informiert werden, um früher reagieren zu können.

3.2.2. *Befreiung von der Mehrwertsteuer bei der Einfuhr*

Der Missbrauch der MwSt-Befreiung bei der Einfuhr, wenn anschließende eine innergemeinschaftliche Lieferung oder Versendung erfolgt, hat sich bei den aufgedeckten MwSt-Betrugssystemen als Schwachstelle der derzeitigen Regelungen herausgestellt. Tatsächlich ist weder wirksam geregelt, welche Informationen zwischen den Zoll- und Steuerverwaltungen des Einfuhrstaates auszutauschen sind, noch werden die relevanten Informationen dem nachfolgenden Mitgliedstaat wirksam übermittelt. Daher wird die Kommission harmonisierte Vorschriften für die Anwendung dieser Befreiung auf Gemeinschaftsebene vorschlagen.

3.2.3. *Verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten*

Die Kommission bereitet derzeit einen Bericht zur Bewertung der Verwaltungszusammenarbeit vor. Damit wird nach dem Inkrafttreten der neuen Verordnung für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer im Jahr 2004 zum ersten Mal ein Bericht darüber vorgelegt.

Schwerpunkte des Berichts sind die Elemente, die mit dem Ziel einer verbesserten Zusammenarbeit der Verwaltungen neu eingeführt wurden. Informationen, die für eine wirksame Kontrolle in einem anderen Mitgliedstaat besondere Bedeutung haben, sollten automatisch ausgetauscht werden, was ein Hauptziel der Verordnung von 2004 war. Der Bericht bietet die Gelegenheit, diese Elemente zu überprüfen und gegebenenfalls abzuändern, um ihre Wirksamkeit zu verbessern.

⁸ KOM(2008) 147 endg. vom 17.3.2008.

Zusätzlich dazu wurden im Rahmen des FISCALIS-Programms zahlreiche Schritte eingeleitet, um den Austausch bewährter Praktiken und die Zusammenarbeit bei der Überprüfung zu gewährleisten. Im Prüfbereich arbeitet die Kommission an der Entwicklung und Verbesserung der Instrumente der elektronischen Steuerprüfung (*e-Auditing*). Außerdem will die Kommission die Mitgliedstaaten dazu anhalten, mehr multilaterale Kontrollen durchzuführen, und zwar anhand von Leitlinien, die für Steuerprüfer und Koordinatoren beim Einsatz dieses Kontrollinstruments entwickelt wurden. Es wurden Projektgruppen organisiert, um Themenbereiche im Zusammenhang mit der Qualität der zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauschten Informationen zu prüfen und um bewährte Praktiken bei Risikoanalyse und Risikomanagement (ebenfalls mithilfe eines Handbuchs) sowie im Zusammenhang mit dem Missbrauch von Registrierkassen auszutauschen. Auf Seminaren und in Workshops konnten die Mitgliedstaaten Erfahrungen und Kenntnisse auf dem Gebiet der MwSt-Betrugsbekämpfung austauschen.

Die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden ist ein wesentliches Element des geltenden MwSt-Systems, das die Mitgliedstaaten nicht isoliert voneinander realisieren können. Die Kommission räumt ein, dass diese Zusammenarbeit personalintensiv ist, weshalb weniger aufwändige Möglichkeiten und bewährte Verfahren entwickelt werden sollten.

3.2.4. *Automatischer Datenzugang*

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass zurzeit zum Erhalt auch nur von Basisdaten über in anderen Mitgliedstaaten ansässige Wirtschaftsbeteiligte Ersuchen an die zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten gerichtet werden müssen. Dieses Verfahren ist zeitaufwändig, und oft werden die Fristen zur Beantwortung nicht eingehalten. Daher will die Kommission vorschlagen, einen soliden Rechtsrahmen festzulegen, damit eine zuständige Behörde eines Mitgliedstaates automatisch Zugang zu spezifischen Daten in der Datenbank eines anderen Mitgliedstaates erhält, die sich auf die persönliche Identifizierung und Tätigkeit des Steuerpflichtigen beziehen. Mit einem derartigen automatischen Zugang soll einerseits die Zahl der Ersuchen und damit der erforderliche Personaleinsatz verringert und andererseits der Informationsaustausch beschleunigt werden. Es versteht sich von selbst, dass ein solcher automatischer Zugang zu einer Datenbank nicht für sensible Daten, z. B. über Preispraktiken usw. gilt.

3.2.5. *EUROFISC*

Vielversprechend ist auch die Einrichtung eines europäischen Netzwerks, genannt Eurofisc, für eine engere operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der MwSt-Betrugsbekämpfung. Die wichtigste Aufgabe von Eurofisc sollte darin bestehen, als multilaterales Frühwarnsystem bei der Bekämpfung des MwSt-Betrugs zu dienen, was letztlich in eine gemeinsame Risikoprüfung innergemeinschaftlicher Umsätze münden sollte, um den Informationsaustausch und die aus der Auswertung der Warnhinweise resultierenden Maßnahmen der teilnehmenden Mitgliedstaaten zu koordinieren, ebenso wie in dem Eurocanet-Netzwerk der belgischen Steuerverwaltung, das von der Kommission und dem Amt für Betrugsbekämpfung unterstützt wird.

In seinen Schlussfolgerungen vom 7. Oktober 2008⁹ hat der Rat die Hauptmerkmale dieses Netzwerkes gebilligt. Die Kommission, die an dieser Debatte mit großem Interesse teilnimmt, arbeitet an einem Vorschlag für eine solide Rechtsgrundlage für ein derartiges Netz.

3.3. Maßnahmen zur wirksameren Steuereinzahlung und -beitreibung durch die Steuerverwaltungen

Die Kommission wird Maßnahmen vorschlagen, die es den Steuerbehörden erleichtern, Mehrwertsteuerausfälle in grenzübergreifenden Fällen beizutreiben. Außerdem wird sie die Mitgliedstaaten dazu anhalten, gegen Betrüger auf ihrem Staatsgebiet, die MwSt-Ausfälle in einem anderen Mitgliedstaat verursacht haben, gerichtlich vorzugehen.

3.3.1. Gesamtschuldnerische Haftung

Der Lieferer ist zur Meldung seiner innergemeinschaftlichen Umsätze verpflichtet, damit der Mitgliedstaat des Kunden über steuerbare Umsätze auf seinem Gebiet in Kenntnis gesetzt wird. Bei Nichterfüllung dieser Meldepflicht entgehen dem Mitgliedstaat Informationen, mit denen ein MwSt-Betrug hätte aufgedeckt werden können.

Die Vorschrift über die gesamtschuldnerische Haftung ist bereits in der MwSt-Richtlinie enthalten, bisher haben die Mitgliedstaaten ihre Anwendung aber auf inländische Umsätze beschränkt. Daher kann es gerechtfertigt sein, die gesamtschuldnerische Haftung des Wirtschaftsbeteiligten für Steuerausfälle in dem Mitgliedstaat, der aufgrund fehlender Informationen nicht gegen Betrug vorgehen konnte, mit der Nichterfüllung der Meldepflicht bei grenzübergreifenden Umsätzen zu begründen.

Ein solches Vorgehen hat zwei Konsequenzen: Zum einen dürfte die Erfüllung der Meldepflicht, die ein Kernpunkt der Kontrolle ist, wesentlich verbessert werden. Zum anderen dürfte die Planung von Betrugssystemen wesentlich erschwert werden, wenn die Steuerbehörden über ein solches zusätzliches Instrument verfügen.

3.3.2. Beitreibung von Steuern

Die Kommission wird einen Vorschlag zur Verbesserung der grenzübergreifenden Steuerbeitreibung durch die Mitgliedstaaten vorlegen. Einheitliche Vollstreckungstitel oder Sicherungsmaßnahmen dürften den Verwaltungsaufwand der Behörden reduzieren und eine raschere Reaktion ermöglichen, was für den Erfolg einer solchen Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung ist.

3.3.3. Gemeinsame Verantwortung für den Schutz der Einnahmen aller Mitgliedstaaten

Auf der ECOFIN-Tagung vom 4. Dezember 2007 hat der Rat die Mitgliedstaaten ersucht, auf nationaler Ebene geeignete Rechtsvorschriften zu erlassen, die sicherstellen, dass – unabhängig davon, ob der begangene Betrug Einnahmenverluste im eigenen Hoheitsgebiet oder im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten zur Folge

⁹ Schlussfolgerungen des Rates vom 7. Oktober 2008, 13784/08 (Pressemitteilung 279).

hat – hinsichtlich der Sanktionen und Strafverfahren ein vergleichbarer Schutz gegen Mehrwertsteuerbetrüger besteht.

Zahlreiche Mitgliedstaaten haben diesem Ersuchen Folge geleistet und auf nationaler Ebene Diskussionen dazu eingeleitet. Andere Mitgliedstaaten haben bisher nicht darauf reagiert.

Die Kommission dringt darauf, dass in allen Mitgliedstaaten sämtliche MwSt-Einnahmen, unabhängig davon, welchem Mitgliedstaat die Steuer geschuldet ist, in geeigneter Weise geschützt werden müssen. Sie wird die diesbezügliche Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten weiter beobachten und nicht zögern, die erforderlichen Vorschläge zu machen, wenn eine koordinierte und freiwillige Aktion nicht sachdienlichen Ergebnissen führt.

3.4. Gebündelte Legislativvorschläge

Für die meisten der oben genannten Maßnahmen muss die Kommission Vorschläge vorlegen, zu denen das Europäische Parlament und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss gehört und die nach Erörterung vom Rat einstimmig angenommen werden müssen.

Da die erforderlichen Maßnahmen unterschiedliche Themen behandeln und mehrere EU-Rechtsakte geändert werden müssen, hat die Kommission beschlossen, diese Maßnahmen in drei Gruppen vorzulegen, die jeweils nach dem zu ändernden Hauptrechtstext gebündelt werden, wobei auch die Dringlichkeit der Maßnahmen und der Stand der vorbereitenden Arbeiten berücksichtigt werden.

Wie bereits ausgeführt, wurde im März 2008 ein erster Legislativvorschlag über die Verkürzung von Fristen mit dem Ziel vorgelegt, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu beschleunigen.

Das erste Bündel von Vorschlägen betrifft die Einziehung und *Beitreibung von Steuern* bei grenzüberschreitenden Umsätzen¹⁰.

Ein zweites Bündel betrifft die verstärkte Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten¹¹. Die Vorschläge erfordern erhebliche Änderungen der Verordnung 1798/2003. Weitere Änderungen könnten sich aus dem Bericht der Kommission über das Funktionieren der Verwaltungszusammenarbeit ergeben. Da es sich um zahlreiche Änderungen handelt und der bestehende Rechtsrahmen kohärenter werden sollte, hält es die Kommission für zweckmäßiger, eine vollständige Neufassung der Verordnung vorzulegen.

¹⁰ Die vorgeschlagene Maßnahme bezieht sich auf die „Gesamtschuldnerische Haftung“ (3.3.1), die Voraussetzungen für die MwSt-Befreiung bei der Einfuhr (3.2.2) und die „Beitreibung von Steuern“ (3.3.2).

¹¹ Die vorgeschlagene Maßnahme betrifft den „automatischen Datenzugang“ (3.2.4), die „Bestätigung des Namens und der Anschrift der Steuerpflichtigen in MIAS“ (3.1.2), „gemeinschaftliche Mindestanforderungen für die An- und Abmeldung in MIAS“ (3.1.1), die „Gemeinsame Verantwortung für die Sicherung der Einnahmen aller Mitgliedstaaten“ (3.3.3) und „EUROFISC“ (3.2.5).

Das dritte Vorschlagsbündel betrifft bestimmte Aspekte der Betrugsbekämpfung, zielt aber ganz allgemein darauf ab, das Funktionieren des MwSt-Systems und insbesondere die Rechnungstellung zu verbessern.

4. ÜBER DIE AKTUELLEN VORSCHLÄGE HINAUS GEHENDE ÜBERLEGUNGEN

Aufgrund technologischer Entwicklungen hat sich in den letzten Jahren die Art und Weise, in der Wirtschaftsbeteiligte und Steuerbehörden miteinander kommunizieren, verändert. Inzwischen erlauben bzw. fordern die meisten Mitgliedstaaten, Meldepflichten elektronisch zu erfüllen. Auch wenn zahlreiche Mitgliedstaaten Fortschritte auf dem Gebiet der elektronischen Steuerprüfung verzeichnen, behindern sowohl rechtliche als auch verwaltungstechnische Hemmnisse deren weitere Entwicklung. Die erzielten Fortschritte wirken sich oft nur begrenzt aus, weil sie von den traditionellen Beziehungen zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbehörden behindert werden, die regelmäßige Meldungen und gelegentliche Prüfungen vorsehen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Verwaltung des MwSt-Systems in der EU nicht mit den Entwicklungen der Informationstechnologie Schritt gehalten hat.

Zahlreiche Länder außerhalb Europas haben auf diesem Gebiet bereits größere Fortschritte erzielt und Verfahren eingeführt, mit denen Informationen – in Echtzeit oder täglich – zwischen den Steuerpflichtigen und den Steuerbehörden ausgetauscht werden, was eine erhebliche Verbesserung der Kontrollinstrumente bedeutet.

Einige Mitgliedstaaten erkunden neue Wege für ihre Beziehungen zu den Steuerpflichtigen und erörtern zusammen mit den Unternehmen die Befolgung von Vorschriften und die Überwachung von Tätigkeiten, um die Beteiligung der Steuerbehörde und den Verwaltungsaufwand der Unternehmen zu reduzieren. Dabei besteht einerseits die Möglichkeit, auf bestehenden Modellen aufzubauen, und andererseits die Notwendigkeit, weitere Komplikationen für Unternehmen zu vermeiden, die sich daraus ergeben, dass die MwSt-Anforderungen zunehmend divergieren. Daher empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten nachdrücklich, ihre IT-Entwicklungen zu koordinieren.

Auch wenn die Verwaltung des MwSt-Systems in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, liegt es im Interesse der Wirtschaftsbeteiligten wie der Steuerbehörden, dass diese Überlegungen auf EU-Ebene angestellt werden. Die Kommission ist gern bereit, die Diskussionen über diesen längerfristigen Ansatz zu lancieren und zu koordinieren. Für den Erfolg dieser Arbeiten ist von höchster Bedeutung, dass alle betroffenen Parteien sich von Anfang an aktiv und ohne Vorbehalte an diesem Prozess beteiligen.

Daher regt die Kommission an, eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe aus Vertretern von Steuerbehörden und großen, kleinen und mittleren Unternehmen einzusetzen. Diese Ad-hoc-Gruppe hätte die Aufgabe zu untersuchen, wie die Beziehung zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbehörden im Zusammenhang mit MwSt-Verpflichtungen, Steuerprüfung und Kommunikation ganz allgemein durch die Verwendung von IT-Instrumenten zum gegenseitigen Nutzen verbessert werden kann und inwieweit eine Vereinbarung über die Erfassung von Kerndaten realisierbar wäre – wobei gegebenenfalls um weitere Daten ersucht werden kann.

Das genaue Mandat und die Arbeitsmethode – z. B. der Einsatz von Untergruppen für spezifische Themen – sollte zu einem späteren Zeitpunkt im Einvernehmen mit allen betroffenen Parteien beschlossen werden. Zum jetzigen Zeitpunkt sollten sich die Mitgliedstaaten und die Wirtschaftsbeteiligten darauf einigen, die erforderlichen Kenntnisse und Ressourcen zu mobilisieren, damit dieses Vorhaben ein Erfolg wird.

Diese Notwendigkeit eines längerfristigen Konzepts wird eines der Themen sein, die auf dem für Januar 2009 geplanten Seminar der niederländischen Steuerbehörden über MwSt-Betrug zur Erörterung anstehen. Dabei erhalten die Mitgliedstaaten, die Wirtschaftsbeteiligten und die Kommission Gelegenheit zu einem ersten Meinungsaustausch zu dieser Frage.

Diese Arbeit stellt einen wichtigen Beitrag zu den Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Kommission um die Verringerung des Verwaltungsaufwands der Unternehmen dar, der zum Großteil von der Mehrwertsteuer verursacht wird.

5. FAZIT

Der vorstehend beschriebene Aktionsplan für kurzfristige Maßnahmen ist das konkrete Ergebnis zweijähriger ausführlicher Erörterungen mit den Mitgliedstaaten. Es handelt sich um ein Gesamtkonzept mit dem Ziel, den Steuerverwaltungen wirksamere Instrumente zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs in verschiedenen Phasen an die Hand zu geben.

Die Kommission wird ihrer Verantwortung mit der rechtzeitigen Vorlage dieser Legislativvorschläge nachkommen. Sie ist sich der Tatsache bewusst, dass einige dieser Vorschläge erhebliche Tragweite haben und das sensible Gleichgewicht zwischen der Verwaltungsbelastung der Unternehmen und der effizienten Steuerverwaltung berühren - eine heikle Frage, die Gegenstand einer längeren Debatte werden kann, wenn die Kommission ihre konkreten Vorschläge auf den Tisch legt.

Außerdem müssen einige seit langem fest verankerte Verwaltungspraktiken geändert werden, was von den Mitgliedstaaten Flexibilität und Anpassungsbereitschaft verlangt. Einige Maßnahmen wie der automatische Datenzugang erfordern umfangreiche technische Arbeiten, für die die Mitgliedstaaten die erforderlichen Ressourcen bereitstellen müssen.

Eine Betrachtung der einzelnen Maßnahmen zeigt, dass keine die „alleinige“ Globallösung zur Beseitigung des Mehrwertsteuerbetrugs darstellt.

Auch wenn jede einzelne Maßnahme nutzbringend sein dürfte, kann erst die umfassende Durchführung sämtlicher Maßnahmen den Steuerbehörden einen angemessenen Rahmen zur Bekämpfung von MwSt-Betrug liefern.

Der Erfolg der Betrugsbekämpfungsstrategie auf EU-Ebene hängt letztlich davon ab, welche Maßnahmen im Rat verabschiedet werden und wie rasch sie anschließend angewendet werden können. Daher liegt die Hauptverantwortung bei den Mitgliedstaaten.

Die Kommission betrachtet dieses Programm allerdings nicht als Endprodukt, sondern als ersten Schritt eines koordinierten Vorgehens zur Bekämpfung des MwSt-Betrugs in der EU. Nach Auffassung der Kommission müssen die Bemühungen fortgesetzt werden, und sie fordert alle beteiligten Parteien auf, sich weiterhin so aktiv wie bisher daran zu beteiligen.

Anhang 1: Legislativvorschläge

Im März 2008 vorgelegte Vorschläge

Maßnahme	Erforderliche Änderungen von Rechtsvorschriften
Verkürzung von Fristen (3.2.1.)	MwSt-Richtlinie 2006/112/EG und Verordnung (EG) Nr. 1798/2003

Erstes Bündel von Vorschlägen

Maßnahmen	Erforderliche Änderungen von Rechtsvorschriften
Gesamtschuldnerische Haftung (3.3.1.)	MwSt-Richtlinie 2006/112/EG, möglicherweise eine Durchführungsverordnung
Festlegung der Voraussetzungen für die Befreiung von der Mehrwertsteuer bei der Einfuhr (3.2.2.)	MwSt-Richtlinie 2006/112/EG, möglicherweise eine Durchführungsverordnung
Amtshilfe bei der Beitreibung (3.3.2.)	Neue Verordnung

Zweites Bündel von Vorschlägen

Maßnahmen	Erforderliche Änderungen von Rechtsvorschriften
Automatischer Datenzugang (3.2.4.)	Neufassung der Verordnung 1798/2003
Bestätigung der Namen und Anschriften der Steuerpflichtigen im MIAS (3.1.2.)	Neufassung der Verordnung 1798/2003
Gemeinsame Mindestanforderungen für die An- und Abmeldung im MIAS (3.1.1.)	Neufassung der Verordnung 1798/2003 und möglicherweise eine Durchführungsverordnung
Gemeinsame Verantwortung für den Schutz der Einnahmen aller Mitgliedstaaten (3.3.3.)	Neufassung der Verordnung 1798/2003
EUROFISC (3.2.5.)	Neufassung der Verordnung

	1798/2003
--	-----------

Drittes Bündel von Vorschlägen

Maßnahmen	Erforderliche Änderungen von Rechtsvorschriften
Vorschriften für die Rechnungstellung (3.1.3.)	MwSt-Richtlinie 2006/112/EG
Steueranspruch bei innergemeinschaftlichen Umsätzen (3.1.4.)	MwSt-Richtlinie 2006/112/EG