



Brüssel, den 7.2.2019
COM(2019) 59 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Halbzeitbewertung des Programms Fiscalis 2020

{SWD(2019) 15 final}

1. HINTERGRUND

Mit der [Verordnung \(EU\) Nr. 1286/2013](#)¹ wurde das Programm Fiscalis 2020 als mehrjähriges Aktionsprogramm zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme in der EU festgelegt. Gemäß Artikel 17 Absätze 1 und 2 wurde eine externe Studie in Auftrag gegeben, um die Halbzeitbewertung des Programms zu unterstützen. Die Ergebnisse dieser Studie werden in der beigefügten Arbeitsunterlage vorgestellt und bilden die Grundlage für diesen Bericht.

Zweck der Halbzeitbewertung war die Bewertung des Programms Fiscalis 2020 von Beginn der Programmlaufzeit am 1. Januar 2014 bis zur Halbzeit der Umsetzung (31. Dezember 2017). Bei der Bewertung wurde die gesamte Bandbreite der im Rahmen dieses Programms finanzierten Maßnahmen und Interessenträger berücksichtigt.

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, die Fortschritte in Bezug auf die Verwirklichung der Ziele des Programms, die Effizienz der Ressourcenverwendung und den Mehrwert des Programms auf EU-Ebene darzustellen. Der Bericht befasst sich auch mit der Vereinfachung und der Frage, wie relevant die Ziele noch sind und inwieweit das Programm zu den EU-Prioritäten eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums beigetragen hat.

2. RELEVANZ

Das Programm Fiscalis 2020 baut auf früheren Versionen des Programms auf, das seit über 25 Jahren besteht. Es ermöglicht eine kohärente Umsetzung des EU-Rechts im Steuerbereich vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen, indem es den Informationsaustausch sicherstellt, die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden fördert und die Verwaltungskapazitäten der Steuerbehörden verbessert. Derzeit nehmen 34 Länder am Programm teil: 28 EU-Mitgliedstaaten sowie sechs Beitrittskandidaten und potenzielle Beitrittskandidaten².

Das Programm besteht bereits so lange, dass die meisten Interessenträger keinen sinnvollen Vergleich mit der Situation vor Start des Programms ziehen können. Die gemeinsamen IT-Systeme, d. h. die europäischen Informationssysteme, für die rund 75 % der verfügbaren Mittel des Programms aufgewendet werden, sind seit Langem ein wichtiger Bestandteil der nationalen und EU-weiten Steuersysteme. Die **nationalen Steuerverwaltungen** sind sich darüber einig, dass das Programm Fiscalis 2020 sowohl notwendig als auch relevant ist und dem tatsächlichen Bedarf bzw. den tatsächlichen Anliegen Rechnung trägt. Die Maßnahmen des Programms werden geschätzt und entsprechen im Allgemeinen dem Bedarf der Verwaltungen. Insbesondere die Vernetzung und der Gedankenaustausch werden sehr begrüßt und gelten als wichtigste Aspekte aller Maßnahmen des Programms. Es ist offensichtlich, dass die meisten europäischen Informationssysteme notwendig und relevant sind, denn in vielen Fällen bestimmen sie, wie der wichtige, im EU-Recht vorgesehene Austausch von Informationen stattfindet. Auch unterstützende Maßnahmen wie IT-Fortbildungen werden von den Interessenträgern sehr geschätzt.

¹ Verordnung (EU) Nr. 1286/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Festlegung eines Aktionsprogramms zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014-2020 (Fiscalis 2020) und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1482/2007/EG.

² Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei.

Im Hinblick auf den zugrunde liegenden Bedarf an Systemen zum Informationsaustausch ermöglichen Systeme wie die „kleine einzige Anlaufstelle“ (Mini-One-Stop-Shop) den Austausch von Informationen, der für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich ist. Dies gilt auch für den Bedarf an Systemen, die zu einer Verringerung der von den Verwaltungen benötigten Ressourcen und des Verwaltungsaufwands für Steuerpflichtige verringern. So wiesen die Interessenträger darauf hin, dass die „kleine einzige Anlaufstelle“ konkret entwickelt wurde, um die Umsetzung neuer Mehrwertsteuervorschriften ohne erhöhten Verwaltungsaufwand zu ermöglichen. Die Kosten für die Entwicklung dieses Systems lagen bei durchschnittlich 2,5 Mio. EUR je Mitgliedstaat. Gleichzeitig ist der Nutzen zu berücksichtigen, denn das System verteilt mehr als 3 Mrd. EUR an Mehrwertsteuereinnahmen pro Jahr, mit einem jährlichen Zuwachs von rund 15 %. Das Verfahren der „kleinen einzigen Anlaufstelle“ bringt der Mehrheit der EU-Länder Nettoeinnahmen ein.

Ohne diese Fiscalis-Maßnahmen, die große Kanäle für den Informationsaustausch geschaffen hat, müssten sicherlich entsprechende Lösungen gefunden werden, die dem bestehenden Bedarf und den aktuellen Problemen gerecht werden. Des Weiteren ist nicht klar, ob solche Alternativen ohne einen gemeinsamen Koordinierungsrahmen oder eine Finanzierungsquelle wie Fiscalis tatsächlich umgesetzt werden könnten.

Während die nationalen Steuerverwaltungen die Hauptbegünstigten des Fiscalis-Programms sind, sind auch viele **Wirtschaftsbeteiligte** als Nutzer der europäischen Informationssysteme und der Fortbildungsmodule und in einigen Fällen auch als Teilnehmer an spezifischen gemeinsamen Maßnahmen, beteiligt. Sowohl für die Wirtschaftsbeteiligten als auch für die Steuerverwaltungen sind vereinfachte Verfahren sowie die einheitliche und vorhersagbare Anwendung des EU-Rechts von Bedeutung. Das Programm enthält viele Maßnahmen, die diesen Anliegen Rechnung tragen. Insgesamt ist das Fiscalis-Programm für die Wirtschaftsbeteiligten relevant, da seine Prioritäten und Maßnahmen dem zugrunde liegenden Bedarf der Unternehmen und deren spezifischen Problemen gerecht werden.

Es gibt kaum Belege dafür, dass die **breite Öffentlichkeit** das Programm oder dessen Wirkung kennt. Indirekt nimmt das Programm Probleme in Angriff, die für die europäischen Bürgerinnen und Bürgern von großer Relevanz sind und bei denen das Eingreifen der EU als notwendig erachtet wird. Insbesondere verbessert das Programm das Leben der europäischen Bürgerinnen und Bürger, indem es ein korrektes Verständnis und eine wirksame Umsetzung der Steuergesetze in den teilnehmenden Ländern unterstützt. Die kürzlich erfolgten Enthüllungen im Rahmen der „Panama Papers“ haben die Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger von steuerlichen Angelegenheiten beeinflusst und das Thema stärker in den Fokus gerückt. Themen wie Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und aggressive Steuerplanung sowie die Gewährleistung der fairen und gleichen Anwendung der Steuervorschriften haben in den Augen der europäischen Bürgerinnen und Bürger und der Gemeinschaften an Relevanz gewonnen.

3. WIRKSAMKEIT

Zu den spezifischen Zielen von Fiscalis 2020 zählen die Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und aggressiver Steuerplanung sowie die Umsetzung des EU-Rechts im Steuerbereich. Erreicht werden soll dies durch eine Sicherstellung des Informationsaustauschs, durch die Förderung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten der teilnehmenden Länder. So soll der Verwaltungsaufwand für die Steuerbehörden und die Befolgungskosten für die Steuerpflichtigen gesenkt werden.

Den europäischen Informationssystemen kommt eine Rolle zu, die sich über mehrere Themenfelder erstreckt. Derzeit sind 25 gemeinsame IT-Systeme in Betrieb, die eine Bandbreite grenzübergreifender Aspekte der direkten und der indirekten Besteuerung sowie unterstützende Architektur und Anwendungen abdecken. Da der Informationsaustausch ein Mittel zur Verwirklichung der übrigen Ziele ist, insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und aggressiver Steuerplanung und der Umsetzung des EU-Rechts, haben die europäischen Informationssysteme einen erheblichen Beitrag zu allen Zielen geleistet. Viele der Systeme stehen auch den Wirtschaftsbeteiligten zur Verfügung und ermöglichen es ihnen, Informationen einfacher einzureichen und entgegenzunehmen. Dadurch verringert sich ihr Verwaltungsaufwands bei den Berichtspflichten.

In Bezug auf das Ziel der **Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und aggressiver Steuerplanung** zeigen die verfügbaren Erkenntnisse, dass die bestehenden Werkzeuge zum Informationsaustausch und die Foren für die Zusammenarbeit einen signifikanten Beitrag zu diesem Ziel leisten können. Die Erkenntnisse bestätigen nicht nur eine zunehmende Nutzung gemeinsamer IT-Systeme insgesamt, sondern belegen auch eindrücklich, wie diese Systeme die tägliche Arbeit der Verwaltungen erleichtern. Am deutlichsten zeigte sich dies bei der Bekämpfung von Steuerbetrug bzw. Steuerhinterziehung in den Bereichen Mehrwert- und Verbrauchsteuern (für die europäischen Informationssysteme wie die „kleine einzige Anlaufstelle“, die Erstattung der Mehrwertsteuer, das System zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren, elektronische Fragebogen oder das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem). Für die kleinere Anzahl der IT-Systeme für die direkte Besteuerung (etwa die Steuer-Identifikationsnummer auf dem Europa-Portal oder das Datenverbreitungssystem) waren die Auswirkungen geringer. Diese Systeme haben einen kleineren Anwendungsbereich, sind weniger bekannt und werden seltener bzw. von weniger Nutzern in Anspruch genommen.

In Bezug auf die **Unterstützung der Umsetzung des Unionsrechts im Bereich des Steuerwesens** durch die Sicherstellung des Informationsaustauschs hat das Programm eine entscheidende Rolle gespielt, indem es den Mitgliedstaaten geholfen hat, in den Bereichen gemeinsamen Interesses auf sichere und effiziente Weise miteinander zu kommunizieren, was die Zusammenarbeit zwischen diesen Mitgliedstaaten verbessert hat. Dieser Aspekt des Ziels macht einen großen Anteil der Projekte aus, die mit Mitteln der Jahresarbeitsprogramme priorisiert wurden. Dabei ergab die Bewertung, dass vor allem bei der Unterstützung des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit, die in den Bereichen Mehrwert- und Verbrauchsteuern erforderlich sind, Erfolge verzeichnet werden konnten.

Die **Unterstützung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden** erfolgte meistens in Form gemeinsamer Maßnahmen, die jedoch eine Reihe verschiedener Themen und Arten von Maßnahmen umfassten. Dem Programm kam bei der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten und anderer teilnehmender Länder eine tragende Rolle zu. Dies zeigt sich besonders deutlich im Bereich der indirekten Besteuerung (insbesondere Mehrwert- und Verbrauchsteuer), wo die Zuständigkeit der EU am stärksten ausgeprägt und es entsprechend viele Programmaktivitäten gibt. Auch die direkte Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in Form multilateraler Prüfungen und die Teilnahme an behördlichen Ermittlungen fallen unter dieses Ziel. Die Tatsache, dass multilaterale Prüfungen eine der beliebtesten Maßnahmen sind (im Zeitraum 2014–2017 nahmen mehr als 3000 Beamte daran teil) zeigt eindrücklich, dass die Verwaltungsbehörden nicht nur tatsächlich zusammenarbeiten, sondern dass diese Zusammenarbeit auch wirksam ist. In Kombination mit einer Koordinierungsgruppe, die die Abstimmung der Arbeitsmethoden erleichtert und zur Vertrauensbildung beiträgt, haben

multilaterale Prüfungen durchgehend zur Beitreibung von Einnahmen und zu einer verstärkten Einhaltung der Vorschriften geführt.

Abweichungen zwischen den Ländern und Wissenslücken sorgen– zusätzlich mit den sich ständig ändernden steuerpolitischen Gegebenheiten – dafür, dass die **Unterstützung des Programms im Zusammenhang mit den Kapazitätsaufbau der nationalen Verwaltungen** notwendig ist. Diese Unterstützung erfolgte sowohl in Form verschiedener gemeinsamer Maßnahmen als auch in Form zielgerichteter technischer Hilfsmaßnahmen, die von der Europäischen Kommission bereitgestellt wurden. Auch die im Rahmen des Programms entwickelten E-Learning-Module zielen darauf ab, die Fähig- und Fertigkeiten der teilnehmenden Beamten auszubauen.

4. EFFIZIENZ

Die Mittelausstattung des Programms Fiscalis 2020 beträgt 223 Mio. EUR, von denen 124 Mio. EUR (56 % der gesamten verfügbaren Mittel) für die Jahre 2014–2017 gebunden sind. Fiscalis ist ein direkt verwaltetes Programm. Für die Verwaltung und Koordinierung ist die Kommission zuständig. Die Maßnahmen werden vor allem durch Finanzhilfen (insbesondere die gemeinsamen Maßnahmen) und Beschaffungsaufträge (vor allem die europäischen Informationssysteme und die technische Entwicklung der E-Learning-Module) finanziert.

Der größte Teil der Mittelausstattung des Fiscalis-Programms, 74,7 % der gebundenen Mittel, unterstützt die Entwicklung, den Betrieb und die Wartung der **europäischen Informationssysteme**. Der konkrete Nutzen der IT-Systeme ist schwierig zu quantifizieren oder gar in Zahlen zu fassen. Eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Systemen, um die Kosten mit der belegten Effizienz zu vergleichen, ist mit den verfügbaren Daten nicht möglich. Eines der wichtigsten Ergebnisse der Bewertung ist jedoch, dass die horizontale Architektur und die Systeme für die indirekte Besteuerung, etwa das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem, das System zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren und die „kleine einzige Anlaufstelle“ die positivsten Beurteilungen erhielten und den Steuerverwaltungen und den Wirtschaftsbeteiligten oft deutliche Einsparungen ermöglichten.

Die **gemeinsamen Maßnahmen** im Rahmen des Programms Fiscalis 2020 beliefen sich in den ersten vier Jahren des Programms auf 15,3 % der gebundenen Mittel. Sie stellen den nationalen Beamten eine Plattform und finanzielle Mittel zur Verfügung, um Treffen zu Themen von gemeinsamem Interesse zu organisieren, und dienen daher im Kern einer Förderung der Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit umfasst den Austausch von Ideen und praktischen Erfahrungen, die Erörterung schwieriger Themen, neuer technologischer Trends, betriebswirtschaftlicher Lösungen und IT-Konzepte, die Abstimmung des Verständnisses der Rechtsvorschriften und Verfahren oder den Anstoß für Veränderungen in den nationalen Rechtsvorschriften. Für die ersten vier Jahre des Programms verfügbare Daten zeigen, dass eine große Anzahl an Einzelpersonen (von denen eine überwiegende Mehrheit Steuerbeamte sind) jedes Jahr am Programm teilnimmt. Die Teilnehmerzahlen sind recht stabil und entsprechen der historischen Entwicklung. Wie im vorherigen Finanzierungszeitraum gab es im laufenden Programm rund 4000 Einzelteilnahmen pro Jahr. Die Kostenstrukturen dieser Teilnahmen variieren je nach Art der Maßnahme (Projektgruppen, Arbeitsbesuche, Workshops und Seminare zu multilateralen Prüfungen usw.) leicht. Die durchschnittlichen Kosten je Teilnehmer und Maßnahme betragen für alle gemeinsamen Maßnahmen (mit Ausnahme der Expertengruppen) rund 875 EUR. Das bedeutet, dass sich die Kosten im gleichen Rahmen wie bei ähnlichen Programmen bewegen.

Die Kosten für die im Rahmen des Programms Fiscalis 2020 durchgeführten **Fortbildungsmaßnahmen** beliefen sich auf 3,2 %³ der bis jetzt gebundenen Mittel. Da bei den Fortbildungsmodulen größtenteils nur einmalige Entwicklungskosten anfallen, verbessern sich Effizienz und Kosten-Nutzen-Verhältnis mit jedem zusätzlichen Teilnehmer, da eine steigende Anzahl von Teilnehmern mit nur geringen oder sogar gar keinen zusätzlichen Kosten verbunden ist. Die stetige Zunahme nationaler Steuerbeamter, die an Fortbildungsmodulen teilnehmen und Downloads von öffentlichen Domains in Anspruch nehmen, zeigt den bestehenden Bedarf – und die Fortbildungsmaterialien des Programms Fiscalis 2020 liefern die Antwort darauf. Das wichtigste Produkt dieser Programmkomponente ist das E-Learning-Paket zur Mehrwertsteuer, das zwölf Kurse umfasst. Insgesamt wurden dank Fiscalis 2020 im Zeitraum 2014–2017 rund 46 700 Steuerbeamte geschult. Des Weiteren wurde die E-Learning-Module 34 950 Mal von der EUROPA-Website heruntergeladen, in erster Linie von Berufsverbänden oder multinationalen Unternehmen. Auf Grundlage der Schätzungen derjenigen Personen, die die Module von der EUROPA-Site heruntergeladen haben, erreichten die mit Fiscalis finanzierten Fortbildungsmodule bis zu 420 000 Personen.

Obwohl **Vereinfachung** kein eigenes Ziel des Programms Fiscalis 2020 ist, werden mit dem Programm andere Initiativen gefördert, die auf eine Vereinfachung und Modernisierung der europäischen Steuerlandschaft abzielen. Die IT-Architektur, die den Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden (d. h. das Gemeinsame Kommunikationsnetz und die verschiedenen Arten von elektronischen Fragebogen) aktiv unterstützt, trägt dazu bei, Verfahren zu vereinfachen und verkürzt daher die Bearbeitungszeit von Anfragen.

Im Hinblick auf **Synergien** zwischen den Programmen Fiscalis 2020 und Zoll 2020 konnten einige Effizienzgewinne erzielt werden. Obwohl sich die Politikbereiche der beiden Programme unterscheiden, haben sie einen ähnlichen Schwerpunkt, da beide Programme darauf abzielen, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen Verwaltungsbehörden zu ermöglichen. Diese Ähnlichkeiten haben Möglichkeiten für Synergien eröffnet, und zwar sowohl im Hinblick auf Verwaltungsvereinbarungen als auch im Hinblick auf gemeinsame Vorgehensweisen, etwa einem Austausch von Ideen und einer geteilten Finanzierung gemeinsamer Komponenten, beispielsweise der IT-Systeme und ähnlicher Konzepte zum Kapazitätsaufbau und zur Fortbildung der beteiligten Personen. Das meiste der potenziellen Synergien zeigte sich bei der Programmverwaltung auf zentraler Ebene und bei den integrierten IT-Systemen. Aufgrund der engen Abstimmung bei der Verwaltung der Programme wurden Bereiche für potenzielle Synergien und Informationsaustausch im Zusammenhang mit der Entwicklung der europäischen Informationssysteme festgestellt. So bietet der mehrjährige Strategieplan für die europäischen Informationssysteme im Zollbereich eine Ausgangsposition für die Entwicklung und Umsetzung entsprechender mehrjähriger Strategiepläne im Steuerbereich.

Was den Inhalt der beiden Programme angeht, gibt es eine bemerkenswerte Ausnahme im Bereich der Verbrauchsteuer. In diesem Bereich liegt die Zuständigkeit häufig sowohl bei den nationalen Steuer- als auch bei den Zollverwaltungen, und dort haben die beiden Programme ausdrücklich dazu beigetragen, Bereiche von gemeinsamem Interesse zu ermitteln und die Zusammenarbeit zu fördern, um Verbrauchsteuerbetrug zu vermeiden.

³ Die verbleibenden 6,8 % der gebundenen Mittel wurden für Studien genutzt, um die Analysen und weitere Vorbereitungsarbeiten zu unterstützen.

5. KOHÄRENZ

Das Programm ist intern kohärent, mit einem hohen Maß an Kohärenz zwischen der Interventionslogik, den Zielen des Programms, den Schwerpunkten der Jahresarbeitsprogramme und den Projekten. Das Konzept des Programms ist zielorientiert, was bedeutet, dass alle Maßnahmen des Programms mit den in der Verordnung (EU) Nr. 1286/2013 aufgeführten Zielen verknüpft sein müssen. Die Maßnahmen des Programms werden gemäß den allgemeinen, spezifischen und operativen Zielen und dem geeignetsten Verfahren für die Umsetzung festgelegt.

In Bezug auf die **externe Kohärenz** weist das Programm sehr viele Berührungspunkte mit der Strategie Europa 2020 auf, was durch einschlägige Maßnahmen und Aktivitäten belegt wird. Mit den Maßnahmen unterstützt das Programm die Umsetzung der Steuerpolitik der EU, insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und aggressiver Steuerplanung. Dies wiederum ermöglicht es, Wettbewerbsverzerrungen und Störungen des Binnenmarkts, die aus dem Zusammenspiel zwischen den Steuersystemen der 28 Mitgliedstaaten entstehen können, zu begrenzen.

Die Beteiligung der Beitrittskandidaten und potenziellen Beitrittskandidaten wird im Allgemeinen positiv bewertet. Aussagekräftige Informationen weisen auf eine aktive Teilnahme hin. Bislang haben die sechs Nicht-EU-Staaten, die am Programm beteiligt sind, an den gemeinsamen Maßnahmen teilgenommen und sogar einige der IT-Systeme genutzt, wenn ihnen dies gestattet war. Es gibt allerdings Spielraum und Kapazitäten, um sie noch stärker einzubinden.

Ein Bereich, in dem die externe Kohärenz eher schwach ausgeprägt ist, scheinen die Komplementaritäten mit anderen EU-Initiativen neben dem Programm Zoll 2020 zu sein. Obwohl die Merkmale der Programmziele und der Maßnahmen potenzielle Synergien mit einer Vielzahl weiterer Programme und Projekte möglich erscheinen lassen, wurden nur zwei Beispiele für eine praktische Koordinierung gefunden: eine mit dem Programm zur Unterstützung von Strukturreformen, und die zweite mit dem TAXEDU-Pilotprojekt, das vom Europäischen Parlament finanziert wird. Dies unterstreicht die Tatsache, dass es zwar Möglichkeiten gibt, diese jedoch derzeit nicht ausreichend genutzt werden. Daher besteht Bedarf an weiteren Koordinierungsbemühungen zwischen den verschiedenen Dienststellen der Kommission und auch weiteren Institutionen, um das Potenzial der bestehenden Programme vollständig auszuschöpfen.

6. EUROPÄISCHER MEHRWERT

Das Programm Fiscalis 2020 und die verschiedenen finanzierten Arten von Maßnahmen stellen für die Arbeit der nationalen Steuerverwaltungen und der Wirtschaftsbeteiligten einen Mehrwert dar, da sie **Effizienzgewinne und Größenvorteile** schaffen.

Die im Rahmen des Fiscalis-Programms geförderten **europäischen Informationssysteme** haben dazu geführt, dass die nationalen Steuerverwaltungen deutliche – wenn auch in ihrer Höhe mitunter schwierig zu beziffernde – Kosteneinsparungen erzielen konnten, da sie weniger Mittel für IT und Personal aufwenden mussten als in einem Szenario ohne Tätigwerden der EU. Die zentrale Entwicklung und Einführung von Systemen ist günstiger als bei 28 einzelnen nationalen Systemen; außerdem werden so unnötige Mehrkosten im Zusammenhang mit der Interoperabilität zwischen den Ländern verhindert. Dort, wo Systeme zwischen EU-weiten und nationalen Komponenten aufgeteilt werden, stellt das Programm die Vernetzung und effiziente Koexistenz zwischen den IT-Systemen sicher. Da Zusammenarbeit

im IT-Bereich es den Mitgliedstaaten ermöglicht, sich in Bereichen von gemeinsamem Interesse abzustimmen, stellt sie auch ein Potenzial für die Schaffung von Größenvorteilen dar. Hauptziel dieser Zusammenarbeit im IT-Bereich ist die Einführung gemeinsamer IT-Systeme (Entwicklung der Software, der IT-Lösungen und der Komponenten sowie Durchführung von Tests) durch die förmliche Bündelung von Ressourcen und eine ausgewogene Eigentumsstruktur, bei der die Interessen der Kommission und der Mitgliedstaaten gleichermaßen berücksichtigt werden.

Die **gemeinsamen Maßnahmen**, insbesondere die Workshops, Arbeitsbesuche und die Projektgruppen, tragen zum Austausch von Informationen und Erfahrungen bei, eröffnen Möglichkeiten zur Vernetzung und verbessern das Verständnis gemeinsamer Probleme und Lösungen über das hinaus, was ansonsten möglich gewesen wäre. Hervorzuheben ist auch die Rolle der Expertengruppen, bei denen es sich um ein neues Werkzeug des Programms handelt und deren Struktur eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei komplexen Projekten ermöglicht. Das Engagement der Teilnehmer ist dort besonders hoch. Die meisten Mitgliedstaaten sehen die Expertengruppen als interessante und nützliche Möglichkeit, um ihre Arbeit aufeinander abzustimmen und zu koordinieren, insbesondere im Zusammenhang mit IT-Lösungen. Absprachen und die Vernetzung mit Kollegen aus anderen Ländern im Rahmen gemeinsamer Maßnahmen wurden als Ergänzung zu Initiativen auf nationaler Ebene gesehen, die dazu beitragen, Beziehungen und Vertrauen aufzubauen und den Austausch von Erfahrungen und Wissen unterstützen. Die gemeinsamen Fortbildungsmaßnahmen haben zudem zu Zeit- und Kostenersparnissen bei den Verwaltungen einiger Länder geführt, was auf die gemeinsame Entwicklung und Bereitstellung der Fortbildungen zurückzuführen war, die andernfalls nicht hätten angeboten werden können.

Das klare Zusammenwirken zwischen nationalen und EU-weiten Maßnahmen wurde auch innerhalb des Geltungsbereichs des Programms genannt. Die befragten nationalen Programmkoordinatoren waren sich einig, dass Fiscalis Möglichkeiten für Maßnahmen schafft, die über das hinausgehen, was die teilnehmenden Länder alleine erreichen könnten. Dies reicht von Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden – ein Bereich, in dem die Maßnahmen des Programms nationale Verfahren verstärken – bis zur Bereitstellung von Räumen für Fortbildungen und Koordinierung im Zusammenhang mit der Umsetzung des EU-Rechts (im Falle der Beitrittskandidaten und potenziellen Beitrittskandidaten, Abstimmung mit dem Besitzstand der Union).

Die **Nachhaltigkeit** der Ergebnisse des Programms ist im Allgemeinen hoch. Dies umfasst weniger greifbare Ergebnisse (wie die erweiterten Netzwerke und die Beziehungen) sowie greifbare Ergebnisse (etwa Werkzeuge, Methoden usw.), insbesondere im Zusammenhang mit der verbesserten Personalsituation in den nationalen Verwaltungen. Trotz dieser Verbesserungen herrschte unter den Interessenträgern in Bezug die **Bedeutung der Fortführung des Programms in Zukunft** Einigkeit. Die Fortführung ist vor allem wichtig, um die Tragfähigkeit der durch das Programm geförderten europäischen Informationssysteme sicherzustellen und um potenzielle negative Auswirkungen auf diese IT-Systeme, die eine niedrigere oder eingestellte Finanzierung mit sich bringen würden, zu vermeiden. Insgesamt ergab die Bewertung, dass die Aufrechterhaltung der Unterstützung für die eingeführten IT-Systeme notwendig ist, um die für den Informationsaustausch geschaffene Architektur sowie die vielen Plattformen, die zentrale, von der Kommission betriebene Komponenten umfassen, zu erhalten.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Ergebnisse der Bewertung bestätigen die **Relevanz** der spezifischen Fiscalis-Ziele, da sie bestätigen, dass es einen klaren Bedarf an einem sicheren und schnellen Informationsaustausch, einer Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen und einer Verbesserung der Verwaltungskapazitäten gibt. Dieser Bedarf ist eine Folge immer größerer Reichweite des EU-Rechts und der EU-Initiativen, der grenzübergreifenden Natur der Probleme und der ständig erforderlichen Konvergenz zwischen den Ländern. Die Interessenträger waren sich einig, dass das Programm benötigt wird, um diesen Austausch und diese Zusammenarbeit zu ermöglichen, und dass ehrgeizige EU-Politikbereiche ohne eine derartige Unterstützung nicht verwirklicht werden könnten. Daher ist die Rolle des Programms für die Förderung der Abstimmung von Konzepten, Verwaltungsverfahren und -vorschriften von hoher Relevanz.

Dank seiner drei wichtigsten Maßnahmen (europäische Informationssysteme, gemeinsame Maßnahmen und Fortbildungen) hat das Programm die Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden in den EU-Mitgliedstaaten und anderen teilnehmenden Ländern **wirksam** gestärkt. Das Programm hat den Rahmen und die technologischen Mittel bereitgestellt, um eine Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen zur Umsetzung des EU-Steuerrechts und zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Steuerbetrug und aggressiver Steuerplanung in einem zunehmend mobilen Europa zu ermöglichen. Dies zeigt sich besonders deutlich im Bereich der indirekten Besteuerung (insbesondere Mehrwert- und Verbrauchsteuer), wo die Zuständigkeit der EU am stärksten ausgeprägt und es entsprechend viele Programmaktivitäten gibt.

Die allgemeine Struktur des Programms und die Verfahren für die Entscheidungsfindung und die Festlegung von Prioritäten haben sich bewährt und sind nach Ansicht der Interessenträger sowohl in der Kommission als auch in den Verwaltungen der teilnehmenden Länder angemessen. Obwohl es nicht möglich ist, den Nutzen in konkreten Zahlen auszudrücken, zeigt ein Vergleich der Wirksamkeit neben den Daten zu den Ausgaben und den positiven Ergebnissen der operativen **Effizienz** eindrucksvoll, dass das Programm im Allgemeinen kosteneffizient ist. Die europäischen Informationssysteme, die gemeinsamen Maßnahmen und die Fortbildungen schaffen eindeutig einen Mehrwert für die EU und die nationalen Steuerverwaltungen, indem sie ihnen helfen, Ressourcen zu bündeln (und so Größenvorteile zu erzielen), die Einziehung der Steuereinnahmen und die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu verbessern sowie effektiver zu arbeiten. Auch die Wirtschaftsbeteiligten konnten indirekt von einer verbesserten Verwaltung der Steuerpolitik sowie von der direkten Nutzung bestimmter IT-Systeme und E-Learning-Module profitieren.

Es besteht eine stark ausgeprägte interne **Kohärenz** zwischen den verschiedenen Ebenen und Komponenten des Fiscalis-Programms. Dies ist das Ergebnis verschiedener Faktoren, unter anderem eines zielorientierten Konzepts, das eine Abstimmung auf verschiedenen Ebenen der Interventionslogik sicherstellt – von den allgemeinen, spezifischen und operativen Zielen zu den Prioritäten und Maßnahmen. In Bezug auf die externe Kohärenz weist das Programm sehr viele Berührungspunkte mit der Strategie Europa 2020 auf, was durch die einschlägigen, durch das Programm unterstützten Maßnahmen und Aktivitäten belegt wird. Die Beteiligung der Beitrittskandidaten und potenziellen Beitrittskandidaten wird im Allgemeinen positiv bewertet, und aussagekräftige Informationen weisen auf eine aktive Teilnahme hin und zeigen Möglichkeiten auf, diese sogar noch zu verstärken.

Das Programm hat auf effektive Weise Lösungen für Probleme gefunden, die für die gesamte EU relevant sind. Insbesondere schafft das Programm dadurch, dass es einen Raum für Diskussionen, Erfahrungsaustausch und Vernetzung zwischen den Mitgliedstaaten bietet, einen Mehrwert, den es ohne die Unterstützung der Kommission nicht geben würde. Dank einer Vielzahl von IT-Systemen und Maßnahmen hat Fiscalis dazu beigetragen, einen Rahmen für den Austausch von Informationen zu schaffen. Dies hat sowohl zu greifbaren als auch zu weniger offensichtlichen Größenvorteilen und Verbesserungen der Koordinierung geführt. Auch die deutliche EU-Komponente und die Tatsache, dass dieselben Ergebnisse ohne die Unterstützung des Programms nur schwierig oder unmöglich zu erreichen wären – insbesondere mit Blick auf die notwendige Wartung der europäischen Informationssysteme – führen zu dem Schluss, dass im Hinblick auf den **europäischen Mehrwert** eine weitere Unterstützung durch die Programmfinanzierung relevant und vorteilhaft ist.