



Brüssel, den 20. Dezember 2017
(OR. en)

15905/17

FISC 366
ECOFIN 1135

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

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

Eingangsdatum: 18. Dezember 2017

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2017) 778 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Anwendung der durch die Richtlinie 2010/24/EU des Rates vom 16. März 2010 über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen vorgeschriebenen Regelung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 778 final.

Anl.: COM(2017) 778 final



Brüssel, den 18.12.2017
COM(2017) 778 final

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

**über die Anwendung der durch die Richtlinie 2010/24/EU des Rates vom 16. März 2010
über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte
Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen vorgeschriebenen Regelung**

{SWD(2017) 461 final}

1. EINLEITUNG

- a. Jeder muss seinen Anteil an Steuern zahlen. Werden Steuern nicht gezahlt, ergreifen die Steuerbehörden Maßnahmen zur Beitreibung der Steuern. Die Zuständigkeit der Steuerbehörden ist jedoch auf ihr nationales Hoheitsgebiet beschränkt. Sie können keine Beitreibungsmaßnahmen in anderen Ländern ergreifen, auch wenn der Steuerschuldner möglicherweise in ein anderes Land gezogen ist oder Vermögenswerte in anderen Ländern veräußert. Daher hat die EU Rechtsvorschriften erlassen, die den EU-Mitgliedstaaten die Leistung von gegenseitiger Amtshilfe bei der Beitreibung von Steuern und EU-Forderungen gemäß Artikel 2 der Richtlinie 2010/24/EU ermöglichen.

Das folgende Beispiel zeigt, wie diese Beitreibungsamtshilfe funktioniert: Eine Person kommt der Zahlung ihrer Steuerschuld in Mitgliedstaat A nicht nach. Sie zieht in den Mitgliedstaat B um und besitzt zudem ein Grundstück in Mitgliedstaat C. In diesem Fall können die Steuerbehörden von Mitgliedstaat A die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten B und C um Hilfe bei der Beitreibung der dem Mitgliedstaat A geschuldeten Steuern ersuchen.

Die Amtshilfe bei der Beitreibung leistet so einen Beitrag zur Gewährleistung von Gerechtigkeit und Nichtdiskriminierung im Steuerbereich: Sie hilft sicherzustellen, dass jeder seine Steuern zahlt, und trägt zur Verhinderung von Steuerbetrug und Einnahmeausfällen für die Mitgliedstaaten und die EU bei.

- b. Am 16. März 2010 verabschiedete der Rat die Richtlinie 2010/24/EU über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen¹. Diese Richtlinie sieht verschiedene Formen der Beitreibungsamtshilfe vor:
- Erteilung von Auskünften, die bei der Beitreibung von Steuerforderungen voraussichtlich erheblich sein werden (Erteilung von Auskünften auf Ersuchen, Erteilung von Auskünften über Erstattungen von Steuern ohne vorheriges Ersuchen, Anwesenheit in den Amtsräumen der Behörden und Teilnahme an behördlichen Ermittlungen in anderen Mitgliedstaaten);
 - Amtshilfe bei der Zustellung bestimmter Dokumente im Zusammenhang mit Steuerforderungen oder mit deren Beitreibung;
 - Ersuchen um Beitreibung von Steuerforderungen;
 - Ersuchen um Sicherungsmaßnahmen, um die Beitreibung sicherzustellen, wenn eine Forderung oder der Vollstreckungstitel im ersuchenden Mitgliedstaat angefochten wird oder wenn für die Forderung im ersuchenden Mitgliedstaat noch kein Vollstreckungstitel erlassen wurde.

Die Richtlinie regelt die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen im Zusammenhang mit Steuern aller Art, die von einem Mitgliedstaat oder dessen gebiets- oder verwaltungsmäßigen Gliederungseinheiten oder für diesen oder diese oder für die Union erhoben werden.

¹ ABl. L 84 vom 31.3.2010, S. 1.

- c. Die Mitgliedstaaten mussten die Richtlinie bis 31. Dezember 2011 umsetzen und die neuen Bestimmungen ab dem 1. Januar 2012 anwenden (siehe Artikel 28 der Richtlinie).
- d. Nach Artikel 27 Absatz 3 der Richtlinie berichtet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle fünf Jahre über die Anwendung der durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Regelung. Der vorliegende Bericht ist der erste Bericht nach dieser neuen Richtlinie.²
- e. Dem vorliegenden Bericht ist ein zusammenfassender Bericht beigelegt, in dem die von der Kommission in Vorbereitung dieses Berichts durchgeführte Konsultation der Interessengruppen beschrieben wird. Die Konsultation der Steuerbehörden der Mitgliedstaaten erfolgte über die Tätigkeiten der Expertengruppe Beitreibung, die für die Überwachung der Umsetzung des EU-Rahmens für die Beitreibungsamtshilfe zuständig ist, und über einen an die für die Amtshilfe bei der Beitreibung zuständigen Steuerbehörden gerichteten Fragebogen. Die Kommission leitete zudem eine öffentliche Konsultation dazu ein. Die Berichte im Zusammenhang mit diesen Konsultationen werden auf der Website der Kommission veröffentlicht.

Die dem vorliegenden Bericht beigelegte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine ausführlichere Bewertung der Anwendung der Richtlinie.

2. GESAMTÜBERSICHT ÜBER DIE INANSPRUCHNAHME DER AMTSHILFE IM ZEITRAUM 2011³-2015

- a. Die Nutzung aller traditionellen Arten von Beitreibungsamtshilfe (Auskunftsersuchen, Ersuchen um Zustellung, Ersuchen um Sicherungsmaßnahmen und/oder Beitreibungersuchen) nahm im Zeitraum 2011-2016 weiterhin zu:

Tabelle 1: Gesamtzahl der von allen Mitgliedstaaten im Zeitraum 2011-2016 eingegangenen Ersuchen:

	Auskunfts- ersuchen	Ersuchen um Zustellung	Ersuchen um Sicherungs- maßnahmen ⁴	Beitreibungs- ersuchen

² Bisherige Berichte über die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Steuern thematisierten die Beitreibungsbeihilfe auf der Grundlage der früheren Rechtsvorschriften: Die Modalitäten für die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen wurden erstmals mit der Richtlinie 76/308/EWG des Rates vom 15. März 1976 festgelegt. Diese Richtlinie und die Rechtsakte zu deren Änderung wurden durch die Richtlinie 2008/55/EG des Rates vom 26. Mai 2008 kodifiziert.

Diese bisherigen Berichte wurden am 4. September 2009 (Bericht KOM(2009) 451 über die Anwendung der Bestimmungen über die gegenseitigen Unterstützung bei der Beitreibung im Zeitraum 2005-2008) und am 15. Februar 2012 (Bericht COM/2012/058 über die Anwendung der Bestimmungen über die Amtshilfe bei der Beitreibung im Zeitraum 2009-2010) vorgelegt.

³ Die Richtlinie 2010/24/EU musste bis 1. Januar 2012 umgesetzt werden. Die Kommission hält einen Vergleich auch mit der Situation im Jahr 2011, als die frühere Richtlinie 2008/55/EG noch Anwendung fand, für zweckdienlich.

⁴ Zur Anzahl der vor 2013 übermittelten Ersuchen um Sicherungsmaßnahmen liegen keine Statistiken vor.

2011	3 218	1 284		9 566
2012	6 081	1 323		7 661
2013	8 250	2 066	102	10 391
2014	9 988	2 195	80	14 123
2015	10 733	2 168	123	14 769
2016	13 630	2 205	76	16 403

Auch die Gesamtzahl der jährlichen Auskünfte (neue Ersuchen und Bearbeitung vorliegender Ersuchen) zwischen ersuchender und ersuchter Behörde ist in allen EU-Mitgliedstaaten im Anstieg begriffen.

Tabelle 2: Gesamtzahl der jährlichen Auskünfte in Bezug auf Ersuchen um Beitreibungsamtshilfe im Zeitraum 2012-2016:

2012	2013	2014	2015	2016
125 163	98 493 ⁵	138 628	139 402	166 457

- b. Die Mitgliedstaaten machen jedoch noch keinen Gebrauch von der Möglichkeit, dass für die Beitreibung zuständige Steuerbedienstete aus einem Mitgliedstaat sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben und dort bei den behördlichen Ermittlungen zugegen sind oder durch die Befragung von Einzelpersonen und die Prüfung von Aufzeichnungen sogar an diesen teilnehmen und dass sie den zuständigen Bediensteten des ersuchten Mitgliedstaats bei Gerichtsverfahren in diesem Mitgliedstaat unterstützen.⁶ Zu diesem Punkt entsprechen die Ergebnisse den Erfahrungen im Zusammenhang mit der mangelnden Anwendung der jeweiligen Bestimmungen der anderen EU-Rechtsvorschriften betreffend die administrative Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden.⁷
- c. Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten vertritt die Auffassung, dass die Zusammenarbeit im Rahmen der vorliegenden Richtlinie einen Beitrag zur Verbesserung der Erhebung und Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern geleistet hat. Die verfügbaren statistischen Informationen bestätigen, dass die auf der Grundlage der EU-Rechtsvorschriften beigetriebenen Beträge nach einem anfänglichen Rückgang im Jahr 2012 erneut gestiegen sind. Der Rückgang im Jahr 2012 ist – zumindest in gewissem Umfang – auf die verspätete Umsetzung der Richtlinie 2010/24/EU in zahlreichen Mitgliedstaaten und auf die Arbeitsbelastung zurückzuführen, die dadurch bedingt war,

⁵ Für den vorübergehenden Rückgang im Jahr 2013 liegt keine eindeutige Erklärung vor. Mehrere Mitgliedstaaten waren allerdings mit der Umsetzung der Richtlinie 2010/24/EU in Verzug, was auch Auswirkungen auf die Übermittlung neuer Ersuchen und die Bearbeitung alter Ersuchen gehabt haben kann.

⁶ In den Jahren 2015-2016 wurde ein Fall gemeldet, in dem sich ein Bediensteter in einen anderen Mitgliedstaat begeben hat.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 904/210 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer; Verordnung (EU) Nr. 389/2012 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern; Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei anderen Steuern.

dass die zuständigen Behörden sich mit den neuen Bestimmungen, Verfahren und Antragsformblättern sowie mit den einheitlichen Instrumente vertraut machen mussten. Die im Zeitraum 2013-2014 beigetriebenen Beträge entsprechen den Beträgen, die in der Zeit von 2009 bis 2010 beigetrieben wurden. Die beigetriebenen Beträge sind 2015 weiter gestiegen (und liegen über dem bisherigen Spitzenwert des Jahres 2011).

Tabelle 3: Überblick über die beigetriebenen Beiträge (2011-2016):

	Auf Ersuchen anderer Mitgliedstaaten beigetriebene Beträge (vor Abzug eigener Kosten)	Im Wege von an andere Mitgliedstaaten gerichtete Ersuchen beigetriebene Beträge
	<i>in EUR</i>	<i>in EUR</i>
2011	54 031 822	62 475 879
2012	30 641 451	32 076 738
2013	35 580 763	41 115 223
2014	42 839 876	46 395 481
2015	81 402 061	65 711 419
2016	76 500 163	67 019 250

- d. Natürlich gibt der Anstieg der Ersuchen um Amtshilfe und der beigetriebenen Beträge keinen angemessenen Aufschluss über das Funktionieren des EU-Rahmens für die Beitreibungsamtshilfe.

Aus den Konsultationen der Steuerbehörden der Mitgliedstaaten ergibt sich, dass die Beitreibungsamtshilfe in einfachen Situationen (z. B. bei Grenzgängern), in denen sie eine Lösung für die fehlende grenzüberschreitende Zuständigkeit der Steuerbehörden liefert, gut funktioniert. Wie die Beitreibung im ersuchenden Mitgliedstaat selbst wird die Beitreibungsamtshilfe in anderen Situationen allerdings als problematischer angesehen, insbesondere dann, wenn die Nichterhebung auf betrügerische Absichten des Schuldners zurückzuführen ist.

Die Ansicht der Mitgliedstaaten wird von den Statistiken bestätigt. Auch wenn diese Statistiken nur als ungefährer Anhaltspunkt in Bezug auf die Beitreibungsrate zu verstehen sind,⁸ geht aus ihnen hervor, dass die tatsächlich beigetriebenen Beträge wesentlich geringer sind als die Beiträge, für die um Beitreibungsamtshilfe ersucht wurde⁹.

⁸ Die derzeit erhobenen statistischen Daten lassen keine genauen Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Beitreibungsrate zu (siehe Ziffer 4.2.3. der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

⁹ Siehe Ziffer 6.1.1.2. der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

3. AUSWIRKUNGEN DER RICHTLINIE 2010/24/EU AUF DIE FUNKTIONSWEISE DER AMTSHILFE: EINE POSITIVE BEWERTUNG

- a. Die Bedeutung einer gut funktionierenden Beitreibungsamtshilfe wurde durch die Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation unterstrichen. Es wird die Auffassung vertreten, dass das Vorhandensein und die Anwendung eindeutiger und effizienter Amtshilfeverfahren für alle Verfahrensbeteiligten von Nutzen sind.
- b. Was die finanzielle und administrative Belastung anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Art der Richtlinie – Schaffung der Rechtsgrundlage und Bereitstellung technischer Instrumente, damit die Mitgliedstaaten einander bei der Beitreibung von Forderungen unterstützen können, ohne Festlegung nationaler Beitreibungsbestimmungen – eine Quantifizierung der mit der Beitreibungsamtshilfe verbundenen Belastung schwierig ist. Diese Belastung ist zum großen Teil bedingt durch die Kosten und die Arbeitslast im Zusammenhang mit nationalen Beitreibungsverfahren. Ferner ist jeder Beitreibungsfall anders und hängt von den besonderen Umständen der Forderung ab. Bei der Bewertung wurden somit nur (bestimmte) Nachweise zu den Kosten und Belastungen im Rahmen der Anwendung der Richtlinie erfasst, die die jeweiligen Erfahrungen der für die Beitreibung zuständigen Bediensteten widerspiegeln. Diese Informationen wurden in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen gebührend analysiert. Eine Hochrechnung, die eine Aussage zu den Regulierungskosten im Zusammenhang mit der Richtlinie auf EU-Ebene erlauben würde, ist jedoch nicht möglich.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass keine verlässlichen Informationen in Bezug auf den Verwaltungsaufwand vorliegen. Die Kommissionsdienststellen haben keinen Zugang zu einzelnen Dossiers (gemäß Artikel 23 der Richtlinie), und die nationalen Steuerbehörden sind bei der Bereitstellung von quantitativen statistischen Informationen zurückhaltend, die über die in Artikel 27 Absatz 1 der Richtlinie vorgegebenen Angaben hinausgehen.

- c. Eines der Hauptziele der Richtlinie 2010/24/EU des Rates bestand darin, „dass die Amtshilfe effizienter und effektiver sowie leichter anwendbar wird“¹⁰. Die Mitgliedstaaten bestätigten nahezu einhellig, dass dieses Ziel erreicht wurde. Mit einer Ausnahme haben sämtliche Mitgliedstaaten bestätigt, dass es im Vergleich zum früheren Rechtsrahmen durch die Richtlinie 2010/24/EU für sie einfacher geworden ist, Amtshilfe bei der Beitreibung zu leisten oder zu erhalten. Alle Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation waren sich ferner darüber einig, dass es durch den geltenden EU-Rechtsrahmen für die Mitgliedstaaten einfacher geworden ist, sich gegenseitig bei der Beitreibung von Steuern zu unterstützen.
- d. Der Großteil der Teilnehmer an der Konsultation der Mitgliedstaaten und der öffentlichen Konsultation waren zudem der Auffassung, dass das Vorhandensein von EU-Vorschriften im Zusammenhang mit der Beitreibungsamtshilfe die Steuermoral erhöht, obgleich eine genaue Einschätzung dieses Effekts nicht möglich ist.

¹⁰ Nummer 4 der Erwägungsgründe der Richtlinie 2010/24/EU des Rates.

- e. Die Nutzung der elektronischen Antragsformblätter und der einheitlichen Instrumente (einheitlicher Vollstreckungstitel für die Vollstreckung im ersuchten Mitgliedstaat und einheitliches Formblatt für die Zustellung) hat zur Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit der Amtshilfe bei der Beitreibung beigetragen.

Mit den elektronischen Antragsformblättern, mit denen eine automatische Übersetzung möglich ist, wurde ein gemeinsamer Standard für die Kommunikation zwischen den Steuerbehörden festgelegt. Einige Steuerbehörden haben Anmerkungen vorgebracht, z. B. bezüglich der Länge des Formblatts für Beitreibungsersuchen; diese Formblätter wurden jedoch in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entwickelt und es war ihr Wunsch, die zahlreichen möglichen Optionen und Situationen aufzunehmen.

Beinahe alle Mitgliedstaaten bestätigen, dass die Nutzung des einheitlichen Vollstreckungstitels für die Vollstreckung im ersuchten Mitgliedstaat die Vorbereitung von Amtshilfeersuchen vereinfacht. Auch die Bearbeitung von Amtshilfeersuchen aus anderen Mitgliedstaaten wird vereinfacht.¹¹ Die Hauptvorteile des einheitlichen Vollstreckungstitels für die Vollstreckung im ersuchten Mitgliedstaat sind der Wegfall von Übersetzungskosten, die Vermeidung von Problemen mit der Anerkennung und die elektronische Übermittlung. Des Weiteren stehen die meisten Mitgliedstaaten der Nutzung des einheitlichen Formblatts für die Zustellung, das den Dokumenten beigelegt wird, für die um Amtshilfe bei der Zustellung ersucht wird, positiv gegenüber.

Obwohl die steigende Zahl der Ersuchen zu einer höheren Arbeitsbelastung führt, wurde auch die Auffassung vertreten, dass dieser Effekt durch die Nutzung der einheitlichen Instrumente abgeschwächt worden ist.

Die Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation (die den Standpunkt der Steuerzahler bzw. -schuldner vertraten) äußerten sich ferner positiv über die Zweckdienlichkeit des einheitlichen Vollstreckungstitels für die Vollstreckung im ersuchten Mitgliedstaat und des einheitlichen Formblatts für die Zustellung.¹² Es wurde die Auffassung vertreten, dass diese Dokumente ausreichende Angaben zu den Forderungen und den zuständigen Büros enthalten.

- f. Die Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs hat zu einer höheren Arbeitsbelastung für die beteiligten Steuerbehörden geführt. Obwohl die Gesamtbeträge dieser anderen Steuern und Abgaben (im Vergleich zu den Beträgen der wichtigsten Steuerkategorien, d. h. Mehrwertsteuer und Einkommenssteuer) weiterhin relativ gering sind, können sie eine erhebliche Zahl von Ersuchen betreffen. Dennoch bestätigte die Mehrheit der Mitgliedstaaten, dass eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie zweckdienlich ist, da dadurch ebenfalls ein Beitrag zur Sicherstellung der Einhaltung der Steuervorschriften geleistet wird.

¹¹ Diese Schlussfolgerung wurde auch in einer vom belgischen Rechnungshof im Oktober 2014 durchgeführten Analyse bestätigt (siehe Ziffer 6.2.2.1.f. der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen).

¹² Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Zahl der Teilnehmer, die persönliche Erfahrungen mit diesen einheitlichen Instrumenten gemacht haben, sehr gering war.

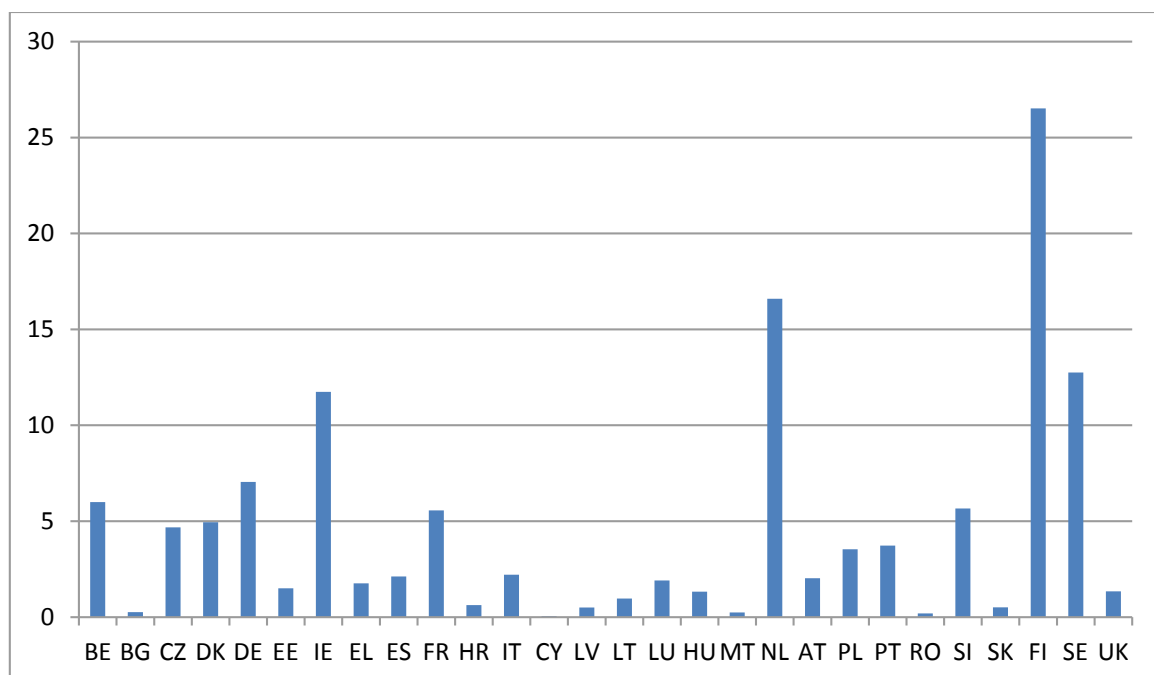
4. WESENTLICHE BEDENKEN UND AUSSICHT AUF EINE WEITERE VERBESSERUNG

4.1. Notwendigkeit ausreichender Ressourcen, um mehr Solidarität zwischen den Steuerverwaltungen zu erreichen

- a. In ihren Antworten auf den Bewertungsfragebogen haben 18 Mitgliedstaaten festgestellt, dass die Zahl der Beitreibungersuchen aus anderen Mitgliedstaaten mit sehr viel Aufwand für sie verbunden ist, und 17 Mitgliedstaaten äußerten Bedenken in Bezug auf einen Mangel an Mitteln auf nationaler Ebene. Sie erläutern, dass sie nicht über ausreichende personelle Mittel verfügen, um eine zeitnahe Bearbeitung sämtlicher Ersuchen sicherzustellen.
- b. Zehn Mitgliedstaaten brachten zudem das Gefühl zum Ausdruck, dass der grenzüberschreitenden Beitreibungsamtshilfe von einigen Steuerbehörden keine Priorität eingeräumt wird.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse der Amtshilfe bei der Beitreibung zumindest in gewissem Maße von den unzureichenden Anstrengungen der ersuchten Mitgliedstaaten bei der Leistung von Beitreibungsamtshilfe (und im Übrigen von Unzulänglichkeiten ihrer internen Steuerbeitreibungssysteme [siehe Punkt 4.2.]) beeinflusst werden.

Tabelle 4: Von den ersuchten Mitgliedstaaten gemeldeter Prozentsatz der durchschnittlichen jährlich beigetriebenen Beträge im Vergleich zu den durchschnittlichen jährlichen Beträgen, für die Ersuchen um Beitreibungsamtshilfe eingehen (jeweils im Zeitraum 2013-2016):



- c. Der Erfolg der Amtshilfe bei der Beitreibung hängt zum Großteil von ausreichenden Mitteln und Kooperationsanstrengungen ab. Die Mitgliedstaaten sollten ausreichende Mittel für die interne Erhebung sowie für die Ersuchen um Beitreibungsamtshilfe aus anderen Ländern bereitstellen.

Derartige Investitionen in den einzelnen Mitgliedstaaten sind eine Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts ohne diskriminierende Schutzmaßnahmen. Außerdem können dadurch Betrug und Einnahmeausfälle verhindert werden.

Investitionen in die Beitreibungsamtshilfe können ferner als wichtiger Teil der Compliance-Strategie für Steuerbehörden angesehen werden, da damit dem Eindruck der Straflosigkeit unehrlicher Steuerzahler begegnet wird.

Natürlich liegt es auch in der Verantwortung der ersuchenden Mitgliedstaaten, die Einhaltung von Steuervorschriften zu verbessern und die Möglichkeiten zur internen Steuererhebung und -beitreibung zu maximieren; allerdings sollten die ersuchenden Mitgliedstaaten erforderlichenfalls auf die Solidarität der ersuchten Mitgliedstaaten setzen können.

4.2. Stärkung der internen Erhebung und Beitreibung von Steuern: eine Voraussetzung für eine erfolgreichere Beitreibungsamtshilfe

- a. Bei der Erledigung eines Amtshilfeersuchens oder eines Ersuchens um Sicherungsmaßnahmen übt die ersuchte Behörde die Befugnisse aus und wendet die Verfahren an, die in den in ihrem Mitgliedstaat geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften für gleiche oder vergleichbare Forderungen vorgesehen sind (Artikel 13 Absatz 1 und Artikel 17 der Richtlinie 2010/24). Dies bedeutet, dass der Erfolg der Amtshilfe bei der Beitreibung maßgeblich von der Effizienz des jeweiligen nationalen Steuerbeitreibungssystems beeinflusst wird.

Wie von mehreren Teilnehmern an der öffentlichen Konsultation und der Konsultation der Steuerbehörden bestätigt, sollten die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen um Leistung von Beitreibungsamtshilfe an andere Mitgliedstaaten verstärken und ungerechtfertigte interne Einschränkungen und Anforderungen, die sie an der Erledigung von Ersuchen um Amtshilfe bei der Beitreibung hindern, verringern.

In diesem Zusammenhang hat es tatsächlich den Anschein, dass die nationalen Steuerbeitreibungsmaßnahmen nicht immer ausreichend oder wirksam sind. In ihren Antworten auf den Fragebogen gaben mehrere Steuerbehörden an, dass ihre Arbeit durch komplexe einzelstaatliche Vorschriften oder aufwändige interne Verfahren und Anforderungen erschwert wird, wodurch ihre Möglichkeiten zur Ergreifung von Sicherungs- oder Beitreibungsmaßnahmen ernsthaft gemindert werden.

Ferner zeigt sich, dass der Informationsaustausch innerhalb der Mitgliedstaaten sowie der Zugang zu Datenbanken mit Informationen, die für die Zwecke der Steuerbeitreibung relevant sind, verbessert und vereinfacht werden müssen.

Des Weiteren wird die Regel der Nutzung nationaler Steuerbeitreibungsverfahren oftmals so angewandt, dass die der tatsächlichen Beitreibung vorangehenden Schritte (Zustellung der Forderung, neue Zahlungsfrist) im ersuchten Mitgliedstaat wiederholt werden, auch wenn diese bereits im ersuchenden Mitgliedstaat festgelegt wurden, was zu einer zusätzlichen Verzögerung im Beitreibungsverfahren führt und betrügerischen Steuerzahlern die zusätzliche Chance gibt, ihr Vermögen vor dem Beginn der Beitreibung zu verstecken und zu verlagern.

Die ordnungsgemäße Verwaltung der Steuerbeitreibung beinhaltet daher, dass die Mitgliedstaaten die Erledigung von Ersuchen um Amtshilfe in ihrem Hoheitsgebiet durch Anpassung und Durchsetzung ihrer internen Rechtsvorschriften und die Verbesserung der Steuerbeitreibungspraktiken vereinfachen. Zugleich sollten die Mitgliedstaaten – wie von den Teilnehmern an der öffentlichen Konsultation gefordert – der Notwendigkeit der Achtung der Rechte des Steuerschuldners Rechnung tragen.

- b. Die vorstehende Schlussfolgerung steht im Einklang mit den von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 7. April 2016 über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer¹³ dargelegten Schlussfolgerungen, wobei die Kommission der Auffassung war, dass die Steuerverwaltungen effizienter werden müssen.

Es müssen strategische Diskussionen mit den Leitern der Steuerbeitreibungsbehörden zur Unterstützung von Initiativen und Reformen auf dem Gebiet der Steuerbeitreibung in den Mitgliedstaaten vorgesehen werden.

Allerdings müssen die Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Organisation der Steuerbehörden und die Steuerbeitreibungsverfahren berücksichtigt werden. Daher sind die Engpässe bei den Beitreibungsverfahren und der Organisation nicht unbedingt in allen Mitgliedstaaten gleich, sodass Beispiele für bewährte Verfahren eines Mitgliedstaats sich nicht immer problemlos auf einen anderen Mitgliedstaat übertragen lassen.

Die Kommission wird vorrangig die Mitgliedstaaten mit den niedrigsten Beitreibungsraten (d. h. einer Beitreibungsrates von rund 2 % oder weniger), nämlich Zypern, Rumänien, Malta, Bulgarien, Lettland, die Slowakei, Kroatien, Litauen, Ungarn, das Vereinigte Königreich, Estland, Griechenland, Luxemburg, Österreich, Spanien und Italien¹⁴ auffordern, unter Beteiligung nationaler Experten auf dem Gebiet der Steuerbeitreibung (aus der Verwaltung und möglicherweise anderer Experten) eine Analyse der Hauptprobleme in ihrem jeweiligen Land durchzuführen. Die Kommission wird Unterstützung leisten, um mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Leistung dieser Länder bei der Beitreibung zu bewerten.

¹³ Punkt 3.2 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer (COM(2016) 148).

¹⁴ Siehe Tabelle 5c in Ziffer 6.1.1.2. der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

4.3. Verbesserung der Funktionsweise des EU-Rahmens für Beitreibungsamtshilfe

- a. Es herrscht generell Einigkeit darüber, dass der EU-Rahmen der fortschrittlichste auf dem Gebiet der Amtshilfe bei der Beitreibung von Steuern ist. Er umfasst praktische Durchsetzungsinstrumente wie etwa das einheitliche Formblatt für die Zustellung und den einheitlichen Vollstreckungstitel für die Vollstreckung im ersuchten Mitgliedstaat; er verfügt zudem über einen breiten sachlichen Geltungsbereich und sieht präzise Vorschriften für die Bearbeitung von Amtshilfeersuchen vor. Von den Mitgliedstaaten und den Teilnehmern an der öffentlichen Konsultation wurden jedoch mehrere Vorschläge zur weiteren Verbesserung des Rechtsrahmens unterbreitet.¹⁵

Besondere Aufmerksamkeit kam dem Geltungsbereich, dem Informationsaustausch und dem Zugang zu einschlägigen Datenbanken, den Sicherungsmaßnahmen sowie den Bedingungen für die Beitreibungsamtshilfe (Bedingungen in Bezug auf alte Ersuchen, die Anwendung von Schwellenwerten) zu.

- b. Die Auffassungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine mögliche Vereinfachung und sonstige Änderungen der geltenden Rechtsvorschriften scheinen jedoch sehr verschieden und entgegengesetzt zu sein.

Mehrere Vereinfachungsvorschläge wurden bereits analysiert und zum Teil mit den Mitgliedstaaten sowie innerhalb der Expertengruppe Beitreibung und des Beitreibungsausschusses diskutiert, zum Beispiel:

- Durch die Ausweitung des Geltungsbereichs könnten zwar einige Zweifel im Hinblick auf die Einschränkungen des derzeitigen Geltungsbereich ausgeschlossen werden und es würde die Anwendung einheitlicher Vorschriften und Regelungen für mehr Forderungen (z. B. Forderungen der sozialen Sicherheit, andere öffentliche Forderungen) ermöglicht, jedoch würden wahrscheinlich auch schwerwiegende Probleme entstehen (die Vorschriften für die Beitreibung von Forderungen der sozialen Sicherheit sind in verschiedenen Rechtsakten festgelegt, die auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen verabschiedet wurden; die Ausweitung des Geltungsbereichs auf andere Forderungen bedarf der Einstimmigkeit);
- Einige Bestimmungen der geltenden Richtlinie können als eher komplex erachtet werden (z. B. die Bestimmungen von Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie hinsichtlich der Bedingung im Zusammenhang mit dem Alter einer Forderung oder die Bestimmungen von Artikel 19 Absatz 2 der Richtlinie hinsichtlich der Hemmung, Unterbrechung oder Verlängerung der Verjährungsfristen). Es scheint allerdings schwierig zu sein, zu einer einstimmigen Ansicht dahingehend zu gelangen, wie diese Bestimmungen geändert werden könnten;
- Der Vorschlag zur Vereinfachung des Informationsaustauschs in Bezug auf Fahrzeugdaten durch die Ermöglichung der Nutzung des Netzwerks EUCARIS (Europäisches Fahrzeug- und Führerschein-Informationssystem), wodurch die automatische Bearbeitung von Ersuchen ermöglicht werden würde, wurde von einer zahlreichen Mitgliedstaaten zurückgewiesen;

¹⁵ Ein Überblick über diese Vorschläge ist in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen unter Ziffer 6.3.2. zu finden.

- Die Expertengruppe Beitreibung hat jüngst beschlossen, einige Vereinfachungen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1189/2011 anzunehmen, nämlich im Hinblick auf die Bezugnahme auf den Umrechnungskurs (Artikel 18 Absatz 2 dieser Durchführungsverordnung), um eine automatische Berechnung des Umrechnungskurses in den künftigen elektronischen Antragsformblättern zu ermöglichen, sowie im Hinblick auf die Nutzung eines bestimmten Formblatts zur Erläuterung der Gründe und Bedingungen für Ersuchen um Sicherungsmaßnahmen, um die Erledigung solcher Ersuchen im ersuchten Mitgliedstaat zu vereinfachen.
- c. Zudem äußerten die Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation in Bezug auf bestimmte Änderungsvorschläge unterschiedliche Ansichten. Obgleich allgemeines Einvernehmen darüber herrschte, dass die EU bei nichtkooperativen Mitgliedstaaten oder anderen Ländern einen strengen Maßstab anlegen sollte und dass es einer Stärkung der Sicherungsmaßnahmen und der Gewährleistung zeitnaher Antworten auf Ersuchen um Amtsbeihilfe bedarf, betonten mehrere Teilnehmer auch die Notwendigkeit der Achtung der Verteidigungsrechte des Schuldners und der Begrenzung des Verwaltungsaufwands für den ersuchten Mitgliedstaat. Auf der Grundlage der vorgenannten Erwägungen gingen bei der Frage, ob für angefochtene Forderungen oder für Forderungen unter dem geltenden Schwellenwert Beitreibungsamtshilfe geleistet werden sollte, die Meinungen der Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation auseinander.
 - b. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen sollte der Verbesserung der Erledigung von Ersuchen um Beitreibungsamtshilfe auf nationaler Ebene im geltenden Rechtsrahmen für die Beitreibungsamtshilfe Priorität eingeräumt werden. Es scheint, als ob auf nationaler Ebene noch mehr getan werden kann, um die Möglichkeiten, die die bestehenden EU-Rechtsvorschriften bieten, voll auszuschöpfen.
 - c. Bei dem Problem fehlender Schuldner und Vermögenswerte handelt es sich nicht nur um ein innereuropäisches Problem. Da es offensichtlich ist, dass Steuerbetrüger sich Steuerbeitreibungsmaßnahmen innerhalb der EU problemlos entziehen, wenn sie sich frei bewegen und ihr Vermögen in Drittländer verlagern können, hat die Kommission kürzlich eine erste internationale Vereinbarung zwischen der EU und Norwegen zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Mehrwertsteuer ausgehandelt. Diese Vereinbarung umfasst die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Mehrwertsteuerforderungen. Die Vorschriften zur Regelung dieser Beitreibungsamtshilfe entsprechen den Bestimmungen der EU-Richtlinie – auch wenn der Anwendungsbereich dieser Vereinbarung auf Mehrwertsteuerforderungen beschränkt ist – und auch die europäischen elektronischen Formblätter würden in den Beziehungen mit Norwegen genutzt. Tatsächlich sind die elektronischen Beitreibungsformblätter so beschaffen, dass sie in Beziehungen mit Drittländern genutzt werden können. Dieser gemeinsame Rahmen wird die Arbeit der zuständigen Behörden erleichtern.

4.4. Bessere Kommunikation und weitere Orientierungshilfen erforderlich

- a. Die Kommissionsdienststellen haben bereits mehrere Maßnahmen ergriffen, um die EU-Rechtsvorschriften über die Amtshilfe bei der Beitreibung bekannter zu machen und die komplexen Bestimmungen dieser Rechtsvorschriften zu erläutern:
- Die nationalen Steuerbehörden können ihre Fragen in der Expertengruppe Beitreibung oder über ihre nationalen Kontaktstellen vorbringen, und sie werden zur Teilnahme an Workshops oder Projektgruppen im Rahmen von Fiscalis 2020¹⁶ aufgefordert;
 - Die Öffentlichkeit wird auf der Website der Kommission¹⁷ über eine spezielle Seite, die über eine Rubrik „Häufig gestellte Fragen“ verfügt, über die Rechtsvorschriften informiert;
 - Außerdem kann über die Website der Kommission¹⁸ ein Newsletter mit Informationen über nationale, europäische und internationale Entwicklungen im Bereich Steuererhebung und -beitreibung, einschließlich Beitreibungsamtshilfe, abonniert werden.

- b. Allerdings geht aus den Antworten auf die Konsultation der Steuerbehörden und auf die öffentliche Konsultation hervor, dass Steuerbehörden, Steuerzahler und Steuerberater sich mehr Orientierungshilfen in Bezug auf die Auslegung und Anwendung der EU-Vorschriften in diesem Bereich wünschen.

Damit der Geltungsbereich auf alle Steuern ausgeweitet werden kann und andere (dezentralisierte) Büros auch über die Möglichkeiten der Beitreibungsamtshilfe (bei der Übermittlung von Ersuchen) bzw. über ihre Pflichten bei der Ergreifung von Beitreibungs- oder Sicherungsmaßnahmen (bei eingehenden Ersuchen) in Kenntnis gesetzt werden können, müssten mehr Informationen und/oder Schulungen für die nationalen Behörden bereitgestellt werden.

Weitere Orientierungshilfen können zudem für sonstige Steuerfachkräfte, die Fälle im Zusammenhang mit der Amtshilfe bei der Beitreibung von Steuern bearbeiten (z. B. Richter in den Mitgliedstaaten, die bestimmte Sicherungs- oder Beitreibungsmaßnahmen genehmigen müssen oder die sich mit Anfechtungen solcher Maßnahmen beschäftigen), von Nutzen sein, und auch der Öffentlichkeit könnten mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden.¹⁹

- c. In diesem Kommunikationsprozess kommt den Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle zu. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch weiterhin bei dieser Anstrengung unterstützen. Ein erster Schritt wird die Veröffentlichung der Erläuterungen zur Auslegung der EU-Rechtsvorschriften über die Beitreibungsamtshilfe sein.²⁰

¹⁶ Fiscalis 2020 ist ein EU-Kooperationsprogramm, das es den Steuerverwaltungen der einzelnen EU-Länder ermöglicht, Informationen und Erfahrungen auszutauschen. Siehe:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/fiscalis-programme/fiscalis-2020-programme_de.

¹⁷ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/tax-recovery_de

¹⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/tax-recovery_de

¹⁹ Aus der offenen öffentlichen Konsultation hat sich ergeben, dass die von den Kommissionsdienststellen bereits ergriffenen Kommunikationsmaßnahmen einem Großteil der Teilnehmer nicht bekannt waren.

²⁰ Am 22. Februar 2017 vereinbarte die Expertengruppe Beitreibung, diese Erläuterungen in der nahen Zukunft zu veröffentlichen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- a. Durch den EU-Rechtsrahmen für die Amtshilfe bei der Beitreibung von Steuern konnte die Steuerbeitreibungsamtshilfe zwischen den EU-Mitgliedstaaten verbessert werden.
- b. Um die Effizienz und Effektivität der Beitreibungsamtshilfe zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten ihre internen Steuerbeitreibungssysteme stärken und ausreichende Mittel für die Bearbeitung von Ersuchen um Amtshilfe bei der Beitreibung bereitstellen.
In diesem Zusammenhang sollte untersucht werden, ob und wie detailliert und präzise quantitative Informationen in Bezug auf den Verwaltungsaufwand und die Verwaltungskosten und hinsichtlich der Übereinstimmung zwischen der Arbeitsbelastung infolge der eingehenden Amtshilfeersuchen und den im ersuchten Mitgliedstaat bereitgestellten administrativen Ressourcen erhoben werden können.
- c. Die Verbesserung verschiedener (rechtlicher und technischer) Aspekte der Funktionsweise des Systems kann weiterhin mit den Mitgliedstaaten und sonstigen Interessenträgern, einschließlich der Steuerzahler, geprüft werden.
- d. Ein Mehr an Kommunikation zur Erläuterung und Förderung dieser Rechtsvorschriften würde zur Verbesserung der Steuermoral sowie zur Erhöhung der Achtung der Rechte der Steuerzahler beitragen.
- e. Die Beitreibung von Steuern ist und bleibt in Fällen von organisiertem Steuerbetrug durch natürliche oder juristische Personen weiterhin schwierig: Natürliche Personen, die einen Betrug begehen oder betrügerische Steuerstrukturen einrichten, können untertauchen und ihre Vermögenswerte verlagern; juristische Personen führen eine Insolvenz herbei und verlagern ebenfalls ihr Vermögen. Infolge der internationalen Entwicklung des Informationsaustauschs wird der Beitreibungsamtshilfe zwischen der EU und Drittländern eine größere Bedeutung zukommen.