



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

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

6613/14

**FISC 32
FIN 121**

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) 69 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT Siebenter Bericht gemäß Artikel 12 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 über Verfahren zur Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 69 final.

Anl.: COM(2014) 69 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.2.2014
COM(2014) 69 final

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

**Siebenter Bericht gemäß Artikel 12 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 über
Verfahren zur Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer**

{SWD(2014) 38 final}

INHALTSVERZEICHNIS

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
Siebenter Bericht gemäß Artikel 12 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 über
Verfahren zur Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer

1.	Einleitung	3
2.	Auswirkungen von Wirksamkeit und Effizienz bei der Steuerverwaltung.....	4
2.1.	Mehrwertsteuerlücke und Mehrwertsteuereigenmittel	4
2.2.	Befolgungskosten für Unternehmen	5
2.3.	Kosten der Steuerverwaltung für Mitgliedstaaten.....	5
3.	Herausforderungen hinsichtlich der Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung..	6
3.1.	Organisation der Steuerverwaltungen	6
3.2.	Mehrwertsteueridentifikation, Registrierung und Löschung der Registrierung	6
3.3.	Zollverfahren 42.....	8
3.4.	Abgabe der Mehrwertsteuererklärungen und Entrichtung der Steuer.....	9
3.5.	Mehrwertsteuererhebung und -erstattung	10
3.6.	Mehrwertsteuerprüfung.....	11
3.7.	System zur Beilegung von Steuerstreitigkeiten	12
3.8.	Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften	13
4.	Fazit.....	14
4.1.	Modernisierung der Mehrwertsteuerverwaltung.....	14
4.2.	Von den Mitgliedstaaten zu ergreifende Maßnahmen	14
4.3.	Von der Kommission zu ergreifende Maßnahmen	16

1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 12 der Verordnung 1553/89¹ des Rates über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel legt die Kommission dem Parlament und dem Rat alle drei Jahre einen Bericht über die in den Mitgliedstaaten angewandten Verfahren für die Erfassung der Steuerpflichtigen, die Ermittlung und Einziehung der Mehrwertsteuer sowie die Einzelheiten und Ergebnisse ihrer Kontrollsysteme auf dem Gebiet dieser Steuer vor.

Seit 1989 wurden sechs Berichte vorgelegt². In den bisherigen Berichten wurden alle in der Verordnung Nr. 1553/89 angesprochenen Themenbereiche abgedeckt und Empfehlungen für Verbesserungen in beinahe allen Bereichen ausgesprochen. Im letzten Bericht³ wurde darüber hinaus bewertet, ob sich das Berichtsverfahren und die daraus abgeleiteten Empfehlungen als wirksam erwiesen haben.

Dieser Bericht ist der siebente der Reihe und zielt auf die Messung der Verbesserungen bei der Mehrwertsteuerverwaltung in den Mitgliedstaaten im Rahmen des Artikels 12 der vorgenannten Verordnung ab. Gleichzeitig sollen in diesem Bericht auch die bewährten Verfahren in den verschiedenen Phasen der wirksamen Mehrwertsteuererhebung ermittelt und es soll den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, Risiken zu beurteilen und Möglichkeiten zur Verbesserung der Systeme für die Mehrwertsteuerkontrolle und -erhebung zu ermitteln. Diesbezüglich betont die Kommission, dass der Bericht als Möglichkeit gesehen werden sollte, zu prüfen *„ob gegebenenfalls Verbesserungen der Verfahren in Aussicht genommen werden können, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen“* (Artikel 12 Absatz 2 der vorgenannten Verordnung).

Die Ergebnisse dieses Berichts werden anhand gemeinsamer Benchmarks gemessen, die von der Kommission auf der Grundlage der Empfehlungen der vorangegangenen Berichte⁴ sowie der Entwicklungen auf EU-Ebene und nationaler Ebene auf dem Gebiet der Steuerverwaltung ausgearbeitet wurden. Diese Entwicklungen betreffen vor allem Präventionsmaßnahmen, Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Einhaltung von Vorschriften, kundenbezogene Ansätze, Risikomanagement und die Optimierung des Einsatzes von IT-Tools.

Um die für die Erstellung dieses Berichts erforderlichen Informationen zu sammeln, wurde allen Mitgliedstaaten ein Fragebogen zu ausgewählten Themen übermittelt⁵. Die Fragen betreffen die folgenden zentralen Themenbereiche: Organisation der Steuerverwaltungen; Mehrwertsteueridentifikation, Registrierung und Löschung der Registrierung; Zollverfahren 42; Mehrwertsteuererklärungen und Entrichtung der Steuer; Mehrwertsteuererhebung und -erstattung; Mehrwertsteuerprüfung; System zur Beilegung von Steuerstreitigkeiten und Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften. Alle Mitgliedstaaten haben den Fragebogen beantwortet und die angeforderten Informationen bereitgestellt. Die übermittelten Informationen wurden mehrmals mit den Mitgliedstaaten erörtert. In diesem

¹ Verordnung (EWG, EURATOM) 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel.

² Sechster Bericht: KOM(2008) 719 endgültig und Anhang SEC (2008) 2759.
Fünfter Bericht: KOM/2004/0855 endgültig und Anhang SEC (2004) 1721.
Vierter Bericht: KOM/00/0028 endgültig.
Dritter Bericht: KOM/98/0490 endgültig.
Zweiter Bericht: KOM(95) 354 endgültig.
Erster Bericht: SEC(92) 280 endgültig.

³ Siehe Sechster Bericht, Fußnote 2.

⁴ Siehe Anhang des Sechsten Berichts, Fußnote 2.

⁵ Kroatien ist in diesem Bericht nicht erfasst, da es zum Zeitpunkt der Datenerhebung noch kein EU-Mitgliedstaat war.

Bericht werden die Ergebnisse aus den Antworten im Fragebogen nach Themenbereichen und in der oben beschriebenen Reihenfolge zusammengefasst.

2. AUSWIRKUNGEN VON WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ BEI DER STEUERVERWALTUNG

Effizienz und Wirksamkeit der Steuerverwaltung in den Mitgliedstaaten wirken sich auf den Umfang der Mehrwertsteuerlücke aus sowie auf die Mehrwertsteuereigenmittel, die von den Mitgliedstaaten an die EU abzuführen sind. Daher wirken sich diese Faktoren auch auf den relativen Anteil am Gesamtbetrag der Eigenmittel aus, die von anderen Mitgliedstaaten beigesteuert werden. Die Befolgungskosten, die den Unternehmen entstehen, und die Kosten der Steuerverwaltung, die den Behörden entstehen, werden ebenfalls durch die Effizienz und Wirksamkeit der Steuerverwaltung beeinflusst. Da die Mehrwertsteuer bei Unternehmen einen großen Teil des Verwaltungsaufwands ausmacht, ist auch aus diesem Grund eine Verbesserung der Qualität der Mehrwertsteuerverwaltung wichtig.

2.1 Mehrwertsteuerlücke und Mehrwertsteuereigenmittel

Die Mehrwertsteuerlücke ist die Differenz zwischen dem Mehrwertsteuerbetrag, der theoretisch einbringbar ist,⁶ und dem Mehrwertsteuerbetrag, der tatsächlich eingezogen wird. Dieser Ausfall ist die Folge von Einnahmeverlusten aufgrund von Betrug und Hinterziehung, legaler Steuerumgehung, Insolvenz, Zahlungsunfähigkeit sowie Fehlkalkulationen und der Leistung der Steuerverwaltungen. In einer kürzlich erstellten Studie⁷ wurden die gesamten Mehrwertsteuerausfälle⁸ für die 26 Mitgliedstaaten im Jahr 2011⁹ auf ungefähr 193 Mrd. Euro geschätzt, was ca. 18 Prozent der theoretisch in der EU der 26 einbringbaren Mehrwertsteuer oder ungefähr 1,5 Prozent des gesamten BIP der EU der 26 entspricht. Dieser letztgenannte Prozentsatz bedeutet einen Anstieg von den im Jahr 2006 dokumentierten 1,1 Prozent des gesamten BIP der EU der 26, und er liegt auch über dem Wert von durchschnittlich 1,2 Prozent im Zeitraum von 2000 bis 2011. Die durchschnittliche Mehrwertsteuerlücke als Prozentsatz des BIP wies vor dem Jahr 2008 einen moderaten Abwärtstrend auf¹⁰, während die schwierige Wirtschaftslage seit dem Jahr 2008 die Mehrwertsteuersysteme belastet und zu einem Anstieg der durchschnittlichen Mehrwertsteuerlücke geführt hat. Insbesondere die Länder, die am schwersten von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffen waren, verzeichneten deutliche Anstiege bei ihren Mehrwertsteuerausfällen und konnten ihre Lage mit der Zeit nicht wesentlich verbessern. Im Allgemeinen fallen die geschätzten Mehrwertsteuerlücken für die einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus und weisen auf große Unterschiede bei ihrer Leistungsfähigkeit hin.

Laut der allgemeinen Schlussfolgerung der Studie werden die Mehrwertsteuervorschriften in Rezessionsphasen und bei einer Erhöhung der Steuersätze anscheinend weniger eingehalten, vor allem in Ländern mit einem schwächeren Steuervollzug. Diese Ergebnisse stimmen mit

⁶ Die theoretische Mehrwertsteuerschuld wird geschätzt, indem die Ausgabenkategorien ermittelt werden, bei denen nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer anfällt, und diese mit den entsprechenden Mehrwertsteuersätzen kombiniert werden. Da die Mehrwertsteuerlücke primär auf der Grundlage der Daten aus den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen geschätzt wird, sind diese Schätzungen von der Genauigkeit und Vollständigkeit dieser Daten abhängig. Zudem werden keine steuerpflichtigen Tätigkeiten berücksichtigt, die außerhalb des Rahmens der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung liegen.

⁷ Quelle: „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States“ (Studie zur Quantifizierung und Analyse der MwSt.-Lücke in den 27 EU-Mitgliedstaaten – Endgültiger Bericht), im Auftrag der Europäischen Kommission und durchgeführt von CASE und CPB. Diese Studie wurde von der Kommission am 19. September 2013 veröffentlicht und ist verfügbar unter http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_de.htm.

⁸ Die gesamte Mehrwertsteuerlücke wird für die EU der 26 als eine Einheit berechnet.

⁹ In der Studie ist Zypern aufgrund einer laufenden umfassenden Prüfung der Statistiken zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht enthalten.

¹⁰ Dieser Trend war in den Daten der neuen Mitgliedstaaten (EU-10- und EU-2-Staaten) stärker ausgeprägt.

den Voraussagen aus der Theorie der Steuerumgehung und einigen vorangegangenen Schätzungen überein und zeigen die Bedeutung der Steuerverwaltung und des Steuervollzugs bei der Festlegung von Reformen der Mehrwertsteuerepolitik und beim Umgang mit dem Steuerdruck.

Die Mehrwertsteuereigenmittel machen 11 Prozent der EU-Einnahmen aus, ungefähr 14 Mrd. Euro im Jahr 2011. Für die Berechnung der Mehrwertsteuereigenmittel wird grundsätzlich ein einheitlicher Abrufsatz von 0,3 % auf die harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage jedes Mitgliedstaats¹¹ angewendet. Diese Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage ist jedoch auf 50 % des BNE für jeden Mitgliedstaat begrenzt.

2.2. Befolgungskosten für Unternehmen

In der derzeitigen instabilen wirtschaftlichen und finanziellen Lage sind die Befolgungskosten für Unternehmen zu einem wichtigen Thema geworden, das die Regierungen im Blick behalten müssen, wenn sie prüfen, wie das Wirtschaftswachstum am besten angeregt und erhalten wird. In der Studie „Paying Taxes“ (Steuern zahlen) aus dem Jahr 2013¹² wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass zwischen dem Wirtschaftswachstum und dem Verwaltungsaufwand für Unternehmen ein Zusammenhang besteht. In der Studie wurde aufgezeigt, dass in Volkswirtschaften, in denen Maßnahmen zur Verringerung der Komplexität in der Steuerverwaltung ergriffen wurden – sowohl in Bezug auf die Anzahl der Zahlungen als auch in Bezug auf die Zeit, die für Steuerangelegenheiten aufgewendet werden muss – positive Veränderungen beim Wirtschaftswachstum eintraten. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass das Wirtschaftswachstum stärker mit einer Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen zusammenhängt als mit Senkungen der Steuersätze.

In Bezug auf die EU- und EFTA-Region¹³ wird in der Studie aufgezeigt, dass sich die durchschnittliche Anzahl der Stunden, die für die Befolgung aufgewendet wurden, und die Anzahl der Zahlungen über den Zeitraum der Studie hinweg reduzierten. Diese Entwicklung ist hauptsächlich auf den verstärkten Einsatz verbesserter Möglichkeiten zur Abgabe von Steuererklärungen in elektronischer Form und auf verbesserte Zahlungsmöglichkeiten zurückzuführen, sowie auf die Effizienzsteigerungen bei der Steuerverwaltung. Auf das Mehrwertsteuersystem entfallen im Durchschnitt 32 % der Zeit für die Einhaltung der Steuervorschriften in der Region. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen jedoch erhebliche Unterschiede, da sich die Verwaltungsverfahren für die Erhebung der Steuer erheblich unterscheiden können.

2.3 Kosten der Steuerverwaltung für Mitgliedstaaten

Die Höhe der Gesamtausgaben einer Steuerverwaltung zur Durchführung ihrer Besteuerungsaufgaben und anderer ihr übertragener Verantwortlichkeiten ist für alle Mitgliedstaaten ein wichtiges und aktuelles Thema. Den Mitgliedstaaten stehen nur begrenzte

¹¹ Die harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage wird von dem betreffenden Mitgliedstaat anhand der sogenannten Einnahmenmethode berechnet. Dabei werden die von dem Mitgliedstaat erhobenen Mehrwertsteuer-Nettogesamteinnahmen durch den gewogenen mittleren Mehrwertsteuersatz geteilt, um die intermediäre Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage zu erhalten. Die intermediäre Grundlage wird anschließend durch negativen und positiven Ausgleich angepasst, um eine harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage in Anwendung der Mehrwertsteuerrichtlinie zu erhalten.

¹² Die Kennzahlen der Studie „Paying Taxes“ (Gesamtsteuersatz, einzuhaltende Frist und Anzahl der Zahlungen) sind Bestandteil des „Doing Business“-Projekts der Weltbankgruppe und werden von PwC, der Weltbank und der IFC ausgearbeitet.

¹³ Europäische Union & Europäische Freihandelsassoziation (EU & EFTA). Die folgenden Volkswirtschaften sind in der Analyse der EU und EFTA erfasst: Österreich, Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Island, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich.

Mittel für die Verwaltung der nationalen Steuergesetze zur Verfügung, und die Staaten sind ständig auf der Suche nach Möglichkeiten, um die Kosten der Steuerverwaltung zu senken. Laut einer kürzlich durchgeführten OECD-Umfrage¹⁴ ist die Erhebungskostenquote¹⁵ bei den meisten Steuerverwaltungen rückläufig, was zumindest zum Teil auf die höhere Effizienz aufgrund der Investitionen in Technologie und andere Initiativen zurückgeführt werden kann. Die Untersuchung hat zudem ergeben, dass die Gesamtlohnkosten – als Anteil der Gesamtverwaltungskosten der OECD-Länder – in den Jahren 2010 und 2011 deutlich um nominal 6 % zurückgegangen sind. Diese Entwicklung spiegelt höchstwahrscheinlich die Auswirkungen des staatlich angeordneten Personalabbaus und/oder der Effizienzsteigerungen aufgrund von Automatisierung und internen Umstrukturierungsinitiativen wider. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bleiben jedoch bestehen.

3. HERAUSFORDERUNGEN HINSICHTLICH DER STEIGERUNG DER EFFIZIENZ DER STEUERVERWALTUNG

In einer modernen Steuerverwaltung kommt regelmäßigen Leistungsbewertungen eine wichtige Rolle zu, da mit ihrer Hilfe die Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltung verbessert werden kann. Die Regelungen in Artikel 12 bieten eine Möglichkeit, die Funktionsweise von Mehrwertsteuerverwaltungen zu bewerten und die Muster bei der Einhaltung und Nichteinhaltung der Mehrwertsteuervorschriften zu verstehen, was wiederum zu einer Verringerung der Mehrwertsteuerlücke beitragen und einen wirtschaftlichen Nutzen nach sich ziehen kann. In diesem Kapitel werden die Benchmarks und die Ergebnisse der Bewertung, die diesem Bericht zugrunde liegen, nach Themenbereich zusammengefasst.

3.1. Organisation der Steuerverwaltungen

In Bezug auf die Organisation der Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten sind zwei wichtige Tendenzen erkennbar. Zunächst ist eine Tendenz hin zu einer Stärkung der Autonomie von Steuerverwaltungen zu verzeichnen. Grundsätzlich kann Autonomie zu einer besseren Leistung führen, indem Hindernisse für eine wirksame und effiziente Verwaltung beseitigt werden und gleichzeitig eine angemessene Rechenschaftspflicht und Transparenz erhalten bleibt. Generell bieten die verschiedenen institutionellen Regelungen der Mitgliedstaaten mehr Haushaltsautonomie sowie Autonomie bei der Verwaltung von Personalressourcen und der Anlage der Organisationsstruktur. In vielen Mitgliedstaaten unterliegt die Verwaltung jedoch nach wie vor erheblichen Einschränkungen.

Ferner ist in den Organisationsstrukturen der Steuerverwaltungen die Tendenz zu verzeichnen, weniger von den Steuerarten auszugehen als vielmehr die Steuerzahler in Kategorien einzuordnen. Dieses Konzept beinhaltet *unter anderem* die Schaffung spezieller Dienststellen für große Steuerzahler, vermögende Einzelpersonen und Selbstständige sowie für das Risikomanagement. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es eine Dienststelle für große

¹⁴ OECD: Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, 2013. (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200814-en>).

¹⁵ Die Erhebungskostenquote wird berechnet, indem die jährlichen Verwaltungskosten einer Steuerbehörde mit den über das gesamte Steuerjahr erzielten Gesamteinnahmen abgeglichen werden. Dieser Wert wird häufig als Prozentsatz oder als Kosten für die Erhebung von 100 Einnahmeeinheiten angegeben. Die Quote wird durch Maßnahmen beeinflusst, mit denen Verwaltungskosten reduziert oder die Einhaltung der Vorschriften und Einnahmen verbessert werden. Die Quote wird außerdem durch eine Reihe weiterer Faktoren beeinflusst (z. B. Änderungen der Steuersätze, makroökonomische Veränderungen, Änderungen beim Anwendungsbereich der erhobenen Steuern), welche aber in keinem Zusammenhang mit der relativen Effizienz oder Wirksamkeit stehen. Aus diesen Gründen müssen internationale Vergleiche dieser Koeffizienten mit besonderer Sorgfalt durchgeführt werden.

Steuerzahler, die jedoch häufig lediglich aus einem Prüfzentrum besteht und nicht für die Abgabe von Steuererklärungen, die Entrichtung der Steuer, die Zwangseintreibung oder Dienstleistungen für Steuerzahler zuständig ist. Nur wenige Mitgliedstaaten verfügen über separate Dienststellen, die für die Einhaltung der Vorschriften durch vermögende Einzelpersonen und Selbstständige zuständig sind, oder haben separate Dienststellen für das Risikomanagement eingerichtet, die bezüglich der Einhaltung von Vorschriften ein ganzheitliches Konzept verfolgen.

3.2. Mehrwertsteueridentifikation, Registrierung und Löschung der Registrierung

3.2.1. Benchmarks

Die Registrierung ist transparent, und die Steuerzahler sind gut darüber informiert, wie, wann und wo sie sich registrieren können. Es besteht ein Zugang zu Dienstleistungen für Steuerzahler über Auskunftsstellen, Online-Systeme und Call-Center. Gebietsfremde Steuerzahler können ohne weiteres auf Informationen zugreifen. Registrierungsanträge werden innerhalb einer angemessenen Frist bearbeitet. Das Registrierungsverfahren erfasst Informationen, mit deren Hilfe die Steuerverwaltung Betrugsfälle frühzeitig ermitteln und unterbinden kann. Die Steuerverwaltung überwacht bei risikobehafteten Registrierungen von Beginn an die Einhaltung der Vorschriften für die Abgabe der Steuererklärung und die Entrichtung der Steuer und führt nach der Registrierung frühzeitig und fortlaufend Vor-Ort-Besuche durch. Die Verfahren zur Löschung der Registrierung sind effizient, so dass Scheinfirmen schnell aus dem Mehrwertsteuersystem entfernt werden. Das Register wird auf dem aktuellen Stand gehalten, und es werden Maßnahmen ergriffen, um die Qualität und Verlässlichkeit der Daten im MIAS sicherzustellen. Die Steuerbehörden und Wirtschaftsteilnehmer können sich auf die Gültigkeit der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern im MIAS-System verlassen. Bei verdächtigen betrügerischen Absichten und in Fällen, in denen eine Registrierung nicht abgelehnt werden kann, ergreifen die Steuerbehörden Vorsichts- und zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen als Voraussetzung für eine Registrierung.

3.2.2. Derzeitige Situation

Das Registrierungsverfahren ist in den meisten Mitgliedstaaten transparent und Steuerzahler – auch gebietsfremde – sind gut darüber informiert, wie, wann und wo sie sich für die Mehrwertsteuer registrieren können (AT, BG, CY, CZ, DK, DE, EE, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI, SK und UK). Gebietsfremde Steuerzahler können ohne weiteres auf Informationen in anderen Sprachen zugreifen, am häufigsten auf Informationen in englischer Sprache (AT, BG, CZ, DK, EE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PL, SE, SK und UK). Wenn sich jedoch konkretere und unternehmensbezogene Fragen ergeben, werden diese Informationen seltener in anderen Sprachen bereitgestellt. Trotz erkennbarer Anstrengungen, die viele Mitgliedstaaten auf ihren Websites unternehmen, ist es nach wie vor schwierig festzustellen, ob bestimmte Unternehmen registriert werden müssen oder nicht und welche Pflichten zu erfüllen sind.

Beim Registrierungsverfahren muss die beabsichtigte Tätigkeit und die Identität des Steuerzahlers überprüft werden, um Betrugsfälle im Zusammenhang mit Scheinfirmen (auch „Missing Traders“ genannt) zu verhindern. Ein modernes Registrierungsverfahren ist ein durchgängiges Verfahren, das Prüfungen vor der Registrierung, nach der Registrierung einsetzende Programme, mit denen die Einhaltung der Vorschriften für die Abgabe der Steuererklärung und die Entrichtung der Mehrwertsteuer bei risikobehafteten

Marktteilnehmern überwacht wird, sowie die Löschung der Registrierung umfasst, wenn die Bedingungen für eine Registrierung nicht mehr erfüllt sind¹⁶. Mit der Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010¹⁷ des Rates haben die Phase vor der Registrierung und die Löschung der Registrierung eine verstärkte Aufmerksamkeit erhalten, aber nicht alle Mitgliedstaaten haben ein durchgängiges Verfahren für die Registrierung entwickelt.

In der Phase vor der Registrierung gleichen die meisten Mitgliedstaaten (ausgenommen EL, FR, IT und PT) den Registrierungsantrag systematisch mit anderen Datenquellen ab (z. B. mit Unternehmensregistern und internen Datenbanken), führen jedoch nur gelegentlich Vor-Ort-Besuche durch. Die meisten Mitgliedstaaten ziehen Risikoindikatoren heran. Soweit in den einzelnen Mitgliedstaaten Daten über die Ablehnung einer Registrierung verfügbar sind (BE, BG, DK, DE, EE, ES, FR, HU, IE, LT, MT, PL, SE, SI und UK), scheinen Registrierungsverfahren selten zu einer Ablehnung der Registrierung zu führen. Überwachungsprogramme für die Zeit nach der Registrierung werden in ungefähr der Hälfte der Mitgliedstaaten durchgeführt. Zur Löschung der Registrierung sind nur wenige Informationen verfügbar, die Zahl der Löschungen von Amts wegen scheint jedoch niedrig zu sein, und die Verfahren sind im Allgemeinen zu langsam, um einen Mehrwertsteuerbetrug durch Scheinfirmen zu unterbinden.

Aktualität, Vollständigkeit und Genauigkeit der im MIAS-System (Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem) verfügbaren Daten müssen verbessert werden. Insbesondere sind die langen Fristen für die Aktualisierung des Systems (BE, EL, ES und PT) und die rückwirkende Löschung (CY, DK, EL, FR, IE, PL, PT, RO und UK) in einer Reihe von Mitgliedstaaten problematisch. In letzterem Fall sollte das tatsächliche Datum der Löschung der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer gemäß dem Grundsatz der Transparenz und Rechtssicherheit in der Internetversion des MIAS sichtbar gemacht werden.

3.3. Zollverfahren 42

3.3.1. Benchmarks

Die Mitgliedstaaten haben ein System eingerichtet, um die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern zum Zeitpunkt der Einfuhr zu überprüfen. Dies beinhaltet einen Online-Zugang zur MIAS-Datenbank, die alle gültigen Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern in der EU-Datenbank enthält. Die Zollbehörden übermitteln die Daten über Einfuhren mithilfe des Zollverfahrens 42 systematisch an die Steuerverwaltung, um für einen effizienten Datenaustausch zu sorgen. Einfuhren mit dem Zollverfahren 42 werden im System zur Risikoanalyse der Steuerverwaltung als zusätzliches Risiko gekennzeichnet. Die Ergebnisse dieser Risikoanalyse werden über den Arbeitsbereich 3 (Zollverfahren 4200) von Eurofisc¹⁸ ausgetauscht.

3.3.2. Derzeitige Situation

Das Zollverfahren 42 wird von Importeuren genutzt, um eine Mehrwertsteuerbefreiung zu erlangen, wenn die eingeführten Waren in einen anderen Mitgliedstaat verbracht werden. Die Mehrwertsteuer wird im Bestimmungsmitgliedstaat geschuldet. Bei der Wiedereinfuhr von

¹⁶ Siehe Artikel 23 der vorgenannten Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates.

¹⁷ Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer.

¹⁸ Siehe Artikel 33 der vorgenannten Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates.

Waren kommt das Zollverfahren 63 zur Anwendung. Für die Zwecke des vorliegenden Berichts schließen die Verweise auf das Zollverfahren 42 das Zollverfahren 63 mit ein.

Im Rahmen des Zollverfahrens 42 versäumt es eine erhebliche Anzahl der Mitgliedstaaten, die Gültigkeit von Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern systematisch zu überprüfen (sowohl für Importeure als auch für Erwerber) (BE, BG, FR¹⁹, HU, IE, LU, NL, PT und UK) und die Informationen über die Geschäftsvorgänge zwischen den Zoll- und Steuerbehörden auszutauschen (EL, IT, NL²⁰, PL und SK). Sobald die Informationen den Zollbehörden zur Verfügung stehen, sollten sie an die Steuerverwaltung des für die Einfuhr zuständigen Mitgliedstaats übermittelt werden. Zu diesem Zeitpunkt kann die Steuerverwaltung überprüfen, ob die zusammenfassende Meldung durch den Importeur (oder seinen Stellvertreter) eingereicht wurde, und der Geschäftsvorgang kann danach weiter überwacht werden.

Trotz des hohen Verlustes von Mehrwertsteuereinnahmen aufgrund des Missbrauchs des Zollverfahrens 42 kennzeichnen nicht alle Mitgliedstaaten diese Geschäftsvorgänge in den inländischen Systemen zur Risikoanalyse als zusätzliches Risiko und leiten diese Informationen über Eurofisc weiter (EE, FI, LU und MT). Im Jahr 2011 wurde ein spezieller Arbeitsbereich in Eurofisc eingerichtet, damit Informationen über möglicherweise betrügerische Geschäftsvorgänge und Marktteilnehmer, die das Zollverfahren 42 missbrauchen, umgehend ausgetauscht werden können.

Mehrere Mitgliedstaaten verwenden spezielle Instrumente wie Genehmigungen (LU, MT, NL und SK) und Bürgschaften (AT, DK, EE, ES, HU, IT, LU, MT, NL, RO und SK), um dem Missbrauch des Zollverfahrens 42 vorzubeugen. Genehmigungen und Bürgschaften sind bei dem Umgang mit risikobehafteten Marktteilnehmern hilfreich. Es stellt jedoch eine unverhältnismäßige Belastung für ehrliche Unternehmen dar, wenn von allen Marktteilnehmern oder Stellvertretern, die das Zollverfahren 42 nutzen möchten, generell eine Bürgschaft oder Genehmigung gefordert wird. Zudem wird das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigt, weil die Flexibilität und Anziehungskraft der vereinfachten Vorgehensweise, die dieses Verfahren bietet, zunichte gemacht werden. Die Mitgliedstaaten, die ein solches Genehmigungs- oder Bürgschaftssystem anwenden, sollten dieses Vorgehen daher nur gezielt für risikobehaftete Marktteilnehmer einsetzen.

3.4. Abgabe der Mehrwertsteuererklärungen und Entrichtung der Steuer

3.4.1. Benchmarks

Die Abgabe der Mehrwertsteuererklärung ist der erste Schritt (nach der Registrierung) im durchgängigen Verfahren für die Feststellung der Mehrwertsteuerverbindlichkeiten. Es wird systematisch vorgegangen, um die Abgabepflichten zu überwachen und durchzusetzen und um die rechtzeitige Abgabe von Steuererklärungen sicherzustellen. Hochautomatisierte Geschäftsverfahren, die die Abgabe von Mehrwertsteuererklärungen in elektronischer Form und zusammenfassende MIAS-Meldungen ermöglichen, werden durch Verfahren zur Erstellung von Steuerzahlerprofilen unterstützt, um die angemessenste Folgemaßnahme für Steuerzahler zu ermitteln, die keine Erklärungen mehr einreichen (z. B. Anruf, E-Mail, SMS, Mahnung, persönlicher Besuch, Steuerschätzung oder Strafverfolgung). Die elektronische

¹⁹

In Frankreich ist am 1. Juni 2013 ein systematisches und automatisches Kontrollsystem in Kraft getreten.

²⁰

Die Niederlande verfügen über ein allgemeines inländisches Reverse-Charge-Verfahren für die bei der Einfuhr zu entrichtende Mehrwertsteuer. Da es keine Mehrwertsteuerbefreiung bei der Einfuhr gibt, gelten die im Bericht aufgeführten Empfehlungen für dieses Verfahren nicht für diese Arten von Einfuhren. Dies schließt jedoch nicht aus, dass es Einfuhren gibt, bei denen das Zollverfahren 42 verwendet wird, und für die die abgegebenen Kommentare gültig sind.

Mehrwertsteueranmeldung ist weit verbreitet. Die geschuldete und zu erstattende Mehrwertsteuer wird fristgerecht gezahlt. Für verspätete Zahlungen und Erstattungen werden automatisch Zinsen erhoben oder gezahlt. Die Einhaltung der Abgabe- und Zahlungsverpflichtungen wird durch angemessene Strafen unterstützt.

3.4.2. Derzeitige Situation

Die mittlere Abgabequote (d. h. die Anzahl der erhaltenen Erklärungen im Vergleich zur Anzahl der erwarteten Erklärungen) in der EU ist hoch (ungefähr 96 Prozent). Es bestehen jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Die konkrete Abgabequote hängt unter anderem von der Effizienz eines automatisierten Abgabe- und Zahlungssystems, den Zins- und Strafregelungen und der Genauigkeit des Steuerregisters ab.

Die elektronische Abgabe von Steuererklärungen wird zunehmend genutzt, jedoch noch nicht in dem Umfang, wie angemessenerweise erwartet. Nur in einer knappen Mehrheit der Mitgliedstaaten sind geeignete Rechtsvorschriften für eine obligatorische elektronische Abgabe der Mehrwertsteuererklärungen in Kraft (AT, BE, BG, DE, DK, EL, ES²¹, FR, IE, IT, LU, LV, NL, PT, RO, SI und UK). In den restlichen Mitgliedstaaten ist die Nutzung eines solchen Systems freiwillig (CY, CZ²², EE, ES, FI, FR²³, HU, LT, MT, PL, RO, SE und SK). Die Abgabe von Steuererklärungen und die Entrichtung der Mehrwertsteuer werden von den meisten Mitgliedstaaten systematisch überwacht. Allerdings fehlen in einer erheblichen Anzahl der Mitgliedstaaten (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LV, LT, NL, PL, PT, RO, SE, SI und SK) moderne und automatische Folgemaßnahmen bei verspäteten oder nicht erfolgten Abgaben und Zahlungen (z. B. automatische Mahnungen, umgehende Schätzung im Fall von nicht erfolgten Abgaben).

Alle Mitgliedstaaten verhängen Strafen bei der verspäteten oder nicht erfolgten Abgabe oder Zahlung, jedoch unterscheiden sich die Zins- und Strafregelungen zwischen den Mitgliedstaaten beträchtlich. Die aktuell verfügbaren Daten bieten keine Garantie, dass solche Strafen eine tatsächliche Auswirkung haben und Steuerzahler mit Gesamtkosten bestraft werden, welche die Kosten einer Finanzierung durch Dritte übersteigen.

Die Einhaltung der Fristen für die Mehrwertsteuererstattung hat sich im Zeitraum von 2009 bis 2011 im Allgemeinen verbessert. In den meisten Mitgliedstaaten gilt für Anträge auf Mehrwertsteuererstattung eine Frist (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IE, IT, SI, LT, LV, MT, NL, PL, RO und UK), und die tatsächliche Frist für die Erstattung liegt im Allgemeinen innerhalb dieses Zeitraums (zwischen 30 und 45 Tagen). In einigen Mitgliedstaaten sind fristgerechte Erstattungen jedoch weiterhin problematisch. Einige Mitgliedstaaten zahlen bei verspäteten Erstattungen keine Zinsen (AT, CY, LU, NL und UK²⁴).

3.5. Mehrwertsteuererhebung und -erstattung

3.5.1. Benchmarks

²¹ In Spanien ist die elektronische Abgabe der Mehrwertsteuererklärungen für bestimmte Gruppen von Steuerzahlern, z. B. große Steuerzahler, obligatorisch.

²² In der Tschechischen Republik ist die elektronische Abgabe von Steuererklärungen vom 1. Januar 2014 an obligatorisch.

²³ In Frankreich ist die elektronische Abgabe von Steuererklärungen vom 1. Januar 2014 an obligatorisch.

²⁴ Das Vereinigte Königreich zahlt nicht automatisch in allen Fällen verspäteter Erstattungen Zinsen, aber Rückzahlungszuschläge, wenn bei der Steuerbehörde HMRC Verzögerungen auftreten (abgesehen von einer angemessenen Frist für Nachforschungen), die zu verspäteten Erstattungen im Zusammenhang mit Ansprüchen auf Mehrwertsteuerrückzahlungen führen.

Die Steuerschulden liegen stabil bei weniger als 10 Prozent der jährlichen Steuereinnahmen. Bei aufgelaufenen Altschulden wird regelmäßig geprüft, ob diese einbringbar sind, und es sind angemessene Abschreibungsrichtlinien in Kraft. Die Verfahren zur Forderungseinziehung werden von hauptberuflich tätigen, spezialisierten Bediensteten durchgeführt. Die Funktion ist hochautomatisiert und umfasst: (i) automatisierte Meldungen, Mahnungen und Vollziehungsbefehle; (ii) automatische Feststellung von Vermögenswerten auf der Grundlage von Informationen Dritter und (iii) automatische Verrechnung von Steuergutschriften mit unbeglichenen Forderungen. Mithilfe von Verfahren zum Erstellen von Schuldnerprofilen werden die wirksamsten Mittel zur Mehrwertsteuererhebung ermittelt. Outbound-Call-Center nehmen frühzeitig Kontakt zu neuen Schuldnern auf. Die Verwaltung verfügt über ein strukturiertes und transparentes Konzept für Teilzahlungsregelungen, und es sind ein automatisches System zur Feststellung von Vermögenswerten auf der Grundlage von Informationen von Dritten und Instrumente zur Erstellung von Schuldnerprofilen vorhanden. Mithilfe eines ressortübergreifenden Ansatzes wird die Einziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen koordiniert.

3.5.2. Derzeitige Situation

Die Mehrwertsteuerrückstände wachsen (im Durchschnitt um 15 Prozent in den meisten Mitgliedstaaten), was zum Teil auf die Rezession zurückgeführt werden kann. Das Niveau der Abschreibungen ist jedoch niedrig und liegt in einigen Mitgliedstaaten sogar nahe Null (BG, CY, EL, FI und MT), wodurch der Umfang der einbringbaren Forderungen schwer zu vergleichen ist. Für Forderungen, die nicht zu angemessenen Kosten einbringbar sind, sollte ein flexibles Abschreibungsverfahren gelten. Ohne fortlaufendes Abschreibungsprogramm laufen die Steuerverwaltungen Gefahr, wertvolle Ressourcen für das Eintreiben nicht einbringbarer Beträge zu verschwenden und die Aufmerksamkeit von einbringbaren Forderungen abzuziehen.

In einer beträchtlichen Anzahl von Mitgliedstaaten wird die Forderungseinziehung nicht aus einer ganzheitlichen Perspektive gehandhabt. Es ist ein kohärenter Ansatz notwendig, mit dem das Verfahren für die Forderungseinziehung vom Zeitpunkt der Feststellung bis zum Zeitpunkt des Erlöschens gehandhabt wird.

Die meisten Mitgliedstaaten haben sich bemüht, die Effizienz der Forderungseinziehung zu erhöhen. Es gibt eindeutige Tendenzen hin zu nichtsequenziellen Verfahren zur Forderungseinziehung (AT, BE, BG, DE, ES, FR, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE und UK) sowie zur kombinierten Einziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen (AT, BG, DK, EE, ES, FI, HU, IE, LV, NL, RO, SE, SI und UK). Ungefähr die Hälfte der Mitgliedstaaten haben vollständig oder zum Teil Rückforderungsverfahren umgesetzt, die von der automatischen Feststellung von Vermögenswerten auf der Grundlage von Informationen von Dritten unterstützt werden (BE, BG, CZ, DK, ES, FI, HU, IE, IT, LT, PT, SI und SE).

3.6. Mehrwertsteuerprüfung

3.6.1. Benchmarks

Das Prüfprogramm umfasst eine Reihe von Prüfkonzepthen, die (zusammen mit Dienstleistungen für Steuerzahler) einen ausgewogenen Ansatz zur Förderung der freiwilligen Einhaltung bieten. Für die Auswahl der zu prüfenden Steuerzahler wird ein risikobasiertes Verwaltungssystem verwendet, bei dem die Prüfmittel entsprechend dem vom Steuerzahler verkörperten Risikos zugewiesen werden. Die Steuerverwaltung verfügt über

eine angemessene Anzahl an Mitarbeitern, die entsprechend geschult sind. Es besteht eine Aufgabentrennung mit Kontrollmechanismen über den gesamten Prüfprozess hinweg, um Bestechungsmöglichkeiten zu minimieren. Es wird ein jährlicher Durchführungsplan entwickelt, umgesetzt und überwacht, um ein angemessenes Leistungsniveau zu erreichen. Die Prüfer haben Zugang zu Leitlinien über technische und verfahrenstechnische Themen, um bei Außenprüfungen konsistente und gerechte Entscheidungen sicherzustellen, und sie sind mit modernen Prüfwerkzeugen ausgestattet.

3.6.2. Derzeitige Situation

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten (ausgenommen EL, ES, LU, PT und RO) wendet eine risikobasierte Strategie für die Auswahl der zu prüfenden Steuerzahler an und führt zunehmend gezielte Prüfungen durch. In einer Reihe von Mitgliedstaaten besteht jedoch die Verpflichtung, bestimmte Steuerzahler jedes Jahr zu prüfen (AT, DE, FI, IE, IT, PL und SI). Selbst wenn diese Verpflichtung nur für große Steuerzahler gilt, wird dadurch verhindert, dass die Mitgliedstaaten flexibel genug sind, um Prüfmittel für Steuerzahler einzusetzen, die ein größeres Risiko darstellen.

Es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich des Prozentsatzes der Steuerzahler, bei denen Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt werden und hinsichtlich des Mehrwertsteuerbetrags, der infolge dieser Prüfungen zusätzlich erhoben wird. Einige Mitgliedstaaten verfügen jedoch nicht über Leistungsindikatoren, um die Wirksamkeit ihrer Prüfungen zu bewerten (CY, DK, FI, LU und MT). Da ein großer Teil des Personals mit Prüfungen befasst ist, müssen Steuerverwaltungen die Wirksamkeit ihrer Prüftätigkeiten regelmäßig bewerten, um die Mittel dementsprechend einzusetzen.

Elektronische Prüfungen sind in den meisten Mitgliedstaaten gut entwickelt. Dementsprechend werden Prüfer in der elektronischen Prüfung geschult (ausgenommen IT und MT) und erhalten die Mittel, um Daten zu analysieren, die in computerbasierten Systemen bereitgestellt werden. Zudem sind Rechtsvorschriften in Kraft, nach denen Steuerzahler bei Steuerprüfungen Daten in computerbasierten Systemen bereitstellen müssen (AT, BE, BG, CZ, CY, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LV, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SI und UK). In den meisten Mitgliedstaaten muss jedoch keine Standardprüfdatei verwendet werden, was die Effizienz und Wirksamkeit der Prüftätigkeiten weiter erhöhen würde.

In den meisten Mitgliedstaaten erhalten die Prüfer Zugang zu einem breiten Spektrum an Informationen von Dritten (z. B. Grundbuch, Fahrzeugregister, Informationen von Sozialversicherungs- und Finanzinstitute), jedoch nicht immer auf automatisierte Weise. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten fordert regelmäßig Informationen von anderen Mitgliedstaaten an, jedoch bestehen weiterhin erhebliche Hindernisse (rechtliche Aspekte, Antwortfristen, Qualität der Antworten und Sprachprobleme), welche die Wirksamkeit dieser Möglichkeit beeinträchtigen.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten verfügt über spezialisierte Dienststellen zur Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug (ausgenommen AT, CZ, EE, EL, FI, HU, LV, RO und SI). Dies ist von Bedeutung, da die Untersuchung potenzieller Betrugsfälle durch geschulte Ermittler erfolgen sollte, die in Teams integriert sind, die Betrugstendenzen analysieren und Anzeichen für betrügerische Tätigkeiten erkennen können.

3.7. System zur Beilegung von Steuerstreitigkeiten

3.7.1. Benchmarks

Der Steuerzahler kann in einem kodifizierten, transparenten, schnellen und kostengünstigen System zur Beilegung von Steuerstreitigkeiten Einspruch gegen Entscheidungen der Steuerverwaltung einlegen. Dieses System umfasst ein obligatorisches Verwaltungsverfahren unabhängig vom ursprünglichen Entscheidungsträger, bevor der Streit an die Gerichte verwiesen wird. Mit diesem Einspruchsverfahren auf Verwaltungsebene muss sichergestellt werden, dass das gerichtliche Verfahren nur Rechtsfragen betrifft. Die Steuerverwaltung erfasst Verwaltungsinformationen über die Beilegung von Streitigkeiten und passt ihre Vorgehensweisen vorbeugend an, um unnötige Verfahren zu vermeiden. Die angefochtenen Steuern müssen entrichtet werden, wenn ein Antrag auf eine gerichtliche Überprüfung gestellt wird, und der Rückstand in der Form nicht bearbeiteter Rechtssachen ist minimal. Es gibt spezialisierte Dienststellen und Beamte, die im Umgang mit Steuerstreitigkeiten innerhalb oder außerhalb der Steuerverwaltungen geschult sind. Die Steuerverwaltung ist imstande, das System zur Beilegung von Steuerstreitigkeiten auf der Grundlage von Verwaltungsdaten zu verwalten. Mithilfe dieser Daten kann die Steuerverwaltung ihre Verfahren bei Bedarf anpassen.

3.7.2. Derzeitige Situation

Die meisten Mitgliedstaaten verfügen über ein obligatorisches Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten auf der Verwaltungsebene, das Entscheidungsfristen vorsieht. Bei einem solchen Konzept liegt der Schwerpunkt auf der Effizienz des Einspruchsverfahrens, und es trägt zu einer Reduzierung von Anzahl und Länge der Verfahren bei. In ungefähr der Hälfte der Mitgliedstaaten ist die erste Stufe des Verfahrens zur Beilegung von Steuerstreitigkeiten ein obligatorisches Einspruchsverfahren bei der Steuerverwaltung.

Die Anzahl der Einsprüche schwankt, ist aber in bestimmten Mitgliedstaaten hoch, wie auch der Prozentsatz der Entscheidungen, die zugunsten des Steuerzahlers gefällt werden. Viele Mitgliedstaaten überwachen und erfassen jedoch keine (ausreichenden) Verwaltungsinformationen über ihre Verfahren zur Beilegung von Steuerstreitigkeiten und lassen die Ergebnisse von Einsprüchen nicht in vorbeugende Maßnahmen einfließen. Um die Anzahl unnötiger Streitigkeiten möglichst gering zu halten, sollten alle Aspekte des Einspruchsverfahrens überwacht werden, wobei die Entscheidungen über Einsprüche in Maßnahmen zur Vorbeugung von Streitigkeiten einfließen und Anpassungen der Dienstleistungen für Steuerzahler, Klarstellungen von Gesetzen und Regelungen usw. auslösen.

In der Mehrheit der Mitgliedstaaten sind die angefochtenen Beträge während des Einspruchsverfahrens vollständig oder teilweise einbringbar (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES²⁵, FI, FR²⁶, HU, LU, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK und UK²⁷). Dies ist ein bewährtes Verfahren, mit dem die Einnahmen geschützt und ein Missbrauch des Beschwerdeverfahrens vermieden werden.

²⁵ In Spanien wird die Forderungseinziehung im Fall von Steuerstreitigkeiten im Allgemeinen nicht verschoben. Sie kann jedoch verschoben werden, wenn der Schuldner den geforderten Betrag durch die Bestätigung eines Kreditinstituts oder eine Hypothek garantiert.

²⁶ In Frankreich kann der Schuldner eine Verschiebung der Zahlung des angefochtenen Betrags beantragen.

²⁷ Im Vereinigten Königreich muss der Steuerzahler bei Streitigkeiten die Mehrwertsteuer vor dem Beschwerdeverfahren nicht entrichten, wenn die Steuerbehörde (HMCR) oder die Berufungsinstanz bei der Berufung überzeugt sind, dass die Zahlung zu einem Härtefall führen würde.

3.8. Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften

3.8.1. Benchmarks

Die Steuerverwaltungen folgen einer Strategie für das Compliance-Risikomanagement, mit der auf der Grundlage des Wissens über das Steuerzahlerverhalten die Einhaltung der Vorschriften gefördert und die Nichteinhaltung verhindert wird. Es erfolgt eine risikobasierte Einteilung der Steuerzahler, so dass die Steuerverwaltung mit den Steuerzahlern entsprechend deren Risikostruktur umgehen kann. Die Steuerverwaltung stellt angemessene Dienstleistungen für Steuerzahler bereit, die den Steuerzahlern, die ihren steuerlichen Verpflichtungen nachkommen möchten, die Einhaltung der Vorschriften erleichtern und die die freiwillige Einhaltung der Vorschriften fördern, indem sie das Verhalten der Steuerzahler beeinflussen.

3.8.2. Derzeitige Situation

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es eine Tendenz hin zur Entwicklung und Umsetzung einer Strategie für das Compliance-Risikomanagement (AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PT, SK, SI, SE und UK). Im Rahmen dieser Strategien werden die Steuerzahler gemäß ihrer Risikoprofile eingeteilt und entsprechend verwaltet, um die freiwillige Einhaltung der Vorschriften zu fördern. Nur wenige Mitgliedstaaten bewerten jedoch die Ergebnisse solcher Strategien und Maßnahmen. Darüber hinaus schätzen derzeit nur sehr wenige Mitgliedstaaten den Betrag der Mehrwertsteuerlücke (EE, IT, PL, SK und UK). Ohne ein Wissen darüber, wie sich die Mehrwertsteuerlücke entwickelt, kann die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug und Hinterziehung nicht bewertet werden. Es sind daher erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die Überwachung und Bewertung der Leistung zu verbessern.

Die meisten Mitgliedstaaten nutzen bei der Auswahl von Prüfungen, der Einteilung der Steuerzahler und der Forderungseinziehung zudem vermehrt Informationen von Dritten. Dies kann jedoch insbesondere hinsichtlich der Einteilung der Steuerzahler und der Forderungseinziehung erheblich verbessert werden.

4. FAZIT

4.1. Modernisierung der Mehrwertsteuerverwaltung

Seit Beginn der Rezession und der Finanzkrise im Jahr 2008 hat sich die Mehrwertsteuerlücke vergrößert und wird auf ungefähr 1,5 % des BIP der EU der 26 im Jahr 2011 geschätzt. Es gibt jedoch große Unterschiede bei den Mehrwertsteuerausfällen einzelner Mitgliedstaaten. Insbesondere die Mitgliedstaaten, die von der Krise stärker betroffen sind, haben Probleme mit größeren Mehrwertsteuerausfällen und konnten ihre Lage mit der Zeit nicht bedeutend verbessern.

Da die Mehrwertsteuerlücke auch ein Hinweis auf die Effizienz und Wirksamkeit der Mehrwertsteuerverwaltung ist, bleibt den Mitgliedstaaten keine andere Wahl, als die Mehrwertsteuerverwaltung zu modernisieren, um die Lücke zu verkleinern. Dies ist nicht nur hinsichtlich der Mehrwertsteuereinnahmen und -eigenmittel wichtig, sondern auch aus Sicht der Unternehmen und Behörden beim Umgang mit den Verwaltungskosten. Wie aus der Studie „Paying Taxes“ aus dem Jahr 2013 hervorgeht, besteht ein Zusammenhang zwischen den Befolgungskosten für Unternehmen und dem Wirtschaftswachstum. Eine Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen scheint sich positiv auf das Wirtschaftswachstum

auszuwirken. Gleichzeitig sorgt die Senkung der Kosten für die Steuerverwaltung durch eine gesteigerte Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltung für eine Entlastung bei den Haushaltsengpässen und trägt zur Sanierung der öffentlichen Finanzen bei.

In der derzeitigen Wirtschafts- und Finanzlage ist eine Modernisierung der Mehrwertsteuerverwaltung von zentraler Bedeutung und unverzichtbar für die Mitgliedstaaten, die von der Finanzkrise am stärksten betroffen sind und Schwierigkeiten haben, ihr Haushaltsdefizit in den Griff zu bekommen. Wenn diese Mitgliedstaaten bereit sind, die etablierte Verwaltungspraxis zu ändern und ihre Verwaltungsprozesse zu verbessern, kann eine Modernisierung für sie sehr vorteilhaft sein. Daher ist es wichtig, diese Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zu unterstützen, was auf Wunsch auch eine technische Unterstützung einschließt.

4.2. Von den Mitgliedstaaten zu ergreifende Maßnahmen

Die Empfehlungen dieses Berichts richten sich mit dem Ziel an die Mitgliedstaaten, deren Steuerverwaltungen zu verbessern und infolgedessen die Mehrwertsteuerlücke zu verkleinern. Die wichtigsten Empfehlungen werden nachfolgend nach Themenbereich zusammengefasst.

Im Bereich **Mehrwertsteueridentifikation, Registrierung und Löschung der Registrierung** müssen die Mitgliedstaaten die Qualität der in anderen Sprachen verfügbaren Informationen zu den Anforderungen und Verfahren der Mehrwertsteuerregistrierung verbessern. Gleichzeitig müssen sie auch ein durchgängiges Verfahren für die Registrierung (weiter)entwickeln, insbesondere mittels der Durchführung von Überwachungsprogrammen für risikobehaftete Marktteilnehmer nach der Registrierung (BG, CY, DE, DK, EL, IE, LT, PT, RO und SK) und beschleunigter Verfahren zur Streichung von Scheinfirmen aus dem Register (AT, CY, EL, HU, IE, PT und RO). Da aktuelle, vollständige und exakte, im MIAS-System verfügbare Daten eine Voraussetzung dafür sind, die Rechtssicherheit für legale Geschäftstätigkeiten und das gegenseitige Vertrauen der Steuerbehörden in der EU zu verbessern, müssen einige Mitgliedstaaten die Qualität ihrer Daten im MIAS-System verbessern (BE, EL, ES und PT).

In Bezug auf das **Zollverfahren 42** sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern (sowohl des Importeurs als auch des Kunden) systematisch geprüft werden (BE, BG, DE, EE, HU, IE, IT, LV, LU, NL, PL, PT, SE und UK) und dass alle Informationen über den Geschäftsvorgang im Inland an die Steuerverwaltung übermittelt werden (EL, IT, NL, PL und SK). Einige wenige Mitgliedstaaten müssen zudem das Zollverfahren 42 in den inländischen Systemen zur Risikoanalyse als zusätzliches Risiko kennzeichnen und den Austausch von Informationen über betrügerische Geschäftsvorgänge und Marktteilnehmer verstärken, unter anderem durch die aktive Teilnahme an Eurofisc (DE, DK, NL, PL und RO). Darüber hinaus könnte ungefähr die Hälfte der Mitgliedstaaten die Einführung von Genehmigungen oder Bürgschaften für risikobehaftete Marktteilnehmer in Betracht ziehen, um Missbrauch zu verhindern (BE, BG, CY, CZ, DE, FI, FR, EL, IE, LT, LV, PL, PT, SE, SI und UK).

Im Bereich der **Abgabe von Mehrwertsteuererklärungen und der Entrichtung der Mehrwertsteuer** müssen die meisten Mitgliedstaaten noch ein systematisches Konzept umsetzen, um die verspätete oder nicht erfolgte Abgabe der Steuererklärung und die Entrichtung der Mehrwertsteuer zu überwachen. In Fällen nicht erfolgter Abgaben sollten automatisierte Verfahren, etwa automatische Mahnungen und umgehende Schätzungen, zum Einsatz kommen (AT, BE, BG, CY, CZ, ES, DE, FI, FR, IT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO,

SE, SI und SK). Einige Mitgliedstaaten müssen für Mehrwertsteuererstattungen noch eine Standardfrist von 30 bis 45 Tagen sicherstellen (AT, BE, EL, ES, CY, FI, IT, LU, MT und SE). Zudem wird den Mitgliedstaaten dringend empfohlen, die Effizienz ihrer Zins- und Strafregelungen für die verspätete oder nicht erfolgte Abgabe der Erklärung und Zahlung der Mehrwertsteuer zu überprüfen.

Hinsichtlich der **Mehrwertsteuererhebung und -erstattung** im Allgemeinen muss die Hälfte der Mitgliedstaaten Abschreibungsverfahren für Forderungen einführen, die nicht zu angemessenen Kosten einbringbar sind (BG, CY, EE, EL, IE, FI, MT und SK). Ohne fortlaufendes Abschreibungsprogramm laufen die Steuerverwaltungen Gefahr, wertvolle Ressourcen für das Eintreiben nicht einbringbarer Beträge zu verschwenden. Daneben sollten die Mitgliedstaaten ein nichtsequenzielles und integriertes Verfahren zur Forderungseinziehung entwickeln (AT, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, IT, LV, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK und UK).

Im Bereich **Mehrwertsteuerprüfung** wird einerseits die Abschaffung der obligatorischen Prüfung bestimmter Steuerzahler für jedes Jahr und andererseits die Anwendung eines risikobasierten Systems (AT, FI, DE, IT, NL, PL und SI) empfohlen. Gleichzeitig sollten die elektronischen Prüfungen (weiter) gefördert und Dienststellen zur Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug eingerichtet werden (AT, CZ, EE, EL, FI, HU, LV, RO und SI).

In Bezug auf **Systeme zur Beilegung von Steuerstreitigkeiten** sollten einige Mitgliedstaaten die Einführung eines obligatorischen unabhängigen Verwaltungsverfahrens zur Streitbeilegung in Betracht ziehen, in dem die angefochtenen Beträge während der Dauer des Verfahrens vollständig oder teilweise einbringbar bleiben (BE, BG, CY, EE, EL, FI und IT). Zudem wird den Mitgliedstaaten dringend empfohlen, alle Aspekte des Einspruchsverfahrens zu überwachen und ein Umfeld zu schaffen, durch das unnötige Streitigkeiten minimiert werden (AT, BG, CY, HU, IT, LU, LV, NL, RO und SK).

Hinsichtlich der **Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften** müssen die Mitgliedstaaten Strategien für das Compliance-Risikomanagement (weiter)entwickeln und die Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen bewerten, um die besten Strategien zur Beeinflussung des Verhaltens der Steuerzahler zu ermitteln, so dass diese ihren steuerlichen Verpflichtungen freiwillig nachkommen (BE, CY, CZ, DE, DK, FI, FR, IE, IT, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI und SK). Zudem kann die Nutzung von Informationen von Dritten erheblich verbessert werden, insbesondere bei der Einteilung von Steuerzahlern und der Forderungseinziehung.

4.3. Von der Kommission zu ergreifende Maßnahmen

Die Kommission wird die Regelungen in Artikel 12 weiterhin zur Bewertung der Funktionsweise der Mehrwertsteuerverwaltungen nutzen, um Verbesserungen bei der Mehrwertsteuerverwaltung in den Mitgliedstaaten anzuregen. In einer modernen Steuerverwaltung kommt den Bewertungszyklen eine wichtige Rolle zu, da mit deren Hilfe die Qualität der Verwaltung verbessert werden kann. Für ordnungsgemäße Bewertungen werden Indikatoren benötigt, mit denen Fortschritte von Zeitraum zu Zeitraum überwacht werden können. Die Mehrwertsteuerlücke kann ein solcher Indikator sein.

Die Kommission wird weiterhin den Austausch von Informationen über Verwaltungspraktiken fördern und diese Informationen bündeln, um die bewährten Verfahren zu ermitteln. Die Ermittlung der bewährten Verfahren kann zu einer Optimierung des

Mehrwertsteuersystems und damit zu einer Senkung der Befolgungskosten beitragen und gleichzeitig die Mehrwertsteuereinnahmen sichern.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen unterstützen, die Mehrwertsteuerverwaltung zu modernisieren und die Einhaltung der Vorschriften zu verbessern. Eine effizientere und wirksamere Mehrwertsteuerverwaltung wird nicht nur zu höheren Mehrwertsteuereinnahmen beitragen, sondern auch zu einer Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Beiträge zum Haushalt der Union.

Die Kommission koordiniert und unterstützt alle Anträge der Mitgliedstaaten auf technische Hilfe. Wie zuvor erwähnt, ist die Modernisierung der Mehrwertsteuerverwaltung von zentraler Bedeutung und unverzichtbar für die Mitgliedstaaten, die von der Finanzkrise am stärksten betroffen sind und Schwierigkeiten haben, ihr Haushaltsdefizit in den Griff zu bekommen.