

**Unterrichtung**  
durch das  
Europäische Parlament

---

**Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Dezember 2008 zum Sonderbericht Nr. 8/2007 des Europäischen Rechnungshofs über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer**

---

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments - 206408 - vom 17. Dezember 2008. Das Europäische Parlament hat die Entschließung in der Sitzung am 4. Dezember 2008 angenommen.

**Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Dezember 2008 zum  
Sonderbericht Nr. 8/2007 des Europäischen Rechnungshofs über die  
Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer  
(2008/2151(INI))**

*Das Europäische Parlament,*

- in Kenntnis des Sonderberichts Nr. 8/2007 des Europäischen Rechnungshofs über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, zusammen mit den Antworten der Kommission<sup>1</sup>,
- unter Hinweis auf den Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften<sup>2</sup>,
- gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Haushaltskontrollausschusses sowie der Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und Währung (A6-0427/2008),
  - A. in der Erwägung, dass Mehrwertsteuerhinterziehung und -betrug nicht nur die Finanzierung der Haushalte der Mitgliedstaaten, sondern auch das Eigenmittelsystem der Europäischen Union insoweit beeinträchtigen, als Ausfälle bei den MwSt.-Eigenmitteln durch eine Erhöhung des Eigenmittelanteils aus dem Bruttonationaleinkommen (BNE) ausgeglichen werden müssen, was zur Folge hat, dass durch MwSt.-Betrug verursachte Verzerrungen das Gesamtgleichgewicht des Eigenmittelsystems gefährden,
  - B. in der Erwägung, dass die Kommission in ihrer Mitteilung vom 31. Mai 2006 hinsichtlich der Notwendigkeit der Entwicklung einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetruges (KOM(2006)0254) festgestellt hat, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten der Verwaltungszusammenarbeit, die sich ihnen durch die Verstärkung des Rechtsrahmens der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003<sup>3</sup> bieten, nicht in vollem Umfang ausschöpfen und der Umfang der Nutzung der Verwaltungszusammenarbeit nicht im Verhältnis zum Umfang des innergemeinschaftlichen Handels steht,
  - C. in der Erwägung, dass die Analyse des Rechnungshofs im Sonderbericht Nr. 8/2007 im Hinblick auf die Frage, ob der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zeitnah und wirksam erfolgt und ob sich die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf zweckmäßige Verwaltungsstrukturen und -verfahren stützt, bestätigt hat, dass das Hauptanliegen der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003, d. h. eine

<sup>1</sup> ABl. C 20 vom 25.1.2008, S. 1.

<sup>2</sup> ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17.

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates vom 7. Oktober 2003 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 264 vom 15.10.2003, S. 51).

wirksame Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Bekämpfung von MwSt.-Hinterziehung, nicht erreicht wurde,

1. begrüßt den Sonderbericht Nr. 8/2007 des Rechnungshofs, der eine unabhängige Beurteilung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Bekämpfung von MwSt.-Hinterziehung und -betrug beinhaltet und die Leistung der Mitgliedstaaten sowie die Rolle der Kommission ausführlich untersucht; zieht aus den Feststellungen des Rechnungshofs den Schluss, dass die Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 kein wirksames Instrument für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden darstellt, da mehrere Mitgliedstaaten ihre Umsetzung behindern und die Rolle der Kommission beschränkt ist;

### ***Quantifizierung von MwSt.-Betrug***

2. ist sich der Tatsache bewusst, dass das tatsächliche Ausmaß von MwSt.-Hinterziehung und -betrug schwer einzuschätzen ist, weil viele Mitgliedstaaten Daten entweder nicht erheben oder nicht veröffentlichen; nimmt zur Kenntnis, das sich nach vom Rechnungshof zitierten Schätzungen die MwSt.-Einnahmeausfälle in Deutschland 2005 auf 17 Mrd. EUR und im Vereinigten Königreich im Steuerjahr 2005/2006 auf 18,2 Mrd. EUR beliefen; bemerkt, dass die durch MwSt.-Betrug verursachten Einnahmeausfälle das Volumen des Jahresgesamthaushalts der Gemeinschaft übersteigen könnten;
3. begrüßt die Initiative der Kommission zur Durchführung einer Studie mit dem Ziel, solide Schätzungen des Ausmaßes von Steuerbetrug, einschließlich MwSt.-Betrug, in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu erhalten; fordert die Kommission auf, die zuständigen Ausschüsse des Parlaments über die Ergebnisse der Studie zu unterrichten, sobald diese vorliegen;
4. fordert den Rat und die Kommission nachdrücklich auf, der Entwicklung einer gemeinsamen Herangehensweise zur Quantifizierung und Analyse des MwSt.-Betrugs mehr Priorität einzuräumen, damit bewertet werden kann, ob die von den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von MwSt.-Hinterziehung und -betrug ergriffenen Maßnahmen wirksam sind oder sie nur zu einer Verlagerung des MwSt.-Betrugs in andere Wirtschaftsbereiche oder Mitgliedstaaten führen;
5. ersucht den Rat, die Kommission und die Mitgliedstaaten, den Empfehlungen des Kontaktausschusses der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Europäischen Union von Dezember 2007 und den darin enthaltenen Vorschlägen, wie die Mitgliedstaaten ihre Schätzungen verbessern könnten und wie ein einheitliches Modell zur Schätzung von MwSt.-Betrug erarbeitet werden könnte, in vollem Umfang Rechnung zu tragen;

### ***Unzulänglichkeiten bei den Behörden der Mitgliedstaaten***

6. zeigt sich besorgt über die vom Rechnungshof ermittelten Schwachstellen im Bereich der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer;

7. ist besorgt über die Feststellung des Rechnungshofs, dass in einigen Mitgliedstaaten Grundvoraussetzungen für eine wirksame Zusammenarbeit fehlten; nennt insbesondere die folgenden Unzulänglichkeiten:
  - fast 50 % der Auskunftsersuchen eines Mitgliedstaats an einen anderen wurden nicht innerhalb der derzeit geltenden Dreimonatsfrist beantwortet;
  - die Organisationsstruktur der zentralen Verbindungsbüros, d. h. der wichtigsten Kanäle für den Informationsaustausch, trug zu Verzögerungen bei: Italien und die Niederlande unterstellen ihre zentralen Verbindungsbüros ohne wirksame Koordinierung verschiedenen Funktionseinheiten, und in Deutschland sind die Aufgaben des zentralen Verbindungsbüros auf verschiedene Stellen aufgeteilt, wobei die übrigen Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß darüber informiert wurden;
  - es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen der Anzahl der Auskunftsersuchen, die ein Mitgliedstaat erhalten haben will, und der Zahl der Ersuchen, die andere Mitgliedstaaten nach eigenen Angaben an den erstgenannten Mitgliedstaat gerichtet haben; so will Italien 54 % weniger und Deutschland 32 % mehr Auskunftsersuchen erhalten haben als andere Mitgliedstaaten eigenen Angaben zufolge 2005 an diese beiden Länder gerichtet hatten;
8. appelliert an die Mitgliedstaaten, eine fristgerechte Beantwortung von Auskunftsersuchen zu gewährleisten; ist davon überzeugt, dass die vorgeschlagenen Änderungen der Mehrwertsteuerrichtlinie<sup>4</sup> und der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 zur Verkürzung der Fristen für die Erhebung und den Austausch von Informationen nur dann ihre volle Wirkung entfalten können, wenn die Mitgliedstaaten, die bislang noch keine Überwachungsmechanismen geschaffen haben, um für eine zeitnahe Beantwortung von Auskunftsersuchen Sorge zu tragen, dies nachholen; fordert die Kommission auf, es über die von den einzelnen Mitgliedstaaten bei der Schaffung der Überwachungsmechanismen erzielten Fortschritte zu unterrichten und die Wirksamkeit dieser Mechanismen zu bewerten;
9. fordert den Rat auf, sich mit der Diskrepanz zwischen der Anzahl der Auskunftsersuchen, die ein Mitgliedstaat erhalten haben will, und der Zahl der Ersuchen, die andere Mitgliedstaaten nach eigenen Angaben an den erstgenannten Mitgliedstaat gerichtet haben, zu befassen und dieses Problem umgehend zu lösen;
10. empfiehlt der Kommission, dass die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Reformprogrammen im Rahmen der Lissabon-Strategie Rechenschaft über die Einhaltung der Verpflichtungen gegenüber anderen Mitgliedstaaten zur Bereitstellung von Daten ablegen sollten; hält es für den Fall, dass die Bereitstellung von Daten von einem Mitgliedstaat an einen anderen systematisch verspätet erfolgt, für wichtig, dass die Kommission gegen den Mitgliedstaat, der Daten verspätet bereitstellt, ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet;

<sup>4</sup> Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

11. ersucht die Kommission, im Rahmen der organisatorischen Modalitäten der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden einen weiteren Austausch bewährter Praktiken und eine bessere Koordination zu fördern;
12. fordert die Mitgliedstaaten auf, die Möglichkeit der Delegierung von Zuständigkeiten im Bereich des Informationsaustauschs an lokale Steuerbehörden in vollem Umfang zu nutzen, um die Zusammenarbeit zu beschleunigen und deren Qualität zu verbessern; stellt fest, dass ein sicherer elektronischer Kommunikationskanal zwischen örtlichen Dienststellen in verschiedenen Mitgliedstaaten von der Kommission 2007 zur Verfügung gestellt wurde;
13. teilt die Auffassung, dass die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf EU-Ebene ein wesentliches Instrument bei der Bekämpfung des Steuerbetrugs darstellt; ermutigt die Mitgliedstaaten, die Möglichkeit des Aufbaus einer wirksamen administrativen Zusammenarbeit zwischen lokalen Steuerbehörden, einschließlich mittels elektronischer Kommunikationsmittel, umfassend auszuschöpfen;
14. nimmt zur Kenntnis, dass Belgien das Europäische Karussellnetz (European Carousel Network – Eurocanet) errichtet hat, um den spontanen Austausch von Informationen zu verbessern; bemerkt, dass inzwischen 24 Mitgliedstaaten in diesen Informationsaustausch über Unternehmen, die unter dem Verdacht stehen, an Karussellbetrug („Missing Trader Fraud“) beteiligt zu sein, eingebunden sind;
15. stellt fest, dass nach Expertenmeinung die Steuerverwaltungen mithilfe von Eurocanet MwSt.-Betrug schneller aufdecken können, weil das Netz einen umfassenden Informationsaustausch ermöglicht, die belgischen Behörden als zentrale Koordinierungsstelle fungieren und für die Betrugsbekämpfung zuständige operationelle Dienststellen einbezogen sind;
16. merkt jedoch an, dass die Effizienz von Eurocanet dadurch beeinträchtigt wird, dass sich drei große Mitgliedstaaten, nämlich Deutschland, Italien und das Vereinigte Königreich, nicht beteiligen; fordert Deutschland, Italien und das Vereinigte Königreich zur Mitwirkung am Eurocanet auf;
17. ist beunruhigt über die vom Rechnungshof aufgedeckten gravierenden Mängel im MwSt.-Informationsaustauschsystem (MIAS), die Verzögerungen bei der Datensammlung und -erfassung sowie Probleme bei der Berichtigung fehlerhafter Daten betreffen; fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, diese Mängel als dringliche Aufgabe zu betrachten und bis Ende 2008 zu beheben;
18. hat kein Verständnis dafür, dass sich die Mitgliedstaaten trotz Bemühungen der Kommission um die Erzielung einer Vereinbarung noch immer nicht auf gemeinsame Kriterien für die Annulierung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern geeinigt haben, obwohl die Möglichkeit des schnellen Entzugs der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer ein wichtiges Instrument zur Unterbindung und Verhinderung von MwSt.-Betrug ist;

19. bedauert, dass die Mitgliedstaaten von gleichzeitigen, multilateralen Kontrollen nur unzureichend Gebrauch machen, obwohl die Gemeinschaft Mittel dafür bereitstellt und der Rechnungshof der Auffassung ist, dass sich damit gute Ergebnisse erzielen lassen;
20. bedauert insbesondere angesichts der vom Rechnungshof in Bezug auf Deutschland festgestellten Mängel, dass Deutschland dem Prüfbegehr des Gerichtshofs nicht stattgegeben hat; schließt sich der Auffassung des Rechnungshofs an, dass die Weigerung Deutschlands eine Verletzung seiner aus dem EG-Vertrag erwachsenden Verpflichtungen darstellt; stellt fest, dass die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof gegen Deutschland eingeleitet hat; ersucht den Rechnungshof, die geplante Prüfung in Deutschland durchzuführen, sollte der Gerichtshof eine Verletzung feststellen;
21. nimmt zur Kenntnis, dass die Arbeitsgruppe „Steuern“ des Rates den Sonderbericht des Rechnungshofs erörtert hat; ersucht den Rat, ebenso wie bei den anderen Sonderberichten im Rahmen des Verfahrens zur Entlastung der Kommission bis zum Dezember 2008 förmliche Schlussfolgerungen zu den Ergebnissen der Prüfung des Rechnungshofs anzunehmen;

***Neue gemeinschaftliche Rechtsvorschriften als Folgmaßnahmen zu den Feststellungen des Rechnungshofs***

22. begrüßt die Vorschläge der Kommission zur Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie<sup>5</sup> und der Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer<sup>6</sup>, um die Erhebung und den Austausch von Daten über innergemeinschaftliche Transaktionen ab 2010 zu beschleunigen, und ersucht den Rat, die vorgeschlagenen Maßnahmen rasch anzunehmen;
23. ersucht die Kommission, weitere Vorschläge vorzulegen, die darauf abzielen, die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Einziehung nicht abgeführter Mehrwertsteuerbeträge dadurch zu stärken, dass Wirtschaftsbeteiligte gesamtschuldnerisch für Steuerausfälle haftbar gemacht werden, wenn durch ihre Nichtbeachtung der Meldepflicht der Betrug begünstigt wurde;
24. ersucht die Kommission, weitere Vorschläge für den automatisierten Zugriff aller anderen Mitgliedstaaten auf bestimmte nichtsensible Daten von Mitgliedstaaten betreffend ihre eigenen Steuerpflichtigen sowie für die Harmonisierung der Verfahren zur Registrierung von mehrwertsteuerpflichtigen Personen und zu deren Löschung aus dem Register vorzulegen, um eine rasche Ermittlung von fingierten steuerpflichtigen Personen und deren Löschung aus dem Register zu gewährleisten;

<sup>5</sup> Richtlinie 2006/112/EG.

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 1798/2003.

### ***Die derzeitige Rolle der Kommission und künftige Perspektiven***

25. bemerkt, dass die Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 das Funktionieren der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bewertet und die Erfahrungen der Mitgliedstaaten zusammenfasst; nimmt die Absicht der Kommission zur Kenntnis, ein Überprüfungssystem mit messbaren Indikatoren einzuführen, um beurteilen zu können, ob Mitgliedstaaten in der Lage sind, sich gegenseitig wirksam zu unterstützen, und ob sie dies auch tun; ersucht die Kommission, das Parlament vor Beginn des anstehenden Entlastungsverfahrens über den Sachstand zu unterrichten;
26. merkt an, dass die Kommission keinen Zugang zum Inhalt der gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 ausgetauschten Informationen hat und dass sich ihre Aufgabe auf die Pflege und Weiterentwicklung des Kommunikationsnetzwerks beschränkt; teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass hierdurch die Fähigkeit der Kommission beeinträchtigt wird, Problemursachen aufzudecken und Lösungen vorzuschlagen;
27. nimmt zur Kenntnis, dass die Mitgliedstaaten der Kommission (OLAF) den Zugang zum Inhalt der gemäß Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 ausgetauschten Daten und zu den im Rahmen von Eurocanet ausgetauschten Daten verweigern; nimmt ferner den Standpunkt der Kommission (OLAF) zur Kenntnis, dass sie, wenn sie Zugang zu den Daten hätte, durch die Untersuchung von Tendenzen und neu entdeckten betrügerischen Systemen aus Sicht der Gemeinschaft einen erheblichen Mehrwert schaffen könnte;
28. bemerkt, dass Europol im April 2008 eine so genannte Arbeitsdatei zu Analysezwecken („Analytical Work File“) für innergemeinschaftlichen Karussellbetrug eingerichtet hat, die dazu dient, die Drahtzieher betrügerischer Handlungen zu ermitteln, ihre kriminellen Netze aufzudecken und die wichtigsten Formen innergemeinschaftlichen Karussellbetrugs zu untersuchen;
29. nimmt die Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom 7. Oktober 2008 zur Kenntnis, auf dem die Schaffung eines neuen Mechanismus zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von MwSt.-Betrug mit der Bezeichnung „Eurofisc“ vereinbart wurde; bemerkt, dass Eurofisc auf Eurocanet aufbauen würde; stellt ferner fest, dass nach den vom ECOFIN-Rat verabschiedeten Leitlinien Eurofisc ein dezentralisiertes Netzwerk für den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten bilden würde, an dem alle Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis teilnehmen würden und das von den teilnehmenden Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen mit Unterstützung der Kommission organisiert würde;
30. ist der Meinung, dass ein starker politischer Impuls erforderlich ist, um bei der Zusammenarbeit im Kampf gegen MwSt.-Betrug deutliche Verbesserungen zu erreichen; ist jedoch der Überzeugung, dass die Schaffung von Eurofisc nur dann einen zusätzlichen Nutzen bringen kann, wenn zum einen alle Mitgliedstaaten zur Teilnahme verpflichtet werden und so die Probleme vermieden werden, die Eurocanet erfahren hat, und zum anderen die Kommission an den Tätigkeiten von Eurofisc voll teilnimmt und eine koordinierende Rolle übernimmt;

31. fordert den Rat auf, die Verhandlungen über den Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe zur Bekämpfung von Beträgereien zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, insbesondere des MwSt.-Betrugs, fortzusetzen, um den Behörden einen detaillierten Rahmen für die fachübergreifende Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Beträugsbekämpfung bereitzustellen;
32. fordert die zuständigen Dienststellen der Kommission, d. h. die GD Steuern und Zollunion sowie das Europäische Amt für Beträugsbekämpfung (OLAF), auf, eine Task Force einzusetzen, die sich mit folgenden Fragen befasst:
  - Wie kann die Kommission im Interesse der Vermeidung von Doppelarbeit und Konkurrenz zwischen den Dienststellen Synergien zwischen den verschiedenen Dienststellen erreichen, die an der Bekämpfung von MwSt.-Betrug beteiligt sind?
  - In welchem Umfang sollte der Kommission Zugang zum Inhalt der zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauschten Informationen gewährt werden?
  - Könnte die Kommission als zentrale Koordinierungsstelle für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten fungieren, und wenn ja, wie?
  - Wie sollten die Aktivitäten der Kommission im Bereich der Bekämpfung von MwSt.-Betrug mit der Arbeit von Europol und Eurojust verknüpft werden?

### ***Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden***

33. fordert die Mitgliedstaaten auf, Bestimmungen im nationalen Recht abzuschaffen, die die grenzüberschreitende Strafverfolgung behindern, insbesondere in Fällen, in denen MwSt.-Ausfälle in einem anderen Mitgliedstaat entstehen;
34. bemerkt, dass laut Aussage der Kommission aus MwSt.-Eigenmitteln resultierende Gemeinschaftseinnahmen durch das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften<sup>7</sup> von 1995 geschützt sind; merkt an, dass der Rat 1997 einen erläuternden Bericht angenommen hat, in dem die Mehrwertsteuer ausdrücklich vom Geltungsbereich des Übereinkommens ausgenommen wurde; stellt fest, dass der erläuternde Bericht keine rechtlich bindenden Wirkungen entfaltet; ersucht den Rat, seine Auslegung zu überdenken, um rechtliche Hindernisse auszuräumen, die der grenzüberschreitenden Strafverfolgung in Fällen von MwSt.-Betrug entgegenstehen;

<sup>7</sup> ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 49.

o

o o

35. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission, dem Rechnungshof, Europol und Eurojust sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.