

017280/EU XXIV.GP
Eingelangt am 18/08/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.8.2009
KOM(2009) 428 endgültig

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

**über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates über die
Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer**

{SEC(2009) 1121}

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer

1. EINLEITUNG

Laut Artikel 45 der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle drei Jahre Bericht über die Anwendung dieser Verordnung. Wie die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer funktioniert, ist bisher in fünf Berichten beschrieben worden; der vorliegende Bericht ist jedoch der erste seit der Annahme der Verordnung Nr. 1798/2003 des Rates am 1. Januar 2004.

Mit dieser Verordnung sollte der Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden erheblich verbessert und ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des MwSt-Betrugs geschaffen werden. Die Verbesserungen beinhalten insbesondere Folgendes:

- klarere und verbindliche Regeln für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten;
- mehr direkte Kontakte zwischen den Behörden, um die Zusammenarbeit effizienter zu gestalten und zu beschleunigen;
- ein vermehrter automatischer oder spontaner Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Betrugsbekämpfung.

Im vorliegenden Bericht wird geprüft, wie die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im derzeitigen Rechtsrahmen funktioniert. Damit beurteilt werden kann, ob die Änderungen Wirkung gezeigt haben, wird insbesondere auf die Frage eingegangen, wie die neuen Möglichkeiten genutzt werden.

Der vorliegende Bericht ist jedoch in dem umfassenderen Zusammenhang der koordinierten Strategie zur besseren Bekämpfung des MwSt-Betrugs zu sehen, die die Kommission vor kurzem in einer Mitteilung erläutert hat¹.

Darin sind verschiedene Maßnahmen angekündigt, die sich ganz erheblich auf das künftige Funktionieren der Zusammenarbeit der Steuerbehörden bei der Mehrwertsteuer auswirken werden.

2. INFORMATIONSMITTELN FÜR DIE BEWERTUNG DER ANWENDUNG DER VERORDNUNG NR. 1798/2003

Ein Großteil der Informationen, die der Kommission vorliegen, stammt aus den **Diskussionen**, die in zahlreichen Sitzungen der Expertengruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs (*Anti Tax Fraud Strategy* - ATFS) und des Ständigen Ausschusses für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (*Standing Committee*

¹ Mitteilung der Kommission über eine koordinierte Strategie zur wirksameren Bekämpfung des MwSt-Betrugs in der Europäischen Union, KOM(2008)807 endg. vom 1.12.2008.

on *Administrative Cooperation - SCAC*) über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Bekämpfung des Steuerbetrugs geführt wurden. Da die praktische Anwendung der einzelnen Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit jedoch Sache der nationalen Steuerbehörden ist, waren für die Bewertung umfangreiche Beiträge der Mitgliedstaaten erforderlich.

Nach Auffassung der Kommission konnten die Informationen, die für eine umfassende Bewertung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden nach der neuen Verordnung erforderlich waren, am besten mittels eines **Fragebogens**, der den Mitgliedstaaten zugeleitet wurde, zusammengetragen werden. Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK (2009) 1121 vom 18.8.2009 sind die Antworten der Mitgliedstaaten ausführlich analysiert².

Die Mitgliedstaaten erhielten die Gelegenheit, bestimmte Fragen ausführlicher zu beantworten und ihre allgemeinen Ansichten zum Funktionieren der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Mehrwertsteuer und zu weiteren Verbesserungen auszutauschen. Allerdings zeigten nur zwei Mitgliedstaaten Interesse an einer diesbezüglichen offenen Diskussion mit der Kommission.

Aufschlussreiche Informationen liefern die **jährlichen Statistiken** der Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 35 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003. Zur Untermauerung einiger Schlussfolgerungen wurden Angaben aus den Statistiken für die Jahre 2006 und 2007 herangezogen.

Der Europäische Rechnungshof analysierte 2006 insbesondere auf der Grundlage von Besuchen in sieben Mitgliedstaaten, wie die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden funktioniert. In seinem **Sonderbericht** stellte er u.a. fest: „*Trotz der Einführung einer neuen Regelung im Jahr 2004 ist die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten noch immer nicht intensiv genug, um MwSt.-Hinterziehung und -Betrug auf innergemeinschaftlicher Ebene wirksam zu unterbinden*“³. Dieser Bericht war für die Kommission eine wertvolle Informationsquelle.

Die deutschen Behörden bestreiten die Zuständigkeit des Rechnungshofs, Prüfungen in diesem Bereich durchzuführen und insbesondere zu prüfen, ob Deutschland die notwendigen administrativen und organisatorischen Strukturen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden geschaffen hat. Diese Frage ist Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens; die Befassung des Gerichtshofs wird derzeit geprüft.

3. DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

3.1. Funktionsweise in der Praxis

3.1.1. Informationsaustausch auf Ersuchen

Ein Informationsaustauschsystem kann nur dann reibungslos funktionieren, wenn es in den Mitgliedstaaten ein effizientes System der internen Verwaltung und effiziente Verfahren gibt. Andernfalls treten Probleme auf wie Verzögerungen bei der Beantwortung von Auskunftersuchen, die unsachgemäße Verwendung von

² Der mit Schreiben D29096 vom 31.3.2008 versandte Fragebogen wurde von 25 Mitgliedstaaten beantwortet.

³ Sonderbericht 08/2007 des Europäischen Rechnungshofs, ABl. C 20 vom 25.1.2008, S. 1.

Standardformblättern, mangelhafte Ersuchen und Antworten, Schwierigkeiten, die zuständige Verbindungsstelle zu ermitteln, und Schwierigkeiten bei der Sammlung einschlägiger Daten sowie technische Probleme mit dem CCN-Mail-System⁴.

Insbesondere bei einem dezentralisierten System ist es für die ersuchenden Mitgliedstaaten schwierig, Verbindungsstelle (und Kontaktpersonen) für Ersuchen ausfindig zu machen. Andererseits weisen Mitgliedstaaten, die ein solches System praktizieren, darauf hin, dass die Ressourcen dadurch besser genutzt werden.

Ein wichtiger Punkt ist die rechtzeitige Beantwortung von Ersuchen. Aus den Statistiken geht jedoch hervor, dass zu viele Antworten verspätet erfolgen. Den Statistiken lässt sich zudem entnehmen, dass die Mitgliedstaaten einander nur selten benachrichtigen, wenn die Antwortfristen nicht eingehalten werden können, obwohl die Verordnung eine entsprechende Bestimmung enthält. Die verspätete Beantwortung von Auskunftsersuchen und die verspätete Benachrichtigung des ersuchenden Mitgliedstaates über die Nichteinhaltung der Fristen hängen mit verschiedenen internen Faktoren zusammen: Der Informationsaustausch hat keine Priorität, es herrscht Personalmangel und es treten sprachliche Probleme auf. Die Standardformblätter tragen dazu bei, dass die Verwaltungsbehörden systematischer und klarer zusammenarbeiten und einheitlicher und kohärenter vorgehen. Generell lässt sich feststellen, dass die meisten Mitgliedstaaten eine zwingende Verwendung der Standardformblätter zwar befürworten würden, aber auch zu bedenken gaben, dass die Zusammenarbeit in bestimmten Fällen dadurch weniger effizient würde. Zudem wurde von den Mitgliedstaaten bemängelt, dass das 2007 einvernehmlich beschlossene XML-Format 2008 noch nicht überall angewandt wurde.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass die Anzahl der Ersuchen um „Standardauskünfte“ durch einen automatischen Zugang zu Datenbanken anderer Mitgliedstaaten erheblich zurückgehen würde. Durch einen solchen automatischen Zugang würde die behördliche Zusammenarbeit vereinfacht und beschleunigt und es würden Ressourcen für gründliche Nachforschungen bei komplizierteren Ersuchen freigesetzt.

Hinzu kommt noch, dass die Antworten nicht immer von ausreichender Qualität sind. So treffen manche Antworten zwar rechtzeitig ein, sind aber für die ersuchende Seite wertlos. Die Mitgliedstaaten haben selbst darauf hingewiesen, dass die Qualität der ausgetauschten Informationen verbessert werden muss, und die Kommission hat sich in einer speziellen Projektgruppe im Rahmen des Programms Fiscalis 2013 mit dieser Frage befasst⁵.

Zahlreiche Probleme wie die Priorität, die die Steuerverwaltung der Unterstützung anderer Mitgliedstaaten beimisst, müssen in den Mitgliedstaaten auf der Führungsebene angegangen werden. Die Situation könnte u. a. dadurch verbessert werden, dass die Führungsebene die Beamten auf der lokalen Ebene dafür sensibilisiert, solche Anfragen in ihrer Arbeitsplanung vorrangig zu behandeln, dass

⁴ Über das Gemeinsame Kommunikationsnetz (Common Communication Network - CCN) (abgesicherte Mailbox in allen Mitgliedstaaten) übermittelte E-Mails.

⁵ Das Programm Fiscalis 2013 (Entscheidung Nr. 1482/2007/EG vom 11. Dezember 2007) ist ein Gemeinschaftsprogramm zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen der teilnehmenden Länder. Eine Projektgruppe ist eine im Rahmen des Programms Fiscalis 2013 eingesetzte und finanzierte Gruppe nationaler Sachverständiger, die Sitzungen abhält, um Lösungen für bestimmte Probleme in genau abgegrenzten Bereichen vorzuschlagen.

die lokalen Behörden ermutigt werden, sich direkt an die Kontaktstellen in den anderen Mitgliedstaaten zu wenden, wenn bei einem Ersuchen Klärungsbedarf besteht, dass für die Zusammenarbeit genügend Personal vorgesehen und dass das XML-Format benutzt wird.

3.1.2. Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen

In Artikel 3 der Verordnung Nr. 1925/2004 sind die Kategorien von Informationen genannt, bei denen ohne vorheriges Ersuchen automatisch Informationen ausgetauscht werden können. Nur wenige Mitgliedstaaten beteiligen sich in allen Kategorien am Informationsaustausch. Hinzu kommt, dass einige Mitgliedstaaten zwar angeben, bei bestimmten Kategorien am Informationsaustausch teilzunehmen, dies aus den Statistiken aber nicht hervorgeht (so fand beispielsweise in Bezug auf Fernverkäufe 2007 nur fünfmal ein Informationsaustausch statt). Bestimmte Kategorien sind für die Mitgliedstaaten wichtiger als andere. Einige Mitgliedstaaten nehmen jedoch nicht an einem solchen Informationsaustausch teil, weil sie die erforderlichen Daten nicht systematisch und zentral erfassen. Hierfür gibt es zahlreiche Gründe (Personalmangel, unverhältnismäßiger Aufwand, interne Verwaltungsorganisation und schwierige Informationsbeschaffung). Bedauerlicherweise sind einige Mitgliedstaaten nach wie vor nicht in der Lage, bestimmte Arten von Informationen auszutauschen, obwohl dies bei Annahme der Verordnung beabsichtigt war⁶.

Daher könnte erwogen werden, Artikel 3 der Verordnung Nr. 1925/2004 zu überarbeiten, um die derzeitige Liste zu aktualisieren bzw. eine neue Liste mit Umsätzen aufzunehmen, die eine grenzüberschreitende Komponente haben und bei denen die Beteiligung der Mitgliedstaaten am Informationsaustausch zwingend vorgeschrieben wäre.

Bei den Diskussionen in den ATFS-Sitzungen hatten zahlreiche Mitgliedstaaten keine Einwände gegen eine solche Liste. Andere Kategorien, die die Mitgliedstaaten als unerheblich ansehen, sollten dagegen gestrichen werden. Wie aber bereits weiter oben festgestellt wurde, gibt es offenkundig einen Widerspruch zwischen den in den ATFS-Sitzungen vertretenen Ansichten und der praktischen Anwendung des automatischen Informationsaustauschs.

In Bezug auf den spontanen Informationsaustausch sollten die Mitgliedstaaten ihre Prüfer stärker dafür sensibilisieren, dass spontan ausgetauschte Informationen für die Erhebung von Steuern in anderen Mitgliedstaaten wichtig sind. Eurocanet⁷ ist hier nach Auffassung einiger Mitgliedstaaten ein gutes Konzept, weil es direkte Kontakte zwischen Spezialisten und einen zügigen Informationsaustausch ermöglicht. So können Beamte auf lokaler Ebene darauf hingewiesen werden, dass bestimmte Informationen, die spontan ausgetauscht werden können, wichtig sind, und sie können motiviert werden, dieses Instrument aktiv zu nutzen. In dieser Hinsicht würde nach Ansicht der Kommission die Einrichtung von EUROFISC auf der Grundlage der Leitlinien des Rates vom Oktober 2008 einen stabilen Rahmen für einen solchen zügigen Informationsaustausch liefern.

⁶ Siehe hierzu die Antwort der Kommission zu Kapitel 51 des Sonderberichts des Rechnungshofs 08/2007, ABl. C 20 vom 25.1.2008.

⁷ Eurocanet ist ein informelles Netz für einen schnellen Informationsaustausch bei mutmaßlichem Karussellbetrug.

Da die eingegangenen Informationen nach Ansicht der meisten Mitgliedstaaten nützlich und verwertbar sind, sollten zur Erhebung der automatisch auszutauschenden Daten effiziente Verfahren angewandt werden. Zudem sollte die Führungsebene für eine bessere Schulung der Steuerprüfer sorgen, damit diesen bewusst wird, wie wichtig ein spontaner Informationsaustausch für steuerliche Zwecke in anderen Mitgliedstaaten sein kann.

3.1.3. Feedback-Mechanismus

Da es in den meisten Mitgliedstaaten kein organisiertes Feedback gibt, können sie sich nicht dazu äußern, ob die übermittelten Informationen mit Erfolg verwendet wurden. Ein Feedback-Mechanismus und eine Qualitätsverbesserung bei den ausgetauschten Informationen wären für die Führungsebene nützlich, um Verfahrensmängel zu beheben und die Steuerprüfer zu motivieren, dieses Instrument verstärkt zu nutzen.

Die Mitgliedstaaten haben mangelndes Feedback als Schwachpunkt erkannt und die Kommission hat in einer Projektgruppe im Rahmen des Programms Fiscalis 2013 geprüft, wie ein geeignetes Feedback-System aussehen könnte.

3.1.4. Verbesserung der Funktionalität im Mehrwertsteuer-Informationssystem (MIAS)

In Bezug auf die Qualität der Informationen in der Datenbank wird häufig bemängelt, dass MwSt-Identifikationsnummern nicht gültig sind und Daten nicht sofort berichtigt werden, was die Zuverlässigkeit der Datenbank selbst beeinträchtigt.

Die technischen Arbeiten zur Modernisierung des MIAS wie der Abgleich von Namen und Anschrift des Steuerpflichtigen mit seiner MwSt-Identifikationsnummer zur Bestätigung dieser Daten machen Fortschritte. Zudem wird die Kommission einen Vorschlag für Mindestnormen für die Eintragung und Annullierung von MwSt-Identifikationsnummern vorlegen, damit die Daten im MIAS genauer und vollständiger werden.

3.1.5. Anwesenheit von Beamten in den Amtsräumen der Behörden und Teilnahme an behördlichen Ermittlungen in einem anderen Mitgliedstaat

Aus den jährlichen Statistiken geht hervor, dass das in Artikel 11 genannte Instrument nur wenig genutzt wird, in Grenzregionen aber als sehr nützlich gilt. Die begrenzte Nutzung hängt vor allem mit Sprachproblemen, fehlenden nationalen Rechtsgrundlagen für eine Teilnahme an internen Ermittlungen und speziellen innerstaatlichen Auflagen zusammen. Die Nutzung dieses Instruments sollte indessen nicht durch solche Auflagen eingeschränkt werden.

Die Beamten sind für dieses Instrument verstärkt zu sensibilisieren und sie müssen ermutigt werden, es auch zu nutzen. Zudem sollte auf nationaler Ebene die Verbesserung der Sprachkenntnisse in Angriff genommen werden.

3.1.6. Gleichzeitige Prüfungen – multilaterale Prüfungen

Die Mitgliedstaaten räumen ein, dass das Instrument des Artikels 12 der Verordnung Nr. 1798/2003 nützlich ist. Zudem hat es Bemühungen gegeben, den Einsatz dieses Instruments durch verschiedene Schritte wie die Einrichtung der Plattform für multilaterale Prüfungen (MLC-Plattform) und die Aktualisierung der MLC-Anleitung zu fördern und zu vereinfachen. Diese Bemühungen scheinen ihr Ziel zu erreichen, denn es werden immer mehr multilaterale Prüfungen durchgeführt. Allerdings sind noch weitere Verbesserungen möglich. So wird das Verfahren durch

verschiedene Faktoren – Zeit- und Personalmangel, fehlende Sprachkenntnisse, mangelnde Erfahrung, keine direkten Kontakte auf der unteren Ebene und fehlende Ermächtigung des zuständigen Steuerprüfers durch die zuständige Behörde – verlangsamt. Die CCN-Mail-Phase II bis enthält bereits eine Funktion für die Kommunikation zwischen lokalen Steuerbehörden, die aber offenbar nicht in allen Mitgliedstaaten genutzt wird. Informationen sollten wenn möglich stets direkt zwischen den betreffenden Steuerprüfern ausgetauscht werden.

Nach Auffassung der Mitgliedstaaten sind die innerstaatlichen Verfahren flexibel genug, damit bei (Karussell)Betrug schnell reagiert werden kann. Auf EU-Ebene hat sich jedoch herausgestellt, dass die Kommunikation zwischen der Betrugsbekämpfungsplattform und der Koordinierung der multilateralen Kontrollen noch verbessert werden könnte.

3.1.7. *Sonderregelung für nicht ansässige Steuerpflichtige, die elektronische Dienstleistungen für nicht Steuerpflichtige erbringen (Kapitel VI der Verordnung Nr. 1798/2003)*

Da die Anzahl nicht ansässiger Steuerpflichtiger und die betreffenden Beträge nicht sehr hoch sind, haben sich bei der Durchführung dieser Sonderregelung keine größeren Schwierigkeiten ergeben. Gleichwohl handelt es sich um eine Steuer, die ohne die Sonderregelung nicht erhoben würde. Eine weitere Folge der Sonderregelung war, dass sich einige Unternehmen für ihre Geschäfte mit Privatverbrauchern in der EU niedergelassen haben und im Mitgliedstaat, in dem die Identifizierung erfolgt, Steuern entrichten.

Beim elektronischen Handel halten die Mitgliedstaaten die Prüfung nicht ansässiger Steuerpflichtiger für schwierig. Solche Prüfungen sind jedoch sehr wichtig, weil die Mitgliedstaaten nur auf diese Weise feststellen können, ob die Unternehmen von der Sonderregelung korrekt Gebrauch machen. Mitgliedstaaten, die erfolgreiche Prüfungen durchgeführt haben, werden ermutigt, über ihre Erfahrungen und ihr Vorgehen bei nicht ansässigen Steuerpflichtigen zu berichten (z. B. im Hinblick auf die Bewertung offenkundiger Risiken, die Feststellung von Regelwidrigkeiten und von Irrtümern auf der Einnahmenseite, die erfolgreiche Prüfung außerhalb der EU ansässiger Unternehmen). Diese Erfahrungen und Vorgehensweisen könnten über die MLC-Plattform oder die Plattform zur Betrugsbekämpfung ausgetauscht werden.

3.1.8. *Vorkehrungen der Mitgliedstaaten zur Bewertung*

Laut Artikel 35 der Verordnung prüfen und bewerten die Mitgliedstaaten, wie die Vorkehrungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden funktionieren. Wie sich herausgestellt hat, führen die meisten Mitgliedstaaten keine systematische interne Bewertung durch, sondern stützen ihre Selbstbewertung einzig und allein auf die jährlichen Statistiken, die sie der Kommission diesbezüglich zu liefern haben.

3.1.9. *Zentrale Verbindungsbüros*

Kontaktstelle für Auskunftersuchen ist in den meisten Mitgliedstaaten das zentrale Verbindungsbüro. Alle Mitgliedstaaten erklären, über ein Überwachungssystem zu verfügen, mit dem sie die Bearbeitung von Ersuchen verfolgen. Das zentrale Verbindungsbüro legt interne Antwortfristen fest, die aber offenbar nicht eingehalten werden, weil für die zuständige Stelle kein Anreiz besteht, rechtzeitig zu antworten oder zu erklären, weshalb keine rechtzeitige Antwort möglich ist. Insbesondere in dezentralisierten Systemen mit Verbindungsstellen ist ein effizientes Überwachungssystem unabdingbar, damit Fristen eingehalten werden können und

die Qualität der ausgetauschten Informationen gewährleistet wird. Zudem hat sich herausgestellt, dass einige Mitgliedstaaten ein und dasselbe Ersuchen, das an alle Verbindungsstellen gerichtet wird, mehrfach zählen. Dies ist einer der Gründe dafür, dass in den Statistiken die Anzahl der erhaltenen nicht mit der Anzahl der versandten Ersuchen übereinstimmt.

Sind verschiedene Sprachen im Spiel, dauert das Verfahren länger. Diesbezüglich könnte es vorteilhaft sein, dass sich die Mitgliedstaaten auf eine Arbeitssprache einigen, in der die Kommunikation zwischen den Verbindungsstellen erfolgt. Das Fehlen einer solchen Vereinbarung sollte aber nach Auffassung der Kommission die Zusammenarbeit nicht länger beeinträchtigen. So könnte beispielsweise das Englische als Notlösung verwendet werden, wenn es zu keiner Sprachenregelung kommt. Mangelnde Sprachkenntnisse werden in erster Linie auf Ebene der lokalen Verwaltung zum Problem. Durch direkte Kontakte (per Telefon oder über CCN-Mail) mit der Bitte um eine Klärung könnte der für eine Übersetzung erforderliche Aufwand vermieden werden. Bei multilateralen Prüfungen könnte eine Unterstützung durch Dolmetscher hilfreich sein. So wurde im Rahmen der Programme Fiscalis 2007 und Fiscalis 2013 ein Instrument zur sprachlichen Unterstützung eingeführt.

3.2. Rechtsrahmen

Nach Ansicht der Mitgliedstaaten hat sich die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden durch die Verordnung verbessert. Der Rechtsrahmen bietet den Steuerbehörden im Allgemeinen eine solide Grundlage für den Informationsaustausch und für die Zusammenarbeit mithilfe der verschiedenen Instrumente, wodurch für die Betrugsbekämpfung wertvolle Informationen gewonnen werden können.

Die Mitgliedstaaten haben jedoch festgestellt, dass einige Bestimmungen nicht klar genug und ungenau sind. Daher müsste der Rechtsrahmen in den nachstehend genannten Bereichen aktualisiert werden.

3.2.1. Anwesenheit in Amtsräumen, Teilnahme an behördlichen Ermittlungen und gleichzeitige Prüfungen (Artikel 11 bis 13)

Die Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass es nützlich wäre, Artikel 11 auf europäischer Ebene auszulegen, damit sich weitere internationale Vereinbarungen oder innerstaatliche Rechtsvorschriften (die den Einsatz des Instruments einschränken) erübrigen.

Es wurde auf einige Schwierigkeiten aufgrund der unterschiedlichen Auslegung des betreffenden Artikels hingewiesen.

Nach sorgfältiger Abwägung sind die Kommissionsdienststellen jedoch zu dem Ergebnis gelangt, dass die vorgenannten Artikel kaum geändert werden müssen und es vielmehr darum geht, die vorhandenen Bestimmungen unvoreingenommen anzuwenden.

3.2.2. Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen (Artikel 17 bis 21)

Laut Artikel 17 der Verordnung tauschen die Mitgliedstaaten ohne vorheriges Ersuchen Informationen aus. Der Artikel sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat jedem anderen betroffenen Mitgliedstaat in drei Situationen Informationen übermitteln sollte, was eine sehr weit gefasste Verpflichtung darstellt.

In den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 1925/2004 der Kommission sind die (Unter)Kategorien genannt, die Gegenstand des automatischen oder strukturiert automatischen Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten sind.

Die durch Artikel 17 geschaffene Verpflichtung wird jedoch durch Artikel 18, wonach die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie bestimmte Arten von Informationen ohne vorheriges Ersuchen austauschen, wieder eingeschränkt.

Aus den Antworten auf den Fragebogen wurde deutlich, dass die Mitgliedstaaten die Verknüpfung zwischen den Artikeln 17 und 18 unterschiedlich auslegen, was zur Folge hat, dass der Informationsaustausch nicht einheitlich gehandhabt wird. Mit der Definition der Kategorien wurde das angestrebte Ziel nicht ganz erreicht. Davon abgesehen stiftet die Definition des „automatischen“ und des „strukturierten automatischen“ Austauschs Verwirrung.

Die Kommission wird daher vorschlagen, die Verknüpfung zwischen den Artikeln 17 und 18 der Verordnung zu ändern. Zudem könnte, wie oben ausgeführt, das geltende Verzeichnis in der Verordnung Nr. 1925/2004 aktualisiert oder ein neues Verzeichnis mit Umsatzarten eingefügt werden, bei denen für alle Mitgliedstaaten ein Informationsaustausch zwingend vorgeschrieben wäre (zumindest für einige Kategorien).

3.2.3. *Beziehungen zu Drittländern (Artikel 36)*

Mit dem Austausch von Informationen aus Drittländern wurde kaum Erfahrung gesammelt. Nach Ansicht der Mitgliedstaaten könnten Informationen aus Drittländern sehr nützlich sein, um die Steuererhebung oder die Aufdeckung von Betrugsfällen zu vereinfachen, wobei jedoch strenge Regeln (Vertraulichkeitsprinzip) anzuwenden sind. Nicht alle Mitgliedstaaten haben Steuerabkommen geschlossen, die auch die Mehrwertsteuer einschließen, weshalb nicht alle Mitgliedstaaten die Informationen aus Drittländern weiterleiten können.

Die meisten Mitgliedstaaten haben keine Einwände dagegen, die Weitergabe von Informationen aus Drittländern an andere interessierte Mitgliedstaaten zwingend vorzuschreiben. Eine Möglichkeit wäre, den Anwendungsbereich der Bestimmung in der Verordnung zu erweitern, so dass die Weitergabe von Informationen nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird.

Die Kommission ist nach wie vor davon überzeugt, dass langfristig ein auf EU-Ebene koordiniertes Konzept zur Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Mehrwertsteuer der richtige Weg ist.

4. **FAZIT**

In ihrer Mitteilung vom 31. Mai 2006 hinsichtlich der Notwendigkeit der Entwicklung einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetruges (KOM (2006)254 endg. vom 31.5.2006) hat die Kommission bereits geltend gemacht, dass der Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer zwar verstärkt worden ist, die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten aber nicht in vollem Umfang nutzen, und der Umfang der Zusammenarbeit nicht der Dimension des innergemeinschaftlichen Handels entspricht. Der Europäische Rechnungshof kam in seinem 2007 vorgelegten Sonderbericht weitgehend zum selben Ergebnis.

Im vorliegenden Bericht ist das Ergebnis ähnlich. Auch wenn die neuen, 2004 durch die Verordnung Nr. 1798/2003 eingeführten Bestimmungen bessere Möglichkeiten bieten, lässt die Intensität der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zwischen den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung innergemeinschaftlicher MwSt-Hinterziehung und innergemeinschaftlichen MwSt-Betrugs noch zu wünschen übrig.

In Bezug auf die Funktionsweise sollte sich die Bereitschaft, die Anwendung der Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu verbessern, in einer Unterstützung durch die Führungsebene und in der Organisation der Steuerverwaltung widerspiegeln. Dazu sollten folgende Maßnahmen getroffen werden:

- Für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und für Steuerkontrollen sollten genügend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden;
- die Steuerbeamten sollten durch Schulungen besser über die vorhandenen Instrumente (Ersuchen, Anwesenheit in Amtsräumen, Teilnahme an behördlichen Ermittlungen, gleichzeitige Prüfungen) und den spontanen Informationsaustausch aufgeklärt werden;
- die vorhandenen Instrumente sollten proaktiv und konstruktiv angewandt werden und auf nationaler Ebene sollte vermieden werden, die Zusammenarbeit zu beeinträchtigen und die effiziente Nutzung der Instrumente zu untergraben;
- die Beamten auf lokaler Ebene sollten Anweisungen erhalten, welche Priorität den Informationsersuchen beizumessen ist;
- die Software sollte angepasst werden, damit Ersuchen im XML-Format erfolgen;
- die auszutauschenden Daten sollten anhand effizienter Verfahren erhoben werden;
- direkte Kontakte zwischen Steuerprüfern auf lokaler Ebene (durch CCN-Mail II bis) sollten gefördert werden.

Diese Empfehlungen sind nicht neu, sondern finden sich bereits in früheren Berichten, die vor einigen Jahren vorgelegt wurden. Aus der Tatsache, dass sie wiederholt werden müssen, ist ersichtlich, dass sie in der Vergangenheit nicht ausreichend beachtet wurden.

Ein entscheidender Faktor für wesentliche Verbesserungen ist die politische Bedeutung, die ein Mitgliedstaat dem Bemühen beimisst, den Partnerbehörden in den anderen Mitgliedstaaten einen qualitativ hochwertigen Dienst zu erweisen.

Im Rat Wirtschaft und Finanzen wurde die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs in den beiden vergangenen Jahren mehrfach erörtert. In den diesbezüglichen Schlussfolgerungen wurde auf die Notwendigkeit eines gemeinsamen Konzepts auf EU-Ebene hingewiesen. Dabei lag der Schwerpunkt auf den so genannten konventionellen Maßnahmen zur Verstärkung der Fähigkeit der Steuerbehörden, den MwSt-Betrag im Rahmen der derzeitigen MwSt-Regelung zu bekämpfen.

Eine verstärkte Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden ist in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung, und der heute vorgelegte Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung Nr. 1798/2003 sieht erhebliche Änderungen wie den automatischen Zugang zu Datenbanken vor und wird die Rechtsgrundlage für die Einrichtung von EUROFISC schaffen. Der vorliegende Bericht zeigt, dass der Rechtsrahmen, wie in diesem Vorschlag aufgezeigt, weiter geändert werden muss.

Allerdings ist es auch wichtig, die praktische Anwendung zu verbessern und die Kommission zählt auf den politischen Willen der Mitgliedstaaten, die zur Verwirklichung dieses Ziels erforderlichen Anstrengungen zu unternehmen.

Zeigen die Mitgliedstaaten eine entsprechende Bereitschaft, so ist die Kommission bereit, diese Bemühungen zu unterstützen. Für die Entwicklung und die Umsetzung von Maßnahmen, die auf EU-Ebene koordiniert werden könnten, bietet das Programm Fiscalis 2013 geeignete Instrumente.