



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den [...]
KOM([...]) [...] endgültig

[...]/[...] COD

**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**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Betrugsbekämpfung: Derzeitiger Sachstand	4
2.1.	Mehrwertsteuer	4
2.2.	Verbrauchssteuern.	4
2.3.	Direkte Steuern.....	5
2.4.	Beurteilung des bestehenden gesetzlichen Rahmens	5
	Überlegungsfelder	6
3.	Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.....	6
3.1.	Verbesserung des praktischen Ablaufs der Zusammenarbeit	6
3.2.	Unterstützung im Bereich der Beitreibung	7
3.3.	Verbessertes Risikomanagement	7
3.4.	Ein permanentes Diskussionsforum auf Gemeinschaftsebene.....	7
4.	Verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern	8
5.	Andere Aspekte.....	9
5.1.	Schutz der Einnahmen: Eine gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten.....	9
5.2.	Verbesserung des Informationsaustausches	9
5.3.	Ausweitung der Steuererklärungspflichten	9
6.	Änderung des gemeinsamen Mehrwertsteuer- und Verbrauchsteuersystems.....	9
7.	Schlußfolgerung	11

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

1. EINLEITUNG

Im Jahr 2004 betrugen die Fiskus-Einnahmen, bestehend aus dem Gesamtbetrag an Steuern und sozialen Pflichtabgaben, 39,3% des BIP in der Europäischen Union, in Zahlen ausgedrückt sind das 4.097,7 Milliarden Euro. Dem gegenüber gibt es nur sehr vage Schätzungen hinsichtlich der Höhe der Steuerausfälle auf Grund von Steuerbetrug. In der Wirtschaftsfachliteratur wird generell davon ausgegangen, dass der Betrug etwa 2 bis 2,5% des BIP ausmacht.

Daher sind die Interessen, die es in Bezug auf den Steuerbetrug zu schützen gilt, von enormer Bedeutung. Das Funktionieren der Steuersysteme liegt in erster Linie im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten. Daran soll sich auch nichts ändern. Die organisatorische Ausgestaltung der Finanzverwaltung, die Steuerprüfungen sowie die Beitreibung von Steuern stellen eine Kompetenz der Mitgliedstaaten dar. Demgegenüber hat allerdings die Kommission im Hinblick auf die Sicherstellung eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes wie auch zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft¹ die Aufgabe, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern und zu vereinfachen. Steuerbetrug beeinträchtigt das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes insofern, als es dadurch zu Störungen des Wettbewerbs zwischen den Steuerzahlern kommt.

Die Mitgliedstaaten drücken große Besorgnis hinsichtlich des Ausmaßes des Betrugs aus. Der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen, die Freizügigkeit von Personen und Kapital seit Öffnung des Binnenmarktes im Jahr 1993 lassen immer deutlicher zum Vorschein treten, dass es den Mitgliedstaaten nicht möglich ist, Steuerbetrug isoliert auf nationaler Ebene zu bekämpfen. Diese Schwierigkeit wird im internationalen Kontext durch das Phänomen der Globalisierung der Wirtschaft noch verstärkt.

In ihrer Mitteilung "Der Beitrag der Steuer- und Zollpolitik zur Lissabon-Strategie" vom 25. Oktober 2005, hat sich die Kommission für einen gezielteren und koordinierteren Ansatz auf Gemeinschaftsebene ausgesprochen, um dem Kampf der Mitgliedstaaten gegen Steuerbetrug mehr Wirkung zu verleihen.

Ziel der vorliegenden Mitteilung ist es, einen Gedankenaustausch zwischen allen betroffenen Parteien anzustoßen hinsichtlich der verschiedenen Aspekte, die in Zusammenhang mit einer "Anti-Betrugs"-Strategie auf europäischer Ebene bedacht werden müssen.

¹ Die Mitgliedstaaten tragen durch die MwSt-Eigenmittel zum Haushalt der Gemeinschaft bei.

2. BETRUGSBEKÄMPFUNG: DERZEITIGER SACHSTAND

2.1. Mehrwertsteuer

Mehrwertsteuerbetrug existiert in den verschiedensten Formen, die von Schwarzmarktgeschäften bis zu Betrug im nationalen Bereich (falsche Steuererklärungen, ungerechtfertigter Vorsteuerabzug) der Mitgliedstaaten reichen. Eine spezielle Betrugsart, der so genannte "Karussell-Betrug", macht sich in erster Linie die Kombination aus Warentransaktionen innerhalb eines Mitgliedstaates (mit Mehrwertsteuer-Ausweis) und innergemeinschaftlichen Warenbewegungen (ohne Mehrwertsteuerberechnung zwischen den Vertragsparteien) zu Nutze². Zudem ist in letzter Zeit immer öfter auch die Einbindung von Händlern aus Drittländern zu beobachten.

Mehrwertsteuerbetrug beeinträchtigt die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft im Sinne von Artikel 280 des EG-Vertrags³.

Der gemeinschaftliche Rechtsrahmen zur Verwaltungszusammenarbeit⁴ ist zwar vor einigen Jahren verstärkt worden, allerdings muss festgestellt werden: die Mitgliedstaaten nutzen die neuen bestehenden Möglichkeiten nicht in vollem Umfang aus, und der Umfang der Nutzung der Verwaltungszusammenarbeit steht nicht im Verhältnis zu der Dimension des innergemeinschaftlichen Handels.

2.2. Verbrauchsteuern

Nach 1993 wurden Bedenken laut gegen die Betrugsanfälligkeit des "Papier"systems zur Verfolgung der von der Verbrauchsbesteuerung befreiten Warenbewegungen sowie hinsichtlich von Betrug außerhalb der Befreiungsregelungen durch Ausnutzung der unterschiedlichen Steuersätze in den verschiedenen Mitgliedstaaten.

Die Automatisierung des Systems zur Verfolgung der Bewegung von verbrauchsteuerpflichtigen Waren, die von der Besteuerung freigestellt sind, stellt einen wichtigen Schritt bei der Verbesserung der Sicherheit des Systems dar. Die Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Juni 2003 sieht die Einführung eines elektronischen Systems innerhalb von 6 Jahren vor. Kurzfristig wurden bereits verschiedene andere Maßnahmen ergriffen, darunter die Annahme einer neuen Verordnung, die speziell auf die Verbrauchsteuern ausgerichtet ist, um in diesem Bereich die Verwaltungszusammenarbeit zu verstärken.

Dennoch ist davon auszugehen, dass andere Betrugsphänomene, die gänzlich außerhalb der Befreiungsregelungen angesiedelt sind, wie zum Beispiel Schmuggel oder Fälschung von Steuermarken bei Alkohol und Tabak, sich trotz der Einführung des elektronischen Systems ausweiten werden. Daher müssen auch anderer Maßnahmen angedacht werden.

² Eine detailliertere Erklärung des Karussell-Betrugs ergibt sich aus KOM(2004)260 vom 16.4.2004, Ziffer 3.2.2.

³ Die durch Mehrwertsteuerbetrug bedingte Verzerrung des Wettbewerbs beeinträchtigt das Gleichgewicht des Eigenmittelsystems, das "gerecht und transparent" sein muss, um ein reibungsloses Funktionieren der Gemeinschaft zu garantieren.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates vom 7. Oktober 2003 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl.Nr. L 264 vom 15.10.2003, S.1)

2.3. Direkte Steuern

Die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist geregelt durch Richtlinie 77/799/EWG⁵, die den Austausch aller Informationen vorsieht, die für die Mitgliedstaaten zur ordnungsgemäßen Festsetzung der Steuern auf Einkommen und Vermögen relevant sind.

Darüber hinaus wurde durch Richtlinie 2003/48/EG⁶ ein automatisiertes System zum Austausch von bestimmten Informationen zu Zinszahlungen eingeführt. Auf ähnliche wie in der Richtlinie vorgesehene Maßnahmen hat man sich auch in Abkommen mit der Schweiz, Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino verständigt.

2.4. Beurteilung des bestehenden gesetzlichen Rahmens

Grundsätzlich erscheint der gemeinschaftliche Rechtsrahmen zur Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern aus Sicht der Kommission zufrieden stellend. Wenn auch zu bestimmten Punkten durchaus Verbesserungen ins Auge gefasst werden können, so bietet er doch insgesamt praktikable Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten an.

Dem gegenüber ist jedoch die praktische Anwendung von Richtlinie 77/799/EWG nicht so effizient wie erhofft, was insbesondere an der mangelnden Nutzung dieser Rechtsvorschriften liegt. In ihrem Bericht vom 22. Mai 2000⁷ hat die Ad-hoc-Arbeitsgruppe zum Steuerbetrug eine vollständige Analyse der Betrugssysteme durchgeführt und hat mehrere Empfehlungen ausgesprochen, die darauf abzielen, den Mechanismus der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken. Darüber hinaus hat die Kommission im Jahr 2004 die Mitteilung "Verhütung und Bekämpfung von Unternehmens- und Finanzdelikten"⁸ vorgelegt, die gleichfalls die Notwendigkeit der Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit betont. Vorgeschlagen wurde dabei, Initiativen zu ergreifen, die die Zusammenarbeit zwischen den Finanzbehörden sowohl innerhalb der Europäischen Union, als auch mit Drittländern fördern sollen.

Gemäß diesem Bericht, der Mitteilung und nachfolgenden Kontakten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, sollte Richtlinie 77/799/EWG mit sehr viel wirkungsvolleren Maßnahmen ausgestattet werden, in Anlehnung an die Regelungen, die bereits für die indirekten Steuern umgesetzt sind (Überarbeitung von Artikel 8 der Richtlinie, Zeitvorgaben für Antworten, Anwesenheit von Beamten anderen Mitgliedstaaten während Prüfungen, etc.).

⁵ Richtlinie 77/799/EWG des Rates vom 19. Dezember 1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern und der Steuern auf Versicherungsprämien (ABl.Nr. L 336 vom 27.12.1977, S. 15), zuletzt geändert durch Richtlinie 2004/106/EG vom 16. November 2004 (ABl.Nr. L 359 vom 4.12.2004).

⁶ Richtlinie des Rates 2003/48/EG vom 3. Juni 2003 hinsichtlich der Besteuerung von Zinseinnahmen (ABl. Nr. L 157 vom 26.06.2003, S.38)

⁷ FISC 67 – CRIMORG 83 vom 22.5.2000.

⁸ KOM(2004) 611 endg. vom 27.9.2004.

ÜBERLEGUNGSFELDER

3. VERWALTUNGSZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN

3.1. Verbesserung des praktischen Ablaufs der Zusammenarbeit

Die Mitgliedstaaten führen verschiedene Gründe für die unzureichende Nutzung der Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit an: Sprachprobleme, mangelnde Personalausstattung, mangelnde Kenntnis der Verfahren zur Verwaltungszusammenarbeit bei den Prüfungsbeamten, etc.

Diese Schwierigkeiten sind nicht neu, da sie bereits wiederholt in den Berichten der Kommission dargestellt wurden, ohne dass sich die Situation grundlegend verbessert hat. Vielmehr hat die Ad-hoc-Gruppe des Rates zum Steuerbetrug das Fehlen einer "gemeinschaftlichen Verwaltungskultur" als ein Hindernis bei der Betrugsbekämpfung konstatiert.

Daher reicht die Feststellung alleine nicht mehr aus; es bedarf nunmehr eines politischen Engagements seitens der Mitgliedstaaten, um die Probleme zu beheben. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass zum jetzigen Zeitpunkt die Einführung eines Überprüfungs-systems auf Basis von messbaren Indikatoren gerechtfertigt ist, um sicherzustellen, dass jeder Mitgliedstaat in der Lage ist, den anderen Mitgliedstaaten wirksame Unterstützung zu bieten, und diese auch tatsächlich gewährt.

Darüber hinaus sollten in Anbetracht der EU-weiten Dimension des Handels multilaterale Prüfungen zur Regel werden.

Im Bereich der Mehrwertsteuer sollten die Mitgliedstaaten außerdem mehr Nutzen ziehen aus den praxisrelevanten Unterstützungsmöglichkeiten auf Gemeinschaftsebene, insbesondere aus den Ressourcen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), das als Serviceplattform (operationelle Unterstützung und Information) für die operationellen Verwaltungszweige der Mitgliedstaaten agiert.

Steuerbetrug steht häufig in Zusammenhang mit organisierter Kriminalität verschiedener Verbrechensbereiche. Die Ausbeute dieser Betrügereien (z.B. MwSt-Betrug oder Zigarettenschmuggel) wird typischer Weise dazu genutzt, andere kriminelle Aktivitäten zu finanzieren. Es ist also notwendig, im Kampf gegen Steuerbetrug ein gemeinsames und vielschichtiges Konzept zu erstellen.

Daher hat die Kommission den Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen⁹ erarbeitet.

Dieser Vorschlag beinhaltet Klarstellungen und Stärkungen des Rechtsrahmens dieser praxisrelevanten Unterstützung und würde bereits auf der Ebene gegenseitiger Amtshilfe die Nutzung von Informationen aus dem Bereich der Geldwäsche hinsichtlich verdächtiger Finanztransfers ermöglichen. Insbesondere würde dieser Vorschlag auch ein detailliertes

⁹ COM(2004) 509 final du 20.7.2004.

Rahmenwerk bieten für operationelle Unterstützung und Informationen, die von Seiten der Kommission (OLAF) zur Verfügung stehen.

Es darf daran erinnert werden, dass Artikel 10 des EG-Vertrags die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, alle allgemeinen oder spezifischen Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, die Erfüllung der Verpflichtungen sicherzustellen, die sich aus den Rechtsakten der Gemeinschaft ergeben, was auch die Verwaltungszusammenarbeit einschließt, und dass Artikel 280 des EG-Vertrags die Mitgliedstaaten verpflichtet, Ihre Aktivitäten zu koordinieren, um die finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu schützen.

3.2. Unterstützung im Bereich der Beitreibung

Neben der Verstärkung der Mittel zur Aufdeckung von Steuerbetrug muss auch eine Verbesserung der derzeitigen Gesetzgebung im Bereich der Unterstützung bei der Beitreibung erfolgen, um eine erfolgreichere Beitreibung nicht abgeführter Steuerbeträge zu ermöglichen.

Daher sollte über Möglichkeiten zur Vereinfachung der Verfahren und über Maßnahmen zur Unterstützung der Steuerbeamten vor Ort nachgedacht werden. Darüber hinaus hängt der Erfolg gegenseitiger Unterstützung auch von den Kapazitäten der nationalen Verwaltungen und der Vollstreckungsmaßnahmen ab, die das jeweilige nationale Recht vorsieht.

Darüber hinaus könnten auch andere Maßnahmen ins Auge gefasst werden, wie z.B. Anreize und/oder Sanktionen.

3.3. Verbessertes Risikomanagement

Vor kurzem wurden in Kooperation mit den Mitgliedstaaten die Arbeiten zu einem Handbuch zum Risikomanagement abgeschlossen. Die Kommission bittet eindringlich, dass die Ergebnisse dieser Arbeiten von den Mitgliedstaaten auch tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden.

Auch ist es erforderlich zu untersuchen, inwieweit man für den Bereich der Steuern von Erfahrungen aus dem Zollbereich profitieren könnte, wo die Anwendung von Risikomanagement bereits weiter fortgeschritten ist. Insbesondere führen die Mitgliedstaaten hier einen elektronischen und gesicherten Austausch von Risikoinformationen auf der Grundlage von elektronischen Standardformularen durch.

In einem gemeinsamen Markt hat jeder Mitgliedstaat ein Interesse daran, dass seine Finanzverwaltung in einem einheitlichen Verfahren schnell Informationen über potentielle Risiken in Bezug auf bestimmte Unternehmen erhält, vor allem, wenn ein solches schon in anderen Mitgliedstaaten tätig ist und nun damit beginnt, auf seinem Territorium eine Aktivität zu entfalten.

3.4. Ein permanentes Diskussionsforum auf Gemeinschaftsebene

Gegenwärtig stellen der Ständige Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, der Verbrauchsteuerausschuss, die Arbeitsgruppe zur Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der direkten Steuern und der Beitreibungsausschuss die Gremien dar, in denen die Mitgliedstaaten und die Kommission technische Fragen der entsprechenden Bereiche behandeln. Vor allem handelt es sich hierbei um einen jeweils fachspezifischen Ansatz.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass es angemessen wäre, ein hochrangiges Diskussions- oder auch Beratungsforum einzurichten, in dem Fragen hinsichtlich Betrug und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten allgemeiner betrachtet werden könnten. Dieses Forum könnte eine wichtige Rolle spielen bei der Betrachtung der vorstehend genannten Aktionen und könnte insbesondere Leitlinien entwerfen für die Arbeit der einzelnen Ausschüsse und der Arbeitsgruppe.

4. VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT MIT DRITTLÄNDERN

Steuerbetrug endet nicht an den Außengrenzen der Union; es wird daher immer wichtiger, auch eine Zusammenarbeit zu entwickeln, die sich auf externe Gebiet bezieht.

Die verstärkte Einbindung von in Drittländern ansässigen Unternehmen in den Karussellbetrug, der elektronische Handel, und die Globalisierung des Marktes macht die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Mehrwertsteuer deutlich. Obwohl der Anwendungsbereich von Artikel 26 der Mustervereinbarung der OECD auf die Mehrwertsteuer ausgedehnt worden ist, ist die Situation nach wie vor unbefriedigend, insbesondere weil diese Art der Zusammenarbeit nur auf bilateraler Basis erfolgt.

Es bedarf eines koordinierten Ansatzes auf Gemeinschaftsebene, um die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zu verbessern; ein Übereinkommen wäre hier gegebenenfalls eine Möglichkeit.

Im Bereich der direkten Steuern muss untersucht werden, wie die Steuertransparenz einiger Drittländer (und angeschlossener Gebiete) erhöht werden könnte, um den Mitgliedstaaten den Bezug nützlicher Informationen zu ermöglichen. Ebenso bedarf es eines besseren Überblicks über die Anwendung der steuerlichen Rechtsvorschriften dieser Länder, der allerdings in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen erarbeitet werden sollte.

Was die Mitgliedstaaten betrifft, so erfolgt die Zusammenarbeit mit den Drittländern hauptsächlich auf Basis von bilateralen Abkommen, was allerdings kein hinreichend effizientes Konzept darstellt. Die Kommission arbeitet daher derzeit an Vorschlägen zur Entwicklung eines gemeinschaftlichen Konzepts für die Zusammenarbeit mit den Drittländern.

Darüber hinaus stellt auf Gemeinschaftsebene auch die Aufnahme einer Klausel zur Zusammenarbeit im Bereich der Steuern in die Abkommen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die die Union mit ihren Partnern schließt, ein Instrument zur Verfolgung dieser Zielsetzung dar. Beim Abschluss zukünftiger Handelsabkommen wird die Aufnahme von Bestimmungen hinsichtlich verantwortungsvollen staatlichen Handelns, insbesondere im Steuerbereich, von Fall zu Fall zu prüfen sein. Außerdem soll unterstrichen werden, dass die Kommission derzeit versucht, technische Unterstützung anzubieten, um kooperativen Drittländern bei der Erhöhung der Transparenz ihrer Steuersysteme zu helfen. Der 10. EEF wird ein Anreizsystem für ein verantwortungsvolles staatliches Handeln, insbesondere in den Bereichen Finanzen, Steuern und Justiz, vorsehen.

5. ANDERE ASPEKTE

5.1. Schutz der Einnahmen: Eine gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten

Bei Betrugsfällen, die eine EU-weite Dimension haben (insbesondere beim Karussellbetrug), ist festzustellen, dass oftmals auch Personen in den Betrugsmechanismus einbezogen sind, ohne dass sich daraus ein Einnahmeverlust in deren eigenem Mitgliedstaat ergibt. Ihre Einbindung dient in erster Linie dazu, die Kreisläufe zu verschleiern und dadurch die Steuererhebung zu erschweren oder gar unmöglich zu machen.

Im Hinblick auf den Schutz der Steuereinnahmen aller Mitgliedstaaten im Binnenmarkt wäre es wünschenswert, dass alle vergleichbare Maßnahmen gegen Betrüger ergreifen, insbesondere in Bezug auf Sanktionen und Strafverfolgung, unabhängig davon, ob der Betrug im eigenen Staat zu Einnahmeausfällen führt oder nicht.

5.2. Verbesserung des Informationsaustausches

Angesichts der Tatsache, dass im Bereich der Mehrwertsteuer der schnelle Zugang zu Informationen einen entscheidenden Faktor für die Betrugsbekämpfung darstellt, empfiehlt es sich, leistungsfähigere Methoden zum Austausch von Informationen ins Auge zu fassen, die dem technischen Fortschritt sowie dem Ausstattungsniveau der Unternehmen Rechnung tragen. Hierzu kämen beispielsweise ein umfangreicherer und detaillierterer automatischer Austausch zwischen den Mitgliedstaaten oder sogar ein direkter Zugriff auf nationale Datenbanken in Betracht. Die ohnehin notwendige Modernisierung des MIAS-Systems bietet Gelegenheit, solche Verbesserungen einzuführen.

Für den Bereich der direkten Steuern sollten Formulare und standardisierte IT-Formate für die verschiedenen in der Richtlinie vorgesehenen Arten des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit eingesetzt werden. Insbesondere sollte dabei das im Rahmen der "Zinsrichtlinie" eingeführten IT-Systeme zum Austausch von Informationen auch für andere Steuerarten genutzt und angepasst werden. Ebenso wäre es hilfreich, den Mitgliedstaaten Erläuterungen, Handbücher, Leitlinien, Länderinformationen, etc. zur Verfügung zu stellen.

5.3. Ausweitung der Steuererklärungspflichten

Die Möglichkeit einer generellen Ausweitung der Steuererklärungspflichten könnte untersucht werden, die einhergeht mit Erleichterungen für solche Unternehmer, die eine behördliche Genehmigung erhalten, wenn sie in eine Art Partnerschaft mit der Finanzverwaltung treten, ähnlich dem Verfahren, wie es im Zollbereich existiert. Ziel wäre, die umfassenden Steuererklärungspflichten nur noch den risikobehafteten Steuerpflichtigen aufzuerlegen. Gleichzeitig oder alternativ könnte man auch in Betracht ziehen, die Verpflichtungen für solche Unternehmen zu verstärken, die auf Grund von Risikoanalysen als problematisch eingestuft wurden.

6. ÄNDERUNG DES GEMEINSAMEN MEHRWERTSTEUER- UND VERBRAUCHSTEUERSYSTEMS

Für den Bereich der Mehrwertsteuer ist die Kommission der Auffassung, dass es notwendig ist, eine Analyse der Schwachpunkte des gegenwärtigen Systems durchzuführen, um dessen Betrugsanfälligkeiten aufzudecken. Insbesondere handelt es sich hierbei um die Vorschriften

zum Versandhandel, die Regelungen zur Besteuerung von neuen und gebrauchten Fahrzeugen, sowie ganz generell um die Regelungen zum innergemeinschaftlichen Handel.

Ohne andere Lösungen dadurch ausschließen zu wollen, erinnert die Kommission daran, dass das endgültige Mehrwertsteuersystem, das durch die Institutionen der Gemeinschaft befürwortet wurde, diese Schwächen wie auch andere Betrugsarten beheben könnte.

Darüber hinaus könnte eine Ausweitung des Prinzips der gesamtschuldnerischen Haftung für die Zahlung der Steuerschulden vorgesehen werden. Dieses Prinzip war bereits Gegenstand lebhafter Diskussion zwischen Finanzbehörden und Wirtschaftsbeteiligten. Überlegungen hierzu müssen allerdings auch die Grenzen reflektieren, die der EuGH gesetzt hat, indem er in seinem Urteil vom 11. Mai 2006¹⁰ ganz generell die Frage nach der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit von Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung aufgeworfen hat.

Weiterhin sind bestimmte Mitgliedstaaten der Auffassung, dass das Mehrwertsteuersystem geändert werden sollte, um die betrugsbedingten Mehrwertsteuerausfälle zu verringern. Sie treten dafür ein, den Reverse-Charge-Mechanismus auf Inlandsumsätze in einem Mitgliedstaat auszudehnen, auch wenn das das Prinzip der fraktionierten Zahllast in Frage stellt, das bisher als ein Schlüsselement des Mehrwertsteuersystems angesehen wurde. Dieses Thema ist bereits in mehreren Foren diskutiert worden. Insbesondere war es Gegenstand einer technischen Arbeitsgruppe der Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten.

Da es der Zielsetzung der Betrugsbekämpfung dient, untersucht die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Notwendigkeit eines solchen Schrittes sehr aufgeschlossen. Allerdings ist Voraussetzung für alle Änderungen des bestehenden Mehrwertsteuersystems, dass die folgenden Bedingungen erfüllt werden:

- deutliche Reduzierung der bestehenden Betrugsmöglichkeiten und Ausschluss neuer, gewichtiger Betrugsrisiken;
- keine Schaffung von unverhältnismäßigem, zusätzlichem Verwaltungsaufwand weder für die Unternehmer noch die Finanzverwaltungen;
- Sicherstellung der Neutralität der Steuer;
- Sicherstellung, dass es in einem Mitgliedstaat keine Ungleichbehandlung zwischen inländischen und nicht im Inland ansässigen Unternehmern gibt; keine Diskriminierung.

Der Kommission ist bewusst, dass das Reverse-Charge-System sich für bestimmte Bereiche, wie z.B. der Baubranche, bewährt hat. Theoretisch könnte eine generelle Einführung bestimmte Betrügereien reduzieren, allerdings wäre dies auch mit Nachteilen, insbesondere mit neuen Betrugsrisiken verbunden.

Auch die Mitgliedstaaten, die für eine Ausweitung des Reverse-Charge-Systems plädieren, räumen ein, dass dies - um neue Betrugsrisiken zu vermeiden - mit der Einführung von im Vergleich zum bisherigen System zusätzlichen Erklärungsspflichten verbunden sein müsste.

¹⁰ Rechtssache C-384/04, Commissioners of Customs & Excise, Attorney General gegen Federation of Technological Industries u..a.

Ein solcher Wechsel wirft eine Anzahl von gewichtigen Fragen auf, die eine grundlegende Diskussion mit allen betroffenen Parteien erfordert, insbesondere mit den Unternehmern, die von diesem System betroffen wären. Dabei muss vor allem eingegangen werden auf:

- das Maß an Rechtssicherheit für Unternehmer, die das Reverse-Charge-System in gutem Glauben anwenden (da die mwstl. Behandlung eines Umsatzes abhängig sein würde vom Status des Abnehmers);
- die Vorteile und Kosten einer Einführung.

Sollte man zu dem Schluss kommen, eine optionale Anwendung des Reverse-Charge-Systems zuzulassen, müsste die strikte Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften garantiert werden, insbesondere im Hinblick auf ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes und der Vereinfachungspolitik (dem entgegenstehen würden insbesondere Regelungen im Hinblick auf die Rechnungsstellung und die zusätzlichen Verpflichtungen).

Bei den Überlegungen zu möglichen Änderungen des Mehrwertsteuersystems mit dem Ziel der Betrugsbekämpfung sollte auch die Möglichkeit der Besteuerung der innergemeinschaftlichen Warengeschäfte bedacht werden, entweder zu einem einheitlichen Steuersatz, der hoch genug sein sollte, um jeden Anreiz für Karussellbetrug auszuschließen oder zum Steuersatz des Bestimmungsmitgliedstaates.

Im Hinblick auf die Verbrauchsteuern ist es offensichtlich, dass die derzeitige Struktur der Tabakbesteuerung das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes unterläuft, insbesondere durch Beeinträchtigung des Marktes (Preisbildung), die zu Verlagerungen der Handelsströme führt. Diese Verzerrungen sollten beseitigt werden.

In Anbetracht der Schwierigkeiten, zu rechtlichen Änderungen eine einstimmige Entscheidung des Rates herbeizuführen, ist die Kommission der Auffassung, dass zum jetzigen Zeitpunkt eine verstärkte Kooperation im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit als mögliche Alternative nicht ausgeschlossen werden sollte.

7. SCHUSSFOLGERUNG

Diese Mitteilung beinhaltet keine einzelne, generelle Lösung der Probleme. Ihre Zielsetzung besteht vielmehr darin, eine Reihe von realistischen und pragmatischen Maßnahmen darzustellen, die kurzfristig umgesetzt werden können. Allerdings ist es unabdingbar, dass dies in einer koordinierten und einheitlichen Weise erfolgt, um besser auf die Anforderungen der EU-weiten, ja sogar internationalen Dimension der Wirtschaftsmärkte zu reagieren.

Außerdem ist es wichtig daran zu erinnern, dass diese Mitteilung sich einreicht in den größeren Kontext der Verwirklichung der Zielsetzungen von Lissabon. Die Vereinfachung der steuerlichen Rahmenbedingungen ist ein Schlüsselement dieser Politik und die vorgesehenen Maßnahmen im effizienteren Kampf gegen den Steuerbetrug dürfen diesem Ziel nicht entgegenstehen.

Speziell im Bereich der Mehrwertsteuer wurde bereits eine Debatte angestoßen hinsichtlich grundlegender Änderungen bestimmter Mechanismen des gemeinsamen Mehrwertsteuer-Systems.

Die Kommission steht der Diskussion offen gegenüber, allerdings zeigen die ersten Gespräche mit den Mitgliedstaaten, dass eine Änderung des Mehrwertsteuer-Systems wichtige Fragen aufwirft, die eine grundlegende Analyse erfordern, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen für alle betroffenen Parteien.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist die Kommission der Auffassung, dass dem Betrug begegnet werden kann durch eine effizient und modern organisierte Kontrolle, flankiert von einer umfangreichen und zeitnahen Zusammenarbeit auf Grundlage geeigneter Rechtsinstrumente zwischen den Mitgliedstaaten und, soweit zweckdienlich, OLAF.

In Anbetracht des Ernstes der Lage bittet die Kommission die betreffenden Institutionen, insbesondere den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, ihre Debatte hierzu so bald als möglich abzuhalten, um klare Anhaltspunkt zu setzen, die es der Kommission erlauben, schnellstmöglich ein gezieltes Aktionsprogramm umzusetzen.