



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 18. Februar 2014
(OR. en)

6614/14

FISC 33

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 12. Februar 2014

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2014) 71 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 71 final.

Anl.: COM(2014) 71 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.2.2014
COM(2014) 71 final

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

**Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der
Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer**

{SWD(2014) 39 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 1. November 2013 und anschließend alle fünf Jahre Bericht über die Anwendung dieser Verordnung erstatten. Dieser Bericht ist der erste seit der Annahme und dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates. Die genannte Verordnung ist eine Neufassung der vorherigen Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates und stellt den Mitgliedstaaten weitere Instrumente für eine intensivere behördliche Zusammenarbeit zur Unterstützung der Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer zur Verfügung.

Mit der überarbeiteten Verordnung sollte der Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden erheblich verbessert und ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs geschaffen werden. Insbesondere werden durch die Verordnung folgende Aspekte neu geregelt:

- Qualität der Informationen in den Datenbanken;
- Einrichtung des Eurofisc-Netzwerks für einen multilateralen, schnellen und gezielten Informationsaustausch im Bereich des Mehrwertsteuerbetrugs;
- Einführung eines Feedback-Mechanismus;
- automatisierter Zugang zu den Datenbanken anderer Mitgliedstaaten.

Die Kommission möchte betonen, dass der Bericht als Gelegenheit aufgefasst werden sollte, die Erfahrungen in den Mitgliedstaaten zusammenfassend zu betrachten – mit dem Ziel, das Funktionieren und die Anwendung dieser Regelungen zu verbessern. (Artikel 49 Absatz 1).

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 analysiert, inwieweit frühere Empfehlungen berücksichtigt wurden, um die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu verbessern, und es wird untersucht, wie die neu eingeführten Regelungen genutzt werden. Darüber hinaus geht der Bericht auf neue Ideen im Bereich der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer ein, unter anderem auf gemeinsame Steuerprüfungen.

Zudem sollte dieser Bericht nicht nur als ein Überblick über die Anwendung der Verordnung an sich gesehen werden, sondern vielmehr auch als Grundlage für einen ständigen und strukturierten Dialog zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Rat und den Mitgliedstaaten, um die Effizienz der behördlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer mit dem spezifischen Ziel einer wirkungsvoller Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs zu steigern.

Es ist auch zu beachten, dass der vorliegende Bericht Teil einer umfangreicheren Dokumentation zu diesem Thema ist.

Die Kommission veröffentlichte jüngst, am 19. September 2013, eine Studie zur Quantifizierung und Analyse der Mehrwertsteuerlücke. Die Mehrwertsteuerlücke der 26 Mitgliedstaaten wurde für das Jahr 2011 auf nahezu 193 Mrd. EUR geschätzt. Das sind etwa 18 % der theoretischen MwSt.-Schuld bzw. 1,5 % des BIP dieser Mitgliedstaaten. Wie in dem Bericht erläutert, darf die Höhe der Mehrwertsteuerausfälle nicht direkt mit Betrug und Hinterziehung gleichgesetzt werden, da sich in dieser Zahl auch einfache Fehler (im Bereich Statistik oder Berichterstattung, z. B. in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) sowie Insolvenzen und Zahlungsschwierigkeiten niederschlagen. Dennoch ist der Mehrwertsteuerbetrug nach wie vor ein ernstes Problem in den Mitgliedstaaten. Das haben auch andere Studien deutlich gezeigt.

Daher kommt der vorliegende Bericht zur rechten Zeit, denn er gibt einen Überblick über die Nutzung der durch die Verordnung bereitgestellten Instrumente für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer durch die Mitgliedstaaten.

Neben dem vorliegenden Bericht veröffentlicht die Kommission gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates auch einen Bericht über die Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer (sogenannter Artikel 12-Bericht).

Die Studie über die Mehrwertsteuerlücke bietet, zusammen mit den beiden Berichten der Kommission, einen Überblick über das Problem, das der Mehrwertsteuerbetrug in der EU nach wie vor darstellt. Untersucht wird dabei auch die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten dieses grenzübergreifende Problem mit den Instrumenten angehen, die ihnen durch EU-Recht über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer zur Verfügung stehen, sowie die in den Mitgliedstaaten eingesetzten Verfahren zur Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer, damit es ihnen möglich ist, Risiken zu bewerten und Chancen zur Verbesserung ihrer innerstaatlichen Systeme zur Mehrwertsteuererhebung und -kontrolle zu erkennen.

Und schließlich ist der aktuelle Bericht in den weiter gefassten Kontext der koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs gemäß der vorigen Mitteilung der Kommission zu diesem Thema¹ einzuordnen, sowie in den Kontext der Mitteilung der Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer – Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt.-System, das auf den Binnenmarkt zugeschnitten ist². In letztgenannter Mitteilung besagt Maßnahme Nr. 14, dass die Kommission die vollständige Durchführung der neuen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen

¹ Mitteilung der Kommission über eine koordinierte Strategie zur wirksameren Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs in der Europäischen Union, KOM(2008) 807 endgültig, 1.12.2008.

² KOM(2011) 851, 6.12.2011.

gewährleisten und überwachen und 2014 Berichte zu deren Effizienz und zur Notwendigkeit weiterer Maßnahmen vorlegen wird. In ähnlicher Weise bezieht sich Maßnahme Nr. 16 auf die Möglichkeit der Einführung grenzübergreifender EU-Prüfteams, um multilaterale Kontrollen zu vereinfachen und zu verbessern, und Maßnahme Nr. 19 besagt, dass die Kommission die Arbeit von Eurofisc weiterhin verfolgen und die Mitgliedstaaten ermutigen wird, diese Instrument auszubauen, um neue Betrugsmuster ausfindig zu machen oder ihr Entstehen zu verhindern.

2. INFORMATIONSQUELLEN FÜR DIE BEWERTUNG DER ANWENDUNG DER VERORDNUNG (EU) NR. 904/2010

Da der vorliegende Bericht die praktische Anwendung der verschiedenen Instrumente für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer durch die nationalen Steuerbehörden wiedergeben sollte, war für die Bewertung eine umfangreiche Zuarbeit der Mitgliedstaaten erforderlich.

Daher hielt es die Kommission im Vorfeld der Berichterstellung für sinnvoll, die für eine umfassende Bewertung der behördlichen Zusammenarbeit gemäß der neuen Verordnung erforderlichen Informationen über einen **Fragebogen** zu erfassen, der den Mitgliedstaaten zuging. Im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, das dem vorliegenden Bericht beiliegt, sind die Antworten der Mitgliedstaaten ausführlich aufgeführt und analysiert³.

Die Mitgliedstaaten erhielten die Gelegenheit, bestimmte Fragen ausführlicher zu beantworten und ihre allgemeinen Ansichten zum Funktionieren der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer und zu weiteren Verbesserungen auszutauschen. Es zeigte jedoch nur ein Mitgliedstaat Interesse an einer diesbezüglichen Diskussion mit der Kommission.

Die Kommission sammelte darüber hinaus Informationen im Rahmen von **Erörterungen** über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Bekämpfung von Steuerbetrug während zahlreicher Sitzungen der Expertengruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs (ATFS) und der Sitzungen des Ständigen Ausschusses für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC) sowie aus den Jahresberichten des Eurofisc-Netzwerks.

Eine weitere aufschlussreiche Informationsquelle war die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 49 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 übermittelte **jährliche Statistik**. Zur Untermauerung einer Reihe von Schlussfolgerungen wurden insbesondere Angaben aus den Statistiken für die Jahre 2011 und 2012 herangezogen.

³

27 Mitgliedstaaten beantworteten den Fragebogen, der ihnen mit dem Schreiben 1763918 vom 19.12.2012 zugesandt wurde.

3. WICHTIGSTE FESTSTELLUNGEN

3.1. Informationsaustausch auf Ersuchen (Artikel 7 bis 12)

3.1.1. Im vorigen Bericht aufgezeigte Probleme

Der vorige Bericht über das Funktionieren der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden⁴ nannte eine Reihe von Problemen im Hinblick auf den Informationsaustausch. Dabei handelte es sich um Probleme, die im ersuchten Mitgliedstaat bestanden, aber vom ersuchenden Mitgliedstaat erkannt wurden: Schwierigkeiten, das zuständige zentrale Verbindungsbüro zu ermitteln, verspätete Antworten und fehlende Benachrichtigung bei verzögerter Beantwortung eines Informationsersuchens.

Ein Informationsaustauschsystem kann nur dann reibungslos funktionieren, wenn es in den Mitgliedstaaten ein effizientes System der internen Verwaltung und effiziente Verfahren gibt, um eine ordnungsgemäße und fristgerechte Bearbeitung solcher Informationsersuchen zu gewährleisten.

Es scheint, dass die Probleme in Bezug auf die Ermittlung der Kontaktpersonen in den zentralen Verbindungsbüros oder in Bezug auf die Beschreibung der Zuständigkeit der einzelnen Verbindungsbüros inzwischen ausgeräumt sind. Es besteht jedoch nach wie vor die Anforderung, dass relevante Informationen, die auf der CIRCABC-Plattform (Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens) zur Verfügung stehen, fortlaufend zu aktualisieren sind.

Bezüglich der rechtzeitigen Beantwortung von Ersuchen und der Benachrichtigungsverfahren scheint es, dass viele Mitgliedstaaten immer noch nicht in der Lage sind, fristgerecht zu antworten, und dass die ersuchenden Mitgliedstaaten selten von den Gründen für diesen Verzug in Kenntnis gesetzt werden. Die Statistik zeigt, dass die Gesamtanzahl der verspätet erfolgten Antworten ein nicht hinnehmbares Ausmaß erreicht hat (etwa 43 %). Das Problem ist je nach Mitgliedstaat unterschiedlich stark ausgeprägt, aber die Gesamtsituation muss verbessert werden, insbesondere unter Berücksichtigung der Vorschläge aus den Mitgliedstaaten selbst (dieses Thema wird in Kapitel 3.1.3 eingehender behandelt).

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, in diesem Bereich tätig zu werden. In einigen Mitgliedstaaten können verspätete Antworten zu Problemen führen, wenn für Steuerprüfungen gesetzlich vorgeschriebene Fristen einzuhalten sind oder wenn die Informationen dringend benötigt werden, z. B. in Betrugsfällen oder wenn die Steuererhebung an eine Frist gebunden ist.

Um die Mitgliedstaaten beim Informationsaustausch zu unterstützen, wurden neue e-Formulare entwickelt. Diese neuen e-Formulare stehen nun zur Verfügung und die Kommission erwartet, dass Steuerverwaltungen Ersuchen damit schneller bearbeiten können.

⁴

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, KOM(2009) 428 endgültig vom 18.8.2009.

Darüber hinaus sollte die kürzlich für die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten eingeführte Möglichkeit, automatisiert Zugang zu bestimmten Informationen in den Datenbanken anderer Mitgliedstaaten zu erhalten, sowohl die Anzahl der Ersuchen um „Standardauskünfte“ deutlich reduzieren als auch die behördliche Zusammenarbeit erleichtern und beschleunigen. Dadurch werden Zeit und Ressourcen für gründliche Ermittlungen im Rahmen komplexerer Ersuchen frei.

3.1.2. *Ersuchen um Informationen und um behördliche Ermittlungen (Artikel 7)*

Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich gegenseitig Ersuchen um Informationen und um behördliche Ermittlungen zuzusenden.

In der Mehrheit der Mitgliedstaaten haben fast alle Informationsersuchen behördliche Ermittlungen nach sich gezogen. Es scheint, dass die vom SCAC anerkannten bewährten Verfahren⁵ zur Vermeidung eines unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwands in diesem Zusammenhang rege genutzt werden. Nur sehr wenige Ersuchen um die Durchführung einer behördlichen Ermittlung wurden abgelehnt.

Es gibt einige konkrete und berechtigte Gründe, warum eine behördliche Ermittlung auf Grundlage von Artikel 7 der Verordnung bisweilen für eine Steuerbehörde schwieriger durchzuführen ist als ein Ersuchen um behördliche Ermittlung aus dem Inland, zum Beispiel weil relevante und eindeutige Informationen im Ersuchen gemäß Artikel 7 fehlen oder das Ersuchen übersetzt werden muss. Diese Faktoren können die Antwort auf solche Ersuchen deutlich verzögern.

Dennoch ist die Kommission überzeugt, dass sich zumindest das Übersetzungsproblem durch die Einführung der neuen e-Formulare, die seit Juli 2013 Anwendung finden, weitestgehend lösen lassen wird. In diesen Formularen können die Informationen zum Großteil in festgelegten Feldern zur Verfügung gestellt werden.

3.1.3. *Frist für die Informationsübermittlung (Artikel 10 bis 12)*

Die Frist für die Informationsübermittlung ist in den Artikeln 10 bis 12 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 festgelegt. Diese Frist beträgt entweder 3 Monate oder 1 Monat. Um Mehrwertsteuerbetrug wirkungsvoll zu bekämpfen und eine ordnungsgemäße Mehrwertsteuererhebung sicherzustellen, ist es für die Mitgliedstaaten wichtig, dass der Informationsaustausch so zügig wie möglich erfolgt.

Im vorigen Bericht hatten alle Mitgliedstaaten erklärt, dass sie ein über ihr Intranet oder eine andere spezielle Software laufendes Überwachungssystem haben, mit dem sie die Bearbeitung von Ersuchen verfolgen. In der Regel überwacht das zentrale Verbindungsbüro diesen Prozess.

Dennoch zeigen die neuesten statistischen Daten aus den Mitgliedstaaten ganz klar, dass die Mitgliedstaaten ganz überwiegend immer noch Probleme mit der fristgerechten Beantwortung aller Ersuchen haben und dass sie sich der Defizite ihrer

⁵

Siehe Arbeitsdokument Nr. 562 des SCAC.

internen Verwaltung und Verfahren bewusst sind. Einige Mitgliedstaaten haben konkrete Maßnahmen ergriffen, um eine Verbesserung im Hinblick auf die fristgerechte Beantwortung von Ersuchen zu erreichen, oder beabsichtigen, dies zu tun.

Die Schlussfolgerung, dass die Nichteinhaltung von Fristen bei der Beantwortung von Informationsersuchen auf interne Faktoren zurückzuführen ist (zum Beispiel mangelnde Ressourcen), wurde bereits im vorigen Bericht über das Funktionieren der Regelungen zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden genannt. Die überarbeitete Verordnung enthält einige neue Instrumente auf Grundlage von Vorschlägen, die zu jenem Zeitpunkt erarbeitet wurden, um diese Defizite zu beheben, zum Beispiel den direkten Zugang zu bestimmten Daten in nationalen Datenbanken. Es bleibt jedoch die Tatsache bestehen, dass das Problem auf der Führungsebene in den Mitgliedstaaten angegangen werden muss. In diesem Zusammenhang könnten beispielsweise die Beamten auf lokaler Ebene dafür sensibilisiert werden, solche Ersuchen in ihrer Arbeitsplanung vorrangig zu behandeln und sich direkt an die Kontaktstellen in den anderen Mitgliedstaaten zu wenden, wenn Klärungsbedarf besteht, oder es könnten die Bemühungen der lokalen Beamten im Rahmen der Evaluierung ihrer Arbeit anerkannt werden usw.

Eines der entscheidenden Merkmale des Karussellbetrugs ist die Geschwindigkeit der Umsätze und die Art und Weise, wie „Missing Traders“ verschwinden, nachdem ein innergemeinschaftlicher Erwerb erfolgt ist. Entsprechend wichtig ist ein schneller und reibungsloser Informationsaustausch, um diesem Betrug einen Riegel vorzuschieben.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Einhaltung der durch die Verordnung vorgegebenen Fristen eine Grundvoraussetzung ist, welche die Steuerverwaltungen erfüllen müssen. Bestimmte Mitgliedstaaten hinken in diesem Bereich deutlich hinterher. Der Erfolg der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden wird unweigerlich von einer Umkehr dieses Trends abhängig sein, und von den Bemühungen der Mitgliedstaaten, Informationsersuchen von Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten sorgfältig und fristgerecht zu beantworten. Um dieses Ziel zu unterstützen, wird die Kommission das Thema weiter mit den Mitgliedstaaten, und gegebenenfalls auch bilateral mit einzelnen Steuerverwaltungen, erörtern.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten dringend tätig werden müssen, damit sichergestellt ist, dass ihre innerstaatlichen Verfahren zu einer garantiert fristgerechten Beantwortung von Informationsersuchen führen.

3.2. Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen (Artikel 13 bis 15)

Die Liste der Kategorien, die unter den Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen fallen, wurde in der neuen Durchführungsverordnung (EU) Nr. 79/2012⁶ der Kommission reduziert. Entsprechend enthält Artikel 2 dieser Verordnung derzeit nur zwei Kategorien, in denen Informationen automatisch ausgetauscht werden sollten, wobei die Mitgliedstaaten jedoch die Möglichkeit haben, von der Teilnahme an einem solchen automatischen Informationsaustausch abzusehen. Die Tatsache, dass die Liste reduziert wurde, bedeutet gleichzeitig, dass die verbliebenen

⁶

ABl. L 29 vom 1.2.2012, S. 13

Kategorien von allen Mitgliedstaaten als wichtige Informationen betrachtet werden, für die ein automatischer Informationsaustausch sinnvoll/erforderlich ist, um eine ordnungsgemäße Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer zu gewährleisten. Daher ist es selbstverständlich, dass die Mitgliedstaaten den Austausch bestimmter Informationen nur ausnahmsweise und wohlgrundet verweigern sollten.

Laut den aus den Mitgliedstaaten erhaltenen „Meldungen zu Artikel 4“ sieht eine Minderheit von der Teilnahme am automatischen Informationsaustausch über nicht gebietsansässige Steuerpflichtige ab, weil sie entweder technische Probleme mit dem Abrufen dieser Information haben oder weil sie der Meinung sind, dass die Erfassung einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand darstellt.

Diese Information wird als nützlich erachtet, weil sie Daten ergänzt, die im Rahmen der Richtlinie zur Erstattung der Mehrwertsteuer ausgetauscht werden sollten. Darüber hinaus sind Informationen über nicht gebietsansässige Steuerpflichtige auch für direkte Steuern betreffende Zwecke relevant.

Auf Grundlage eben dieser „Meldungen zu Artikel 4“ sehen zehn Mitgliedstaaten von der Teilnahme am automatischen Informationsaustausch über neue Verkehrsmittel (insbesondere Kraftfahrzeuge) ab, da sie der Ansicht sind, dass diese Information weder verfügbar ist noch erfasst wird, oder dass die Erfassung solcher Informationen zur Einführung neuer Pflichten für Steuerpflichtige oder zu einer nicht tragbaren Erhöhung des Verwaltungs- und finanziellen Aufwands führt.

Trotzdem ist, wie schon oben erwähnt, der Austausch beider Arten von Informationen für die Mitgliedstaaten äußerst sinnvoll und erforderlich, um eine ordnungsgemäße Besteuerung zu gewährleisten, und betrügerische Umsätze zu bekämpfen, insbesondere im Bereich neuer Verkehrsmittel. Solche Informationen sind innerstaatlich nicht zu beschaffen, und Informationen aus anderen Mitgliedstaaten, in denen die Zulieferer ansässig sind, sind unverzichtbar. Obwohl es nach Artikel 14 zulässig ist, dass Mitgliedstaaten in hinreichend begründeten Fällen von der Teilnahme am automatischen Informationsaustausch absehen, haben einige Mitgliedstaaten ihren Verzicht nicht begründet.

Da die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Ansicht ist, dass die erhaltenen Informationen sinnvoll und von praktischem Nutzen für sowohl die Risikoanalyse als auch Kontrollzwecke sind, ist die Kommission der Meinung, dass die Mitgliedstaaten wirkungsvolle Verfahren für die Erfassung von Daten in den verschiedenen Kategorien einführen und nicht von diesem automatischen Austausch absehen sollten. Dieser Punkt wurde bereits im Bericht des Rechnungshofes von 2008 über das Funktionieren der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden⁷ genannt. Mitgliedstaaten, die nicht in der Lage sind, die Informationen über neue Verkehrsmittel zu erfassen, wird empfohlen, sich mit den bewährten Verfahren anderer Mitgliedstaaten vertraut zu machen, die in diesem Bereich aktiv sind. So hat zum Beispiel Belgien angeboten, seine Erfahrungen im Zusammenhang mit der Sammlung von Informationen über solche Umsätze mit anderen Mitgliedstaaten zu teilen.

⁷

Sonderbericht 08/2007 des Europäischen Rechnungshofs, ABl. C 20 vom 25.1.2008, Kapitel 51

Die Kommission bedauert, dass einige Mitgliedstaaten sich dem Austausch dieser Informationen weiterhin verwehren, insbesondere da die Liste der Daten, die unter diesen Informationsaustausch fallen, deutlich reduziert worden ist.

3.3. Rückmeldungen (wie in Artikel 16 beschrieben)

Die Rückmeldung (Feedback) ist eine neue Maßnahme, die 2012 auf ausdrücklichen Wunsch mehrerer Mitgliedstaaten durch die Verordnung eingeführt wurde. Es wird die Ansicht vertreten, dass die Rückmeldungen den Verwaltungen helfen werden, Defizite in den Verfahren zu beheben und Steuerprüfer zu motivieren, die Qualität der ausgetauschten Informationen zu erhöhen.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat den Feedback-Mechanismus im Jahr 2012, im ersten Jahr der Umsetzung, jedoch nicht genutzt.

Die Mitgliedstaaten sind sich einig, dass Rückmeldungen nicht systematisch, sondern auf Fallbasis angefragt werden sollten, um die durch das Feedback-Instrument verursachte zusätzliche Arbeit in akzeptablen Grenzen zu halten.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten ist der Ansicht, dass es für endgültige Schlussfolgerungen in Bezug auf die Wirksamkeit und Qualität der Rückmeldungen noch zu früh ist. Einige Mitgliedstaaten haben einen positiven Einfluss auf die Motivation der Mitarbeiter und eine Erhöhung der spontan übermittelten Informationen beobachtet. Zu dieser Schlussfolgerung kam auch die Expertengruppe⁸, die ein Brainstorming über die Vorteile der Einrichtung eines Feedback-Mechanismus durchführte und der Meinung war, dass Rückmeldungen eine wertvolle Rolle für die Motivation von Prüfbeamten spielen und einen spontanen Informationsaustausch begünstigen könnten.

Mitgliedstaaten, die das Feedback-Instrument nutzen, weisen darauf hin, dass die erhaltenen Informationen eine positive Auswirkung auf ihre MwSt.-Prüfungen und Steuereinnahmen haben könnten.

Im Kontext einer guten Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und bewährter Verfahren sollten Rückmeldungen gefördert werden, da sie der beste Weg sind, um Steuerbeamten des anderen Mitgliedstaates mitzuteilen, dass die von ihnen übermittelten Informationen nützlich waren und ihr besonderer Einsatz zu einem positiven Ergebnis geführt hat oder für den ersuchenden Mitgliedstaat wenigstens nützlich war.

Die Kommission freut sich auch festzustellen, dass einige Mitgliedstaaten spontan Rückmeldung geben, und zwar nicht nur auf Ersuchen, sondern auch, wenn die von anderen Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen sich im eigenen Land als nützlich erwiesen. Das spiegelt eine positive Einstellung dieser Mitgliedstaaten wider und zeigt, wie grenzübergreifende Zusammenarbeit funktionieren sollte.

Da Rückmeldungen wichtig sind, um die Effizienz des Informationsaustausches zu verbessern, müssen die Mitgliedstaaten diesen Mechanismus verstärkt nutzen und sicherstellen, dass eine solche Rückmeldung immer erfolgt, wenn

⁸

Fiscalis-Projektgruppe Nr. 43 „Exchange of information and need for feedback“ (Informationsaustausch und Feedback-Bedarf)

darum ersucht wird, und auch in den Fällen, in denen nicht darum ersucht wird, die Rückmeldung jedoch für andere Mitgliedstaaten nützlich sein würde.

Damit das gelingt, sollte die Schulung von Steuerprüfern verbessert werden, um diese dafür zu sensibilisieren, wie wichtig Rückmeldungen und ein spontaner Informationsaustausch über die Steuererhebung in anderen Mitgliedstaaten sind.

3.4. Speicherung und Austausch bestimmter Informationen über innergemeinschaftliche Umsätze (Artikel 17 bis 24)

3.4.1. Die MIAS-Datenbank

Die Bestimmungen in Bezug auf die MIAS-Datenbank wurden geändert, um die Menge und Qualität der gespeicherten und ausgetauschten Informationen zu erhöhen. Es wurde eine neue Liste der Informationen erstellt, die gespeichert und verarbeitet werden sollen. Einige Informationen müssen jedoch erst ab 2015 bereitgestellt werden.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten ist mit den Änderungen im Allgemeinen zufrieden und erwähnt die verringerte Anzahl nachträglicher Korrekturen und Diskrepanzen, die schnellere Aktualisierung und zuverlässigeren Umsatzdaten. Darüber hinaus hat der engere zeitliche Rahmen für die Abgabe und Übermittlung zusammenfassender Meldungen die Geschwindigkeit des Informationsaustausches erhöht. Das hat deutliche Vorteile für die Steuerverwaltung.

In der Vergangenheit wurde häufig bemängelt, dass MwSt.-Identifikationsnummern nicht gültig seien und Daten nicht sofort berichtigt würden und somit die Qualität der in der Datenbank enthaltenen Informationen beeinträchtigt sei.

Im vorigen Bericht der Kommission heißt es, dass eine häufige Aktualisierung, wenn möglich täglich, die Qualität der in der Datenbank enthaltenen Informationen erhöht. Die Mitgliedstaaten wenden inzwischen überwiegend ein System der täglichen Aktualisierung an.

Auch wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten, welche die Qualität und Zuverlässigkeit bewerten, mit den im Zuge der überarbeiteten Verordnung umgesetzten Änderungen im Allgemeinen zufrieden ist, scheint es dennoch weiterhin Diskrepanzen und nachträgliche Korrekturen von MIAS-Daten zu geben.

Die Kommission stellt fest, dass die Steuerverwaltungen in der Regel keine einschlägigen oder genauen Daten über die Anzahl der Abweichungen haben. Es bleibt die Frage, ob die Qualitätskontrollen der Mitgliedstaaten geeignet sind, die Zuverlässigkeit der MIAS-Datenbank zu verbessern.

In Bezug auf die nachträgliche Löschung von MwSt.-Identifikationsnummern möchte die Kommission wiederholen, was sie bereits mehrfach betont hat, nämlich dass solche Praktiken die Rechtssicherheit für Marktteilnehmer gefährden und daher vermieden werden sollten. Aus der Verordnung geht eindeutig hervor, dass die Mitgliedstaaten ihre Datenbanken auf einem aktuellen Stand halten sollen. Zuverlässige Informationen sind für die Glaubwürdigkeit des MIAS-Systems unerlässlich.

Die Kommission empfiehlt daher, dass alle Mitgliedstaaten Maßnahmen einführen, um die MIAS-Datenbank auf aktuellem Stand zu halten. In Kombination mit dem engeren zeitlichen Rahmen wird dies ein zuverlässiges und aktuelles MIAS-System zur Folge haben, in dem Daten über innergemeinschaftliche Umsätze so schnell wie möglich zur Verfügung stehen.

3.4.2. Automatisierter Zugang zu Datenbanken

Die Verordnung sieht nun vor, dass die zuständigen Behörden automatisch Zugang zu bestimmten Informationen in den Datenbanken anderer Mitgliedstaaten erhalten. Der Zweck eines solchen automatischen Zugangs besteht darin, die Anzahl der Ersuchen zu verringern, die der ersuchte Mitgliedstaat abwickeln muss, und darin, einen schnelleren Zugriff auf die gewünschten Daten zu bieten.

Die Mitgliedstaaten haben diese Vorgabe unterschiedlich umgesetzt: Einige extrahieren die erforderlichen Daten aus bestehenden Datenbanken, während andere für diese Zwecke eine separate Datenbank eingerichtet haben. Beide Ansätze halten sich in etwa die Waage. Es lässt sich jedoch nicht schlussfolgern, ob eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die Nutzung bestehender Datenbanken klar bevorzugen würde. Es ist auch zu bedenken, dass die Kosteneffizienz oder andere technische Beschränkungen eine Rolle spielen könnten, wenn sich ein Mitgliedstaat für die Nutzung bestehender Datenbanken entscheidet.

Dennoch sei darauf hingewiesen, dass alle Mitgliedstaaten den zuständigen Behörden in allen anderen Mitgliedstaaten automatischen Zugang zu den in Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 genannten Daten zu den Bedingungen gemäß diesem Artikel gewähren werden. Für ein zuverlässiges Bild über die Nutzung ist es noch zu früh, da dieses Instrument erst am 1. Januar 2013 eingeführt worden ist.

Die Kommission wird die korrekte Anwendung des automatisierten Zugangs überwachen und Näheres über den Nutzen und die Effizienz dieses Instruments in einem zukünftigen Bericht veröffentlichen.

3.5. Anwesenheit in den Amtsräumen der Behörden und Teilnahme an behördlichen Ermittlungen in einem anderen Mitgliedstaat (Artikel 28)

Im vorigen Bericht wurde eine Reihe von Problemen bei der Nutzung dieses Instruments genannt.

Die jährlich vorgelegten Statistiken zeigen, dass dieses Instrument in der Praxis nur begrenzt genutzt wird, auch wenn es weiterhin als sinnvoll gilt, insbesondere in Grenzregionen. Die Hindernisse, bei denen es sich mehrheitlich um Aspekte handelt, die auf nationaler Ebene gelöst werden müssen (wie der Ausbau von Sprachkenntnissen, der Aufbau personeller Ressourcen und interner Verfahren), waren dieselben, die auch schon im vorigen Bericht genannt worden waren.

Die wichtigsten und immer wieder auftretenden Gründe für diese eingeschränkte Nutzung waren fehlende nationale Rechtsgrundlagen für eine Teilnahme an internen Ermittlungen, spezielle innerstaatliche Auflagen und Sprachprobleme.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten erlaubt den Beamten anderer Mitgliedstaaten, in den Amtsräumen der Steuerverwaltung anwesend zu sein und an behördlichen Ermittlungen teilzunehmen, sofern die Bedingungen gemäß Artikel 28 erfüllt sind.

Die Budgetprobleme aufgrund begrenzter finanzieller Ressourcen sind Gegenstand des neuen Programms Fiscalis 2020. Darin sind Mittel für Besuche dieser Art in anderen Mitgliedstaaten vorgesehen. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Beamten für die potenzielle Nutzung dieses Instruments zu sensibilisieren. Mitgliedstaaten sollten die Nutzung des Instruments auch innerstaatlich fördern, damit dessen Vorteile bekannt werden. Sie könnten auch von den positiven Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten mit diesem Instrument profitieren.

Bei Problemen mit der Organisation einer Anwesenheit gemäß Artikel 28 sollten die Mitgliedstaaten versuchen, diese auf bilateraler Basis zu lösen.

Die Verwendung dieses Instruments könnte noch verbessert werden, da eine erhebliche Anzahl Mitgliedstaaten es weiterhin nicht häufig nutzt. Dabei wird durch die Zusammenarbeit im Rahmen einer multilateralen Prüfung, einschließlich der Anwesenheit in den Räumlichkeiten des Steuerpflichtigen, viel Zeit gespart (einschließlich der Zeit des Steuerpflichtigen), da sich Fragen im Rahmen gegenseitiger Zusammenarbeit lösen lassen.

Die Kommission hofft, dass dieses Instrument in Zukunft häufiger genutzt wird.

3.6. Gleichzeitige Prüfungen – multilaterale Prüfungen (Artikel 29 bis 30)

3.6.1. Organisation multilateraler Prüfungen (MLC)

Die Mitgliedstaaten räumen ein, dass das Instrument nützlich ist. Sie sind mit der Einrichtung der Plattform für multilaterale Prüfungen (MLC-Plattform) und der MLC-Anleitung zufrieden. Die Anzahl der jährlich in die Wege geleiteten multilateralen Prüfungen ist gleich geblieben. Von Seiten der Mitgliedstaaten wird die relativ geringe Anzahl in die Wege geleiteter multilateraler Prüfungen damit begründet, dass es schwierig sei, multilaterale Prüfungen in etablierte jährliche Prüfprogramme zu integrieren, dass es für lokale, unerfahrene Beamte eine zusätzliche Arbeitslast bedeute und dass es schwierig sei, die Verwaltung zu überzeugen, dass sich die Investition in Prüfungen lohnt, die unter Umständen nur für die anderen beteiligten Mitgliedstaaten einen Nutzen haben.

3.6.2. Kommunikation zwischen den Abteilungen für multilaterale Prüfungen und anderen Abteilungen

Im vorigen Bericht wird erwähnt, dass bezüglich der Kommunikation zwischen den Koordinatoren für multilaterale Prüfungen und anderen Abteilungen (z. B. den zentralen Verbindungsbüros und Dienststellen für Steuerbetrugsbekämpfung) noch Verbesserungsbedarf besteht, möglicherweise durch die Anpassung bestehender MLC-Verfahren, um in bestimmten Betrugsfällen eine schnellere und weniger bürokratische Reaktion zu gewährleisten.

In der Regel haben die Mitgliedstaaten angemessene Kommunikationskanäle zwischen den Dienststellen/Personen, die für Betrugsprävention zuständig sind, und

den Dienststellen für die Koordinierung multilateraler Prüfungen/Koordinatoren eingerichtet. Die Art und Weise, wie eine solche Kommunikation organisiert ist, hängt größtenteils von der Verwaltungsorganisation der Steuerbehörde im betreffenden Mitgliedstaat ab: Das kann von direkten Kontakten innerhalb einer und derselben Abteilung bis hin zu Kontakten zwischen verschiedenen Abteilungen in einer dezentralisierten Struktur reichen.

Die Mitgliedstaaten verstehen, dass ein etabliertes System der direkten Kommunikation zwischen der für die Koordinierung multilateraler Prüfungen zuständigen Dienststelle und der für Kontrollen und Betrugsbekämpfung zuständigen Dienststelle nützlich ist, damit in Betrugsfällen schnell gehandelt werden kann.

In Bezug auf die Interaktion mit Eurofisc könnten gezielte Informationen aus dem Eurofisc-Netzwerk hilfreich sein, um multilaterale Prüfungen in die Wege zu leiten. Der Zugang zum Eurofisc-Netzwerk liegt allein in der Verantwortung des Eurofisc-Verbindungsbeamten, von diesem für multilaterale Prüfungen für sinnvoll erachtete Informationen könnten aber an den MLC-Koordinator weitergeleitet werden. Die Zusammenarbeit zwischen Eurofisc und der MLC-Koordinierungsfunktion könnte in einem Protokoll festgelegt werden.

Kürzlich legte eine Projektgruppe⁹ einige Empfehlungen vor, um die Verwendung des Instruments zu optimieren, unter anderem auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern. Einige dieser Empfehlungen betreffen zudem eine engere Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Steuerverwaltungen in den Mitgliedstaaten, in denen die zwei Steuerarten von verschiedenen innerstaatlichen Abteilungen verwaltet werden.

Belgien hat ein Pilotprojekt zur Bereitstellung eines Schnellanalyseteams auf europäischer Ebene gestartet, um auf Frühwarnungen schnell reagieren zu können und die globale Kette betrügerischer Umsätze zu rekonstruieren. Dies könnte eine nützliche Informationsquelle für die multilateralen Prüfungen sein. Dieses belgische Pilotprojekt, dessen Ziel die verstärkte Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs ist, wird im Rahmen der Eurofisc-Plattform weiter erörtert werden.

Die multilateralen Prüfungen und die Anwesenheit von Beamten in den Amtsräumen anderer Mitgliedstaaten sind Instrumente, welche die Mitgliedstaaten häufiger nutzen sollten, insbesondere da die Kosten im Zusammenhang mit ihrer Nutzung in Zukunft (weiterhin) durch das Fiscalis-Programm finanziert werden. Es ist schwer nachvollziehbar, warum das Instrument der multilateralen Prüfungen nach wie vor relativ begrenzt eingesetzt wird und seine Nutzung in den letzten Jahren sogar zurückgegangen ist, obwohl es allen betreffenden Mitgliedstaaten erwiesenermaßen Vorteile bringt.

Die Mitgliedstaaten sollten mehr Ressourcen für die Verwendung dieses Instruments bereitstellen und alle Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass sie solche multilateralen Prüfungen entweder in die Wege leiten oder aktiv an diesen teilnehmen. Eine Erhöhung auf etwa 75 multilaterale Prüfungen für 2014

⁹ Fiscalis-Projektgruppe Nr. 84 „MLC's in the field of excise duties“ (Multilaterale Prüfungen auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern)

sollte erreichbar sein, insbesondere da dies nur durchschnittlich 3 multilaterale Prüfungen pro Mitgliedstaat bedeuten würde.

3.6.3. Ein möglicher Ansatz für die Zukunft: die gemeinsame Steuerprüfung

Die OECD versteht unter einer gemeinsamen Steuerprüfung, dass zwei oder mehr Länder gemeinsam ein Prüfteam bilden, das eine Angelegenheit/einen Umsatz bzw. Angelegenheiten/Umsätze eines oder mehrerer miteinander verbundener Steuerpflichtiger (sowohl juristische als auch natürliche Personen) mit grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit prüft, was auch grenzüberschreitende Umsätze zugehöriger verbundener Unternehmen einschließen kann, die in den teilnehmenden Ländern organisiert sind, und an denen die teilnehmenden Länder ein gemeinsames oder komplementäres Interesse haben. Dabei legt der Steuerpflichtige gemeinsame Erklärungen vor und tauscht Informationen mit den Ländern aus, und das Team umfasst Vertreter der zuständigen Behörden aus jedem Land.¹⁰

Nur drei Mitgliedstaaten haben bisher Erfahrung mit gemeinsamen Prüfungen der oben beschriebenen Art gemacht. Ein Mitgliedstaat hat gemeinsame Prüfungen mit einem Drittland durchgeführt, während die Niederlande und das Vereinigte Königreich ein Pilotprojekt auf diesem Gebiet gestartet haben. Zu dieser relativ beschränkten Erfahrung kann gesagt werden, dass die Zuständigkeiten, Koordinierung, Befugnisse und Beschränkungen des Prüfteams in (bilateralen) Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe und den Informationsaustausch in Steuersachen geregelt sind.

Die Mitgliedstaaten haben sehr unterschiedliche Antworten auf die Frage gegeben, ob gemeinsame Prüfungen unter bestimmten Umständen ein sinnvolles Instrument im Vergleich zu beispielsweise einer multilateralen Prüfung sein könnten. Die Mitgliedstaaten vertreten mehrheitlich die Ansicht, dass zu viele rechtliche und organisatorische Fragen bisher nicht geklärt sind (fehlende Rechtsgrundlage, ungeeignete nationale Verfahren, unterschiedliche gerichtliche Zuständigkeiten, Einverständnis des Steuerpflichtigen usw.), und daher nicht gesagt werden könne, ob gemeinsame Prüfungen durch ein einziges Prüfteam in bestimmten Fällen effizienter sind als eine multilaterale Prüfung.

Nichtsdestoweniger haben einige Mitgliedstaaten signalisiert, dass eine gemeinsame Prüfung in Fällen wirkungsvoll sein könnte, in denen ein schneller Informationsaustausch angezeigt ist, insbesondere in direkte Steuern betreffenden Fällen, in denen sehr große Unternehmen mit Tochterfirmen betroffen sein könnten (z. B. Verrechnungspreise).

Die Mitgliedstaaten, die ein Pilotprojekt ins Leben gerufen haben, müssen noch prüfen, ob ein einziges Prüfteam die Verständigung in Bezug auf die wesentlichen Fragestellungen beschleunigen kann (zum Beispiel die Beseitigung von Unklarheiten im Bereich internationaler Steuerfragen, eine bessere Beurteilung internationaler Steuerrisiken, ein effizienterer Umgang mit grenzüberschreitenden Risiken) und ob es sich als weniger teuer für Verwaltungen und Steuerpflichtige herausstellt, da es nur eine Prüfung mit einem einzigen Ergebnis gibt.

¹⁰

Joint Audit Report, OECD, FTA September 2010

Obgleich die große Mehrheit der Mitgliedstaaten bisher keine Erfahrung mit gemeinsamen Prüfungen hat, scheint es, als ob sie grundsätzlich nicht abgeneigt sind (insbesondere im Bereich der direkten Steuern).

Die vielen noch unbeantworteten rechtlichen und organisatorischen Fragen könnten auf Grundlage der bestehenden Erfahrungen und des Pilotprojekts, das derzeit von zwei Mitgliedstaaten organisiert wird, im Rahmen einer Fiscalis-Projektgruppe vertieft werden. Anhand des Ergebnisses könnte die Kommission einen Vorschlag zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Nutzung dieses Instruments auf EU-Ebene erarbeiten.

3.7. Unterrichtung der Steuerpflichtigen (Artikel 31 bis 32)

Um die Rechtssicherheit für Marktteilnehmer zu erhöhen, können diese in einigen Mitgliedstaaten eine Bestätigung der Gültigkeit der MwSt.-Identifikationsnummer (MwSt.-IDNr.) erhalten, vorausgesetzt, sie geben ihre eigene MwSt.-Identifikationsnummer an.

Das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS) wurde vor vielen Jahren von den Mitgliedstaaten, mit Unterstützung der Kommission, für die Unterrichtung der Steuerpflichtigen geschaffen. Bis heute nutzen alle Mitgliedstaaten, mit einer Ausnahme, das MIAS zur Bestätigung der Gültigkeit von sowohl der MwSt.-IDNr. als auch des Namens und der Adresse des jeweiligen Marktteilnehmers.

In Bezug auf die Anwendung dieser Bestimmungen stellt nur ein Mitgliedstaat anfragenden EU-Steuerpflichtigen weiterhin keine Bestätigung der MwSt.-IDNr. inländischer Marktteilnehmer über die MIAS-Webanwendung bereit; stattdessen müssen die Steuerpflichtigen, die diese Information anfragen, den Weg über das nationale zentrale Verbindungsbüro nehmen, um eine Bestätigung dieser Daten zu erhalten. Ein weiterer Mitgliedstaat gab an, dass dies der einzige Grund sei, warum er weiterhin ein innerstaatliches System vorhielte.

Es kann der Schluss gezogen werden, dass alle Mitgliedstaaten für die Zwecke der Unterrichtung der Steuerpflichtigen im Hinblick auf die Überprüfung der Gültigkeit der MwSt.-ID-Nummern ihrer Kunden über ein solches System verfügen.

Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass das webbasierte MIAS-System systematisch aktualisiert wird.

3.8. Eurofisc (Artikel 33 bis 37)

Das Eurofisc-Netzwerk ist ein neu eingeführter Mechanismus für eine zügige behördliche Zusammenarbeit. Es wurde gegründet, um gegen Betrug im großen Stil oder neue Betrugsmuster vorzugehen. Das Netzwerk besteht aus vier Arbeitsbereichen und hat im März 2012 und April 2013 seine ersten Berichte vorgelegt. Die Bestimmungen für die Schaffung des Netzwerks traten im November 2010 in Kraft.

Derzeit gibt es vier Arbeitsbereiche, die verschiedene, von Mehrwertsteuerbetrug betroffene Sektoren abdecken. Gegenwärtig wird kein echter Bedarf

wahrgenommen, zusätzliche Arbeitsbereiche zu schaffen, es sei denn, in einem bestimmten Sektor treten neue Betrugsfälle in erheblicher Zahl auf.

Mehrere Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass für den Abgleich von Daten in sämtlichen Arbeitsbereichen eine gemeinsame Risikoanalyse auf Eurofisc-Ebene erfolgen könnte. Sie möchten ein Pilotprojekt für die Durchführung einer gemeinsamen Risikoanalyse auf den Weg bringen. Im Ergebnis würde diese Analyse gezielte Informationen liefern, die allen betroffenen Mitgliedstaaten mitgeteilt würden und letztendlich zu neuen multilateralen Prüfungen führen könnten. Eine solche gemeinsame Risikoanalyse könnte als separater Arbeitsbereich eingerichtet werden. Diesbezügliche Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten in Eurofisc sind noch nicht abgeschlossen. Leider haben aber jüngste Erörterungen im Rahmen der Expertengruppe für die Strategie zur Bekämpfung des Steuerbetrugs gezeigt, dass nicht alle Mitgliedstaaten davon überzeugt sind, dass Eurofisc zum jetzigen Zeitpunkt die Option einer gemeinsamen Risikoanalyse weiterverfolgen sollte. Sie sind der Meinung, dass sich die Aktivität von Eurofisc darauf beschränken sollte, aktuelle Arbeitsverfahren zu verbessern.

Um die Effizienz des Netzwerks zu erhöhen, vertritt die Kommission die Meinung, dass Risikoanalyse und Feedback Schlüsselbereiche sind, in denen sich Verbesserungen erzielen lassen:

- Insbesondere bei den übermittelten Daten sollte es sich um gezieltere Informationen handeln. Das große Informationsvolumen, das bisweilen übermittelt wird, ist schwierig auszuwerten. Daher haben mehrere Mitgliedstaaten vorgeschlagen, dass alle Mitgliedstaaten über ein wirkungsvolles nationales Risikoanalyse-Instrument verfügen sollten, damit das Datenvolumen besser gefiltert werden kann und sichergestellt ist, dass nur Verdachtsfälle übermittelt werden.
- Die MIAS-Datenbank könnte ebenfalls für die Zwecke der Risikoanalyse verwendet werden. Das wäre unter Umständen ein sehr schneller Weg zur Sammlung von Informationen über einen potenziellen Karussellbetrug, da die Daten vor der Abgabe von Mehrwertsteuererklärungen oder zusammenfassenden Meldungen zur Verfügung gestellt werden können. Mitgliedstaaten, die ein Suchtool für die Analyse dieser Art von Informationen entwickeln, könnten sich über bewährte Verfahren austauschen.
- Es bedarf eines prompten und klaren Feedback-Mechanismus innerhalb des Netzwerks. Rückmeldungen sollten eingesetzt werden, um Risikoanalysen zu verbessern. Das hätte gezieltere Daten zur Folge. Der derzeit innerhalb von Eurofisc eingesetzte Feedback-Mechanismus hilft den Mitgliedstaaten, die Qualität der Warnungen zu überprüfen, die in Bezug auf bestimmte Unternehmen ausgegeben werden, da der gewarnte Mitgliedstaat die Ergebnisse an den Mitgliedstaat zurückmelden kann, der die Warnung ausgegeben hat.

Darüber hinaus können Steuerverwaltungen auf Basis der von Eurofisc erhaltenen Informationen Prüfungen in die Wege leiten, die dazu führen können, dass MwSt.-ID-Nummern für ungültig erklärt werden.

Eine höhere Qualität der übermittelten Daten und verbesserte Effizienz des Netzwerks lässt sich durch eine optimierte interne Funktionsweise erreichen, die im Rahmen von Eurofisc-Sitzungen vereinbart werden kann. Schnelle und korrekte Rückmeldungen sind für die Effizienz des Netzwerks von entscheidender Bedeutung. Ein Mitgliedstaat hat argumentiert, dass die Schaffung eines gemeinsamen Risikoanalyse-Teams in einem separaten Arbeitsbereich durch die Tatsache gerechtfertigt wäre, dass dadurch ein starkes politisches Signal gesetzt würde, das die Ernsthaftigkeit der Bemühungen der Mitgliedstaaten in Sachen Betrugsbekämpfung unter Beweis stellt.

Die Kommission stellt fest, dass verschiedene Mitgliedstaaten die behördliche Zusammenarbeit weiter verstärken möchten und den Eurofisc-Verbindungsbeamten ermöglichen wollen, die im Netzwerk verfügbaren Informationen besser zu nutzen. Die Mitgliedstaaten könnten dann besser gegen Mehrwertsteuerbetrug vorgehen, noch bevor er stattfindet. Trotzdem bevorzugen einige Mitgliedstaaten weiterhin eine Risikoanalyse auf nationaler Ebene.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten, die dazu bereit sind, die Frage weiterverfolgen sollten, wie man die verfügbare Information besser nutzen könnte.

Die Kommission glaubt, dass die Entwicklung einer gemeinsamen Risikoanalyse innerhalb von Eurofisc ein wichtiger Schritt in Richtung eines Austausches gezielterer Informationen sein könnte. Das Netzwerk sollte daher die Vorzüge einer solchen gemeinsamen Risikoanalyse ausloten.

3.9. Beziehungen zur Kommission (Artikel 49)

Artikel 49 der Verordnung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten das Funktionieren der Regelungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden prüfen und bewerten. Im vorigen Bericht wurde angemerkt, dass die meisten Mitgliedstaaten scheinbar keine systematische interne Bewertung durchführen, sondern ihre Selbstbewertung einzig und allein auf die jährlichen Statistiken stützen, die sie der Kommission diesbezüglich zu liefern haben. An dieser Situation hat sich nichts geändert.

Im Zuge der Erörterungen im Vorfeld der Annahme der neuen Verordnung vertrat der Rat die Ansicht, dass keine Notwendigkeit bestünde, in der überarbeiteten Fassung festzulegen, dass die Mitgliedstaaten das Funktionieren der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden regelmäßig überprüfen sollten.

Dennoch ist die Kommission weiterhin der Ansicht, dass eine solche innerstaatliche Analyse für die Mitgliedstaaten selbst sehr nützlich wäre, um die Bedeutung, den Nutzen und die Wirksamkeit der Instrumente für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu bewerten. Insbesondere in Bezug auf das Eurofisc-Netzwerk, das speziell für eine effizientere Betrugsbekämpfung eingerichtet wurde, liegt es im Interesse der Mitgliedstaaten zu bewerten, inwieweit dieses Netzwerk zur Verringerung der durch Mehrwertsteuerbetrug verlorenen Einnahmen beigetragen hat. Da die Kommission im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer nur eine unterstützende Rolle spielen kann, sind die Mitgliedstaaten selbst am besten in der Lage, die Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente zu bewerten.

Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten daher, ein solches Verfahren einzuführen, um eine echte Kosten-Nutzen-Analyse der verschiedenen Instrumente durchzuführen.

3.10. Beziehungen zu Drittländern (Artikel 36)

Nach Ansicht der Mitgliedstaaten könnten Informationen aus Drittländern nützlich sein, um die Steuererhebung oder die Aufdeckung von Betrugsfällen zu vereinfachen. Jedoch haben nicht alle Mitgliedstaaten Steuerabkommen geschlossen, die den Bereich der Mehrwertsteuer mit einschließen, und es ist ihnen daher nicht möglich, von Drittländern erhaltene Informationen an andere Mitgliedstaaten weiterzuleiten.

Die Mitgliedstaaten verfügen über keine einheitliche Vorgehensweise beim Informationsaustausch mit Drittländern. Einige Mitgliedstaaten haben das OECD-Abkommen unterzeichnet/ratifiziert, das vorrangig für den Bereich der direkten Steuern bestimmt ist. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten eine Reihe von Übereinkommen über den Austausch von Steuerinformationen abgeschlossen, während andere Doppelbesteuerungsabkommen unterzeichnet oder ratifiziert haben.

Aus den Zahlen, welche die Mitgliedstaaten bereitgestellt haben, kann nur der Schluss gezogen werden, dass insgesamt wenig Erfahrung mit dem Austausch von MwSt.-Informationen mit Drittländern vorhanden ist.

Die Kommission ist daher überzeugt, dass ein auf EU-Ebene koordinierter Ansatz zur Einführung von Regelungen der behördlichen Zusammenarbeit mit Drittländern auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer der richtige Weg ist. Ein multilaterales Übereinkommen auf EU-Ebene könnte als langfristiges Projekt ins Auge gefasst werden. Die neue Regelung zur Implementierung der kleinen einzigen Anlaufstelle, die 2015 in Kraft tritt, wird ein weiteres Argument zugunsten eines multilateralen Übereinkommens auf EU-Ebene liefern.

Die Kommission beabsichtigt die Erarbeitung eines Vorschlags mit dem Ziel, die Zustimmung des Rates dafür zu erhalten, Anfang 2014 mit bestimmten Drittländern Verhandlungen für ein bilaterales Übereinkommen über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu beginnen.

4. EIN SONDERTHEMA: DIE KLEINE EINZIGE ANLAUFSTELLE (KEA)

Ab dem 1. Januar 2015 wird als vereinfachende Maßnahme für bestimmte Marktteilnehmer eine optionale kleine einzige Anlaufstelle (KEA) eingeführt. Damit muss sich ein Leistungserbringer zu Mehrwertsteuerzwecken nicht in jedem Land registrieren lassen, in dem er Kunden hat, sondern er kann sich über ein einziges Webportal in einem einzigen Mitgliedstaat – dem Mitgliedstaat der Identifizierung – registrieren lassen und auf diesem Weg die in anderen Mitgliedstaaten anfallende Mehrwertsteuer für Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronisch erbrachte Dienstleistungen anmelden und entrichten.

Die KEA wird sich auch auf die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in den Mitgliedstaaten im Bereich der Prüfung und Kontrolle von Steuerpflichtigen auswirken.

Die rechtlichen und praktischen Vorarbeiten sind beinahe abgeschlossen. Die Kommission hat darüber hinaus eine Fiscalis-Projektgruppe (Nr. 86) eingerichtet, die Prüf- und Kontrollfragen im Kontext der KEA behandelt. Die Mitglieder dieser Gruppe haben eine Liste von Empfehlungen erstellt, wie Informationen von Marktteilnehmern über eine Standard-Prüfdatei für die KEA-Regelung abgefragt und diese Unternehmen am besten kontaktiert werden können, wenn zusätzliche Informationen oder Anfragen erforderlich sind. Da die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, diese Leitlinien einstimmig anzunehmen, hofft die Kommission, dass sie sich einverstanden erklären werden, die Leitlinien in Form eines *Gentlemen's Agreement* anzuwenden und damit den Aufwand für die Wirtschaft zu verringern und die Nutzung dieses Mechanismus für eine vereinfachte Abwicklung zu fördern.

5. ALLGEMEINE BEURTEILUNG DES FUNKTIONIERENS DER ZUSAMMENARBEIT DER VERWALTUNGSBEHÖRDEN

Im Allgemeinen scheint das Gesamurteil über das Funktionieren der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden positiv auszufallen. Viele Mitgliedstaaten geben an, dass eine gute Qualität der SCAC-Formulare für Auskunftsersuchen von entscheidender Bedeutung ist, ebenso wie die Fristeinhaltung bei der Beantwortung dieser Ersuchen. Zudem verweisen einige Mitgliedstaaten weiterhin auf nationale Probleme (wie einen Mangel an Ressourcen) und auf bereits seit langem bestehende Probleme mit dem Informationsaustausch (unvollständige Hintergrunddaten in Informationsersuchen, Diskrepanzen bei den statistischen Informationen, nachträgliche Änderungen in den MIAS-Datenbanken, unterschiedliche Regeln bei den Antwortfristen).

Einige Mitgliedstaaten haben eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, um die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer zu verbessern.

Ein erstes Vorschlagsbündel fällt in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten, die auf nationaler Ebene aktiv werden müssen (zum Beispiel verstärkte Sensibilisierung der Verwaltung, Informationsersuchen erst dann, wenn alle denkbaren Ressourcen im ersuchenden Mitgliedstaat ausgeschöpft sind).

Andere Vorschläge würden Änderungen der Rechtsakte erfordern, zum Beispiel zur Einführung eines verbindlichen Charakters der Rückmeldungen, von Sanktionen bei Fristverzug oder die Erhöhung der Schwellenwerte für Auskunftsersuchen. Abgesehen von der schwierigen Annahme solcher legislativer Maßnahmen sieht die Kommission dabei auch einige praktische Probleme, zum Beispiel die Frage, wie Strafgelder durchgesetzt würden und von wem, wie die Höhe der Strafen berechnet würde usw.

Andere Vorschläge wiederum würden eine Änderung der Datenübertragung an die Kommission erfordern, zum Beispiel die Erfassung von Statistiken zur Erstellung einer Rangfolge des Fristverzugs (3-6-9 Monate verspätet). Die Kommission ist der Ansicht, dass es möglich sein sollte, in diesem Punkt im SCAC eine Einigung zu erzielen.

Eine weitere Anregung lautet, dass die Kommission in Bezug auf Mitgliedstaaten aktiv werden sollte, die ihre Pflichten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 systematisch verletzen. Hier könnte die Kommission Maßnahmen in der Form einer

technischen Unterstützung oder einer konstanten Überwachung gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 vorschlagen. Die Verbreitung bewährter Verfahren sowie Seminare für zentrale Verbindungsbüros im Rahmen von Fiscalis wurden als gute Instrumente genannt, um die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zu verbessern.

Einige dieser Vorschläge wurden in der Vergangenheit erfolglos erörtert. Die Kommission beabsichtigt jedoch, diese Vorschläge an geeigneter Stelle weiterzuverfolgen, um das Funktionieren der behördlichen Zusammenarbeit zu verbessern, vorausgesetzt, eine ausreichende Unterstützung durch die Mitgliedstaaten ist gewährleistet.

6. FAZIT

Wie bereits mehrfach erwähnt, zuletzt in der koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug im Rahmen der jüngsten Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung (COM(2012) 722 final vom 6.12.2012), können die Mitgliedstaaten nur dann wirksam gegen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung vorgehen, wenn sie zusammenarbeiten. Die Verbesserung der behördlichen Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten ist daher ein zentrales Ziel der Strategie der Kommission auf diesem Gebiet.

Im Bericht sind Bereiche genannt, in denen die behördliche Zusammenarbeit noch verstärkt werden kann, indem die erweiterten Möglichkeiten der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 besser genutzt werden:

- Allgemein muss auf Informationsersuchen schneller reagiert werden, denn die verzögerte Beantwortung von Ersuchen ist ein kritischer Punkt;
- einige Mitgliedstaaten sehen immer noch von der Teilnahme am automatischen Informationsaustausch über nicht gebietsansässige Steuerpflichtige und neue Verkehrsmittel ab, auch wenn sie diese Informationen als sehr nützlich erachten. Das ist sehr problematisch, und die Kommission beabsichtigt daher eine verstärkte Überwachung der Entwicklungen auf diesem Gebiet;
- Rückmeldungen, spontan oder auf Ersuchen, sind ein Ansatz, der im Kontext einer guten Zusammenarbeit und bewährter Verfahren weiter gefördert werden muss, da sie der beste Weg sind, um Steuerbeamten mitzuteilen, dass ihre Arbeit (bis zu einem gewissen Grad) nützlich war;
- Mitgliedstaaten müssen die Teilnahme an behördlichen Ermittlungen fördern, indem sie die bestehenden rechtlichen Bestimmungen der Verordnung nutzen. Das ist ein sehr nützliches Instrument, das in der überarbeiteten Verordnung beibehalten wurde. Es ist daher bedauerlich, dass die Mitgliedstaaten dieses Instrument so wenig einsetzen;
- multilaterale Prüfungen haben sich als sinnvoll erwiesen. Es scheint jedoch, dass die Mitgliedstaaten sie in letzter Zeit weniger häufig genutzt haben. Ein erneutes Engagement der Mitgliedstaaten im Bereich der multilateralen Prüfungen ist

erforderlich und die in diesem Bericht genannten diesbezüglichen Schwierigkeiten gilt es zu überwinden;

- das Instrument der gemeinsamen Steuerprüfungen sollte durch eine Fiscalis-Projektgruppe auf Grundlage der von den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich im Zuge ihres Pilotprojekts gewonnenen Erfahrungen weiterentwickelt werden. Gegebenenfalls wird die Kommission die Initiative übernehmen und eine rechtliche Grundlage für die Nutzung des Instruments auf EU-Ebene schaffen;
- innerhalb von Eurofisc wären eine gemeinsame Risikoanalyse und ein effizienter Feedback-Mechanismus eine geeignete Lösung, um den Bedarf an gezielteren Informationen zu decken, und die Informationen, die bereits im Netzwerk zur Verfügung stehen, besser zu nutzen. Dadurch könnte das Netzwerk seiner Rolle als reaktionsschnelle Antwort der Steuerverwaltungen auf grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug noch besser gerecht werden;
- ein auf EU-Ebene koordiniertes Konzept zur Einführung einer Zusammenarbeit mit den Behörden in Drittländern auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer wäre eine Alternative zur derzeitigen unterschiedlichen Handhabung der Kontakte mit Drittländern durch die Mitgliedstaaten. Die Kommission wird in Kürze einen Vorschlag vorlegen, mit dem Ziel, die Zustimmung des Rates dafür zu erhalten, mit bestimmten Drittländern Verhandlungen für ein bilaterales Übereinkommen über die behördliche Zusammenarbeit zu beginnen.

Die Kommission kann hier mithelfen, den Weg für eine effiziente behördliche Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug zu bereiten. Sie ist bereit, jede Initiative zu unterstützen, die eine Zusammenarbeit verbessern würde, und legislativ tätig zu werden, wenn sich dies als notwendig erweist.

Die Mitgliedstaaten müssen jedoch den erforderlichen politischen Willen für diesen Weg zeigen. Sie müssen auf nationaler Ebene die erforderlichen Anstrengungen unternehmen, um das Funktionieren der Regelungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in der Praxis zu verbessern, damit diese Instrumente ihre Wirkung in vollem Umfang entfalten können.

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit ist in der Tat die einzige adäquate Antwort auf grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug, und die Mitgliedstaaten müssen bei der Zuweisung von Mitteln in diesen schwierigen wirtschaftlichen Zeiten Prioritäten setzen. Die Kommission ist davon überzeugt, dass sich die Verluste für die Staatshaushalte infolge von Mehrwertsteuerbetrug nur durch die vollständige Nutzung dieser Instrumente und eine ausreichende Mittelausstattung auf nationaler Ebene verringern lassen.

Die Kommission wird weiter über die Fortschritte der Mitgliedstaaten auf den in diesem Bericht genannten Gebieten berichten. Angesichts des Ausmaßes des Problems des Mehrwertsteuerbetrugs wird sie nicht den nächsten Bericht abwarten, der erst Ende 2018 fällig wird, sondern beabsichtigt, dem SCAC Ende 2015 eine Bewertung des aktuellen Stands zu übermitteln, und dabei insbesondere auf die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Beseitigung der Defizite einzugehen, die im

vorliegenden Bericht aufgeführt sind, und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer weiter zu verbessern.