

10.3 Wenn das Ziel ist, die öffentlichen Ausgaben auf einem erträglichen Niveau zu halten, dann müssen die Mitgliedstaaten und die Europäische Union ihre Anstrengungen bündeln, um Programme für Pflege, Unfallverhütung, Begleitung und Informationsaustausch zu verwirklichen, indem sie hierfür Arbeitswelt und Gesundheitswesen enger und wirksamer miteinander verknüpfen.

10.4 Nicht alle beruflichen Tätigkeiten sind gleich. Die Überalterung der Arbeitskräfte wirkt sich auch auf die Tatsache aus, dass es mehr oder weniger anstrengende, mehr oder weniger gefährliche, mehr oder weniger repetitive Arbeiten gibt: Ein

höheres Alter hat je nach Beruf unterschiedliche Konsequenzen. Ein älterer Arbeitnehmer kann keine anstrengenden manuellen Tätigkeiten ausüben, während er leichter Verwaltungs- oder intellektuelle Aufgaben wahrnehmen kann.

10.5 Die Verlängerung des Erwerbslebens bringt somit größere Gesundheitsprobleme für Arbeitnehmer in anstrengenden Berufen mit sich. Dieser Faktor muss berücksichtigt werden. Wenn für die Zukunft eine kontinuierliche Erhöhung des Renteneinstiegsalters in den geeigneten Sektoren geplant ist, dann müssen erhebliche Anstrengungen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz unternommen werden.

Brüssel, den 14. März 2007

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Dimitris DIMITRIADIS

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss hinsichtlich der Notwendigkeit der Entwicklung einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetruges“**

KOM(2006) 254 endg.

(2007/C 161/02)

Die Kommission beschloss am 31. Mai 2006, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 23. Februar 2007 an. Berichterstatter war Herr IOZIA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 434. Plenartagung am 15. März 2007 mit 97 gegen 2 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss bedauert, dass die Initiativen der Kommission zur Bekämpfung von Steuerbetrug bislang nicht in angemessener Weise durch die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unterstützt werden, spricht sich für weitere in diese Richtung weisende Initiativen aus und fordert die Kommission auf, alle Befugnisse zu nutzen, die den EU-Institutionen bereits derzeit aufgrund der Verträge zur Verfügung stehen.

1.2 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Mitteilung der Kommission detailliert genug ist und die Probleme bei der Bekämpfung von Steuerbetrug darin zutreffend dargestellt werden. Als Hauptinstrument zur Eindämmung von Steuerbetrug nennt die Kommission dabei eine stärkere Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

1.3 In der Mitteilung wird konkret das Problem der Beziehungen zu Drittstaaten angesprochen, für das ein Ansatz auf Gemeinschaftsebene vorgeschlagen wird. Der Ausschuss befürwortet diesen Vorschlag.

1.4 Der EWSA schließt sich dem bereits mehrfach von ihm befürworteten Vorschlag an, das ganze Mehrwertsteuersystem zu überdenken. Erwägungswert ist die Einsetzung eines Think Tanks, der sich mit der Frage des Ausstiegs aus dem gegenwärtigen MwSt-System befasst, wobei ein eventuell einzuführendes neues System keine zusätzliche steuerliche Belastung für Unternehmen und Bürger mit sich bringen darf.

1.5 Der EWSA empfiehlt der Kommission, die derzeit bereits umfangreichen Befugnisse und Aufgaben des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) umfassend zu nutzen. Sie sollte prüfen, ob OLAF über ausreichende Mittel zur Wahrnehmung seiner institutionellen Aufgaben verfügt.

1.6 Absoluten Vorrang hat für den EWSA der Vorschlag, die Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Betrugbekämpfungsbehörden kontinuierlich zu verbessern und dabei u.a. die Polizeiorgane und die Ermittlungsbehörden so zu vernetzen, dass sie die bestehenden Datenbestände gemeinsam nutzen können. Der Ausschuss empfiehlt zudem eine eingehende Erörterung der damit verbundenen technischen und rechtlichen Fragen.

1.7 Die vorgeschlagene Einrichtung eines hochrangigen Forums für die Verwaltungszusammenarbeit geht in die richtige Richtung; die bürokratischen Widerstände und Hürden, auf die dieser Vorschlag offenbar stößt, sind in keiner Weise nachvollziehbar.

1.8 Aus der Sicht des EWSA wäre es vorteilhaft, wenn die Fortschritte, die einige Mitgliedstaaten bereits erzielt haben, in das Gemeinschaftsrecht übernommen würden, z.B. durch Einführung des Kriteriums des „normalen Marktwerts“ bei Betrugsvorwurf.

1.9 Der EWSA empfiehlt, bei der Einführung von Maßnahmen für eine Gesamtschuldnerschaft zwischen Lieferant und Empfänger große Vorsicht walten zu lassen. Bei offensichtlichen Scheingeschäften sollte auf jeden Fall, auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, die Umkehrung der Beweislast in Betracht gezogen werden.

1.10 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die von der Kommission vorgeschlagene Einführung vereinfachter Pflichten für Unternehmen, die aktiv mit der Verwaltung zusammenarbeiten, und im Gegenzug von strenger Kontrollen und Verfahren für risikobehaftete Steuerpflichtige einer weiteren eingehenden Erörterung bedarf.

1.11 Der Ausschuss ersucht die Kommission, die Programme der Gemeinschaft zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft auch in Zukunft zu finanzieren, zum Beispiel das Programm „Hercule II“.

1.12 Der EWSA empfiehlt, die Bestimmungen der Richtlinie 77/799/EWG mit den bereits bestehenden Vorschriften auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung in Einklang zu bringen und die verschiedenen Mehrwertsteuersysteme zu vereinheitlichen.

## 2. Inhalt der Mitteilung

2.1 Als Ziel der Mitteilung nennt die Kommission die „Entwicklung einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetruges“. Der diesbezügliche gemeinschaftliche Rechtsrahmen sei zwar verbessert und verstärkt worden, werde allerdings kaum genutzt, und der Grad der Verwaltungszusammenarbeit stehe in keinem Verhältnis zu der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels.

2.2 Die Kommission greift also ein bereits mehrfach behandeltes Thema auf, nämlich die Notwendigkeit einer verstärkten Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten. Diese stellt ein Instrument zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung dar, die den öffentlichen Haushalten Einnahmeverluste zufügen und Wettbewerbsverzerrungen verursachen können und somit das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen.

2.3 Bei der Vorstellung der Mitteilung erklärte das für Steuern und Zollunion zuständige Kommissionsmitglied László KOVÁCS: „Wir müssen endlich über neue Methoden nachdenken, wie wir den Steuerbetrug wirksamer bekämpfen können. Der Steuerbetrug hat besorgniserregende Ausmaße angenommen.“

2.4 Wirtschaftsfachleute gehen davon aus, dass durch Steuerbetrug rund 2 bis 2,5 % des BIP verloren gehen, das sind zwischen 200 und 250 Mrd. EUR. Der so genannte Karussellbetrug bei der Mehrwertsteuer ist besonders besorgniserregend, aber Schmuggel und betrügerische Nachahmungen bei Alkohol und Tabak sowie der Betrug im Bereich der direkten Besteuerung stehen dem kaum nach. Der seit 1993 bestehende freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital sowie die Freizügigkeit von Personen haben dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten immer weniger in der Lage sind, den Steuerbetrug auf sich allein gestellt zu bekämpfen.

2.5 Bei den indirekten Steuern sieht das Gemeinschaftsrecht gemeinsame Vorschriften für die Mitgliedstaaten vor (einheitliche Verfahren, Benennung der zuständigen Behörden, Bestimmungen betreffend die Übermittlung der Daten), mit denen die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen und der Informationsaustausch gefördert werden sollen.

2.6 Die Kommission nennt drei vorrangige Bereiche für ihre Maßnahmen:

### 2.6.1 Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

2.6.1.1 Nach Ansicht der Kommission lassen sich durch folgende Maßnahmen bessere Ergebnisse bei der Bekämpfung des Steuerbetrugs erreichen:

— wirksamere Verfahren der Zusammenarbeit; das Fehlen einer „gemeinschaftlichen Verwaltungskultur“ ist ein Hindernis bei der Betrugbekämpfung und häufig durch sprachliche Probleme, fehlendes Personal oder mangelnde Kenntnisse der zuständigen Beamten über die Verfahren der Zusammenarbeit bedingt; diese Probleme schlagen sich in der Praxis darin nieder, dass die vorgesehenen Verfahren zur Erledigung von Amtshilfeersuchen anderer Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Steuern nicht eingehalten werden;

— die Verbesserung der Rechtsvorschriften über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der direkten Besteuerung und im Bereich der Unterstützung bei der Beitreibung;

- eine schnellere Feststellung der Risiken und ein besseres Risikomanagement, wodurch die Mitgliedstaaten zügig über potenzielle Betrugsrisken informiert werden könnten, vor allem in Bezug auf neue ausländische Unternehmen, die sich erstmals auf dem Territorium des Mitgliedstaats niederlassen;
- die Einrichtung eines permanenten Diskussionsforums über die Verwaltungszusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene, in dem Fragen im Zusammenhang mit sämtlichen direkten und indirekten Steuern behandelt werden.

## 2.6.2 Ein neues Gemeinschaftskonzept für die Zusammenarbeit mit Drittländern

2.6.2.1 „Steuerbetrug endet nicht an den Außengrenzen der Union.“ Die Kommission schlägt ein Gemeinschaftskonzept für die Zusammenarbeit mit Drittländern vor; diese Zusammenarbeit erfolgt derzeit auf der Grundlage von bilateralen Abkommen, wodurch sich sehr unterschiedliche Situationen ergeben, die leicht von Steuerbetrügern ausgenutzt werden können. Darüber hinaus schlägt die Kommission auch vor, in die Abkommen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die die Union mit ihren Partnern schließt, eine Klausel zur Zusammenarbeit im Bereich der Steuern aufzunehmen.

## 2.6.3 Änderung des derzeitigen Mehrwertsteuersystems

2.6.3.1 Die Kommission stellt die mögliche Ausweitung des Prinzips der gesamtschuldnerischen Haftung für Mehrwertsteuerschulden unter Wahrung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit zur Debatte.

2.6.3.2 Sie erwägt überdies, die Anwendung des Verfahrens der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft („reverse charge mechanism“), das derzeit nur bei bestimmten Umsätzen obligatorisch ist, bei anderen Umsätzen indes im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt, auf die innerhalb eines Mitgliedstaats getätigten Umsätze auszudehnen. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass eine Änderung des bestehenden Mehrwertsteuersystems mit einer deutlichen Reduzierung der bestehenden Betrugsmöglichkeiten und dem Ausschluss neuer Betrugsrisken einhergehen muss, für die Unternehmen und für die Finanzverwaltungen keinen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen darf und auch die Steuerneutralität sowie die Gleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten sicherstellen muss.

## 2.7 Andere neue Wege

2.7.1 Die Kommission regt überdies Überlegungen zu anderen spezifischen Maßnahmen an:

- die Ausweitung der Steuererklärungspflichten für als risikobehaftet eingestufte Steuerpflichtige;
- Erleichterungen bei den Steuererklärungspflichten für Unternehmen, die eine entsprechende behördliche Genehmigung erhalten, wenn sie in eine Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung eintreten;
- die Verwendung standardisierter und leistungsfähiger IT-Systeme für einen schnellen Informationsaustausch.

## 3. Der gemeinschaftliche Rechtsrahmen

3.1 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die im Rahmen des geltenden Gemeinschaftsrechts zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente für die Bekämpfung von Steuerbetrug ausreichen. Als dringend erforderliche Maßnahme sollten die Mitgliedstaaten gleichwohl zu einer umfassenderen Verwendung der bestehenden Amtshilfeinstrumente unter Einhaltung der entsprechenden Fristen und Verfahren angehalten werden. In der heutigen, durch Globalisierung geprägten Wirtschaftslandschaft nimmt auch der Steuerbetrug grenzüberschreitende Formen an, weshalb die beantragten Auskünfte unbedingt für die Ermittlungen fristgerecht zur Verfügung stehen müssen.

3.2 Die Kommission könnte allerdings im Hinblick auf ein einheitlicheres System für die direkte und die indirekte Besteuerung die Bestimmungen der Richtlinie 77/799/EWG mit den bereits bestehenden Vorschriften auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung in Einklang bringen und unter Berücksichtigung der Möglichkeiten der Computertechnik wirksamere Verfahren für den Informationsaustausch festlegen. Eine weitere wichtige Maßnahme bestünde darin, die verschiedenen Mehrwertsteuersysteme insbesondere im Hinblick auf die Pflichten der Steuersubjekte zu vereinheitlichen.

3.3 Der entsprechende gemeinschaftliche Rechtsrahmen lässt sich in fünf Hauptbereiche unterteilen:

- Amtshilfe
- Zusammenarbeit im Bereich der Mehrwertsteuer
- Zusammenarbeit im Bereich der Verbrauchsteuern
- Beitreibung von Steuerforderungen
- Programm Fiscalis.

3.4 In Anlage A werden die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet aufgelistet und ein kurzer Überblick über die entsprechenden Verfahren gegeben.

## 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass der wachsenden Verbreitung von Steuerbetrug energischer entgegengewirkt werden muss, und bedauert, dass die Mitgliedstaaten nach Einschätzung der Kommission ungeachtet des umfassenden und detaillierten Rechtsrahmens in völlig unzureichendem Maße auf diesem Gebiet tätig werden und zusammenarbeiten.

4.2 Die Störung des reibungslosen Funktionierens von Wirtschaft und Binnenmarkt durch Steuerhinterziehung und Steuerumgehung stellt ein großes und bislang unterschätztes Problem dar. Ebenso unterschätzt wurden die Zusammenhänge zwischen den dem Fiskus vorenthaltenen Geldern, der Geldwäsche und der Wirtschaftskriminalität. Bei betrügerischen Handlungen zur Erschleichung von einzelstaatlichen oder Gemeinschaftsmitteln spielt häufig die Vorlage gefälschter Steuerbelege eine zentrale Rolle. Umgekehrt werden häufig Gelder, die durch Steuerbetrug, auch im Rahmen grenzüberschreitender Transaktionen, erzielt wurden, zur Verübung weiterer rechtswidriger Handlungen oder Straftaten verwendet.

4.3 In Bezug auf die Steuerumgehung, die im Unterschied zur Steuerhinterziehung in Handlungen besteht, die an sich nicht verboten sind, jedoch einzig und allein zur Erzielung unrechtmäßiger Steuervorteile geplant und durchgeführt werden, stellt der Ausschuss fest, dass diese in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht einheitlich behandelt wird. Um zu vermeiden, dass durch nicht immer kohärente Vorschriften ständig steigende administrative und gesellschaftliche Kosten verursacht werden, sollten nach Ansicht des Ausschusses die einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dadurch angeglichen werden, dass entweder ein grundsätzliches Steuerumgehungsverbot eingeführt oder aber eine Liste der Tatbestände festgelegt wird, bei deren Vorliegen die Finanzverwaltungen die Rechtsfolgen aus Geschäften, die als Steuerumgehung eingestuft werden, zu Besteuerungszwecken nicht anerkennen müssen.

4.4 Nach Ansicht des Ausschusses fallen die von der Kommission vorgeschlagenen Lösungsansätze viel zu schwach aus, wenn man bedenkt, dass ihr im Vertrag die Befugnis eingeräumt wird, alle erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um das finanzielle Gleichgewicht der Gemeinschaftsinstitutionen sicherzustellen. Die Kommission besitzt hier umfangreiche Durchführungsbefugnisse, die ihr gemäß dem Beschluss Nr. 468/1999/EG des Rates vom 28. Juni 1999 vom Rat übertragen wurden. In diesem Zusammenhang sei auf die Anwendung des in Artikel 5 des Vertrags verankerten Subsidiaritätsprinzips verwiesen, wonach die Gemeinschaft auch in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, tätig wird, sofern die Ziele auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht erreicht werden können oder auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, diese Befugnisse voll zu nutzen.

4.5 Bereits im Juni 2001 betonte die Kommission in ihrer Mitteilung „Steuerpolitik in der Europäischen Union — Prioritäten für die nächsten Jahre“ (KOM(2001) 260 endg.), dass zusätzlich zur Rechtsetzung auch alle anderen verfügbaren Instrumente zur Erreichung der vorrangigen Ziele eingesetzt werden müssen. In diesem Zusammenhang wurde hervorgehoben (¹), dass steuerpolitische Beschlüsse einstimmig gefasst werden müssten, was auch heute noch der Fall ist.

4.6 Der Ausschuss hat seitdem wiederholt betont, dass die Übergangsregelungen geändert und schnellstmöglich endgültige Steuervorschriften eingeführt werden müssen, die auf dem Grundsatz der Besteuerung im Herkunftsmitgliedstaat beruhen. Der Ausschuss fragte sich seinerzeit nachdrücklich, „wie viele Jahre mit dem kränkelnden Übergangssystem noch vergehen müssen, bis das Ziel erreicht wird“, und forderte die Vereinfachung und Modernisierung der geltenden Vorschriften, eine einheitlichere Anwendung der Regeln und eine engere Verwaltungszusammenarbeit. Offenbar wurden hier keine Fortschritte erzielt.

4.7 Der Ausschuss beträgt das allgemeine Ziel einer stärkeren Zusammenarbeit über das derzeitige System des Informationsaustausches (MIAS) hinaus, was die Entwicklung von Maßnahmen für die automatische bzw. unaufgeforderte Erteilung von Auskünften zwischen den Mitgliedstaaten voraussetzt.

4.8 Der Ausschuss begrüßt die Einleitung einer Debatte über die Änderung des Mehrwertsteuersystems, unterstreicht jedoch seine Forderung nach einer eingehenden Folgenabschätzung.

(¹) Stellungnahme des EWSA „Steuerpolitik in der Europäischen Union — Prioritäten für die nächsten Jahre“, ABl. C 48 vom 21.2.2002, S. 73-79.

Der Ausgangspunkt dabei muss sein, dass die eventuellen Änderungen im Sinne der Wirksamkeit und Vereinfachung erfolgen und nicht als Mittel zur Erhöhung der Steuerlast für die Bürger und Unternehmen genutzt werden. In diesem Zusammenhang verweist er auf seinen bereits früher vorgebrachten Vorschlag (²), als Alternative zur Mehrwertsteuer über andere Verbrauchsteuersysteme nachzudenken, die ein Steueraufkommen gewährleisten, das dem heutigen zumindest gleichkommt, aber weniger kostspielig für die Allgemeinheit sind und eine effizientere Steuereinziehung ermöglichen.

## 5. Besondere Bemerkungen

### 5.1 Mehrwertsteuer

Das derzeitige Mehrwertsteuersystem für innergemeinschaftliche Transaktionen beruht auf dem Prinzip der Besteuerung im Bestimmungsland und soll die Gleichbehandlung von nationalen Produkten und Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten gewährleisten. Erreicht wird dies durch die Nichtbesteuerung der Lieferung im Abgangsland und die damit verbundene Besteuerung des Erwerbs im Bestimmungsland zum gleichen Steuersatz wie bei Inlandsgeschäften.

Dieses System wurde — mit der Übergangsregelung und daher nur vorläufig — eingeführt, weil die Anwendung des Prinzips der Besteuerung im Ursprungsland unbedingt einen Zeitplan für die Einrichtung eines geeigneten Mechanismus zur ordnungsgemäßen Umverteilung der überall in der Gemeinschaft erzielten Steuereinnahmen auf die einzelnen Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Verbrauch erfordert hätte. Die Einführung eines solchen Mechanismus setzt logischerweise auf jeden Fall eine Angleichung der Steuersätze voraus, damit Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden können.

#### 5.1.1 Karussellbetrug bei der Mehrwertsteuer

Das Übergangssystem für die Besteuerung der innergemeinschaftlichen Handelsgeschäfte bietet zwar umfassende Möglichkeiten auf dem Gebiet des freien Warenverkehrs, setzt aber die einzelnen Mitgliedstaaten auch der Gefahr enormer Einbußen durch Steuerhinterziehung und Steuerbetrug aus.

5.1.1.1 Eine im Hinblick auf die Höhe der hinterzogenen Steuerbeträge besonders gefährliche und aufgrund ihrer schwierigen Ermittlung sehr tückische Form des Mehrwertsteuerbetrugs ist der so genannte Karussellbetrug, bei dem eigens gegründete, international tätige Gesellschaften für die Mehrwertsteuerhinterziehung instrumentalisiert werden. Das Ziel dabei besteht darin, die geschuldete Mehrwertsteuer nicht zu zahlen und anderen Gliedern in der Betrugskette den Vorsteuerabzug fiktiver MwSt.-Beträge zu ermöglichen, um so eine MwSt.-Erstattung bzw. -Verkürzung der Mehrwertsteuerschuld zu erreichen. Um diese gesetzeswidrigen Ziele zu erreichen, verfügt der Wirtschaftsteilnehmer, der seiner Steuerpflicht nicht nachkommt, normalerweise über keine wirkliche Geschäftstätigkeit mit den entsprechenden Strukturen und hat oft nur eine Briefkastenfirma. Dieser Teilnehmer verschwindet dann nach einigen Monaten „formeller Geschäftstätigkeit“ von der Bildfläche, ohne die entsprechende Steuererklärung abzugeben und die geschuldete Steuer abgeführt zu haben, was es für die Finanzverwaltungen besonders schwer macht, ihn zu ermitteln.

(²) Stellungnahme des EWSA zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich des Ortes der Dienstleistung“, ABl. C 117 vom 30.4.2004, S. 15-20.

5.1.1.2 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass *Karussellbetrug* vor allem aufgrund der mangelnden Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der unterschiedlichen Steuersätze möglich ist. Der Ausschuss empfiehlt, verstärkt alle erforderlichen Formen der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches einzusetzen, mit denen sich diese Erscheinung wirksam bekämpfen lässt.

#### 5.1.2 Die Verwaltungszusammenarbeit auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer

5.1.2.1 Angesichts der Hinterziehungstechniken bei der Mehrwertsteuer haben die Finanzverwaltungen in den Mitgliedstaaten ihre Ermittlungsmethoden im Hinblick auf eine immer wirksamere Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs verfeinert.

Der Verwaltungszusammenarbeit kommt insoweit eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug zu, als daran jeweils mehrere Steuersubjekte in verschiedenen Mitgliedstaaten beteiligt sind.

Durch den Abschluss entsprechender Übereinkommen konnten die Mitgliedstaaten ein System des Informationsaustausches aufbauen, das sich als nützliches Instrument erwiesen hat, um den steuerlichen Status der Steuerpflichtigen festzustellen und grenzüberschreitende Steuerbetrügereien zu bekämpfen und einzudämmen.

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten hat der Ausschuss bereits vor geraumer Zeit deutlich gemacht, dass die Kommission eine aktiver Rolle übernehmen müsse, und begrüßt deshalb die Einführung eines Überprüfungssystems zur Bewertung der Qualität und Quantität der geleisteten Amtshilfe.

5.1.2.2 Gegenwärtig ist der Informationsaustausch bei weitem noch nicht gängige Praxis, was mit kulturellen Unterschieden, der unterschiedlich weit vorangeschrittenen Einführung der Computertechnik und mit der Tatsache zusammenhängt, dass es kaum eine rechtliche Handhabe gibt, um die Untätigkeit von Mitgliedstaaten zu ahnden. Es muss daher eine gemeinsame Kultur und ein Bewusstsein dafür entwickelt werden, dass das Auskunftsersuchen an das Ausland keine Möglichkeit für den Ausnahmefall, sondern regelmäßig Teil eines Nachprüfungsverfahrens ist, wenn die Merkmale des zu überprüfenden Falles ein solches Ersuchen notwendig erscheinen lassen.

Dazu müssen die Hindernisse überwunden werden, die der Verbreitung einer „gemeinschaftlichen Verwaltungskultur“ entgegenstehen, indem die Ausschöpfung der bestehenden Instrumente der Zusammenarbeit gefördert und die Einhaltung der entsprechenden Fristen und Verfahren gewährleistet wird, damit die Untersuchungsorgane rechtzeitig für ihre Ermittlungen über die beantragten Auskünfte verfügen können.

5.1.2.3 Im Einklang mit den Aussagen der Kommission zur Verwendung standardisierter Computersysteme für den Informationsaustausch sollte man überdies die Möglichkeit prüfen, die an der Bekämpfung von Steuerbetrug beteiligten Polizeiorgane

und Ermittlungsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten miteinander zu vernetzen, insbesondere im Hinblick auf den direkten Datenaustausch über ein zertifiziertes E-Mail-System, und die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Datenbanken über Einkommensteuererklärungen gemeinsam zu nutzen, wie das bereits bei den MIAS-Daten erster und zweiter Ordnung erfolgt.

Eine solche Maßnahme setzt jedoch eine Vereinbarung über die Inhalte der in diesen Datenbanken gespeicherten Daten und die Vereinbarkeit mit den in den einzelnen Mitgliedsländern geltenden Datenschutzvorschriften voraus. Diese Vernetzung wäre ein deutlicher Fortschritt bei der Bekämpfung von Steuerbetrug, da die Untersuchungsorgane damit unmittelbar, sofort und ohne unnötige bürokratische Formalitäten über die erforderlichen Informationen verfügen könnten.

5.1.2.4 Auch wenn der Rechtsrahmen für den Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten als in Form und Inhalt ausreichend angesehen werden kann, stehen der Eindämmung des Steuerbetrugs in der EU zwei hohe Hindernisse im Weg: die Uneinheitlichkeit der nationalen Rechtsvorschriften über die Ausübung von Untersuchungsbefugnissen durch die einzelstaatlichen Behörden und das unterschiedliche Strafmaß.

Daraus lässt sich erahnen, dass Steuerbetrug vor allem in den Ländern begangen wird, in denen die Überprüfungsbefugnisse der Kontrollorgane schwächer ausgeprägt sind beziehungsweise das Strafmaß seiner abschreckenden Funktion nicht gerecht wird.

5.1.2.5 Das Strafmaß für Tatbestände vergleichbarer Schwere sollte daher innerhalb der EU unter Beachtung der Souveränität der Mitgliedstaaten angeglichen werden, wie das zum Beispiel schon bei den Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche geschehen ist. Damit kann verhindert werden, dass es durch weniger strenge Rechtsvorschriften oder weniger effiziente Nachprüfungsverfahren zur Bildung von „Steuerstraf-Paradiesen“ kommt, in denen die Gelder aus Straftaten zusammenfließen bzw. die Endglieder von Karussellbetrugsketten zusammenlaufen.

#### 5.1.3 Der normale Marktwert als Kriterium zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage bei Betrugsverdacht

5.1.3.1 Die notwendige Bekämpfung von Steuerhinterziehung muss unter Beachtung der Prinzipien der Gemeinschaft — u.a. des Diskriminierungsverbots und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit — erfolgen, worauf der EuGH wiederholt hingewiesen hat. Die stärksten Abweichungen zwischen den einzelnen Finanzordnungen ergeben sich unter anderem dort, wo für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage andere Parameter als die zwischen den Vertragsparteien vereinbarte Gegenleistung herangezogen werden, was nicht nur für den Fall des Eigenverbrauchs oder die Bestimmung zu unternehmensfremden Zwecken gilt, sondern auch immer dann, wenn ein Verdacht auf Steuerbetrug oder Steuerhinterziehung besteht.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass in allen Mitgliedstaaten bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage der Wille der Parteien gewürdigt und somit versucht wird, die Besteuerung der tatsächlichen Gegenleistung sicherzustellen, da die Bemessungsgrundlage normalerweise mit der vereinbarten Gegenleistung für die Warenlieferung oder Dienstleistung identisch ist. Neben diesem grundlegenden Kriterium wird auch der „normale Marktwert“ herangezogen, um unter bestimmten Bedingungen die Berechnungsgrundlage für die Steuer zu berichtigen oder neu zu ermitteln.

5.1.3.2 In allen Mitgliedstaaten herrscht weitgehend die gleiche Auffassung darüber, was als normaler Marktwert anzusehen ist, und diese geht im Wesentlichen aus der Richtlinie 77/388/EWG vom 17. Mai 1977 (Sechste Richtlinie) hervor. Danach gilt als Normalwert der Durchschnittspreis, der für gleichartige oder ähnliche Gegenstände bzw. Dienstleistungen unter den Bedingungen des freien Wettbewerbs und auf derselben Absatzstufe, zum gleichen Zeitpunkt und am gleichen Lieferort oder ersatzweise am nächstliegenden Ort und zum nächstliegenden Zeitpunkt gezahlt wird.

5.1.3.3 In allen einzelstaatlichen Rechtsordnungen wird der Normalwert ersatzweise zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage herangezogen:

- Wenn eine Gegenleistung in Form von Geld gänzlich oder teilweise fehlt. In diesem Fall ist der Rückgriff auf den Normalwert erforderlich, um ein Kriterium festzulegen, mit dem sich die Bemessungsgrundlage in Geld ausdrücken lässt, wobei dies zusätzlich auch der Aufgabe der Bekämpfung von Steuerumgehung gerecht wird;
- wenn der Gesetzgeber eine Gefahr<sup>(3)</sup> von Steuerbetrug annimmt.

5.1.3.4 Zu diesen Fällen hinzukommen Ausnahmen vom Grundsatz der Ermittlung der Bemessungsgrundlage ausgehend von der Gegenleistung in folgenden Fällen:

- wenn für bestimmte Güter und Bereiche (insbesondere für den Verkauf von Immobilien) gesetzlich oder behördlich die Festsetzung von Mindestbemessungsgrundlagen oder nicht unter dem Normalwert liegenden Bemessungsgrundlagen vorgesehen ist;
- Bestimmungen, wonach als Bemessungsgrundlage der Normalwert der Güter oder Dienstleistungen herangezogen wird, wenn für uneinheitliche Güter und Dienstleistungen Einheits- oder Stückpreise gezahlt werden;
- Vorschriften, wonach selbst bei Vorliegen einer Gegenleistung in Form von Geld der Normalwert, der Einfuhrwert oder der Beschaffungspreis als Bemessungsgrundlage angesetzt wird, wenn zwischen den Vertragsparteien ein Abhängigkeitsverhältnis besteht;

<sup>(3)</sup> Diese Gefahr muss tatsächlich bestehen und der Betrug muss nachgewiesen sein, damit die Rechtmäßigkeit auf Gemeinschaftsebene gewährleistet ist.

— bei Veräußerung oder Bestellung von dinglichen Rechten, Nießbrauch oder anderen Nutzungsrechten an Grundstücken.

5.1.3.5 In diesem Zusammenhang hat der EuGH<sup>(4)</sup> festgestellt, dass innerstaatliche Rechtsvorschriften zur Verhütung von Steuerhinterziehung oder -umgehung von dem in der Sechsten Richtlinie festgelegten Grundsatz, dass sich die Besteuerungsgrundlage nach der vereinbarten Gegenleistung richtet, grundsätzlich nur insoweit abweichen dürfen, als dies zur Erreichung dieses Ziels unbedingt erforderlich ist.

5.1.3.6 Anders gesagt ist der Normalwert der Bezugspunkt, um auf einen eventuellen Steuerbetrug aufmerksam zu werden. Wenn die Steuerbemessungsgrundlage in Form der vereinbarten Gegenleistung unter dem Normalwert liegt, tritt dieser nicht automatisch an die Stelle der Gegenleistung, aber die Finanzbehörde kann dann einen Steuerbetrug annehmen, womit sich die Beweislast umkehrt.

#### 5.1.4 Gesamtschuldnerische Haftung für die Steuerzahlung

5.1.4.1 Im Rahmen von gesetzgeberischen Initiativen, die darauf abzielen, der Verbreitung des „Karussellbetrugs“ entgegenzuwirken, wurden in einigen Ländern Rechtsvorschriften erlassen, wonach bei einem Verkauf von zu bestimmten Kategorien gehörenden Gütern der Erwerbende für die Mehrwertsteuerschulden des Lieferanten gesamtschuldnerisch mithaftet, wenn dieser Verkauf zu einem unter dem Normalwert liegenden Preis erfolgt.

5.1.4.1.1 Die Grundlage für derartige Bestimmungen liefert Artikel 21 der Sechsten Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten bestimmen können, dass eine andere Person als der Steuerpflichtige die Steuer gesamtschuldnerisch zu entrichten hat, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gelten soll.

5.1.4.2 Einer solchen Entscheidung liegt die Annahme zugrunde, dass sich hinter Geschäften zu Preisen, die vom Marktwert abweichen, etwas ganz anderes verstecken kann — nämlich betrügerische Finanzierungstechniken. Bei den von der betreffenden Rechtsvorschrift vorgesehenen Voraussetzungen wird im Grunde von einer Unredlichkeit des Erwerbers ausgegangen, da angenommen wird, dass dieser angesichts des gezahlten Preises von dem Betrug wissen musste<sup>(5)</sup>. Es handelt sich dabei um eine widerlegbare Vermutung, da der Erwerber per Urkundenbeweis glaubhaft machen kann, dass der unter dem Normalwert liegende Preis auf objektiv nachweisbare faktische Umstände oder Ereignisse oder aber gesetzliche Bestimmungen zurückzuführen ist und daher nicht mit der ausgebliebenen Zahlung der Steuer zusammenhängt. Dies bewirkt den Wegfall der gesamtschuldnerischen Haftung für die ausgebliebene Steuerzahlung des Lieferanten.

<sup>(4)</sup> Siehe Urteile in den Rechtssachen 324/82 und 131/91, Vertrieb von Neu- und Gebrauchtfahrzeugen, und, jüngeren Datums, das Urteil vom 20.1.2005 in der Rechtssache C-412/03.

<sup>(5)</sup> Es wird darauf hingewiesen, dass die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung Nr. 2004/260/EG vom 16.4.2004 die abschreckende Wirkung, die die Einführung der gesamtschuldnerischen Haftung in einigen Mitgliedstaaten hatte, begrüßt und in diesem Zusammenhang auf einen operativen Mechanismus verweist, bei dem ein Mittäterverhältnis zwischen dem Erwerber und dem Lieferanten nachgewiesen werden muss.

5.1.4.3 Der Ausschuss teilt die von vielen Wirtschaftsbeteiligten geäußerte Besorgnis in Bezug auf das Prinzip der gesamtschuldnerischen Haftung. In Anbetracht der EuGH-Urteile<sup>(6)</sup> vertritt er die Auffassung, dass sich die eventuellen Maßnahmen darauf beschränken sollten, von den als tatsächlich steuerpflichtig ermittelten Personen und Unternehmen eine Sicherheitsleistung für die Zahlung der Steuer zu verlangen. Eine Regelung, wonach der Erwerbende zusammen mit dem Lieferanten gesamtschuldnerisch für die Zahlung der Steuer haftet, wenn die Lieferung zu einem Preis erfolgt, der unter dem Normalwert des Gegenstandes oder der Dienstleistung liegt, wäre also denkbar, doch sollte die konkrete Anwendung einer derart einschneidenden Vorschrift, welche den Erwerber belastet, indem sie ihm die Zahlung einer von anderen nicht entrichteten Steuer auferlegt, an besondere Voraussetzungen geknüpft werden:

- die Lieferung muss zwischen Mehrwertsteuerpflichtigen erfolgen, wobei Endverbraucher ausdrücklich ausgenommen sind;
- der Lieferant hat die angefallene Mehrwertsteuer überhaupt nicht oder nur teilweise gezahlt;
- der gelieferte Gegenstand bzw. die erbrachte Dienstleistung muss in eine der Kategorien fallen, die in einer entsprechenden Vorschrift ausdrücklich aufgeführt sind;
- die Lieferung muss zu einem unter dem Normalwert liegenden Preis abgewickelt worden sein;
- der Unterschied zwischen dem vereinbarten Preis und dem Normalwert darf nicht durch objektiv nachweisbare faktische Umstände oder Ereignisse gerechtfertigt sein.

5.1.5 Der Ausschuss ist aufgeschlossen für die Möglichkeit, das Verfahren der Selbstveranlagung (Reverse-Charge-System) auf Inlandsumsätze in einem Mitgliedstaat auszudehnen. Er hat unlängst in einer Stellungnahme festgestellt, dass er das Verfahren der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft als „ein Mittel [ansieht], das zur Vermeidung von Steuerhinterziehung und -umgehung erforderlich sein kann. Sie [die Umkehrung] ist gerade dann angebracht, wenn der Lieferant in finanziellen Schwierigkeiten steckt“<sup>(7)</sup>. Nach der erfolgreichen Erprobung im Bereich Baumaterial und Dienstleistungen im Bausektor hat die Kommission den Bereich der freiwilligen Umkehrung der Steuerschuldnerschaft ausgedehnt. Diese Maßnahmen dürfen jedoch den innergemeinschaftlichen Handel mit Waren und Dienstleistungen insofern nicht beeinträchtigen, als unterschiedliche Fakturierungspflichten in bestimmten Fällen das effektive Funktionieren des Binnenmarktes gefährden könnten.

## 5.2 Direkte Steuern

5.2.1 Die Bekämpfung des Steuerbetrugs muss unbedingt auch in dem allgemeineren Rahmen der Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über direkte Steuern und Überprüfung erfolgen.

<sup>(6)</sup> Rechtssachen C-354/03, C-355/03, C-484/03 und C-384/04.  
<sup>(7)</sup> ABl. C 65 vom 17.3.2006, S. 0103-0104.

5.2.1.1 Infolge der Erweiterung der Europäischen Union werden die Unterschiede zwischen den Steuer- und Abgabesystemen zunehmend ausschlaggebend für Entscheidungen darüber sein, in welche Länder das Kapital fließt und wie die unternehmerischen Tätigkeiten dementsprechend organisiert werden. Angeichts der weitgehenden Koordinierung der Wirtschaftspolitiken bleiben den Mitgliedstaaten als Instrument, mit dem sie Entscheidungen über Investitionen und Ressourcenallokation innerhalb der Europäischen Union beeinflussen können, ihre jeweiligen (unterschiedlichen) Steuervorschriften. Gleichwohl könnten die derzeitigen beträchtlichen Unterschiede zwischen den Systemen der direkten Besteuerung der Mitgliedstaaten die Integration der Märkte in einigen Fällen behindern<sup>(8)</sup> und sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft auswirken.

5.2.2 Die Angleichung der einzelstaatlichen Steuervorschriften war Gegenstand einer Analyse der Kommission in der Mitteilung KOM(2003) 726 vom 24.11.2003. Was die Unternehmensbesteuerung betrifft, lassen sich insbesondere die so genannten umfassenden Maßnahmen (*comprehensive measures*), die auf die Einführung einer europäischen Körperschaftsteuer auf einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage abzielen<sup>(9)</sup>, nur sehr schwer umsetzen, weil die Mitgliedstaaten über die Kriterien für die Bemessungsgrundlage uneins bleiben. Die Einführung einer gemeinsamen Steuer erfordert außer einem hohen Maß an Konvergenz der Wirtschaftspolitiken auch einen adäquaten Rechtsrahmen. Gemäß Artikel 94 des EG-Vertrags erlässt der Rat Richtlinien zur Angleichung derjenigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, auf Vorschlag der Kommission und beschließt dabei einstimmig.

5.2.3 Diese Bestimmung sowie die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten, die die Initiativen zur Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für Unternehmen in der Europäischen Union nicht gerade erleichtern, bilden nach wie vor ein großes Hindernis für den Prozess der Angleichung der Körperschaftsteuersysteme, und zwar zum einen weil die zunehmende Zahl der Mitgliedstaaten das Erreichen der Einstimmigkeit erschwert, und zum anderen, weil in der endgültigen Version der Verfassung für Europa nicht festgelegt wurde, dass Gesetze bzw. Rahmengesetze, die Maßnahmen im Bereich der Körperschaftsteuer regeln, mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden.

5.2.4 Im Hinblick auf einen möglichen Verzicht auf die Einstimmigkeit bildet die Analyse der Kommissionsmitteilung SEK (2005) 1785 „Sitzlandbesteuerung — Skizzierung eines möglichen Pilotprojekts zur Beseitigung unternehmenssteuerlicher Hindernisse für kleine und mittlere Unternehmen im Binnenmarkt“ vom 23.12.2005 einen konkreten Schritt in Richtung einer Angleichung der Bemessungsgrundlagen für die Körperschaftsteuer<sup>(10)</sup>. Diese Studie ergab, dass die in der EU-25 existierenden 23 Mio. kleinen

<sup>(8)</sup> Vgl. L. KOVÁCS, *The future of Europe and the role of taxation and customs policy*, [www.europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/kovacs/speeches/speech\\_amcham.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/kovacs/speeches/speech_amcham.pdf).

<sup>(9)</sup> Stellungnahme des EWSA „Schaffung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung in der EU“, ABl. C 88 vom 11.4.2006, S. 48.

<sup>(10)</sup> Stellungnahme des EWSA „Beseitigung unternehmenssteuerlicher Hindernisse für kleine und mittlere Unternehmen im Binnenmarkt“, ABl. C 195 vom 18.8.2006, S. 58.

und mittleren Unternehmen den größten Anteil der europäischen Wirtschaft ausmachen (99,8 % aller europäischen Unternehmen sind KMU) und rund 66 % der Arbeitsplätze im privaten Sektor stellen<sup>(11)</sup>. Die effektive Einführung eines solchen Systems würde eine größere Internationalisierung der Tätigkeit von KMU ermöglichen, da es die Befolgungskosten<sup>(12)</sup>, von denen KMU in einem weitaus größeren Maße betroffen sind als größere Unternehmen<sup>(13)</sup>, reduzieren und die Möglichkeit eines Verlustvortrags, der das größte Hindernis für den Ausbau der grenzüberschreitenden Tätigkeit der Unternehmen bildet, ausweiten und damit zur Angleichung der Rechtsvorschriften im Bereich der Körperschaftsteuer auf gemeinschaftlicher Ebene beitragen würde.

### 5.3 Elektronischer Handel

5.3.1 Das Wachstum und die technologische Entwicklung des elektronischen Handels bieten den Wirtschaftsteilnehmern neue Möglichkeiten. Die neuen Handelsmethoden erfordern jedoch eine Anpassung der Steuersysteme, insbesondere im Hinblick auf Aspekte der Verbrauchsbesteuerung. Die Steuer- und Abgasysteme, die hauptsächlich den Regeln des konventionellen Handels gerecht werden, müssen dem Wandel Rechnung tragen und an die neu entstehenden Formen des Handels angepasst werden.

5.3.2 Das Hauptproblem bei der Besteuerung elektronischer Transaktionen ist die mögliche Diskriminierung, die bei solchen Transaktionen entstehen könnte, und zwar aufgrund der unterschiedlichen Behandlung, die eine Transaktion je nach Art der Übergabe/Auslieferung des Gegenstands bzw. der Erbringung der Dienstleistung erfährt.

5.3.2.1 Bei der Bewertung, ob traditionelle Grundsätze des Steuerrechts auf die Gegebenheiten des digitalen Zeitalters angewandt werden können, sollte deshalb geprüft werden, ob bei der betreffenden Steuervorschrift der Grundsatz der Neutralität eingehalten wurde, dem zufolge Transaktionen, die sich lediglich in der Art der Übergabe/Auslieferung bzw. Dienstleistungserbringung voneinander unterscheiden (*online* bzw. *offline*), die gleiche Behandlung zukommen muss.

5.3.3 Die größten Probleme wirft die direkte und indirekte Besteuerung immaterieller (bzw. digitalisierter) Güter auf, da hier alle Schritte der Transaktion (Lieferung und Übergabe) elektronisch ablaufen (Online-Handel) und virtuelle Produkte im Netz angeboten werden. Am Ausgangspunkt der Abwicklung (beim

<sup>(11)</sup> Quellen: Europäische Kommission, „KMU in Europa 2003“, Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2003/7, Veröffentlichungen — GD Unternehmen; Europäische Kommission (2003), „Die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die europäischen KMU“, Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2003/6, Veröffentlichungen — GD Unternehmen in Zusammenarbeit mit Eurostat. In Bezug auf die wirtschaftliche Bedeutung der kleinen und mittleren Unternehmen in der Europäischen Union vgl. Kommissionsmitteilung SEK(2005) 1785 vom 23.12.2005, S. 15-17.

<sup>(12)</sup> In der vorgenannten Mitteilung SEK(2005) 1785 werden Befolgungskosten (rechtliche und steuerliche Beratungsdienste, Übersetzung von Dokumenten, Reisekosten und finanzielle und unternehmerische Risiken) aufgelistet.

<sup>(13)</sup> Auf der Grundlage einer Studie der Europäischen Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe, die am 11.6.2004 veröffentlicht wurde und in der Mitteilung SEK(2005) 1785 zitiert wird, sind die steuerbedingten Befolgungskosten für kleine Unternehmen bis zu 100-mal höher als für große Unternehmen. In Bezug auf die Methode zur Bestimmung der Befolgungskosten vgl. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK(2004) 1128 vom 10.9.2004, EU-Steuerumfrage.

Lieferanten) werden die Dienstleistungen und Gegenstände dematerialisiert, während sie am Ziel (beim Empfänger) materialisiert werden. In solchen Fällen gibt es keinen konkreten Gegenstand, der beispielsweise zu Inspektionszwecken materiell greifbar wäre.

### 5.4 Befugnisse von OLAF

5.4.1 Nach Auffassung des Ausschusses werden in den geltenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, die die Rechtsgrundlage für die Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) bilden, diesem Organ bereits wichtige Aufgaben übertragen, so in Artikel 2 des Beschlusses der Kommission 1999/352/EG, EGKS, Euratom. Daher wird die Kommission aufgefordert, nachhaltig auf eine Konkretisierung der derzeitigen Befugnisse von OLAF hinzuwirken und das Amt erforderlichenfalls mit weiteren Mitteln auszustatten, die für die Wahrnehmung seines institutionellen Auftrags notwendig sind, zum Beispiel nach dem Vorbild von Artikel 81/86 EGV über die Wettbewerbsaufsicht.

5.4.2 Vor diesem Hintergrund könnte OLAF als Analyse- und Koordinierungsorgan für die Bekämpfung von (Steuer)Betrug auf europäischer Ebene fungieren. Es müsste mit Aufgaben und Befugnissen im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit in Steuerfragen (direkte, indirekte und Verbrauchsteuern) betraut werden, um den Informationsaustausch zwischen den Behörden zu erleichtern, denen gemäß der jeweiligen nationalen Rechtsordnung die Bekämpfung des Steuerbetrugs obliegt.

5.5 Mit der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels wird eine verstärkte Zusammenarbeit beim Informationsaustausch über das Risikomanagement zu einer vordringlichen Aufgabe. Die Kommission schlägt jedoch keine konkreten Initiativen vor, sondern fordert die Mitgliedstaaten lediglich auf, den Steuerbehörden das *Handbuch zum Risikomanagement* zu verschaffen. Der Ausschuss schlägt in diesem Zusammenhang die Einrichtung einer zentralisierten Datenbank vor, in der die Informationen der einzelnen Verwaltungen zusammenfließen, welche derzeit nur auf dem Gebiet des Zolls und auf bilateraler Grundlage vereinheitlicht sind.

5.5.1 Dabei könnten Kategorien von Produkten ermittelt werden, die laut Untersuchungen der zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten ein größeres Risiko für einen möglichen „Karussellbetrug“ bergen. Anzuführen sind hier u.a. Fahrzeuge und hochtechnologische Produkte, beispielsweise aus dem Informatikbereich und der Telefonie. Mit solchen Analyseaufgaben könnte OLAF betraut werden, das die einschlägigen Ergebnisse regelmäßig an die Mitgliedstaaten weiterleiten würde, um so die Richtung für die weitere Beobachtung des Phänomens vorzugeben und die Festlegung entsprechender gezielter Maßnahmen zu ermöglichen. Darüber hinaus sollte ein Kommunikationsfluss zwischen den Mitgliedstaaten und OLAF vorgesehen und geregelt werden.

5.6 Nach Auffassung des Ausschusses ist ein gemeinschaftliches Konzept für die Beziehungen zu Drittländern eindeutig besser als bilaterale Abkommen. Zu diesem Zweck könnten spezifische Bestimmungen im Rahmen der geplanten Annahme des Doppelbesteuerungsmusterabkommens der EU aufgenommen werden, das in den Kommissionsmitteilungen „Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt“ (SEK(2001) 1681) und „Ein Binnenmarkt ohne unternehmenssteuerliche Hindernisse — Ergebnisse, Initiativen, Herausforderungen“ (KOM(2003) 726) erwähnt und vom Europäischen Parlament in der Mitteilung (SEK A5-0048) 2003 erörtert wurde. Der Vorschlag, in die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen eine spezifische Vereinbarung über die Zusammenarbeit aufzunehmen, ist zu befürworten. Bilaterale Abkommen müssen angesichts des mangelnden Willens und der fehlenden Entschlossenheit der Mitgliedstaaten auch künftig ein gangbarer Weg bleiben, d.h., dass die Prozesse zur Vorbereitung solcher Abkommen nicht abgebrochen werden dürfen.

5.7 Die von der Kommission vorgeschlagene Ausweitung der Steuererklärungspflichten sollte sich strikt am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Vereinfachung ausrichten. Die notwendige Bekämpfung von Steuerbetrug darf sich nicht in ungerechtfertigten Belastungen für die Mehrheit der ehrlichen Steuerzahler und der Unternehmen niederschlagen. Es wäre daher zweckmäßig, die Pflichten für vorbildliche Unternehmen, die aktiv mit der Finanzverwaltung zusammenarbeiten, erheblich zu erleichtern, und für Steuerpflichtige, die nach objektiven Kriterien als risikobehaftet eingestuft werden, angemessen zu verschärfen.

5.8 Der Ausschuss teilt nicht die Auffassung der Kommission im Hinblick auf die Besteuerung von Tabakwaren und Alkohol, die wie „normale“ Waren behandelt werden. Einige Mitgliedstaaten versuchen, mit dem Instrument der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren und Alkohol die mit dem Rauchen und Trinken verbundenen Gesundheitsprobleme zu lösen, welche natürlich Vorrang gegenüber dem Funktionieren des Binnenmarktes haben. Die Kommission schlägt vor, diese Verzerrungen zu beseitigen, doch bis dahin wird es angesichts der großen Unterschiede im Einkommensniveau und in den steuer- und gesundheitspolitischen Zielen und Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten wohl noch lange dauern. Solange die Steuersätze nicht in angemessener Weise harmonisiert sind, sollten andere Lösun-

gen gesucht werden, bei denen die Fähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, eigene steuer- und gesundheitspolitische Ziele zu verfolgen, gewahrt bleibt. Zu bedenken ist auch, dass der Schmuggel von Tabakwaren nur zu einem sehr geringen Teil von EU-Ländern ausgeht und von internationalen Banden kontrolliert wird. Der Ausschuss ist sich zwar der hohen sozialen und gesundheitlichen Kosten bewusst, die mit Tabak- und Alkoholmissbrauch einhergehen, und spricht sich dafür aus, dass die zuständigen Stellen angemessene Maßnahmen zur Eindämmung dieses Phänomens ergreifen. Gleichwohl vertritt er den Standpunkt, dass die Verbrauchsteuer auf Tabakwaren und Alkohol weiterhin Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleiben muss.

5.9 Der Ausschuss ersucht die Kommission, das Programm *Hercule II* fortzusetzen, und würde es begrüßen, wenn das Parlament und der Rat umgehend den Kommissionsvorschlag KOM (2006) 339 endg. verabschiedeten, der für die Verlängerung dieses Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft notwendig ist. Dieses Programm hat bereits bemerkenswerte Ergebnisse gezeigt (19 Schulungsmaßnahmen mit 2 236 Teilnehmern aus den verschiedenen Mitgliedstaaten, 5 Drittländern und von anderen europäischen Einrichtungen), wobei insbesondere berücksichtigt wurde, dass angesichts des EU-Beitritts von Bulgarien und Rumänien eine stärkere Zusammenarbeit notwendig wird und dass auch diese Länder von den Maßnahmen profitieren müssen.

5.10 Der Ausschuss hält die Errichtung eines dauerhaften hochrangigen Diskussions- und/oder Konzertierungsforums für zweckmäßig, damit bei Fragen des Betrugs und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ein umfassender Ansatz verfolgt werden kann. Aufgrund der gegenwärtigen Zersplitterung der Konsultation im Rahmen einer Vielzahl von — nach Zuständigkeitsbereichen unterteilten — hochrangigen Ausschüssen ist kein sinnvoller Austausch von Verfahren zur Stärkung der Zusammenarbeit und entsprechender Verhaltensweisen der Verwaltungen möglich. Der Ausschuss hält alle bürokratischen Widerstände und Vorbehalte, die im Rat (Wirtschaft und Finanzen) vorgebracht wurden, für nicht nachvollziehbar und fragwürdig.

Brüssel, den 15. März 2007

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Dimitris DIMITRIADIS