



Brüssel, den 03.11.2004

Sitzungsunterlage

zur Öffentlichen Anhörung im Finanzausschuß des Deutschen Bundestages zu Fragen der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung

- A. *Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)*
- B. *Verordnungsvorschlag zur Verwaltungsamtshilfe*

A. Darstellung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) im Kampf gegen den innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrug

Der innergemeinschaftliche MwSt.-Betrug verursacht in den Mitgliedstaaten der EG jährlich Steuerschäden in Milliardenhöhe. Die Dringlichkeit dieses Problems erfordert es, die Diskussion nicht nur auf die möglichen Effekte einer Anpassung der steuerlichen Gesetzeslage, sondern auch auf die Stärkung des Instrumentariums der gemeinschaftsweiten Zusammenarbeit richten.

Die bekannten, bereits in Deutschland bestehenden Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Diensten oder über Bundesländergrenzen hinweg, werden bei grenzüberschreitenden Sachverhalten noch erheblich verstärkt. Bei nunmehr 25 Mitgliedstaaten kann eine effiziente Bekämpfung des grenzüberschreitenden MwSt.-Betrugs in Europa nur dann erreicht werden, wenn die organisatorischen und gesetzgeberischen Bemühungen auch die Ebene der Gemeinschaft, d.h. die Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Kommission (OLAF) einbeziehen.

I. Ausgangssituation:

- Das bestehende MwSt.-System ist in der Praxis in hohem Maße betrugsanfällig. Es ist insbesondere mißbrauchsanfällig für transnationale

MwSt.-Karusselle. Diese Situation kann durch Maßnahmen der Steuergesetzgebung vielleicht langfristig verbessert werden, es ist aber erforderlich, konkrete und realistische Ansätze zur Problemlösung in der zu entwickeln und umzusetzen, die kurzfristig greifen.

- In der Regel sind es vor allem organisierte, kriminelle Strukturen, die im transnationalen MwSt.-Betrug tätig sind und hierfür die Möglichkeiten des EG-Binnenmarktes mißbräuchlich nutzen. Die nationalen Steuer- und Strafverfolgungsbehörden hingegen handeln im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen, die meist an die Einnahmezuständigkeit und jedenfalls an das nationale Territorium gebunden sind. Bei transnationalen Betrugssachverhalten sind sie dagegen auf bi- und multilaterale Zusammenarbeit angewiesen, deren Wirksamkeit insbesondere ab einer gewissen Zahl von Beteiligten von dem Vorhandensein von Koordinierung abhängt.
- Eine **effiziente Betrugsbekämpfung** erfordert eine hohe Reaktionsfähigkeit, die in den großen transnationalen Fällen nur durch eine gemeinschaftsweite Perspektive und Multidisziplinarität in der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten gewährleistet wird. Diese Zusammenarbeit, einschließlich der Beobachtung von Betrugsrisiken und Trends kann zwar über die mitgliedstaatlichen Zentralstellen in einem gewissen Maße gewährleistet werden. In der Praxis bietet dieser Ansatz aber fallbezogen für die Ermittlungstätigkeit begrenzte Möglichkeiten. Er bestätigt und befördert eine eher auf die nationale Perspektive konzentrierte Bekämpfung eines gemeinschaftsweiten Betrugsphänomens.
- Die Auswirkungen des MwSt.-Betruges betreffen die finanziellen Interessen der EG, womit auch die Europäische Kommission (OLAF) für die Bekämpfung des transnationalen MwSt.-Betruges verantwortlich ist (Artikel 280 EG-Vertrag).

II. Unterstützung der Mitgliedstaaten durch OLAF

Die Europäische Kommission, **gewährt den Mitgliedstaaten** durch das **Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)** die erforderlichen operativen Strukturen zur Koordinierung der MwSt.-Betrugs-Bekämpfung, d.h. **OLAF:**

- kann mit seiner **Erfahrung** im Bereich der **europaweiten Betrugsbekämpfung** die zuständigen Behörden unterstützen;

- verfügt über **international erprobtes** und **mehrsprachiges Personal** mit **multidisziplinärer Zusammensetzung**;
- verfügt über ein **Netzwerk** an operativen Verbindungen zu den mitgliedstaatlichen Behörden in den Bereichen Zoll, Steuer, Polizei, etc.;
- verfügt neben **Experten** für die Unterstützung von Ermittlungen in Sachen **Mehrwertsteuerbetrug** auch über eine Funktion „**Richter und Staatsanwälte**“, die kurzfristig einen Überblick über die strafrechtliche Situation in den Mitgliedstaaten verschaffen kann und bietet damit
 - > einen kurzen Draht zu den nationalen Behörden und Justiz;
 - > schnelle Hilfe bei der Vorbereitung von Amts- und Ermittlungs- und wo nötig Rechtshilfesuchen.

Der **Rahmen für die Unterstützungleistung** bestimmt sich durch den Auftrag zum Schutz der EG-Finanzinteressen, d.h., **OLAF**:

- ist **keine europäische Steuerfahndungs- oder Fiskalbehörde** und hat im Bereich des MwSt.-Betrugs **keine eigentlichen Untersuchungsaufgaben**;
- **wahrt die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten** und wird nach dem **Grundsatz der Subsidiarität** im Bereich des Mehrwertsteuerbetrugs nur dort tätig, wo ein Handeln durch die Mitgliedstaaten ohne Unterstützung von der Gemeinschaftsebene nicht wirksamer ist;
- **beschränkt die Unterstützung** der zuständigen Zoll-, Steuer- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten auf die **großen grenzüberschreitenden Fälle, i.d.R. ab 500.000 Euro Steuerschaden**;
- fungiert als **Relais zwischen den zuständigen Behörden** der Mitgliedstaaten, d.h. erleichtert Kontakte der zuständigen mitgliedstaatlichen Ansprechpartner und ermöglicht die fallbezogene **Zusammenführung nationaler Behörden** unter Nutzung der technischen und linguistischen Kapazitäten der Kommission;
- **koordiniert** zeitgleich durchzuführende Aktionen in den Mitgliedstaaten.

Es ist festzustellen, daß diese Form der Unterstützung von den nationalen Ermittlern und Strafverfolgern in den Mitgliedstaaten - auch aus Deutschland - auf operativer Ebene immer häufiger nachgefragt wird, weil sie **konkrete fallbezogene Ergebnisse erzielen** hilft.

Steuergeheimnis

Ergänzend soll noch auf die gelegentlich geäußerten Bedenken zu einem Informationsaustausch mit bzw. über die Kommission und deren Vereinbarkeit mit dem deutschen Steuergeheimnis eingegangen werden. Hierzu ist anzumerken, daß zumindest nach Auffassung deutscher Strafverfolgungsbehörden gem. § 30 Abs. 4 Nr. 1 Abgabenordnung eine Offenbarung von steuerlichen (MwSt.-bezogenen) Verhältnissen gegenüber der Kommission (OLAF) jederzeit „befugt“ (sh. Artikel 280 Abs. 3 EG-Vertrag) und daher auch möglich ist, wenn dies im Rahmen eines auch in Deutschland durchgeführten Besteuerungs- oder Strafverfahrens erforderlich ist. Weitere Bedenken hinsichtlich des Steuergeheimnisses könnte der deutsche Gesetzgeber gegebenenfalls mit der Anpassung des § 30 Abgabenordnung ausräumen (die EG-Kommission / OLAF wären dafür als befugte Amtsträger zu nennen).

B. Verordnungsvorschlag der Kommission zu Verwaltungsamtshilfe zum Schutz der EG-Finanzinteressen

[COM(2004) 509 oder Ratsdokument 12993/04]

Um für die Verwaltungsamtshilfe einen umfassenden horizontalen Rechtsrahmen zu schaffen, hat die Kommission nunmehr einen Vorschlag einer Verordnung über die **gegenseitige Verwaltungsamtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige widerrechtliche Handlungen** angenommen und an Rat und Europäisches Parlament weitergeleitet (Ratsdokument 12993/04).

Dieser **horizontale Vorschlag**, erstreckt sich auf Betrug insbesondere in den folgenden Bereichen:

- **innergemeinschaftlicher Mehrwertsteuerbetrug,**
- **Informationen zu verdächtigen finanziellen Transaktionen (Geldwäsche) in Zusammenhang mit Betrug zu Lasten der EG-Finanzinteressen**
- **Betrug in anderen Bereichen, insbesondere Strukturfonds und Direktausgaben.**

Der Vorschlag stärkt den Schutz der EG-Finanzinteressen mit den Mitteln der Verwaltungsamtshilfe.

- Der Vorschlag entspricht einem drängenden Bedarf an Koordinierung und Unterstützung in den genannten Bereichen, für die auch vom Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten eine stärkere Unterstützung durch die Kommission (OLAF) gefordert werden.
- Er stärkt die Rolle der Kommission (OLAF) als Dienstplattform zur Unterstützung der operativen Behörden in den Mitgliedstaaten.

- Der Vorschlag folgt dem **Auftrag des EG-Vertrags in Artikel 280 Abs. 3** zu Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Kommission und entspricht den praktischen Erfordernissen zur Bekämpfung des EG-Betrugs.
- Der Mehrwert der Kommission (OLAF) liegt darin, daß sie den aus ihrer Tätigkeit resultierenden privilegierten Überblick über die Situation in der Gemeinschaft einbringen kann.

Um Mißverständnisse von vornherein auszuräumen sei allerdings deutlich darauf hingewiesen:

- Die Kommission (OLAF) erhält **keine neuen Ermittlungs- oder Kontrollbefugnisse**.
- Die Initiative stellt vielmehr ein Instrument zur **verbesserten Koordinierung und zum Informationsaustausch** zwischen den Mitgliedstaaten sowie den Mitgliedstaaten und der Kommission dar.
- Die geplante Verordnung stellt **keine Steuergesetzgebung** dar, sondern fällt unter die Gesetzgebungskompetenz zur Betrugsbekämpfung – Artikel 280 EGV. Er läßt die Steuergesetzgebung unberührt.
- Der Vorschlag **berührt nicht das Strafrecht**; seine Zielsetzung ist die Stärkung präventiver Zusammenarbeit und Unterstützung der operativen Betrugsbekämpfung durch Verwaltungszusammenarbeit.
- Die Organisation der mitgliedstaatlichen Steuerverwaltungen bleibt unberührt.
- Der Vorschlag wahrt die Prinzipien der **Subsidiarität** und der **Verhältnismäßigkeit**, da die Amtshilferegeln **nur die großen, grenzüberschreitenden Fälle** betreffen, die nicht entsprechend auf rein mitgliedstaatlicher oder bilateraler Ebene angegangen werden können.
- Die **bestehende gemeinschaftsrechtliche Gesetzgebung** zur Verwaltungszusammenarbeit wird nicht ersetzt, sondern ergänzt.

Für weitere Fragen in diesem Zusammenhang steht Ihnen das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung gerne zur Verfügung:

Europäische Kommission

Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Referat A 01, Politik, Gesetzgebung und Rechtsangelegenheiten

Rue de la Loi 200

1049 Brüssel, Belgien

Anlage : Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Amtshilfe zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gegen Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen, KOM(2004) 509 endgültig.