



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 9.11.2011
SEK(2011) 1318 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Einrichtung des Aktionsprogrammes für Zoll und Steuern in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 (FISCUS) und zur Aufhebung der Entscheidungen Nr. 1482/2007/EG und Nr. 624/2007/EG

{KOM(2011) 706 endgültig}
{SEK(2011) 1317 endgültig}

TEIL I: BEREICH ZOLL

1. PROBLEMDEFINITION

Die Weltwirtschaft ist durch Veränderungen gekennzeichnet, die mit neuen Problemen für Zollbehörden einhergehen. Die Zollunion sowie die sie unterstützenden Instrumente müssen sich an diese Veränderungen anpassen.

Problem 1: Druck auf Zollbehörden durch Notwendigkeit der Bewältigung wachsender Handelsvolumen sowie Schwierigkeiten bei der Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Erleichterung und Kontrolle

Der internationale Handel erreichte Mitte 2010 erneut das Niveau, auf dem er sich vor Beginn der Rezession befand und dürfte noch weiter wachsen. Die Folge davon ist eine **deutliche Zunahme von WarenSendungen und Zollanmeldungen**.

Aufgrund der Globalisierung ist die EU in zunehmendem Maß von Produkteinfuhren aus dem Rest der Welt angewiesen. Neue Geschäftsmodelle wie E-Commerce und E-Business verändern das Wesen des Handels und gestalten Geschäftstätigkeiten komplexer. Diese Veränderungen erfordern geeignete **Zollkontrollmaßnahmen**.

Problem 2: Mängel bei Qualifikationen, Kompetenzen, Ressourcen sowie bei Erfahrungen und bewährten Arbeitsverfahren

Bezüglich des **Schutzes von Leben, Gesundheit und Umwelt** befinden sich die Zollbehörden an vorderster Front. Anzahl und Umfang entsprechender Maßnahmen haben zugenommen, sodass Zollbehörden zusätzliche spezialisierte Aufgaben wahrnehmen müssen.

Der öffentliche Ruf nach Sicherheit ist ebenfalls sehr laut geworden. Konkrete politische Maßnahmen für die interne Sicherheit bedeuten für den Zoll, dass **eine umfangreiche Agenda für Sicherheit und Gefahrenabwehr** umzusetzen ist. Der Zoll sieht sich der komplexen Aufgabe gegenüber, mit einer Vielzahl anderer Behörden und Einrichtungen zusammenzuarbeiten, und er ist dem Druck ausgesetzt, spezialisierte technische Ausrüstung zu erlangen und einzusetzen.

Zurzeit mangelt es den Zollbehörden in beiden Bereichen oftmals an Qualifikationen, Ressourcen sowie Erfahrungen, um dies auf effiziente Weise umzusetzen.

Problem 3: Inkohärente und ineffiziente Umsetzung von EU-Maßnahmen im Zusammenhang mit Sicherheit und Gefahrenabwehr

Angesichts der anhaltenden Modernisierung sind die Zollbehörden für die Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften zur **Sicherheit und Gefahrenabwehr zuständig, die sich nicht immer ohne Weiteres mit vorhandenen Prozessen und Verfahren vereinbaren lassen**. Dies erschwert die Umsetzung und führt zu inkohärenten und ineffizienten Praktiken.

Problem 4: Uneinheitliche Umsetzung von EU-Recht durch die Zollbehörden der 27 EU-Länder

Eine **einheitliche Umsetzung der Zollbestimmungen und Arbeitsmethoden** erweist sich als schwierig. Das Vorhandensein von 27 separaten Prozessen und Verfahren führt oftmals zu

Ineffizienz und Wettbewerbsverzerrungen. Dies **läuft den finanziellen Interessen der Union zuwider** und behindert den **Schutz der Gesellschaft**. Die Legislative hat auf diese Probleme 2008 durch die Annahme eines modernisierten Zollkodexes für die Gemeinschaft¹ sowie einer Entscheidung zur Umsetzung eines elektronischen Zollwesens² reagiert.

Problem 5: Schwierigkeiten bei der einheitlichen Umsetzung von miteinander verbundenen IT-Systemen

Obwohl die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten Zugang zu einem europaweiten, sicheren Netzwerk (CCN/CSI³) haben, das die relevanten „E-Zoll“-Systeme unterstützt, stellen sich der Zollunion Probleme im Zusammenhang mit der **Interoperabilität und übermäßigen Komplexität**. Unternehmen müssen sich an mehrere Systeme in den Mitgliedstaaten anbinden, in denen es zu Zollaktivitäten kommt. Dadurch steigen der Verwaltungsaufwand sowie die Kosten für die Einhaltung von Vorschriften. **Der Informationsaustausch mit Drittländern** setzt außerdem die Schaffung von sicheren, in sich stimmigen und EU-weiten IT-Lösungen voraus.

Problem 6: Höhere und zunehmend unwirtschaftliche Belastungen für einige EU-Zollbehörden bei der Umsetzung von Maßnahmen im Interesse der Union

In Bezug auf Kontrollaktivitäten im Hinblick auf Sicherheit und Gefahrenabwehr sind die Mitgliedstaaten unterschiedlichen Belastungen ausgesetzt. Dieses Ungleichgewicht kommt besonders bei Investitionen in den **Aufbau von Infrastrukturkapazitäten** und Technologie zum Tragen.

2. ZIELE

Allgemeines Ziel: Unterstützung des EU-Zollwesens durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen teilnehmenden Ländern, deren Zollverwaltungsbehörden und Beamten und anderen relevanten Beteiligten.

Spezifische Ziele:

1. Stärkung des EU-Zollwesens in seiner Rolle als Förderer des legalen Handels durch die Automatisierung und Beschleunigung von Zollverfahren (verbunden mit den Problemen 1, 3, 4, 5)
2. Unterstützung des EU-Zollwesens durch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und Gewährleistung der Sicherheit und des Schutzes der Bürger sowie des Umweltschutzes (verbunden mit den Problemen 2, 3, 4, 5, 6)
3. Unterstützung des EU-Zollwesens beim Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU und deren Mitgliedstaaten (verbunden mit den Problemen 4, 5, 6)

¹ Verordnung (EG) Nr. 450/2008 vom 23. April 2008, ABl. L 145 vom 4. Juni 2008.

² Entscheidung Nr. 70/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel.

³ CCN/CSI = Common Communication Network, Common System Interface (Gemeinsames Kommunikationsnetzwerk, Gemeinsame Systemschnittstelle).

4. Unterstützung bei der Vorbereitung, Umsetzung und Anwendung von EU-Recht und EU-Initiativen mit Hinblick auf die Erhöhung von Effizienz, Effektivität und Einheitlichkeit im EU-Zollwesen (verbunden mit den Problemen 1, 2, 3, 4, 5, 6)

Operative Ziele:

1. Identifizierung, Entwicklung und Anwendung bewährter Arbeitsverfahren in allen Zollverfahrensbereichen
2. Unterstützung eines europaweiten elektronischen Zollumfelds
3. Austausch von Informationen und Wissen zur Unterstützung der Organisation von Zollkontrollen
4. Stärkung der Zusammenarbeit des Zolls innerhalb der EU und in Beziehung zu Drittländern sowie der Zusammenarbeit zwischen Zoll- und anderen Regierungsbehörden und Dritten
5. Schaffung von gemeinsamen Maßnahmen/Teams zur gemeinsamen Durchführung konkreter operativer Aufgaben
6. Unterstützung bei einem harmonisierten Modernisierungsprozess der EU-Zollunion
7. Sicherstellung und Überwachung des korrekten Verständnisses und der harmonisierten Anwendung von EU-Recht und -Politiken
8. Vertiefung von Qualifikationen und Kompetenzen
9. Sicherstellung einer geeigneten Infrastrukturzuweisung im Hinblick auf Überwachungs- und Kontrollzuständigkeiten

2.1. Notwendigkeit eines Tätigwerdens der EU

Da die Zollunion unter die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt, sind die Mitgliedstaaten *ipso facto* übereingekommen, dass Maßnahmen im Zollbereich besser auf EU-Ebene umgesetzt werden können. Durch den Rechtsrahmen der EU allein kann jedoch die ordnungsgemäße Funktionsweise der Zollunion nicht hinreichend sichergestellt werden. **Durch flankierende Maßnahmen, wie im Zollprogramm vorgesehen**, wird sichergestellt, dass die **EU-Zollvorschriften einheitlich und harmonisiert** angewendet werden. Zudem sind viele Aktivitäten im Zollbereich **grenzübergreifender Art**, sodass sie von einzelnen Mitgliedstaaten nicht wirksam und effizient durchgeführt werden können.

Solidarität und gemeinsame Verantwortung sind die wichtigsten Prinzipien, die der Finanzierung der Zollunion zugrunde liegen. Die Intervention der EU ist erforderlich, um das Wohl der Allgemeinheit in der EU sicherzustellen, wenn einzelne Mitgliedstaaten dem EU-Bedarf (z. B. nach Sicherheit) nicht ausreichend nachkommen können. Die EU-Maßnahmen äußern sich in der gemeinsamen Finanzierung des **Aufbaus technischer Kapazitäten**.

2.2. EU-Mehrwert

Aufbauend auf den Stärken des Programms „Zoll 2013“ besteht der hauptsächliche EU-Mehrwert aus der Programminitiativ „Zoll 2020“ in der Bereitstellung konkreter Ergebnisse mit europaweiter Auswirkung, die durch einzelne Mitgliedstaaten nicht mit der gleichen

Effektivität und Effizienz erreicht werden könnte. Das Programm wird folgende Auswirkungen haben:

- (a) **Steigerung der Effektivität** der operativen Tätigkeiten der Zollverwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und Verwirklichung von Skaleneffekten,
- (b) Sicherstellung eines **effektiven und einheitlichen Funktionierens der EU-Zollunion** in Form von Netzwerken, Synergien bei bewährten Verfahren, Bündelung von Ressourcen und Plattformen zur Vertiefung der Zusammenarbeit und des Vertrauens unter den Verwaltungsbehörden.

Die *EU ist somit besser dazu geeignet*, die Zollunionspolitik voranzutreiben.

3. POLITIKOPTIONEN

Bei der Folgenabschätzung wurden fünf Optionen analysiert.

3.1. Option 1: Basisszenario – „Status Quo“

Das Basisszenario besteht in der Weiterführung des Programms „Zoll 2013“ ohne Änderungen hinsichtlich Finanzierung, Zielen bzw. verfügbaren Instrumenten. In diesem Szenario unterstützt das Programm die gleichen Aktivitäten und Werkzeuge wie in der Vergangenheit.

3.2. Option 2: Stärkere Unterstützung für EU-rechtliche Verpflichtungen wie dem Modernisierten Zollkodex (MZK)

Diese Option basiert auf dem Basisszenario und berücksichtigt die neuen Anforderungen, die sich aus dem sich ständig entwickelnden EU-Zollumfeld ergeben. Sie impliziert einen stärkeren Fokus auf die operativen Ziele 2, 4, 5, 6 und 8.

Für diese Option wird vorausgesetzt, dass die vorhandenen europäischen Informationssysteme weiterhin eingesetzt werden und neue Systeme wie in den EU-Zollbestimmungen festgelegt durch schrittweise Einführung eines durch stärkere Gemeinsamkeit gekennzeichneten Modells für die **IT-Entwicklung** und die Modernisierung von Verwaltung, Architektur und Technologie bereitgestellt werden.

Die Option sorgt für **innovative Werkzeuge für gemeinsame Maßnahmen**, um Zielvorgaben besser umzusetzen. Es ist eine **optimierte Zusammenarbeit** innerhalb der EU und mit internationalen Beteiligten durch die Verstärkung gemeinsamer Fortbildungsmaßnahmen und die Einrichtung von EU-Sachverständigenteams vorgesehen. Dies unterstützt **gemeinsame Aktivitäten** des Zolls und anderer Behörden zur Stärkung des **gemeinsamen Risikomanagements** in nichtfiskalischen Bereichen.

Politikoption 2 wird im Vergleich zu Option 1 **größere Auswirkungen** hinsichtlich der Unterstützung aller festgelegten Ziele haben, da sie auch eine **verstärkte Zusammenarbeit (IT und Personal)** vorsieht.

3.3. Option 3: Option 2 mit finanzieller Unterstützung für den Aufbau technischer Kapazitäten

Diese Option ergänzt die Option 2 um eine **finanzielle Unterstützungsregelung**, mit der Mitgliedstaaten Unterstützung beim Erwerb von Ausrüstung zur Förderung von Kontrollaktivitäten anfordern können, um dem mit den neuen Technologien aufkommenden Bedarf an schnelleren und optimierten Kontrollen nachzukommen. Diese Option impliziert eine erhebliche Mittelaufstockung im Vergleich zu Option 2.

3.4. Option 4: Option 2 mit maximaler Nutzung des gemeinsamen IT-Umfelds

Mit dieser Option wird eine **intensivere gemeinsame Entwicklung und Nutzung der transeuropäischen IT-Systeme** vorgeschlagen. Dadurch werden die Behörden bei der Entwicklung und Einrichtung der für ein europaweites elektronisches Zollumfeld erforderlichen Systeme unterstützt. Zudem würden Unternehmen dabei unterstützt, diese Systeme ebenfalls zu nutzen.

Im Vergleich zu Option 2 kann der Zoll mit Option 4 die Möglichkeit gemeinsamer Entwicklungen in allen Geschäftsbereichen ausweiten. Diese Option würde sich mit den Problemen der Implementierung miteinander verbundener IT-Systeme befassen, um Zollverfahren auf geeignete Art zu beschleunigen.

3.5. Option 5: Einstellung des Programms

Diese Option sieht die Einstellung des Zollprogramms vor, sodass weder bezüglich gemeinsamer Maßnahmen noch bezüglich gemeinsamer Fortbildungsmaßnahmen Gelder für den Betrieb vorhandener oder neuer transeuropäischer IT-Systeme bereitgestellt würden.

4. FOLGENABSCHÄTZUNG

Benchmark für die Folgenabschätzung ist das Basisszenario. Der Haupteffekt jeder Option betrifft die Funktionsfähigkeit von Behörden, doch ergeben sich auch Sekundäreffekte für Unternehmen und Verbraucher.

4.1. Option 1: Basisszenario – „Status Quo“

Die Flexibilität der Zollunion bezüglich neuer Herausforderungen und neuer Umsetzungsanforderungen für zukünftige EU-Rechtsvorschriften ist in diesem Szenario eingeschränkt und es kommt zu erheblichen Defiziten.

Ohne eine Neuausrichtung der Ziele, zusätzliche neue Instrumente und eine verstärkte Finanzierung wird das Zollprogramm nicht mehr in der Lage sein, angemessen auf die anstehenden Probleme zu reagieren.

Dem sich neu entwickelnden politischen Kontext und den derzeitigen Schwächen bei der Auslegung von EU-Recht und bei dessen Umsetzung sowie dem Problem nicht abgestimmter Verfahren dürfte im Basisszenario nur unzureichend Rechnung getragen werden.

Das Basisszenario ermöglicht **KEIN** effizientes IT-Konzept, und ebensowenig wird es zu einer verstärkten Zusammenarbeit des Zolls, einer verstärkten Ressourcenbündelung oder zu

einer Vertiefung von Kenntnissen und Qualifikationen kommen, um die Mitgliedstaaten bei der Durchführung ihrer operativen Aufgaben zu unterstützen.

Die Probleme, mit denen sich der Zoll zu befassen hat, werden sich bei einer unveränderten Fortführung des Programms eher noch **verschärfen**. Dies hätte Auswirkungen auf den EU-Haushalt (wirtschaftliche Folgen) und würde die Sicherheit der EU und ihrer Bürger sowie den Umweltschutz ernsthaft beeinträchtigen.

4.2. Option 2: Verstärkte Unterstützung EU-rechtlicher Verpflichtungen wie dem Modernisierten Zollkodex (MZK)

Diese Option unterstützt die Zollbehörden der Mitgliedstaaten beim **Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten** durch eine verstärkte Zusammenarbeit des Zolls. Die effektive Erhebung der Zölle wirkt sich unmittelbar auf den EU-Haushalt und die nationalen Haushalte aus. Mittelbar beeinflusst sie die Einkommensverteilung sowie die Bereitstellung öffentlicher Güter.

Die Skaleneffekte aus dem aktualisierten Konzept der **gemeinsamen Entwicklung von IT-Systemen werden die Kosten** für die Regierungen der Mitgliedstaaten senken. Die Auswirkungen eines gemeinsamen Konzepts für die IT-Entwicklung werden sich des Weiteren in der **Harmonisierung der Schnittstelle mit den Unternehmen** niederschlagen. Der legale Handel wird durch die Beschleunigung automatisierter Zollverfahren und von Kontrollmaßnahmen vereinfacht. Die daraus resultierende Reduzierung des Verwaltungsaufwands wird einen positiven Nebeneffekt auf die Kosten für Wirtschaftsbeteiligte und Verbraucher haben. Durch die **gestärkte Zusammenarbeit** werden die finanziellen Interessen besser geschützt.⁴

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden und mit anderen Behörden wird die wirksame, **effiziente und einheitliche Umsetzung der Rechtsvorschriften**, etwa in Bezug auf die Sicherheit von in die EU eingeführten Produkten oder auf Rechte des geistigen Eigentums, fördern. Durch eine optimierte Zusammenarbeit werden Lücken beim Schutz der Versorgungskette vermieden. Durch die Ausarbeitung von **gemeinsamen, prioritären Kontrollbereichen** wird die ordnungsgemäße Verwaltung der EU-Grenze unterstützt, was zum **Schutz von Bürgern und Umwelt vor Risiken infolge des internationalen Handels** beiträgt.

Die Zollbehörden **würden** bei der Umsetzung von Zollmaßnahmen und der EU-Zusammenarbeit in den Bereichen **Umweltkriminalität**, illegale Verbringung von Abfällen, Chemikalien oder Tieren und in Bezug auf Rechtsvorschriften zum Pflanzenschutz **effektiver**.

4.3. Option 3: Option 2 mit finanzieller Unterstützung für den Aufbau technischer Kapazitäten

Die erweiterten technischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten werden zu verbesserten nichtfiskalischen Kontrollen und somit zu **einem besseren Schutz von EU-Bürgern hinsichtlich Produktsicherheit und Gesundheit führen**. Diese Option wird **den Schutz der finanziellen und wirtschaftlichen Interessen** der EU und der Mitgliedstaaten weiter erhöhen, indem **die Wettbewerbsverzerrung für Unternehmen reduziert wird**, was schnellere und optimierte Warenkontrollen in der gesamten EU ermöglicht.

⁴ Themenbericht der Generaldirektion Haushalt zur Zollkontrollstrategie in Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Kontrolle von traditionellen Eigenmitteln.

Bei der Unterstützung für Kontrollausrüstung ist die Verteilungswirkung von Bedeutung, da für Mitgliedstaaten an der Außengrenze der EU höherer Investitionsbedarf besteht als für die anderen Mitgliedstaaten.

4.4. Option 4: Option 2 mit maximaler Nutzung des gemeinsamen IT-Umfelds

Diese Option wird zu den größten **Skaleneffekten** führen, da IT-Ressourcen auf vollständig integrierte Weise genutzt werden. Für Mitgliedstaaten, die die gemeinsamen Systeme nutzen, wird die Lastenminderung bei Systemaktualisierungen zwischen 60 % und 80 % und beim Unterstützungssystem 30 % ausmachen. Mitgliedstaaten, die auf die Nutzung der gemeinsamen Systeme verzichten, entsteht bei Systemaktualisierungen keine Lastenminderung, beim Unterstützungssystem wird sie hingegen 30 % betragen.⁵

Die Einführung innovativer Technologien wird **bei Unternehmen zu Kosteneinsparungen führen**. Eine größere Anzahl von Mitgliedstaaten, die mit den gleichen IT-Anwendungen arbeiten, führt zu **besser abgestimmten Zollverfahren**, was den Wirtschaftsbeteiligten direkte Vorteile verschafft.

Mit dieser Option wird das neue IT-Umfeld **Zollbehörden und Unternehmen umfassende Dienste anbieten**.

4.5. Option 5: Einstellung des Programms

Diese Option wird **negative Auswirkungen** auf die Erfüllung der Aufgaben haben, die den Zollverwaltungen bei der **Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften im Zollbereich** obliegen.

Sie wird **die Fähigkeit zur Verhinderung und Aufdeckung von Betrug** zunehmend **mindern**. Der EU und den Mitgliedstaaten werden Verluste bei der Einziehung von EU-Zöllen und -Abgaben entstehen.

Es ist wahrscheinlich, dass es ohne den Austausch bewährter Verfahrensweisen, ohne gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen oder Leitlinien und ohne den Austausch von digitalisierten Daten bei der Auslegung des Zollrechts zu größeren Abweichungen kommen wird. Dies wird zur **unterschiedlichen Behandlung von Unternehmen** führen und **die Bekämpfung des illegalen Handels** beeinträchtigen, was negative Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung hätte.

Verbraucher und Bürger innerhalb der EU werden **weniger gut vor Sicherheitsrisiken geschützt sein**. Die Kontrollstandards werden variabel, so dass es einfacher wird, für den Warenverkehr in die EU und aus der EU heraus die „günstigste“ Zollstelle zu wählen. Die Fähigkeit, kriminelle Handlungen zu bekämpfen, wird beeinträchtigt werden.

⁵

MCC and eCustoms Master IT Plan Iteration 1 Global Estimation Study Document, S. 53.

5. VERGLEICH DER OPTIONEN

Option 2 ist die bevorzugte Option und wird dem im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen⁶ vorgesehenen Budget gerecht.

Kriterien	Wirksamkeit bei der Umsetzung von Zielen und Auswirkungen									Effizienz	Kohärenz	Sonstiges	Gesamt-bewertung		
	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Ziel 4	Ziel 5	Ziel 6	Ziel 7	Ziel 8	Ziel 9						
Option 1 Basisszenario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Ja	MITTEL	0	
Option 2 Verstärkte Unterstützung bei EU-rechtlichen Verpflichtungen wie dem Modernisierten Zollkodex (MZK)	+	++ (innovativ = neue IT- Systeme + gemeinsame Entwicklung)	+	++	+++ (innovativ = EU-Sach- verständigen- teams)	+	+	+++ (innovativ = verstärkte Fortsbildung)	0	+++	++	++	Ja	HOCH	+++ = BEVORZUGTE OPTION
Option 3 Option 2 mit Aufbau technischer Kapazitäten	+	++ (wie bei Option 2)	+	++	+++ (wie bei Option 2)	+	+	+++ (wie bei Option 2)	+++ (neu)	+++	+++	- (Über- schneidung mit anderen EU- Mitteln)	Ja	HOCH	++
Option 4	+	+++ (wie bei	+	++	+++ (wie bei	+	+	+++ (wie bei	0	+++	+++	++	Nein	NIEDRIG	++

⁶ KOM(2011) 500 vom 29. Juni 2011, „Ein Haushalt für Europa 2020“.

Option 2 mit maximaler Nutzung des gemeinsamen IT-Umfelds		Option 2 + vollständige gemeinsame Nutzung)			Option 2)			Option 2)								
Option 5 Kein Programm	---	---	---	---	---	---	---	---	0	./.	NIEDRIG	0	./.	NIEDRIG	---	

DE

DE

TEIL II: BEREICH STEUERN

1. PROBLEMDEFINITION

Die nationalen Steuerbehörden werden immer mehr zum „Opfer“ des Erfolgs des europäischen Integrationsprozesses: Die schrittweisen Erweiterungen, die Schaffung des Binnenmarktes sowie die Einführung einer europäischen Einheitswährung in der Eurozone haben bisherige Risiken und Kosten für grenzüberschreitende Transaktionen erheblich gesenkt. Somit spielen **Abweichungen in den Steuersystemen relativ gesehen eine größere Rolle**.

Neben einem **exponentiellen Wachstum bei grenzüberschreitenden Transaktionen** erschweren die schrittweisen Erweiterungen der EU sowie die **zunehmend komplexen nationalen Steuervorschriften in den 27 Rechtsgebieten** eine effiziente und effektive Behandlung von grenzüberschreitenden Transaktionen mit steuerrechtlichen Folgen. (**Problem 1:** Uneinheitliche Anwendung und Umsetzung von EU-Steuerrecht)

Die Bekämpfung von grenzübergreifendem Betrug stellt trotz zahlreicher Erfolge in letzter Zeit einen wichtigen Problembereich dar. Es wird allgemein anerkannt, dass das Ausmaß von Betrug rasch zunehmen würde, falls von Seiten der Steuerbehörden keine koordinierten Maßnahmen durchgeführt würden. (**Problem 2:** Unzulängliche Reaktion auf Steuerbetrug, -umgehung und -hinterziehung)

Informationen zu steuerpflichtigen Waren innerhalb des EU-Gebiets können nicht länger aus Kontrollen an Binnengrenzen stammen. Daher sind die nationalen Steuerbehörden auf ein EU-weites gesichertes Informationsnetzwerk für den Informationsaustausch angewiesen, das infolge steigender Handelsströme und gesetzlicher Änderungen nicht nur innerhalb des Binnenmarktes, sondern auch mit Drittländern, weiter wachsen wird. (**Problem 3:** Der Druck, der auf nationalen Steuerbehörden lastet, um steigende Datenmengen und Informationen auf sichere und schnelle Art auszutauschen)

Ein effektives Steuersystem sollte nachhaltige Einnahmen sicherstellen, ohne sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung auszuwirken. Derzeit gestalten sich grenzübergreifende Aktivitäten aufgrund der Vielzahl von Steuerhürden übermäßig komplex, während die Bürger Schwierigkeiten dabei haben, Informationen einzuholen oder bei ausländischen Steuerbehörden Steuererleichterungen zu beantragen⁷. (**Problem 4:** Hoher Verwaltungsaufwand für Steuerpflichtige und Steuerbehörden)

Der technische Fortschritt hat die den grenzüberschreitenden Transaktionen zugrunde liegenden Technologien dramatisch verändert. Der technische Fortschritt in der öffentlichen Verwaltung hingegen erfolgt normalerweise erheblich langsamer als im Privatsektor. Dieses sich wandelnde Steuerumfeld erhöht die Notwendigkeit von **effektiven und effizienten Online-Behördendiensten**. (**Problem 5:** Langsamerer technischer Fortschritt im öffentlichen Sektor)

⁷ Beseitigung grenzübergreifender steuerlicher Hindernisse für die Bürgerinnen und Bürger der EU; KOM(2010) 769.

2. ZIELE

Angesichts der für das kommende Jahrzehnt identifizierten Probleme behalten die Zielsetzungen des Programms „Fiscalis 2013“ ihre Gültigkeit, bedürfen jedoch einer Neuausrichtung auf die Betrugsbekämpfung und einer Anpassung an das sich wandelnde Steuerumfeld. Darüber hinaus sind zwei weitere Ziele in das neue Programm aufzunehmen: Die Reduzierung des Verwaltungsaufwands für Steuerbehörden und Steuerpflichtige (sowohl Einzelpersonen als auch Unternehmen) sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern und anderen Dritten.

Das allgemeine Ziel des Programms besteht darin, das reibungslose Funktionieren der Steuersysteme im Binnenmarkt durch eine verstärkte Zusammenarbeit und Unterstützung für die EU-Steuerpolitik zwischen den teilnehmenden Ländern, ihren Steuerverwaltungen und relevanten Beteiligten zu verbessern.

Es gelten folgende spezifische Ziele:

- (1) Förderung einer kohärenten Anwendung und Umsetzung des EU-Steuerrechts
- (2) Schaffung eines Rahmens für die Zusammenarbeit zur besseren Koordination und Kohärenz der Anwendung und Umsetzung der EU-Steuerpolitik
- (3) Verbesserung der Effektivität und Effizienz des Informationsaustauschs und der Verwaltungszusammenarbeit
- (4) Beitrag zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands für Steuerbehörden und Steuerpflichtige
- (5) Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern und anderen Dritten
- (6) Stärkung der Verwaltungskapazität von Steuerbehörden und Steigerung ihrer Effizienz.

Notwendigkeit eines Tätigwerdens der EU

Für die Steuerpolitik sind weiterhin in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig. Das vorgeschlagene Programm darf jedoch nicht als steuerpolitische Maßnahme unter nationaler Zuständigkeit betrachtet werden. Es zielt darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden zu verbessern und entsprechende Hilfsmittel bereitzustellen sowie die Zielvorgaben umzusetzen. Die vorgeschlagene Maßnahme dient daher eindeutig der Förderung des Binnenmarktes laut Artikel 114 AEUV, die eine Verbesserung der Funktionsweise der unterschiedlichen Steuersysteme innerhalb des Binnenmarktes ermöglicht.

Ein Handeln auf EU-Ebene anstatt auf nationaler Ebene ist aus folgenden Gründen notwendig:

- Es reicht nicht aus, auf europäische Ebene Rechtsvorschriften zu erlassen und davon auszugehen, dass deren Umsetzung reibungslos vonstatten gehen und anderenfalls das Vertragsverletzungsverfahren Gelegenheit tun wird. Für eine wirksame Umsetzung des EU-Steuerrechts und der nationalen steuerrechtlichen Bestimmungen ist eine Zusammenarbeit und Koordinierung auf europäischer Ebene notwendig. Anhand der

verschiedenen Fiscalis-Programme haben die Kommission und die Mitgliedstaaten ein solides Vertrauensverhältnis aufgebaut, das eine entsprechende Orientierung und Steuerung ermöglicht.

- Die Herausforderungen können nicht gemeistert werden, ohne dass die Kommission eine Lenkungsrolle wahrnimmt, und die Mitgliedstaaten müssen darin bestärkt werden, auch über die Grenzen ihrer Verwaltungsgebiete hinauszuschauen.

2.1. EU-Mehrwert

Aus wirtschaftlicher Sicht sind Maßnahmen auf EU-Ebene weitaus effizienter. Durch die Verknüpfung nationaler Zoll- und Steuerverwaltungen an etwa 5 000 Verbindungspunkten wird sichergestellt, dass nationale Verwaltungen lediglich eine einzige Verbindung anstelle von 26 Verbindungen herzustellen brauchen, um Informationen miteinander auszutauschen.

Weitere Eckpunkte sind Aktivitäten zur Zusammenführung von Steuerbeamten zum Austausch bewährter Verfahren und um voneinander zu lernen. Es ist effizienter, wenn die Kommission im Rahmen des Programms als ein **Aktivitätsvermittler** zwischen den teilnehmenden Ländern auftritt, um für Synergien zwischen Aktivitäten zu sorgen, sodass die Mitgliedstaaten keine eigenen Hilfsmittel und Arbeitsweisen auszuarbeiten brauchen und die systematische Umsetzung auf EU-Ebene nicht verloren geht.

Programmbeteiligte haben bestätigt, dass die meisten Aktivitäten, die notwendig waren, um Fortschritte bei der Zusammenarbeit im steuerlichen Bereich zu erreichen, überhaupt nicht oder sehr viel später und/oder zu höheren Kosten und mit weniger optimalen Ergebnissen durchgeführt worden wären, wenn der Kooperationsrahmen des Programms nicht vorhanden gewesen wäre.⁸

3. BESCHREIBUNG DER POLITIKOPTIONEN

Unter Berücksichtigung des allgemeinen politischen Kontextes und der anstehenden Probleme für die Steuerpolitik im nächsten Jahrzehnt wurden mehrere alternative Politikoptionen betrachtet.

3.1. Option 1 – Basisszenario: „Status Quo“

Das Basisszenario für diese Folgenabschätzung besteht in der Weiterführung des Programms „Fiscalis 2013“ ohne Änderungen hinsichtlich der Finanzierung, der Ziele bzw. der verfügbaren Instrumente. Bei dieser Option würde das Programm „Fiscalis“ nicht an das sich wandelnde wirtschaftliche und technologische Umfeld angepasst, und es würde keinen zusätzlichen Schwerpunkt zur Betrugsbekämpfung, zur Minderung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen und Steuerbehörden und zur Verstärkung der Zusammenarbeit mit Drittländern und anderen Dritten geben.

Bei konstantem Haushalt stellt diese Option lediglich die Betriebskontinuität der IT-Systeme sicher, die bis 2013 einsatzbereit sein werden. Mit dieser Option müssen bei den anzugehenden Problemen Prioritäten gesetzt werden. Beim Basisszenario werden die im Rahmen der Zwischenbewertung erfolgten Verbesserungsvorschläge nicht umgesetzt.⁹

⁸ RAMBOLL, Fiscalis 2013 Zwischenbewertung, Nrn. 396-424.

⁹ RAMBOLL, Fiscalis 2013 Zwischenbewertung, Nrn. 268-328.

3.2. Option 2 – Ausweitung des Basisszenarios

Diese Option bedeutet die Fortführung des Basisszenarios, wobei allerdings die spezifischen Ziele angepasst werden, damit das Programm sämtliche bei der Problembeschreibung identifizierten Herausforderungen berücksichtigen kann.

Diese Politikoption wird nur ein geringfügig höheres Budget erfordern. Bei dieser Option müssen bei den anzugehenden Problemen Prioritäten gesetzt werden und die Steuerverwaltungen können lediglich innerhalb des aktuellen Maßnahmengefüges unterstützt werden. Etwaige neue politische Initiativen fallen nicht unter diese Option. Eine Ausnahme wäre für Initiativen mit nur sehr geringer Auswirkung auf die Mittel möglich, was bedeutet, dass die Unterstützung im Rahmen des Programms auf ein Minimum an gemeinsamen Maßnahmen begrenzt werden könnte. Bei dieser Option werden die von den Betroffenen vorgebrachten Verbesserungsvorschläge¹⁰ umgesetzt, da sie sich nur geringfügig auf die Mittel auswirken.

3.3. Option 3 – Ausweitung und Aufnahme neuer politischer Konzepte

Mit der Politikoption 3 erhält der Steuerbereich einen robusten Rahmen, um die Herausforderungen des kommenden Jahrzehnts bewältigen zu können. Neben der Berücksichtigung von Option 2 wird durch diese Politikoption die Zusammenarbeit auf neue Bereiche erweitert, die sich aus der Weiterentwicklung der Politik ergeben. Für diese Politikoption werden wesentlich mehr Mittel benötigt als für das derzeitige Programm. Sie wird sowohl die Betriebskontinuität der IT-Systeme als auch die Inbetriebnahme sämtlicher infolge neuer Gesetzesinitiativen erforderlichen IT-Systeme sicherstellen.

3.4. Option 4 – Einstellung des Programms

Diese Politikoption sieht die Einstellung des Programms „Fiscalis“ vor. Es würde kein Nachfolgeprogramm im Jahr 2014 gestartet werden, und es würde keine Finanzierung zur Unterstützung der vorhandenen transeuropäischen IT-Systeme, zur Einrichtung von gemeinsamen Maßnahmen oder von Fortbildungsmaßnahmen zur Förderung der Funktionsfähigkeit der Steuersysteme in der EU erfolgen.

4. FOLGENABSCHÄTZUNG

Folgende Abschätzungskriterien wurden herangezogen: Effektivität, Effizienz und Kohärenz mit anderen EU-Initiativen, ergänzt durch die Akzeptanz jeder Option durch die Mitgliedstaaten, da Politikoptionen sich direkt auf die Steuerbehörden in teilnehmenden Ländern auswirken. Indirekte Auswirkungen werden ebenfalls genannt.

Angesichts des Wesens der Optionen werden keine direkten **Umweltauswirkungen** erwartet. Indirekte Umweltauswirkungen betreffen die Reduzierung von papiergestützten Informationen und des Energieverbrauchs. Die Auswirkung auf **KMU** bezieht sich auf die Schaffung einer Situation, in der sich der Verwaltungsaufwand für Unternehmen reduzieren lässt, und stellt somit ebenfalls eine indirekte Auswirkung dar, die durch andere Faktoren beeinflusst wird.

¹⁰

Ebd., Nrn. 268-328.

Auch die **gesellschaftliche Auswirkung** ist indirekt, da mit dem Programm der Rahmen zur Unterstützung von Steuerbehörden bei der Verbesserung der Steuererhebung geschaffen wird, was indirekt zu einer besseren Einkommensverteilung führt. Das Programm stellt jedoch auch diesbezüglich nur einen von mehreren Faktoren dar.

4.1. Option 1: Basisszenario

Mit dieser Politikoption **lassen sich nicht alle Herausforderungen für Steuerbehörden berücksichtigen**, und sie sieht nicht die Mittel zur Verbesserung der Zusammenarbeit und des Austauschs von bewährten Verfahren unter Steuerbehörden im Vergleich zur heutigen Situation vor.

Im Basisszenario wird keiner der Mängel bezüglich der unterschiedlichen Verwendung von IT-Systemen im Steuerbereich in den Mitgliedstaaten behoben und es bleibt bei höheren Kosten für die Steuererhebung oder dem höheren Verwaltungsaufwand für Steuerpflichtige¹¹.

Aufgrund der ausbleibenden Mittelaufstockung unterstützt das Basisszenario lediglich die Steuerbehörden innerhalb des aktuellen politischen Kontextes. Bei dieser Option muss zwischen Prioritäten ausgewählt werden, und neue Initiativen unterbleiben.

Die Option wird lediglich die Betriebskontinuität der IT-Systeme sicherstellen, die bis 2013 einsatzbereit sein werden. Unterschiede bezüglich der Verwendung von IT-Systemen im Steuerbereich – konkret die verschiedenen Schnittstellen mit Endnutzern der Systeme sowie die unterschiedlichen Implementierungen der Systeme – werden nicht ausgeräumt.

Bei dieser Option werden keine Verbesserungsvorschläge aus der Zwischenbewertung¹², wie die **systematischere** Stärkung der **Zusammenarbeit**, umgesetzt und der Einsatz von Sachverständigen auf operativer Ebene in den Mitgliedstaaten wird nicht optimiert.¹³

4.2. Option 2: Ausweitung des Basisszenarios

Durch die Kombination von Effizienzsteigerungen mit erweiterten Zielvorgaben wird diese Option einen neuen Anstoß bei der Zusammenarbeit im Steuerbereich im kommenden Jahrzehnt geben und die integrierte Koordination und Kohärenz bei der Umsetzung steuerpolitischer Maßnahmen fördern. Die Änderungen bei den Instrumenten sowie der erweiterte Umfang von Zielvorgaben versetzen die Steuerverwaltung in die Lage, sich den in der Problemdefinition identifizierten Herausforderungen auf angemessene Weise zu stellen.

Diese Politikoption wird die Ziele an die Anforderungen anpassen, indem der Schwerpunkt auf das **sich wandelnde Steuerumfeld**, die **Reduzierung des Verwaltungsaufwands** für Steuerbehörden und Steuerpflichtige¹⁴ sowie die verbesserte **Zusammenarbeit mit Drittländern und anderen Dritten gelegt wird**. Aufbauend auf die Erfahrung mit der MIAS-Schnittstelle im Internet sieht diese Option Mittel vor, um einen Beitrag zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands für Steuerpflichtige sowie der Kosten der Steuererhebung für die Steuerverwaltungen zu leisten.

¹¹ RAMBOLL, Fiscalis 2013 Zwischenbewertung, Nr. 359.

¹² Während der Zwischenbewertung, der Fiscalis 2013-Ausschusssitzung am runden Tisch und der Arbeitstagung im Juni.

¹³ DELOITTE, Alternatives for taxation cooperation, S. 39.

¹⁴ Ebd., S. 17-18.

Die Betrugsbekämpfung wird durch die Schaffung eines Rahmens zur besseren Koordination und Kohärenz der Anwendung und Umsetzung der EU-Steuerpolitik gestärkt. Dies baut beispielsweise auf der mit Eurofisc gesammelten Erfahrung auf, was zu neuen Betätigungsfeldern für Kontrollen führen könnte.

Wie auch für die Basisoption stehen für Option 2 lediglich die Haushaltsmittel zur Unterstützung der Steuerverwaltungen innerhalb des aktuellen politischen Kontexts zur Verfügung. Etwaige neue Initiativen bleiben unberücksichtigt.

Die Kontinuität der vorhandenen IT-Systeme wird gesichert und lässt Technologieanpassungen – wenn auch nur im begrenzten Maß – zu. Dies bietet Raum für die Entwicklung gemeinsamer Spezifikationen und gemeinsam genutzter Dienste zur Verkürzung der Bereitstellungsdauer. Die Inbetriebnahme neuer IT-Systeme, die im Zuge der Politikentwicklung notwendig werden und mit erheblichen Ausgaben einhergehen, wird entweder um mehrere Jahre verlängert oder nicht unterstützt.

4.3. Option 3 – Ausweitung und Aufnahme neuer Politikbedürfnisse

Diese Option stattet die Steuerverwaltungen in der EU mit umfassenden Möglichkeiten zur Zusammenarbeit aus, um die Funktionsfähigkeit der Steuersysteme im Binnenmarkt zu verbessern und die Entwicklung der EU-Steuerpolitik zu unterstützen. Sie führt die erforderlichen Effizienzsteigerungen ein und berücksichtigt alle Zielvorgaben ohne die Notwendigkeit einer Prioritätensetzung und bietet in größerem Umfang Raum für die Einbeziehung neuer Kooperationsbereiche binnen eines kürzeren Zeitraums. Neue IT-Systeme, die im Laufe der Politikentwicklung notwendig werden, können bei Bedarf innerhalb des erforderlichen Zeitraums entwickelt werden. Die Erfahrung aus vorherigen Programmen zeigt, dass eine solche Implementierung eine erhebliche **Mittelaufstockung** im Vergleich zum Basisszenario erfordern würde. Unter Berücksichtigung der derzeitigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, von Haushaltseinschränkungen und eindeutigen Signalen aus einigen Mitgliedstaaten wird die Akzeptanz dieser Option als niedrig bewertet. Diese Option steht auch außerhalb der im „Haushalt für Europa 2020“¹⁵ vorgesehenen Vorkehrungen.

4.4. Option 4 – Einstellung des Programms

In diesem Szenario wird das Programm eingestellt, und es werden keine EU-Gelder für IT-Werkzeuge, gemeinsame Maßnahmen oder Fortbildungsmaßnahmen bereitgestellt. Die Zusammenarbeit im Steuerbereich wird ernsthaft beeinträchtigt und ihre Effizienz und Effektivität erheblich in Mitleidenschaft gezogen. Die Mitgliedstaaten müssen möglicherweise nach Alternativen als Ersatz für die durch das Programm geförderte Zusammenarbeit suchen.¹⁶ Der Austausch von digitalisierten Daten zwischen Steuerbehörden wird schwieriger und kostspieliger. Ohne gemeinsame Maßnahmen wird der Austausch von bewährten Verfahren voraussichtlich fragmentierter und kostspieliger ausfallen, und der Mangel an koordinierten Fortbildungsprogrammen wird zu unnötiger Doppelarbeit führen. Es wird erwartet, dass sich die derzeitigen Unterschiede bei der Effizienz und Effektivität von steuerlichen Vorgängen in verschiedenen Mitgliedstaaten noch verschärfen werden.

¹⁵ KOM(2011) 500 vom 29. Juni 2011.

¹⁶ DELOITTE, Analysis of different scenarios for tax cooperation, S. 47-52.

4.5. Wirtschaftliche Folgen des Programms

Das Programm hat positive wirtschaftliche Auswirkungen, da es Maßnahmen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands unterstützt. Bereits in der Basisoption weist die Automatisierung einen positiven Effekt auf. Dieser Effekt wird bei den Optionen 2 und 3 noch verstärkt, denn für sie wird der Beitrag zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands explizit genannt.

Das Programm schafft einen Rahmen, mit dessen Hilfe Steuerverwaltungen die Steuererhebung verbessern können, und durch den Steuerbetrug und -hinterziehung reduziert werden können, was nicht nur zu qualitativ besseren Diensten und niedrigeren Befolbungskosten führt, sondern auch die Effizienz der Steuerverwaltungen steigert und die Einnahmen erhöht.¹⁷ Es wird erwartet, dass diese Auswirkung mit dem Schwerpunkt auf Betrugsbekämpfung laut den Optionen 2 und 3 noch verstärkt wird. Durch die Reduzierung von Abweichungen bei der Auslegung des Steuerrechts vermindert das Programm unlauteren Wettbewerb und möglicherweise ungerechtfertigte Doppelbesteuerungen von Steuerpflichtigen.

4.6. Bevorzugte Option

Die Auswirkungen der verschiedenen Optionen bezüglich Effektivität, Effizienz und Akzeptanz werden in Tabelle 1 zusammengefasst. Aus der Folgenabschätzung ergibt sich die folgende Empfehlung:

Die bevorzugte Option ist Politikoption 2: Ausweitung des Basisszenarios

Option 2 wird trotz eines schlechteren Abschneidens bei der Effektivität bevorzugt, da sie eine weitaus größere Akzeptanz unter den Mitgliedstaaten aufweisen kann. Die Option wird dem im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen¹⁸ vorgesehenen Budget gerecht.

¹⁷ DELOITTE, Alternatives for taxation cooperation, S. 21-22.

¹⁸ KOM(2011) 500 vom 29. Juni 2011, „Ein Haushalt für Europa 2020“.

Tabelle 1: Zusammenfassender Vergleich der Optionen

Kriterien	Effektivität und Relevanz						Effizienz	Kohärenz	Sonstiges	Gesamt-bewertung			
	SZ 1	SZ 2	SZ 3	SZ 4	SZ 5	SZ 6	Künftige Politiken	Ergebnisorientierung	Effizienz-steigerungen	Kohärenz mit anderen EU-Initiativen	Im Haushaltsumfang für Europa 2020	Akzeptanz durch Mitgliedstaaten	
Option 1: Basisszenario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Ja	MITTEL	0
Option 2: Ausweitung der Basisoption	++	0	++	0	+	++	0	++	+	++	Ja	HOCH	+++ = BEVORZUGTE OPTION
Option 3: Ausweitung und Aufnahme neuer politischer Konzepte	+++	++	+++	++	++	+++	+	++	+++	++	Nein	NIEDRIG	++
Option 4: Kein Programm	--	--	--	--	--	--	0	./.	NIEDRIG	NIEDRIG	./.	NIEDRIG	--

Anmerkung: Auswirkungsausmaß im Vergleich zum Basisszenario angegeben:

+++ sehr positiv, ++ relativ positiv, + positiv, 0 entspricht Basisszenario, - negativ, -- relativ negativ, --- sehr negativ, ./ nicht anwendbar

Quelle:GD TAXUD