

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten und indirekten Steuern“**

(KOM(2003) 446 endg./2 — 2003/0170 (COD))

(2004/C 32/20)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 5. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Aufgrund der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 403. Plenartagung am 29. und 30. Oktober 2003 (Sitzung vom 30. Oktober), Herrn Pezzini zum Hauptberichtersteller zu bestellen, und verabschiedete mit 45 Ja-Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die Richtlinie über die gegenseitige Amtshilfe aus dem Jahre 1977 regelt die gegenseitige Amtshilfe und den Austausch von Informationen zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, damit diese ihre Steuergesetze wirksamer anwenden können.

### 1.2. Zunahme von Steuerbetrugsfällen

1.2.1. Ein derartiges Instrumentarium hatte sich wegen des ständig wachsenden Risikos, dass Praktiken der Steuerhinterziehung und der Steuerflucht über die Grenzen der einzelnen Mitgliedstaaten hinweg zu Einnahmeverlusten für den Fiskus führen, als erforderlich erwiesen.

1.2.2. Diese Situation beeinträchtigt die Steuergerechtigkeit, den freien Kapitalverkehr, den freien Wettbewerb und darüber hinaus das ordentliche Funktionieren des Binnenmarktes.

1.2.3. Das Netz bilateraler Abkommen zwischen Mitgliedstaaten hat sich jedoch als unwirksam erwiesen, alle Fälle internationaler Steuerhinterziehung und Steuerflucht zu bekämpfen, wie sie für eine verstärkte Internationalisierung des Handels und verstärkte zwischenstaatliche Personen- und Kapitalbewegungen typisch sind.

### 1.3. Aufbau der Richtlinie

1.3.1. Die geltende Richtlinie regelt drei Arten des Informationsaustauschs: Auskunft auf Ersuchen, automatischer Austausch von Auskünften und spontaner Austausch von Auskünften. Den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten werden Bestimmungen und Beschränkungen des Informationsaustauschs auferlegt, auch zum Schutz des Steuerpflichtigen und zur Gewährleistung der Vertraulichkeit der übermittelten Auskünfte.

1.3.2. Des Weiteren müssen die Behörden der Mitgliedstaaten ständig die Austauschverfahren überwachen.

### 1.4. Anwendungsbereich der Richtlinie

1.4.1. Die Richtlinie war anfänglich nur auf direkte Steuern anwendbar. Erst später wurde ihr Anwendungsbereich auf die Mehrwertsteuer und die Verbrauchssteuern ausgedehnt, auch weil diese Bereiche sonst nicht abgedeckt gewesen wären.

1.4.2. Die Besonderheiten dieser drei Bereiche haben die Kommission jedoch danach bewogen, den Informationsaustausch im Mehrwertsteuer-Bereich getrennt zu regeln<sup>(1)</sup>, und in nächster Zukunft ist die Erarbeitung eines Vorschlags vorgesehen, der nur die Verbrauchssteuern betrifft.

### 1.5. Aktualisierungsbedarf

1.5.1. Der soziale, wirtschaftliche und politische Rahmen hat sich gegenüber der Situation bei der Erarbeitung und Verabschiedung der ursprünglichen Richtlinie grundlegend geändert. Die Dimensionen des Binnenmarkts und der Umfang des Handels zwischen Mitgliedstaaten haben sich geändert. Zweifellos haben sich inzwischen immer mehr Wirtschaftssubjekte den Begriff des Binnenmarkts als Ausweitung der Staatsgrenzen vollständig und auch praktisch zu eigen gemacht. Dies ist einerseits ein positiver und begrüßenswerter Aspekt; andererseits geht er einher mit einem exponentiellen Wachstum der innergemeinschaftlichen Transaktionen und einer immer besseren Kenntnis der verschiedenen einzelstaatlichen Steuersysteme und hat daher fast zwangsläufig zu einer Ausweitung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung geführt, wobei etwaige Lücken sowohl der europäischen Vorschriften als auch ganz allgemein der bestehenden Kontrollsysteme ausgenutzt werden. In diesem Umfeld wird die Notwendigkeit offensichtlich, das Instrument der Verwaltungszusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen Mitgliedstaaten zu modernisieren, zu stärken, zu vereinfachen und wirksamer zu machen.

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 294 endg.

## 2. Die Vorschläge der Kommission

2.1. Die gegenüber den bisherigen Artikeln der Basisrichtlinie vorgeschlagenen Änderungen sind in Artikel 1 aufgeführt.

2.2. In der ersten vorgeschlagenen Änderung, die zu Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie würde, werden die Durchführungsmodalitäten des Austauschs auf Antrag näher erläutert. Insbesondere wird festgelegt, dass die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, der von einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag auf Informationen enthält, wie für den eigenen Bedarf handelt.

2.2.1. Diese Änderung ist uneingeschränkt gutzuheißen, weil dadurch tendenziell die verzögernden Wirkungen einiger einzelstaatlicher Bestimmungen auf die Ermittlungen ausgeschaltet werden, denen zufolge die zuständige Behörde dem betreffenden Steuerpflichtigen schriftlich mitteilen muss, dass sie von der zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaats ein ihn betreffendes Informationsgesuch erhalten hat. Diese Mitteilungspflicht besteht hingegen nicht, wenn die Mitgliedstaaten für ihren eigenen Bedarf handeln. Die Dauer der Ermittlungen verlängerte sich somit schon allein dadurch, dass das Informationsgesuch von einer ausländischen Behörde kam. Diese Unterscheidung muss daher aufgehoben werden, denn sie schadet nicht nur dem Mitgliedstaat, der das Informationsgesuch stellt, sondern auch dem Funktionieren des Binnenmarktes. Diese Änderung ist im Übrigen völlig auf die entsprechende Änderung im Vorschlag zur MwSt abgestimmt <sup>(1)</sup>.

2.3. Die zweite vorgeschlagene Änderung betrifft Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 Gedankenstrich 2, zweiter Teil des Satzes und behandelt die Umstände, unter denen Informationen der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaates verwendet werden dürfen. Diese Informationen unterliegen nämlich der Geheimhaltung ebenso wie im Rahmen der einzelstaatlichen Vorschriften eingeholte Informationen.

2.3.1. Der derzeitige Wortlaut der Richtlinie hat zu Auslegungsunterschieden geführt. So ist zwar der Grundsatz allgemein anerkannt, dass von einem anderen Mitgliedstaat erhaltene Informationen nur weitergegeben werden dürfen, wenn sich dieser Mitgliedstaat nicht dagegen wendet; einige Mitgliedstaaten halten jedoch eine ausdrückliche Genehmigung (der zuständigen Behörde, welche die Informationen zur Verfügung gestellt hat) für erforderlich, bevor sie in Gerichtsverfahren verwendet werden dürfen. Andere Mitgliedstaaten wiederum sind der Auffassung, dass von einer stillschweigenden Genehmigung dieser Verwendung ausgegangen werden kann, wenn die Behörde die Verwendung nicht ausdrücklich untersagt.

2.3.2. Der Ausschuss befürwortet sowohl die Notwendigkeit als auch die Form des Vorschlags zur Änderung der Richtlinie, da die Neufassung Auslegungsgewissheiten beseitigt, was das Verfahren beschleunigt und klarer macht. So ist darin vorgesehen, dass die erhaltenen Informationen in öffentlichen Anhörungen und in Urteilen verwendet werden können, wenn die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, der

die Informationen geliefert hat, keinen Einwand dagegen erhebt, wenn sie die Informationen erstmals liefert. Das Gerichtsverfahren braucht also nicht mehr schwebend zu bleiben, bis die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die eine solche Praxis für notwendig hielten, die Verwendung der Informationen ausdrücklich genehmigt haben.

2.4. Die nächste vorgeschlagene Änderung besteht in der Umformulierung von Artikel 8 Absatz 1 und 3 der Richtlinie, wo die Grenzen des Informationsaustauschs geregelt werden.

2.4.1. Der gegenwärtige Wortlaut von Absatz 1 hat zu Auslegungsschwierigkeiten geführt, was die mögliche Weigerung eines Mitgliedstaats anbelangt, die beantragten Informationen zu liefern, wenn diese im einzelstaatlichen Steuerrecht nicht vorgesehen sind.

2.4.2. Durch die Änderung wird ausdrücklich klargestellt, dass ein anderer Mitgliedstaat Informationen nur verweigern kann, „wenn die Durchführung derartiger Ermittlungen oder die Beschaffung der verlangten Informationen durch die zuständige Behörde dieses Staates gegen dessen Rechtsvorschriften verstieße oder nicht mit seiner Verwaltungspraxis vereinbar wäre.“

2.4.3. Durch diesen Vorschlag wird die bisherige Formulierung zweifellos verbessert und wohl die beste Lösung erreicht, die realistischerweise durchführbar ist. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die vorhandenen Unterschiede zwischen den Ermittlungsverfahren — die unmittelbar die nur unzureichende Harmonisierung der einzelstaatlichen Steuervorschriften widerspiegeln — ein wirksames Informationsaustauschsystem behindern und dadurch eine wirksame Kontrolle verdächtiger Transaktionen — und somit im Grunde auch das Funktionieren des Binnenmarktes — erschweren.

2.4.4. Ähnliche Bemerkungen gelten auch für die vorgeschlagene Änderung von Artikel 8 Absatz 3 zur Klärung von Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich der Anwendung des Gegenseitigkeitsprinzips beim Informationsaustausch.

2.4.5. Der Kommissionsvorschlag stellt klar, dass die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats Informationen verweigern kann, wenn die zuständige Behörde des antragstellenden Mitgliedstaats nicht in der Lage ist, die gleiche Art von Informationen zu liefern.

2.4.6. Die Bemühung um Behebung von Auslegungsunterschieden wird zwar als begrüßenswert betrachtet; zu bemerken ist jedoch, dass das Gegenseitigkeitsprinzip zwar den einzelnen Mitgliedstaat schützt, jedoch der Vollendung des Binnenmarktes schadet.

2.5. Dem Richtlinienvorschlag zufolge sollen nach Artikel 8 zwei neue Artikel, 8 a) und 8 b), eingefügt werden, um die Bestimmungen über direkte und indirekte Steuern aneinander anzugleichen.

(1) KOM(2001) 294 endg. Art. 5 Abs. 3.

2.5.1. In Artikel 8 a) Absatz 1 heißt es, „auf Antrag der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaates stellt die zuständige Behörde eines anderen Mitgliedstaates [dem Steuerpflichtigen] nach Maßgabe der Rechtsvorschriften [...] alle behördlichen Verfügungen und Entscheidungen des Mitgliedstaates zu, in dem die ersuchende Behörde ihren Sitz hat.“ In Absatz 2 werden die wesentlichen Angaben aufgeführt, die das Zustellungsersuchen enthalten muss, und in Absatz 3 heißt es, „die ersuchte Behörde teilt der ersuchenden Behörde unverzüglich mit, was aufgrund des Zustellungsersuchens veranlasst wurde“.

2.5.2. In dem neuen Artikel 8 werden die verschiedenen geltenden Praktiken und Verfahren im Rahmen des einzelstaatlichen Steuerrechts zur Kenntnis genommen, und es wird erklärt, man könne sich auf diese Verfahren berufen, um Anfragen anderer Mitgliedstaaten aus dem Weg zu gehen. So besteht in einigen Mitgliedstaaten keine Zustellungsverpflichtung, während ihr in anderen Mitgliedstaaten große Bedeutung im Verfahren zukommt. Sicher wäre das Verfahren viel schlanker, würde es direkt vom antragstellenden Staat gehandhabt. Derzeit ist dies jedoch unrealistisch und riskant: Unrealistisch, weil es voraussetzen würde, dass jede zuständige einzelstaatliche Behörde die Verfahren, auch Zustellungsverfahren, in den Vorschriften jedes einzelnen Mitgliedstaats genau kennt. Riskant, weil eine nach einem nationalen Steuerrecht unvollständige und somit rechtlich unwirksame Zustellung zumindest die Ermittlungsfristen verlängern würde.

2.5.3. Dennoch ist der Kommissionsvorschlag zu begrüßen, da er konkret die Bedeutung dieser Verfahren hervorhebt und Bestimmungen über die sofortige Unterrichtung über die ergangene Zustellung enthält, um etwaige Folgeschritte zu erleichtern.

2.5.4. Artikel 8 b) regelt die Möglichkeit, gleichzeitige Kontrollen ein und desselben Steuerpflichtigen durch zwei oder mehr Mitgliedstaaten vorzunehmen, wenn diese Kontrollen wirksamer als einzelne Kontrollen scheinen. Die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats gibt an, welche Steuerpflichtigen einer gleichzeitigen Kontrolle unterzogen werden sollen, und unterrichtet die betroffenen Behörden der anderen Mitgliedstaaten über die Gründe für die Zweckmäßigkeit dieser Kontrollen und die Durchführungsfristen. Die befassende Behörde teilt der anderen Behörde mit, ob sie diesen Kontrollen zustimmt oder sie ablehnt. Wenn sie zustimmt, ernennt sie ihren Vertreter, der mit dieser Kontrolle beauftragt ist.

2.5.5. In der Neufassung wird die Bedeutung gleichzeitiger Kontrollen anerkannt, die nämlich als eine der wirksamsten Kontrollmethoden oder gar als die wirksamste Kontrollmethode betrachtet werden. Es leuchtet ein, dass Steuerbetrugs- bzw. Steuerhinterziehungsfälle durch einen Abgleich der Daten zu demselben Zeitraum durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, in denen die zu kontrollierenden Steuerpflichtigen tätig sind, mit größerer Wahrscheinlichkeit aufgedeckt werden können. Nicht zufällig wird von mehreren Seiten eine stärkere Nutzung gleichzeitiger Kontrollen gefordert, vor allem zur Aufdeckung betrügerischer Angaben über die Verrechnungspreise bei innergemeinschaftlichen Vorgängen zwischen Wirtschaftssubjekten, die in verschiedenen Mitgliedstaaten tätig sind.

2.5.6. Zu begrüßen ist daher die Einführung von Artikel 8 b). Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit, gleichzeitige Kontrollen abzulehnen, auch wenn sie begründet wird, die tatsächliche Tragweite solcher Kontrollen und somit die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten einschränken kann.

### 3. Schlussbemerkungen

3.1. Der EWSA befürwortet die Notwendigkeit, ein wirksames Informationsaustauschsystem zwischen den Mitgliedstaaten einzuführen, um Steuerbetrugs- und Steuerhinterziehungspraktiken zu begegnen.

3.2. Er nimmt zur Kenntnis, dass sich der Binnenmarkt quantitativ und qualitativ weiterentwickelt hat und die zahlenmäßige Entwicklung der in mehreren Mitgliedstaaten tätigen Wirtschaftssubjekte zwangsläufig zu stärkerer Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Behörden führt.

3.3. Der EWSA erkennt zwar die Eigenheiten und Besonderheiten jedes Steuerbereichs an, hebt jedoch hervor, dass ein wirksames Kontrollsystem und die Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einer stärkeren und systematischeren Koordinierung der Kontrollsysteme in den Bereichen direkte und indirekte Steuern sowie Verbrauchssteuern bedarf.

3.4. Der EWSA bekräftigt die Aussage<sup>(1)</sup>, dass die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede bei den Verwaltungsverfahren die Wirksamkeit der Kontrollen beeinträchtigen, die erforderlichen Fristen verzögern und ein erhebliches Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarkts darstellen.

3.5. Die Vorteile, die sich aus einem wirksameren Funktionieren des Binnenmarktes und in diesem Fall der Maßnahmen zur Feststellung und Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung ergeben könnten, werden durch den Schutz der nationalen Interessen eingeschränkt. Wie der EWSA bereits ausgeführt hat,<sup>(2)</sup> müssen Verwaltungszusammenarbeit und Betrugsbekämpfung einhergehen mit Modernisierung und Vereinfachung der Steuersysteme. Dies gilt umso mehr in einer erweiterten EU, in der dem Harmonisierungsprozess noch größere Bedeutung zukommt.

(1) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Sechsten MwSt-Richtlinie 77/388/EWG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (Ausschuss für Mehrwertsteuer)“, in ABl. C 19 vom 21.1.1998, S. 56.

(2) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 218/92 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung (MwSt)“, und dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich der mehrwertsteuerlichen Behandlung bestimmter elektronisch erbrachter Dienstleistungen“, in ABl. C 116 vom 20.4.2001, S. 59.

3.6. Es wäre zweckmäßig, supranationalen Rechtsinstrumenten wie der Europäischen Gesellschaft geeignete Steuerinstrumente und entsprechende Kontroll- und Informationsaustauschverfahren zur Seite zu stellen. Mit anderen Worten könnte „ein europäisches“ Austausch- und Kontrollsystem ins Auge gefasst werden, das von den derzeitigen einzelstaatlichen Verfahren losgelöst und schrittweise anzuwenden wäre.

3.7. Der EWSA nutzt die Gelegenheit, um erneut die Grenzen des Einstimmigkeitsprinzips zu beklagen, das derzeit für alle steuerrechtlichen Beschlüsse der Gemeinschaft gilt, und bekräftigt die Notwendigkeit, dieses Prinzip zugunsten von Beschlüssen mit (ggf. qualifizierter) Mehrheit zu überwinden.

3.8. Merkwürdigerweise wird häufig auf die Verfassungsgrundsätze der Steuergerechtigkeit im Allgemeinen hingewiesen, wobei mögliche Verzerrungen des europäischen Binnen-

markts genannt werden, aber in der Praxis werden Unterschiede und Privilegien, die sich aus einzelstaatlichen Vorschriften und Verfahren ergeben, hingenommen.

3.9. Angesichts der geltenden einzelstaatlichen Verfahren und des politischen Willens, diese Strukturen nicht umzuwälzen, befürwortet der EWSA die vorgeschlagenen Änderungen, weil sich die Mitgliedstaaten dadurch aufeinander zu bewegen und einen weiteren, wenn auch noch unzureichenden Schritt zur Modernisierung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unternehmen. Der EWSA fordert daher die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf, unverzüglich auf Amtshilfeersuchen anderer Behörden zu reagieren, ohne solche Verfahrensweisen gegenüber rein einzelstaatlichen Ermittlungen zu diskriminieren. In diesem Zusammenhang müssen auch die technologischen Aspekte der Kontroll- und Austauschinstrumente selbstverständlich an die fortschrittlichsten, modernste Technologien einsetzenden Formen von Steuerbetrug und -hinterziehung angepasst werden.

Brüssel, den 30. Oktober 2003.

*Der Präsident*

*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Roger BRIESCH

### **Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Futtermittelhygiene“**

(KOM(2003) 180 endg. — 2003/0071 (COD))

(2004/C 32/21)

Der Rat beschloss am 30. April 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 37 und 152 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 14. Oktober 2003 an. Berichterstatter war Herr Donnelly.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 403. Plenartagung am 29. und 30. Oktober 2003 (Sitzung vom 30. Oktober) mit 84 gegen 2 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

#### **1. Einleitung**

1.1. Die Futtermittelskandale der letzten Jahren haben gezeigt, dass gravierende Fehler auf einer Stufe der Futtermittelherstellungskette enorme wirtschaftliche Folgen haben können. In der Vergangenheit wurden die entstandenen Kosten weitgehend aus öffentlichen Mitteln gedeckt. Zwar waren hauptsächlich kontaminierte Futtermittelausgangserzeugnisse für diese Krisen verantwortlich, doch mussten unter deren

verheerenden wirtschaftlichen Auswirkungen die europäischen Landwirte und Verbraucher leiden.

1.2. Die Richtlinie 95/69/EG<sup>(1)</sup> zur Festlegung der Bedingungen und Einzelheiten für die Zulassung und Registrierung bestimmter Betriebe und zwischengeschalteter Personen des Futtermittelsektors bildet zwar eine solide Grundlage für die

<sup>(1)</sup> ABl. L 332 vom 30.12.1995.