EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.6.2018
SWD(2018) 324 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER EX-ANTE-EVALUIERUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Aufstellung des Programms „Fiscalis“ für die Zusammenarbeit im Steuerbereich

{COM(2018) 443 final} - {SWD(2018) 323 final}

Zusammenfassung

Ex-ante-Evaluierung des Vorschlags für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms „Fiscalis" für die Zusammenarbeit im Steuerbereich

A. Handlungsbedarf

Warum? Worum geht es?

Seit einigen Jahren ist die politische Agenda im Steuerbereich zunehmend von **Tendenzen** wie dem internationalen Steuerwettbewerb zwischen den Ländern und Strategien der aggressiven Steuerplanung seitens der Unternehmen gekennzeichnet. Die Steuerbehörden haben heute außerdem mit den Auswirkungen der Digitalisierung, neuer Wirtschaftsmodelle – z. B. E-Commerce, kollaborative Wirtschaft – und Mittelkürzungen zu kämpfen.

Vor diesem Hintergrund leiden die Steuerverwaltungen unter dem **Problem** unzureichender Kapazitäten und unzureichender Zusammenarbeit – sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittländern – und können deshalb ihre Aufgaben nicht wirksam und effizient erfüllen.

Für diese Problem gibt es zwei **Ursachen**:

- ungleiche Kapazität der Steuerbehörden: *unterschiedliches Kompetenzniveau*, d. h. einige Behörden sind möglicherweise weiter fortgeschritten / flexibler in Bezug auf die genannten Tendenzen; *unterschiedliche Funktionsweise*, d. h. Prozesse und Operationen unterschieden sich in puncto Qualität und Leistungsfähigkeit; *unterschiedliche IT-Systeme*, d. h. manche Behörden verfügen möglicherweise über eine bessere IT-Ausstattung als andere;
- Hindernisse für die Zusammenarbeit zwischen Steuerverwaltungen und anderen Interessenträgern: *strategische Hindernisse* (unterschiedliche Prioritäten und strategische Ziele, Steuerwettbewerb usw.), *geografische Hindernisse* (Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander und Beziehungen mit Drittländern), *rechtliche Hindernisse* (fehlender oder unzureichender Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit, nicht harmonisierte Steuersysteme, Inkongruenz der Vorschriften, ungleiche Auslegung von Steuerkonzepten usw.) und *administrative Hindernisse* (unterschiedliche Prozesse, Interoperabilität usw.)

Dieses Leistungsproblem hat zur Folge, dass die Steuersysteme in der EU nicht reibungslos funktionieren, was wiederum das Funktionieren des Binnenmarktes und die vier Grundfreiheiten beeinträchtigt, der sozialen Gerechtigkeit schadet und die EU-Wettbewerbsfähigkeit schwächt.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

1. Allgemeines Ziel des Programms ist es, die Steuerbehörden und die Besteuerung zu unterstützen, um die Funktionsweise des Binnenmarkts zu verbessern, die Wettbewerbsfähigkeit der Union zu stärken und die finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu schützen.

2. Das spezifische Ziel des Programms ist es, die Steuerpolitik, die Zusammenarbeit im Steuerbereich und den Aufbau von Verwaltungskapazitäten, einschließlich der Entwicklung von Humankompetenzen sowie der Entwicklung und des Betriebs der europäischen elektronischen Systeme, zu unterstützen.

Worin besteht der Mehrwert eines Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die Ziele der EU im Steuerbereich – d. h. Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung, Verbesserung der Steuergerechtigkeit und -transparenz, Unterstützung des Funktionierens des Binnenmarkts sowie Förderung der Wettbewerbsfähigkeit – können nicht von den Mitgliedstaaten allein erreicht werden. Es sind gemeinsame Vorschriften, Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten notwendig, um diese Ziele zu erreichen und alle damit verbundenen Herausforderungen anzugehen.
Ein derart hohes Maß an Zusammenarbeit und Koordinierung lässt sich nur mit einem zentralisierten Ansatz erreichen, der idealerweise auf Unionsebene angesiedelt ist. Die Tätigkeiten im Rahmen von „Fiscalis" sind kostenwirksamer, als wenn jedes teilnehmende Land separate Kooperationsrahmen auf bilateraler oder multilateraler Basis einrichten oder nationale IT-Lösungen für grenzübergreifende Probleme entwickeln würde. Zudem tragen die Fiscalis-Tätigkeiten und die Kooperationsmechanismen erheblich zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den nationalen Steuerbehörden bei, das für die reibungslose Zusammenarbeit und das gemeinsame Funktionieren der EU-Steuersysteme im Binnenmarkt notwendig ist.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?

Die Option „Kontinuität plus" (bevorzugte Option) wurde mit dem derzeit laufenden Programm „Fiscalis 2020"

verglichen. Im Rahmen dieser Option bestünde das Ziel des Programms darin, die steuerpolitische Agenda der EU vollständig umzusetzen, indem einerseits IT-Systeme entwickelt und betrieben und andererseits gegenwärtige und künftige Herausforderungen im Steuerbereich wirksam angegangen werden, und zwar im Einklang mit den jüngsten politischen Entwicklungen und künftigen Verpflichtungen angesichts der hohen Erwartungen der EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie der Unternehmen in Bezug auf die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung sowie spürbare Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarkts. Das Programm würde insbesondere eine verstärkte operative Zusammenarbeit bei Schlüsselthemen ermöglichen, die von besonderem geografischen oder sektorbezogenen Interesse für große Untergruppen der teilnehmenden Ländern sind; außerdem könnte dem Innovationsbedarf besser Rechnung getragen werden. Auf EU-Ebene würden nur in begrenztem Umfang zusätzliche Ressourcen gebündelt werden; dadurch würden jedoch Doppelarbeit vermieden, eine verstärkte Zusammenarbeit und Standardisierung vorangetrieben und Größenvorteile genutzt. Jüngste Erfahrungen zeigen, dass der Mehrwert des Programms auf diese Weise erheblich gesteigert und die Funktionsweise und die Modernisierung der Steuersysteme und damit des Binnenmarkts gefördert würden.
Konkret würde diese Option einen umfassenden Rahmen bieten, um den oben genannten Herausforderungen kohärent zu begegnen. Zusätzlich zur Kontinuität mit den 2020 bereits vorhandenen IT-Systemen würde durch den Aufbau von IT-Kapazitäten dafür gesorgt, dass neue IT-Projekte wie bisher integriert werden können; außerdem würde Innovation begünstigt, denn es stehen Mittel zur Verfügung, um Entwicklungen im Zusammenhang mit neuen Technologien und Trends zu unterstützen (z. B. E-Commerce, Big Data, Datenanalyse, Blockchain). Die Zusammenarbeit würde verstärkt und intensiviert – wofür nur wenig zusätzliche Mittel benötigt würden –, um dazu beizutragen, die Vorschriften zu vereinfachen, die Steuerehrlichkeit zu verbessern, Betrug nach Möglichkeit zu verhüten und zu bekämpfen und die Transparenz zu erhöhen, und um den durch neue Entwicklungen im IT-Bereich verstärkten Informationsaustausch zu begleiten. Diese verstärkte Zusammenarbeit würde nicht nur im Rahmen der herkömmlichen gemeinsamen Maßnahmen und Tätigkeiten zum Kapazitätsaufbau erfolgen, sondern auch in einer verstärkten operativen Zusammenarbeit.

Wer unterstützt welche Option?

Alle Interessenträger unterstützen die Option „Kontinuität plus“. Die Konsultationen der Interessenträger konzentrierten sich in erster Linie auf die Steuerbehörden als direkte Begünstigte des Programms. Diese unterstützten ebenfalls nachdrücklich die Fortführung dieses gut funktionierenden Programms und schlugen vor, zur weiteren Steigerung seines Nutzens die Programmmaßnahmen, wie in dieser Option vorgeschlagen, geringfügig zu verstärken.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die Steuerbehörden sind die direkten Begünstigten des Programms. Bei der Option „Kontinuität plus“ wird mit dem Programm der erforderliche (operationelle, organisatorische, methodische und finanzielle) Rahmen für die Zusammenarbeit bereitgestellt. Der Aufbau von Verwaltungskapazitäten, einschließlich IT- und Humankapazitäten, wird ihnen dabei helfen, sich zu modernen Behörden weiterzuentwickeln, die in der Lage sind, die zunehmende Zahl der ihnen übertragenen Aufgaben zu bewältigen. Die bevorzugte Option würde es der Union erlauben, ihre derzeitige Rolle und ihre Fähigkeit beizubehalten, die Steueragenda zu lenken, indem sie regulatorische Eingriffe im Steuerbereich mit integrierten Umsetzungsansätzen und spezifischen, aussagekräftigen EU-Maßnahmen im Steuerbereich kombiniert. Alle wesentlichen Verbesserungen, die bei dieser Option vorgeschlagen werden, würden es erlauben, die Wirkung der bewährten gemeinsamen Maßnahmen und der Initiativen zum Aufbau von IT- und Humankapazitäten exponentiell zu verstärken; der Nutzen von „Fiscalis“ würde erheblich gesteigert.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Es werden keine speziellen negativen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen erwartet.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Das Programm enthält keine Maßnahmen, die sich unmittelbar an Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen richten. Einige indirekte Vorteile für Unternehmen werden sich durch Schulungsmittel ergeben.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Mit dem Programm sollen Maßnahmen zugunsten der Steuerbehörden finanziert werden. Die wichtigsten Ausgaben betreffen die Weiterentwicklung und den Betrieb der europäischen IT-Systeme und werden über die Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgen. Da diese Systeme nicht vollständig zentralisiert sind, werden zu ihrer Einrichtung auch Investitionen auf nationaler Ebene erforderlich sein.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Es gibt keine anderen nennenswerten Auswirkungen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Um die Evaluierung des Programms zu erleichtern, sollte ein Rahmen für die Überwachung der durch das Programm verwirklichten Ergebnisse eingerichtet werden. Durch eine regelmäßige Berichterstattung über die Überwachung und Evaluierung gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat wird uneingeschränkte Transparenz gewährleistet. Es wird eine Zwischenevaluierung durchgeführt werden, um die Verwirklichung der Ziele des Programms sowie seine Effizienz und seinen Mehrwert auf europäischer Ebene zu prüfen. In einer abschließenden Evaluierung werden die langfristigen Folgen und die Nachhaltigkeit der Auswirkungen des Programms untersucht werden.