

Sonderbericht

**Bekämpfung des  
innergemeinschaftlichen  
MwSt.-Betrugs:  
Weitere Maßnahmen sind  
erforderlich**



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-Mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,  
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3808-5	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/258657	QJ-AB-15-024-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-3829-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/697147	QJ-AB-15-024-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3790-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/78535	QJ-AB-15-024-DE-E

© Europäische Union, 2016  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Luxembourg*

**Sonderbericht****Bekämpfung des  
innergemeinschaftlichen  
MwSt.-Betrugs:  
Weitere Maßnahmen sind  
erforderlich**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer IV (spezialisiert auf die Prüfung der Einnahmen, der Forschung und der internen Politikbereiche, der finanz- und wirtschaftspolitischen Steuerung sowie der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union) unter Vorsitz von Milan Martin Cvikl, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Neven Mates, Mitglied des Hofes. Herr Mates wurde unterstützt von Georgios Karakatsanis, Kabinettchef; Angela McCann, Referatsleiterin; Carlos Soler Ruiz, Teamleiter; Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp und Marko Mrkalj, Prüferinnen und Prüfer.



Von links nach rechts: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp, C. Soler Ruiz.

Ziffer

## Abkürzungen

## Glossar

I – VII **Zusammenfassung**

V – VII **Die wichtigsten Empfehlungen des Hofes**

1 – 13 **Einleitung**

1 – 4 **Besteuerung innergemeinschaftlicher Umsätze**

5 – 10 **MwSt.-Hinterziehung bei innergemeinschaftlichen Umsätzen**

11 – 13 **Funktionsweise der Verwaltungszusammenarbeit bei der Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs**

14 – 18 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

19 – 111 **Bemerkungen**

19 – 25 **Fehlen vergleichbarer Daten und Indikatoren zum innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrag**

20 – 22 **Fehlen von Schätzungen zum innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrag auf EU-Ebene**

23 – 25 **Fehlen von Leistungsindikatoren zum innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrag**

26 – 62 **Der bestehende Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit ermöglicht den Austausch von MwSt.-Informationen zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten**

27 – 36 **Nach Auffassung der Mitgliedstaaten ist der Informationsaustausch über elektronische Standardformulare das wirksamste Instrument, doch erfolgen die Antworten nicht zeitnah genug**

37 – 44 **Die Bereitstellung von Informationen zu innergemeinschaftlichen Umsätzen über das MIAS ist gelegentlich unzuverlässig**

45 – 47 **Multilaterale Prüfungen sind ein wirksames Instrument, doch werden sie seltener durchgeführt**

48 – 55 **Eurofisc: ein vielversprechendes, aber verbesserungsbedürftiges Instrument**

- 56 – 59 Die Kommission stellt den Mitgliedstaaten wertvolle Hilfe bereit, führt aber keine Besuche in den Mitgliedstaaten durch
- 60 – 62 Informationen von Nicht-EU-Ländern werden nicht zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht
- 63 – 70 Fiscalis ist ein wichtiges Instrument der EU zur Verstärkung der Verwaltungszusammenarbeit
- 71 – 92 **Die MwSt.-Rechtsvorschriften wurden angepasst, um den MwSt.-Betrug zu bekämpfen**
- 73 – 75 Der Berichterstattungszeitraum für zusammenfassende MwSt.-Meldungen und der Zeitraum für ihre Übermittlung wurden verkürzt
- 76 – 85 Zollverfahren 42: Die meisten Empfehlungen des Hofes wurden von der Kommission akzeptiert, doch haben die Mitgliedstaaten sie nicht umgesetzt
- 86 – 89 Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (Reverse-Charge-Verfahren): ein bei der Bekämpfung von Karussellbetrug nützliches Instrument, das nicht einheitlich angewandt wird
- 90 -92 Die Rechtsvorschriften zum E-Commerce entsprechen internationalen vorbildlichen Verfahren, sind aber schwer durchzusetzen
- 93 – 111 **Fehlende Zusammenarbeit und Kompetenzüberschneidungen der Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung des MwSt.-Betrugs**
- 95 – 100 Fehlender Datenaustausch zwischen Zoll-, Steuer-, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden
- 101 – 103 Europol und das OLAF haben keinen Zugang zu Daten des MIAS und von Eurofisc
- 104 – 109 EMPACT: eine gute Initiative, deren Nachhaltigkeit allerdings gefährdet ist
- 110 – 111 Die Mitgliedstaaten sind nicht mit den Vorschlägen einverstanden, die MwSt. in den Geltungsbereich der Richtlinie zum Schutz der finanziellen Interessen und zur Verordnung über die Europäische Staatsanwaltschaft aufzunehmen
- 112 – 122 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
- 113 **Messung der Wirksamkeit des Systems**
- 114 **Gegenkontrollen zwischen Zoll- und MwSt.-Daten sind von entscheidender Bedeutung**
- 115 **Verbesserung des Eurofisc-Frühwarnsystems zum Zweck einer gezielteren Ausrichtung auf mit einem hohen Risiko behaftete Wirtschaftsbeteiligte**
- 116 – 117 **Verbesserung des bestehenden Rechtsrahmens**
- 118 – 119 **Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit**
- 120 – 122 **Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden**

**Anhang I – Prüfungsansatz auf Kommissionsebene**

**Anhang II – Prüfungsansatz auf Ebene der Zoll- und Steuerbehörden in den Mitgliedstaaten**

**Anhang III – Kontrollmodell des Hofes für Zollverfahren 42**

**Antworten der Kommission**

**B2C:** *Business-to-Consumer* (Handel zwischen Unternehmen und Verbrauchern)

**IMPACT:** Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (*European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats*)

**EstA:** Europäische Staatsanwaltschaft

**EU:** Europäische Union

**FATF:** Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“

**GD Steuern und Zollunion:** Generaldirektion Steuern und Zollunion

**GZA:** Gemeinsame Zollaktion

**MIAS:** Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem

**MTIC:** Karussellbetrug (*Missing Trader Intra-Community Fraud*)

**MwSt.:** Mehrwert- bzw. Umsatzsteuer

**OAP:** Operative Aktionspläne

**OECD:** Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

**OK-Gruppen:** Gruppen der organisierten Kriminalität

**OLAF:** Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

**SCAC:** Ständiger Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (*Standing Committee on Administrative Cooperation*)

**ZK-DVO:** Durchführungsvorschriften zum Zollkodex



**Bestimmungsmitgliedstaat:** Mitgliedstaat, in den die Waren versandt oder befördert werden, in dem jedoch nicht die Lieferung stattfindet.

**Durchleitungsgesellschaft:** Ein Unternehmen, das innergemeinschaftliche Lieferungen an *Missing Traders* vornimmt oder dies zu tun vorgibt. Dieses Unternehmen nimmt freiwillig an dem Betrugssystem teil.

**Einfuhrmitgliedstaat:** Mitgliedstaat, in dem die Waren physisch in das Zollgebiet der EU gelangen und in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden.

**Erwerbsmitgliedstaat:** Mitgliedstaat, in dem der innergemeinschaftliche Erwerb stattfindet.

**Eurofisc:** Ein dezentralisiertes Netzwerk, in dem Beamten der Steuer- und Zollbehörden der Mitgliedstaaten rasch gezielte Informationen zu möglicherweise betrügerischen Unternehmen und Umsätzen austauschen.

**Eurojust:** Die zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität errichtete Europäische Agentur für verstärkte justizielle Zusammenarbeit. In ihr sind von den Mitgliedstaaten gemäß deren eigenen Rechtssystemen abgeordnete nationale Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen zusammengeschlossen.

**Europol:** Strafverfolgungsbehörde der Europäischen Union, die die Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität unterstützt.

**Fiscalis:** Aktionsprogramm der EU zur Finanzierung von Initiativen der Steuerbehörden zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt durch Mitteilungs- und Informationsaustauschsysteme, multilaterale Prüfungen, Seminare und Projektgruppen, Arbeitsbesuche, Schulungs- sowie ähnliche zur Erreichung der Programmziele erforderliche Maßnahmen.

**Inneregemeinschaftliche Lieferung von Waren:** Lieferung von Gegenständen, die durch den Verkäufer, den Erwerber oder für ihre Rechnung nach Orten außerhalb ihres jeweiligen Herkunftsgebiets, aber innerhalb der EU versandt oder befördert werden, wenn diese Lieferung an einen anderen Steuerpflichtigen oder an eine nichtsteuerpflichtige juristische Person bewirkt wird, der/die als solche/r in einem anderen Mitgliedstaat als dem des Beginns der Versendung oder Beförderung der Gegenstände handelt.

**Inneregemeinschaftlicher Erwerb von Gegenständen:** Erlangung der Befähigung, wie ein Eigentümer über einen beweglichen körperlichen Gegenstand zu verfügen, der durch den Verkäufer oder durch den Erwerber oder für ihre Rechnung nach einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sich der Gegenstand zum Zeitpunkt des Beginns der Versendung oder Beförderung befand, an den Erwerber versandt oder befördert wird.

**Liefermitgliedstaat:** Mitgliedstaat, aus dem die innergemeinschaftliche Lieferung stammt.

**MIAS:** Das MwSt.-Informationsaustauschsystem ist ein elektronisches Netz zur Übermittlung von Informationen sowohl zu gültigen USt-Id-Nrn. von in den Mitgliedstaaten eingetragenen Unternehmen als auch zu steuerbefreiten innergemeinschaftlichen Lieferungen. Die nationalen Steuerbehörden sind dafür zuständig, diese beiden Arten von Informationen in das Netzwerk einzugeben.

**Missing Trader:** Für MwSt.-Zwecke registrierter Wirtschaftsbeteiligter, der in potenziell betrügerischer Absicht Waren oder Dienstleistungen ohne Entrichtung der MwSt. erwirbt oder zu erwerben vorgibt und diese Waren oder Dienstleistungen anschließend mit MwSt. liefert, ohne die erhobene MwSt. an die nationale Steuerbehörde abzuführen.

**O\_MCTL:** MIAS-Kontrollnachricht, die bei Erhalt einer MIAS-Nachricht erstellt wird und in der alle in dieser enthaltenen ungültigen MwSt.-Nummern aufgelistet werden.

**SCAC:** Der Ständige Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden ist ein Regelungsausschuss nach Artikel 58 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010, der die Kommission in den dieser Verordnung unterliegenden Angelegenheiten unterstützt. Er setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, und ein Vertreter der Kommission führt den Vorsitz.

**Überlassen einer Ware:** Maßnahme, durch die eine Ware von den Zollbehörden für die Zwecke des Zollverfahrens überlassen wird.

**Umsatzsteueridentifikationsnummer (USt-Id-Nr.):** Eine persönliche Nummer, die jedem Steuerpflichtigen, der die Absicht hat, Waren oder Dienstleistungen zu liefern oder Waren für die Zwecke seines Unternehmens zu erwerben, erteilt wird. Jede Nummer beginnt mit zwei Buchstaben, die den ausstellenden Mitgliedstaat bezeichnen.

**Verbringung:** Versendung oder Beförderung von Waren durch den Lieferanten oder für seine Rechnung für die Zwecke seines Unternehmens nach Orten außerhalb des Liefermitgliedstaats, aber innerhalb der Gemeinschaft.

**Verwaltungszusammenarbeit:** Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, in dessen Rahmen die Steuerbehörden gemäß der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates einander Amtshilfe leisten und mit der Kommission zusammenarbeiten, um die ordnungsgemäße Anwendung der MwSt. auf Warenlieferungen und Dienstleistungen, den innergemeinschaftlichen Erwerb von Gegenständen und die Einfuhr von Waren zu gewährleisten. Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten erstreckt sich auf alle Informationen, die der korrekten MwSt.-Festsetzung dienlich sind, einschließlich Informationen zu spezifischen Fällen.

**Zollanmeldung:** Handlung, mit der eine Person die Absicht bekundet, eine Ware in ein bestimmtes Zollverfahren überführen zu lassen.

**Zollrechtlich freier Verkehr:** Zollrechtlicher Status von aus Drittländern eingeführten Waren, die nach Erfüllung aller Einfuhrförmlichkeiten zum Verkauf oder Verbrauch auf dem EU-Markt bestimmt sind.

**Zollverfahren 42:** Dieses Verfahren ermöglicht es dem Einführer, eine MwSt.-Befreiung zu erhalten, wenn die eingeführten Waren in einen anderen Mitgliedstaat befördert werden. Die MwSt. wird im Bestimmungsmitgliedstaat geschuldet.

**Zusammenfassende MwSt.-Meldung:** Aufstellung, die von jedem für MwSt.-Zwecke erfassten Steuerpflichtigen, der innergemeinschaftliche Lieferungen bewirkt, vorzulegen ist. Die zusammenfassende MwSt.-Meldung ist in der Regel monatlich vorzulegen und muss den Gesamtwert der Waren oder Dienstleistungen, die an die einzelnen Erwerber in anderen Mitgliedstaaten – aufgeschlüsselt nach USt-Id-Nr. – geliefert wurden, enthalten.

## I

Mit Einführung des Binnenmarkts am 1. Januar 1993 wurden die Grenzkontrollen für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr abgeschafft. Da Ausfuhren von Waren und Dienstleistungen in andere Mitgliedstaaten nach wie vor von der MwSt. befreit waren, entstand das Risiko, dass diese Waren und Dienstleistungen weder im Lieferstaat noch im Verbrauchsstaat versteuert wurden. Zusätzlich zum Einnahmenverlust für die Mitgliedstaaten hat die Nichterhebung der MwSt. Auswirkungen auf die Eigenmittel der Europäischen Union.

## II

Bei dieser Prüfung wurde der Frage nachgegangen, ob die EU den innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrug wirksam bekämpft. Der Hof stellte fest, dass das System der EU nicht wirksam genug ist und durch das Fehlen vergleichbarer Daten und Indikatoren zum innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrug auf EU-Ebene beeinträchtigt wird.

## III

MwSt.-Betrug steht oft in Verbindung mit organisierter Kriminalität. Schätzungen der Vertreter von Europol zufolge werden 40-60 Milliarden Euro der jährlichen MwSt.-Einnahmenverluste der Mitgliedstaaten durch Gruppen der organisierten Kriminalität verursacht, und 2 % dieser Gruppen sind für 80 % des Karussellbetrugs (*Missing Trader Intra-Community Fraud*, MTIC) verantwortlich.

## IV

Zur Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs hat die EU den Mitgliedstaaten eine Vielzahl an Instrumenten an die Hand gegeben, doch müssen einige dieser Instrumente verbessert oder einheitlicher angewendet werden. Insbesondere

- a) gibt es in den meisten besuchten Mitgliedstaaten keine wirksamen Gegenkontrollen zwischen Zoll- und Steuerdaten;
- b) ermöglicht der Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit den Austausch von MwSt.-Informationen zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten, doch bestehen Probleme hinsichtlich Genauigkeit, Vollständigkeit und Zeitnähe der Daten;
- c) fehlt es an Zusammenarbeit und bestehen Kompetenzüberschneidungen zwischen Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden.

## Die wichtigsten Empfehlungen des Hofes

### V

Während Genehmigung und Umsetzung neuer rechtlicher Maßnahmen in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten sind, empfiehlt der Hof der Kommission Folgendes:

- a) Die Kommission sollte koordinierte Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Errichtung eines gemeinsamen Systems statistischer Erhebungen über den innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrug anregen.
- b) Die Kommission sollte Änderungen der Rechtsvorschriften vorschlagen, um wirksame Gegenkontrollen zwischen Zoll- und MwSt.-Daten zu ermöglichen.
- c) Die Kommission sollte die Initiative ergreifen und die Mitgliedstaaten dazu anhalten, Schwachstellen bei Eurofisc zu beheben.
- d) Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu anhalten, ihre Politiken hinsichtlich der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (Reverse-Charge-Verfahren) besser zu koordinieren.
- e) Im Kontext ihrer Bewertung der Verwaltungszusammenarbeit sollte die Kommission den Schwerpunkt auf die Verbesserung der Zeitnähe der von den Mitgliedstaaten erteilten Antworten auf Informationensuchen, der Verlässlichkeit des MIAS und der Weiterverfolgung der Feststellungen ihrer früheren Berichte zur Verwaltungszusammenarbeit legen.
- f) Die Kommission sollte gemeinsam mit den Mitgliedstaaten rechtliche Hindernisse entfernen, die dem Informationsaustausch zwischen Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden auf nationaler und EU-Ebene im Wege stehen. Insbesondere sollten das OLAF und Europol Zugang zu MIAS- und Eurofisc-Daten haben, und die Mitgliedstaaten sollten die von ihnen zur Verfügung gestellten Informationen nutzen können.

## VI

Die Mitgliedstaaten sollten illegale Tätigkeiten, die den finanziellen Interessen der Europäischen Union schaden, mit wirksamen Abschreckungsmaßnahmen einschließlich legislativer Maßnahmen bekämpfen. Insbesondere empfiehlt der Hof dem Rat Folgendes:

- a) Der Rat sollte den Vorschlag der Kommission zur gesamtschuldnerischen Haftung annehmen.
- b) Der Rat sollte die Kommission ermächtigen, die Modalitäten der gegenseitigen Amtshilfe mit den Ländern auszuhandeln, in denen die meisten Anbieter von elektronisch erbrachten Dienstleistungen ihren Sitz haben, und diese Regelungen unterzeichnen.

## VII

Um die finanziellen Interessen der Europäischen Union wirksam zu schützen, empfiehlt der Hof dem Europäischen Parlament und dem Rat Folgendes:

- a) Das Europäische Parlament und der Rat sollten die MwSt. in den Geltungsbereich der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug (der sogenannten „PIF-Richtlinie“) und der Verordnung über die Europäische Staatsanwaltschaft aufnehmen.
- b) Das Europäische Parlament und der Rat sollten das OLAF mit klaren Ermittlungsbefugnissen und -instrumenten bezüglich des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs ausstatten.

## Besteuerung innergemeinschaftlicher Umsätze

### 01

Mit Einführung des Binnenmarkts am 1. Januar 1993 wurden die Grenzkontrollen für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr abgeschafft. Für MwSt.-Zwecke registrierte Lieferanten sind berechtigt, einen MwSt.-Satz von null auf ihre Verkäufe an für MwSt.-Zwecke registrierte Käufer in anderen Mitgliedstaaten anzuwenden. Im Prinzip sollte die MwSt. im Verbrauchsmitgliedstaat gezahlt werden.

### 02

Unter der Voraussetzung, dass die Waren entweder an einen Kunden geliefert oder direkt an den Lieferanten in einem anderen Mitgliedstaat verbracht<sup>1</sup> werden, sind die Steuerbehörden im Liefermitgliedstaat verpflichtet, die MwSt.-Befreiung auf die innergemeinschaftliche Warenlieferung zu genehmigen. Die MwSt.-Befreiung ist nur anzuwenden, wenn der Lieferant nachweisen kann, dass die Waren den Liefermitgliedstaat physisch verlassen haben.

### 03

Für die Zwecke der innergemeinschaftlichen MwSt. müssen Lieferanten über eine spezifische Umsatzsteueridentifikationsnummer (USt-Id-Nr.) verfügen und bei den Steuerbehörden des Liefermitgliedstaats regelmäßig eine zusammenfassende Meldung<sup>2</sup> über ihre innergemeinschaftlichen Lieferungen oder Verbringungen einreichen. Die EU hat ein elektronisches System eingerichtet (MIAS)<sup>3</sup>, über das die Mitgliedstaaten Informationen über für MwSt.-Zwecke registrierte Wirtschaftsbeteiligte und innergemeinschaftliche Lieferungen austauschen.

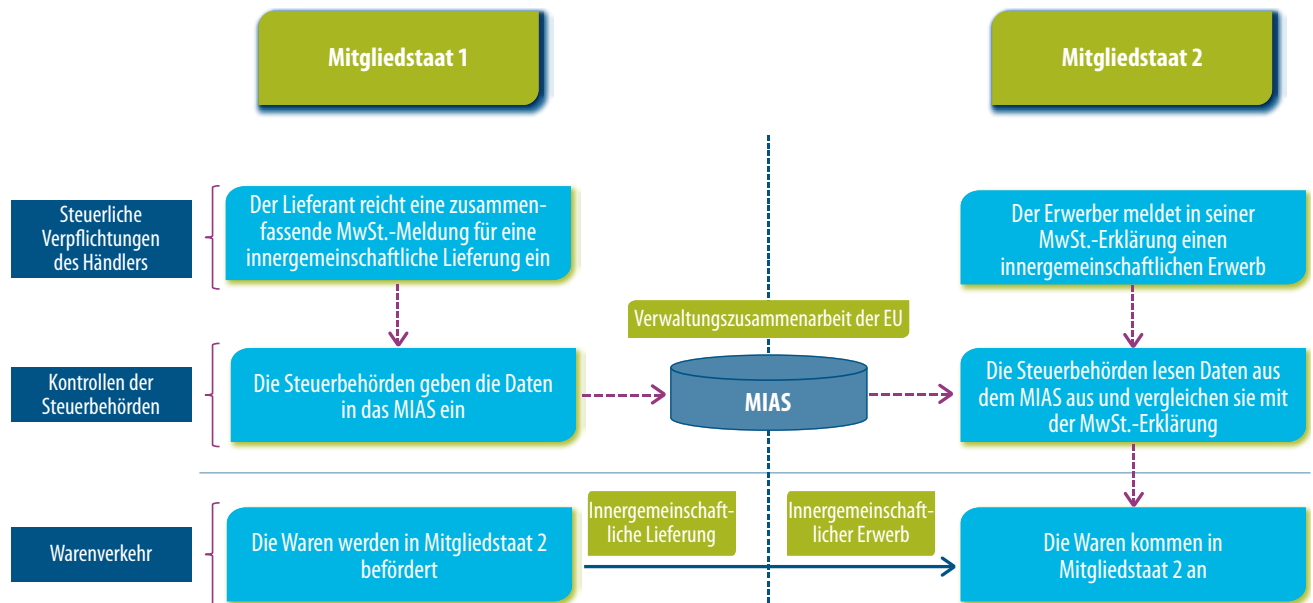
### 04

Die Steuerbehörden des Liefermitgliedstaats müssen die in der zusammenfassenden Meldung enthaltenen Angaben in die Datenbank MIAS eingeben und stellen diese damit den Steuerbehörden im Bestimmungsmitgliedstaat zur Verfügung. Der Erwerber muss den Steuerbehörden im Bestimmungsmitgliedstaat einen innergemeinschaftlichen Erwerb erklären, einen Steuertatbestand, der bewirkt, dass die MwSt. im Bestimmungsmitgliedstaat geschuldet wird. **Schaubild 1** ist zu entnehmen, wie innergemeinschaftliche Warenlieferungen im MIAS gemeldet und kontrolliert werden.

- 1 Verbringung bedeutet in diesem Kontext die Versendung oder Beförderung von Waren durch den Lieferanten oder für seine Rechnung für die Zwecke seines Unternehmens nach Orten außerhalb des Liefermitgliedstaats, aber innerhalb der EU, gemäß Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (MwSt.-Richtlinie) (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).
- 2 Aufstellung, die von jedem für MwSt.-Zwecke erfassten Steuerpflichtigen, der innergemeinschaftliche Lieferungen bewirkt, vorzulegen ist. Sie ist monatlich zu erstellen und muss nach USt-Id-Nr. aufgeschlüsselt den Gesamtwert der Waren, die an die einzelnen Erwerber in anderen Mitgliedstaaten geliefert wurden, enthalten. Die Mitgliedstaaten können eine vierteljährliche Einreichung dieser Aufstellung erlauben, wenn der Wert der gelieferten Waren unter 50000 Euro liegt.
- 3 MwSt.-Informationsaustauschsystem gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (Neufassung) (ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1).

Schaubild 1

Funktionsweise des MIAS



Quelle: EuRH.

MwSt.-Hinterziehung bei innergemeinschaftlichen Umsätzen

05

Das innergemeinschaftliche MwSt.-System wurde durch den sogenannten Karussellbetrug (MTIC) häufig missbraucht. Im Rahmen dieses Betrugssystems liefert ein im Mitgliedstaat 1 niedergelassener Lieferant, die sogenannte Durchleitungsgesellschaft, (von der MwSt. befreite) Waren an ein zweites Unternehmen mit Sitz im Mitgliedstaat 2, den sogenannten *Missing*

*Trader*. Dieses Unternehmen nimmt dann die MwSt.-Befreiung für innergemeinschaftliche Warenlieferungen in Anspruch und verkauft dieselben Waren auf dem Inlandsmarkt von Mitgliedstaat 2 zu sehr wettbewerbsfähigen Preisen weiter. Das Unternehmen kann dies tun, denn es stellt seinem Kunden die MwSt. zwar in Rechnung, leitet diese aber nicht an die Steuerbehörden weiter, wodurch es seine Gewinnspanne erhöht. Danach verschwindet der *Missing Trader* spurlos, sodass es unmöglich ist, die Steuern in dem Staat, in dem die Waren oder Dienstleistungen verbraucht werden, zu erheben.

## 06

Bei einer Variante dieses Systems verkauft ein Kunde des *Missing Trader* (der *Broker*) die Waren im Ausland (mitunter zurück an die Durchleitungsgesellschaft) oder gibt dies vor und beantragt bei seinen Steuerbehörden die Erstattung der MwSt., die er an den *Missing Trader* gezahlt hat. Derselbe Umsatz kann kreislaufartig wiederholt werden und wird daher als „Karussellbetrug“ bezeichnet.

## 07

Manchmal werden Waren nicht einmal bewegt oder existieren nur auf dem Papier. Der Betrug kann noch komplizierter gestaltet werden, wenn der *Missing Trader* zur Erschwerung der Rückverfolgung des Betrugssystems durch die Steuerbehörden die Waren an *Buffer Trader* verkauft, von denen einige möglicherweise ehrlich sind. Wenn der Kreislauf über einen dritten Staat verläuft, kann außerdem das Zollverfahren 42<sup>4</sup> angewendet werden, um die Rückverfolgbarkeit der Umsätze zu verhindern.

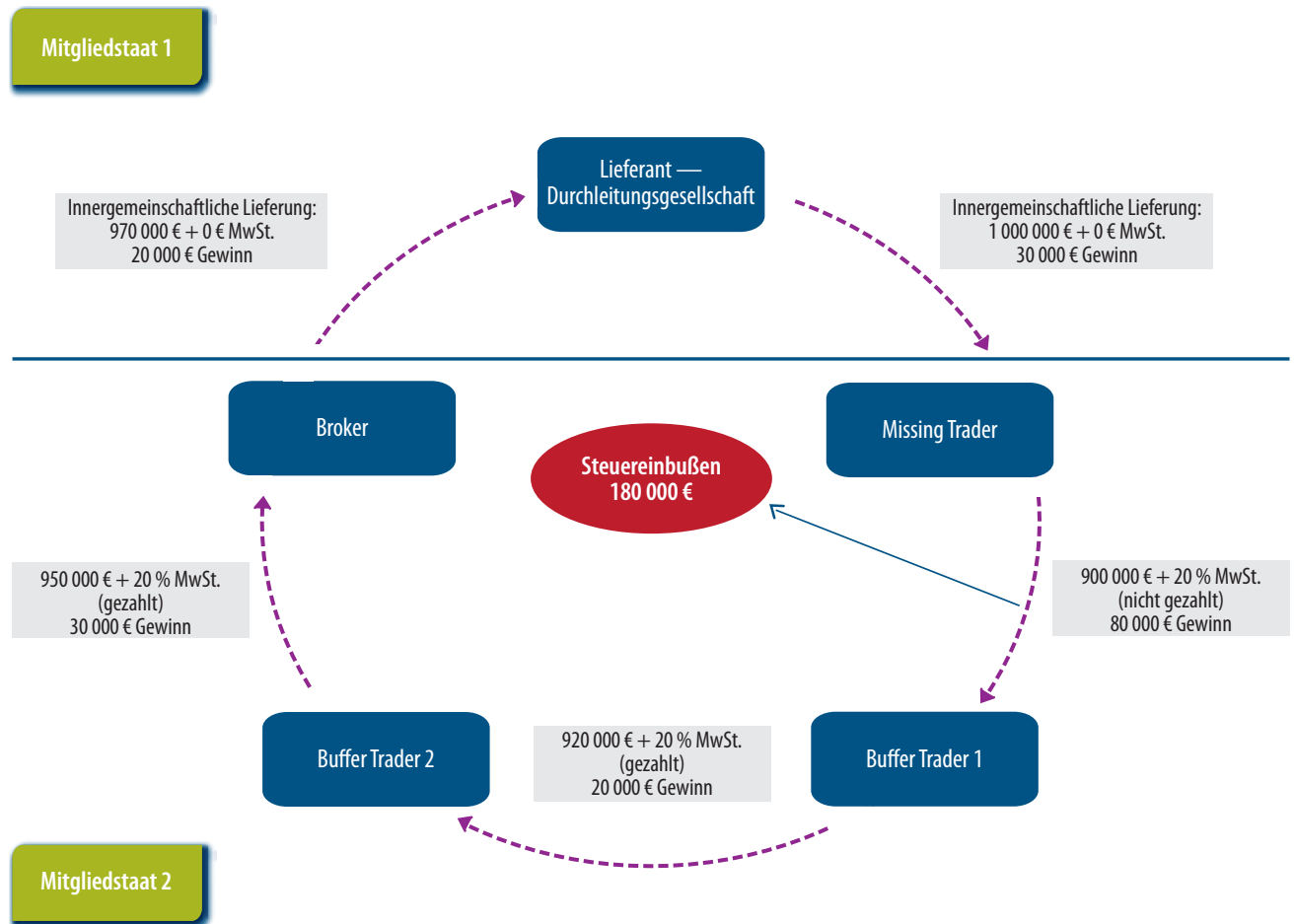
## 08

In **Schaubild 2** ist ein grundlegendes Karussellbetrugssystem dargestellt, bei dem von einem MwSt.-Satz von 20 % ausgegangen wird. Im ersten Schritt verkauft die Durchleitungsgesellschaft die Waren für 1 000 000 Euro an den *Missing Trader*, ohne MwSt. in Rechnung zu stellen, da innergemeinschaftliche Lieferungen von der MwSt. befreit sind. Im zweiten Schritt verkauft der *Missing Trader* die Waren für 1 080 000 Euro (900 000 Euro plus 180 000 Euro MwSt.) an den *Buffer Trader 1*. Der *Missing Trader* leitet diese MwSt. in Höhe von 180 000 Euro nicht an seine Steuerbehörde weiter und verschwindet. Im dritten Schritt verkauft der *Buffer Trader 1*, dem möglicherweise nicht bewusst ist, Teil einer Betrugsreihe zu sein, die Waren mit einem Gewinn von 20 000 Euro an den *Buffer Trader 2* und zahlt 20 % dieses Gewinns (4 000 Euro) als MwSt. an die Steuerbehörde. Der *Buffer Trader 2* verkauft die Waren mit einem Gewinn von 30 000 Euro an den *Broker* und zahlt die MwSt. in Höhe von 20 % auf diesen Gewinn (6 000 Euro). Der *Broker* schließt die Betrugsreihe ab, indem er die Waren mit einem Gewinn von 20 000 Euro zurück an die Durchleitungsgesellschaft verkauft. Er stellt der Durchleitungsgesellschaft keine MwSt. in Rechnung, da innergemeinschaftliche Lieferungen von der MwSt. befreit sind, sondern beantragt die Erstattung der MwSt., die er an den *Buffer Trader 2* gezahlt hat (190 000 Euro). Den Steuerbehörden des Mitgliedstaats 2 entsteht somit ein Steuerverlust in Höhe von 180 000 Euro: Sie erheben 10 000 Euro von den *Buffer Traders 1* und 2, erstatten dem *Broker* aber 190 000 Euro. Der aufgrund des Karussellbetrugs erzielte Gesamtgewinn beläuft sich ebenfalls auf 180 000 Euro, die zwischen den verschiedenen Betrugsparteien aufgeteilt werden.

4 Zollverfahren 42 ermöglicht es dem Einführer, eine MwSt.-Befreiung zu erhalten, wenn die eingeführten Waren in einen anderen Mitgliedstaat befördert werden. Die MwSt. wird im Bestimmungsmitgliedstaat geschuldet.

Schaubild 2

Ein Karussellbetrugssystem



Quelle: EuRH, auf der Grundlage eines Beispiels der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“.



## 09

In der Regel findet Karussellbetrug im Bereich hochwertiger Produkte wie Mobiltelefone, Computerchips und Edelmetalle statt, doch können auch immaterielle Güter wie Emissionsgutschriften, Gas und Elektrizität sowie Zertifikate für saubere Energie davon betroffen sein<sup>5</sup>.

## 10

Im Ergebnis können einzelne Mitgliedstaaten den innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrug nicht eigenständig bekämpfen, sondern müssen eng mit den Steuerbehörden in anderen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten zusammenarbeiten<sup>6</sup>.

## Funktionsweise der Verwaltungszusammenarbeit bei der Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs

## 11

Mit dem Binnenmarkt wurden die Grenzkontrollen für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr abgeschafft. Seitdem sind die Mitgliedstaaten bei der Erhebung der MwSt. in ihrem Gebiet auf von anderen Mitgliedstaaten bereitgestellte Informationen zum innergemeinschaftlichen Handelsverkehr angewiesen. Die Mitgliedstaaten tauschen diese Informationen im Rahmen der in den EU-Rechtsvorschriften<sup>7</sup> verankerten Verwaltungszusammenarbeit aus. In den Rechtsvorschriften sind die folgenden Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit vorgesehen:

- a) Informationsaustausch auf Ersuchen und Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen anhand der vom Ständigen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (SCAC) gebilligten Standardformulare;

- b) Informationsaustausch über die elektronische Datenbank MIAS (siehe Ziffern 3-4);
- c) in zwei oder mehr Mitgliedstaaten gleichzeitig durchgeführte Kontrollen (multilaterale Prüfungen) und die Anwesenheit von Steuerbeamten in anderen Mitgliedstaaten, die ihnen den Zugang zu dort vorhandenen Dokumenten oder die Teilnahme an laufenden Untersuchungen ermöglicht;
- d) Eurofisc, ein dezentralisiertes Netzwerk für den raschen Austausch gezielter Informationen zu verdächtigen Wirtschaftsbeteiligten und ähnlichen Themen zwischen den Mitgliedstaaten. Zweck des Netzwerks sind Förderung und Erleichterung der multilateralen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des MwSt.-Betrugs. Das Netzwerk funktioniert als Rahmen für die Zusammenarbeit ohne Rechtspersönlichkeit.

## 12

Fiscalis ist ein Aktionsprogramm der EU, über das Tätigkeiten wie Mitteilungs- und Informationsaustauschsysteme, multilaterale Prüfungen, Seminare und Projektgruppen, Arbeitsbesuche, Schulungs- sowie ähnliche Maßnahmen finanziert werden. Mit dem Programm soll das reibungslose Funktionieren der Steuersysteme im Binnenmarkt durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerländern, ihren Behörden und Beamten verbessert werden.

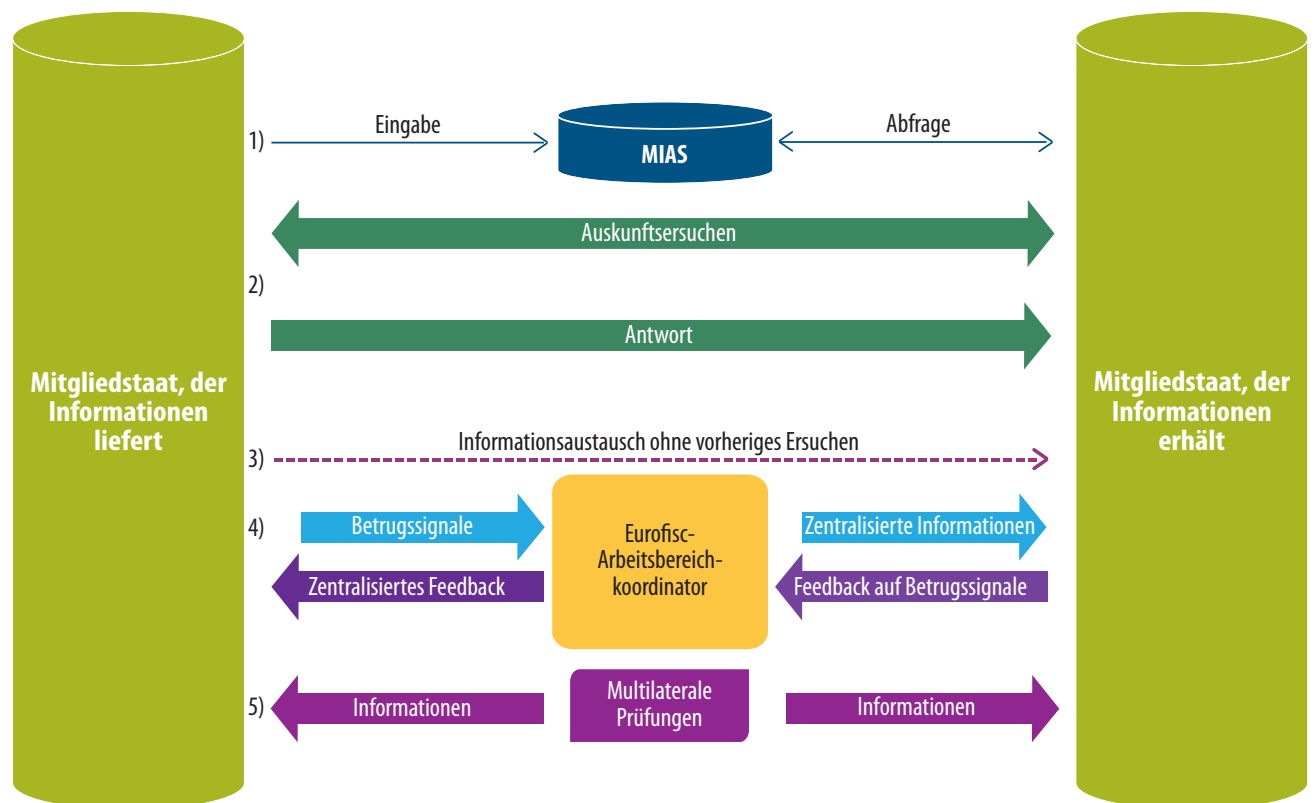
- 5 *House of Lords, European Union Committee's 12th Report of Session 2012-2013 „The Fight Against Fraud on the EU's Finances“* (Britisches Oberhaus, 12. Sitzungsbericht 2012-2013 des für die EU zuständigen Ausschusses „Der Kampf gegen Betrug zulasten der EU-Financen“), Kasten 4, S. 22.
- 6 *House of Commons, Committee of Public Accounts, „Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud“, Forty-fifth Report of Session 2006-2007* (Britisches Unterhaus, Rechnungsprüfungsausschuss, „Standardbericht zur Rechnungslegung der britischen Steuer- und Zollbehörde: MwSt.-Karussellbetrug“, 45. Sitzungsbericht 2006-2007), Zusammenfassung, S. 3. Siehe auch COM(2014) 71 final vom 12. Februar 2014, Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer“.
- 7 Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates.

13

Aus dem nachfolgenden **Schaubild 3** geht hervor, wie die verschiedenen Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit funktionieren. **Schaubild 4** enthält eine Einstufung dieser Instrumente nach Geschwindigkeit und Detailgenauigkeit der bereitgestellten Informationen.

Schaubild 3

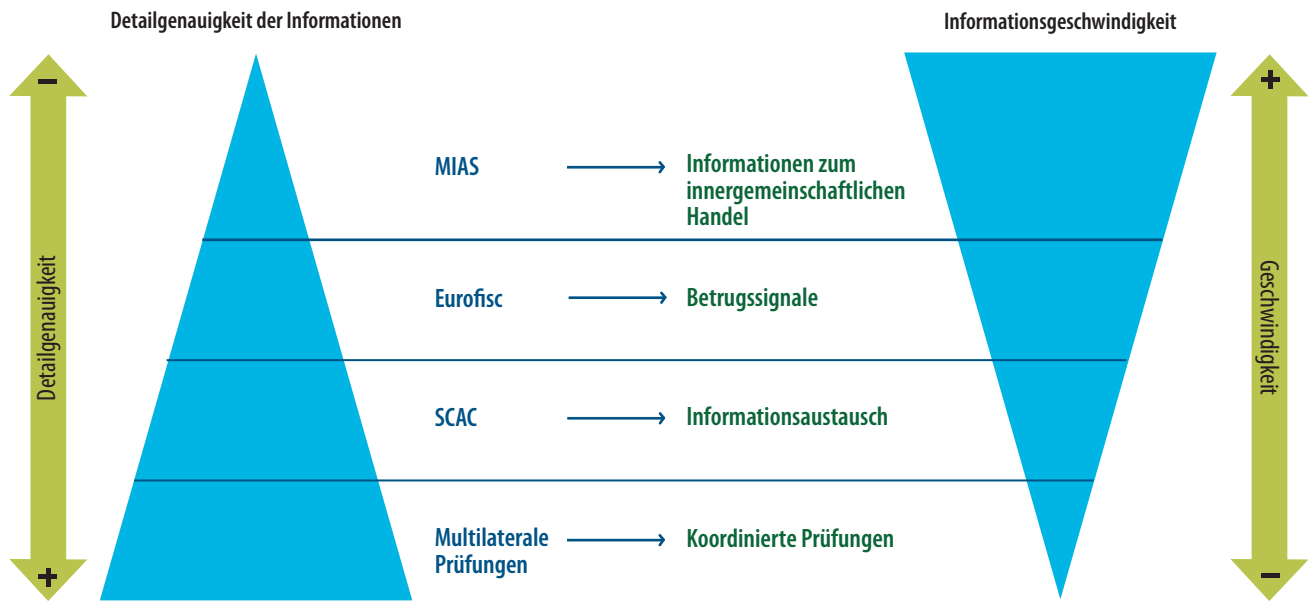
Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit



Quelle: EuRH.

Schaubild 4

### Einstufung der Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit nach Geschwindigkeit und Detailgenauigkeit der bereitgestellten Informationen



Quelle: EuRH auf der Grundlage von Informationen von Eurofisc.

## 14

Ziel der Prüfung war die Beantwortung der Frage: „Bekämpft die EU den innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrag auf wirksame Weise?“ Dazu wurden folgende Teilfragen untersucht:

- a) Setzt die Kommission die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente zur Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs wirksam ein, und sind diese Instrumente ausreichend? Zur Beantwortung dieser Frage untersuchte der Hof, ob
  - i) die Kommission eine zuverlässige Schätzung des Betragsvolumens in diesem Bereich vorgenommen und relevante Leistungsindikatoren festgelegt hatte, sodass die Größenordnung des Problems sowie die Wirksamkeit der zu seiner Lösung ergriffenen Regulierungs- und Kontrollmaßnahmen bewertet werden können;
  - ii) die Kommission für eine wirksame Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gesorgt hatte, sodass MwSt.-Informationen zwischen den Steuerbehörden ausgetauscht werden konnten;
  - iii) die Kommission durch Vorbringen sachdienlicher Legislativvorschläge, die wahrscheinlich zu einer Verringerung des MwSt.-Betrugs in den Mitgliedstaaten führen würden, zur Schaffung eines soliden Rechtsrahmens beigetragen hatte.

- b) Findet seitens der Mitgliedstaaten eine wirksame Zusammenarbeit zur Beseitigung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs statt? Zur Beantwortung dieser Frage untersuchte der Hof, ob es angemessene Mechanismen gab, die einen wirksamen Austausch der erforderlichen Informationen und die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Behörden verschiedener Mitgliedstaaten und innerhalb der Mitgliedstaaten sicherstellen.

## 15

Der Hof führte die Prüfung sowohl auf Ebene der Kommission als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten aus. Auf Kommissionsebene wurde untersucht, ob der von der Kommission eingerichtete spezifische Regulierungs- und Kontrollrahmen internationalen vorbildlichen Verfahren im Bereich der grenzüberschreitenden Besteuerung entspricht. Außerdem führte der Hof Informationsbesuche bei der OECD, Europol, Eurojust und dem Vorsitzenden von Eurofisc durch. Weitere Details zum Prüfungsansatz der Kommission sind **Anhang I** zu entnehmen.

## 16

Der Hof übermittelte den Steuerbehörden aller Mitgliedstaaten eine Umfrage zur Wirksamkeit der Verwaltungszusammenarbeit bei der Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs. Ferner führte er Prüfbesuche bei den einschlägigen Behörden in fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Ungarn, Lettland und Vereinigtes Königreich) durch. Die Mitgliedstaaten wurden auf der Grundlage einer Risikoanalyse ausgewählt, wobei die Höhe ihrer MwSt.-Bemessungsgrundlage sowie ihre Anfälligkeit für MwSt.-Betrag berücksichtigt wurden.

### 17

In den ausgewählten Mitgliedstaaten wurde das Augenmerk auf den zwischen den Steuerbehörden der Liefermitgliedstaaten und der Verbrauchsmitgliedstaaten stattfindenden Informationsfluss gelegt, mit dem sichergestellt werden soll, dass die innergemeinschaftlichen Umsätze den Steuerbehörden bekannt sind.

### 18

In jedem Mitgliedstaat wurde eine Stichprobe von Instrumenten der Verwaltungszusammenarbeit geprüft: 20 Fälle von Informationsaustausch auf Ersuchen, 10 neue Registrierungen im MIAS, 20 MIAS-Fehlermeldungen, 10 multilaterale Prüfungen sowie 20 über den Eurofisc-Arbeitsbereich 1 ausgetauschte Nachrichten zu mit einem hohen Risiko behafteten Wirtschaftsbeteiligten (Betrugssignale). Im Fall von Umsätzen im Rahmen des Zollverfahrens 42 analysierte der Hof den Informationsaustausch zwischen Zoll- und Steuerbehörden des Liefermitgliedstaats bezüglich einer Stichprobe von 30 Einfuhren. Zusätzlich verfolgte er den Umsetzungsstand der Empfehlungen seines Berichts zum Zollverfahren 42<sup>8</sup> weiter. Weitere Details zum Prüfungsansatz der Mitgliedstaaten sind **Anhang II** zu entnehmen.

8 Sonderbericht Nr. 13/2011 „Lässt sich MwSt.-Hinterziehung durch die Kontrolle des Zollverfahrens 42 verhindern und aufdecken?“ (<http://eca.europa.eu>).

## Fehlen vergleichbarer Daten und Indikatoren zum innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrag

### 19

Zur wirksamen Bekämpfung des MwSt.-Betrugs müssen die Steuerbehörden Systeme einrichten, um Schätzungen zum Betrag vorzunehmen, und dann operationelle Ziele zu seiner Reduzierung festlegen. Wie der Hof im Jahr 2008 feststellte, würde die „Verfügbarkeit vergleichbarer Angaben zur MwSt.-Hinterziehung auf innergemeinschaftlicher Ebene (...) eine gezieltere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern. Die Kommission sollte zusammen mit den Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Ansatz zur Quantifizierung und Analyse von MwSt.-Hinterziehungen entwickeln.“<sup>9</sup>

## Fehlen von Schätzungen zum innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrag auf EU-Ebene

### 20

Da nur zwei Mitgliedstaaten, Belgien und das Vereinigte Königreich, Schätzungen zum durch innergemeinschaftlichen Betrag entstandenen MwSt.-Verlust veröffentlichen, verfügt die Kommission über keine Schätzungen für die gesamte EU (siehe **Kasten 1**).

### 21

Da keine direkten Informationen zum MwSt.-Betrag vorliegen, gab die Kommission regelmäßig Studien zur Schätzung der sogenannten MwSt.-Erhebungslücke, der Differenz zwischen dem tatsächlich erhobenen MwSt.-Betrag und der gesamten MwSt.-Schuld, in Auftrag. Der jüngsten Studie zufolge wird die MwSt.-Lücke auf 168 Milliarden Euro in der EU-26 geschätzt<sup>10</sup>, was 15,2 % der gesamten Steuerschuld entspricht<sup>11</sup>.

### 22

Die MwSt.-Erhebungslücke ist keine zuverlässige Schätzung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs, denn mit ihr werden nicht nur sowohl der MwSt.-Betrag im Inland als auch der grenzüberschreitende MwSt.-Betrag erfasst, sondern auch andere Einnahmenverluste, darunter Verluste aufgrund von legaler Steuerumgehung, der Insolvenz von Wirtschaftsbeteiligten sowie der Praxis der Steuerbehörden, Steuerrückstände bei sich in Schwierigkeiten befindlichen Unternehmen zu tolerieren. Außerdem variiert die MwSt.-Lücke stark je nach den Schätzungen zur Schattenwirtschaft, die in die BIP-Daten aufgenommen werden.

- 9 Ziffer 110 des Sonderberichts Nr. 8/2007 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. C 20 vom 25.1.2008, S. 1).
- 10 Schätzungen zu Kroatien und Zypern waren in den Studien nicht enthalten, da die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dieser beiden Staaten noch unvollständig waren.
- 11 Europäische Kommission, „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report“ (Studie zur Quantifizierung und Analyse der MwSt.-Lücke in den EU-Mitgliedstaaten. Bericht 2015) ([http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/publications/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm)).

## Kasten 1

### Verfügbare Schätzungen zum Karussellbetrug

Am 22. Oktober 2015 bezifferte das Vereinigte Königreich den innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrag auf 0,5 Milliarden bis 1 Milliarde GBP für den Zeitraum 2013-2014<sup>12</sup>. Aus den veröffentlichten Zahlen geht hervor, dass dieser Betrag im Verlauf der vergangenen fünf Jahre um 0,5 Milliarden GBP zurückgegangen ist.

In der letzten von der Obersten Rechnungskontrollbehörde Belgiens veröffentlichten Schätzung wurde der Karussellbetrug für das Jahr 2009 auf 94 Millionen Euro, für 2010 auf 29 Millionen Euro und für 2011 auf 28 Millionen Euro beziffert<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>. Das Haushaltsjahr erstreckt sich im Vereinigten Königreich für die Zwecke des Jahresabschlusses der Regierung vom 1. April bis 31. März.

<sup>11</sup> „Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, septembre 2012“ (Inneregemeinschaftlicher MwSt.-Betrag. In Zusammenarbeit mit den Rechnungshöfen der Niederlande und Deutschlands durchgeführte Folgeprüfung. Der Belgischen Abgeordnetenversammlung vorgelegter Bericht des belgischen Rechnungshofs), Brüssel, September 2012.

## Bemerkungen

### Fehlen von Leistungsindikatoren zum innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrug

#### 23

Die Kommission legt keine Leistungsindikatoren oder operationellen Ziele zur Verringerung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs fest, und die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten tun dies mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs auch nicht.

#### 24

Das Vereinigte Königreich legt regelmäßig Leistungsindikatoren hinsichtlich der kumulierten zusätzlichen Einnahmen aufgrund des MwSt.-Informationsaustauschs, hinsichtlich der Anzahl von Steuerfestsetzungen und der Anzahl von Betrugsfällen fest.

#### 25

Da EU-weite Schätzungen zum innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrag und Indikatoren zur Überwachung des Fortschritts fehlen, bestehen Hindernisse bei der Bewertung der Wirksamkeit der von der EU unternommenen Bemühungen zur Bekämpfung des MwSt.-Betrugs.

### Der bestehende Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit ermöglicht den Austausch von MwSt.-Informationen zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten

#### 26

Die Mitgliedstaaten sind bei der Erhebung der MwSt. in ihrem Gebiet auf Informationen zum innergemeinschaftlichen Handelsverkehr angewiesen, die sie von anderen Mitgliedstaaten erhalten. Im Rahmen seiner Umfrage ermittelte der Hof, dass 26 der 28 mitgliedstaatlichen Steuerbehörden der Auffassung sind, der derzeitige Rahmen für die Verwaltungs-

zusammenarbeit reiche aus, um den innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrag wirksam zu bekämpfen.

### Nach Auffassung der Mitgliedstaaten ist der Informationsaustausch über elektronische Standardformulare das wirksamste Instrument, doch erfolgen die Antworten nicht zeitnah genug

#### 27

Die Ergebnisse der Umfrage des Hofes zeigen, dass dieser Informationsaustausch das stärkste Instrument bei der Betrugsbekämpfung ist, da die Antworten vor Gericht als Beweismaterial verwendet werden können. Die im Juli 2013 eingeführten elektronischen Formulare funktionieren zufriedenstellend und bewirken eine raschere Bearbeitung der Ersuchen. Das Sammeln von Nachweisen für die Betrugsbeteiligung eines Wirtschaftsbeteiligten verbessert die MwSt.-Beitreibung. Außerdem verwenden die Steuerbehörden diese Informationen, um Wirtschaftsbeteiligten auf der Grundlage, dass sie wussten oder hätten wissen müssen, dass ihre Umsätze in MwSt.-Hinterziehungen einbezogen waren, entweder das Recht auf Abzug der auf ihre Erwerbe gezahlten MwSt.<sup>14</sup> oder den Anspruch auf Steuerbefreiung innergemeinschaftlicher Lieferungen<sup>15</sup> zu verweigern (d. h. die Anwendung des Nullsatzes).

14 Urteil des Gerichtshofs vom 6. Juli 2006 in den verbundenen Rechtssachen C-439/04 und C-440/04 Kittel und Recolta Recycling, Slg. 2006, S. I-6177, Randnrn. 60 und 61.

15 Urteil des Gerichtshofs vom 6. September 2012 in der Rechtssache C-273/11 Mecsek-Gabona, Randnr. 55.

## Bemerkungen

### 28

Es gibt zwei Arten des Informationsaustauschs über Standardformulare: den Informationsaustausch auf Ersuchen und den Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen.

### Informationsaustausch auf Ersuchen

### 29

Die Behörden der Mitgliedstaaten sind gehalten, die erbetenen Informationen möglichst rasch, spätestens jedoch drei Monate nach dem Zeitpunkt des Eingangs des Ersuchens zu übermitteln. Liegen der ersuchten Behörde die angeforderten Informationen bereits vor, so wird die Frist auf einen Zeitraum von höchstens einem Monat verkürzt.

### 30

Die Zeitnähe der Antworten war allerdings nicht zufriedenstellend. Aus den von den Mitgliedstaaten an die Kommission übermittelten Statistiken geht hervor, dass die Mitgliedstaaten auf insgesamt 41 % der im Jahr 2013 erhaltenen Ersuchen verspätet antworteten. Außerdem antworteten sechs Mitgliedstaaten in mehr als 50 % der Fälle verspätet. Eine Analyse der pro Mitgliedstaat erhaltenen Ersuchen zeigt, dass die Verzögerungen nicht immer proportional zum auf die Anzahl der Ersuchen zurückzuführenden Arbeitsaufkommen waren.

### 31

Außer im Vereinigten Königreich legte keine der geprüften mitgliedstaatlichen Steuerbehörden operationelle Ziele zur Verringerung des Prozentsatzes verspäteter Antworten, zur Erhebung zusätzlicher Einnahmen aufgrund von MwSt.-Informationsaustausch oder hinsichtlich der Anzahl der Festsetzungen/Betrugsfälle fest. Außerdem sind die Auswirkungen dieses Instruments der Verwaltungszusammenarbeit auf die MwSt.-Erhebung weitgehend unbekannt.

### 32

Aus der Umfrage ging allerdings hervor, dass bis auf einen Umfrageteilnehmer alle mit der Qualität der Antworten zufrieden waren. Die Kommission legte Leistungsindikatoren zur Anzahl der Fälle von Informationsaustausch fest; und im Jahr 2013 wurde das festgelegte Ziel erreicht, den Bezugswert der Fälle von Informationsaustausch auf Ersuchen um 13 % zu steigern.

### 33

Der elektronische Austausch von Informationen auf Ersuchen ist ein nützliches, von den Mitgliedstaaten geschätztes Instrument. Allerdings fehlen Informationen zu seiner Wirksamkeit hinsichtlich der MwSt.-Erhebung. Außerdem wird die Wirksamkeit der MwSt.-Erhebung durch verspätete Antworten behindert.



### Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen

#### 34

Gemäß den EU-Rechtsvorschriften übermittelt die „zuständige Behörde jedes Mitgliedstaats (...) der zuständigen Behörde jedes anderen betroffenen Mitgliedstaats die (...) Informationen ohne vorheriges Ersuchen, wenn

- a) die Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat erfolgen soll und die vom Herkunftsmitgliedstaat übermittelten Informationen für die Wirksamkeit des Kontrollsystems des Bestimmungsmitgliedstaats notwendig sind;
- b) ein Mitgliedstaat Grund zu der Annahme hat, dass in dem anderen Mitgliedstaat ein Verstoß gegen die MwSt.-Vorschriften begangen oder vermutlich begangen wurde;
- c) in einem anderen Mitgliedstaat die Gefahr eines Steuerverlusts besteht<sup>16</sup>.

#### 35

Die Kommission legte Leistungsindikatoren betreffend die Anzahl der Fälle von Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten fest; und im Jahr 2013 wurde ihr Ziel, den Bezugswert um 10 % zu steigern, erreicht.

#### 36

Aus der Umfrage ging hervor, dass die Mitgliedstaaten das Instrument eindeutig als nützlich erachten. Sie nannten zahlreiche Beispiele (zusätzliche MwSt.-Festsetzungen, Informationen über *Missing Traders*, Berichtigungen im MIAS), bei denen der Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen für sie wertvoll gewesen war.

### Die Bereitstellung von Informationen zu innergemeinschaftlichen Umsätzen über das MIAS ist gelegentlich unzuverlässig

#### 37

Die EU hat ein elektronisches System eingerichtet (MIAS), über das die Mitgliedstaaten Informationen über für MwSt.-Zwecke registrierte Wirtschaftsbeteiligte und innergemeinschaftliche Lieferungen austauschen. Die Mitgliedstaaten sind für die Sicherstellung der Qualität und Zuverlässigkeit der im MIAS enthaltenen Informationen zuständig, und sie sollten infolge ihrer Risikoanalyse Verfahren zur Überprüfung dieser Angaben vorsehen. Die Überprüfung sollte in der Regel vor der Erteilung der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer oder, falls vor der Erteilung nur eine vorläufige Überprüfung vorgenommen wird, binnen höchstens sechs Monaten nach Erteilung der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer erfolgen.

<sup>16</sup> Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 904/2010 des Rates.

## Bemerkungen

### 38

Zwar wurden bei der Umfrage des Hofes nur gelegentlich Probleme mit der Zuverlässigkeit des Systems angegeben (vier von 28 Umfrageteilnehmern), doch i) wurden Probleme mit nicht verfügbaren und verspätet verfügbaren Daten erwähnt; ii) wurden in den Antworten auf die Umfrage außerdem Schwierigkeiten beim Datenzugang in elf Mitgliedstaaten hervorgehoben; iii) berichteten die Umfrageteilnehmer in Bezug auf zehn Mitgliedstaaten über Probleme mit der rechtzeitigen Löschung von USt-Id-Nrn.; iv) waren darüber hinaus die Daten zu den USt-Id-Nrn. in sieben Mitgliedstaaten nicht auf dem aktuellen Stand.

### 39

Diese Feststellungen wurden durch die Prüfungen des Hofes in den fünf besuchten Mitgliedstaaten bestätigt. Außerdem zeigten die Prüfungen des Hofes, dass neue USt-Id-Nrn. im MIAS vergeben werden, ohne dass risikobezogene Überprüfungen oder eine angemessene Unterrichtung<sup>17</sup> von bereits für Steuerzwecke registrierten Wirtschaftsbeteiligten ausgelöst werden. Damit die Risikomanagementsysteme der Mitgliedstaaten wirksam sind und das Problem der *Missing Traders* verringern, ist es wichtig, dass mit einem hohen Risiko behaftete Wirtschaftsbeteiligte unmittelbar bei ihrer Registrierung im MIAS überprüft werden.

### 40

Positiv ist zu verzeichnen, dass in Portugal ein zweistufiges System der USt-Id-Nrn. eingerichtet wurde, d. h. eine separate USt-Id-Nr. für Tätigkeiten im Inland und eine weitere USt-Id-Nr., die für innergemeinschaftliche Lieferungen verwendet wird. Außerdem verfügen einige Mitgliedstaaten wie Spanien, Portugal und Kroatien über zusätzliche Kontrollen, um steuerpflichtige Personen zu überprüfen, die innergemeinschaftliche Lieferungen vorzunehmen beabsichtigen.

### 41

Der Hof wählte eine Stichprobe von MIAS-Fehlermeldungen zu ungültigen USt-Id-Nrn.<sup>18</sup> aus und stellte fest, dass die Steuerbehörden in den meisten besuchten Mitgliedstaaten<sup>19</sup> nicht auf diese Meldungen reagierten. Dies steigert das Risiko, dass einige Lieferungen unversteuert bleiben. Außerdem muss der Mitgliedstaat, der die zusammenfassenden Meldungen erhält, den Sender innerhalb von zwei Arbeitstagen informieren, falls die USt-Id-Nrn. ungültig sind. In einem Fall allerdings sendete ein Mitgliedstaat die Fehlermeldung mit einer Verspätung von mehr als zwei Jahren und fünf Monaten. Falls die Fehlermeldung nach der Verjährungsfrist<sup>20</sup> eingeht, ist die MwSt.-Erhebung unmöglich.

### 42

Beim Karussellbetrug nehmen Durchleitungsgesellschaften fiktive oder tatsächliche innergemeinschaftliche Lieferungen an *Missing Traders* vor. Daher müssen ihre Handelspartner in anderen Mitgliedstaaten identifiziert, überwacht und erforderlichenfalls unverzüglich aus dem Register gelöscht werden. Allerdings erlauben die Rechtsvorschriften in einigen Mitgliedstaaten keine Löschung einer Durchleitungsgesellschaft einzig auf der Grundlage, dass die Durchleitungsgesellschaft Geschäftsbeziehungen zu *Missing Traders* unterhielt.

- 17 Dem von der Fiscalis-Projektgruppe Nr. 32 erstellten „*Compliance Risk Management Guide For Tax Administrations*“ (Leitfaden zum Compliance-Risikomanagement für Steuerbehörden) ist Folgendes zu entnehmen: Wenn der Verstoß gegen die Vorschriften durch den Wirtschaftsbeteiligten auf die Komplexität eines spezifischen Teils des Steuerrechts zurückzuführen ist, könnten die Steuerbehörden diesem möglicherweise begegnen, indem sie Wirtschaftsbeteiligten eine kostenlose Beratung anbieten oder eine Änderung der Rechtsvorschriften zur Beseitigung der Komplexität vorschlagen.
- 18 Wenn ein Mitgliedstaat über das MIAS eine zusammenfassende MwSt.-Meldung versendet, schickt der Mitgliedstaat, der die Information erhält, eine Fehlermeldung zurück, in der alle ermittelten ungültigen USt-Id-Nrn. aufgelistet sind.
- 19 Italien (in 10 von 10 Fällen), Ungarn (in 7 von 10 Fällen), Lettland (in 1 von 10 Fällen) und Vereinigtes Königreich (in 10 von 10 Fällen).
- 20 Im Steuerrecht der Mitgliedstaaten festgelegte Frist, nach deren Ablauf die MwSt.-Erhebung unmöglich ist.

### 43

Die Kommission führt keine Untersuchungen vor Ort durch, um zu bewerten, ob „die Mitgliedstaaten durch entsprechende Maßnahmen sicher[stellen], dass die Angaben, (...) um (...) eine Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer zu erhalten, (...) vollständig und richtig sind“<sup>21</sup>. Ohne solche Untersuchungen ist es für die Kommission schwierig, eventuelle Verbesserungen dieser Maßnahmen zu verfolgen.

### 44

Das MIAS ist ein sehr nützliches Instrument für den Datenaustausch zu innergemeinschaftlichen Lieferungen zwischen Mitgliedstaaten. Allerdings bestehen Mängel bei seinem Einsatz durch die Mitgliedstaaten, wodurch Zuverlässigkeit, Genauigkeit, Vollständigkeit und Zeitnähe der MIAS-Daten und somit seine Wirksamkeit bei der Betrugsbekämpfung mitunter beeinträchtigt werden.

### **Multilaterale Prüfungen sind ein wirksames Instrument, doch werden sie seltener durchgeführt**

### 45

Zwei oder mehr Mitgliedstaaten können die Durchführung einer koordinierten Prüfung der Steuerschuld eines betroffenen Händlers oder mehrerer betroffener Wirtschaftsbeteiligter vereinbaren, wenn sie solche Prüfungen für wirksamer erachten als Prüfungen durch einen einzigen Mitgliedstaat.

### 46

Die Umfrage zeigte, dass 27 Mitgliedstaaten multilaterale Prüfungen als nützliches Instrument bei der Bekämpfung von MwSt.-Betrug betrachten. Allerdings wird das volle Potenzial des Instruments nicht ausgeschöpft, und sein Einsatz nimmt ab. Aus den Statistiken der Kommission geht hervor, dass die von den Mitgliedstaaten eingeleiteten multilateralen Prüfungen zurückgegangen sind: 2011 fanden 52 dieser Prüfungen statt, 42 im Jahr 2012 und nur 33 im Jahr 2013. Multilaterale Prüfungen nehmen häufig viel Zeit in Anspruch: Die Prüfung des Hofes zeigte, dass sie in den meisten Fällen nicht innerhalb des vorgesehenen Zeitraums von einem Jahr abgeschlossen wurden. Außerdem wurde das Ziel der Kommission, den Bezugswert der eingeleiteten multilateralen Prüfungen um 7 %, also auf 46, zu steigern, im Jahr 2013 nicht erreicht. Daraus geht hervor, dass die Empfehlung der Kommission, die Anzahl der von Mitgliedstaaten eingeleiteten multilateralen Prüfungen auf rund 75 im Jahr 2014 zu erhöhen, unrealistisch war.

### 47

Die Steuerbehörden der besuchten Mitgliedstaaten verfügen nicht über Leistungsindikatoren – mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, wo ein operationelles Ziel hinsichtlich der über die Teilnahme an multilateralen Prüfungen erreichten MwSt.-Erhebungen festgelegt wurde. Andere Mitgliedstaaten verfolgen die Beitreibung der MwSt.-Festsetzungen infolge der multilateralen Prüfungen, an denen sie teilnehmen, nicht weiter. Dadurch reduziert sich für sie der Anreiz, ihre Teilnahme an multilateralen Prüfungen zu steigern.

21 Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates.

## Bemerkungen

### Eurofisc: ein vielversprechendes, aber verbesserungsbedürftiges Instrument

#### 48

Eurofisc ist ein dezentralisiertes Netzwerk, in dem Beamte der Steuer- und Zollbehörden der Mitgliedstaaten rasch gezielte Informationen zu möglicherweise betrügerischen Unternehmen und Umsätzen austauschen. Derzeit gibt es vier im Rahmen von Eurofisc aktive Arbeitsbereiche (siehe **Kasten 2**).

#### 49

Die Kommission unterstützt Eurofisc technisch und logistisch, nimmt aber nicht am täglichen Betrieb von Eurofisc teil und hat keinen Zugang zu den über das Netzwerk ausgetauschten Informationen. Die Verbindungsbeamten der an einem bestimmten Eurofisc-Arbeitsbereich teilnehmenden Mitgliedstaaten verfügen über Erfahrung bei der Bekämpfung von MwSt.-Betrug. Sie benennen aus ihrem Kreis einen Eurofisc-Arbeitsbereichs-Koordinator. Der Koordinator ist für die Zusammenstellung und Verbreitung der von den teilnehmenden Eurofisc-Verbindungsbeamten übermittelten Informationen zuständig.

#### 50

Sobald ein Mitgliedstaat ein Unternehmen als Durchleitungsgesellschaft – also als Unternehmen, das fiktive oder tatsächliche innergemeinschaftliche Lieferungen an *Missing Traders* durchführt – eingestuft hat, sollten über Eurofisc unverzüglich Informationen über die derzeitigen und künftigen Handelspartner dieses Unternehmens versendet werden, sodass diese identifiziert, überwacht und erforderlichenfalls rasch aus dem Register gelöscht werden können. Andernfalls ist die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, Karussellbetrug zu bekämpfen, bevor er stattfindet, eingeschränkt. Ohne einen schnellen Rückmeldemechanismus zur Zweckmäßigkeit der erhaltenen Betrugssignale können die Mitgliedstaaten die Qualität ihrer Risikoanalyse nicht verbessern.

#### 51

Die Umfrage des Hofes ergab, dass 27 Mitgliedstaaten Eurofisc für ein effizientes Frühwarnsystem zum Zweck der Betrugsverhinderung halten. Die Mitgliedstaaten wiesen aber dennoch auf die folgenden Schwachstellen hin, die auch durch die Prüfungen in den Mitgliedstaaten bestätigt wurden: i) Rückmeldungen erfolgten nicht häufig genug; ii) der Datenaustausch war nicht immer zielgerichtet; iii) nicht alle Mitgliedstaaten nehmen an allen Eurofisc-Arbeitsbereichen teil; iv) der Informationsaustausch ist nicht benutzerfreundlich; v) der Datenaustausch erfolgt zu langsam.

### Kasten 2

#### Eurofisc-Arbeitsbereiche

- Arbeitsbereich 1: Karussellbetrug (MTIC).
- Arbeitsbereich 2: Verkehrsmittel (Autos, Boote und Flugzeuge) betreffender Betrug.
- Arbeitsbereich 3: Mit dem Missbrauch von Zollverfahren 42 zusammenhängender Betrug.
- Arbeitsbereich 4: Beobachtungsstelle für Trends und Entwicklungen im Bereich des MwSt.-Betrugs.

## 52

In allen besuchten Mitgliedstaaten waren Bearbeitung und Hochladen der Betrugssignale langwierig und umständlich. Die Untersuchung einer Stichprobe von 20 Betrugssignalen pro besuchten Mitgliedstaat bestätigte, dass der Informationsaustausch in gewissem Maße rudimentär, langsam und nicht benutzerfreundlich ist und mithilfe von Excel-Tabellen stattfindet. Der Eurofisc-Arbeitsbereichsleiter stellt diese Tabellen manuell zusammen und verbreitet sie unter den Verbindungsbeamten der an Eurofisc teilnehmenden Mitgliedstaaten. Dies birgt das Risiko, dass unvollständige oder falsche Informationen übermittelt werden.

## 53

Die Prüfung des Hofes ergab, dass jeder Mitgliedstaat eine eigene Risikoanalyse durchführt. Gemeinsame Kriterien oder Informationsquellen zur Durchführung dieser Risikoanalyse sind nicht vorhanden. Ferner sind Rückmeldungen zur Sachdienlichkeit der ausgetauschten Daten rar. Im Ergebnis tauschen die an unterschiedlichen Arbeitsbereichen teilnehmenden Mitgliedstaaten oft Informationen aus, die nicht zweifelhafte Wirtschaftsbeteiligte einschließen, wodurch Ressourcen verschwendet werden<sup>22</sup>.

## 54

Qualitätsindikatoren für die erteilten/erhaltenen Rückmeldungen oder die Zeitnähe liegen nicht vor. Zwar werden Statistiken darüber vorgelegt, über wie viele Unternehmen im Netzwerk berichtet wird und in welche unterschiedlichen Kategorien diese eingestuft werden, doch erstellten die Mitgliedstaaten keine sonstigen Leistungsindikatoren, um die Wirksamkeit der verschiedenen Eurofisc-Arbeitsbereiche zu bewerten. Außerdem liegen keine umfassenden Statistiken zur Zeitnähe der erteilten Rückmeldungen vor.

## 55

Die Ergebnisse der in den besuchten Mitgliedstaaten durchgeführten Stichprobenprüfungen zeigen, dass in den meisten Mitgliedstaaten mehr als drei Monate vergehen, bis Rückmeldungen zu eingehenden Betrugssignalen erteilt werden. In vielen Fällen sind die bereitgestellten Informationen unvollständig, und mitunter werden sie nicht im Standardformat zur Verfügung gestellt, was zu weiteren Verzögerungen bei der Bearbeitung führt.

### **Die Kommission stellt den Mitgliedstaaten wertvolle Hilfe bereit, führt aber keine Besuche in den Mitgliedstaaten durch**

## 56

Die Mitgliedstaaten und die Kommission prüfen und bewerten das Funktionieren der Regelungen für die Verwaltungszusammenarbeit. Die Kommission fasst die Erfahrungen der Mitgliedstaaten zusammen, um das Funktionieren dieser Regelungen zu verbessern.

## 57

Aus der Umfrage des Hofes geht hervor, dass 25 der insgesamt 28 Teilnehmer der Auffassung sind, die Kommission stelle den Mitgliedstaaten wertvolle Hilfe bereit. Am 12. Februar 2014 veröffentlichte die Kommission ihren Bericht zur Bewertung der Verwaltungszusammenarbeit<sup>23</sup>. Die Kommission betonte, dass die Mitgliedstaaten Steuerbetrug und -hinterziehung nur wirksam bekämpfen können, wenn sie zusammenarbeiten, und dass die Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten daher ein wesentliches Ziel ist.

22 Im Zeitraum 2011-2014 wurden im Arbeitsbereich 1 insgesamt 30 493 Signale zu überwachten Unternehmen hochgeladen. Zu 11 028 (36 %) der insgesamt hochgeladenen Signale erteilten die ersuchten Mitgliedstaaten keine Rückmeldung. 11 127 Unternehmen (57 %) der verbleibenden 19 465 Signale wurden als normale Wirtschaftsbeteiligte ohne Betrugsrisiko eingestuft. Im Arbeitsbereich 3 wurden im Jahr 2013 insgesamt 83 301 Signale hochgeladen, was einem Anstieg von 80 % im Vergleich mit 2012 entspricht. Obgleich die Anzahl der Fälle von Informationsaustausch erheblich anstieg, waren die Informationen weniger zielgerichtet: Fast 83 % der im Jahr 2013 hochgeladenen Wirtschaftsbeteiligten wurden als nicht zweifelhaft eingestuft, im Vergleich zu 70 % im Jahr 2012.

23 COM(2014) 71 final vom 12. Februar 2014.

## Bemerkungen

### 58

Im Bericht der Kommission wurden Bereiche hervorgehoben, in denen die Verwaltungszusammenarbeit noch intensiviert werden kann. „Allgemein muss auf Informationsersuchen schneller reagiert werden, denn die verzögerte Beantwortung von Ersuchen ist ein kritischer Punkt; (...) Rückmeldungen, spontan oder auf Ersuchen, sind ein Ansatz, der im Kontext einer guten Zusammenarbeit und bewährter Verfahren weiter gefördert werden muss, da sie der beste Weg sind, um Steuerbeamten mitzuteilen, dass ihre Arbeit (bis zu einem gewissen Grad) nützlich war“.

### 59

Der Bericht der Kommission beruhte u. a. auf einem Fragebogen, den sie an die Mitgliedstaaten übermittelt hatte. Allerdings fanden seit Veröffentlichung des Berichts bis zum Zeitpunkt der Prüfung keine Besuche in den Mitgliedstaaten statt. Ohne Vor-Ort-Besuche bei den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten kann die Kommission über kein vollständiges Bild der tatsächlichen Funktionsweise der Verwaltungszusammenarbeit zu deren wirksamer Verbesserung verfügen.

### Informationen von Nicht-EU-Ländern werden nicht zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht

### 60

Werden der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats von einem Nicht-EU-Land Informationen übermittelt, kann sie diese Informationen gemäß den EU-Rechtsvorschriften an die zuständigen Behörden der möglicherweise interessierten Mitgliedstaaten und auf jeden Fall an die Mitgliedstaaten, die diese Informationen anfordern, weiterleiten<sup>24</sup>.

### 61

Nur 13 Umfrageteilnehmer sind der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten diese Möglichkeit zum Austausch der von Nicht-EU-Ländern erhaltenen Informationen nutzen. Gleichzeitig schlugen neun Umfrageteilnehmer vor, eine Regelung zur Verwaltungszusammenarbeit hinsichtlich der MwSt. mit den Vereinigten Staaten zu unterzeichnen, und acht Umfrageteilnehmer schlugen Übereinkünfte mit der Türkei und China vor, was die Bedeutung solcher Informationen bestätigt.

### 62

Informationen aus Nicht-EU-Ländern sind besonders relevant zur Sicherstellung der MwSt.-Erhebung auf elektronische Dienstleistungen und immaterielle Güter, die von außerhalb der EU an europäische Verbraucher geliefert werden, ohne dass der Lieferant im Rechtsraum des Verbrauchers direkt oder indirekt physisch präsent ist (siehe Ziffern 90-92).

<sup>24</sup> Artikel 50 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates.

## Fiscalis ist ein wichtiges Instrument der EU zur Verstärkung der Verwaltungszusammenarbeit

### 63

Die EU richtete das mehrjährige EU-Aktionsprogramm Fiscalis 2013 ein, um Initiativen der Steuerbehörden zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt zu finanzieren. Das Programm wurde vor Kurzem bis 2020 verlängert<sup>25</sup>. Für das Programm Fiscalis 2013, das von 2008-2013 lief, wurden 156,9 Millionen Euro bereitgestellt, während für Fiscalis 2020 ein Betrag in Höhe von 223,4 Millionen Euro zur Verfügung steht. Die Verordnung zur Einrichtung von Fiscalis 2020 definiert das spezifische Ziel neu und legt den Schwerpunkt klarer auf die Unterstützung der Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und aggressiver Steuerplanung<sup>26</sup>.

### 64

Der Hof untersuchte Halbzeit<sup>27</sup> und Schlussbewertung<sup>28</sup> des Programms Fiscalis 2013 sowie die Ergebnisse bestimmter Fiscalis-Projektgruppen und befragte die für Fiscalis zuständigen Beamten der Mitgliedstaaten. In jedem geprüften Mitgliedstaat wählte er eine Stichprobe von über Fiscalis finanzierten Instrumenten der Verwaltungszusammenarbeit aus: 20 Fälle von Informationsaustausch auf Ersuchen, 20 MIAS-Fehlermeldungen, 10 multilaterale Prüfungen sowie 20 über den Eurofisc-Arbeitsbereich 1 ausgetauschte Betrugssignale.

### 65

Zwar enthält gemäß der Entscheidung, mit der Fiscalis 2013 eingerichtet wurde, das „Arbeitsprogramm (...) Indikatoren für die (...) spezifischen Ziele des Programms“, doch hatte die Kommission zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch keine Indikatoren festgelegt. De facto wurde in der Halbzeitbewertung empfohlen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten ein auf Ergebnissen beruhendes Überwachungs- und Bewertungssystem einrichten sollten, einschließlich einer Reihe von zentralen Output- und Ergebnisindikatoren, und – soweit möglich – Bezugswerten und Zielen, an denen der Fortschritt jährlich gemessen werden konnte. Die Kommission richtete ein Leistungsüberwachungssystem ein, doch war dies erst ab April 2014 im Einsatz, und dieselbe Kritik wurde in der Schlussbewertung von Juni 2014 erneut vorgetragen.

### 66

Da Bezugswerte und Indikatoren fehlten, war es nicht möglich, die Wirksamkeit des Programms Fiscalis 2013 insgesamt zu quantifizieren. Andererseits sind die qualitativen Nachweise, über die in den Bewertungen oder von den in den besuchten Mitgliedstaaten tätigen Personen berichtet wird, weitgehend positiv. Beispielsweise vertraten Umfrageteilnehmer und Befragte laut der Halbzeitbewertung von Fiscalis 2013 die Auffassung, Fiscalis trage zu einer wirksameren Betrugsbekämpfung bei, was die verringerte Betrugshäufigkeit, die erhöhte Betrugsaufdeckung sowie den höheren infolge von Betrugsermittlung erhobenen Steuerbetrag (Steuerbeitreibung) angeht. Allerdings misst keine der fünf Steuerbehörden der besuchten Mitgliedstaaten die diesbezüglichen Ergebnisse ihrer Teilnahme an Fiscalis.

- 25 Entscheidung Nr. 1482/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 über ein Gemeinschaftsprogramm zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt (Fiscalis 2013) und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 2235/2002/EG (ABl. L 330 vom 15.12.2007, S. 1). Zu den Tätigkeiten gehören Mitteilungs- und Informationsaustauschsysteme, multilaterale Prüfungen, Seminare und Projektgruppen, Arbeitsbesuche, Schulungs- sowie ähnliche Maßnahmen.
- 26 Verordnung (EU) Nr. 1286/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Festlegung eines Aktionsprogramms zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 (Fiscalis 2020) und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1482/2007/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 25).
- 27 [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013\\_mid\\_term\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf) (in englischer Sprache).
- 28 [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013\\_final\\_evaluation.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf) (in englischer Sprache).



## Finanzierung der Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit

### 67

Rund 22 % des Haushalts wurden für gemeinsame Maßnahmen bereitgestellt, die aus multilateralen Prüfungen, Arbeitsbesuchen, Seminaren und Projektgruppen bestanden; und in der Schlussbewertung wurden die Kosten als „moderat“ eingestuft. In der Halbzeitbewertung wurde festgestellt, dass das Programm auf der Ebene der spezifischen Ziele weitgehend zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den teilnehmenden nationalen Steuerbehörden beigetragen hatte.

## Sicherstellung einer angemessenen IT-Infrastruktur

### 68

Beinahe 75 % des Haushalts wurden für Mitteilungs- und Informationsaustauschsysteme bereitgestellt. In der Schlussbewertung erhielten die IT-Systeme besonderes Augenmerk, da sie einen so großen Anteil der Ausgaben im Rahmen von Fiscalis 2013 ausmachten. Aufgrund des hohen Nutzungsgrades dieser Systeme wurden diese Kosten als gerechtfertigt beurteilt. Außerdem waren die Stakeholder von ihrem Wert „weitgehend überzeugt“. In den geprüften Mitgliedstaaten hatten die Nutzer im Allgemeinen eine positive Meinung von den IT-Systemen.

## Förderung von Fachwissen durch Fiscalis-Projektgruppen

### 69

Fiscalis-Projektgruppen setzen sich aus Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten zusammen. Sie arbeiteten u. a. an der Aktualisierung des Leitfadens mit empfehlenswerten Verfahren zur Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs (*Good Practice Guide to tackling intra-Community VAT fraud*)<sup>29</sup>. Die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten sind zufrieden mit ihrer Teilnahme an diesen Gruppen und meinen, dass die Gruppen zur Verbreitung empfehlenswerter Verwaltungsverfahren und zur gesteigerten Kenntnis der EU-Steuervorschriften unter den Steuerbeamten beigetragen haben. Der Hof ist der Auffassung, dass die von der Fiscalis-Projektgruppe Nr. 29 erstellten Empfehlungen für vorbildliche Verfahren<sup>30</sup> fundiert sind, und hat diese Empfehlungen als Grundlage seines Kontrollmodells für Zollverfahren 42 (siehe **Anhang III**) verwendet.

### 70

Wie aus der Halbzeitbewertung hervorgeht, hat das Programm Fiscalis in hohem Maße dazu beigetragen, dass Steuerbeamte ein hohes Verständnissniveau der EU-Rechtsvorschriften und deren Umsetzung erreichen können, insbesondere in den Bereichen MwSt. und Verbrauchsteuern. Das Programm hat auch in sehr großem Umfang zur Entwicklung empfehlenswerter Verwaltungsverfahren beigetragen.

29 Der Leitfaden mit empfehlenswerten Verfahren ist auf den Websites der Mitgliedstaaten veröffentlicht.

30 Fiscalis-Projektgruppe Nr. 29 zum Missbrauch der MwSt.-Vorschriften bei der Einfuhr.



## Bemerkungen

### Die MwSt.-Rechtsvorschriften wurden angepasst, um den MwSt.-Betrug zu bekämpfen

#### 71

Im Rahmen einer wirksamen Strategie gegen den MwSt.-Betrug ist die Annahme sachdienlicher legislativer Maßnahmen zur Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs erforderlich. In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2008<sup>31</sup> legte die Kommission einen Aktionsplan über eine koordinierte Strategie zur wirksameren Bekämpfung des MwSt.-Betrugs in der Europäischen Union vor, der elf Legislativvorschläge zur Verbesserung der Verhütung des MwSt.-Betrugs<sup>32</sup>, zur Aufdeckung von MwSt.-Betrug<sup>33</sup> und zur Steuereinzahlung und -beitreibung durch die Steuerverwaltungen<sup>34</sup> enthielt.

#### 72

Der Rat nahm die meisten dieser Vorschläge an, mit Ausnahme der gesamtschuldnerischen Haftung und der Gemeinsamen Verantwortung für den Schutz der Einnahmen aller Mitgliedstaaten.

### Der Berichterstattungszeitraum für zusammenfassende MwSt.-Meldungen und der Zeitraum für ihre Übermittlung wurden verkürzt

#### 73

Mit einem der angenommenen Vorschläge<sup>35</sup> wurde eine obligatorische monatliche Vorlage der Informationen zu innergemeinschaftlichen Lieferungen von Waren für den Fall eingeführt, dass der Gesamtumsatz den Schwellenwert von 50 000 Euro überschreitet, um eine schnellere Betrugsaufdeckung zu ermöglichen. Allerdings haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, für Warenlieferungen unter dem Schwellenwert und für Dienstleistungen weiterhin vierteljährlich Bericht zu erstatten.

#### 74

Die Kommission beauftragte einen externen Auftragnehmer damit, zu bewerten, welche Auswirkungen der Wechsel von der vierteljährlichen zur monatlichen Vorlage sowie die Optionen bezüglich Schwellenwerten und Ausnahmen auf Unternehmen haben. Die Studie<sup>36</sup> zeigte, dass die Umsetzung nicht einheitlich war<sup>37</sup>, was zu Zusatzkosten für Unternehmen führt. Die häufigere Vorlage von zusammenfassenden Meldungen führt für Unternehmen sowohl zu einmaligen als auch zu wiederkehrenden Zusatzkosten. Ein Grund für diese Kosten ist die fehlende Harmonisierung durch die Steuerbehörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten, in denen ein Unternehmen tätig ist. Wiederkehrende Kosten entstehen dadurch, dass der Verfahrensablauf monatlich statt vierteljährlich stattfindet. Im Fall abweichender Fristen für die Vorlage von MwSt.-Erklärungen und zusammenfassenden Meldungen sind zusätzliche Kontrollen erforderlich. Außerdem bedeuten unterschiedliche Anforderungen an die Berichterstattung, dass die im Binnenmarkt tätigen Wirtschaftsbeteiligten auf unterschiedliche Gegebenheiten treffen.

#### 75

Alle Mitgliedstaaten haben ihren MwSt.-Rechtsrahmen an die MwSt.-Richtlinie angepasst. Die Prüfungsergebnisse in Deutschland zeigten allerdings, dass Wirtschaftsbeteiligte trotz der Anpassung des MwSt.-Rechtsrahmens an die MwSt.-Richtlinie zusammenfassende Meldungen nach wie vor vierteljährlich oder jährlich vorlegen, auch wenn der Schwellenwert von 50 000 Euro überschritten und somit eine monatliche zusammenfassende Meldung verbindlich ist.

- 31 KOM(2008) 807 endgültig vom 1. Dezember 2008 über eine koordinierte Strategie zur wirksameren Bekämpfung des MwSt.-Betrugs in der Europäischen Union.
- 32 Kapitel V und IX der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates zum MIAS, Titel XI Kapitel 3 der MwSt.-Richtlinie (insbesondere Artikel 226 mit Vorschriften zu Rechnungen) sowie Titel VI der MwSt.-Richtlinie zum Steueranspruch bei innergemeinschaftlichen Umsätzen.
- 33 Richtlinie 2008/117/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem zum Zweck der Bekämpfung des Steuerbetrugs bei innergemeinschaftlichen Umsätzen (ABl. L 14 vom 20.1.2009, S. 7) zur Änderung von Artikel 263 Absatz 1 der MwSt.-Richtlinie und Artikel 20 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 zur Verkürzung der Fristen für die Vorlage der zusammenfassenden Meldungen und den diesbezüglichen Informationsaustausch; Richtlinie 2009/69/EG des Rates vom 25. Juni 2009 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem zur Bekämpfung des Steuerbetrugs bei der Einfuhr (ABl. L 175 vom 4.7.2009, S. 12) zur Änderung von Artikel 143 der MwSt.-Richtlinie, Kapitel V der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über den automatisierten Zugang zu Daten, Kapitel X der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über Eurofisc.
- 34 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem zur Bekämpfung des Steuerbetrugs bei der Einfuhr und anderen grenzüberschreitenden Umsätzen, hinsichtlich des Vorschlags bezüglich der gesamtschuldnerischen Haftung (nicht angenommen); 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 (ABl. L 84 vom 31.3.2010, S. 1), in Kraft getreten am 1. Januar 2012; sowie der Vorschlag für eine Gemeinsame Verantwortung für den Schutz der Einnahmen aller Mitgliedstaaten, der in der Verordnung zur Verwaltungszusammenarbeit nicht umgesetzt wurde.
- 35 Richtlinie 2008/117/EG des Rates zur Änderung der MwSt.-Richtlinie.

## Zollverfahren 42: Die meisten Empfehlungen des Hofes wurden von der Kommission akzeptiert, doch haben die Mitgliedstaaten sie nicht umgesetzt

### 76

Zollverfahren 42 ermöglicht es dem Einführer, eine MwSt.-Befreiung zu erhalten, wenn die eingeführten Waren in einen anderen Mitgliedstaat befördert werden. Die MwSt. wird im Bestimmungsmitgliedstaat geschuldet. Die ordnungsgemäße Abwicklung des Zollverfahrens 42 setzt voraus, dass

- a) der Einführer in der Zollanmeldung vollständige und gültige Angaben zur MwSt. liefert<sup>38</sup>;
- b) die Zollbehörden diese Angaben vor Überlassung der Waren überprüfen und die Angaben dann den Steuerbehörden übermitteln;
- c) die Steuerbehörden die Angaben mit den Angaben in der vom Einführer vorgelegten zusammenfassenden MwSt.-Meldung vergleichen;
- d) die darin erfassten Angaben im Rahmen des MwSt.-Informationsaustauschsystems (MIAS) den Steuerbehörden der anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden;
- e) die Steuerbehörden im Bestimmungsmitgliedstaat überprüfen, ob die MwSt.-Veranlagung dort erfolgt ist, indem sie die MwSt.-Erklärung des Erwerbers mit den im MIAS verfügbaren Angaben vergleichen. Siehe das Kontrollmodell des Hofes für Zollverfahren 42 in **Anhang III**.

### 77

Als Weiterverfolgung der früheren Prüfung des Hofes zum Zollverfahren 42<sup>39</sup> und um zu prüfen, wie Zoll- und Steuerbehörden miteinander und mit den Behörden anderer Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, wenn sie z. B. erforderlichenfalls den Eurofisc-Arbeitsbereich 3 in Anspruch nehmen (siehe **Kasten 2**), sowie zur Überprüfung der Vollständigkeit der MIAS-Daten wählte der Hof für jeden besuchten Mitgliedstaat eine risikobasierte Stichprobe von 30 Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 aus. Der Hof verfolgte auch den von der Kommission erreichten Stand der Umsetzung seiner im Sonderbericht Nr. 13/2011 ausgesprochenen Empfehlungen weiter.

## Gegenkontrollen zwischen Zoll- und MwSt.-Daten sind in den meisten der besuchten Mitgliedstaaten nicht wirksam

### 78

Das Fehlen von Informationen zu im Rahmen des Zollverfahrens 42 eingeführten Waren kann zum Missbrauch des Verfahrens und somit zu MwSt.-Ausfällen für die Mitgliedstaaten führen. Die aktuelle Prüfung des Hofes in den Mitgliedstaaten zeigte, dass die MIAS-Daten zu Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 unvollständig sind. Der Hof stellte fest, dass die Zollbehörden in Deutschland und im Vereinigten Königreich keine Daten zu Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 an die Steuerbehörden senden. Ferner stellte er fest, dass Wirtschaftsbeteiligte in Deutschland, Italien und im Vereinigten Königreich die auf Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 folgenden innergemeinschaftlichen Weiterlieferungen in den zusammenfassenden MwSt.-Meldungen nicht separat auswiesen.

- 36 „Expert study on the issues arising from a reduced time frame and the options allowed for submitting recapitulative statements. Final report, 28 October 2011“ (Expertenstudie über die Folgen der Verkürzung des Zeitrahmens und der Optionen zur Abgabe der zusammenfassenden Meldungen. Abschlussbericht, 28. Oktober 2011) ([http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/publications/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm)).
- 37 17 Mitgliedstaaten haben die Ausnahmeregelung umgesetzt, zusammenfassende Meldungen vierteljährlich einzureichen, und 10 haben sich entschieden, die Ausnahmeregelung nicht umzusetzen; in 5 Mitgliedstaaten ist die Anwendung der Ausnahmeregelung verbindlich, in 12 fakultativ; 2 Mitgliedstaaten verfügen über eine separate zusammenfassende Meldung für Waren und Dienstleistungen, in den anderen Mitgliedstaaten umfasst die zusammenfassende Meldung sowohl Waren als auch Dienstleistungen; in 22 Mitgliedstaaten ist das elektronische Einreichen vorgeschrieben (allerdings mit 10 Ausnahmen), in 5 Mitgliedstaaten ist das elektronische Einreichen fakultativ.
- 38 Artikel 143 Absatz 2 und Artikel 85 bis 89 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 sowie Anhänge II und III der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 756/2012 der Kommission vom 20. August 2012 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 mit Durchführungs Vorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 223 vom 21.8.2012, S. 8).
- 39 Sonderbericht Nr. 13/2011 des Rechnungshofs.

## Bemerkungen

### 79

Die Steuerbehörden können daher keine Gegenkontrollen zwischen den Zolldaten zu Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 und den vom Einführer vorgelegten zusammenfassenden MwSt.-Meldungen vornehmen. Dieser Abgleich ist wichtig, um sicherzustellen, dass die Steuerbehörden der anderen Mitgliedstaaten Kenntnis von der jeweiligen Weiterlieferung der Waren haben, damit diese im Gebiet des Verbrauchsmitgliedstaats nicht unbesteuert bleiben. In Lettland wurden automatische Gegenkontrollen durchgeführt, verhinderten einen Fall von zu niedrigen Angaben in der zusammenfassenden MwSt.-Meldung aber nicht<sup>40</sup>.

### 80

Im Ergebnis zeigten die in den ausgewählten Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen des Hofes Fälle von Unterbewertung, nicht vorgelegte zusammenfassende MwSt.-Meldungen, die Aufnahme ungültiger USt-Id-Nrn. in die Zollanmeldung sowie Dreiecksgeschäfte, über die nicht berichtet wurde. Nur 22 Mitgliedstaaten tauschen über den Eurofisc-Arbeitsbereich 3 Informationen aus.

### 81

Außer in Italien war in den elektronischen Zollabfertigungssystemen der besuchten Mitgliedstaaten keine automatische Überprüfung der USt-Id-Nrn. möglich. Der Hof fand keine Belege dafür, dass die Zollbeamten die Gültigkeit der USt-Id-Nrn. vor der Überführung der Waren in den zollrechtlich freien Verkehr überprüft hatten<sup>41</sup>. Er fand keine Nachweise für die Beförderung der Waren in den Bestimmungsmitsgliedstaat<sup>42</sup>. In einem Fall waren die gelieferten Waren nicht identisch mit den eingeführten Waren. Nur in Ungarn überprüften die Zollbehörden bei allen in der Stichprobe enthaltenen 30 Einfuhren nachträglich, dass der Einführer alle Befreiungsvoraussetzungen erfüllt hatte.

### 82

Die Oberste Rechnungskontrollbehörde Frankreichs ist der Auffassung<sup>43</sup>, der MwSt.-Betrug in Europa werde hauptsächlich durch das Fehlen eines schnellen elektronischen Systems verursacht, mit dem überprüft werden kann, dass die Zollbefreiung im Einfuhrmitgliedstaat durch Besteuerung im Erwerbsmitgliedstaat ausgeglichen wird.

### 83

Eine weitere wichtige Ursache für Betrug ist die Unterbewertung und falsche Einreihung eingeführter Waren. Das OLAF hat eine gemeinsame Zollaktion<sup>44</sup> zur Unterbewertung von Textilien und Schuhen aus China koordiniert. Es wurde festgestellt, dass 40 % der im Rahmen des Zollverfahrens 42 in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführten Waren unterbewertet waren. Im Vereinigten Königreich ermittelte der Hof zwei Fälle von im Rahmen von Zollverfahren 42 unterbewerteten Einfuhren, die von der Steuer- und Zollbehörde des Vereinigten Königreichs (HMRC) als Ergebnis der gemeinsamen Zollaktion des OLAF bereits aufgedeckt worden waren. Die HMRC schätzte die Auswirkungen auf die MwSt.-Erhebung im Vereinigten Königreich auf 0,5 Millionen GBP und auf 10,6 Millionen GBP in anderen Mitgliedstaaten. Die geschätzten Auswirkungen auf die Zollerhebung im Vereinigten Königreich belaufen sich auf 81 Millionen GBP. Diese von der HMRC vorgenommenen Schätzungen der Auswirkungen beziehen sich auf alle von den beiden in der Stichprobe erfassten Wirtschaftsbeteiligten in einem Dreijahreszeitraum eingeführten Güter.

- 40 Eine Fiscalis-Projektgruppe befasst sich mit der Frage der Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Steuerbehörden, und die Kommission hat eingewilligt, das Thema Gegenkontrollen zwischen Zollanmeldungen und zusammenfassenden Meldungen im Lichte der Empfehlungen der Fiscalis-Projektgruppe erneut zu überdenken.
- 41 24 in Deutschland, 30 in Lettland und 20 im Vereinigten Königreich.
- 42 13 in Deutschland, 23 in Italien, 29 in Lettland und 20 im Vereinigten Königreich.
- 43 „L'action de La Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Janvier 2015.“ (Bekämpfung von Betrug und illegalem Handel durch den Zoll. Mitteilung an den Präsidenten der Nationalversammlung, für den Bewertungs- und Kontrollausschuss öffentlicher Politiken. Januar 2015.)
- 44 Gemäß dem aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union ausgearbeiteten Neapel-II-Übereinkommen über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen.

**84**

Die Kommission akzeptierte fünf der sieben im Bericht des Hofes aus dem Jahr 2011 ausgesprochenen Empfehlungen und setzte sie um. Allerdings hat der Rat die Empfehlung, den Einführer gesamtschuldnerisch für den MwSt.-Ausfall im Bestimmungsmitgliedstaat haftbar zu machen, nicht umgesetzt (siehe Ziffer 72).

**85**

Die von der Kommission vorgenommenen rechtlichen Verbesserungen bezüglich des Zollverfahrens 42 sowie die Weiterverfolgung der im Sonderbericht des Hofes Nr. 13/2011 ausgesprochenen Empfehlungen sind positiv zu bewerten, doch wird die Betrugsbekämpfung durch eine bei der aktuellen Prüfung in den Mitgliedstaaten ermittelte mangelhafte Umsetzung und Fälle von Verstößen gegen die Vorschriften behindert.

**Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (Reverse-Charge-Verfahren): ein bei der Bekämpfung von Karussellbetrug nützliches Instrument, das nicht einheitlich angewandt wird**

**86**

Das Prinzip der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft besteht in der Verschiebung der MwSt.-Haftung vom Lieferanten auf den Kunden. Somit wäre der Kunde, wenn er als steuerpflichtige Person identifiziert wurde, anstelle des Lieferanten den Steuerbehörden die Zahlung der MwSt. schuldig. In diesem Fall kann der Staatskasse kein Zahlungsausfall aufgrund eines *Missing Trader* entstehen, da dieser keine MwSt. von seinem Kunden erhält.

**87**

Die Umkehr der Steuerschuldnerschaft ist eine zeitweilige Maßnahme, die bis Dezember 2018 angewendet werden kann<sup>45</sup>. Sie wird nur unter bestimmten Umständen auf bestimmte für Karussellbetrug anfällige Wirtschaftszweige und nicht allgemein angewendet. **Kasten 3** sind einige Beispiele für Wirtschaftszweige zu entnehmen, in denen die Mitgliedstaaten die umgekehrte Steuerschuldnerschaft anwenden können.

**88**

Der Hof ist der Auffassung, dass die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft ein nützliches Instrument zur Betrugsbekämpfung ist, wenn sie von allen Mitgliedstaaten in diesen risikoanfälligen Wirtschaftszweigen einheitlich eingesetzt wird. Andernfalls begeben sich die Betrüger in den Mitgliedstaat, in dem die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft nicht angewendet wird, und beschränken somit die Kapazitäten, den MwSt.-Betrug auf EU-Ebene zu bekämpfen (siehe den Sonderbericht Nr. 6/2015 des Rechnungshofs zur Integrität und Umsetzung des EU-EHS.)

**89**

Zu diesem Zeitpunkt hält die Kommission eine allgemeine Umkehrung der Steuerschuldnerschaft, d. h. die Ausweitung dieses Prinzips auf alle Wirtschaftszweige, nicht für ein wirksames Mittel der Betrugsbekämpfung, da der Betrug dadurch auf den Einzelhandel verlagert wird und das Risiko der MwSt.-Hinterziehung höher ist. Die Ergebnisse der Umfrage des Hofes bestätigen dies, da nur einer der Teilnehmer eine solche allgemeine Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft vorschlug.

<sup>45</sup> Richtlinie 2013/43/EU des Rates vom 22. Juli 2013 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft (Reverse-Charge-Verfahren) auf Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen (ABl. L 201 vom 26.7.2013, S. 4).

### Beispiele für Wirtschaftszweige, in denen die Umkehrung der Steuerschuldnerschaft angewendet werden kann

- Bauleistungen, einschließlich Reparatur-, Reinigungs-, Wartungs-, Umbau- und Abbruchleistungen.
- Übertragung von Zertifikaten zur Emission von Treibhausgasen.
- Lieferungen von integrierten Schaltkreisen wie Mikroprozessoren und Zentraleinheiten vor Einbau in Endprodukte.
- Übertragung von Gas und Elektrizität an einen steuerpflichtigen Wiederverkäufer.
- Übertragung von Gas- und Elektrizitätszertifikaten.
- Telekommunikationsdienstleistungen.
- Lieferungen von Spielkonsolen, Tablet-Computern, PCs und Laptops.
- Lieferungen von Getreide und Handelsgewächsen einschließlich Ölsaaten und Zuckerrüben.
- Lieferungen von Rohmetallen und Metallhalberzeugnissen einschließlich Edelmetallen.
- Lieferungen von Mobiltelefonen.
- Holz in bestimmten Formen (Baumstämme, Bretter, Träger).

### Die Rechtsvorschriften zum E-Commerce entsprechen internationalen vorbildlichen Verfahren, sind aber schwer durchzusetzen

#### 90

Elektronisch erbrachte Dienstleistungen und Fernverkäufe immaterieller Güter stellen Herausforderungen für das MwSt.-System dar, denn sie führen oft dazu, dass die MwSt. nicht oder in zu geringer Höhe erhoben wird. Im Einklang mit den von der OECD ermittelten internationalen vorbildlichen Verfahren wendet die EU das Bestimmungslandprinzip auf die grenzüberschreitende elektronische Erbringung von Dienstleistungen bzw. auf den Fernverkauf immaterieller Güter an Endverbraucher (*Business to Consumer – B2C*) an.

#### 91

Bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen und Fernverkäufen immaterieller Güter, die über das Internet bereitgestellt werden können, an einen gebietsfremden privaten Empfänger sollte gemäß dem Bestimmungslandprinzip die Besteuerung in dem Staat erfolgen, in dem der Empfänger seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat<sup>46</sup>.

46 OECD „*Consumption Taxation of Cross-Border Services and Intangible Property in the Context of E-Commerce*“ (Verbrauchssteuern bei grenzüberschreitenden Lieferungen von Dienstleistungen und immateriellen Gütern im Kontext des E-Commerce), 2001.

## Bemerkungen

### 92

Die Durchsetzung der Vorschriften zum E-Commerce ist schwierig und die Erhebung der MwSt. einem Risiko ausgesetzt, wenn den Mitgliedstaaten Informationen zu B2C-Dienstleistungen und zu von Unternehmen an Privatkunden gelieferten immateriellen Gütern fehlen, die aus Drittstaaten über das Internet bereitgestellt werden. Wie der Bundesrechnungshof bemerkt<sup>47</sup>, belief sich die auf aus Drittstaaten gelieferte elektronische B2C-Dienstleistungen erhobene MwSt. im Jahr 2011 nur auf 23,7 Millionen Euro und ging 2012 auf 22,8 Millionen Euro zurück, wohingegen sich der E-Commerce in einer Phase der raschen Expansion befindet. Der Bundesrechnungshof hat daher auf eine hohe Anzahl nicht registrierter Wirtschaftsbeteiligter geschlossen.

### Fehlende Zusammenarbeit und Kompetenzüberschneidungen der Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung des MwSt.-Betrugs

### 93

MwSt.-Betrag steht oft in Verbindung mit organisierter Kriminalität. Die mit Karussellbetrug erzielten Erträge werden üblicherweise in sonstige kriminelle Tätigkeiten reinvestiert. Daher ist die Annahme eines gemeinsamen, multidisziplinären Ansatzes zur Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs erforderlich. Vertreter von Europol<sup>48</sup> weisen auf Schätzungen hin, denen zufolge 40-60 Milliarden Euro der jährlichen MwSt.-Einnahmenverluste durch Gruppen der organisierten Kriminalität verursacht werden und 2 % dieser Gruppen für 80 % des Karussellbetrugs verantwortlich sind.

### 94

Der Europäische Rat hat oft darauf hingewiesen, dass es an Zusammenarbeit zwischen Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden fehlt<sup>49</sup>. Dies stellt eine Herausforderung für die wirksame Bekämpfung von Steuerbetrug dar.

### Fehlender Datenaustausch zwischen Zoll-, Steuer-, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden

### 95

Auf EU-Ebene besteht keine integrierte Politik oder Strategie zur Betrugsermittlung und -verfolgung. Häufig arbeiten die Strafverfolgungs- und Justizbehörden unabhängig voneinander, und sehr oft beziehen sie nicht alle betroffenen Mitgliedstaaten ein<sup>50</sup>.

- 47 Bundesrechnungshof, 2013 Bemerkungen – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 „Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern“.
- 48 Beitrag von Carlo van Heuckelom im Rahmen der von Ingeborg Grässle, MdEP, und Benedek Javor, MdEP, ausgerichteten Konferenz zum MwSt.-Betrag am 4. Februar 2015 im Europäischen Parlament in Brüssel (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).
- 49 Ratsdokumente 12623/5/13 vom 16. September 2013; 16071/1/14 vom 20. März 2015 und 9368/15 vom 1. Juni 2015.
- 50 Strategische Sitzung von Eurojust im März 2011 zum MwSt.-Betrag, siehe Ratsdokument 11570/11 vom 17. Juni 2011.



## Bemerkungen

### 96

Der Europäische Rat hat die Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ eingerichtet. Diese Sachverständigengruppe befasst sich mit Arbeiten im Zusammenhang mit der operativen Zusammenarbeit zwischen nationalen Zollverwaltungen und zur Verstärkung ihrer Durchsetzungskapazitäten sowie insbesondere mit dem Bedarf an neuen Modellen der Zusammenarbeit zwischen dem Zoll und sonstigen Behörden und für gemeinsame Zollaktionen<sup>51</sup>.

### 97

Diese Gruppe kam zu dem Schluss, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Zoll und der Polizei sowie zwischen dem Zoll und den Steuerbehörden recht gut funktioniert, dass aber einige Hindernisse weiterhin bestehen. Die wichtigsten Hindernisse sind Einschränkungen beim Informationsaustausch, das Fehlen strukturierter Systeme und miteinander verbundener Datenbanken, Informationen, die nicht zeitnah erfolgen oder von mangelhafter Qualität sind, sowie das Fehlen angemessener Rückmeldungen. Im Bericht wird auch betont, dass ein wiederkehrendes Risiko von Überschneidungen und Doppelungen besteht.

### 98

Nicht alle Mitgliedstaaten nehmen an allen Eurofisc-Arbeitsbereichen teil (siehe Ziffer 51). Arbeitsbereich 3 betrifft den Karussellbetrug im Zusammenhang mit Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42. 22 Mitgliedstaaten sind beteiligt, doch nehmen eher die Steuer- als die Zollbehörden teil<sup>52</sup>. Unter den fünf besuchten Mitgliedstaaten nehmen nur die ungarische und die italienische Zollbehörde am Arbeitsbereich 3 teil.

### 99

Die Prüfung des Hofes zeigte außerdem, dass die Zollbehörden Deutschlands und des Vereinigten Königreichs im Rahmen von Zollverfahren 42 keine Daten an Steuerbehörden übermitteln und dass Händler die innergemeinschaftlichen Weiterlieferungen infolge von Einfuhren im Rahmen von Zollverfahren 42 in den zusammenfassenden MwSt.-Meldungen in Deutschland, Italien und im Vereinigten Königreich nicht separat ausweisen (siehe Ziffer 78).

### 100

Der fehlende Datenaustausch zwischen Zoll-, Steuer-, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden verringert die Wirksamkeit der Betrugsbekämpfung. Belgien konnte die betrugsbedingten Einbußen innerhalb von nur zwei Jahren erfolgreich um 85 % verringern, indem es einen „gemeinsamen“ Ansatz verfolgte, zu dem eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Behörden gehörte und bei dem der Schwerpunkt auf die Zerschlagung der Organisationen anstatt auf die Suche nach *Missing Traders* gelegt wurde<sup>53</sup>.

- 51 Ratsdokument 12978/14 vom 22. September 2014.
- 52 In einem Bericht der Gruppe „Zusammenarbeit im Zollwesen“ wird den Zollbehörden empfohlen, eine aktivere Rolle im Eurofisc-Arbeitsbereich 3 zu übernehmen. Siehe Ratsdokument 16071/1/14 vom 20. März 2015.
- 53 Von 1,1 Milliarden Euro im Jahr 2001 auf 159 Millionen Euro im Jahr 2003. Quelle: *Ondersteuningscel (BTW fraude) – Cellule de soutien (Fraude TVA)* (im Bereich des MwSt.-Betrugs tätige Unterstützungszelle). Siehe *„Rapport annuel des Finances 2003“* (Jahresbericht über die Finanzen 2003). Siehe auch *„Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants“* (Inneregemeinschaftlicher MwSt.-Betrug. In Zusammenarbeit mit den Rechnungshöfen der Niederlande und Deutschlands durchgeführte Folgeprüfung. Der Belgischen Abgeordnetenkammer vorgelegter Bericht des belgischen Rechnungshofs), Brüssel, September 2012.

## Bemerkungen

### Europol und das OLAF haben keinen Zugang zu Daten des MIAS und von Eurofisc

#### 101

Weder Europol noch das OLAF haben Zugang zu Daten von Eurofisc. Die Mitgliedstaaten berufen sich auf die Artikel 35 und 55 der Verordnung Nr. 904/2010 sowie auf nationale Vorschriften zum Steuergeheimnis, um diesen Zugang zu verweigern. In den Eurofisc-Arbeitsbereichen 1-3 werden Daten ausgetauscht. Im Eurofisc-Arbeitsbereich 4, der in einer für die Beobachtung von Betrugsentwicklungen zuständigen Betrugsbeobachtungsstelle besteht, ist dies nicht der Fall. Obwohl hier kein Datenaustausch stattfindet, haben Europol und das OLAF keinen Zugang zu diesen Informationen. Sie haben auch keinen Zugang zum MIAS.

#### 102

Zwar steht dies im Einklang mit der Verordnung, verringert aber die Möglichkeiten von Europol und des OLAF, den MwSt.-Betrug durch Identifizierung und Zerschlagung der für den Karussellbetrug verantwortlichen Gruppen der organisierten Kriminalität zu bekämpfen, und selbst ihre Möglichkeiten, die tatsächlichen Auswirkungen des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs zu bewerten.

#### 103

Die sich überschneidenden Kompetenzen und das Fehlen einer wirksamen Zusammenarbeit und eines wirksamen Informationsaustauschs zwischen den Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene beeinträchtigen die Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs. Im Jahr 2013 wurden die Beziehungen zwischen Europol, Eurojust und dem OLAF als ineinander verheddertes Netz bezeichnet, das zum Fehlen einer koordinierten Reaktion auf den Betrug beiträgt<sup>54</sup>.

### EMPACT: eine gute Initiative, deren Nachhaltigkeit allerdings gefährdet ist

#### 104

Zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität hat die EU 2010 einen mehrjährigen Politikzyklus mit folgenden Zielen geschaffen<sup>55</sup>:

- a) wirksame Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, den EU-Organen, den Agenturen und sonstigen Einrichtungen der EU;
- b) kohärente und tragfähige operative Aktionen, ausgerichtet auf die dringendsten kriminellen Bedrohungen, mit denen die EU konfrontiert ist.

#### 105

Auf der Grundlage einer von Europol erstellten Bewertung der Bedrohungslage<sup>56</sup> legten Vertreter der Mitgliedstaaten neun Prioritätsbereiche fest, zu denen Verbrauchsteuer- und Karussellbetrug gehören. Für jeden Prioritätsbereich erarbeitete der Rat einen mehrjährigen Strategieplan für die Jahre 2014-2017. Mit dem Plan wird darauf abgezielt, die Kapazitäten von Gruppen der organisierten Kriminalität (OK-Gruppen) sowie der an Verbrauchsteuerbetrug und Karussellbetrug beteiligten Spezialisten zu zerschlagen.

#### 106

Im Plan für den Zeitraum 2014-2017 wurden zehn potenzielle Anfälligkeiten genannt. Abgesehen davon, dass im Bericht der hohe Kenntnisstand und die große Flexibilität der Gruppen der organisierten Kriminalität betont wurden, wurde auf das Fehlen einer systematischen Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Steuerbehörden auf nationaler und auf EU-Ebene hingewiesen. Auch rechtliche Hindernisse wurden festgestellt, die den Informationsaustausch zwischen Europol und den in Eurofisc vertretenen Mitgliedstaaten behindern.

54 *House of Lords, European Union Committee's 12th Report of Session 2012-2013 „The Fight Against Fraud on the EU's Finances“* (Britisches Oberhaus, 12. Sitzungsbericht 2012-2013 des für die EU zuständigen Ausschusses „Der Kampf gegen Betrug zulasten der EU-Financen“).

55 Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Schaffung und Umsetzung eines EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität, Ratsdokument 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFO-CUSTOM 94.

56 2013 durchgeführte EU-Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (SOCTA).



## 107

Der Plan enthielt sechs strategische Ziele. Eines dieser Ziele betrifft den Austausch von auf EU-Ebene verfügbarem Wissen über die OK-Gruppen, von denen die größte Bedrohung ausgeht. Diese Maßnahmen überschneiden sich mit Informationen, die im Rahmen des Eurofisc-Arbeitsbereichs 1 zu risikobehafteten Unternehmen ausgetauscht werden. Im Rahmen einer SCAC-Sitzung sprachen sich außerdem einige Mitgliedstaaten gegen den Einsatz des vollständigen von der Fiscalis-Projektgruppe Nr. 82 erarbeiteten Leitfadens mit empfehlenswerten Verfahren zur Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs seitens der Strafverfolgungsbehörden aus, da die meisten Kapitel für Steuer-, nicht für Strafverfolgungsbehörden relevant seien.

## 108

Um messen zu können, ob die einzelnen Ziele erreicht wurden, wurden im Rahmen der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (*European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats*, EMPACT) operative Aktionspläne entwickelt. Die Mitgliedstaaten mussten Tätigkeiten, die mit den operativen Aktionsplänen 2014 zusammenhingen, aus ihren nationalen Haushalten finanzieren. Aus den Fortschrittsberichten zu den operativen Aktionsplänen 2014 geht hervor, dass zwei der insgesamt elf operativen Aktionen nicht abgeschlossen und wegen fehlender Mittel auf 2015 verschoben wurden. Diese fehlenden Mittel gefährden die Erreichung der Ziele des EMPACT und die Nachhaltigkeit der operativen Aktionspläne.

## 109

2015 wies die Kommission Europol 7 Millionen Euro für die Finanzierung operativer Aktionen in den Jahren 2015 und 2016 zu. Da dieser Betrag allerdings neun Prioritätsbereiche abdeckt, muss sich noch erweisen, ob er die finanzielle Nachhaltigkeit von EMPACT im Prioritätsbereich Karussellbetrug sicherstellt.

## Die Mitgliedstaaten sind nicht mit den Vorschlägen einverstanden, die MwSt. in den Geltungsbereich der Richtlinie zum Schutz der finanziellen Interessen und zur Verordnung über die Europäische Staatsanwaltschaft aufzunehmen

### 110

Im März 2011 riefen Experten aus allen Mitgliedstaaten in einer von Eurojust organisierten Sitzung zu einer effizienteren Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden auf nationaler und internationaler Ebene auf<sup>57</sup>. Es wurde empfohlen, Vorschriften für einen ausschließlichen Gerichtsstand im Bereich des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs zu erstellen oder eine Europäische Staatsanwaltschaft mit der Ermittlung und Verfolgung solcher Straftaten zu betrauen.

### 111

Allerdings ist die Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht mit dem Vorschlag der Kommission einverstanden, die MwSt. in den Geltungsbereich der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug (die sogenannte „PIF-Richtlinie“)<sup>58</sup> oder der Verordnung über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft aufzunehmen. Die MwSt. aus dem Geltungsbereich dieser Vorschläge auszuschließen wäre ein großer Rückschritt: Wie der Gerichtshof der Europäischen Union vor Kurzem in Erinnerung rief (Rechtssache C-105/14 vom 8. September 2015, Taricco), fällt MwSt.-Betrug in den Geltungsbereich des derzeitigen Rechtsrahmens, namentlich des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften<sup>59</sup>, das durch die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug ersetzt werden soll. Ferner wurden dem OLAF über abgeleitete Rechtsakte keine Untersuchungsbefugnisse im Bereich der MwSt. übertragen.

- 57 Strategische Sitzung von Eurojust im März 2011 zum MwSt.-Betrug, siehe EU-Ratsdokument 11570/11 vom 17. Juni 2011.
- 58 COM(2012) 363 final vom 11. Juli 2012 „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug“.
- 59 Übereinkommen vom 26. Juli 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und dessen zwei Protokolle (Rechtsakt des Rates vom 19. Juni 1997 und Rechtsakt des Rates vom 27. September 1996).

## 112

Bei dieser Prüfung wurde der Frage nachgegangen, ob die EU den innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrug wirksam bekämpft. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten und somit der Hauptbegünstigten der MwSt.-Einnahmen haben ihre Zufriedenheit mit der Gestaltung des derzeitigen Systems zum Ausdruck gebracht. Sie schätzen die Vorteile der Zusammenarbeit. Allerdings haben die Mitgliedstaaten Bereiche angegeben, in denen weitere Systemverbesserungen erforderlich sind. Darüber hinaus wurden bei der Prüfung erhebliche Schwachstellen ermittelt, die auf eine unzureichende Wirksamkeit des Systems hinweisen. Diese Schwachstellen müssen behoben werden. In der Vergangenheit hat die Kommission mehrere legislative Maßnahmen vorgeschlagen, um den Mitgliedstaaten eine Verbesserung des Rahmens für den Informationsaustausch zwischen ihren Steuerbehörden bei der Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs zu ermöglichen<sup>60</sup>, doch noch nicht alle Mitgliedstaaten haben diese Vorschläge akzeptiert. Initiativen für neue Rechtsvorschriften und sonstige Initiativen sind daher erforderlich, so wie es in den folgenden Empfehlungen vorgeschlagen wird.

## Messung der Wirksamkeit des Systems

## 113

Das Fehlen vergleichbarer Daten und relevanter Indikatoren zur Messung der Leistung der Mitgliedstaaten beeinträchtigt die Wirksamkeit des EU-Systems zur Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs (siehe Ziffern 19-25).

## Empfehlung 1

Die Kommission sollte koordinierte Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Errichtung eines gemeinsamen Systems zur Schätzung des Umfangs des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs anregen, was den Mitgliedstaaten eine Bewertung der von ihnen erzielten Leistung bei der Verringerung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs, der Erhöhung von Betrugaufdeckung und der Steigerung der Steuerbeitreibung infolge von Betrugsermittlung ermöglichen würde. Das System könnte auf den in einigen Mitgliedstaaten bereits eingesetzten Verfahren aufbauen.

## Gegenkontrollen zwischen Zoll- und MwSt.-Daten sind von entscheidender Bedeutung

## 114

Die Prüfung zeigte, dass Gegenkontrollen zwischen im Rahmen von Zollverfahren 42 erfolgten Einfuhren und zusammenfassenden MwSt.-Meldungen nicht möglich sind, da die Zollbehörden diese Daten den Steuerbehörden nicht übermitteln und die Wirtschaftsbeteiligten nicht verpflichtet sind, innergemeinschaftliche Lieferungen infolge dieser Einfuhren in den zusammenfassenden MwSt.-Meldungen separat auszuweisen. Außerdem tauschen nicht alle Mitgliedstaaten über den Eurofisc-Arbeitsbereich 3 Daten zu risikobehafteten Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 aus (siehe Ziffern 76-85).

## Empfehlung 2

Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten sollten Daten zu den Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 an die Steuerbehörden übermitteln und sonstige Maßnahmen des Kontrollmodells des Hofes zum Zollverfahren 42 (siehe **Anhang III**) umsetzen.

60 Beispielsweise der Vorschlag der Kommission vom 20.7.2004 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige widerrechtliche Handlungen (Vorschlag KOM(2004) 509 endgültig, geändert durch den Vorschlag KOM(2006) 473 endgültig).

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### Empfehlung 3

Die Kommission sollte Änderungen der Rechtsvorschriften vorschlagen, um wirksame Gegenkontrollen zwischen Zoll- und Steuerdaten zu ermöglichen.

### Verbesserung des Eurofisc-Frühwarnsystems zum Zweck einer gezielteren Ausrichtung auf mit einem hohen Risiko behaftete Wirtschaftsbeteiligte

#### 115

Die Mitgliedstaaten betrachten Eurofisc als effizientes Frühwarnsystem, klagten aber über einen nicht benutzerfreundlichen, langsamen und nicht immer zielgerichteten Informationsaustausch. In ausgewählten Mitgliedstaaten wurde bei der Prüfung außerdem festgestellt, dass die Datenverarbeitung sowie der Zugang zu Informationen langwierig und umständlich sind und auf Excel-Tabellen beruhen, die an die Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten verteilt werden. Dies birgt das Risiko, dass unvollständige oder falsche Informationen übermittelt werden. Das Feedback an das Ursprungsland erfolgt oft mit erheblicher Verzögerung (siehe Ziffern 48-55).

### Empfehlung 4

Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten empfehlen,

- a) eine gemeinsame Risikoanalyse einschließlich einer Analyse sozialer Netzwerke einzuführen, um sicherzustellen, dass die über Eurofisc ausgetauschten Informationen gezielt auf Betrug ausgerichtet sind;
- b) Geschwindigkeit und Häufigkeit dieses Informationsaustauschs zu verbessern;

- c) eine zuverlässige und benutzerfreundliche IT-Umgebung für diesen Informationsaustausch zu verwenden;
- d) relevante Indikatoren und Zielvorgaben zur Leistungsmessung in den verschiedenen Arbeitsbereichen festzulegen;
- e) an allen Eurofisc-Arbeitsbereichen teilzunehmen.

### Verbesserung des bestehenden Rechtsrahmens

#### 116

Der Vorschlag der Kommission zur gesamtschuldnerischen Haftung in Fällen von grenzüberschreitendem Handel wurde vom Rat nicht angenommen. Die gegen Geschäfte mit betrügerischen Wirtschaftsbeteiligten gerichtete Abschreckungswirkung wird dadurch abgeschwächt. Die Umsetzung der MwSt.-Richtlinie ist hinsichtlich der Zeiträume zur Abgabe der zusammenfassenden Meldungen in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich, wodurch sich der Verwaltungsaufwand für Wirtschaftsbeteiligte, die in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind, erhöht (siehe Ziffern 73-75).

### Empfehlung 5

Der Rat sollte den Vorschlag der Kommission zur gesamtschuldnerischen Haftung annehmen.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### Empfehlung 6

Die Kommission sollte mit Blick auf eine weitere Harmonisierung der MwSt.-Berichterstattungsanforderungen der Mitgliedstaaten bezüglich innergemeinschaftlicher Lieferungen von Waren und innergemeinschaftlicher Dienstleistungen eine Änderung der MwSt.-Richtlinie vorschlagen.

### 117

Nachweise belegen, dass bei Einführung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft in einem oder mehreren Mitgliedstaaten die Betrüger sich in den Mitgliedstaat begeben, in dem dieses Prinzip nicht angewendet wird (siehe Ziffern 86-89).

### Empfehlung 7

Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu anhalten, ihre Politiken hinsichtlich der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft besser zu koordinieren, so wie es beispielsweise im Zusammenhang mit dem Emissionshandelssystem geschehen ist.

### Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit

### 118

Die Kommission hat mehrere legislative Maßnahmen vorgeschlagen, um den Mitgliedstaaten eine Verbesserung des Rahmens für den Informationsaustausch zwischen ihren Steuerbehörden bei der Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs zu ermöglichen, doch werden diese Maßnahmen von den Mitgliedstaaten noch unzureichend genutzt, und einige Maßnahmen müssen verstärkt oder einheitlicher angewendet werden (siehe Ziffern 26-47 und 56-70).

### Empfehlung 8

Die Kommission sollte im Kontext ihrer Bewertung der Verwaltungszusammenarbeit Untersuchungen vor Ort im Wege einer Risikoanalyse in ausgewählten Mitgliedstaaten durchführen. Schwerpunkt dieser Untersuchungen vor Ort sollten die Verbesserung der Zeitnähe von Antworten der Mitgliedstaaten auf Ersuchen um Informationen, der Verlässlichkeit des MIAS, der für multilaterale Prüfungen erforderlichen Zeit und der Weiterverfolgung der Feststellungen ihrer früheren Berichte zur Verwaltungszusammenarbeit sein.

### Empfehlung 9

Die Mitgliedstaaten, die noch keine *zweistufigen* USt-Id-Nrn. (die USt-Id-Nr. für Wirtschaftsbeteiligte, die sich an innergemeinschaftlichem Handel beteiligen möchten, unterscheidet sich von der im Inland verwendeten USt-Id-Nr.) eingerichtet haben, sollten dies tun sowie die in Artikel 22 der Verordnung Nr. 904/2010 vorgesehenen Überprüfungen durchführen und gleichzeitig Wirtschaftsbeteiligten kostenlose Beratung anbieten.

### Empfehlung 10

Die Mitgliedstaaten sollten an Betrugsketten beteiligten Wirtschaftsbeteiligten Aufforderungsschreiben senden, um die Anwendung der Rechtsprechung des Gerichtshofs (EuGH) in den Fällen Kittel/Mecsek zu erleichtern und auf der Grundlage, dass der Händler wusste oder hätte wissen müssen, dass seine Umsätze in durch Betrug verursachte Steuereinbußen einbezogen waren, entweder das Recht auf Vorsteuerabzug oder den Anspruch auf Lieferung zum Nullsatz zu verweigern.

**119**

Die Mitgliedstaaten sind im Bereich des B2C-E-Commerce bei der Durchsetzung der MwSt.-Erhebung für über das Internet bereitgestellte Dienstleistungen und immaterielle Güter auf Informationen aus Nicht-EU-Ländern angewiesen (siehe Ziffern 90-92).

**Empfehlung 11**

Um die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern zu verstärken und um die MwSt.-Erhebung im Bereich des B2C-E-Commerce für von ihnen über das Internet bereitgestellte Dienstleistungen und immaterielle Güter durchzusetzen, sollten

- a) die Mitgliedstaaten die Kommission ermächtigen, die Modalitäten der gegenseitigen Amtshilfe mit den Ländern auszuhandeln, in denen die meisten Anbieter von elektronisch erbrachten Dienstleistungen ihren Sitz haben, und diese Regelungen unterzeichnen;
- b) die der OECD angehörenden Mitgliedstaaten das Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen der OECD unterzeichnen und umsetzen, um mit Drittländern Informationen über Anbieter von elektronischen Dienstleistungen auszutauschen.

**Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden****120**

Innereuropäischer MwSt.-Betrug steht oft in Verbindung mit Strukturen organisierter Kriminalität. Daher ist die Annahme eines besseren gemeinsamen, multidisziplinären Ansatzes zur Bekämpfung des innereuropäischen MwSt.-Betrugs erforderlich. Allerdings überschneiden sich die Zuständigkeiten einiger Behörden und Einrichtungen hinsichtlich der Bekämpfung des innereuropäischen MwSt.-Betrugs. Wegen rechtlicher Beschränkungen arbeiten diese Behörden und Einrichtungen nicht in vollem Umfang zusammen und tauschen Informationen nicht vollumfänglich aus (siehe Ziffern 93-102).

**Empfehlung 12**

Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten rechtliche Hindernisse entfernen, die dem Informationsaustausch zwischen Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden auf nationaler und EU-Ebene im Wege stehen. Insbesondere sollten das OLAF und Europol Zugang zu MIAS- und Eurofisc-Daten haben, und die Mitgliedstaaten sollten die von ihnen zur Verfügung gestellten nachrichtendienstlichen Informationen nutzen können.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 121

Eines der auf EU-Ebene vorhandenen Elemente eines multidisziplinären Ansatzes sind die operativen Aktionspläne für den Zeitraum 2014-2017, die die Mitgliedstaaten eingerichtet haben und die der Rat im Rahmen der EMPACT-Initiative ratifiziert hat. Allerdings sind Lebensfähigkeit und Nachhaltigkeit der operativen Aktionspläne einem Risiko ausgesetzt, da EU-Mittel fehlen (siehe Ziffern 104-109).

### Empfehlung 13

Die Kommission sollte die Nachhaltigkeit der operativen Aktionspläne im Rahmen der EMPACT-Initiative sicherstellen, indem sie ausreichende Finanzmittel bereitstellt.

### 122

Falls die MwSt. nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug und der Verordnung über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft fällt, könnte MwSt.-Betrug aufgrund negativer Kompetenzkonflikte ungestraft bleiben (siehe Ziffern 110-111). MwSt.-Betrug kann auch aufgrund von zu kurzen Verjährungsfristen ungestraft bleiben, wie der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 8. September 2015 (Rechtssache C-105/14

Taricco) betont hat. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union richtet sich MwSt.-Betrug gegen die finanziellen Interessen der EU.

### Empfehlung 14

Das Europäische Parlament und der Rat sollten

- a) die MwSt. in den Geltungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug und der Verordnung über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft aufnehmen;
- b) das OLAF mit klaren Ermittlungsbefugnissen und -instrumenten bezüglich des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs ausstatten.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Milan Martin CVIKL, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 15. Dezember 2015 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Präsident*

### Prüfungsansatz auf Kommissionsebene

Die Prüfung des Hofes bei der Kommission umfasste zwei Phasen: eine vorbereitende Phase und Vor-Ort-Prüfungen.

- 1** In der vorbereitenden Phase führte der Hof auf die Erhebung von Informationen abzielende Besuche bei der GD Steuern und Zollunion sowie beim OLAF durch. Die Prüfungsmethoden (Prüfungsfragen, Prüfungskriterien und Normen) einschließlich der Prüfungsmethoden in den Mitgliedstaaten wurden vom Hof erörtert, der daraufhin Feedback und Vorschläge von der Kommission erhielt. Die GD Steuern und Zollunion gewährte den Prüfern Zugang zur wichtigsten die Einfuhren betreffenden Datenbank, der Datenbank „Websurveillance 2“. Die wichtigsten Rollen und Herausforderungen der einzelnen GD bei der Bekämpfung des MwSt.-Betrugs wurden diskutiert, relevante Unterlagen wurden eingeholt.

Der Hof untersuchte einschlägige Leistungsdaten wie die Tätigkeitsübersicht der GD Steuern und Zollunion, die dem Vorentwurf des Haushaltsplans 2013 beigefügt ist, sowie den Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Steuern und Zollunion zusammen mit dem Stand der Umsetzung der EU-Strategie zur Bekämpfung des MwSt.-Betrugs und den Berichten der Kommission zur Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der MwSt. und zur Wirksamkeit der MwSt.-Erhebung.

Darüber hinaus führte der Hof auf die Erhebung von Informationen abzielende Besuche beim Vorsitzenden von Eurofisc, bei Europol und Eurojust durch, wo deren jeweilige Rollen, Zuständigkeiten und die sie betreffenden Herausforderungen bei der Bekämpfung des MwSt.-Betrugs erörtert und relevante Unterlagen und Informationen eingeholt wurden.

Bei der OECD führte der Hof einen auf die Erhebung von Informationen abzielenden Besuch durch, um prüfungsrelevante Fragen wie die MwSt.-Einnahmenquote, gegenseitige Amtshilfe und Informationsaustausch in Steuersachen, Karussellbetrug, multilaterale Prüfungen, gemeinsame Prüfungen sowie die Besteuerung von elektronisch erbrachten Dienstleistungen und bereitgestellten immateriellen Gütern (E-Commerce) zu diskutieren. Untersucht wurden die jüngsten die MwSt. betreffenden Berichte und Leitlinien der OECD.

Der Hof untersuchte außerdem die jüngsten und laufenden Prüfungstätigkeiten zur MwSt. von Vertretern der Arbeitsgruppe „Mehrwertsteuer“ und diskutierte diese Tätigkeiten mit ihnen.

2 Im Rahmen der Vor-Ort-Prüfungen wurden der Kommission die Ergebnisse der Umfrage unter den Mitgliedstaaten sowie der an die Kommission gerichtete allgemeine Fragebogen vorgestellt. In diesem allgemeinen Fragebogen behandelte der Hof die derzeitigen Entwicklungen und holte Nachweise für die Tätigkeiten der Kommission in den Bereichen Verwaltungszusammenarbeit, Weiterverfolgung des Sonderberichts des Hofes zum Zollverfahren 42, Umkehrung der Steuerschuldnerschaft, E-Commerce und Wirksamkeit der MwSt.-Erhebung einschließlich der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden unter Mitgliedstaaten und EU-Einrichtungen ein. Die GD Haushalt, GD Migration und Inneres, GD Justiz und Verbraucher, das OLAF sowie die GD Steuern und Zollunion beantworteten den allgemeinen Fragebogen.

Zur Bewertung der Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden wendete sich der Hof an den Rat und untersuchte dessen Unterlagen zu EMPACT, den operativen Aktionsplänen und zum Zollverfahren 42.

An die GD Steuern und Zollunion wurde ein zweiter Fragebogen übermittelt, um zu überprüfen, ob die Kommission die Umsetzung der verschiedenen den MwSt.-Betrug betreffenden Änderungen der MwSt.-Richtlinie seitens der Mitgliedstaaten ordnungsgemäß verfolgt hatte.

Mit der GD Steuern und Zollunion diskutierte der Hof die vom Auftragnehmer der Kommission in den vorliegenden Studien verwendete Methode zur Schätzung der MwSt.-Lücke. Außerdem wurde ein dritter Fragebogen zur Bewertung dieser Methode an die GD Steuern und Zollunion gesendet, und relevante Fragen zu diesem Thema wurden an die Steuerbehörden Italiens, Lettlands und des Vereinigten Königreichs übermittelt.

Beim OLAF wurden Prüfungsnachweise zu den einschlägigen gemeinsamen Zollaktionen sowie zu Ermittlungen zum Zollverfahren 42 und zur Unterbewertung eingeholt.

In den besuchten Mitgliedstaaten befragte der Hof auch die Fiscalis-Verbindungsbeamten. Er untersuchte außerdem die Halbzeit- und Abschlussberichte zur Bewertung von Fiscalis 2013, zusammen mit den für die Bekämpfung des MwSt.-Betrugs relevanten Ergebnissen, und führte in den besuchten Mitgliedstaaten für eine Stichprobe von durch Fiscalis finanzierten Verwaltungsinstrumenten Prüfungen durch (siehe **Anhang II**).



## Prüfungsansatz auf Ebene der Zoll- und Steuerbehörden in den Mitgliedstaaten

Die Prüfung in den Mitgliedstaaten umfasste ebenfalls zwei Phasen: eine vorbereitende Phase und Vor-Ort-Prüfungen.

- 1** In der vorbereitenden Phase übermittelte der Hof eine Umfrage an die für Verwaltungszusammenarbeit zuständigen Beamten des zentralen Verbindungsbüros aller 28 Mitgliedstaaten. Aus dieser Umfrage gingen die Standpunkte der Mitgliedstaaten zur Wirksamkeit der Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung des mit innergemeinschaftlichen Umsätzen zusammenhängenden MwSt.-Betrugs hervor.

Untersucht wurden auch die verfügbaren jährlichen Tätigkeitsberichte von Eurofisc, die Statistiken zur Verwaltungszusammenarbeit, die Eurofisc-Betrugssignale, O\_MCTL-Meldungen und Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42.

- 2** Im Zuge der Prüfungsarbeit vor Ort besuchte der Hof die Steuer- und Zollbehörden Deutschlands, Ungarns, Italiens, Lettlands und des Vereinigten Königreichs; er befragte die Beamten in den zentralen Verbindungsbüros und sonstige für das MIAS, Eurofisc, Fiscalis und multilaterale Prüfungen zuständige Behörden. Dabei setzte er einen Fragebogen ein, um Nachweise in diesen Bereichen zusammenzutragen.

In jedem Mitgliedstaat wurde eine Stichprobe von Registrierungen im MIAS, Instrumenten für die Verwaltungszusammenarbeit und innergemeinschaftlichen Umsätzen ausgewählt. In jedem Mitgliedstaat wurden insgesamt 110 Vorgänge ausgewählt. Der Hof verfolgte dabei folgenden Ansatz:

- a) Zur Überprüfung, ob das MIAS den in den Artikeln 22 und 23 der Verordnung Nr. 904/2010 des Rates verankerten Bestimmungen hinsichtlich Vollständigkeit, Genauigkeit und Zeitnähe genügt, wurden zwei Stichproben gezogen:
  - i) eine Zufallsstichprobe von zehn vom Mitgliedstaat in der ersten Jahreshälfte 2014 gesendeten und zehn von ihm in diesem Zeitraum erhaltenen O\_MCTL-Meldungen;
  - ii) eine Zufallsstichprobe mit zehn Dateien zu im Jahr 2013 neu im MIAS registrierten Wirtschaftsbeteiligten;
- b) zur Überprüfung sowohl der Wirksamkeit des Informationsaustauschs auf Ersuchen als auch der damit verbundenen Einhaltung der Artikel 7 bis 12 wählte der Hof eine Zufallsstichprobe von zehn im Jahr 2013 versendeten und zehn in diesem Jahr erhaltenen SCAC-Ersuchen aus;
- c) zur Überprüfung sowohl der Wirksamkeit der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten als auch der Einhaltung der Artikel 29 und 30 durch die Mitgliedstaaten wählte der Hof eine risikobasierte Stichprobe von fünf multilateralen Prüfungen aus, welche die Steuerbehörden der besuchten Mitgliedstaaten initiierten, sowie von fünf multilateralen Prüfungen, an denen sich die Steuerbehörden der besuchten Mitgliedstaaten auf Anfrage anderer Mitgliedstaaten beteiligten. Die Stichprobe bezog sich auf das Jahr 2013. Falls die Mindestgröße der Stichprobe nicht erreicht wurde, wurden die vorangegangenen und die folgenden Jahre einbezogen;
- d) zur Überprüfung der Wirksamkeit des Eurofisc-Arbeitsbereichs 1 wählte der Hof eine risikobasierte Stichprobe von zehn von jedem besuchten Mitgliedstaat im Jahr 2013 gesendeten und erhaltenen Betrugssignalen aus;
- e) als Weiterverfolgung der früheren Prüfung des Hofes zum Zollverfahren 42 und um zu prüfen, wie Zoll- und Steuerbehörden miteinander und mit den Behörden anderer Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, wenn sie z. B. erforderlichenfalls den Eurofisc-Arbeitsbereich 3 in Anspruch nehmen, sowie zur Überprüfung der Vollständigkeit der MIAS-Daten wählte der Hof eine risikobasierte Stichprobe von 30 Einfuhren im Rahmen des Zollverfahrens 42 aus.

Schließlich untersuchte der Hof die verfügbaren Berichte über die von den Obersten Rechnungskontrollbehörden Deutschlands, Ungarns und Österreichs durchgeführten Prüfungen zu Eurofisc.

## Kontrollmodell des Hofes für Zollverfahren 42

Der Hof nahm dieses Kontrollmodell in seinem Sonderbericht Nr. 13/2011 an.

- 1** Obligatorische Angabe in Feld 44 des Einheitspapiers einer gültigen USt-Id-Nr. sowohl des Einführers (oder seines Steuervertreters) als auch des Erwerbers oder Einführers selbst bei Verbringungen im Bestimmungsmitgliedstaat. Überprüfung der Gültigkeit dieser USt-Id-Nrn. im MIAS vor Überführung der Waren in den zollrechtlich freien Verkehr. Andernfalls wird die MwSt. zum Zeitpunkt der Einfuhr geschuldet.
- 2** Verweis auf den Nachweis über die beabsichtigte Beförderung in den Bestimmungsmitgliedstaat, z. B. Nr. des Beförderungspapiers, und Angabe des Codes des Bestimmungslands in den Feldern 44 und 17 a des Einheitspapiers. Andernfalls sollte die Zollanmeldung korrigiert werden.
- 3** Die Zollbehörden überprüfen nachträglich anhand geeigneter Risikomanagementmethoden, ob die Beförderung in den in Feld 17 a des Einheitspapiers angegebenen Bestimmungsmitgliedstaat tatsächlich kurz nach der Einfuhr stattgefunden hat, ob die in den Bestimmungsmitgliedstaat gelieferten Waren mit den eingeführten Waren identisch sind, ob der Einführer und der Lieferant der Waren ein und dieselbe Person sind und ob der Zollwert und die MwSt.-Bemessungsgrundlage korrekt sind. Sind die vorgenannten Anforderungen nicht erfüllt, wird die MwSt. nacherhoben. Ist die Bemessungsgrundlage zu niedrig angegeben, fordern die Steuerbehörden den Wirtschaftsbeteiligten auf, den Wert der entsprechenden innergemeinschaftlichen Lieferungen oder Verbringungen von Waren in der zusammenfassenden Meldung ggf. zu korrigieren.
- 4** Automatischer Informationsaustausch zwischen den Zoll- und Steuerbehörden des Einfuhrmitgliedstaats zu diesen Einfuhren.
- 5** Die Steuerbehörden des Einfuhrmitgliedstaats informieren den Bestimmungsmitgliedstaat im Rahmen von Eurofisc-Arbeitsbereich 3 baldmöglichst über mit einem Risiko behaftete Einfuhren.
- 6** Die Steuerbehörden vergleichen die von den Zollbehörden übermittelten Angaben mit den Angaben in der vom Einführer (oder seinem Steuervertreter) vorgelegten zusammenfassenden MwSt.-Meldung, um deren Vollständigkeit/Genauigkeit zu überprüfen. Sind die darin ausgewiesenen Beträge niedriger als die MwSt.-Bemessungsgrundlage der Einfuhren, sollte anhand des Steuerrisikomanagementsystems entschieden werden, ob unter Berücksichtigung der mit dem Fall verbundenen Risikofaktoren eine weitergehende Untersuchung der Differenz erforderlich ist.
- 7** Wird keine zusammenfassende Meldung vorgelegt oder sind die darin enthaltenen Angaben nicht vollständig/genau, werden die Steuerbehörden des Bestimmungsmitgliedstaats im Wege der Verwaltungszusammenarbeit unterrichtet.
- 8** Die Steuerbehörden im Bestimmungsmitgliedstaat vergleichen die von anderen Mitgliedstaaten übermittelten Angaben mit den Angaben in den vom Erwerber oder vom Einführer selbst (bei Verbringungen) vorgelegten MwSt.-Erklärungen.

## Zusammenfassung

### IV a)

Vgl. die Antwort der Kommission auf Ziffer V b).

Nach Auffassung der Kommission fallen die Modalitäten für die Kontrollen der Durchführung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten in allgemeiner Weise auf die Wichtigkeit wirksamer Kontrollen der Erhebung der MwSt. hingewiesen.

### V a)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung.

Die Kommission verweist darauf, dass in den Mitgliedstaaten nur sehr wenige Informationen über das Ausmaß des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs vorliegen. Es gibt nur sehr wenige Länder, die Schätzungen des Ausmaßes des innergemeinschaftlichen Betrugs vornehmen; selbst diese Länder machen keine Angaben zu der angewandten Methode, und die Schätzungen selbst sind meistens vertraulich.

Die Kommission hat besondere Maßnahmen zur Verbesserung der Schätzungen ergriffen:

- Die Kommissionsdienststellen (GD ESTAT und GD TAXUD) erarbeiten gegenwärtig eine Vereinbarung (Memorandum of Understanding), um die Gebiete der zukünftigen Zusammenarbeit genauer festzulegen; dies geschieht mit dem Ziel, die Daten und Methoden zur Schätzung der Steuerlücke und zur Erlangung weiterer Hinweise auf Steuerhinterziehung und Steuervermeidung zu analysieren bzw. zu untersuchen.
- Die Projektgruppe „Steuerlücke“ wurde im Rahmen des Programms Fiscalis 2020 eingesetzt, um Erkenntnisse über die Methoden zur Schätzung der Steuerlücke zu bündeln und Informationen hierüber auszutauschen. Hierbei werden auch die Aspekte der Schätzung des Steuerbetrugs berücksichtigt.

### V b)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung nicht.

Die Kommission hat für Rechtsvorschriften gesorgt, mit denen sichergestellt ist, dass die Angaben nach Artikel 143 Absatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG in der Zollanmeldung gemacht werden.<sup>1</sup> Die Kommission ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten über ausreichende Informationen verfügen und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Zugang zu diesen Daten haben, sodass wirksame Gegenkontrollen zwischen Zoll- und MwSt.-Daten vorgenommen werden können.

Die zuständigen Steuer- und Zollbehörden verfügen über einen eindeutigen Rechtsrahmen für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch. Eine zusätzliche Schicht für den Informationsaustausch zwischen den Zoll- und den Steuerbehörden ist im Rahmen des Zollverfahrens 42 vorgesehen; hiermit befasst sich das Netzwerk Eurofisc.

Es obliegt den Mitgliedstaaten, für die Durchführung der Rechtsvorschriften der Union zu sorgen und die nach den Rechtsvorschriften geschuldete Steuer zu erheben. Daher sieht die Kommission nicht die Notwendigkeit zusätzlicher Rechtsvorschriften.

### V c)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Sie nimmt bereits an den Sitzungen teil, die die Arbeitsbereiche von Eurofisc betreffen, und sie wird die Mitgliedstaaten weiterhin dazu anhalten, die Arbeitsweise des Netzwerks zu verbessern und seine Effizienz zu steigern.

### V d)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung nicht.

Vgl. die Antwort auf die Empfehlung 7.

<sup>1</sup> Vgl. die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 756/2012 der Kommission vom 20. August 2012 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 223 vom 21.8.2012, S. 8).

## V e)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Sie hat sich mit diesen Themen bereits im Rahmen ihrer in verschiedenen Foren vorgelegten Evaluierungsberichte befasst; in den Foren hält sie die Mitgliedstaaten fortwährend dazu an und drängt sie, die Zeitnähe der Antworten und die Zuverlässigkeit der MIAS-Daten zu verbessern. Die Kommission beabsichtigt, in den nächsten Berichten die von ihr ausgesprochenen Empfehlungen sowie die von den Fiscalis-Projektgruppen erstellten Empfehlungen weiterzuverfolgen.

## V f)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung insoweit, als sie an ihre Dienststellen gerichtet ist.

Vgl. die Antwort der Kommission auf die Empfehlung 12.

## Bemerkungen

### 19

Auf Initiative der Kommission wurde die Projektgruppe „Steuerlücke“ im Rahmen des Programms Fiscalis 2020 eingesetzt, um Erkenntnisse über die Methoden zur Schätzung der Steuerlücke zu bündeln und Informationen hierüber auszutauschen. Diese Projektgruppe befasst sich auch mit den Aspekten der Schätzung des Steuerbetrugs.

### 20

In den Mitgliedstaaten liegen nur sehr wenige Informationen über das Ausmaß des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs vor. Die wenigen Länder, die Schätzungen des Ausmaßes des innergemeinschaftlichen Betrugs vornehmen, veröffentlichen diese in der Regel nicht, und die angewandte Methodik ist meistens vertraulich.

### 22

Da die Kommission keinen Zugang zu Daten hat, die verwendet werden könnten, um Schätzungen auf der Grundlage eines Bottom-up-Ansatzes zu erstellen, beruht die in den Studien angewandte Methodik auf einem Top-down-Ansatz. Dieser hat den Nachteil, dass die Ergebnisse nicht nach Wirtschaftszweig oder anderen Kriterien (z. B. Betrug) aufgeschlüsselt werden können.

### 23

Die Kommission fordert jährlich Daten zu den Vorteilen und Ergebnissen der Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen des statistischen Modells an.

### 25

Wie bereits erwähnt, hat die Kommission spezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Schätzungen ergriffen:

- Die Kommissionsdienststellen (GD ESTAT und GD TAXUD) erarbeiten gegenwärtig eine Vereinbarung (Memorandum of Understanding), um die Gebiete der künftigen Zusammenarbeit genauer festzulegen; dies geschieht mit dem Ziel, die Daten und Methoden zur Schätzung der Steuerlücke und zur Erlangung weiterer Hinweise auf Steuerhinterziehung und Steuervermeidung zu analysieren bzw. zu untersuchen.
- Die Projektgruppe „Steuerlücke“ wurde im Rahmen des Programms Fiscalis 2020 eingesetzt, um Erkenntnisse über die Methoden zur Schätzung der Steuerlücke zu bündeln und Informationen hierüber auszutauschen. Die Projektgruppe berücksichtigt auch die Aspekte der Schätzung des Steuerbetrugs.

### 30

Nach Auffassung der Kommission muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Zeitnähe der Antworten und der Qualität der Antworten gefunden werden. Gleichwohl hat die Kommission dieses Thema bereits gegenüber den Mitgliedstaaten angesprochen und diejenigen mit den meisten verspäteten Antworten aufgefordert, die Situation zu verbessern.

### 43

Die Kommission hat keinen Zugang zu operationellen Daten, die die Mitgliedstaaten den zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten über das MIAS verfügbar machen, wodurch die Möglichkeiten der Kommission zur Überwachung der Verbesserung solcher Maßnahmen begrenzt sind.

### 59

Im Hinblick auf zukünftige Berichte prüft die Kommission gegenwärtig die Möglichkeit, gezielte Besuche in Mitgliedstaaten durchzuführen, um die nationale Durchführung der Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der EU zu bewerten.

## Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 65 und 66

Nach Auffassung der Kommission dürfte der neue Rahmen für die Leistungsmessung, der im April 2014 mit der Neuauflage des Programms Fiscalis 2020 geschaffen wurde, die Überwachung des Programms und der betreffenden Maßnahmen erleichtern. Daher dürften die Daten, die während der Laufzeit des Programms zusammengestellt werden, eine verbesserte Grundlage zur Bewertung und Beurteilung der Wirksamkeit desselben bieten.

## Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 78 und 79

Nach Auffassung der Kommission fallen die Modalitäten für die Kontrollen der Durchführung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Dies umfasst auch die Organisation der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zoll- und Steuerbehörden. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten darauf hinweisen, dass es wichtig ist, dass die Angaben der Anmelder in Feld 44 der Zollanmeldung vollständig und zutreffend sind.

### 81

Die Zollkontrollen stützen sich auf eine Risikoanalyse.<sup>2</sup> Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auf die Wichtigkeit der Kontrollen im Zusammenhang mit den Angaben hinweisen, die die Anmelder in der Zollanmeldung machen.

<sup>2</sup> Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften.

### 83

Die Kommission unterstreicht, dass die Unterbewertung zwar ein ernstes Problem für die Erhebung von Zöllen darstellt, die MwSt.-Ausfälle im Zusammenhang mit einer solchen Unterbewertung zum Zeitpunkt der Einfuhr der Waren jedoch erst dann endgültig sind, wenn der Einführer nicht zum vollständigen Vorsteuerabzug berechtigt ist. Anderenfalls ist die MwSt. ein durchlaufender Posten und wird auf der Grundlage der folgenden Verkaufspreise berechnet, was bedeutet, dass der ursprüngliche Zollwert bei der Einfuhr für den fälligen MwSt.-Betrag nicht länger ausschlaggebend ist. Die Kommission räumt ein, dass Waren (z. B. Textilien und Schuhe) in den Schwarzmarkt des Einfuhrmitgliedstaats umgeleitet werden können.

### 85

Im Hinblick auf die Erhebung der MwSt. hat die Kommission die Mitgliedstaaten in allgemeiner Weise auf die Wichtigkeit der wirksamen Durchführung der Rechtsvorschriften der Union hingewiesen. Etwaige Verstöße hiergegen werden angemessen verfolgt.

### 90

Die Kommission ist der festen Überzeugung, dass ein vereinfachtes System für die Anmeldung und Entrichtung von Steuern – wie etwa die einzige Anlaufstelle (MOSS) – unerlässlich ist, um sicherzustellen, dass gebietsfremde Lieferer besteuert werden. Ein solches System bedeutet, dass die Kontrollen der Befolgung zunächst auf die Unternehmen ausgerichtet werden können, die nicht registriert sind (entweder im Wege der Regelung der einzigen Anlaufstelle oder direkt im Wege der Registrierung im Bestimmungsland).

Was die im Jahr 2015 erfolgten Änderungen betrifft, so weisen erste Ergebnisse darauf hin, dass mit der seit dem 1.1.2015 anzuwendenden Regelung der einzigen Anlaufstelle (MOSS) im Jahr 2015 wahrscheinlich für Einnahmen in Höhe von 3 Mrd. EUR gesorgt worden ist, was Umsatzerlösen in Höhe von 18 Mrd. EUR entspricht. Gegenwärtig sind mehr als 11 000 Unternehmen über die einzige Anlaufstelle registriert (möglicherweise fallen weitere 100 000 kleinere Unternehmen unter die Vorschrift, die z. B. online in Märkten für den Verkauf von Anwendungen, Musik und Filmen tätig sind und MwSt. im Namen des Entwicklers oder Künstlers schulden).

92

Im Vorfeld der im Jahr 2015 eingeführten Änderungen führte die Kommission eine intensive Kommunikationskampagne durch. Es wird geschätzt, dass sich die Einnahmen aus Drittländern im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr mindestens verdreifacht haben (z. B. berichtet DE, dass es im ersten Quartal 2015 allein von außerhalb der EU ansässigen Lieferanten 24,2 Mio. EUR eingenommen hat). Gleichwohl räumt die Kommission ein, dass die Befolgung problematisch ist; daher hat sie eine Fiscalis-Projektgruppe (FPG38) eingesetzt, die gegenwärtig einen Bericht fertigstellt, der Empfehlungen zur Verbesserung der Kontrollen im E-Commerce-Bereich enthält.

95

Die Kommission erinnert daran, dass sie vorgeschlagen hat, eine Europäische Staatsanwaltschaft zu errichten, die mit der Untersuchung und Verfolgung von Betrugsfällen zum Nachteil des EU-Haushalts betraut werden soll. Über die vorgeschlagene Verordnung über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft wird gegenwärtig im Rat der EU beraten.

99

Vgl. die Antwort der Kommission auf Ziffer 78.

101

Die Kommission ist dafür, dass Europol und das OLAF Zugang zu Daten des MIAS und von Eurofisc erhalten, da diese Daten ein sehr wichtiges Instrument darstellen, da diese beiden Organisationen ermöglicht, ihrer Aufgabe besser nachzukommen, nämlich die Untersuchungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen und – im Falle des OLAF – Fälle des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs zu untersuchen.

In dem mehrjährigen Strategieplan für die EU-Priorität „MTIC/Verbrauchssteuerbetrug“ wird ausdrücklich das **„Fehlen einer systematischen Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Steuerbehörden auf nationaler und auf EU-Ebene“** als eine potenzielle Schwachstelle bei der Bekämpfung von Fällen des Karussellbetrugs (MTIC) genannt.

103

Was das OLAF betrifft, so liegt das Problem darin, dass eine eindeutige Rechtsgrundlage und ein Instrumentarium fehlen, und nicht darin, dass es an der Koordinierung mit anderen Organen der EU mangelt.

108

Das Problem wurde weitgehend dadurch gelöst, dass die Kommission und Europol im Dezember 2014 eine Übertragungsvereinbarung schlossen, mit der die erforderlichen Mittelbeträge, die gegenwärtig im Rahmen der EMPACT-Initiative für die operativen Aktionspläne 2015 und 2016 erforderlich sind, zugewiesen wurden. Nach dem Jahr 2016 wird die Finanzierung der operativen Aktionspläne zu den satzungsmäßigen Aufgaben von Europol zählen und somit aus dem ordentlichen Haushalt bereitzustellen sein (sofern die neue Verordnung erlassen wird). Die Änderung des vorgeschriebenen Finanzbogens wird gegenwärtig vorgenommen, auch was diesen Aspekt betrifft.

109

In Anbetracht der hohen Absorbierungsquote im Jahr 2015 erwägt die Kommission gegenwärtig, die Mittel in Höhe von 7 Mio. EUR um weitere 2 Mio. EUR aufzustocken. Nach dem Jahr 2016 wird die Finanzierung der operativen Aktionspläne zu den satzungsmäßigen Aufgaben von Europol zählen und somit aus dem ordentlichen Haushalt bereitzustellen sein (sofern die neue Verordnung erlassen wird). Die Änderung des vorgeschriebenen Finanzbogens wird gegenwärtig vorgenommen, auch was diesen Aspekt betrifft.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

112

Die Kommission berät mit den Mitgliedstaaten fortwährend über mögliche neue Initiativen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Verwaltungszusammenarbeit und der Bekämpfung des MwSt.-Betrugs. Sie unterstützt die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Initiativen zur Steigerung der Effizienz des Netzwerks Eurofisc. Gegenwärtig verhandelt die Kommission über eine Vereinbarung mit Norwegen, um eine bessere, zielgerichtete Zusammenarbeit zu ermöglichen; weitere Länder mit wichtigen Handelsbeziehungen zur EU könnten in Zukunft folgen.

### Empfehlung 1

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission verweist darauf, dass in den Mitgliedstaaten nur sehr wenige Informationen über das Ausmaß des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs vorliegen. Es gibt nur sehr wenige Länder, die Schätzungen des Ausmaßes des innergemeinschaftlichen Betrugs vornehmen; selbst diese Länder machen keine Angaben zu der angewandten Methode, und die Schätzungen selbst sind meistens vertraulich.



Die Kommissionsdienststellen (GD ESTAT und GD TAXUD) erarbeiten jedoch gegenwärtig eine Vereinbarung (Memorandum of Understanding), um die Gebiete der zukünftigen Zusammenarbeit genauer festzulegen; dies geschieht mit dem Ziel, die Daten und Methoden zur Schätzung der Steuerlücke und zur Erlangung weiterer Hinweise auf Steuerhinterziehung und Steuervermeidung zu analysieren bzw. zu untersuchen.

Die Projektgruppe „Steuerlücke“ wurde im Rahmen des Programms Fiscalis 2020 eingesetzt, um Erkenntnisse über die Methoden zur Schätzung der Steuerlücke zu bündeln und Informationen hierüber auszutauschen. Hierbei werden auch die Aspekte der Schätzung des Steuerbetrugs berücksichtigt.

## Empfehlung 2

Die Kommission stellt fest, dass diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

## Empfehlung 3

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung nicht. Die Kommission hat für Rechtsvorschriften gesorgt, mit denen sichergestellt ist, dass die Angaben nach Artikel 143 Absatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG in der Zollanmeldung gemacht werden.<sup>3</sup> Die Kommission ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten über ausreichende Informationen verfügen und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Zugang zu diesen Daten haben, sodass wirksame Gegenkontrollen zwischen Zoll- und MwSt.-Daten vorgenommen werden können. Damit diese nationalen Gegenkontrollen wirksam sind, müssen sie jedoch mit den Gegenkontrollen des MIAS verknüpft werden.

Die zuständigen Steuer- und Zollbehörden verfügen über einen eindeutigen Rechtsrahmen für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch. Eine zusätzliche Schicht für den Informationsaustausch zwischen den Zoll- und den Steuerbehörden ist im Rahmen des Zollverfahrens 42 vorgesehen; hiermit befasst sich das Netzwerk Eurofisc.

Es obliegt den Mitgliedstaaten, für die Anwendung der Rechtsvorschriften der Union zu sorgen und die nach den Rechtsvorschriften geschuldete Steuer zu erheben. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten in allgemeiner Weise auf die Wichtigkeit wirksamer Kontrollen der Erhebung der MwSt. hingewiesen.

<sup>3</sup> Vgl. die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 756/2012 der Kommission vom 20. August 2012 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 223 vom 21. August 2012, S. 8).

Jedoch wird die Kommission das Thema der Gegenkontrollen zwischen den Zollanmeldungen und den zusammenfassenden Übersichten im Lichte der von der Projektgruppe „Fiscalis 2020“ zu erteilenden Empfehlungen noch einmal aufgreifen.

## Empfehlung 4 a)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Die Kommission gelangte in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass im Rahmen von Eurofisc eine gemeinsame Risikoanalyse und ein wirksamer Rückmeldemechanismus eine angemessene Reaktion auf den Bedarf an gezielteren Informationen und die Notwendigkeit wären, die bereits in dem Netzwerk verfügbaren Informationen besser zu nutzen. Hierdurch wäre es dem Netzwerk möglich, seine Funktion als schnelles Eingreifinstrument der Steuerverwaltungen zur Bekämpfung von Fällen des grenzüberschreitenden MwSt.-Betrugs weiter auszubauen.

## Empfehlung 4 b)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

## Empfehlung 4 c)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

## Empfehlung 4 d)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

## Empfehlung 4 e)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

## Empfehlung 5

Die Kommission stellt fest, dass diese Empfehlung an den Rat gerichtet ist.

## Empfehlung 6

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung nicht.

Wie in dem Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2016 dargelegt, wird mit dem MwSt.-Aktionsplan, der im Jahr 2016 angenommen werden soll, das Ziel verfolgt, eine effiziente, betrugssichere MwSt.-Regelung zu schaffen.

Dies umfasst auch eine Überprüfung der Berichtspflichten, etwa im Rahmen des Intra-EU-Handels.

Die Kommission beabsichtigt nicht, diesbezüglich eine Änderung der MwSt.-Richtlinie vorzuschlagen, bevor nicht die Ergebnisse dieses Vorhabens vorliegen.

## Empfehlung 7

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung nicht.

Die Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft als ein Mittel der Betrugsbekämpfung ist fakultativ, da dieses Verfahren hauptsächlich auf spezifische Betrugsprobleme auf nationaler Ebene ausgerichtet ist.

Die Kommission ist sich jedoch darüber im Klaren, dass die sektorbezogene Anwendung Probleme bereitet, und sie beabsichtigt, das Thema der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft im Zusammenhang mit dem MwSt.-Aktionsplan zu erörtern, der im Jahr 2016 angenommen wird.

## Empfehlung 8

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Im Hinblick auf zukünftige Berichte prüft die Kommission gegenwärtig die Möglichkeit, gezielte Besuche in Mitgliedstaaten durchzuführen, um die nationale Durchführung der Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der EU zu bewerten.

## Empfehlung 9

Die Kommission stellt fest, dass diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

## Empfehlung 10

Die Kommission stellt fest, dass diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

## Empfehlung 11

Die Kommission stellt fest, dass dieser Teil der Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

## Empfehlung 11 b)

Nach Auffassung der Kommission ließe sich ein solcher Informationsaustausch besser im Wege eines EU-weiten Ansatzes und im Wege des Abschlusses bilateraler Vereinbarungen der EU mit Drittländern bewerkstelligen und gewährleisten, wie derzeit die Erfahrungen mit Norwegen zeigen.

## Empfehlung 12

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung insoweit, als sie an ihre Dienststellen gerichtet ist. Sie stellt gleichzeitig fest, dass die Empfehlung auch an die Mitgliedstaaten gerichtet ist und die wechselseitige Verantwortung der Rechtssetzungsbehörden voraussetzt.

Die Kommission ist entschlossen, ihre Bemühungen zur Beseitigung der noch bestehenden rechtlichen Hemmnisse, die den Informationsaustausch zwischen den Behörden auf nationaler und EU-Ebene verhindern, zu beseitigen.

## 121

Vgl. die Antwort der Kommission auf Ziffer 109.

## Empfehlung 13

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und setzt sie bereits um. Ende 2014 schlossen die Kommission und Europol eine Übertragungsvereinbarung, mit der die erforderlichen Mittelbeträge, die gegenwärtig im Rahmen der EMPACT-Initiative für die operativen Aktionspläne 2015 und 2016 erforderlich sind, zugewiesen wurden. Nach dem Jahr 2016 wird die Finanzierung der operativen Aktionspläne zu den satzungsmäßigen Aufgaben von Europol zählen und somit aus dem ordentlichen Haushalt bereitzustellen sein (sofern die neue Verordnung erlassen wird). Die Änderung des vorgeschriebenen Finanzbogens wird gegenwärtig vorgenommen, auch was diesen Aspekt betrifft.

## Empfehlung 14

Die Kommission stellt fest, dass diese Empfehlung an das Europäische Parlament und den Rat gerichtet ist.



## WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- Einzelexemplar:  
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:  
bei den Vertretungen der Europäischen Union ([http://ec.europa.eu/represent\\_de.htm](http://ec.europa.eu/represent_de.htm)),  
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union  
([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_de.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm)),  
über den Dienst Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_de.htm](http://europa.eu/europedirect/index_de.htm))  
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (\*).

(\*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Jährlich entgehen der Europäischen Union aufgrund von organisierter Kriminalität MwSt.-Einnahmen in Milliardenhöhe. Da die Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen aus einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen von der MwSt. befreit ist, können Kriminelle die MwSt. im Bestimmungsmitgliedstaat auf betrügerische Weise hinterziehen. Dadurch entgehen sowohl den betroffenen Ländern als auch der EU Einnahmen. In diesem Bericht wird untersucht, wie gut die EU den innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrug bekämpft. Der Hof ermittelte Mängel, die auf eine unzureichende Wirksamkeit des derzeitigen Systems hinweisen. Diese Mängel müssen behoben werden. Es ist an der Zeit, entschieden und wirkungsvoller vorzugehen.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen