



Brüssel, den 18.12.2014  
COM(2014) 745 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN  
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Schlussbewertung des Programms „Fiscalis 2013“**

## INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Hintergrund.....	3
2. Das Programm .....	3
3. Bewertungsrahmen und -verfahren.....	4
3.1. <i>Anforderungen, Zweck und Umfang</i> .....	4
3.2. <i>Methodik</i> .....	4
3.3. <i>Interventionslogik</i> .....	5
3.4. <i>Beurteilung und Fazit</i> .....	6
4. Wirksamkeit von Fiscalis 2013 – der Beitrag des Programms .....	6
4.1. <i>Verringerung von Steuerhinterziehung und -vermeidung</i> .....	6
4.2. <i>Einheitliche, wirksame und effiziente Anwendung des EU-Steuerrechts</i> .....	9
4.3. <i>Abbau des Aufwands für die Verwaltungen und die Steuerpflichtigen</i> .....	10
5. Effizienz.....	12
6. Der Mehrwert auf EU-Ebene .....	14
6.1. <i>Komplementarität des Programms „Fiscalis 2013“ mit anderen nationalen, regionalen und internationalen Initiativen</i> .....	15
6.2. <i>Beitrag zu den allgemeinen steuerpolitischen Zielen</i> .....	16
6.3. <i>Bedeutung der Zusammenarbeit auf EU-Ebene für die Verringerung von Verwaltungskosten und Verwaltungsaufwand</i> .....	16
6.4. <i>Der transeuropäische Charakter der Zusammenarbeit im Steuerbereich und die gemeinsame Verwaltungskultur</i> .....	16
6.5. <i>Nachhaltigkeit der Ergebnisse</i> .....	17
7. Einfluss kontextueller Faktoren auf die Durchführung des Programms.....	17
8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	19

## **1. HINTERGRUND**

Das Programm „Fiscalis 2013“ wurde mit der Entscheidung 1482/2007/EG<sup>1</sup> als ein mehrjähriges gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt eingerichtet. Es handelte sich um das vierte Programm<sup>2</sup> in einer Reihe von Programmen für die Zusammenarbeit, die nach der Schaffung des europäischen Binnenmarktes im Jahr 1993 aufgelegt worden waren. Mit der Abschaffung der physischen Kontrollen und der Steuerkontrollen bei Waren, die die inneren Grenzen der Europäischen Union passieren, wurde eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen dringend erforderlich.

Durch die anschließenden Neuauflagen wurde das Programm weiterentwickelt, wobei der Fokus stets auf die Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt gerichtet war. Nach Auffassung des Gesetzgebers und gemäß der in der Bewertung zum Ausdruck gebrachten Auslegung funktionieren die Steuersysteme im Binnenmarkt dann gut, wenn die finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten vor Steuerhinterziehung und Steuervermeidung geschützt sind, der Markt vor unlauterem Wettbewerb geschützt ist und der Verwaltungsaufwand für Behörden und Steuerpflichtige abgebaut wird. Im Rahmen von Fiscalis 2013 sollte dieses allgemeine Ziel durch die wirksame, einheitliche und effiziente Anwendung des EU-Steuerrechts sowie durch Effizienz und Wirksamkeit beim Informationsaustausch, der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und dem Austausch bewährter Verwaltungsverfahren in den Bereichen der Mehrwertsteuer, der Verbrauchsteuern auf Alkohol und Tabakwaren sowie der Steuern auf Energieerzeugnisse und Strom erreicht werden.

## **2. DAS PROGRAMM**

Die Hauptnutznießer des Programms waren die Steuerverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten, gefolgt von den Steuerverwaltungen der Bewerberländer und der potenziellen Bewerberländer. Mit dem Programm sollte den Verwaltungen der Bewerberländer und der potenziellen Bewerberländer geholfen werden, die im Hinblick auf den Beitritt erforderlichen Maßnahmen im Bereich des Steuerrechts und der Verwaltungskapazitäten zu ergreifen. Das Programm war nicht unmittelbar auf die Wirtschaftsbeteiligten ausgerichtet, doch einige der Maßnahmen kamen durch den Abbau des Verwaltungsaufwands auch ihnen zugute.

Zur Verwirklichung der Ziele des Programms wurden die folgenden Maßnahmen durchgeführt: 1) Entwicklung und Betrieb von Kommunikations- und Informationsaustauschsystemen, 2) gemeinsame Maßnahmen, nämlich multilaterale Prüfungen, Seminare, Projektgruppen, Arbeitsbesuche und sonstige, für die Verwirklichung der Ziele des Programms erforderliche Aktivitäten, 3) Fortbildungsmaßnahmen.

Die Finanzausstattung für die sechsjährige Laufzeit des Programms wurde auf 156,9 Mio. EUR festgesetzt. Fast 75 % der Mittel für Fiscalis 2013 wurden für die Entwicklung und Pflege der transeuropäischen IT-Systeme, die alle EU-Mitgliedstaaten umfassen, bereitgestellt; verantwortlich für diese Systeme sind die nationalen Verwaltungen und die Europäische Kommission. Die Zusammenarbeit erfolgt über ein sicheres Gemeinsames Kommunikationsnetz/eine sichere Gemeinsame Systemschnittstelle

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Matthäus-Tax (1993), Fiscalis 2002 (1998-2002), Fiscalis 2007 (2003-2007) und Fiscalis 2013 (2008-2013).

(CCN/CSI), mit denen für die Interoperabilität aller nationalen Informationssysteme gesorgt ist. Gegen Ende der Laufzeit des Programms gab es im Zoll- und Steuerbereich rund 60 transeuropäische IT-Anwendungen, für die die CCN/CSI-Plattform genutzt wurde.

Die wichtigsten IT-Anwendungen waren

- das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS) und die MIAS-Webanwendung (VIES-on-the-Web),
- die elektronischen Formulare für die Mehrwertsteuererstattung und den Austausch über die Mehrwertsteuer und die direkten Steuern,
- das Modul mit der Webanwendung für Steueridentifikationsnummern (TIN-on-the-web),
- das System zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (EMCS),
- das System zum Austausch von Verbrauchssteuerdaten (SEED).

### **3. BEWERTUNGSRAHMEN UND -VERFAHREN**

#### *3.1. Anforderungen, Zweck und Umfang*

Im Einklang mit Artikel 19 Absatz 1 der Entscheidung über das Programm gab die Europäische Kommission den Rahmen für die Schlussbewertung des Programms vor und beauftragte einen externen Berater mit der Ausführung. Die Bewertungsstudie<sup>3</sup> wurde von Ramboll Management Consulting AS erstellt; hierbei wurde das Beratungsunternehmen von einer Lenkungsgruppe unterstützt, die sich aus den zuständigen Kommissionsbediensteten und Vertretern der vier Teilnehmerländer zusammensetzte. Der vorliegende Bericht stützt sich auf die Feststellungen und Beurteilungen, wie sie in dem externen Bewertungsbericht dargelegt sind und von der Lenkungsgruppe validiert wurden. Mit dem Bericht wird die in Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b genannte Pflicht erfüllt, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Abschlussbericht vorzulegen.

Die Bewertung umfasste die gesamte Laufzeit des Programms (also die Jahre von 2008 bis 2013) und erstreckte sich auf alle Arten von Maßnahmen. Da immer mehr Gewicht auf die Effizienz der EU-Ausgaben gelegt wird und um die Verhältnismäßigkeit der Analyse zu wahren, wurde bei der Bewertung insbesondere auf die obengenannten, mit Programmmitteln finanzierten IT-Systeme eingegangen, deren wirksames Funktionieren als wesentlich für den Gesamterfolg des Fiscalis-Programms betrachtet wurde.

#### *3.2. Methodik*

Die Bewertung baute im Wesentlichen auf fünf Fragen zum Thema auf: 1) Umfang, in dem das europaweite, elektronische Steuerumfeld zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt und zur Betrugsbekämpfung beigetragen hat, 2) unerwartete und/oder unbeabsichtigte Ergebnisse und Folgen und deren Auswirkungen auf die Durchführung des Programms, 3) Programmverbreitung (Bekanntheit, Kenntnisstand und Umsetzung), 4) Kosten-Nutzen-Verhältnis und 5) Mehrwert für die EU.

Bei der Bewertung des Programms „Fiscalis 20103“ waren mehrere Beschränkungen zu berücksichtigen. Erstens handelte es sich bei den Maßnahmen im Rahmen des Programms vielfach um die Fortführung von Maßnahmen, die im Rahmen von Fiscalis 2007 begonnen

---

3

[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).

worden waren – daher standen die Ergebnisse und Folgen nur selten ausschließlich mit Fiscalis 2013 in Zusammenhang. Zweitens gab es keine Basiswerte oder (kontrafaktische) Vergleichswerte, die zur Beurteilung des Programms hätten dienen können – sodass sich ein Szenario ohne Fiscalis nicht (oder nur rein hypothetisch) beurteilen ließ. Drittens lagen den Gutachtern nur sehr wenige quantitative Daten vor, beispielsweise zu den Beträgen der aufgedeckten Betrugsfälle oder den beigetriebenen Steuern im Allgemeinen, ganz zu schweigen von Daten zu den Beträgen, die dem Programm „Fiscalis 2013“ zuzuschreiben waren. Daher stützten sich die Gutachter im Wesentlichen auf die Eindrücke der (im Wege einer allgemeinen Erhebung, gezielter Befragungen und Fallstudien) konsultierten Interessenträger, die meist selbst nicht in der Lage waren, den Nutzen oder die Vorteile zu quantifizieren, der oder die ihrer Ansicht nach gleichwohl zu verzeichnen war(en).

Wenn mithilfe des Instrumentariums des Programms „Fiscalis“ Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden, so machte dies in der Regel eine weitergehende Untersuchung erforderlich oder gab Anlass für ein Gerichtsverfahren. Eine präventive Wirkung, insbesondere im Hinblick auf Betrug, lässt sich hingegen grundsätzlich nur schwer abschätzen, geschweige denn bewerten. Selbst bei Verfügbarkeit solcher Daten wäre es letztlich methodisch problematisch gewesen, von einem tragfähigen Kausalzusammenhang zwischen einer festgestellten Änderung und den Maßnahmen im Rahmen von Fiscalis 2013 auszugehen.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen und des Programmkontexts wurde zur Beantwortung der obengenannten Fragen im Rahmen der Bewertung die *Beitragsanalyse* angewendet – eine Methodik, die insbesondere gut geeignet ist, den wahrscheinlichen Beitrag einer in einem komplexen Umfeld durchgeführten Intervention zu erwarteten und beobachtbaren Ergebnissen zu bewerten. Dieser Ansatz wurde nach eingehender Analyse des Kontexts des Programms „Fiscalis“ ausgewählt – in dem mit der herkömmlichen Frage nach der Kausalität nicht die gewünschten Resultate hätten erzielt werden können, da inner- und außerhalb des Programms viele Mechanismen und Elemente zum Tragen kommen. Berücksichtigt wurden ferner sämtliche kontextuellen Einflussfaktoren. Mit der Beitragsanalyse sollte *der wahrscheinliche Beitrag* des Programms aufgezeigt werden, indem seine unmittelbare Anwendung durch die nationalen Steuerverwaltungen und der hiermit bewirkte Nutzen veranschaulicht wird.

### 3.3. Interventionslogik

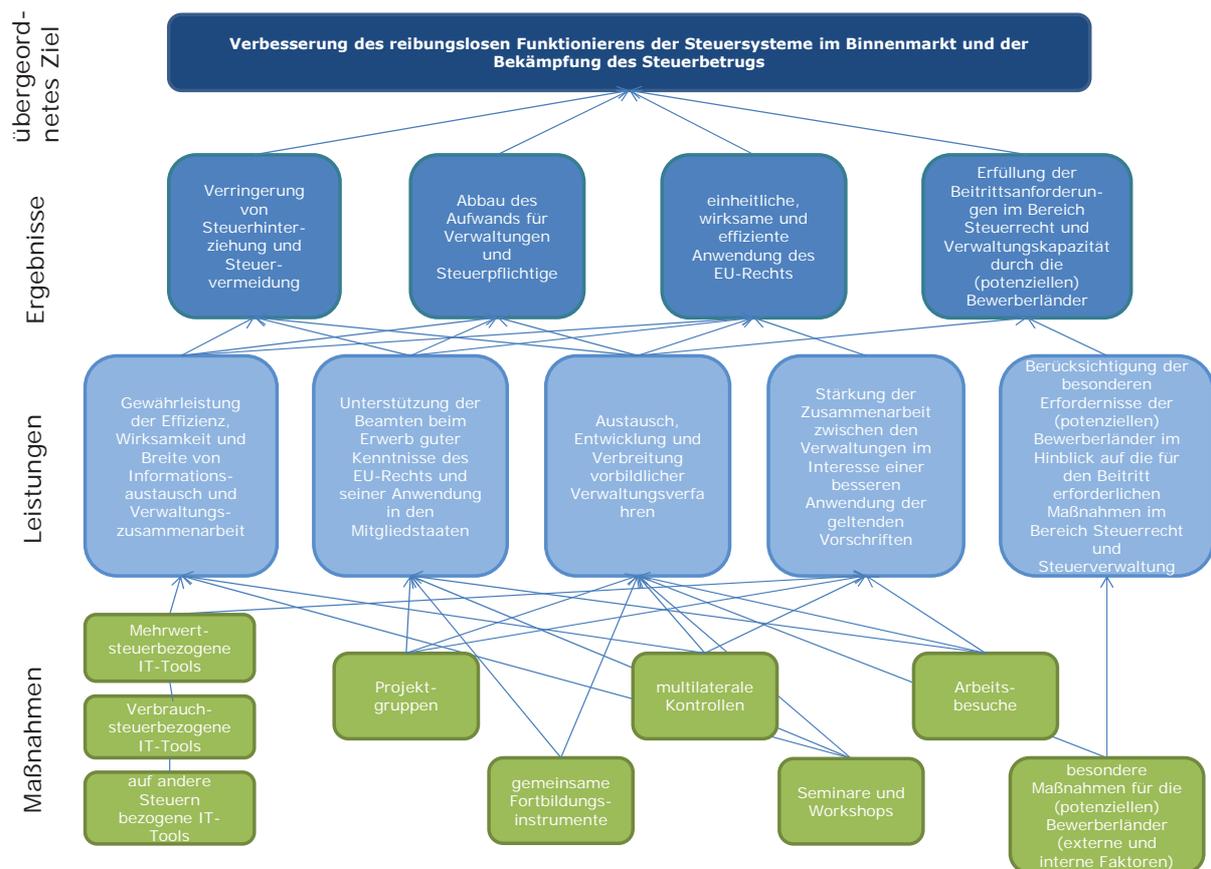
Die Bewertung stützte sich auf einen logischen Rahmen (*Interventionslogik*), mit dem ein Zusammenhang zwischen den Aktivitäten des Programms „Fiscalis 2013“ (d. h. den verschiedenen gemeinsamen Maßnahmen und den IT-Systemen) und dem übergeordneten Ziel (d. h. der Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt und der Betrugsbekämpfung) hergestellt wurde und mit dem Ergebnisse (Verringerung von Steuerhinterziehung und -vermeidung, Abbau des Verwaltungsaufwands, einheitliche, wirksame Anwendung des EU-Steuerrechts, bessere Vorbereitung der Bewerberländer<sup>4</sup>) bewirkt werden sollten. Diese – nachstehend veranschaulichte – Interventionslogik spiegelt das Verständnis und die Auslegung wider, auf die man sich mit der Lenkungsgruppe und der externe Beraterfirma hinsichtlich der voraussichtlichen kausalen Zusammenhänge zwischen den Maßnahmen, den Leistungen, den Ergebnissen und den Auswirkungen (auf die übergreifende Zielsetzung) verständigt hatte.

---

<sup>4</sup> Zum Zwecke der Bewertung wurden die Bewerberländer und die potenziellen Bewerberländer wie Teilnehmerländer behandelt; ihr besonderer Status wurde berücksichtigt, wenn er von Belang war.

### 3.4. Beurteilung und Fazit

Die Beurteilung und das Fazit wurden unmittelbar aus den Feststellungen hergeleitet, die auf den erhobenen Fakten beruhten. Um für die Tragfähigkeit der Feststellungen zu sorgen, wurden bei der Bewertung mehrere Datenerfassungsmethoden angewendet, darunter Erhebungen, Befragungen, Schreibtischforschung (die sich auch auf vorhandene Analysen und Überwachungsdaten erstreckte) und Fallstudien. Nach allgemeiner Auffassung der Interessenträger und der Lenkungsgruppe war dieser breit gefächerte methodische Ansatz angemessen. Die relevanten Informationen konnten hiermit gewonnen werden.



## 4. WIRKSAMKEIT VON FISCALIS 2013 – DER BEITRAG DES PROGRAMMS

Insgesamt wurde in der Bewertung der Schluss gezogen, dass mit Fiscalis 2013 ein deutlicher Beitrag zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt geleistet wurde, wenngleich dieser zumeist nicht quantifizierbar war. Im vorliegenden Abschnitt sind die Feststellungen dargelegt, die bei der Bewertung hinsichtlich der **Wirksamkeit** des Programms im Sinne seines Beitrags zu den erwarteten Ergebnissen in folgenden Bereichen getroffen wurden: Verringerung von Steuerhinterziehung und -vermeidung (4.1), einheitliche, wirksame und effiziente Anwendung des EU-Steuerrechts (4.2), Abbau des Aufwands für Verwaltungen und Steuerpflichtige (4.3).

### 4.1. Verringerung von Steuerhinterziehung und -vermeidung

Mit den IT-Systemen im Steuerbereich wurde hauptsächlich das Ziel verfolgt, einen schnellen Austausch klassifizierter Informationen zwischen den Steuerverwaltungen und somit eine

effiziente Betrugsbekämpfung zu ermöglichen. Diese IT-Systeme können als entscheidend für die Unterstützung der täglichen Arbeit der Steuerbeamten in der gesamten EU betrachtet werden und sind zu einem festen Bestandteil der nationalen Verwaltungen geworden.

Es gibt zwei wichtige IT-Systeme, die zu diesem Ziel besonders beitragen: das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (*MIAS*) und das System zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (*EMCS*), für das das System zum Austausch von Verbrauchssteuerdaten (*SEED*) als eingebettete Datenbank die Informationen liefert. Das *MIAS* ermöglicht den Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten den Austausch von Informationen über Lieferungen innerhalb der EU zum Zwecke der Mehrwertsteuerkontrolle. Die *MIAS*-Webanwendung (*VIES-on-the-web*) ermöglicht die schnelle Ermittlung der Mehrwertsteuernummer eines Handelspartners. Beim *EMCS* handelt es sich um ein integriertes IT-System zur Überwachung der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren, dessen Anwendung für die Verbrauchsteuern zuständigen Verwaltungen vorgeschrieben ist.

Mit diesen IT-Systemen stand den nationalen Behörden ein Instrumentarium zur Verfügung, um grenzüberschreitende Umsätze oder Geschäftsvorgänge auf Unregelmäßigkeiten zu überprüfen. Im Mehrwertsteuerbereich war dies dank der Informationen über Umfang und Art mehrwertsteuerpflichtiger Umsätze und der hieran Beteiligten möglich. Die jüngsten Änderungen an der *MIAS*-Datenbank bewirkten eine verringerte Anzahl nachträglicher Korrekturen und Diskrepanzen, eine schnellere Aktualisierung und zuverlässigere Umsatzdaten. Darüber hinaus hat der engere zeitliche Rahmen für die Abgabe und Übermittlung zusammenfassender Meldungen die Geschwindigkeit des Informationsaustausches erhöht. Das hat deutliche Vorteile für die Steuerverwaltungen<sup>5</sup>. Die Erkenntnisse, die bei der externen Bewertung durch die Konsultation der Interessenträger gewonnen wurden, verdeutlichten, dass die nationalen Verwaltungen bei der Aufdeckung von Betrugsfällen durch das *MIAS* unterstützt wurden, indem sie die in einem Mitgliedstaat vorgelegten Steuererklärungen mit den in einem anderen Mitgliedstaat vorgelegten Steuererklärungen abgleichen und Unregelmäßigkeiten schneller feststellen konnten.

Zusätzlich zu den Informationen, die das *MIAS* lieferte, ermöglichte das Programm „Fiscalis 2013“ es den Steuerbeamten, konkrete Auskunftersuchen zu übermitteln oder spezifische Informationen auszutauschen, indem sie sich folgender Instrumente bedienen: der *CCN-Mail*, insbesondere der *MIAS-Mailbox*, die für den Austausch von MwSt-bezogenen elektronischen Formularen konzipiert wurde, und der *TAXFRAUD-Mailbox*. Über diese beiden zur Aufdeckung von Betrugsfällen dienenden Kommunikationskanäle wurden während der Programmlaufzeit (2008-2013) zwischen den Mitgliedstaaten mehr als 578 000 bzw. 187 000 Mitteilungen ausgetauscht. Diese von den Mitgliedstaaten ausgetauschten Mitteilungen unterliegen der Geheimhaltung, und die Europäische Kommission hat keine Kenntnis des Inhalts. Daher ist es nicht möglich, die Ergebnisse dieses Austausches unmittelbar zu bewerten, jedoch zeigen allein schon diese Zahlen, dass die Zusammenarbeit umfangreich und dynamisch ist.

In Bereich der Verbrauchsteuern bietet das *EMCS* ein Instrumentarium zur Überprüfung grenzüberschreitender Geschäftsvorgänge auf Unregelmäßigkeiten, denn es ermöglicht die Echtzeitüberwachung der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung von der Vorab-Information (Ankunft) bis zur Überführung in den

---

<sup>5</sup> COM(2014) 71 final: 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.

steuerrechtlich freien Verkehr sowie die sofortige Identifizierung der Wirtschaftsbeteiligten, die zum Versand und Empfang verbrauchsteuerpflichtiger Waren zugelassen sind, anhand der Datenbank *SEED*. Des Weiteren haben die Systeme nach Auffassung der Interessenträger Betrügereien erschwert und sie riskant und kostspielig gemacht, was für sich genommen eine abschreckende Wirkung gehabt haben und den Anreiz zum Betrug geschmälert haben dürfte. Um nach der Einführung des EMCS einen Betrug zu begehen, hätten der Versender und der Empfänger beispielsweise unerlaubt zusammenwirken und sich hierbei willentlich an einem betrügerischen Geschäftsvorgang beteiligen müssen. Außerdem wurde es durch die für jeden Geschäftsvorgang erforderliche elektronische Sicherheitsleistung für die Steuerbeamten einfacher, für die ordnungsgemäße Erhebung der Steuer zu sorgen.

In der externen Bewertung wird der Schluss gezogen, dass die *standardisierten elektronischen Formulare* in den Bereichen der Mehrwertsteuer und der direkten Steuern zur Betrugsprävention beigetragen haben, wenn auch weniger in dem Sinne, dass hiermit betrügerische Umsätze oder Geschäftsvorgänge aufgedeckt wurden, sondern vielmehr in dem Sinne, dass hiermit die Steuerbeamten bei der Berechnung der korrekten Steuerschuld unterstützt wurden. Ähnliche Ergebnisse wurden dank des automatischen Austausches von Informationen im Zusammenhang mit der Zinsbesteuerungsrichtlinie<sup>6</sup> erzielt, denn mit dem dabei angewendeten gemeinsamen XML-Schema wurde die ordnungsgemäße Steuerbemessung unterstützt, sofern die Informationen rechtzeitig vorlagen und korrekt waren.

Außerhalb des IT-Bereichs wurde den Mitgliedstaaten mit dem Programm „Fiscalis 2013“ ein wirksames Instrumentarium für die Zusammenarbeit zur Bekämpfung des steuerlichen Missbrauchs geboten, die im Wege gemeinsamer Maßnahmen erfolgte. Mit diesem Instrumentarium war den Steuerverwaltungen ein Rahmen für den Austausch von Fachkenntnissen und Erfahrungen vorgegeben. Mit Mitteln des Programms wurden die logistischen Abläufe und der technische Betrieb der *Plattform EUROFISC* finanziert, die nach Auffassung vieler Steuerbeamter ein wichtiges Instrument zur Förderung und Erleichterung der multilateralen, dezentralen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten darstellte und zielgerichtete, schnelle Einsätze zur Bekämpfung spezifischer Betrugsarten ermöglichte. Beispielsweise waren der schnelle Austausch von Informationen zwischen den mit der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs in den einzelnen Mitgliedstaaten betrauten Stellen und die Entwicklung gemeinsamer Modelle für die Risikoanalyse nach Auffassung der Interessenträger wichtige Instrumente zur Aufdeckung von Fällen des Karussellbetrugs<sup>7</sup>, bei dem es bekanntermaßen auf ein schnelles Eingreifen der Behörden ankommt.

Die *multilateralen Kontrollen* wiederum ermöglichten es Steuerprüfern aus den Mitgliedstaaten, ihre Kenntnisse gemeinsam einzusetzen, was dazu führte, dass zusätzlich fällige Steuern im Wert von rund 3,26 Mrd. EUR<sup>8</sup> eingenommen wurden. Nach Angaben der Steuerbehörden hatten diese Kontrollen – zusammen mit dem automatischen Austausch von Informationen im Rahmen der Zinsbesteuerungsrichtlinie – außerdem eine disziplinierende Wirkung auf die Steuerpflichtigen, da sie erkannten, dass Informationen über ihre Geschäfte und steuerlichen Pflichten zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Hierdurch

---

<sup>6</sup> Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen.

<sup>7</sup> Beim Karussellbetrug werden Waren mehrwertsteuerfrei aus anderen EU-Ländern eingeführt, dann jedoch nicht zum Verbrauch veräußert, sondern über eine Reihe von Unternehmen weiterverkauft, bevor sie wieder ausgeführt werden, und die einzelnen Unternehmen beantragen widerrechtlich die Erstattung des jeweils auf die Waren erhobenen Mehrwertsteuerbetrags.

<sup>8</sup> Diese Zahl bezieht sich ausschließlich auf fällige Steuern, die allein im Wege der Durchführung der multilateralen Kontrollen ermittelt wurden.

wurde der Anreiz zur Steuerhinterziehung unmittelbar verringert, denn die Wahrscheinlichkeit, entdeckt zu werden, nahm zu.

Durch andere gemeinsame Maßnahmen, insbesondere durch zielgerichtete Veranstaltungen wie *Seminare* und *Arbeitsbesuche*, erhielten die nationalen Verwaltungen ein besseres Verständnis des organisatorischen Aufbaus und der Verwaltungspraxis der zuständigen Stellen in den anderen Mitgliedstaaten. Zwar führte dieser Austausch nicht unmittelbar zur Verringerung der Zahl der Betrugsfälle, jedoch fanden die Steuerbehörden ihn im Hinblick auf den wirksamen Informationsaustausch für diesen Zweck hilfreich, da hierdurch die direkten Kontakte zwischen den zuständigen Abteilungen erleichtert wurden.

#### *4.2. Einheitliche, wirksame und effiziente Anwendung des EU-Steuerrechts*

Die im Rahmen des Programms „Fiscalis 2013“ unterstützten IT-Systeme wurden gut genutzt und allgemein begrüßt (wenn auch das Potenzial einiger dieser Systeme möglicherweise noch nicht voll ausgeschöpft wurde, wie nachstehend dargelegt wird). Beispielsweise tauschten die nationalen Verwaltungen allein mithilfe des MIAS jährlich mehr als 500 Mio. Mitteilungen<sup>9</sup> über grenzüberschreitende Umsätze in der EU aus; dieses System ist eines der wesentlichen Elemente, auf die sich die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 904/2010<sup>10</sup> des Rates stützt. Die Bewertung ergab, dass das System ein wesentlicher Teil des Instrumentariums der Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten für Risikoanalysen im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer war und von vielen Beamten täglich genutzt wurde.

Außerdem unterstützen einige der Systeme unmittelbar die Umsetzung des EU-Besitzstandes im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Steuerbereich, beispielsweise – im Bereich der Verbrauchsteuern<sup>11</sup> – das mit Fiscalis-Mitteln finanzierte EMCS und – im Bereich der Mehrwertsteuer<sup>12</sup> – das mit Fiscalis-Mitteln finanzierte MIAS sowie – im Bereich der direkte Steuern<sup>13</sup> – die elektronischen Formulare (wenn auch erst seit der Einführung dieser Formulare im Januar 2013). Des Weiteren trug die Zusammenarbeit im Wege europaweiter elektronischer Systeme dazu bei, dass die Mitgliedstaaten die in den obengenannten Rechtsvorschriften der EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden vorgeschriebenen Fristen für den Austausch von Informationen besser einhielten und die Informationen (beispielsweise dank der standardisierten elektronischen Formulare) schneller und präziser ausgetauscht wurden. In Bezug auf das EMCS ist festzustellen, dass die äußerst geringe Zahl technischer Fehler (technische Fehler traten bei weniger als 1 % der Beförderungen auf)<sup>14</sup> auch Beleg dafür ist, dass das System einen

---

<sup>9</sup> Diese von den Mitgliedstaaten ausgetauschten Mitteilungen unterliegen der Geheimhaltung, und die Europäische Kommission hat keine Kenntnis des Inhalts.

<sup>10</sup> Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer.

<sup>11</sup> Verordnung (EU) Nr. 389/2012 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern, Verordnung (EG) Nr. 684/2009 der Kommission zur Durchführung der Richtlinie 2008/118/EG des Rates in Bezug auf die EDV-gestützten Verfahren für die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung.

<sup>12</sup> Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates.

<sup>13</sup> Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung.

<sup>14</sup> COM(2013) 815 final: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Wirksamkeit der Regelungen für die EDV-gestützte Überwachung der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung und die Umsetzung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Entscheidung

deutlichen Vorteil gegenüber dem alten papiergestützten und fehleranfälligen Verfahren bot und die Umsetzung des Besitzstandes in dem Bereich der Verbrauchsteuern hiermit reibungslos möglich war.

Des Weiteren wurde die ordnungsgemäße Anwendung der Rechtsvorschriften der EU durch gemeinsame Maßnahmen erleichtert, die es den Mitgliedstaaten ermöglichten, sich über die Auslegung von EU-Bestimmungen, die Probleme bei der Anwendung und Durchsetzung, die nationalen Charakteristika und bewährte Verfahren auszutauschen. Darüber hinaus ermöglichten die gemeinsamen Maßnahmen es den Mitgliedstaaten, sich auf spezifische Problembereiche zu konzentrieren – z. B. auf die Gestaltung und Anwendung eines neuen elektronischen Formulars (etwa des Formulars für die Mehrwertsteuererklärung, das Voraussetzung für die Entwicklung der kleinen einzigen Anlaufstelle (KEA) war) oder auf die Umsetzung einer bestimmten IT-Anwendung (z. B. des EMCS oder des Systems für die Mehrwertsteuererstattung). Der informelle Rahmen, den das Programm zur Erörterung solcher Themen bot, war wichtig, denn er ermöglichte eine größere Annäherung zwischen den Mitgliedstaaten und wurde von den Interessenträgern während der Bewertung durchgängig lobend erwähnt. Alle diese Aspekte trugen dazu bei, dass das Verständnis, die Auslegung und die Ausgestaltung des Mehrwertsteuerrechts der EU immer einheitlicher wurden, es zu einer Korrektur der wechselseitigen Erwartungen kam und die verschiedenen Methoden und Verfahren erfasst werden konnten.

#### *4.3. Abbau des Aufwands für die Verwaltungen und die Steuerpflichtigen*

Wie aus der externen Bewertung und aus anderen verfügbaren qualitativen Informationen hervorgeht, haben nach Auffassung der nationalen Verwaltungen und der Wirtschaftsbeteiligten viele der IT-Systeme dazu geführt, dass der Verwaltungsaufwand geringer geworden ist.

Die gemeinsame Nutzung der **elektronischen Formulare** und der **Plattform CCN/CSI** trug am meisten dazu bei, den Aufwand der nationalen Verwaltungen zu verringern. Die Formulare und die Plattform bewirkten eine Effizienzsteigerung, denn dank der gemeinsamen Mustervorlage und der Orientierung durch die vorgegebenen Felder für die Erstellung und Beantwortung von Ersuchen wurde weniger auf die langwierigen, ressourcenintensiven papiergestützten Verfahren zurückgegriffen und der elektronische Austausch von Informationen gestrafft und vereinfacht. Dank der größeren Genauigkeit und Nützlichkeit der ausgetauschten Informationen bewirkten sie ferner eine Steigerung der Wirksamkeit dieser Zusammenarbeit. Dies wurde hauptsächlich durch die gezielte Ausrichtung der erbetenen und verfügbar gemachten Informationen und der gemeinsamen Auslegung der Ersuchen erreicht.

Ein erheblicher Nutzen ergab sich auch aus der regelmäßigen Nutzung der Systeme **MIAS** und **EMCS** sowie der **MIAS-Webanwendung (VIES-on-the-web)**, wengleich hiermit in erster Linie sichergestellt werden sollte, dass Steuern und Abgaben ordnungsgemäß erhoben wurden. Nach Auffassung der Steuerverwaltungen ermöglichte es die Nutzung dieser Systeme im Vergleich zu dem bisherigen papiergestützten Verfahren, Unregelmäßigkeiten schneller festzustellen, die Zusammenarbeit und Überwachung zu vereinfachen und schneller zu reagieren. Was das EMCS betraf, zeigte die statistische Analyse, dass die Zeit, die für die Erledigung der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (von der Validierung des elektronischen Verwaltungsdokuments bis zur Versendung einer Eingangsmeldung am

---

Nr. 1152/2003/EG, Artikel 45 Absatz 1 der Richtlinie 2008/118/EG, Artikel 35 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2073/2004 des Rates und Verordnung (EU) Nr. 389/2012 des Rates.

Bestimmungsort) benötigt wurde, durchschnittlich 6,8 Tage betrug, was als sehr kurz betrachtet wurde<sup>15</sup>.

Dank der MIAS-Webanwendung (VIES-on-the-web) benötigten die Wirtschaftsbeteiligten im Vorfeld weniger Zeit für die Validierung der Mehrwertsteuernummern ihrer Handelspartner, da sie nicht länger die Hilfe der nationalen Verwaltung in Anspruch nehmen mussten. Allein in einem Jahr wurden mithilfe der Anwendung 157 Mio. Validierungen vorgenommen. Wenn man davon ausgeht, dass jede einzelne dieser Validierungen ein Telefongespräch von fünf Minuten Dauer erfordert hätte, verringerten sich die Befolgungskosten für die nationalen Steuerverwaltungen dank der MIAS-Webanwendung um schätzungsweise 160 Mio. EUR und für die Wirtschaftsbeteiligten um einen ähnlich hohen Betrag. Da im Januar 2010 das elektronische Verfahren für die Mehrwertsteuererstattung in Betrieb genommen wurde, vereinfachte sich außerdem der Prozess der Mehrwertsteuererstattung, denn nunmehr war es Unternehmen möglich, die Erstattung der in einem anderen Mitgliedstaat angefallenen Mehrwertsteuer unmittelbar in dem Mitgliedstaat zu beantragen, in dem der Steuerpflichtige ansässig war. Zwar wurde in der Bewertung der Schluss gezogen, dass es noch zu früh war, um die Wirkung der Anwendung auf die Senkung der Kosten von Unternehmen umfassend zu bewerten, jedoch ergab die Analyse der Fragebögen, die die Kommission im Jahr 2012 an die für (Verbrauch-)Steuern zuständigen Beamten übermittelte, um eine Kosten-Nutzen-Analyse der wichtigsten, mit Mitteln von Fiscalis 2013 unterstützten IT-Systeme vorzunehmen, tatsächlich erste Hinweise darauf, dass die Verwaltung in einer Reihe von Mitgliedstaaten effizienter geworden war. In der Bewertung wurde außerdem empfohlen, dass die Maßnahmen und die Bewertung im Rahmen des Programms insbesondere auf die Steuerpflichtigen ausgerichtet werden sollten (Empfehlung Nr. 7).

Auch mit dem EMCS wurde eine Reihe verwaltungstechnischer Vorteile für die Wirtschaftsbeteiligten bewirkt – so mussten weniger Unterlagen auf Papier gehandhabt werden, die Verfahren für die Steueraussetzung wurden schneller zum Abschluss gebracht und vorhandene, EDV-gestützte Systeme wurden in die Bearbeitung integriert. Hiervon profitierten insbesondere größere Unternehmen, die viel Handel trieben und über eine größere IT-Kapazität verfügten, während für kleinere Unternehmen, die die Steueraussetzungsverfahren nur hin und wieder in Anspruch nahmen, die Anpassung hieran aufgrund der relativ hohen technischen und finanziellen Anforderungen an die Beförderung von verbrauchsteuerpflichtigen Waren im Verfahren der Steueraussetzung (z. B. das Erfordernis einer Sicherheitsleistung) schwieriger war.

In dem Bereich der direkten Steuern wurde mit dem Programm die Webanwendung für Steueridentifikationsnummern (TIN-on-the-web) unterstützt. Hierbei handelt es sich um ein System mit einer internetfähigen Schnittstelle, die es den Endnutzern ermöglicht, die Steueridentifikationsnummern aus allen Mitgliedstaaten zu verifizieren und so Steuerpflichtige schnell zu identifizieren und die Verwaltung ihrer nationalen Steuerangelegenheiten zu erleichtern oder Steuerpflichtige zu identifizieren, die in anderen EU-Ländern investieren. In der Bewertung wird der Schluss gezogen, dass die Anwendung TIN-on-the-web nur unzureichend genutzt worden war, sodass es nicht möglich war, zu überprüfen, inwieweit der angestrebte Abbau des Verwaltungsaufwands verwirklicht worden war. Allerdings sind die Gründe für die geringe Inanspruchnahme nicht in dem Programm zu suchen, sondern auf verschiedene Faktoren zurückzuführen; der wichtigste dieser Faktoren ist, dass es keine Steueridentifikationsnummern auf EU-Ebene gibt und dass nicht alle EU-Länder über Steueridentifikationsnummern verfügen oder solche Nummern anwenden. In

---

<sup>15</sup> COM(2013) 850 final.

einigen Ländern gibt es andere Identifikationsnummern, die aus rechtlichen oder sonstigen Gründen jedoch nicht wie Steueridentifikationsnummern behandelt werden können, während andere Ländern nicht automatisch Steueridentifikationsnummern an alle Steuerpflichtigen vergeben.

## **5. EFFIZIENZ**

Ein Großteil der programmgebundenen Ausgaben (rund 75 %) war für den Betrieb und die Unterstützung der IT-Systeme vorgesehen, und der Hauptteil hiervon entfiel wiederum auf das Gemeinsame Kommunikationsnetz/die Gemeinsame Systemschnittstelle (CCN/CSI). Da CCN/CSI den mithilfe aller transeuropäischen IT-Systeme erfolgenden Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt und es hiermit allen Mitgliedstaaten ermöglicht wird, gleichberechtigt an dem Informationsaustausch teilzunehmen, hielten die nationalen Verwaltungen diese Investition für notwendig und sehr wertvoll.

Da es sich bei CCN/CSI um eine Plattform handelte, die auch Bestandteil des Programms „Zoll 2013“ war, wurde bei der Bewertung festgestellt, dass die Investition in dieses Instrument unter dem Aspekt des IT-Betriebs nicht nur pragmatisch war, sondern auch den Größenvorteil einer einzigen IT-Architektur mit sich brachte. Obgleich nach wie vor Raum für eine stärkere Harmonisierung der Verfahren im Steuer- und Zollbereich (z. B. bei der Interoperabilität des EMCS und der Zollsyste) besteht und diese empfohlen wird (Empfehlung Nr. 6), strebten die Kommission und die nationalen Verwaltungen eine Verstärkung der Synergieeffekte an und tauschten sich über die Entwicklung von IT-Modulen aus, indem sie gemeinsame Projektgruppen der Steuer- und der Zollbehörden einrichteten.

Auf operativer Ebene wurde mit der Einführung und dem Betrieb der IT-Systeme eine weitere Effizienzsteigerung erzielt, indem die Wiederverwendung von Technologie gefördert wurde und gemeinsame Dienste entwickelt wurden. Hierzu zählten Strategien zur Förderung der Einsparung von Kosten, etwa eine einzige Methodik zur Verwaltung der IT-Systeme, die Zusammenlegung von Datenzentren und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Nutzung von Umgebungen für die Veröffentlichung von Webinhalten aus dem Steuerwesen. Um für eine effiziente Entwicklung der Funktionalität und der Betriebsunterstützung zu sorgen, wurde der IT-Betrieb außerdem weitgehend ausgelagert, sodass intern nur wenige der betreffenden Tätigkeiten anfielen.

Auf die operative Unterstützung, mit der den Mitgliedstaaten bei der Einführung und dem Betrieb der IT-Systeme geholfen werden sollte, entfiel ein großer Teil der für den IT-Bereich vorgesehenen Haushaltsmittel von Fiscalis 2013, nämlich mehr als 40 %. Die Kommission arbeitete eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um für ein Höchstmaß an Kontrolle und Angemessenheit zu sorgen. Dies umfasste die Erarbeitung gemeinsamer Spezifikationen und Anwendungen, die in jedem Mitgliedstaat eingesetzt werden konnten, sowie Besuche in den Mitgliedstaaten, um ihnen bei der Lösung von Problemen zu helfen oder die erforderlichen Netzzugangstests vorzunehmen. Die Konformitätsprüfung war einer der Bereiche mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis, da die zentral entwickelten Tools von allen Mitgliedstaaten genutzt werden konnten (das Selbstbedienungstestsystem (SSTS) z. B. wurde so konzipiert, dass die Mitgliedstaaten hiermit mehr Kontrolle zur Durchführung der Konformitätsprüfung erhielten). In der Bewertung wird angeregt, mehr zentrale Anwendungen zu entwickeln (Empfehlung Nr. 5).

Wie die Beantwortung des Erhebungsfragebogens ergab, den die Kommission im Jahr 2012 zur Analyse der Kosten und des Nutzens der wichtigsten, durch Fiscalis 2013 unterstützten IT-Systeme übermittelte, hatten die Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Berechnung der

Kosten der Einführung auf nationaler Ebene. Kein Mitgliedstaat legte Kopien vorhandener nationaler Studien oder Bewertungen vor; hingegen schwankten die geschätzten Kosten der Einführung und des Betriebs des EMCS in den Jahren von 2007 bis 2011 nach Angaben von 17 Mitgliedstaaten zwischen 1,1 Mio. EUR und 18,8 Mio. EUR. Noch weniger Mitgliedstaaten sahen sich in der Lage, die Vorteile zu beziffern, sodass es diesbezüglich lediglich einige Anhaltspunkte gibt: Ein Mitgliedstaat gab z. B. an, dass in dem Jahr nach der Einführung des EMCS eine Zunahme der Einnahmen um 10 % zu verzeichnen war. Positiv beantwortet wurde hingegen die Frage nach der Auswirkung der IT-Systeme auf die Effizienz der Verwaltung: Die meisten Mitgliedstaaten waren der Auffassung, dass sich die Effizienz ihrer Verwaltungen nach der Einführung des EMCS, des MIAS oder des Systems für die Mehrwertsteuererstattung verbessert hatte. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass sich die Kosten der Einführung des EMCS in einem Mitgliedstaat mehr als bezahlt gemacht haben, da mehrere Betrugsfälle aufgedeckt wurden, bei denen es um viel Geld ging.

Um den Informationsaustausch, die Durchführung von Maßnahmen und die Vernetzung weiter zu erleichtern und zu straffen, richtete die Kommission im Jahr 2012 die Informations- und Kommunikationsplattform für das Programm (PICS) ein, die sowohl für das Programm „Fiscalis 2013“ als auch für das Schwesterprogramm „Zoll 2013“ genutzt werden sollte. Hiermit wurde den nationalen Verwaltungen ein gemeinsamer „Arbeitsraum“ gegeben, in dem sie online Informationen austauschen und zusammenarbeiten konnten; dies wurde allgemein als ein positiver Schritt hin zur effizienteren Nutzung von Ressourcen betrachtet. Allerdings ergab die Bewertung, dass die Kenntnis der Funktion und der Nutzung dieses Instruments immer noch recht gering war und dass sein Potenzial zum Zeitpunkt der Bewertung noch nicht ausgeschöpft war; diesbezüglich wurde eine Empfehlung erteilt (Empfehlung Nr. 3).

Da das Programm „Fiscalis 2013“ überwiegend in Zeiten knapper Kassen durchgeführt wurde, waren die Kommission und die Teilnehmerländer um ein Höchstmaß an Effizienz bemüht. Im Rahmen des Programms wurde dafür gesorgt, dass die Beteiligten bei der gemeinsamen Entwicklung gemeinsamer Instrumente oder nationaler Anwendungen noch enger zusammenarbeiteten oder sich über bewährte Praktiken für IT-Lösungen austauschten.

Die IT-Systeme, die im Rahmen des Programms „Fiscalis 2013“ unterstützt wurden, können auf keinen Fall isoliert und ohne Berücksichtigung des Wertes derjenigen Informationen betrachtet werden, deren Fluss sie ermöglichen. Es ist sehr schwierig, den Wert des Informationsaustausches zu beziffern, da Daten über die beigetriebenen oder neu festgesetzten Steuern häufig nicht zugänglich sind. Der wahre Wert der IT-Systeme sollte vielmehr im Lichte ihrer intensiven Nutzung und ihrer Bedeutung für die Erleichterung des schnellen, sicheren Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten gesehen werden. Der Informationsaustausch zwischen allen EU-Ländern, die im Rahmen von Fiscalis unterstützte IT-Systeme nutzten, war nach Auffassung der Interessenträger überaus wichtig, um die Steuerbeamten in die Lage zu versetzen, die EU-internen Umsätze oder Beförderungen besser zu überwachen und die hierauf fälligen Steuern festzusetzen.

Mit der Entwicklung ähnlicher Systeme auf nationaler Ebene in den einzelnen Mitgliedstaaten hätte man bei weitem nicht das derzeitige Niveau an Effizienz erreicht; überdies hätten sie den Nachteil, dass sie weniger interoperabel, weniger einheitlich und letztlich weniger wirksam wären. Die Kosten der Einführung und des Betriebs solcher Systeme wären ebenfalls erheblich höher, wenn nicht gar unerschwinglich.

Obgleich auf die gemeinsamen Maßnahmen nur ein geringerer Teil der Gesamtmittel des Programms „Fiscalis 2013“ entfiel, war dieser nach Auffassung der Teilnehmerländer für das Programm von ganz besonderem Nutzen. Mehr als 23 400 Beamte nahmen an verschiedenen Seminaren, Workshops, Projektgruppen, Fortbildungsmaßnahmen und multilateralen Kontrollen teil. Die aus Mitteln des Programms getragenen Kosten je Teilnehmer beliefen sich durchschnittlichen auf knapp 1000 EUR, was in der externen Bewertung als sehr angemessen betrachtet wurde, da darin auch die Reise- und Aufenthaltskosten sowie die notwendigen Organisationskosten einschließlich der Kosten der sprachlichen Unterstützung enthalten waren. Wie bei den IT-Systemen wird in der Bewertung auch diesbezüglich der Schluss gezogen, dass der Wert des Informationsaustausches, der durch diese Maßnahmen erfolgte, und der Wert der Erkenntnisse, die dank derselben gewonnen wurden, fast nicht zu beziffern sind, wobei die nachhaltige Vernetzung von Personen, das gemeinsame Verständnis, die gemeinsame Auslegung und die gemeinsame Anwendung der Rechtsvorschriften der EU den größten Nutzen darstellen.

Das Beispiel der multilateralen Kontrollen verdeutlicht gut das Potenzial, welches das Programm – gemessen an seinen Kosten – hat: Setzt man den angegebenen Betrag an fälligen Steuern in Höhe von 3,26 Mrd. EUR, der anhand von rund 85 % der abgeschlossenen multilateralen Kontrollen ermittelt wurde, in Relation zu den Kosten in Höhe von 2,41 Mio. EUR, die tatsächlich für alle multilateralen Kontrollen ausgegeben wurden, so ergibt sich ein Verhältnis von rund 1:1350 EUR. Während die eigentliche Beitreibung von Steuern Gegenstand weiterer nationaler Verfahren ist und dieses Beispiel keinesfalls als exemplarisch für die Effizienz des Programms insgesamt betrachtet werden sollte, so wirft es dennoch ein Schlaglicht auf den möglichen wirtschaftlichen Nutzen, der mit diesem Programm bewirkt werden kann, und es verdeutlicht, dass der Wert dieses Nutzens den Wert der Ausgaben, die im Rahmen des Programms getätigt wurden, bei weitem übersteigt.

## **6. DER MEHRWERT AUF EU-EBENE**

Im Kontext des Programms „Fiscalis 2013“ wird der Mehrwert auf EU-Ebene für die Zwecke der Schlussbewertung als zusätzlicher Gewinn aus dem Handeln auf EU-Ebene im Vergleich zu einer nationalen oder einer multilateralen Initiative oder gar einer anderen internationalen Initiative definiert. Um den Mehrwert auf EU-Ebene besser belegen zu können, wurde er bei der Bewertung anhand der folgenden Kriterien gemessen: 1) anhand der Komplementarität des Programms mit den obengenannten Initiativen, 2) anhand des Gesamtbeitrags zu den Programmzielen, die in die weiter gefassten steuerlichen Ziele eingebettet und auch im Rahmen anderer Initiativen von Belang waren (z. B. von Initiativen zur Bekämpfung des Steuerbetrugs), 3) anhand der Verringerung der Verwaltungskosten und des Verwaltungsaufwands (z. B. durch gemeinsame IT-Plattformen, Leitlinien, Verfahren usw., durch die übergreifende Anwendung bewährter Praktiken, die im Verlauf der Aktivitäten des Programms ermittelt wurden, durch den Abbau von Doppelarbeit und Überschneidungen, durch Schaffung von Synergien usw.), 4) anhand des transeuropäischen Charakters der Zusammenarbeit im Bereich der Besteuerung und der Tatsache, dass der Steuerbetrug am besten mitgliedstaatübergreifend und nicht auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten bekämpft wird, und anhand des Werts einer gemeinsamen Verwaltungskultur und der Vernetzung von Personen, die durch das Programm bewirkt wurden, sowie 5) anhand der Nachhaltigkeit der Ergebnisse und Auswirkungen bei eventueller Einstellung des Programms.

### 6.1. Komplementarität des Programms „Fiscalis 2013“ mit anderen nationalen, regionalen und internationalen Initiativen

Im Rahmen der Bewertung wurden mehrere nationale, regionale und internationale Initiativen außerhalb des Programms „Fiscalis 2013“ ermittelt, mit denen der Austausch von Steuerinformationen zwischen bestimmten Ländern verbessert werden sollte, und zwar entweder auf bilateraler oder auf multilateraler Ebene. Insgesamt wird in der Bewertung der Schluss gezogen, dass das Programm „Fiscalis 2013“ diese Initiativen ergänzte und Synergien zwischen ihnen bewirkte, anstatt zu Überlappungen zu führen.

Auf nationaler Ebene ermöglichte das Programm „Fiscalis 2013“ hauptsächlich die Schaffung von **Synergien** – nämlich wenn sich dieses Programm und die nationalen Initiativen wechselseitig ergänzten, um über die angestrebten Wirkungen hinaus weitere Resultate zu erzielen. Beispielsweise hatten einige Verwaltungen Informationen aus dem MIAS-System in die Arbeitsfluss-Software ihrer Steuerbeamten integriert, sodass der Zugang zu den Informationen und ihre Verarbeitung erheblich vereinfacht wurden. Dank der integrierten Flexibilität und der Freiwilligkeit der Teilnahme an den gemeinsamen Maßnahmen nutzten die Steuerverwaltungen das Programm „Fiscalis 2013“ zur Unterstützung ihrer nationalen Prioritäten, beispielsweise durch die Mitwirkung an manchmal sehr spezifischen multilateralen Kontrollen.

Hinsichtlich regionaler Initiativen spielte das Programm „Fiscalis 2013“ eine ähnliche, ergänzende Rolle. In der Bewertung werden zwei Beispiele genannt: die enge Zusammenarbeit zwischen den Benelux-Ländern, die sich auch auf steuerliche Fragen erstreckte, und die nordische Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung (NAIS). Allerdings wurden diese und ähnliche Initiativen größtenteils als **komplementär** mit dem Programm „Fiscalis 2013“ betrachtet, da diese anderen regionalen Initiativen auf einen anderen Erfassungsbereich abzielten und einen anderen Umfang hatten<sup>16</sup>.

Das Programm „Fiscalis 2013“ wurde in einem Kontext durchgeführt, der ähnlich demjenigen war, in dem die beiden wichtigsten internationalen Organisationen, nämlich die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die innereuropäische Internationale Organisation der Steuerverwaltungen (IOTA)<sup>17</sup>, tätig sind, wobei sich deren Tätigkeiten, Zielsetzungen und Zielgruppen im gewissen Umfang mit denjenigen von Fiscalis überlappten. Während die Überlappungen mit der OECD aufgrund des breiten Mandats dieser Organisation vernachlässigbar waren, war der Beitrag der IOTA zu den Ergebnissen, die auch im Rahmen des Programms „Fiscalis 2013“ verfolgt wurden, deutlich. Überlappungen gibt es jedoch lediglich bei den gemeinsamen Maßnahmen des Fiscalis-Programms, z. B. bei den Seminaren oder Workshops; hingegen war keine der Initiativen der IOTA (oder eine andere regionale Initiative) geeignet, den grundlegenden elektronischen Informationsaustausch mit *allen* Ländern zu ersetzen, der durch Fiscalis 2013 erleichtert wurde. Fiscalis 2013 war das einzige vorhandene Instrument, dessen Zielsetzung allein darin bestand, die Steuersysteme im Binnenmarkt praktisch zu verbessern, sodass das Programm eine einzigartige, maßgeschneiderte Lösung dafür bot, die grenzüberschreitenden steuerlichen Fragen in der EU anzugehen.

---

<sup>16</sup> Zielsetzung der NAIS war es, Vereinbarungen über den gezielten Austausch von Informationen mit vielen anderen Ländern, darunter sogenannten Steueroasen, sowie mit einigen Mitgliedstaaten zu treffen. Allerdings war diese Zusammenarbeit darauf ausgerichtet, den Informationsaustausch mit den Zielländern zu erleichtern.

<sup>17</sup> Bei der innereuropäischen Internationalen Organisation der Steuerverwaltungen (IOTA) handelt es sich um eine gemeinnützige zwischenstaatliche Vereinigung, die ein Forum zur Unterstützung ihrer Mitglieder in den europäischen Ländern bei der Verbesserung der Steuerverwaltung bietet. Sie hat 46 Mitglieder.

## 6.2. Beitrag zu den allgemeinen steuerpolitischen Zielen

In dem Monti-Bericht<sup>18</sup> aus dem Jahr 2010 wurden *der Informationsaustausch im Steuerbereich und die Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen* als eine der Maßnahmen anerkannt, die im Steuerbereich erforderlich sind, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern. In dem Aktionsplan<sup>19</sup> der Kommission aus dem Jahr 2012 zur Verstärkung der *Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung* wird ferner betont, dass der Rahmen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in den Bereichen der Mehrwertsteuer, der direkten Steuern und der Verbrauchsteuern in vollem Umfang umgesetzt und angewendet werden muss. Die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung ist seither eine wichtige europäische Priorität. Das Programm „Fiscalis 2013“ passte gut in diesen Rahmen, da hiermit den Steuerverwaltungen genau das Instrumentarium gegeben wurde, um (z. B. mithilfe des MIAS, des EMCS und der standardisierten elektronischen Formulare für den Steuerbereich usw.) Informationen wirksam auszutauschen oder Fachkenntnisse zusammenzuführen, damit bei spezifischen Aufgaben (z. B. mithilfe multilateraler Kontrollen und der Plattform EUROFISC sowie in Form von Workshops, Seminaren und anderen gemeinsamen Maßnahmen) zusammengearbeitet werden konnte.

## 6.3. Bedeutung der Zusammenarbeit auf EU-Ebene für die Verringerung von Verwaltungskosten und Verwaltungsaufwand

In der Bewertung wird der Schluss gezogen, dass es mit dem Programm „Fiscalis 2013“ möglich war, die Verwaltungskosten und den Verwaltungsaufwand im Wesentlichen durch drei Maßnahmen zu verringern bzw. abzubauen: i) durch die im gewissen Umfang (z. B. mithilfe elektronischer Formulare) erfolgte *Standardisierung* des Informationsaustausches zwischen den Steuerverwaltungen, ii) durch die Bereitstellung von Plattformen für den *sicheren Austausch* von Informationen (CCN/CSI mit allen darin integrierten IT-Anwendungen) und iii) durch die Bereitstellung *gemeinsamer IT-Systeme* (z. B. das EMCS oder das MIAS) zur unmittelbaren Anwendung durch die Steuerverwaltungen. Eine ausführliche Beschreibung des Beitrags des Programms zur Verringerung der Verwaltungskosten und zum Abbau des Verwaltungsaufwands enthält der vierte Abschnitt dieses Berichts. Die Interessenträger, die im Rahmen der Bewertung konsultiert wurden, konnten keine nationale oder internationale Alternative zu Fiscalis 2013 nennen, die eine vergleichbaren oder größeren Abbau des Verwaltungsaufwands der nationalen Verwaltungen und der Wirtschaftsbeteiligten hätte bewirken können.

## 6.4. Der transeuropäische Charakter der Zusammenarbeit im Steuerbereich und die gemeinsame Verwaltungskultur

Die Wirksamkeit von Fiscalis 2013, die von der nationalen Ebene aus nicht hätte erreicht werden können, liegt hauptsächlich in dem *gesamteuropäischen Ansatz* des Programms und seinen *grenzüberschreitenden Lösungen* begründet. Diese Lösungen bestanden manchmal in zentralen IT-Systemen, die alle Teilnehmerländer auf ein gemeinsames Niveau brachten, manchmal in einer stärkeren Koordinierung und Ausrichtung der Ziele und Erwartungen, die dank der gemeinsamen Maßnahmen erreicht wurden. Zwar zielte das Programm nicht darauf ab, die Schaffung einer gemeinsamen Verwaltungskultur zu fördern (und eine solche Kultur wird gegenwärtig auch nicht gewünscht), jedoch wurde es den Steuerbeamten hiermit ermöglicht, beim Umgang mit ihren Amtskollegen aus den anderen Mitgliedstaaten nach und nach eine Annäherung zu erzielen, was das Verständnis und die Zusammenarbeit betraf.

---

<sup>18</sup> Eine neue Strategie für den Binnenmarkt: im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas, Mario Monti, 9. Mai 2010, S. 95.

<sup>19</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, SWD(2012) 403 final.

Allgemein konnten sich die Interessenträger nicht vorstellen, dass ein vergleichbares Niveau der Zusammenarbeit im Alleingang und im Wege eines nicht koordinierten Handelns erreicht worden wäre. Die Rolle der Kommission als Koordinatorin und Impulsgeberin wurde von den Interessenträgern ebenfalls anerkannt, und es wurde empfohlen, dass sie diese weiterhin wahrnimmt (Empfehlung Nr. 4).

#### 6.5. Nachhaltigkeit der Ergebnisse

Die Nachhaltigkeit der Ergebnisse wird unter dem Gesichtspunkt der Einstellung des Programms analysiert, denn bei den meisten Fiscalis-Aktivitäten handelt es sich nicht um Einmalmaßnahmen, sondern um Maßnahmen, die der fortwährenden Unterstützung bedürfen. Die Interessenträger waren einigermaßen zuversichtlich, dass die mit Fiscalis 2013 erzielten Wirkungen kurzfristig teilweise bestehen bleiben würden, falls das Programm eingestellt würde. Zu diesen Wirkungen zählten die deutlicher wahrnehmbaren Leistungen des Programms, etwa die neuen Fähigkeiten oder die Vernetzung von Personen. Nach Auffassung der Interessenträger **dürften diese jedoch langfristig nicht Bestand haben**, da die Steuerverwaltungen in einem komplexen und überaus dynamischen Umfeld agierten, in dem sich die nationalen Prioritäten und die wirtschaftlichen Bedingungen änderten, es zu Umstrukturierungen komme usw. Die Teilnehmerländer könnten zwar ihrerseits der Form nach den gemeinsamen Maßnahmen vergleichbare Maßnahmen organisieren, praktisch gesehen halte man es jedoch für unwahrscheinlich, dass sie die hierfür erforderlichen Finanzmittel aufbringen und solche Maßnahmen koordinieren könnten.

Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kamen die Interessenträger hinsichtlich der IT-Systeme: Es sei sehr schwierig, die Unterstützung, Pflege und Entwicklung dieser Systeme auf dem vorhandenen Niveau beizubehalten, wenn man sich ausschließlich auf nationale Finanzmittel und Initiativen und die nationale Organisation verlassen müsse. In der Tat waren die Interessenträger einstimmig der Auffassung, dass solche Systeme schnell inoperabel und unzulänglich würden, was unmittelbar zur Folge hätte, dass **die Kapazität für den Informationsaustausch, die Überwachung und die Kontrolle schnell abnehmen** und **die Verwaltungskosten und der Verwaltungsaufwand zunehmen würden**. Dies ist ein wichtiges Argument, wenn man bedenkt, dass viele der IT-Systeme nicht einfach nur praktisch sind, sondern hiermit **die Einhaltung der Rechtsvorschriften unterstützt wird** (was z. B. beim EMCS oder im Hinblick auf die Anforderungen der Rechtsvorschriften über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Fall ist), und dass ihre Nichtfortführung die Einhaltung des Besitzstandes der EU in dem Bereich der Besteuerung erschweren würde.

Schließlich wird in der Bewertung noch der Schluss gezogen, dass einige Mitgliedstaaten ohne das Fiscalis-Programm wahrscheinlich enger im Wege bilateraler oder regionaler Vereinbarungen zusammenarbeiten würden, da der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Steuerbetrugs und der grenzüberschreitenden Steuerhinterziehung viel Gewicht beigemessen wird, diese bilaterale oder regionale Zusammenarbeit letztlich jedoch zu einer **Asymmetrie** beim Zugang der Mitgliedstaaten zu Informationen führen und in der Folge **dem Betrug Vorschub leisten und den Handel verzerren** würde.

### 7. EINFLUSS KONTEXTUELLER FAKTOREN AUF DIE DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS

Bei der im Wege der Beitragsanalyse erfolgten Bewertung wurden auch die kontextuellen Faktoren untersucht, die programmextern und daher der direkten Kontrolle entzogen waren und die die Leistungen des Programms entweder behinderten (hemmende Faktoren) oder hierzu beitrugen (treibende Faktoren). Hiermit wurde nicht bezweckt, genau zu bewerten, inwieweit diese Faktoren die Leistungen des Programms beeinflussten, sondern sie zu

ermitteln, um die Bedingungen zu verdeutlichen, unter denen das Programm „Fiscalis 2013“ durchgeführt wurde. Die wichtigsten dieser Faktoren, die in vielen Mitgliedstaaten festgestellt wurden, sind nachstehend dargelegt.

Wie die Bewertung ergab, trugen **Strategien für das Wissensmanagement in den nationalen Verwaltungen**, die widerspiegelten, wie die nationalen Verwaltungen die Zusammenarbeit bei den multilateralen Kontrollen und den IT-Systemen sowie die Aufteilung der Zuständigkeit für die Aufgaben im Zusammenhang mit Fiscalis 2013 organisierten, positiv zu den Leistungen des Programms bei. Beispielsweise war eine horizontale Organisation mit wenigen Verwaltungsebenen offenbar besser geeignet, um multilaterale Kontrollen schneller und einfacher durchzuführen, während mit einer engeren Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und der IT-Abteilung für eine größere Flexibilität gesorgt war und IT-Probleme schnell und effizient gelöst werden konnten.

Wie die Bewertung teilweise im gleichen Kontext ergab, waren die Zuständigkeiten für die Aufgaben im Zusammenhang mit den Vorhaben von Fiscalis 2013 in den nationalen Verwaltungen nicht immer klar zugewiesen, was sich in (einigen) Teilnehmerländern unter Umständen insgesamt nachteilig auf die Koordinierung und die Durchführung des Programms auswirkte. Dies galt insbesondere für die Rolle der **nationalen Koordinatoren**, deren Mandat unterschiedlich war und die in unterschiedlichen Organisationsstrukturen und unter unterschiedlichen ressourcenbedingten Beschränkungen tätig waren, was in einigen Fällen möglicherweise ihre Fähigkeit zur Förderung des Programms beeinträchtigte; daher wurde empfohlen, dies zu klären (Empfehlung Nr. 2).

Wie festgestellt wurde, wurden die Funktionen der durch Fiscalis finanzierten IT-Systeme durch die **nationalen IT-Systeme** ergänzt; wenn dies der Fall war, verstärkten sie sich in ihrer Wirkung wechselseitig, sodass starke Synergien geschaffen wurden, beispielsweise mit dem spanischen System *Zujar*, das Informationen über Steuerpflichtige enthält und das bei gemeinsamer Nutzung mit dem MIAS einen schnellen Abgleich der Umsätze ermöglicht, die der Mehrwertsteuer unterliegen. Waren die nationalen Systeme hingegen nicht mit den durch Fiscalis 2013 finanzierten IT-Systemen kompatibel, so war das nicht genutzte Potenzial mit einem Blick erkennbar. Da beispielsweise das niederländische System für die Ausfuhrkontrolle (ECS) nicht in das EMCS integriert oder hiermit verbunden war, mussten alle Beförderungen mit außerhalb der Niederlande gelegenen Bestimmungsorten manuell abgeschlossen werden, wodurch sich die Arbeitsbelastung erhöhte und die Kapazität für die Echtzeitüberwachung und -kontrolle beeinträchtigt war.

Einer der wichtigsten hemmenden Faktoren, der der umfassenden Nutzung des Potenzials von Fiscalis 2013 entgegenstand, war die **Wirtschaftskrise** in der EU, die während der gesamten Laufzeit des Programms anhielt. Auch wenn im Rahmen der Bewertung keine deutlichen Unterschiede bei den Ressourcen festgestellt wurden, die einzelnen Steuerbereichen zugewiesen wurden, unterstrichen viele Interessenträger dennoch den generellen Druck auf die Ressourcen und den Zwang zu mehr Effizienz. In der Praxis wurden die Teilnahme der Mitgliedstaaten an den im Rahmen des Programms durchgeführten Maßnahmen und die Bereitstellung von Ressourcen für die Einrichtung der nationalen Komponenten der IT-Systeme durch die Sparpolitik eingeschränkt. Hierauf wiesen die Interessenträger insbesondere im Hinblick auf die nationalen Komponenten hin.

Auf der anderen Seite wurde in der Bewertung der Schluss gezogen, dass aufgrund der Wirtschaftskrise stärker auf die Kosteneffizienz der Maßnahmen geachtet wurde und der

Umfang der im Rahmen des Programms ausgetauschten Informationen zunahm, da die Mitgliedstaaten noch mehr Gewicht auf die Steuererhebung legten.

**Sprachbarrieren** wurden von den Interessenträgern häufig als hemmender Faktor genannt, durch den die Wirksamkeit der mündlichen oder schriftlichen Kommunikation und Informationsübermittlung sowie die Teilnahme an gemeinsamen Maßnahmen eingeschränkt waren.

Auch **die Bekanntheit** des Programms „Fiscalis 2013“ **und der Kenntnisstand** hierüber wurden als Faktoren genannt, die den Umfang der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches eindeutig beeinflussten. Während die Bekanntheit und die Verbreitung der Programmergebnisse insgesamt betrachtet gut waren, hatten die meisten Interessenträger und potenziellen Nutznießer nur eine geringe oder sehr geringe Kenntnis des Programms an sich. Aus der Bewertung ging auch hervor, dass die IT-Systeme häufig von den Teilnehmerländern als „selbstverständlich“ vorausgesetzt wurden und dass der Zusammenhang mit Fiscalis kaum zur Kenntnis genommen wurde, was untersucht werden sollte (Empfehlung Nr. 1).

Des Weiteren zählten zu den kontextuellen Faktoren, die von den Interessenträgern zwar genannt wurden, jedoch bei der Bewertung der Gesamtleistungen des Programms weniger ins Gewicht fielen oder lediglich vereinzelt erwähnt wurden, die **Kriterien für die Auswahl** der nationalen Beamten, die an den gemeinsamen Maßnahmen teilnahmen, die **nationalen Rechtsvorschriften**, nach denen die Offenlegung bestimmter Informationen oder die Nutzung bestimmter freiwilliger Systeme (z. B. der Anwendung TIN-on-the-web, die zu wenig genutzt wurde) verboten waren, oder einige **lokale Phänomene** (z. B. die wachsende Zahl der Grenzgänger und der zunehmende Druck, mehr Informationen über direkte Steuern auszutauschen, oder der zunehmende grenzüberschreitende Handel mit bestimmten Waren, der dazu führte, dass das EMCS stärker genutzt und als nützlicher betrachtet wurde).

Nicht zuletzt wurde in der Bewertung auch der wichtige Einfluss oder das gleichzeitige Vorhandensein **anderer Initiativen** erwähnt, insbesondere die Tätigkeiten der IOTA, auf die in Abschnitt 6 ausführlich eingegangen wurde.

## **8. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

Zwar spielen für das Funktionieren des Binnenmarktes viele Faktoren eine Rolle, jedoch wird in der Bewertung der Schluss gezogen, dass mit Fiscalis 2013 wahrscheinlich ein Beitrag zum besseren Funktionieren desselben geleistet wurde. Es kann offenbar davon ausgegangen werden, dass Steuerbetrug und Steuerhinterziehung verringert und/oder verhindert wurden, wodurch wiederum Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt vorgebeugt wurde. Die festgestellten Mängel, die dem Programm zuzuschreiben waren, führten zu den einschlägigen Empfehlungen.

Die wichtigsten Feststellungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Die IT-Systeme (d. h. das **EMCS** und das **MIAS** sowie die **elektronischen Formulare** für die Zusammenarbeit in dem Bereich der direkten Steuern) unterstützten die Umsetzung des EU-Besitzstandes im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Steuerbereich unmittelbar.
- b) Das **MIAS** unterstützte die nationalen Verwaltungen bei der Feststellung von Betrugsfällen und wurde zu einem wichtigen Bestandteil des mehrwertsteuerlichen

Instrumentariums der Steuerverwaltungen, das von den Steuerbeamten täglich genutzt wurde.

- c) Die **MIAS-Webanwendung (VIES-on-the-web)** verringerte unmittelbar die im Vorfeld benötigte Zeit für die Validierung der Mehrwertsteurnummern der Wirtschaftsbeteiligten, wodurch die Steuerverwaltungen rund 160 Mio. EUR und die Wirtschaftsbeteiligten einen ähnlich hohen Betrag einsparten.
- d) Durch das **EMCS** wurde betrügerisches Verhalten schwieriger, riskanter und kostspieliger, da die zugelassenen Beteiligten in Echtzeit überwacht und unmittelbar überprüft werden können. Aufgrund der **elektronischen Sicherheitsleistungen**, die für alle Geschäftsvorgänge im Rahmen des EMCS erforderlich waren, konnten die Steuerbeamten leichter zur ordnungsgemäßen Steuererhebung beitragen.
- e) Dank der **standardisierten elektronischen Formulare** in Bereich der Mehrwertsteuer und der direkten Steuern war es für die Steuerbeamten einfacher, die Steuerschuld korrekt zu ermitteln.
- f) Dank der **elektronischen Formulare** und der Plattform **CCN/CSI** wurde der elektronische Austausch von Informationen gestrafft und vereinfacht und die Qualität der elektronisch ausgetauschten Informationen verbessert.
- g) Die **gemeinsamen Maßnahmen** ermöglichten den nationalen Verwaltungen den Austausch von Fachwissen und Erfahrungen, den Austausch über Auslegungsfragen sowie über die Umsetzung und Durchführung von EU-Bestimmungen, ein besseres Verständnis des legislativen und organisatorischen Rahmens der einzelnen Steuerverwaltungen und die Vernetzung von Personen, was sehr geschätzt wurde.
- h) Die **Plattform EUROFISC** bot den Steuerbeamten einen wichtigen Rahmen zur Förderung und Erleichterung der multilateralen, dezentralen Zusammenarbeit, die zielgerichtete, schnelle Einsätze zur Bekämpfung spezifischer Betrugsarten ermöglichte.
- i) Dank der **multilateralen Kontrollen** konnten die Mitgliedstaaten zusätzlich fällige Steuern in Höhe von rund 3,26 Mrd. EUR ermitteln, was zusammen mit den Bestimmungen über den **automatischen Austausch von Informationen** nach der Zinsbesteuerungsrichtlinie unter den Steuerpflichtigen einen „Befolgungseffekt“ bewirkte.
- j) Es gibt kaum quantitative Informationen über die Kosten und den Nutzen der auf nationaler Ebene eingesetzten IT-Systeme. Die Schätzung der Kosten schwankt erheblich und liegt zwischen 1,1 Mio. und 18,8 Mio. EUR, während der Nutzen (im Sinne des Wertes der ausgetauschten Informationen) schwierig zu beziffern ist; jedoch beurteilten die Interessenträger die Effizienz der IT-Systeme insgesamt positiv.
- k) Die Mitgliedstaaten wären nicht in der Lage gewesen, wirksamere, effizientere und interoperablere IT-Systeme einzeln zu entwickeln und zu pflegen.
- l) Mit dem Programm „Fiscalis 2013“ wurden andere Initiativen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in dem Bereich der Besteuerung auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene ergänzt und es konnten hiermit entsprechende Synergien geschaffen werden, wobei es lediglich im geringen Umfang zu Überlappungen mit den

gemeinsamen Maßnahmen kam. Es handelte sich um das einzige Instrument, das speziell auf die Erfordernisse des Binnenmarktes zugeschnitten war und bei dem eine IT-Anwendung vorgesehen war.

- m) Das Programm „Fiscalis 2013“ ermöglichte die Verringerung der Verwaltungskosten und des Verwaltungsaufwands im Wesentlichen durch drei Aktivitäten: i) durch die **Standardisierung** des Informationsaustausches (z. B. durch die elektronischen Formulare), ii) durch die Bereitstellung von Plattformen für den **sicheren Austausch** (CCN/CSI) und iii) durch die Bereitstellung **gemeinsamer IT-Systeme** (z. B. das EMCS oder das MIAS) zur unmittelbaren Anwendung durch die Steuerverwaltungen.
- n) Ohne Unterstützung durch das Programm hätten die Wirkungen der gemeinsamen Maßnahmen und der IT-Systeme nicht lange Bestand.

Ausgehend von den gewonnenen Erkenntnissen erteilten die Gutachter mehrere **Empfehlungen**, um die Vorhaben im Rahmen des Programms und dessen Potenzial zu stärken. Die Empfehlungen sind nachstehend zusammengefasst; sie wurden von der Lenkungsgruppe weitgehend akzeptiert. Die Kommission wird im Hinblick auf die Empfehlungen gezielt tätig werden und einen Aktionsplan für ihre Umsetzung und Weiterverfolgung erarbeiten. Dabei wird sie die Eigenart der Empfehlungen, ihren Einfluss auf das Programm und den möglichen Zeitplan für ihre Umsetzung (z. B. während der Laufzeit des Programms oder der nächsten Legislaturperiode) in Betracht ziehen.

Nr.	Empfehlung	Hauptverantwortliche
1	Es sollte darauf hingewirkt werden, die (künftigen) Fiscalis-Programme sowie ihre Zielsetzungen und Ergebnisse besser bekannt zu machen. Insbesondere könnte der Zusammenhang zwischen den europäischen IT-Systemen und den im Rahmen von Fiscalis bereitgestellten Finanzmitteln deutlicher herausgestellt werden.	Europäische Kommission und Teilnehmerländer
2	In dem Programm sollten die Rolle und die Zuständigkeiten des nationalen Koordinators beschrieben werden, und die Teilnehmerländer sollten sicherstellen, dass die nationalen Koordinatoren über ausreichende Unterstützung und Ressourcen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen.	Europäische Kommission und Teilnehmerländer
3	Im Rahmen des Programms sollte weiterhin darüber informiert werden, wie die Informations- und Kommunikationsplattform für das Programm (PICS) genutzt werden soll und welche Funktionen sie aufweist.	Europäische Kommission
4	Die Kommission sollte weiterhin eine aktive Rolle dabei spielen, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der nationalen IT-Anwendungen zu fördern.	Europäische Kommission und Mitgliedstaaten
5	Die Kommission sollte weiterhin zentrale Anwendungen entwickeln, die von allen Mitgliedstaaten genutzt werden können.	Europäische Kommission und Mitgliedstaaten
6	Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die weitere Integration der Verfahren im Steuer- und Zollwesen prüfen.	Europäische Kommission und Mitgliedstaaten

Nr.	Empfehlung	Hauptverantwortliche
7	Zukünftig sollte im Rahmen von Fiscalis der Schwerpunkt stärker darauf gelegt werden, den Aufwand der Steuerpflichtigen zu verringern, und die auf dieses Ziel ausgerichteten Programmtätigkeiten sollten verstärkt werden, um das bessere Funktionieren des Binnenmarktes zu fördern.	Europäische Kommission und Mitgliedstaaten

Die Kommission begrüßte insgesamt die Qualität der externen Studie, auf die sich diese Bewertung stützte, und erkannte an, dass es methodische Schwierigkeiten gab und Bemühungen ergriffen wurden, um diese in den Griff zu bekommen. Die im Rahmen der Bewertung getroffenen und in diesem Bericht dargelegten Feststellungen wurden als glaubwürdig betrachtet, und die gezogenen Schlussfolgerungen dürften zutreffend sein. Der Beitrag des Programms „Fiscalis 2013“ zum besseren Funktionieren des Binnenmarktes, der geleistet wurde, indem die Kapazität der Steuerverwaltungen zur wirksamen und effizienten Aufdeckung und Prävention von Betrugsfällen sowie zur Umsetzung des EU-Steuerrechts gestärkt wurde, kann daher als erheblich beurteilt werden.

Die Schlussbewertung des Programms „Fiscalis 2013“ wird Ausgangspunkt für künftige Überlegungen zu Umfang und Ausgestaltung weiterer Auflagen des Programms nach dem Jahr 2020 sein. Die eher operativen Feststellungen, die z. B. die Verbesserung der IT-Systeme und die Anwendung oder stärkere Verbreitung der Programmergebnisse betreffen, werden während der Laufzeit des aktuellen Programms „Fiscalis 2020“ unmittelbar angegangen.