



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 31.07.2001
SEK(2001) 1328

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

BERICHT ÜBER DIE ZWISCHENBEWERTUNG DES FISCALIS-PROGRAMMS

1998-1999

Zusammenfassender Bericht

Der vorliegende Bericht stellt die **Zwischenbewertung** des Fiscalis-Programms dar, die von den Dienststellen der Kommission anhand der Beiträge der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Entscheidung Nr. 888/98/EG (Fiscalis-Entscheidung) aufgestellt wurde, und umfasst die Jahre 1998 und 1999. Damit soll eine **Halbzeitbilanz der Stärken und Schwächen des Programms** aufgestellt werden. Dieser Bericht ist eines der Instrumente, das zur Erarbeitung der Mitteilung über die Zweckmäßigkeit zur Fortsetzung des Programms benutzt wird, die spätestens zum 30. Juni 2001 vorliegen muss.

1. Im ersten Teil des Berichts wird untersucht, wie **die Instrumente des Programms eingesetzt wurden**: gemeinsame Maßnahmen (Seminare, Austauschmaßnahmen und multilaterale Prüfungen) sowie EDV-Systeme.

Die gemeinsamen Maßnahmen machen 30 bis 35 % des jährlichen Mittelbedarfs des Programms aus. Diese Instrumente erwiesen sich zur Erreichung der Programmziele als zweckmäßig und erforderlich. Allerdings geht aus den Finanzdaten eine nicht vollständige Inanspruchnahme der für die Jahre 1998 und 1999 vorgesehenen Haushaltsmittel hervor. Insbesondere die Zahlungen für Seminare und multilaterale Prüfungen unterschritten die Mittelbindungen. Allerdings gelten diese beiden Instrumente nach Auffassung der Kommission und der Mitgliedstaaten als besonders zweckmäßig. Daraus ergibt sich, dass *die Wahl der Instrumente zwar nicht in Frage gestellt wird, dass sich jedoch deren Nutzungsgrad bzw. Mehrwert steigern ließe*. In dem Bericht werden einige diesbezügliche potenzielle Maßnahmen vorgeschlagen.

Auf **die EDV-Systeme** entfallen über 60 % der Ausgaben des Programms. Dadurch werden die Finanzierung der Anwendungen im Bereich der indirekten Steuern und 50 % der Finanzierung der Plattform CCN/CSI abgedeckt. Aus dem Bericht geht hervor, dass sich durch das Fiscalis-Programm die Nutzung und Verbreitung des MwSt-Informationsaustauschsystems (MIAS) innerhalb der Mitgliedstaaten fördern ließ und dass sich die Probleme bei der Wirksamkeit des Informationsaustauschsystems nur durch eine Änderung des bestehenden Rechtsrahmens für die Verwaltungszusammenarbeit lösen lassen. Darüber hinaus trug das Programm zur Entwicklung des Projekts zur Informatisierung der Verbrauchsteuerkontrolle bei. Da die Plattform CCN/CSI vollständig über die Programme Fiscalis und Zoll 2002 finanziert wird und auch als Träger für die EDV-Anwendungen im Zollbereich dient, wird mit vorliegendem Bericht empfohlen, *eine gemeinsame Bewertung der EDV-Systeme* im Rahmen der Ex-post-Bewertungen dieser Programme einzuplanen, die beide spätestens zum 30. Juni 2003 vorzulegen sind.

2. Hinsichtlich der **Auswirkungen des Programms bei Halbzeit** ließen sich durch die Zwischenbewertung Zusammenhänge zwischen den in Artikel 3 der Fiscalis-Entscheidung aufgeführten Aktivitäten und Zielen des Programms ermitteln: *„bessere Kenntnis des Gemeinschaftsrechts im Bereich der indirekten Steuern für die Beamten, ständige Verbesserung der Verwaltungsabläufe sowie wirksame, effiziente und umfassende Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission“*. Dabei sind drei Arten von Auswirkungen zu unterscheiden: kurzfristige Auswirkungen (unmittelbare Ergebnisse einer Aktivität), mittelfristige Auswirkungen (Nutzung der bei den Aktivitäten erworbenen Kenntnisse durch die Teilnehmer) und langfristige Auswirkungen (Verbreitung und Nutzung der bei den Aktivitäten erworbenen Kenntnisse durch die nationalen Verwaltungen), die auf längere Sicht zu den Zielen beitragen (siehe Tabelle 20).

Aus der Zwischenbewertung geht hervor, dass die Programmaktivitäten messbare **eindeutige kurzfristige Auswirkungen** erbracht haben. Mehrheitlich gaben die Teilnehmer an, dass sie anlässlich dieser Aktivitäten ihre Kenntnisse spezifischer Themen steigern konnten, die Systeme

der indirekten Besteuerung der anderen Mitgliedstaaten besser beherrschen und neue Verwaltungspraktiken ermitteln konnten. Bei der Fortbildung ließ sich allerdings noch keine reale Auswirkung feststellen, da die Maßnahmen derzeit noch durchgeführt werden.

In Bezug auf die **mittelfristigen Auswirkungen** des Programms fehlen Zahlen zur Messung der erreichten Ergebnisse. Aus den Bewertungsberichten der Mitgliedstaaten geht allerdings hervor, dass die Teilnehmer der Aktivitäten generell die dabei erworbenen Kenntnisse unmittelbar nutzen konnten: bessere Beherrschung des Rechts der indirekten Besteuerung, Nutzung der von ihnen im Laufe der Fiscalis-Aktivitäten aufgebauten Netze und Änderung ihrer persönlichen Verwaltungsabläufe. Beim derzeitigen Stand dürften *die angestrebten mittelfristigen Auswirkungen in Kürze realisiert sein. Im Bericht über die Ex-post-Bewertung des Programms sollen weitere Indikatoren zur Bestätigung dieser Ergebnisse erarbeitet werden.*

In Bezug auf die **langfristigen Auswirkungen** des Programms geht aus den Berichten der Mitgliedstaaten hervor, dass die Verbreitung der auf den Seminaren erworbenen Kenntnisse und der dabei entstandenen Netze innerhalb der nationalen Verwaltungen teilweise gewährleistet ist. Von zahlreichen Mitgliedstaaten wird die Durchführung eigens veranstalteter Vorträge zur Unterrichtung der nationalen Verwaltung über die Seminarergebnisse erwähnt. Dagegen scheinen die bei den Austauschmaßnahmen erworbenen Kenntnisse schwieriger auf die Verwaltung zu übertragen zu sein, da diese in zahlreichen Fällen eine persönliche Erfahrung bleiben. Im Übrigen wird von zahlreichen Mitgliedstaaten auf die Auswirkungen des Programms auf die Verfahren zur Bekämpfung innergemeinschaftlicher Betrugsfälle und auf bereits vorgenommene bzw. derzeit laufende Änderungen hingewiesen (Umstrukturierung der Betrugsbekämpfungseinheiten, Berücksichtigung von Risikoanalysemethoden, Einbeziehung multilateraler Prüfungen in die Kontrollmethoden usw.) *Bei der Ex-post-Bewertung sollen Vor-Ort-Untersuchungen durchgeführt werden, um den Grad der Verbreitung der bei den Programmaktivitäten erworbenen Kenntnisse innerhalb der nationalen Verwaltungen zu messen.*

Darüber hinaus geht aus der Bewertung hervor, dass *die aufgezeigten Probleme der Verwaltungszusammenarbeit außerhalb des Aktionsrahmens des Fiscalis-Programms lagen.* So hängen die im dritten Bericht über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden festgestellten Funktionsstörungen insbesondere damit zusammen, wie diese Zusammenarbeit über die bestehenden Rechtsinstrumente abgewickelt wird. Nur durch deren Änderung ließen sich die Probleme beseitigen, die bei der Art der ausgetauschten Daten, der Einhaltung der festgesetzten Beantwortungsfristen, den erforderlichen Grundlagen für die Auskunftersuchen usw. aufgetreten sind. Wie dies auch der Fall zu sein scheint, kann das Fiscalis-Programm zur Vernetzung anregen, die Beamten mit den Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit vertraut machen und die Verbreitung guter Kooperationspraktiken fördern. Doch endet hier sein Aktionsbereich.

3. Schließlich wird in dem Bericht über die Zwischenbewertung auf die Maßnahmen hingewiesen, die zur Gewährleistung der Durchführbarkeit der Ex-post-Bewertung des Programms vorzunehmen sind, die spätestens zum 30. Juni 2003 vorgesehen ist:

- Angabe etwaiger Neuausrichtungen der Programmziele im Lichte der Leitlinien der neuen Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Rahmen des Binnenmarktes;
- Angabe der Zusammenhänge zwischen den Zielen von Artikel 3 der Fiscalis-Entscheidung und den strategischen Zielen der Betrugsbekämpfung und der Verbesserung der Funktionsweise der Systeme der indirekten Besteuerung im Binnenmarkt;
- Entwicklung von Wirksamkeitsindikatoren zur Messung der Verbreitung der bei den Programmaktivitäten erworbenen Kenntnisse innerhalb der nationalen Verwaltungen und Planung von Vor-Ort-Untersuchungen zur Erfassung der erforderlichen Daten.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	<u>EINLEITUNG</u>	1
1.	<u>HINTERGRUND UND RAHMEN DES FISCALIS-PROGRAMMS</u>	1
A	<u>Hintergrund</u>	1
B	<u>Ziele des Fiscalis-Programms</u>	1
C	<u>Komitologie</u>	2
2.	ZIEL DER BEWERTUNG, METHODEN UND DATEN.....	2
II.	<u>LEISTUNGEN UND EFFIZIENZ DES PROGRAMMS BEI HALBZEIT</u>	3
1.	<u>SEMINARE</u>	3
A	<u>Leistungen</u>	3
B	<u>Feststellungen bei Halbzeit</u>	4
C	<u>Wünschenswerte Verbesserungen</u>	5
2.	<u>AUSTAUSCHMASSNAHMEN</u>	5
A	<u>Leistungen</u>	5
B	<u>Feststellung</u>	6
C	<u>Wünschenswerte Verbesserungen</u>	6
3.	<u>MULTILATERALE PRÜFUNGEN</u>	7
A	<u>Leistungen</u>	7
B	<u>Feststellung</u>	7
C	<u>Wünschenswerte Verbesserungen</u>	8
4.	<u>FORTBILDUNG</u>	9
A	<u>Leistungen</u>	9
B	<u>Feststellung</u>	9
5.	<u>KOMMUNIKATIONS- UND INFORMATIONSAUSTAUSCHSYSTEME (SCEI)</u>	10
6.	<u>PROGRAMMABWICKLUNG UND FINANZDATEN</u>	11
A	<u>Programmabwicklung</u>	11
B	<u>Finanzanalyse</u>	11
7.	<u>BETEILIGUNG ASSOZIIERTER LÄNDER AN DEN AKTIVITÄTEN DES FISCALIS-PROGRAMMS</u>	13
III.	<u>ERGEBNISSE UND AUSWIRKUNGEN DES PROGRAMMS BEI HALBZEIT</u>	13
1.	<u>ZWISCHENZIELE: EIN DEN BEAMTEN DER MITGLIEDSTAATEN GEMEINSAMER HOHER STAND DER KENNTNIS DES GEMEINSCHAFTSRECHTS IM BEREICH DER INDIRECTEN STEUERN UND SEINER ANWENDUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN SOWIE STÄNDIGE VERBESSERUNG DER VERWALTUNGSABLÄUFE</u>	14
A	<u>Kurzfristige Auswirkungen</u>	14
B	<u>Mittel- und langfristige Auswirkungen</u>	14
C	<u>Feststellungen bei Halbzeit</u>	15
2.	<u>HAUPTZIEL: ZUSAMMENARBEIT DER VERWALTUNGSBEHÖRDEN</u>	15
2.1	<u>AUFBAU UND NUTZUNG VON NETZEN ZUR ZUSAMMENARBEIT DER VERWALTUNGSBEHÖRDEN</u>	15
A	<u>Kurzfristige Auswirkungen des Programms</u>	15
B	<u>Mittel- und langfristige Auswirkungen des Programms</u>	16
C	<u>Feststellungen bei Halbzeit</u>	16
2.2	<u>NUTZUNG DER KOMMUNIKATIONS- UND INFORMATIONSAUSTAUSCHSYSTEME</u>	16
A	<u>MIAS</u>	17
B	<u>SEED</u>	19
C	<u>Schlussfolgerung</u>	20
IV.	<u>SCHLUSSFOLGERUNGEN</u>	21
	TABELLEN	
	ANHANG	

I. EINLEITUNG

1. Hintergrund und Rahmen des Fiscalis-Programms

A Hintergrund

Nach der Einrichtung des sogenannten MwSt-Übergangssystems und der endgültigen Verbrauchsteuerregelung wurden neue Maßnahmen beschlossen. Der bestehende Rechtsrahmen wurde durch zwei Bestimmungen¹ verstärkt, insbesondere bei der Verwaltungszusammenarbeit. Des Weiteren wurde ein Programm zur beruflichen Aus- und Fortbildung der für indirekte Steuern zuständigen Beamten (Matthäus-Tax)² beschlossen. Darüber hinaus entstanden mehrere Informationsaustauschsysteme und Pilotprojekte für multilaterale Prüfungen.

Das Fiscalis-Programm wurde am 30. März 1998 beschlossen, um die gemeinschaftliche Infrastruktur und die erforderlichen Anreize für die Funktionsweise der Systeme der indirekten Besteuerung einzurichten, während die alten Programme und Maßnahmen ausliefen. Damit wurden also in einem einheitlichen Rahmen Fortbildungsmaßnahmen, multilaterale Prüfungen und die Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme zusammengefasst.

B Ziele des Fiscalis-Programms

Die in Artikel 3 der Entscheidung³ genannten formalen Ziele des Fiscalis-Programms sind:

1. Ein den Beamten gemeinsamer hoher Stand der Kenntnis des Gemeinschaftsrechts, insbesondere im Bereich der indirekten Steuern, und seiner Anwendung in den Mitgliedstaaten;
2. ständige Verbesserung der Verwaltungsabläufe durch Entwicklung und Verbreitung der besten Verwaltungspraxis;
3. wirksame, effiziente und umfassende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission.

Diese Ziele werden in jährlichen Aktionsplänen dargestellt, die von den Dienststellen der Kommission erstellt werden. Diese Pläne werden seit 1998 so verbessert, dass sich daraus die vorrangigen Bereiche und die diesbezüglichen Ziele ergeben. Sie bieten den Vorteil, dass der innere Zusammenhang des Programms gesteigert und bestimmte Schwächen hervorgehoben werden:

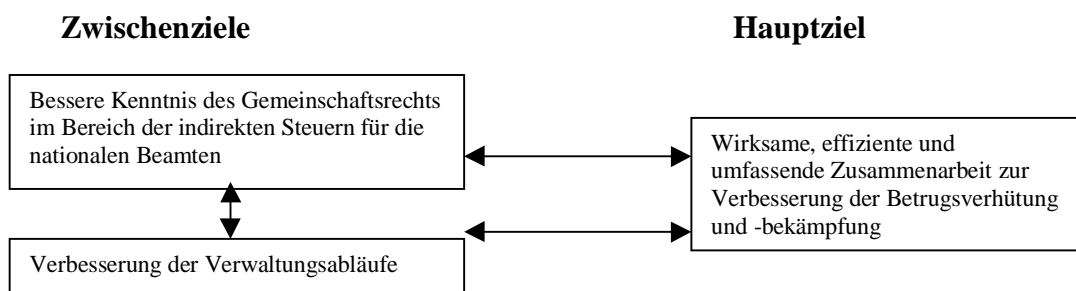
- einerseits die Notwendigkeit zur Ermittlung bzw. Darstellung der Zusammenhänge zwischen den vorrangigen Bereichen;
- andererseits die Notwendigkeit, die Zusammenhänge zwischen den in Artikel 3 der Fiscalis-Entscheidung aufgeführten Zielen und den Zielen der Betrugsbekämpfung und der Verbesserung der Funktionsweise der Systeme der indirekten Besteuerung des Binnenmarktes zu verdeutlichen.

¹ Verordnung (EWG) Nr. 218/92 vom 27. Januar 1992 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung (MwSt), ABl. L 24 vom 1. Februar 1992, S. 1.
Richtlinie 92/12/EWG vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren, ABl. L 76 vom 23. März 1992, S. 1.

² Entscheidung 588/93/EWG des Rates vom 29.11.1993, ABl. L 280 vom 13.1.1993.

³ Entscheidung Nr. 888/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.03.1998, ABl. L 126 vom 28.04.1998.

Auf der Grundlage dieser Feststellung bezieht sich die Zwischenbewertung auf die drei oben erwähnten Ziele nach folgender Systematik:



Allerdings ist in Zukunft im Hinblick auf die Endbewertung des Programms darauf zu achten, den Zusammenhang zwischen operationellen, Zwischen- und Gesamtzielen des Programms klarer zu gestalten und zu verdeutlichen. Diese Anforderung ist umso erforderlicher, als die Kommission im Juli 2000 eine neue MwSt-Strategie vorgelegt hat, durch die sich der Hintergrund des Fiscalis-Programms ändert⁴. Mit Hilfe des Aktionsplans 2001 des Programms (in dem die Leitlinien der neuen Strategie zusammengefasst sind) müsste dargestellt werden, in welcher Weise die vorrangigen Bereiche auf mittlere Sicht zu den Gesamtzielen des Programms beitragen sollten.

C Komitologie

Das Fiscalis-Programm wird durch den Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung (SCAC) geleitet, der mit der Verordnung EWG Nr. 218/92 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung eingesetzt wurde. Somit dient der SCAC sowohl als Regulierungsausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden als auch als Verwaltungsausschuss für das Fiscalis-Programm. Falls er sich jedoch mit „Fiscalis“-Themen befasst, werden besondere Sitzungen veranstaltet, da die betreffenden Personen (die Fiscalis-Koordinatoren) nur für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden dieselben sind. Dieser Ausschuss setzte mehrer Unterausschüsse ein, die sich mit spezifischen Fragen befassen, die ebenfalls Bereiche des Fiscalis-Programms abdecken: den SCAF (Unterausschuss "Betrugsbekämpfung"), den SCIT (Unterausschuss "Informationstechnologien") und den SCAT (Unterausschuss "Fortbildung im Verwaltungsbereich"). Lediglich der SCAT befasst sich ausschließlich mit dem Fiscalis-Programm.

2. Ziel der Bewertung, Methoden und Daten

Gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Fiscalis-Entscheidung mussten die Mitgliedstaaten der Kommission spätestens zum 30. Juni 2000 einen Zwischenbericht unterbreiten, während die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens zum 30. Juni 2001 eine Mitteilung über die Zweckmäßigkeit der Fortführung des Programms und gegebenenfalls einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten muss. Nach der Entscheidung hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens zum 30. Juni 2003 eine Ex-post-Bewertung des Programms vorzulegen.

Das vorliegende Dokument ist der **Zwischenbericht über die Bewertung**, der von den Dienststellen der Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten unterbreiteten Bewertungsberichte und anderer verfügbare Daten erstellt wurde. Damit soll *eine*

⁴ KOM(2000)348 endg. vom 07.06.2000.

Halbzeitbilanz der Stärken und Schwächen des Programms aufgestellt werden. Er umfasst die Jahre 1998 und 1999, da die Daten für das Jahr 2000 noch nicht vorliegen. Er besteht aus zwei Hauptteilen. Im ersten Teil wird untersucht, wie die Programminstrumente eingesetzt wurden. Im zweiten Teil wird eine Bestandsaufnahme der Erreichung der Ziele aufgestellt und werden dabei die Auswirkungen ermittelt, die sich bei Halbzeit feststellen ließen. Für jedes Ziel werden kurz-, mittel- und langfristige Auswirkungen ermittelt. In der Schlussfolgerung sind die wichtigsten Empfehlungen des Berichts zusammengefasst. Darüber hinaus wird mit dem Bericht der Rahmen für die Ex-post-Bewertung vorgegeben, in der zum Abschluss des Programms ermittelt wird, in welchem Umfang die Ziele erreicht wurden.

Dieser Bericht über die Zwischenbewertung ist eines der Instrumente, die zur Erstellung der Mitteilung über die Zweckmäßigkeit zur Fortführung des Programms genutzt werden.

Hierbei kamen nachstehende Daten zum Einsatz: Bewertungsbögen, die von jedem Beamten, der an einer Programmaktivität teilnahm, bzw. von dessen Vorgesetzten übermittelt wurden⁵; die Berichte der Mitgliedstaaten über die Zwischenbewertung, die Seminarberichte, drei amtliche Berichte der Kommission, die gemäß Artikel 14 der Verordnung (EWG) Nr. 218/92⁶ erstellt wurden, die Berichte der Programmausschüsse und der Bericht über die Ex-post-Bewertung des Matthäus-Tax-Programms und dem Fiskalis-Programm vorausgehender Maßnahmen.

Die im Anhang aufgeführten Tabellen wurden anhand der Bewertungsbögen erstellt, die von jedem Teilnehmer einer Aktivität auszufüllen sind. Für bestimmte Aktivitäten wurden der Kommission keine Bögen übermittelt, insbesondere diejenigen, die sechs Monate nach Abschluss einer Aktivität auszufüllen waren. Somit beruhen die in diesem Dokument wiedergegebenen Statistiken auf den bei den Dienststellen der Kommission tatsächlich eingegangenen Antworten. Da diese Bewertungsbögen die einzigen über das Fiskalis-Programm vorliegenden statistischen Daten sind, ist in Zukunft darauf zu achten, dass die Mitgliedstaaten der Rechtspflicht zu deren Übermittlung an die Kommission innerhalb der festgelegten Fristen nachkommen⁷.

II. LEISTUNGEN UND EFFIZIENZ DES PROGRAMMS BEI HALBZEIT

Die Programminstrumente bestehen aus gemeinsamen Maßnahmen (Seminare, Austauschmaßnahmen, Fortbildung und multilaterale Prüfungen) und EDV-Systemen. In diesem Teil des Berichts wird untersucht, wie die Programminstrumente, einschließlich die diesbezüglichen Finanzdaten, genutzt wurden. Darin wird für jedes Instrument dargestellt, was bisher erreicht wurde (die Leistungen), welchen Nutzen das Instrument im Rahmen des Programms hatte (Feststellungen bei Halbzeit), und gegebenenfalls werden wünschenswerte Verbesserungen vorgeschlagen. Ferner wird darin auch die Nutzung der finanziellen Mittel des Programms untersucht.

1. Seminare

A Leistungen

⁵ Entscheidung Nr. 98/467/EG der Kommission über die Durchführung des Fiskalis-Programms, ABl. L 206, vom 23.07.1998.

⁶ KOM(1994)0262 endg.; KOM(1996)681 endg.; KOM(2000)28 endg.

⁷ Verpflichtung aufgrund von Artikel 11 der Entscheidung über die Durchführung des Fiskalis-Programms Nr. 98/467/EWG, S. 47.

In der Entscheidung über die Durchführung des Fiscalis-Programms ist die Durchführung von höchstens 15 Seminaren pro Jahr vorgesehen. 1998 wurden sieben, 1999 elf Seminare durchgeführt, von denen knapp ein Drittel die Verbrauchsteuern und zwei Drittel die MwSt betrafen.

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, ist der Grad der Beteiligung der Mitgliedstaaten an den Seminaren weitgehend gleich (zwei Teilnehmer je Mitgliedstaat), was sich sowohl für die Verbrauchsteuer- als auch für die MwSt-Seminare bestätigt.

B Feststellungen bei Halbzeit

Generell bestanden die Ziele der Seminare in der Vertiefung der Kenntnis bestimmter genau umrissener Aspekte des Gemeinschaftsrechts im Bereich der indirekten Steuern (z. B. Artikel 7 bis 10 der Richtlinie 92/12; MwSt-Kontrolle des Pkw-Verkaufs), Ermittlung optimaler Praktiken bei der Betrugsbekämpfung (z. B. Risikoanalyse, Einsatz multilateraler Prüfungen) oder aber der Hinweis auf neue Betrugsarten (Karussellbetrug).

Die Seminare werden nach einer Methode veranstaltet, die sich im Rahmen von Matthäus-Tax als wirksam erwiesen hat und die einerseits allgemeine Vorträge mit Diskussionen sowie andererseits spezifische Workshops beinhaltet. Durchführung und Ablauf der Seminare wurden von den Teilnehmern insgesamt als sehr positiv bewertet, wie aus Tabelle 2 hervorgeht, die anhand der von jedem Teilnehmer nach einem Seminar auszufüllenden Bewertungsfragebögen erstellt wurde. Die Zahlen variieren zwischen 1998 und 1999 nur wenig und lassen erkennen, dass sich weniger als 10 % der Teilnehmer hierzu negativ äußerten.

Demgegenüber wird diese nahezu einstimmige Auffassung von den Mitgliedstaaten nicht völlig geteilt, die in ihren Bewertungsberichten auf einige Organisations- und Effizienzprobleme hinweisen. Diese Meinungsverschiedenheiten lassen sich dadurch erklären, dass die Berichte der Mitgliedstaaten von Personen erstellt wurden, die nicht an den Seminaren teilnahmen und die den Mehrwert der Seminare für die Verwaltung insgesamt beurteilen. Insbesondere ein Punkt wurde mehrfach erwähnt: die Notwendigkeit, dass die Mitgliedstaaten die Bewerber entsprechend den behandelten Themen und deren Sprachkenntnisse besser auswählen. Vielleicht müssten die Informationen über die Seminare in den nationalen Verwaltungen systematischer verbreitet werden. Von einem Mitgliedstaat wird darüber hinaus auf die Bedeutung hingewiesen, die spezifischen Ziele der Seminare sowie deren detaillierten Inhalt besser abzugrenzen und sie lange vorher zuzusenden; ferner wird von ihm vorgeschlagen, die Zahl der Seminare so zu verringern, dass sie sich besser planen lassen.

In der Praxis werden die Seminarziele von der Kommission und dem veranstaltenden Mitgliedstaat festgelegt. Seit dem Beginn des Programms wurden allgemeine und spezifische Seminarziele in verstärktem Maße berücksichtigt. Praktisch erhalten die Mitgliedstaaten etwa zwei Monate vor der Abhaltung eines Seminars eine Einladung mit den allgemeinen Zielen. Anschließend werden jedem Mitgliedstaat die Unterlagen zur Vorbereitung mit genauer Darstellung der ausführlichen Ziele der Workshops zugesandt.

Zur Seminarplanung ist darauf hinzuweisen, dass die sieben Seminare des Jahres 1998 im Zeitraum September bis Dezember 1998 veranstaltet wurden. Dieser Zeitplan war auf die verspätete Annahme der Fiscalis-Entscheidung und auf die Schwierigkeiten bei der Annahme der Entscheidung über die Durchführung des Programms im SCAC-Ausschuss zurückzuführen. Seit 1999 verteilen sich die Seminare über einen längeren Zeitraum, obwohl dreimal im selben Monat zwei Seminare durchgeführt wurden.

Hinsichtlich des Mehrwerts der Seminare geht aus den Bewertungsberichten der Mitgliedstaaten hervor, dass sie insgesamt in dreierlei Hinsicht wirksame Instrumente des Fiscalis-Programms darstellten. Einerseits ließen sich damit die Kenntnisse der Teilnehmer zu spezifischen Themen des Gemeinschaftsrechts steigern (vor allem die Seminare über Karussell-Betrugsfälle wurden als besonders lehrreich erwähnt). Andererseits ergaben sich daraus neue Verwaltungspraktiken. Schließlich wird von mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten zusätzlich zum Beitrag bei der Kenntnissteigerung auf die Bedeutung der Seminare bei der Errichtung breiter Netze (in mehreren Mitgliedstaaten) zu spezifischen Themen hingewiesen.

Darüber hinaus wurden die auf den Seminare erworbenen Kenntnisse generell in den nationalen Verwaltungen gut verbreitet. So wurde von zahlreichen Mitgliedstaaten auf die Veranstaltung von Vorträgen, Seminaren oder die Verbreitung von Teilnehmerberichten in der nationalen Verwaltung hingewiesen. Auf diese Weise verbreitete sich der Mehrwert der Seminare über die unmittelbaren Begünstigten der Aktivität hinaus.

Bei der Chancengleichheit ist schließlich darauf hinzuweisen, dass die Teilnehmer der Mitgliedstaaten an den Seminaren der Jahre 1998 und 1999 und an den Austauschmaßnahmen des Jahres 1998 zu 69 % aus Männern und zu 31 % aus Frauen bestanden, wie aus Tabelle 17 hervorgeht. Vorbehaltlich späterer Überprüfungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung dürften diese Daten im Vergleich zum Anteil von Männern und Frauen in den nationalen Verwaltungen günstig ausfallen.

C Wünschenswerte Verbesserungen

Somit wird die Nutzung der Seminare als Instrument des Fiscalis-Programms nicht in Frage gestellt; die Verbesserungsvorschläge zielen lediglich auf die Steigerung von deren Wirksamkeit ab. So müssten

- die Seminare zeitlich besser geplant werden;
- die Mitgliedstaaten eine systematische Verbreitung der Informationen über die Seminare in den nationalen Verwaltungen gewährleisten;
- die Mitgliedstaaten die Seminarteilnehmer besser auswählen.

2. Austauschmaßnahmen

A Leistungen

Gemäß Artikel 6 der Entscheidung über die Durchführung des Fiscalis-Programms sollte während der Laufzeit des Programms jeder Mitgliedstaat in jeden anderen Mitgliedstaat drei Beamten entsenden, wobei die durchschnittliche Dauer aller Austauschmaßnahmen in einem Jahr im Allgemeinen nicht weniger als zwei Wochen betragen sollte. Insgesamt wurden etwa 400 Austauschmaßnahmen jährlich organisiert. Allerdings schwankt die Nutzung dieses Instruments im Gegensatz zu den Seminaren stark von einem Mitgliedstaat zum anderen, wie aus Tabelle 3 hervorgeht. Als Grund hierfür wird von einigen Mitgliedstaaten die mangelnde Flexibilität dieses Instruments hinsichtlich der Wahl des Gastlandes und der Dauer des Austauschs geltend gemacht. Nach Auffassung dieser Mitgliedstaaten sollte das Gastland entsprechend den Zielen des Austauschs und den Sprachkenntnissen der Bewerber anstatt anhand von Kriterien der geografischen Aufteilung ausgewählt werden. Darüber hinaus sollte sich die Dauer des Austauschs nach den angestrebten Zielen richten.

B Feststellungen bei Halbzeit

In der Praxis muss jeder Austausch hinsichtlich der zu erreichenden Ziele begründet werden, die im Einvernehmen mit dem Vorgesetzten des Beamten festzulegen sind, der sich um den Austausch bewirbt. Allerdings wird von zahlreichen Mitgliedstaaten auf die Notwendigkeit hingewiesen, diese Ziele und die Indikatoren zur Messung ihrer Durchführung genauer festzulegen.

Die Tabelle 4 über die Ziele der Austauschmaßnahmen in den Jahren 1998 und 1999 wurde anhand der Bewertungsformulare erstellt, die von jedem Teilnehmer eines Austauschs ausgefüllt werden. Darin werden die den Austauschmaßnahmen zugewiesenen Ziele mit den Zielen des Fiscalis-Programms verglichen. Daraus geht hervor, dass auf zwei Ziele des Fiscalis-Programms, nämlich die bessere Kenntnis der indirekten Steuern und die Verbesserung der Verwaltungsabläufe, jeweils 35 bis 40 % der den Austauschmaßnahmen zugewiesenen Ziele entfallen. Dagegen wird das Ziel der Verwaltungszusammenarbeit nur in 20 % der Fälle erwähnt.

Obwohl dies vermuten lassen könnte, dass dem Ziel der Verwaltungszusammenarbeit geringere Bedeutung beigemessen wird, sind diese Zahlen jedoch mit Vorsicht zu interpretieren. So tragen die beiden Zwischenziele (bessere Kenntnis der Beamten und Verbesserung der Verwaltungsabläufe), wie bereits oben erwähnt, auf mittlere Sicht zum Hauptziel der Verwaltungszusammenarbeit bei. Aus diesem Schema geht somit hervor, dass das Instrument Austausch generell eher zur Verbesserung der für die Zusammenarbeit erforderlichen Voraussetzungen als zur unmittelbaren Stärkung der Zusammenarbeit genutzt wird.

Für diese Feststellung gibt es zwei Erklärungen: einerseits wegen der Funktionsweise der Austauschmaßnahmen, was die weiter oben erwähnten Flexibilitätsprobleme beinhaltet; andererseits wegen der Schwierigkeit der Verbreitung der bei den Austauschmaßnahmen erworbenen Kenntnisse in den nationalen Verwaltungen. So bleibt nach Ansicht zahlreicher Mitgliedstaaten der Austausch eine für den teilnehmenden Beamten zwar nutzbringende persönliche Erfahrung, die sich jedoch anschließend nur schwer auf die Verwaltung übertragen lässt. In der Praxis wird das nach einem Seminar übliche Verfahren, das darin bestand, Vorträge zu veranstalten oder die Berichte der Teilnehmer innerhalb der nationalen Verwaltungen zu verbreiten, im Fall der Austauschmaßnahmen sehr viel seltener genutzt.

Schließlich werden die potenziellen Auswirkungen der Austauschmaßnahmen durch bestimmte juristische Schwierigkeiten geschmälert. So ist nach den Rechtsvorschriften einiger weniger Mitgliedstaaten auf keinen Fall zulässig, dass ein Beamter eines anderen Mitgliedstaats an einer Erhebung in ihrem eigenen Staatsgebiet teilnimmt.

C Wünschenswerte Verbesserungen

Zur Verbesserung der Wirksamkeit der Austauschmaßnahmen ließen sich mehrere Lösungen in Erwägung ziehen.

- Zunächst ließe sich der Mehrwert der Austauschmaßnahmen dadurch steigern, dass einerseits darauf geachtet wird, dass die persönlichen Ziele des Beamten und die allgemeinen Ziele der Verwaltung eindeutig ermittelt und dass andererseits die Austauschmaßnahmen anhand spezifischer Themen ausgewählt werden. Ein von einem Mitgliedstaat praktizierter Vorschlag besteht in der Durchführung eines „gruppenweisen Austauschs“. Auf diese Weise führen Beamte zahlreicher Mitgliedstaaten ihren Austausch zusammen zu einem spezifischen Thema durch, wodurch sich eine große Flut an Informationen bündeln lässt. In diesem Zusammenhang könnten die Austauschmaßnahmen

auf Themen ausgerichtet werden, die im Verlauf der Seminare und der multilateralen Prüfungen behandelt werden, um sie durch eine praktische Erfahrung zu vertiefen.

- Anschließend müssten die Ergebnisse und Auswirkungen der Austauschmaßnahmen besser verbreitet werden. Eine Lösung könnte darin bestehen, eine systematischere Weiterverfolgung der Ergebnisse der Austauschmaßnahmen vorzunehmen, gleichzeitig aber darauf zu achten, die erwarteten Ergebnisse, die sich innerhalb der Verwaltung verbreiten lassen, im Voraus zu ermitteln. Auf dieser Grundlage könnte der Beamte nach seiner Rückkehr von dem Austausch anschließend einen Bericht für seine Verwaltung verfassen, in dem er anderen Beamten die von ihm erworbenen Kenntnisse zu spezifischen Themen bzw. die von ihm aufgebauten Netze zugänglich machen würde. So wird beispielsweise von einem Mitgliedstaat erwähnt, dass die Berichte über die Seminare und Austauschmaßnahmen als Artikel in einer nationalen Steuerfachzeitschrift veröffentlicht werden.

3. Multilaterale Prüfungen

A Leistungen

In der Entscheidung über die Durchführung des Fiscalis-Programms ist die Übernahme der Kosten für bestimmte multilaterale Prüfungen der in mehreren Mitgliedstaaten tätigen Wirtschaftsbeteiligten durch die Kommission vorgesehen. Das Verfahren läuft wie folgt ab: Die betreffenden Mitgliedstaaten übersenden der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten einen Vorschlag einer multilateralen Prüfung, in dem die Notwendigkeit einer Gemeinschaftsfinanzierung im Hinblick auf die Programmziele begründet und die zu prüfenden Steuerpflichtigen, der erfasste Bereich und der Grund für die Prüfung angegeben werden. Anschließend schlägt die Kommission die Finanzierung dieser Prüfung durch das Fiscalis-Programm vor. Die Entscheidung zur Finanzierung einer multilateralen Prüfung trifft der SCAC-Ausschuss auf einer seiner Sitzungen oder durch schriftliches Verfahren.

Die 1998 und 1999 durchgeführten multilateralen Prüfungen betrafen nachstehende Wirtschaftszweige: Brauerei, Alkoholdestillation, Transportwesen, Pharmasektor, Elektronik und Bauwirtschaft. In der Praxis waren die ausgewählten Steuerpflichtigen große multinationale Konzerne, die auf dem Gebiet mehrerer Mitgliedstaaten tätig waren und einen erheblichen Anteil der Steuereinnahmen stellten. 1998 fanden in Rahmen des Fiscalis-Programms 13 multilaterale Prüfungen statt, 1999 dagegen zehn. Einige multilaterale Prüfungen betrafen sowohl den MwSt- als auch den Verbrauchsteuerbereich. An den multilateralen Prüfungen beteiligten sich die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Ausmaß. Vier Mitgliedstaaten organisierten bisher noch keine multilaterale Prüfung, obwohl sie an den von anderen Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen teilnahmen.

B Feststellungen bei Halbzeit

Die multilateralen Prüfungen gelten bei den Mitgliedstaaten als sehr zweckmäßig, da sich dadurch die Betrugsverhütung und -bekämpfung auf zweierlei Art verbessern lässt: einerseits dadurch, dass multinationale Konzerne, die auf dem Gebiet mehrerer Mitgliedstaaten tätig sind, ihren steuerlichen Verpflichtungen ordnungsgemäß nachkommen, sowie andererseits durch die Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Die multilateralen Prüfungen ermöglichen großräumige Kontrollen, die sich unilateral nicht hätten durchführen lassen. Die Ergebnisse dieser Prüfungen sind oft sowohl hinsichtlich der eingezogenen Steuerforderungen als auch hinsichtlich der Aufdeckung neuer Formen von Unregelmäßigkeiten sehr erfolgreich. In einem Fall konnte mit Hilfe der Prüfung (Betriebsprüfung) insbesondere ein Betrag von knapp 100 Mio Euro hinterzogener Steuern aufgedeckt werden. Aus Personalmangel ließ sich diese Summe durch die

Prüftätigkeit jedoch nicht vollständig erfassen. Doch ist der Betrag der infolge einer multilateralen Prüfung getätigten Berichtigung nicht der einzige Indikator für deren Auswirkungen und deren Bedeutung. So ist auch auf die abschreckende Wirkung hinzuweisen, durch die den privaten Wirtschaftsbeteiligten verdeutlicht werden kann, dass sie aufgrund der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen die Divergenzen der Steuersysteme in der EU nicht dazu nutzen können, um sich ihren Verpflichtungen in einem Mitgliedstaat zu entziehen.

Darüber hinaus tragen die multilateralen Prüfungen auch zur persönlichen Weiterbildung der Beamten dadurch bei, dass sie ihnen Gelegenheit geben, eine umfassendere Perspektive der Organisation und Funktionsweise der indirekten Besteuerung innerhalb der Gemeinschaft zu erwerben. Insbesondere wird von den Mitgliedstaaten die bessere Kenntnis der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und ein gesteigertes Bewusstsein für den Nutzen der Informationsaustauschsysteme erwähnt.

Trotz dieser sehr positiven Ergebnisse werden die multilateralen Prüfungen im Verhältnis zu den jährlichen Mittelbindungen nur in geringem Maße genutzt. Zur Erklärung dieser Feststellung gibt es mehrere Gründe.

Zunächst gilt die zur Durchführung der multilateralen Prüfungen eingeräumte Zeit für die Mitgliedstaaten als zu kurz. Zur Lösung dieses Problems wurden bereits Maßnahmen getroffen, da durch eine Überarbeitung der Entscheidung über die Durchführung des Fiscalis-Programms im September 2000 die ursprüngliche Dauer von fünf auf acht Monate verlängert wurde. Darüber hinaus kann bei der Kommission immer eine Fristverlängerung beantragt werden.

Des Weiteren sind die zur Einleitung einer multilateralen Prüfung erforderlichen Verwaltungsabläufe zu schwerfällig und zu restriktiv. Im günstigsten Fall dauert die Genehmigung der Finanzierung einer multilateralen Prüfung über das Fiscalis-Programm über einen Monat. Diese Fristen sind nicht an das Ziel der multilateralen Prüfungen angepasst, die im Falle eines Betrugsverdachts eine rasche Reaktion erfordern.

Schließlich variiert die Inanspruchnahme der multilateralen Prüfungen von einem Mitgliedstaat zum anderen. Dieser Unterschied lässt sich einerseits durch die Besonderheiten der internen Organisation der nationalen Verwaltungen (administrative Umstrukturierung, fehlende Mittel, andere Prioritäten der nationalen Prüfpolitik) sowie andererseits durch die geringe Zahl von Wirtschaftsbeteiligten in einigen Mitgliedstaaten erklären.

C Wünschenswerte Verbesserungen

Durch mehrere Maßnahmen ließe sich die Nutzung der multilateralen Prüfungen steigern:

- durch Ermutigung der Mitgliedstaaten zur Inanspruchnahme dieses Instruments;
- durch Vereinfachung der Verfahren zur Einleitung multilateraler Prüfungen;
- durch Bereitstellung zusätzlicher personeller und finanzieller Mittel für die multilateralen Prüfungen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die den Mitgliedstaaten vorgeschriebenen Fristen zur Unterbreitung des Abschlussberichts über die multilaterale Prüfung an die Kommission nur selten eingehalten werden. Dadurch wird die Weiterverfolgung dieser Aktivitäten stark behindert.

4. Fortbildung

A Leistungen

Bei der Fortbildung sieht die Fiscalis-Entscheidung die Entwicklung einer gemeinsamen Fortbildungsinitiative für die nationalen Beamten vor, die darin besteht, zunächst einen gemeinsamen Grundstock für die Fortbildung zu schaffen, anschließend den Beamten aller Mitgliedstaaten die Teilnahme an den Fortbildungslehrgängen im Bereich der indirekten Steuern zu gestatten, die von den einzelnen Mitgliedstaaten für ihre eigenen Beamten abgehalten werden, und schließlich die für die Schulung erforderlichen gemeinsamen Hilfsmittel zu entwickeln. Trotz der Fiscalis-Entscheidung und früherer Fortbildungsmaßnahmen wurden bisher nur wenige Maßnahmen im Rahmen des Fiscalis-Programms durchgeführt.

1998 wurde ein spezieller Unterausschuss zur Behandlung der Fortbildungsfragen (SCAT) eingesetzt. Die Vertreter der Mitgliedstaaten in diesem Unterausschuss sind im allgemeinen Fortbildungsleiter der nationalen Verwaltungen. Seit dem Beginn des Programms fanden erst vier SCAT-Sitzungen statt. Auf der dritten Sitzung Anfang 2000 wurde die Einsetzung und Zusammensetzung mehrerer Arbeitsgruppen zur Bearbeitung spezifischer Fragen beschlossen⁸. Die verspätete Einleitung der Aktivitäten des Unterausschusses und die bei Halbzeit des Programms mageren Ergebnisse sind auf das Zusammenwirken von fehlendem Personal zur Einleitung dieser Aktivitäten und einem mangelnden Engagement von Seiten der Mitgliedstaaten zurückzuführen. Dies erklärt sich teilweise durch die Sensibilität bestimmter behandelte Fragen, insbesondere im Sprachbereich.

B Feststellung

Da die meisten SCAT-Initiativen Ende 1999 bzw. Anfang 2000 eingeleitet wurden, ließ sich bei Halbzeit bisher noch keine Auswirkung feststellen. Allerdings kommen die Projekte gut voran und haben die verschiedenen Arbeitsgruppen die einzuleitenden Maßnahmen und Arbeitsmethoden eindeutig festgelegt. Vier Bereiche erscheinen als vorrangig: Materialien für die Sprachschulung, Entwicklung von Fortbildungsstandards, Informationen über die in jedem Mitgliedstaat verfügbare Fortbildung und EDV-gestützte Prüfungen.

Von einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten wird auf die Sprachprobleme hingewiesen, denen sich ihre Beamten gegenübersehen. Mit der Fiscalis-Entscheidung wird den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die erforderliche Sprachschulung übertragen. Wie jedoch aus Tabelle 5 hervorgeht, halten 53 % der Teilnehmer der Fiscalis-Aktivitäten die in ihrer nationalen Verwaltung erteilte Sprachschulung für nicht ausreichend. Diese Feststellung ist insofern beunruhigend, als sprachliche Lücken zu zahlreichen Problemen bei der Teilnahme an den Programmaktivitäten und an der Verwaltungszusammenarbeit als solcher führen.

Nach Auffassung eines Mitgliedstaats lässt sich das Sprachproblem erst dann lösen, wenn die Kommission bereit ist, die spezifische Sprachschulung zu finanzieren; im Fiscalis-Programm wird jedoch das Mitwirken der Kommission nur bei den gemeinsamen Hilfsmitteln für die Fortbildung und nicht bei der Sprachschulung selbst verlangt. Somit müssten andere Alternativen zur Lösung dieses Problems gefunden werden (Finanzierung über andere Gemeinschaftsprogramme, Organisation von Maßnahmen für den Sprachaustausch, Änderung der Fiscalis-Entscheidung, um diesem neuen Bedarf Rechnung zu tragen).

⁸ Materialien für die Sprachschulung, Fortbildungsstandards, EDV-gestützte Prüfung.

Auf jeden Fall wird diese Möglichkeit derzeit nicht im SCAT-Unterausschuss in Erwägung gezogen, der eher auf die Entwicklung gemeinsamer Materialien für die Sprachschulung ausgerichtet ist. Insbesondere wird derzeit eine mehrsprachige Sprachschulungssoftware im Steuerbereich (VISAFIN) erprobt. Ebenso befindet sich ein EDV-gestütztes Glossar von Fachausdrücken in Entwicklung, die in alle Sprachen übersetzt wurden. Oft gehen diese Initiativen auf Pilotprojekte zwischen zwei oder drei Mitgliedstaaten zurück. Wenn sich diese Projekte als wirksam erweisen, werden sie anschließend auf alle Mitgliedstaaten übertragen. Angesichts der außerordentlich hohen Sensibilität der Mitgliedstaaten bei sprachlichen Fragen hängt der Erfolg dieser Initiativen zum großen Teil von deren gutem Willen ab.

Von einigen Mitgliedstaaten wird auch ein besonderes Interesse an der Fortbildung im Bereich der EDV-gestützten Prüfung und der Wunsch erwähnt, rasch die EDV generell bei den Prüfmethode einzusetzen. Mit diesen Fragen befasst sich eine Arbeitsgruppe, die derzeit Standards im Bereich der EDV-gestützten Prüfung im Hinblick auf die spätere Entwicklung gezielter Fortbildungsmaßnahmen erarbeitet.

5. Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme

Die Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme (SCEI) bestehen im Wesentlichen aus EDV-Systemen. Sie setzen sich aus einer gemeinsamen Plattform und verschiedenen spezifischen Anwendungen zusammen. All diese System entstanden vor dem Fiscalis-Programm.

Die Entwicklung eines Kommunikationsnetzes und einer gemeinsamen Systemschnittstelle (CCN/CSI) wurde im Dezember 1992 von den Generaldirektoren für Zoll und Steuern beschlossen. Schematisch werden mit dieser gemeinsamen Plattform standardisierte Kommunikationskanäle eingerichtet. Sie dient als Träger für Anwendungen im Zoll- und Steuerbereich, die auf mittlere Sicht alle daran angeschlossen werden sollen. Das System CCN/CSI wird vollständig über die beiden Programme der GD TAXUD – Fiscalis und Zoll 2002 – finanziert.

Bei den spezifischen Anwendungen im Bereich der indirekten Steuern wurden zwei Systeme für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten auf Fiscalis-Haushaltsmittel übertragen: MIAS im MwSt-Bereich und SEED im Verbrauchsteuerbereich. Ursprünglich sollte das Programm auch ein Netz zur Betrugsbekämpfung (Scent (Steuern)) umfassen; allerdings wurde es von den Mitgliedstaaten nicht in Anspruch genommen. Somit fielen für dieses System im Rahmen des Fiscalis-Programms keine Ausgaben an. Da jedoch die Betrugsbekämpfung ein Ziel des Fiscalis-Programms ist, müsste in der Ex-post-Bewertung festgestellt werden, ob die Einrichtung des MIAS zur Erreichung dieses Ziels ausreicht.

Laut der Fiscalis-Entscheidung sorgen die Kommission und die Mitgliedstaaten für die funktionsfähige Beschaffenheit der bestehenden Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme, entwickeln neue Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme und stellen deren funktionsfähige Beschaffenheit sicher.

Über 60 % der Fiscalis-Haushaltsmittel wurden für den EDV-Bereich aufgewendet, auf den die Wartung und der Betrieb der Systeme MIAS und SEED und ein Teil des Systems CCN/CSI sowie eine Durchführbarkeitsstudie für die Informatisierung der Verbrauchsteuerkontrolle entfielen. Somit müsste die Bewertung des Fiscalis-Programms eine Analyse der Effizienz und Wirksamkeit all dieser Systeme, einschließlich der Plattform CCN/CSI, beinhalten. Da diese jedoch auch als Träger für andere Anwendungen im Zollbereich dient, wäre es gewagt, sich nur anhand der Untersuchung der Anwendungen im Bereich der indirekten Steuern zum Nutzen des Systems CCN/CSI zu äußern.

Unter Berücksichtigung dieser Anmerkungen werden im vorliegenden Bericht in Ziffer III.2.2 die Effizienz und die Wirksamkeit von MIAS und SEED untersucht und die Empfehlung ausgesprochen, im Rahmen der Ex-post-Bewertungen der Programme Fiscalis und Zoll 2002⁹, die beide spätestens zum 30. Juni 2003 vorzulegen sind, eine gemeinsame Bewertung der EDV-Systeme, wozu das gesamte System CCN/CSI gehört, in Erwägung zu ziehen.

6. Programmabwicklung und Finanzdaten

A Programmabwicklung

Das Programm wird über jährliche Aktionspläne abgewickelt, in denen die erforderlichen Maßnahmen nach vorrangigen Bereichen festgelegt sind. Obwohl diese Aktionspläne seit 1998 verbessert werden, könnten sie einerseits den Zusammenhang zwischen den Programmaktivitäten und den Zielen der vorrangigen Bereiche (Angabe, inwieweit diese oder jene Maßnahme zu den aufgeführten Zielen beitragen sollte) sowie andererseits die Komplementarität der Maßnahmen (Austauschmaßnahmen/Seminare/Fortbildung/EDV) stärker hervorheben. In diesem Zusammenhang sollten für jeden vorrangigen Bereich die allgemeinen Ziele der Austauschmaßnahmen bzw. der geplanten multilateralen Prüfungen eindeutig dargestellt werden.

B Finanzanalyse

Die Fiscalis-Entscheidung ist mit einem Finanzrahmen von 40 Mio. Euro für die fünf Jahre des Programms ausgestattet.

Die Haushaltsverfahren der Kommission sind im Anhang 1 aufgeführt. Aus einer Finanzanalyse gehen mehrere Bestandteile in Bezug auf Vorschüsse, Mittelbindungen und Zahlungen hervor.

Bei den Vorschüssen belief sich der Gesamtbetrag für 1998 auf 1,8 Mio. € zur Deckung eines geschätzten Ausgabenbetrags von 1,718 Mio. €. Da sich die von den Mitgliedstaaten laut den Berichten tatsächlich getätigten Ausgaben auf 1,342 Mio. € beliefen, wurde ein Betrag von 480 270 € auf das Jahr 1999 übertragen.

Für 1999 belief sich der Gesamtbetrag der Vorschüsse und Überträge auf 2,095 Mio. €. Da sich der Betrag der 1999 von den Mitgliedstaaten tatsächlich getätigten Ausgaben auf 1,556 Mio. € belief, wurde ein Betrag von 0,540 Mio. € auf das Jahr 2000 übertragen. Angesichts der Höhe des Übertrags wurde beschlossen, Anfang 2000 jedem Mitgliedstaat nur einen um 15 % des geschätzten Ausgabenbetrags verringerten Vorschuss zu zahlen.

Bei den Mittelbindungen werden in Tabelle 13 die für die Jahre 1998 und 1999 bewilligten Haushaltsmittel mit den Mittelbindungen verglichen. Danach wurden 1998 und 1999 die bewilligten Mittel überschätzt. Anhand der vorliegenden Daten geht aus Tabelle 14 hervor, dass die für 1998 gebundenen Mittel zu gleichen Teilen gemeinsame Maßnahmen und EDV betrafen. Allerdings machten 1999 die gemeinsamen Maßnahmen nur noch 33 % der gebundenen Mittel gegenüber 67 % für die EDV aus. Diese Korrektur ist einerseits auf die Einrichtung der Plattform CCN/CSI, auf die allein knapp 50 % der Mittelbindungen für 1999 entfielen, sowie andererseits auf die Freigabe von 500 000 Euro für gemeinsame Maßnahmen im Laufe des Jahres zurückzuführen, nachdem festgestellt wurde, dass sie nicht genutzt werden könnten. Somit hebt sich der EDV-Bereich deutlich ab, was teilweise

⁹ Entscheidung Nr. 105/2000/EG, ABl. L 13 vom 19.01.2000.

dadurch zu erklären ist, dass die beiden Programme der GD TAXUD (Fiscalis und Zoll 2002) die einzigen Finanzierungsquellen für die Plattform CCN/CSI sind.

Bei den Zahlungen ist zwischen den Zahlungen für EDV-Systeme und Zahlungen für gemeinsame Maßnahmen zu unterscheiden. Die Mittelbindungen für die EDV entsprechen den Vertragswerten. Die Zahlungen für diese Verträge verteilen sich über mehrere Haushaltsjahre. Generell entspricht der gezahlte Endbetrag dem Anfangswert des Vertrages (und somit der Mittelbindung) mit Ausnahme der Rückstellungen (Erstattung von Reisekosten und ad hoc erbrachte Leistungen). Allerdings geht aus Schätzungen hervor, dass die Mittelbindungsdaten für die Jahre 1998 und 1999 bis auf 10 % genau den gezahlten Endbeträgen entsprechen.

Aus den für die gemeinsamen Maßnahmen vorliegenden Kostendaten geht (in Tabelle 15) eine signifikante Abweichung zwischen den jährlichen, auf Schätzung beruhenden Mittelbindungen und den Zahlungen hervor. Offensichtlich wurden bei den zu Jahresbeginn vorgesehenen Mittelbindungen die Aufwendungen für die gemeinsamen Maßnahmen sowohl für 1998 als auch für 1999 überschätzt. Laut dem Zwischenbericht über die Mittelanalyse des Programms für das Jahr 2000 scheint sich diese Tendenz zu bestätigen.

In Tabelle 15 wird die Aufteilung der Kosten für die gemeinsamen Maßnahmen untersucht. Daraus geht hervor, dass 1998 66 % der Kosten auf die Austauschmaßnahmen gegenüber 12 % für die multilateralen Prüfungen und 10 % für die Seminare entfielen. 1999 stellten die Austauschmaßnahmen immer noch den Hauptausgabenposten (59 %) dar. Allerdings nahmen die Seminarkosten zu (23 %), während die multilateralen Prüfungen nur noch 6 % der Ausgaben ausmachten.

Im Vergleich dazu werden durch die Vorausschätzungen für das Jahr 2000 einige Tendenzen bestätigt. Zunächst machen die Mittelbindungen für die EDV weiterhin einen erheblichen Anteil der Gesamtmittel (68 %) aus. Zweitens ist die Beziehung zwischen Mittelbindungen und Mittelbewilligungen weiterhin eng. Dies erklärt sich teilweise dadurch, dass ein Viertel der vorgesehenen Ausgaben im Anschluss an die Entscheidung, das System zur Informatisierung der Verbrauchsteuerkontrolle nicht über Fiscalis-Haushaltsmittel zu finanzieren, nicht gebunden werden. So überstiegen die Finanzschätzungen und der Zeitplan die Möglichkeiten des Programms. Schließlich scheint sich die nicht vollständige Inanspruchnahme der multilateralen Prüfungen zu bestätigen.

Anhand dieser Finanzanalyse stellt sich im Hinblick auf die Effizienz die Frage, ob die verfügbaren Mittel im Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen hinreichend gut genutzt wurden (hätte sich mit denselben oder mit weniger Mitteln ein besseres Ergebnis erreichen lassen?). Bei Halbzeit des Programms zeigte sich, dass die eingesetzten Instrumente zwar die erwarteten Ergebnisse erbrachten, dass sich deren Auswirkungen jedoch durch verschiedene punktuelle Maßnahmen (die nachstehend für das jeweilige Instrument in den Ziffern II.1, 2, 3 und 4 aufgeführt sind) und allgemeine Maßnahmen (beispielsweise erhöhte Komplementarität der verschiedenen Aktivitäten) steigern lassen könnten. Lediglich die multilateralen Prüfungen werden derzeit nicht vollständig in Anspruch genommen, obwohl sie sehr zufriedenstellende Ergebnisse erbringen.

Im Übrigen sollte in Zukunft hinsichtlich der Finanzverwaltung die Möglichkeit geprüft werden, bei den Haushaltsansätzen zwischen solchen für die Wartung und die Verwaltung der bestehenden Systeme und solchen für die Entwicklung neuer Systeme zu unterscheiden, wobei genau festzulegen ist, dass Letztere Schwankungen unterliegen können. Auf diese Weise ließe sich jedes Jahr der Anteil der auf EDV entfallenden Haushaltsmittel ermitteln, bei dem im Laufe des Jahres Anpassungen eintreten können.

7. Beteiligung assoziierter Länder an den Aktivitäten des Fiscalis-Programms

Gemäß Artikel 7 der Fiscalis-Entscheidung steht den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas entsprechend den in den Europa-Abkommen oder ihren Zusatzprotokollen über die Beteiligung dieser Länder an Gemeinschaftsprogrammen festgelegten Bedingungen sowie Zypern die Teilnahme an dem Programm offen. Eine Pilotmaßnahme, die diesen Ländern die Teilnahme an einer begrenzten Anzahl von Programmaktivitäten ermöglicht, wurde durch die Haushaltslinie von Zoll 2002 extern abgedeckt und machte für die Jahre 1998 und 1999 213 650 EUR aus. Durch diese Ausgaben wurde die Teilnahme an sieben Seminaren und etwa 20 Austauschmaßnahmen abgedeckt.

Bei den Seminaren bieten die Dienststellen der Kommission den assoziierten Ländern die Teilnahme entsprechend den finanziellen Möglichkeiten und den abgedeckten Optionen für einen Teilnehmer je Land an. Wie aus Tabelle 16 hervorgeht, wird der Ablauf der Seminare von den Teilnehmern insgesamt als sehr positiv beurteilt. Einige Teilnehmer wünschen allerdings, dass sie vor dem Beginn eines Seminars mehr Unterlagen zur Vorbereitung erhalten.

Hinsichtlich des Vorteils der Teilnahme der assoziierten Länder an den Aktivitäten des Fiscalis-Programms wird von den Teilnehmern dieser Länder auf drei Punkte in Zusammenhang mit der Anpassung ihrer nationalen Systeme der indirekten Besteuerung im Hinblick auf ihren künftigen Beitritt hingewiesen: Vertiefung ihrer Kenntnis des Gemeinschaftsrechts, größere Vertrautheit mit den Erfahrungen der Mitgliedstaaten und Erfahrungsaustausch.

Derzeit sind die Ziele der Teilnahme der assoziierten Länder an den Programmaktivitäten in der Fiscalis-Entscheidung jedoch nicht genau angegeben. Im Hinblick auf die künftige Erweiterung der Europäischen Union wäre es zweckmäßig, die tatsächlichen Ziele der Beteiligung dieser Länder genau anzugeben und deren Beteiligung an der Auswahl der vorrangigen Bereiche, der angestrebten Ziele und der geplanten Maßnahmen in Erwägung zu ziehen. Falls sich dies als sachdienlich erweist, könnte beispielsweise geplant werden, jedes Seminar von einem Mitgliedstaat und einem assoziierten Staat zu veranstalten. Durch diese Form der „Partnerschaft“ könnten die assoziierten Staaten unmittelbarer am Fiscalis-Programm beteiligt werden.

III. ERGEBNISSE UND AUSWIRKUNGEN DES PROGRAMMS BEI HALBZEIT

Von einer Aktivität lässt sich nicht erwarten, dass sich damit unmittelbar ein erwartetes Ziel erreichen lässt. Vielmehr ziehen alle Aktivitäten eines Programms verschiedene Auswirkungen nach sich, mit denen sich auf längere Sicht dessen Ziele erreichen lassen. Im vorliegenden Bericht wurden drei Ebenen der Auswirkungen ermittelt. Die kurzfristigen Auswirkungen sind die unmittelbaren Ergebnisse einer Aktivität (z. B. konnte der Teilnehmer infolge eines Seminars seine Kenntnis einer Betrugsart verbessern). Die mittelfristigen Auswirkungen werden erreicht, wenn die Teilnehmer einer Aktivität die hierbei erworbenen Kenntnisse bei ihrer täglichen Arbeit direkt nutzen (z. B. Nutzung der von dem Teilnehmer auf einem Seminar erworbenen Kenntnis bei dessen täglicher Arbeit). Die langfristigen Auswirkungen zeigen sich, wenn die bei den Programmaktivitäten erworbenen Kenntnisse in der nationalen Verwaltung verbreitet werden und von Beamten genutzt werden können, die sich nicht an den Aktivitäten beteiligt haben.

1. Zwischenziele: Ein den Beamten der Mitgliedstaaten gemeinsamer hoher Stand der Kenntnis des Gemeinschaftsrechts im Bereich der indirekten Steuern und seiner Anwendung in den Mitgliedstaaten sowie ständige Verbesserung der Verwaltungsabläufe

A Kurzfristige Auswirkungen

Bei der besseren Kenntnis des Gemeinschaftsrechts ließen sich zwei unmittelbare Auswirkungen der Aktivitäten des Fiscalis-Programms ermitteln. Die erste Auswirkung besteht in der besseren Kenntnis spezifischer Themen des Gemeinschaftsrechts im Bereich der indirekten Steuern durch die Teilnehmer. Laut Tabelle 6 vertreten knapp 60 % der Teilnehmer die Auffassung, dass sie die Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der indirekten Steuern infolge einer Programmaktivität um einiges besser (und etwa 25 % ein wenig besser) beherrschen. Weniger als 5% der Teilnehmer äußern sich hierzu negativ. Die zweite unmittelbare Auswirkung besteht in der besseren Kenntnis der Systeme der indirekten Besteuerung der anderen Mitgliedstaaten durch die Teilnehmer. Laut den Berichten der Mitgliedstaaten begreifen die Teilnehmer derzeit die Anwendung und Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften in den anderen Mitgliedstaaten besser.

Bei der Verbesserung der Verwaltungsabläufe ergaben sich aus den Programmaktivitäten neue Verwaltungspraktiken. So lernten die Teilnehmer insbesondere neue persönliche Arbeitsmethoden kennen. Aus Tabelle 8 geht hervor, dass knapp 80 % der Beamten nach der Teilnahme an einem Austausch ihre persönliche Arbeitsweise verbessern möchten. Im Übrigen wird von den Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, dass sich aus den Programmaktivitäten neue Kontroll- und Prüfungsmethoden ergaben, dass das Bewusstsein für den Einsatz neuer Technologien bei der Betrugsbekämpfung zunahm und dass sich Strategien zur Bekämpfung neuer Betrugsarten (wie Karussellbetrug) ermitteln ließen.

B Mittel- und langfristige Auswirkungen

Mittelfristige Auswirkungen haben die Programmaktivitäten dann, wenn die dort erworbene Erfahrung anschließend von den Teilnehmern bei ihrer täglichen Arbeit genutzt wird, langfristige Auswirkungen dann, wenn die Erfahrung in der nationalen Verwaltung verbreitet wird.

Von den Mitgliedstaaten wird auf den Mehrwert der bei den Programmaktivitäten erworbenen Kenntnisse hingewiesen. Allerdings lässt sich die Nutzung dieser Kenntnisse durch die Teilnehmer der Aktivitäten nur schwer messen. Gleichwohl vertreten laut Tabelle 7 92 % der Vorgesetzten die Auffassung, dass ihre Untergebenen die Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der indirekten Steuern sechs Monate nach einem Austausch besser verstehen. In Bezug auf die Verbreitung dieser Kenntnisse innerhalb der nationalen Verwaltung wird von zahlreichen Mitgliedstaaten auf die Durchführung von Seminaren oder die Verbreitung von Berichten der Teilnehmer innerhalb der Verwaltung hingewiesen.

Hinsichtlich der Verbesserung der Verwaltungsabläufe geht aus Tabelle 9 hervor, dass sechs Monate nach den Austauschmaßnahmen die Vorgesetzten die Auffassung vertreten, dass ihre Untergebenen in 74 % der Fälle ihre persönliche Arbeitsweise verbessert haben. Zur Anpassung bzw. Änderung der Prüfungsverfahren dagegen müssen die Änderungen auf Verwaltungsebene stattfinden (langfristige Auswirkung). Laut den Berichten der Mitgliedstaaten wurden zahlreiche Änderungen durchgeführt bzw. sind im Gange (Auswahl von zu prüfenden Unternehmen, die stärker international ausgerichtet sind, Nutzung der Leitfäden, die im Laufe der Programmaktivitäten erarbeitet wurden, Einbeziehung multilateraler Prüfungen in die allgemeine Prüfpolitik, Entwicklung von Risikoanalysemethoden usw.).

C Feststellungen bei Halbzeit

Bei den Zwischenzielen fallen die Ergebnisse bei Halbzeit des Fiscalis-Programms insgesamt ermutigend aus. Die Programmaktivitäten hatten insofern eindeutige kurzfristige Auswirkungen,

- als sie den Teilnehmern eine bessere Kenntnis spezifischer Themen einerseits und der Systeme der indirekten Besteuerung der anderen Mitgliedstaaten andererseits ermöglichten;
- als sie das Kennenlernen neuer persönlicher Verwaltungsabläufe und neuer Kontroll- und Betrugsbekämpfungsmethoden ermöglichten.

Anhand der vorliegenden Daten dürften die mittel- und langfristigen Auswirkungen, d. h. die Nutzung der von den Teilnehmern bei den Fiscalis-Aktivitäten erworbenen Kenntnisse und deren Verbreitung in den Verwaltungen, gut vorankommen. Allerdings ließe sich nur durch eine gezielte Untersuchung der Grad der Verbreitung dieser Kenntnisse und das Maß der tatsächlich vorgenommenen Änderung messen. Die Ex-post-Bewertung des Programms sollte eine derartige Analyse beinhalten.

2. Hauptziel: Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden

Eine wirksame, effiziente und umfassende Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission ist eines der Hauptziele des Fiscalis-Programms. Allerdings richtet sich die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung nach der Verordnung (EWG) Nr. 218/92¹⁰, die die Modalitäten für die Zusammenarbeit regelt, und nach der Richtlinie 77/799/EWG¹¹ über die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der direkten und indirekten Steuern. Das Thema der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden steht somit in einem größeren Zusammenhang als das Fiscalis-Programm, das als ein Instrument aufzufassen ist, durch das sich die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, wie sie durch die beiden oben erwähnten Rechtsgrundlagen festgelegt wurde, verbessern lässt.

Im Rahmen des Fiscalis-Programms lassen sich zwei Aspekte der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden untersuchen: einerseits Aufbau und Nutzung von Netzen sowie andererseits Nutzung von Kommunikations- und Informationsaustauschsystemen.

2.1 Aufbau und Nutzung von Netzen zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden

A Kurzfristige Auswirkungen des Programms

Bei der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bestand die unmittelbare Auswirkung der Fiscalis-Aktivitäten in der Vernetzung. Die Beamten der Mitgliedstaaten, die an einem Seminar, einem Austausch oder einer multilateralen Prüfung teilnehmen, können Kontaktstellen in den anderen nationalen Verwaltungen ermitteln. Übereinstimmend wird von den Mitgliedstaaten geäußert, dass es sich hierbei um einen der wichtigsten Mehrwerte des Programms handelt. Anhand der Tabellen 10 und 11 lässt sich ermessen, in welchem Maße die Programmaktivitäten die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden fördern kann. Laut Tabelle 10 ersuchen zum Zeitpunkt der Teilnahme der Beamten an den Aktivitäten 24 % von ihnen häufig andere Mitgliedstaaten um Verwaltungszusammenarbeit oder

¹⁰ Verordnung (EWG) Nr. 218/92 des Rates vom 27.01.1992, ABl. L 24 vom 01.02.1992.

¹¹ Richtlinie 77/799/EWG des Rates vom 19.12.1977, ABl. L 336 vom 27.12.1977; Änderungen siehe L 331 vom 27.12.1979 und L 76 vom 23.03.1992.

bearbeiten derartige Ersuchen aus anderen Mitgliedstaaten, 50 % von ihnen gelegentlich und 19 % nie. Nach einer Aktivität erwarteten knapp 90 % von ihnen, dass sich ihre Zusammenarbeit verbessern würde. Somit dürften die Fiscalis-Aktivitäten den Aufbau von Kooperationsnetzen zwischen den Teilnehmern gefördert haben. Allerdings variieren Qualität und Form der Netze je nach den Aktivitäten: Im Fall der Seminare handelt es sich um breit angelegte Netze zu einem spezifischen Thema; im Fall der Austauschmaßnahmen sind die hergestellten Kontakte stärker persönlich geprägt.

B Mittel- und langfristige Auswirkungen des Programms

Damit die Programmaktivitäten weiter reichende Auswirkungen haben, müssen diese Netze zunächst von den Personen genutzt werden, die sich an den Aktivitäten beteiligt haben (mittelfristige Auswirkungen), und anschließend innerhalb der nationalen Verwaltung verbreitet werden (langfristige Auswirkung). Tabelle 12 beruht auf den Feststellungen der Vorgesetzten von Teilnehmern der Austauschmaßnahmen 1998; daraus geht hervor, dass ein Großteil der Teilnehmer sechs Monate nach Abschluss des Austauschs hinsichtlich der Zusammenarbeit Verbesserungen erzielen konnten. In den Berichten der Mitgliedstaaten wird bestätigt, dass die Teilnehmer die Netze auch nutzen, die sie während der Programmaktivitäten aufgebaut haben. Laut einigen Berichten ließen sich durch die Nutzung dieser Netze Informationen erfassen, die sich auf andere Weise innerhalb angemessener Fristen nicht hätten beschaffen lassen.

Dagegen gibt es derzeit keinen Indikator zur Messung der Verbreitung der Netze innerhalb der nationalen Verwaltung, obwohl von bestimmten Mitgliedstaaten erwähnt wird, dass sich durch die Fiscalis-Aktivitäten die Zusammenarbeit ihrer Verwaltungen insgesamt vereinfacht und verbessert hat. Somit sollte die Aufstellung von Indikatoren in Erwägung gezogen werden.

C Feststellungen bei Halbzeit

Die Aktivitäten des Fiscalis-Programms führten dadurch zu eindeutigen kurz- und mittelfristigen Auswirkungen, dass sie den Aufbau von Netzen ermöglichten, die später von den Teilnehmern genutzt wurden. Allerdings lässt sich die langfristige Auswirkung dieser Aktivitäten mangels genauer Indikatoren über die Verbreitung und Nutzung der Netze innerhalb der Verwaltung nur schwer messen.

Neben diesen Feststellungen stellt sich mit dem Aufbau individueller Netze über das Fiscalis-Programm auch die Frage nach dem derzeitigen Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit. Wenn von den Mitgliedstaaten die Nutzung ihrer Netze zur Beschaffung von Informationen erwähnt wird, die sich auf andere Weise nicht hätten beschaffen lassen, dann ist zu fragen, ob der derzeitige Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit angemessen ist. Von den Dienststellen der Kommission wird derzeit die Überarbeitung der Rechtsakte über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung in Erwägung gezogen.

2.2 Nutzung der Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme

Mit den im Bereich der indirekten Steuern eingerichteten EDV-Systemen soll angesichts fehlender Grenzkontrollen gewährleistet werden, dass Informationen über Waren, die im Gebiet der Gemeinschaft unter Steuerbefreiung befördert werden, rasch zwischen den nationalen Verwaltungen ausgetauscht werden.

Im vorliegenden Bericht wird untersucht, wie sich das Fiscalis-Programm bei Halbzeit auf die Nutzung der Systeme MIAS und SEED auswirkte, und wird empfohlen, eine gemeinsame Untersuchung der Wirksamkeit der über die Programme Fiscalis und Zoll 2002 finanzierten EDV-Systeme im Rahmen der Ex-post-Bewertungen dieser beiden Programme in Erwägung zu ziehen, die beide spätestens zum 30. Juni 2003 vorzulegen sind. Dadurch ließe sich das gesamte System CCN/CSI abdecken.

A *MwSt-Informationsaustauschsystem (MIAS)*

Die Verordnung (EWG) Nr. 218/92 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden ermöglichte die Einführung des MIAS, in dessen Rahmen Daten über innergemeinschaftliche Umsätze für Zwecke der MwSt-Kontrolle ausgetauscht werden. Die Ersuchen auf Übermittlung von Daten stützen sich auf Regelungen für die Verwaltungszusammenarbeit. Mit dem MIAS lassen sich zwei Arten von Daten austauschen:

Zum einen Daten über die von den Mitgliedstaaten erteilten Umsatzsteuer-Identifikationsnummern (Name und Anschrift der Person, der die Nummer erteilt wurde; Datum der Erteilung der Nummer und gegebenenfalls Datum des Ablaufs der Gültigkeit).

Zum Anderen Umsatzdaten, die sich aus den von den Lieferanten vorzulegenden Aufstellungen über ihre innergemeinschaftlichen Lieferungen ergeben und die online zur Verfügung stehen. Falls diese Daten nicht ausreichen, können die Mitgliedstaaten über ein Standardformular weitere Auskünfte beantragen. Diese können demnächst über ein Mailsystem auf dem MIAS-Netz übermittelt werden. Die Ersuchen um weitere Auskünfte sind möglichst rasch und spätestens drei Monate nach Erhalt der Ersuchen zu beantworten.

Bei der Bewertung ist zwischen zwei Ergebnisebenen zu unterscheiden: die technischen Ergebnisse der Wirksamkeit des MIAS (Einrichtung und technischer Betrieb des Systems) und die Ergebnisse der Wirksamkeit des Informationaustauschsystems (Feststellung, ob das System von seinen Empfängern genutzt wird).

* Hinsichtlich der technischen Wirksamkeit des MIAS sind die Ergebnisse sehr positiv. Nach mehreren Studien wurde einstimmig die Lösung eines nationalen Gateway-Systems als Basisarchitektur des Systems gewählt. Dies entsprach dem Wunsch der Mitgliedstaaten, eine größtmögliche Kontrolle über das Netz zu behalten und Vertraulichkeitsprobleme zu vermeiden, die bei einem stärker zentralisierten System hätten auftreten können.

Die Installation der Ausrüstung und des Netzes erfolgte im Sommer 1992; teilweise operationell war das System zum 01.01.1993 (Daten im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer), vollständig operationell zum 01.07.1993 (Umsatzdaten). Im Juni 1999 erfolgte die Umstellung des MIAS auf das Basisnetz CCN/CSI.

Die technische Installation des MIAS in den Mitgliedstaaten und dessen Umstellung auf das System CCN/CSI verliefen laut den Aussagen der Mitgliedstaaten gut, da nach Auskunft einer großen Mehrheit von ihnen das System funktioniert und von den nationalen Verwaltungen genutzt wird. Die technischen Verbindungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sowie zwischen den nationalen Verwaltungen funktionieren ebenfalls problemlos.

Die Verbreitung des Netzzugangs innerhalb der Mitgliedstaaten fällt in deren Zuständigkeit. Laut einigen Mitgliedstaaten wurde der Zugang auf örtliche Verwaltungsdienststellen oder auf andere Verwaltungen als Steuerverwaltungen ausgedehnt. Nur über eine Vor-Ort-

Untersuchung ließe sich eine Bestandsaufnahme der Zugänglichkeit des Netzes innerhalb der Mitgliedstaaten ermitteln. Nach den Berichten der Mitgliedstaaten dürften allerdings die Fiscalis-Aktivitäten zu einer besseren Verbreitung und einer breiter angelegten Nutzung des MIAS angeregt haben. Da das MIAS ein verteiltes Informationssystem ohne zentrale Datenbank ist, hängt die Qualität und die Verfügbarkeit der Daten vollständig von jedem Mitgliedstaat ab.

Aus Tabelle 18 geht die Entwicklung des monatlichen Volumens der seit dem Aufbau des MIAS ausgetauschten Nachrichten hervor. Derzeit werden monatlich knapp 4 Mio. Meldungen zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht. Mit dem Fiscalis-Programm ließ sich also die technische Wirksamkeit des MIAS gewährleisten.

Wie jedoch aus Tabelle 19 hervorgeht, variiert die Nutzung des Systems von einem Mitgliedstaat zum anderen. In dieser Tabelle wird das monatliche Volumen der ausgetauschten Nachrichten für fünf Mitgliedstaaten angegeben, wobei auf diese allein die Hälfte des Datenverkehrs entfällt. Diese Diskrepanz bei der Nutzung des Systems hängt mit der Wirksamkeit des Informationsaustauschsystems zusammen.

* Die Wirksamkeit des Informationsaustauschsystems hängt damit zusammen, in welchem Maße die Mitgliedstaaten über Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit die Möglichkeiten des Auskunftersuchens nutzen. Im dritten Bericht über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (KOM(2000)28)¹² wird dieser Aspekt untersucht.

Daraus geht hervor, dass die Auskunftersuchen zum Umsatz weiterhin zunehmen. Dagegen nahm die Zahl spezifischer weiterer Auskünfte als einziges Mittel zum Erhalt genauer Angaben zur einem bestimmten Wirtschaftsbeteiligten nicht nennenswert zu. Dies bedeutet, dass die MIAS-Daten zwar weitgehend genutzt werden, dass aber noch nicht alle mit diesem Instrument gebotenen Möglichkeiten ausgeschöpft werden.

Anhand der Schlussfolgerungen dieses dritten Berichts und der Beiträge der Mitgliedstaaten gibt es zur Erklärung der Probleme im Zusammenhang mit der Wirksamkeit des Informationsaustauschsystems mehrere Gründe:

- Nichteinhaltung der Beantwortungsfristen zu den spezifischen Anfragen über die Wirtschaftsbeteiligten;
- Art der ausgetauschten Daten, die sich nach den Erklärungen der Steuerpflichtigen richten (Risiko fehlender Daten) und retrospektiv sind (somit keine rasche Reaktion ermöglichen);
- Nebeneinanderbestehen zweier verschiedener Rechtsgrundlagen zur Stützung der Ersuchen um Informationsaustausch, wodurch einzuhaltende Fristen und eine unterschiedliche Nutzung der erhaltenen Daten vorgegeben sind.

Daraus ergibt sich, dass die Probleme im Zusammenhang mit der Nutzung des Informationsaustauschsystems nicht die technische Dimension der Funktionsweise des MIAS betreffen, sondern mit der Art der ausgetauschten Daten und der Einhaltung der festgelegten Fristen zusammenhängen.

Eine weitere Möglichkeit zur Messung der Wirksamkeit des Informationsaustauschsystems besteht darin, die Ergebnisse von dessen Nutzung zu messen, d. h. die zusätzlich eingezogenen Steuerforderungen. Allerdings gibt es derzeit für eine derartige Messung keinen Indikator, da die Mitgliedstaaten, wie im Bericht KOM(2000)28 erwähnt, nach wie vor nicht bereit (bzw. in der Lage) sind, derartige Auskünfte zu erteilen.

¹²KOM(2000)28 endg. vom 28.01.2000.

Allerdings sind die Feststellungen des dritten Berichts über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, die sich auf statistische Daten für den Zeitraum 1996 bis 1998 beziehen, zu nuancieren. So begann das Fiscalis-Programm erst 1998 mit seinen Aktivitäten, und die statistischen Daten für das Jahr 1999 liegen noch nicht vor. Somit kann sich das Programm seitdem durchaus auf die Nutzung der Informationsaustauschsysteme durch die Mitgliedstaaten ausgewirkt haben. In ihren Bewertungsberichten stellte nämlich eine Mehrzahl der Mitgliedstaaten eine Zunahme der Auskunftersuchen von Seiten der nationalen Verwaltungen sowie eine Verbesserung der Qualität der Antworten an die anderen Verwaltungen fest.

Bei der Ex-post-Bewertung ist zu prüfen, ob diese Feststellung durch die statistischen Daten bestätigt wird.

Aus dieser Analyse geht eindeutig hervor, dass das Fiscalis-Programm ein Instrument ist, mit dem die Nutzung und Verbreitung der Nutzung der Kommunikations- und Informationsaustauschsysteme gefördert werden soll. Die technische Wirksamkeit des MIAS wurde nachgewiesen. Dadurch wurde das Ziel der Sicherstellung der funktionsfähigen Beschaffenheit des Systems erreicht. Die praktischen Probleme im Zusammenhang mit der Art der Daten und den festgelegten Fristen, d. h. die Probleme der Wirksamkeit des Informationsaustauschsystems, lassen sich nicht über das Programm lösen, da es hierzu nicht konzipiert wurde. Lediglich durch die Änderung des bestehenden Rechtsrahmens zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden lässt sich hieran etwas ändern. Dieses Projekt wird derzeit von der Kommission geprüft.

B System für den Austausch von Verbrauchssteuerdaten (SEED)

Im Verbrauchsteuerbereich diente der mit der Richtlinie 92/108/EWG eingefügte Artikel 15a der Richtlinie 92/12/EWG als Grundlage für die Einrichtung des SEED. Hierbei handelt es sich um eine obligatorische elektronische Datenbank, die in jedem Mitgliedstaat angelegt ist und ein Verzeichnis der zugelassenen Lagerinhaber, der registrierten Wirtschaftsbeteiligten im Sinne der Richtlinie 92/12/EWG sowie ein Verzeichnis der als Steuerlager zugelassenen Lagerstätten umfasst.

Damit erhält jeder Mitgliedstaat in regelmäßigen Intervallen Kenntnis von den elektronischen Dateien anderer Mitgliedstaaten. Ursprünglich aktualisierten die Mitgliedstaaten ihre eigenen SEED-Verzeichnisse und versandten monatlich eine aktualisierte Kopie in Diskettenform an die anderen Mitgliedstaaten. Angesichts der dabei aufgetretenen Probleme (Diskettenverlust, Viren, Inkompatibilität der Systeme) wurde allerdings beschlossen, die Möglichkeiten des Systems AFIS-Mail, eines E-Mail-Systems, zu nutzen. Auf mittlere Sicht könnte in Erwägung gezogen werden, die Verwaltung von SEED auf CCN/CSI zu übertragen.

Das Fiscalis-Programm hatte keine Auswirkungen auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des SEED, dessen Nutzen von den Mitgliedstaaten zwar anerkannt wird, dessen Zuverlässigkeit jedoch fraglich ist. Zur Erklärung dieser Feststellung gibt es mehrere Gründe, insbesondere die unzureichende Aktualisierung der monatlichen Daten, was zu einer Unzuverlässigkeit der erhaltenen Daten führte, und der Mangel an personellen und finanziellen Mitteln, die von den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung dieser Betrugsart bereitgestellt wurden.

Infolge des Umfangs der im Bereich des innergemeinschaftlichen Verkehrs mit bestimmten verbrauchssteuerpflichtigen Waren festgestellten Betrugsfälle wurde eine hochrangige Gruppe eingesetzt. In ihrem im April 1998 von den Generaldirektoren für Zoll und indirekte Steuern angenommenen Bericht wurde der Kommission und den Mitgliedstaaten empfohlen,

ein Computersystem zur Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren zu erarbeiten und einzuführen.

Im Laufe des Jahres 1999 wurde eine über das Fiscalis-Programm finanzierte Durchführbarkeitsstudie durchgeführt. Ihre Schlussfolgerung lautete, dass das System technisch durchführbar sei und dass die Mitgliedstaaten dadurch in Echtzeit über die laufenden Bewegungen unterrichtet werden könnten. Darüber hinaus ließen sich damit die erforderlichen Vorabprüfungen, Prüfungen während der Beförderung und Prüfungen im Nachhinein durchführen. Des Weiteren geht aus der Studie hervor, dass die Einrichtung des Systems fünf Jahre dauern sollte und dass hohe Entwicklungskosten anfallen würden. Angesichts dieser Fakten wurde von den Dienststellen der GD TAXUD ein Vorschlag für eine Entscheidung über die Informatisierung der Verbrauchsteuerkontrolle erarbeitet, der unverzüglich der Kommission zur Annahme und anschließenden Zuleitung an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt wird.

Zur Einführung des Systems zur Informatisierung der Verbrauchsteuerkontrolle (EDV-gestütztes System zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren – EMCS) bedarf es mehrerer Vorphasen. Falls die Rechtsgrundlage angenommen wird und die personellen Mittel bewilligt werden, dürften bestimmte Maßnahmen bereits 2001 beginnen:

- Bereinigung der SEED-Datenbank zur Erzielung einer höheren Operationalität;
- Übertragung des SEED auf die Plattform CCN/CSI (für das System zur Informatisierung der Verbrauchsteuerkontrolle erforderliche Vorbedingung, da dieses dieselbe Plattform benutzt).

Darüber hinaus wurde bis zur vollständigen Informatisierung des Systems zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren ein System zur vorherigen Information eingeführt. Für die Versendung derartiger Nachrichten benutzt es derzeit das AFIS-E-Mailsystem. Auf mittlere Sicht soll es ebenso wie SEED und EMCS auf das System CCN/CSI übertragen werden, um anschließend Bestandteil des vorstehend erwähnten EDV-Systems zu werden. Eine aus Vertretern von sechs Mitgliedstaaten bestehende Arbeitsgruppe untersucht derzeit ein Pilotprojekt zur Nutzung einer spezifischen, auf AFIS beruhenden Anwendung. Falls sich das Projekt als wirksam erweist, könnte die Anwendung auf alle Mitgliedstaaten ausgedehnt werden. Im Übrigen lassen sich gemeinsame Risikoanalysekriterien in das System zur vorherigen Information einbeziehen.

Anhand der in anderen Bereichen (insbesondere beim Versandverfahren) erworbenen Erfahrungen und zur Vermeidung der in ähnlichen Fällen festgestellten Fehler wird die zur Einleitung des Projekts zur Informatisierung der Verbrauchsteuerkontrolle gewählte Methode zwar langwierig, jedoch erforderlich sein. Sie besteht darin, getrennt und schrittweise die drei künftigen Pfeiler des Systems aufzubauen: ein operationelles Datenverzeichnis, einen Echtzeit-Informationsaustausch über die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren und ein Frühwarnsystem auf der Grundlage von Risikoanalysekriterien, das automatisch potenzielle verdächtige Fälle auswählt.

Mit dem Fiscalis-Programm ließ sich somit die Nutzung der SEED-Anwendung nicht steigern. Dagegen trug es in Verbindung mit anderen Maßnahmen stark zur Einleitung des Systems zur Informatisierung der Verbrauchsteuerkontrolle bei.

C Schlussfolgerung

Auf die EDV-Systeme entfallen über 60 % der jährlichen Mittelbindungen. Bei Halbzeit leistete das Fiscalis-Programms in zweierlei Hinsicht einen realen Beitrag: einerseits durch Förderung der Nutzung und Verbreitung des MIAS, andererseits durch einen Beitrag zur

künftigen Einführung des Projekts zur Informatisierung der Verbrauchsteuerkontrolle. Angesichts der investierten Summen mögen die erreichten Ergebnisse mager erscheinen.

Allerdings geht aus dem vorliegenden Bericht hervor, dass sich die Probleme der Wirksamkeit des Informationsaustauschsystems im MwSt-Bereich nur durch eine Änderung des bestehenden Rechtsrahmens lösen lassen. Darüber hinaus sind die bei der Informatisierung verfolgten Ziele äußerst langfristig angelegt (Sicherstellung der bestehenden Systeme und Entwicklung der erforderlichen neuen Systeme). Somit ist es in der jetzigen Phase verfrüht, endgültige Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit der Informationsaustauschsysteme ziehen zu wollen.

Für die Zukunft und im Hinblick auf die Erweiterung ließe sich allerdings fragen, ob die derzeitige Finanzierung der EDV-Systeme der GD TAXUD über zwei verschiedene Programme (Fiscalis und Zoll 2002) langfristig tragbar ist.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Aus dieser Zwischenbewertung ergeben sich die Zusammenhänge zwischen den Aktivitäten und den Zielen des Programms gemäß Artikel 3 der Fiscalis-Entscheidung: bessere Kenntnis des Gemeinschaftsrechts im Bereich der indirekten Steuern bei den Beamten, ständige Verbesserung der Verwaltung Abläufe und wirksame, effiziente und umfassende Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission. Ferner geht daraus hervor, dass im Hinblick auf die Ex-post-Bewertung die etwaigen Neuausrichtungen dieser Ziele im Lichte der Leitlinien der neuen Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Rahmen des Binnenmarktes angegeben werden sollten.

2. Die gemeinsamen Maßnahmen des Programms (multilaterale Prüfungen, Austauschmaßnahmen, Seminare und Fortbildung) machen 30 bis 35 % des jährlichen Mittelbedarfs des Programms aus. Diese Instrumente erwiesen sich zur Erreichung der Programmziele als zweckmäßig und erforderlich. Allerdings geht aus den Finanzdaten eine nicht vollständige Inanspruchnahme der für die Jahre 1998 und 1999 vorgesehenen Haushaltsmittel hervor. Insbesondere die Kosten für Seminare und multilaterale Prüfungen unterschritten die Mittelbindungen. Allerdings gelten diese beiden Instrumente nach Auffassung der Kommission und der Mitgliedstaaten als besonders zweckmäßig. Daraus ergibt sich, dass die Wahl der Instrumente zwar nicht in Frage gestellt wird, dass jedoch in Erwägung gezogen werden könnte, deren Nutzungsgrad und Mehrwert zu steigern.

Mit den **Seminaren** ließen sich die Kenntnisse der Teilnehmer zu spezifischen Themen der indirekten Steuern steigern, neue Verwaltungspraktiken ermitteln und eine Vernetzung zwischen den Mitgliedstaaten herstellen. Von den Mitgliedstaaten wurde auf den Mehrwert dieses Instruments hingewiesen. Allerdings ließe sich dessen Wirksamkeit noch steigern. Hierzu müsste insbesondere

- darauf geachtet werden, die Seminare zeitlich besser zu planen;
- von den Mitgliedstaaten eine systematische Verbreitung der Informationen über die Seminare innerhalb der nationalen Verwaltungen gewährleistet werden;
- von den Mitgliedstaaten eine bessere Auswahl der Seminarteilnehmer entsprechend deren Kompetenzen und Sprachkenntnisse getroffen werden.

Die multilateralen Prüfungen erbrachten sowohl als Instrument der Betrugsverhütung und -bekämpfung als auch als Instrument der Verwaltungszusammenarbeit sehr zufriedenstellende

Ergebnisse. Allerdings werden sie weiterhin nicht vollständig in Anspruch genommen. Diesbezüglich

- müsste die Kommission weiterhin den Einsatz der multilateralen Prüfungen stärker fördern, insbesondere bei den Mitgliedstaaten, die sie nicht oder nur in geringem Maße nutzen;
- müsste darauf geachtet werden, die Verfahren zur Einleitung multilateraler Prüfungen zu vereinfachen;
- müssten die Mitgliedstaaten mehr personelle und finanzielle Mittel für multilaterale Prüfungen bereitstellen.

Die Austauschmaßnahmen, die einen bedeutenden Anteil der Ausgaben für die gemeinsamen Maßnahmen darstellen, gelten als zweckmäßige Instrumente zur Steigerung der Kenntnisse der daran teilnehmenden Beamten; die von ihnen erworbenen Kenntnisse lassen sich jedoch anschließend nur schwer auf die nationale Verwaltung übertragen. Um deren Wirksamkeit zu steigern, müsste

- eine bessere Festlegung der Ziele der Austauschmaßnahmen erfolgen,
- darauf geachtet werden, dass die vom Austausch erwarteten Ergebnisse, die sich innerhalb der Verwaltung verbreiten lassen, besser festgelegt und wirklich weiterverfolgt werden.

Zur Steigerung der bei den Programmaktivitäten erreichten Ergebnisse müsste zusätzlich zu diesen verschiedenen Maßnahmen (für das jeweilige Instrument) auch eine größere Komplementarität der Programmmaßnahmen in Erwägung gezogen werden (die Austauschmaßnahmen könnten anhand der auf den Seminaren behandelten Themen organisiert werden; die Themen bestimmter Seminare könnten mit den Ergebnissen der multilateralen Prüfungen verknüpft werden).

3. Die ersten Ergebnisse des Programms sind ermutigend. Tabelle 20 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Analysen des vorliegenden Berichts. Sie macht die Ablaufsystematik des Programms bei Halbzeit sichtbar und stellt eine Bestandsaufnahme der festgestellten bzw. derzeit entstehenden Auswirkungen dar. Ferner geht daraus hervor, dass die Programmziele erst erreicht werden, wenn die Programmaktivitäten kurz-, mittel- und langfristige Auswirkungen zur Folge haben.

a. Aus dieser Tabelle geht hervor, dass die Programmaktivitäten messbare eindeutige kurzfristige Auswirkungen erbracht haben. Mehrheitlich gaben die Teilnehmer an, dass sie anlässlich dieser Aktivitäten ihre Kenntnisse spezifischer Themen steigern konnten, die Systeme der indirekten Besteuerung der anderen Mitgliedstaaten besser beherrschen und neue Verwaltungspraktiken ermitteln konnten. Bei der Fortbildung ließ sich allerdings noch keine reale Auswirkung feststellen, da die Maßnahmen derzeit noch durchgeführt werden.

b. In Bezug auf die mittel- und langfristigen Auswirkungen des Programms ließen sich nur anhand weniger konkreter Indikatoren die erreichten Ergebnisse messen. Bestimmte Daten hätten auf den Bewertungsbögen geliefert werden können, die die Teilnehmer bzw. deren Vorgesetzter sechs Monate nach einem Seminar oder einem Austausch der Kommission übermitteln sollten. Allerdings gingen der Kommission bisher nur sehr wenige Bewertungsbögen zu. Aus den Bewertungsberichten der Mitgliedstaaten geht jedoch hervor, dass die Teilnehmer generell die bei den Aktivitäten erworbenen Kenntnisse unmittelbar nutzen konnten: bessere Kenntnis der Rechtsvorschriften über die indirekten Steuern, Nutzung der von ihnen im Laufe der Fiscalis-Aktivitäten aufgebauten Netze und Änderung ihrer persönlichen Arbeitsweise. Im Bericht über die Ex-post-Bewertung des Programms sollen weitere Indikatoren zur Bestätigung dieser Ergebnisse erarbeitet werden. Beim derzeitigen Stand dürften die mittelfristig angestrebten Auswirkungen in Kürze realisiert sein.

Dieselbe Überlegung gilt für die langfristigen Auswirkungen des Programms, d. h. die Verbreitung der im Rahmen der Fiscalis-Aktivitäten erworbenen Kenntnisse innerhalb der nationalen Verwaltungen. Nach Darstellung in den Berichten der Mitgliedstaaten dürfte die Verbreitung der auf den Seminaren erworbenen Kenntnisse und der dabei festgestellten Netze teilweise gewährleistet sein. Von zahlreichen Mitgliedstaaten wird die Durchführung eigens veranstalteter Vorträge zur Unterrichtung der nationalen Verwaltung über die Seminarergebnisse erwähnt. Dagegen scheinen die bei den Austauschmaßnahmen erworbenen Kenntnisse schwieriger auf die Verwaltung zu übertragen zu sein, da der Austausch in zahlreichen Fällen eine persönliche Erfahrung bleibt. Hinsichtlich der Anpassung der Verwaltungsabläufe wird von zahlreichen Mitgliedstaaten auf die Auswirkungen des Programms auf die Verfahren zur Bekämpfung innergemeinschaftlicher Betrugsfälle sowie auf bereits vorgenommene bzw. derzeit laufende Änderungen hingewiesen (Umstrukturierung der Betrugsbekämpfungseinheiten, Berücksichtigung von Risikoanalysemethoden, Einbeziehung multilateraler Prüfungen in die Prüfungsmethoden usw.). Bei der Ex-post-Bewertung sollen Vor-Ort-Untersuchungen durchgeführt werden, um den Grad der Verbreitung der bei den Programmaktivitäten erworbenen Kenntnisse innerhalb der nationalen Verwaltungen zu messen.

Zur Verbesserung dieser Analyse und im Hinblick auf die Ex-post-Bewertung des Fiscalis-Programms, die spätestens zum 30. Juni 2003 vorliegen muss, sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten

- Wirksamkeitsindikatoren zur Messung der Verbreitung der bei den Programmaktivitäten erworbenen Kenntnisse innerhalb der nationalen Verwaltungen entwickeln;
- darauf achten, dass die Bewertungsbögen zu den Programmaktivitäten der Kommission systematisch übermittelt werden (eine Möglichkeit bestünde darin, die Übermittlung dieser Daten zu einem festen Termin zweimal jährlich vorzusehen, um die Verwaltung der derzeit vereinzelt eingehenden Daten zu erleichtern);
- die Durchführung von Vor-Ort-Untersuchungen bei den nationalen Verwaltungen zur Erfassung der erforderlichen Daten in Erwägung ziehen.

4. Neben diesen Feststellungen zeigte sich, dass die aufgezeigten Probleme der Verwaltungszusammenarbeit außerhalb des Aktionsrahmens des Fiscalis-Programms lagen. So stellt das Programm nur ein Instrument in dem sehr breit angelegten Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit dar, der sich nach zwei anderen Rechtsgrundlagen richtet. Die im dritten Bericht über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden festgestellten Funktionsstörungen hängen insbesondere damit zusammen, wie diese Zusammenarbeit über die bestehenden Rechtsinstrumente abgewickelt wird. Nur durch deren Änderung ließen sich die Probleme beseitigen, die bei der Art der ausgetauschten Daten, der Einhaltung der festgelegten Beantwortungsfristen, den erforderlichen Grundlagen für die Auskunftersuchen usw. aufgetreten sind. Wie dies auch der Fall zu sein scheint, kann das Fiscalis-Programm zur Vernetzung anregen, die Beamten mit den Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit vertraut machen und die Verbreitung guter Kooperationspraktiken fördern. Doch endet hier sein Aktionsbereich, da das Programm weder für die Beseitigung der Schwächen des Rechtsrahmens, auf den es sich stützt, noch gar für dessen Änderung konzipiert wurde. Angesichts dieser Sachlage sollte jedoch nicht auf die Unwirksamkeit des Fiscalis-Programms geschlossen werden, mit dem sich bisher ermutigende Ergebnisse erreichen ließen.

5. Auf die EDV-Systeme entfallen über 60 % der Ausgaben des Programms. Damit sind die Finanzierung der Anwendungen im Bereich der indirekten Steuern sowie 50 % der Finanzierung der Plattform CCN/CSI abgedeckt. Aus dem Bericht geht hervor, dass durch das Fiscalis-Programm die Nutzung und Verbreitung des MIAS in den Mitgliedstaaten gefördert und ein Beitrag zur Entwicklung des Projekts zur Informatisierung der

Verbrauchssteuerkontrolle geleistet werden konnten. Die Probleme der Wirksamkeit im Zusammenhang mit der Nutzung des Informationsaustauschsystems lassen sich jedoch nur über eine Änderung des bestehenden Rechtsrahmens für die Verwaltungszusammenarbeit lösen.

Da die Ziele im EDV-Bereich darüber hinaus langfristig angelegt sind, ist es beim jetzigen Stadium noch verfrüht, endgültige Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit der Informationsaustauschsysteme zu ziehen. Des Weiteren dient die vollständig über die Programme Fiscalis und Zoll 2002 finanzierte Plattform CCN/CSI auch als Träger für EDV-Anwendungen im Zollbereich, so dass eine gemeinsame Bewertung der Wirksamkeit der EDV-Systeme im Rahmen der Ex-post-Bewertungen dieser Programme in Erwägung gezogen werden müsste, die beide spätestens zum 30. Juni 2003 vorzulegen sind. Insbesondere ließe sich bei dieser Bewertung fragen, ob die Finanzierung von EDV-Systemen der GD TAXUD über zwei verschiedene Programme unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Beitritts neuer Mitgliedstaaten tragfähig und angemessen ist.

TABELLEN: Verzeichnis

- I) **Seminare**
 - II) **Austauschmaßnahmen**
 - III) **Sprachschulung**
 - IV) **Kenntnis des Gemeinschaftsrechts im Bereich der indirekten Steuern**
 - V) **Verwaltungsabläufe**
 - VI) **Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden**
 - VII) **Finanzdaten**
 - VIII) **Beteiligung assoziierter Länder am Fiscalis-Programm**
 - IX) **Chancengleichheit**
 - X) **Statistische Daten zur Nutzung des MIAS**
- Übersicht über die Auswirkungen des Fiscalis-Programms**

D) SEMINARE

Tabelle 1: Durchschnittliche Anzahl der Teilnehmer je Mitgliedstaat an den Seminaren 1998 und 1999

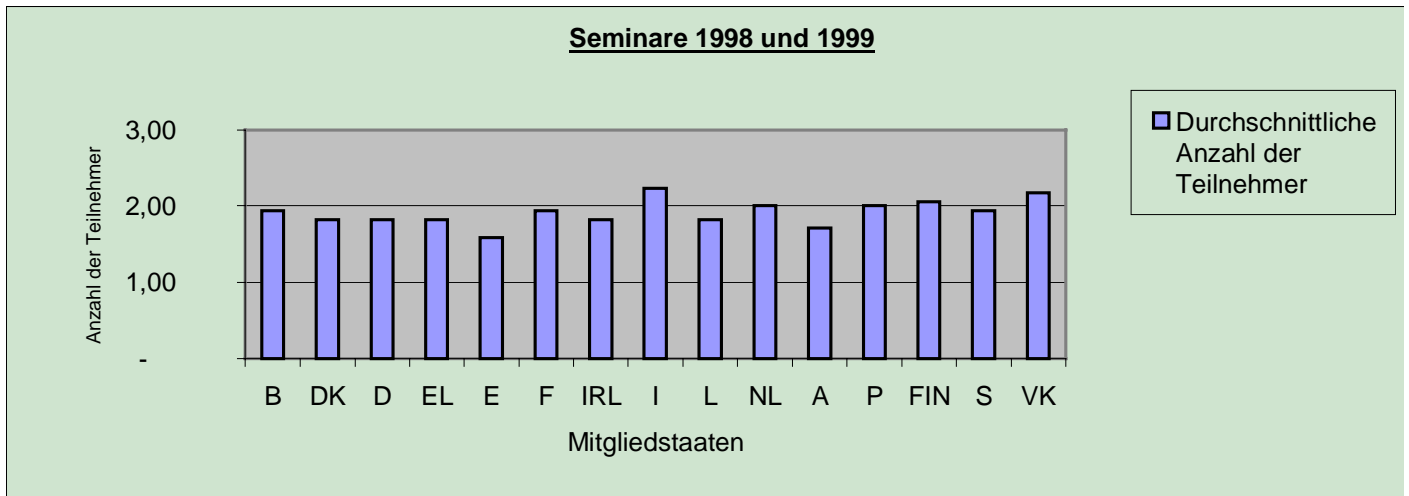
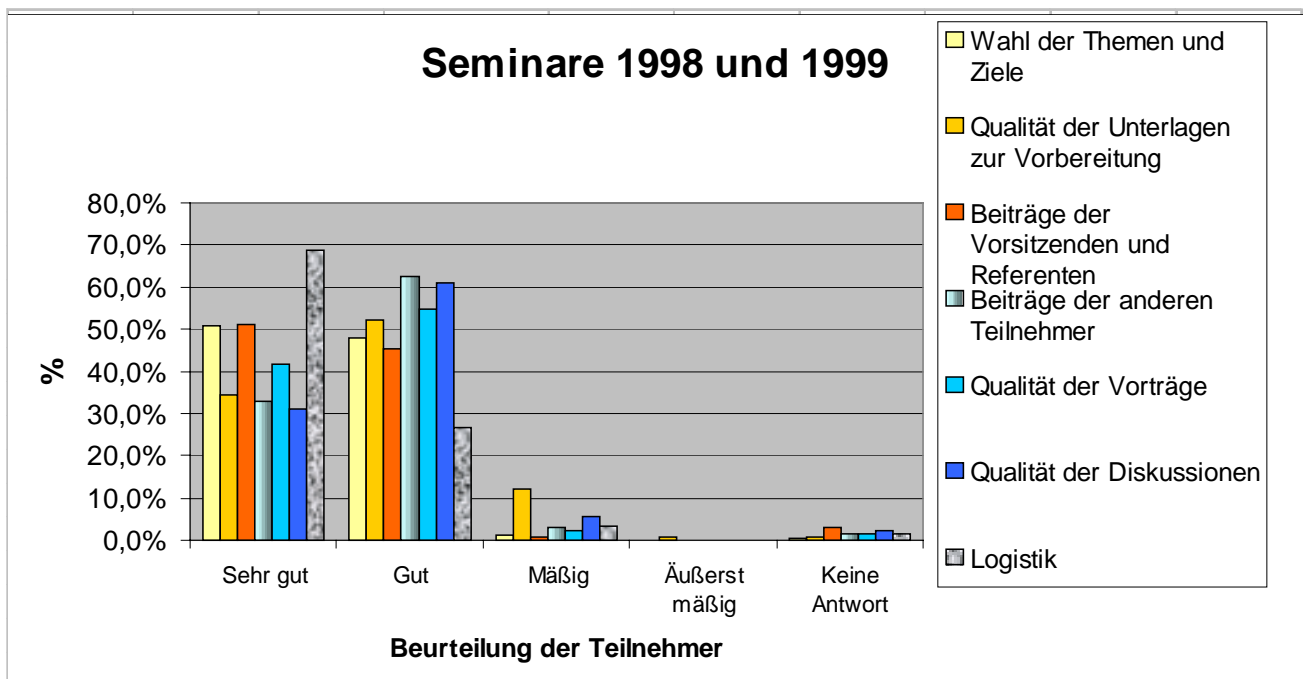


Tabelle 2: Beurteilung der Seminare 1998 und 1999 durch die Teilnehmer.



II) AUSTAUSCHMASSNAHMEN

Tabelle 3: Anzahl der Austauschmaßnahmen 1998 und 1999 je Mitgliedstaat.

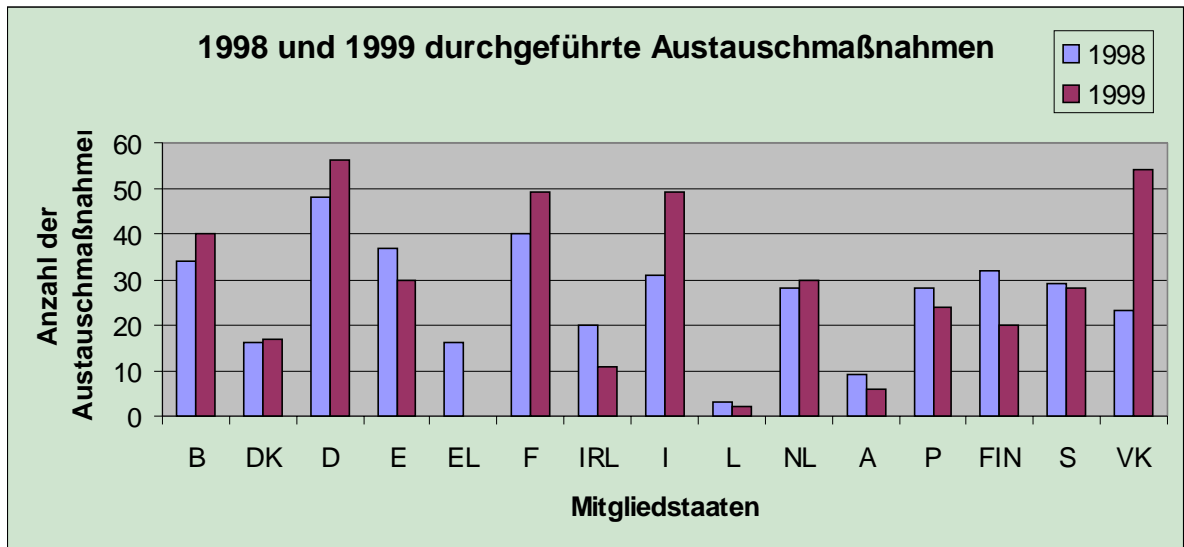
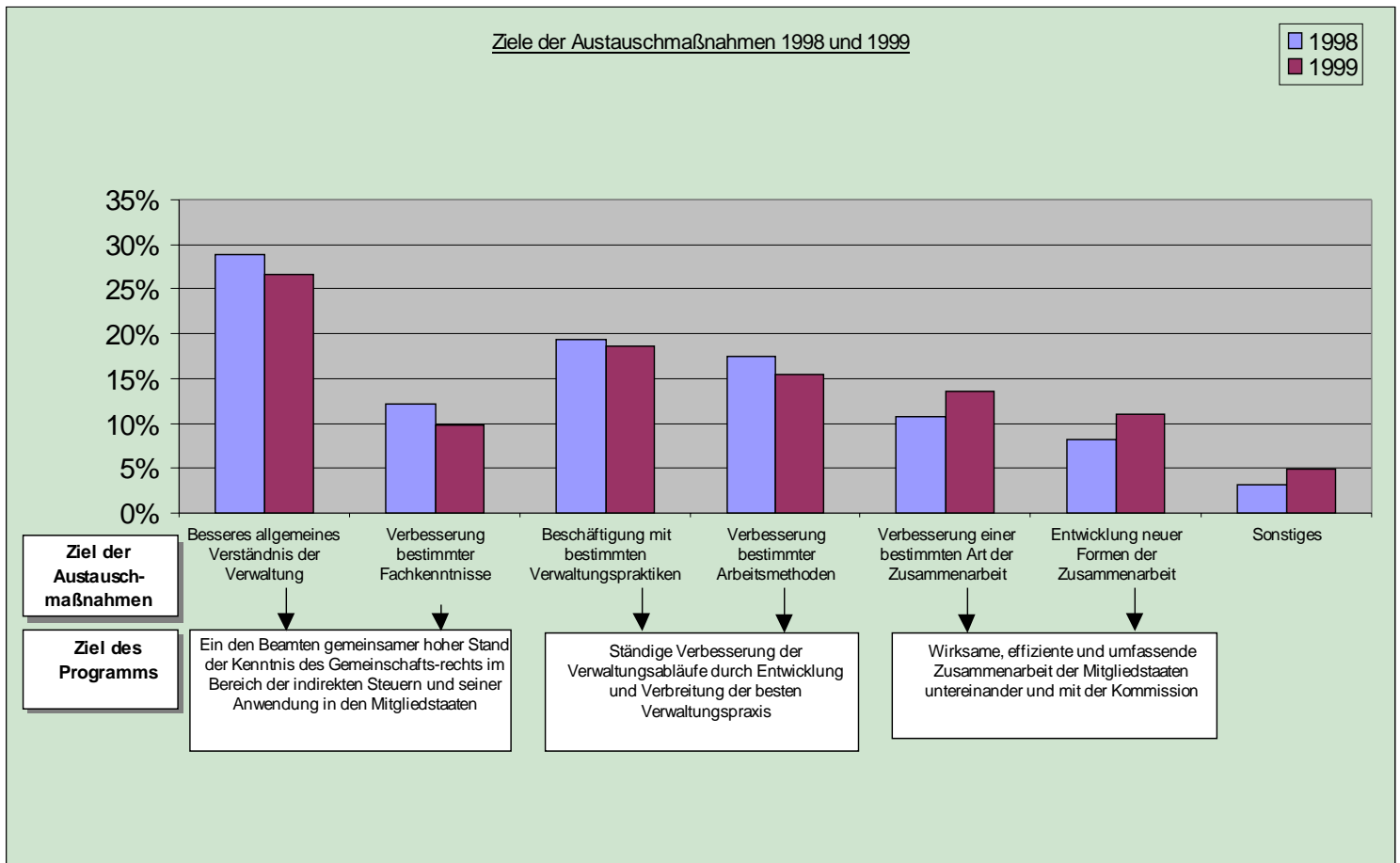
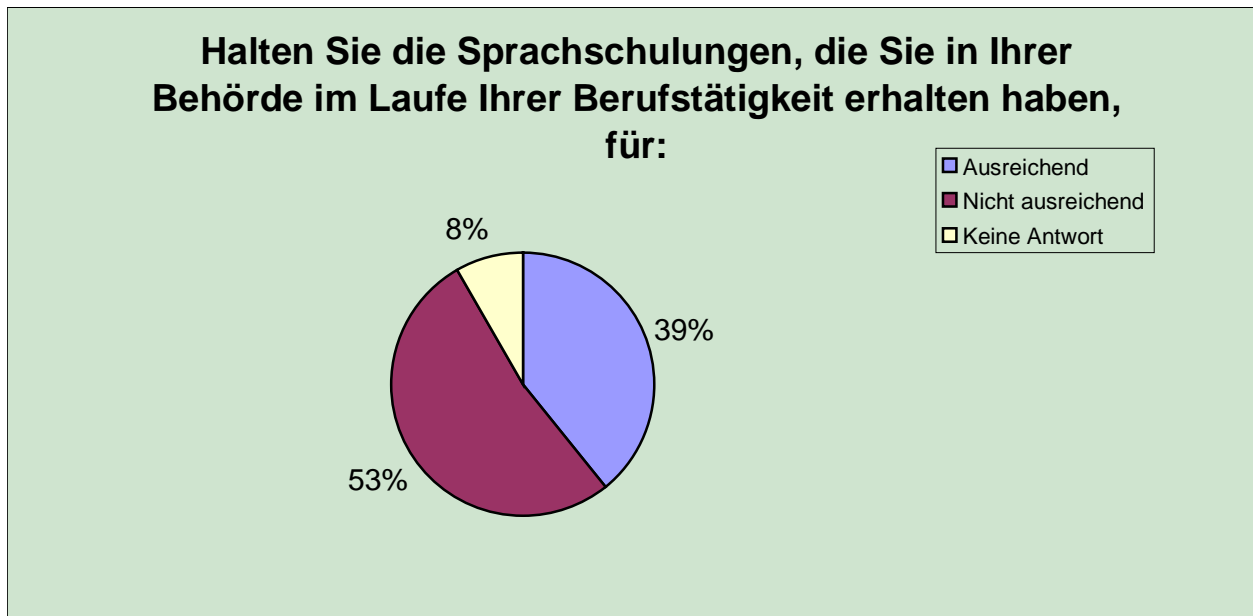


Tabelle 4: Vergleichstabelle der Ziele der Austauschmaßnahmen 1998 und 1999 im Verhältnis zu den Zielen des Fiscalis-Programms.



III) SPRACHSCHULUNG

Tabelle 5: Einschätzung der ihnen in ihrer nationalen Verwaltung erteilten Sprachschulung durch die nationalen Beamten (1998-1999).



IV) KENNNTNIS DER GEMEINSCHAFTSVORSCHRIFTEN IM BEREICH DER INDIREKTEN STEUERN

Tabelle 6: Verbesserung der Kenntnis der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der indirekten Steuern bei den Teilnehmern nach einem Austausch oder einem Seminar 1998 und 1999.

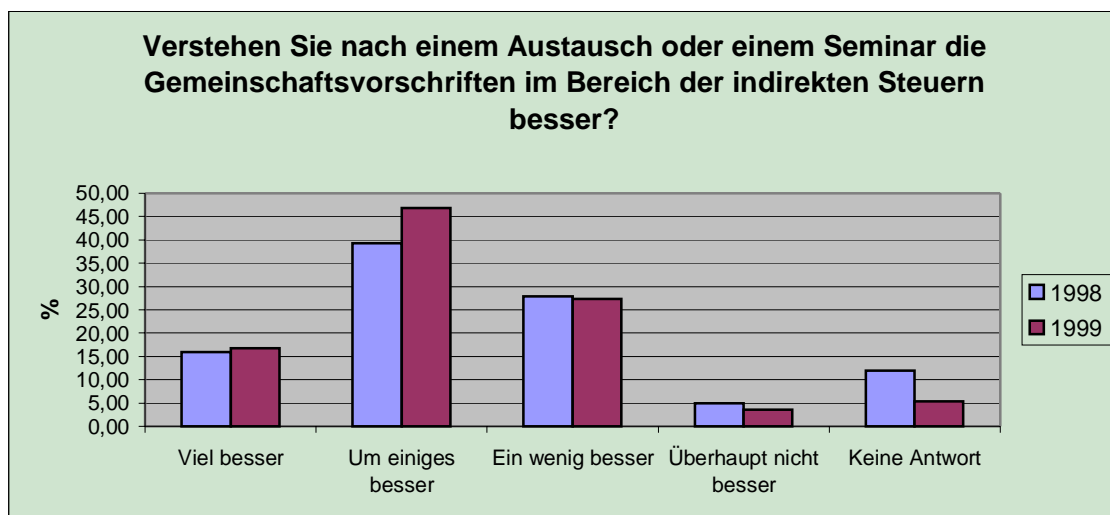
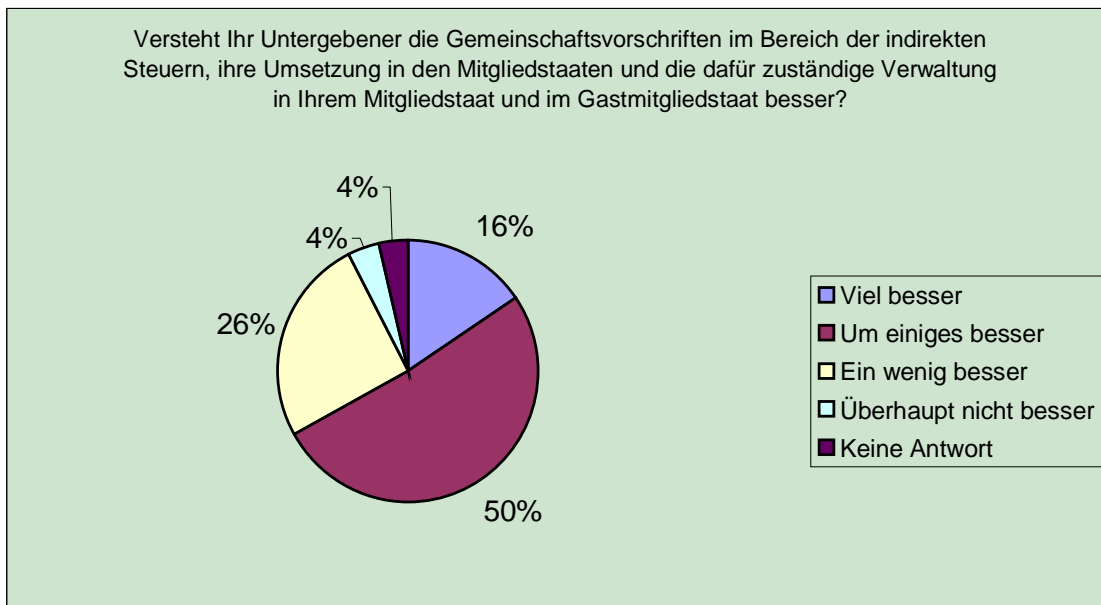


Tabelle 7: Einschätzung der Fortschritte ihrer Untergebenen bezügl. der Kenntnis der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der indirekten Steuern durch Vorgesetzte sechs Monate nach dem Austausch (1998).



V) VERWALTUNGSABLÄUFE

Tabelle 8: Einschätzung der Teilnehmer bezügl. der Verbesserung ihrer persönlichen Arbeitsweise nach einem Austausch (1998-1999).

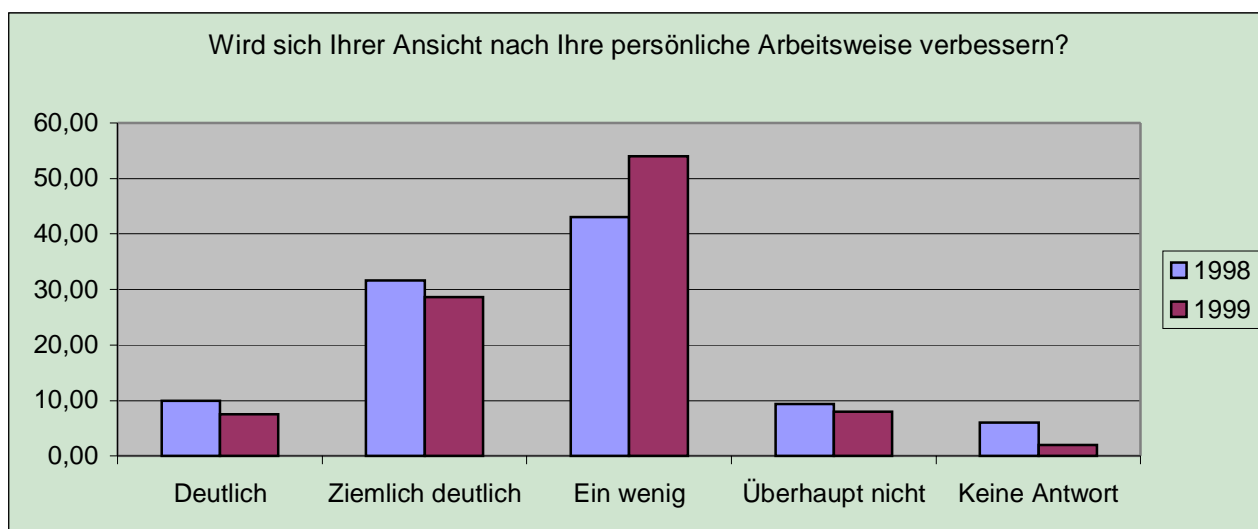
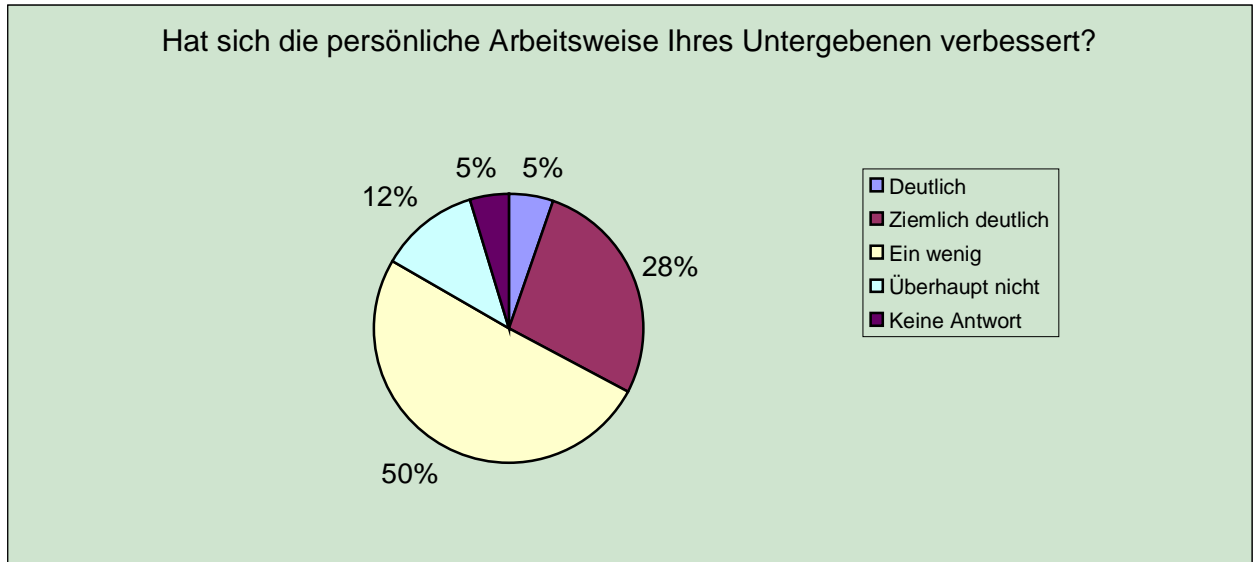


Tabelle 9: Einschätzung der Verbesserungen der persönlichen Arbeitsweise ihrer Untergebenen durch Vorgesetzte sechs Monate nach einem Austausch (1998)



VI) ZUSAMMENARBEIT DER VERWALTUNGSBEHÖRDEN

Tabelle 10: Häufigkeit der Inanspruchnahme der Verwaltungszusammenarbeit durch nationale Beamte vor einer Fiscalis-Aktivität (1998-1999)

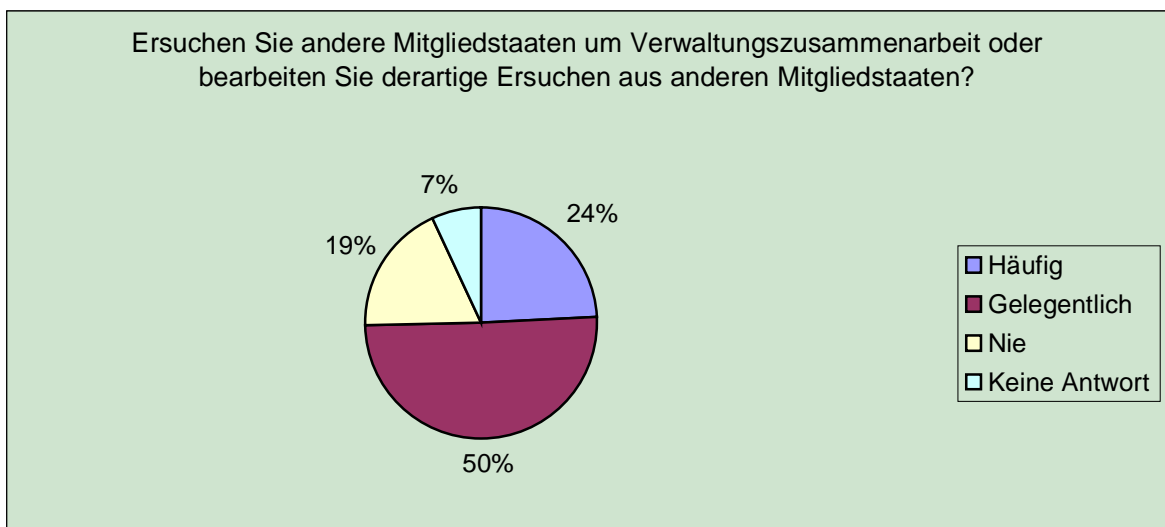


Tabelle 11: Einschätzung der Fortschritte bezügl. der Verwaltungszusammenarbeit nach einem Austausch bzw. einem Seminar durch die Teilnehmer.

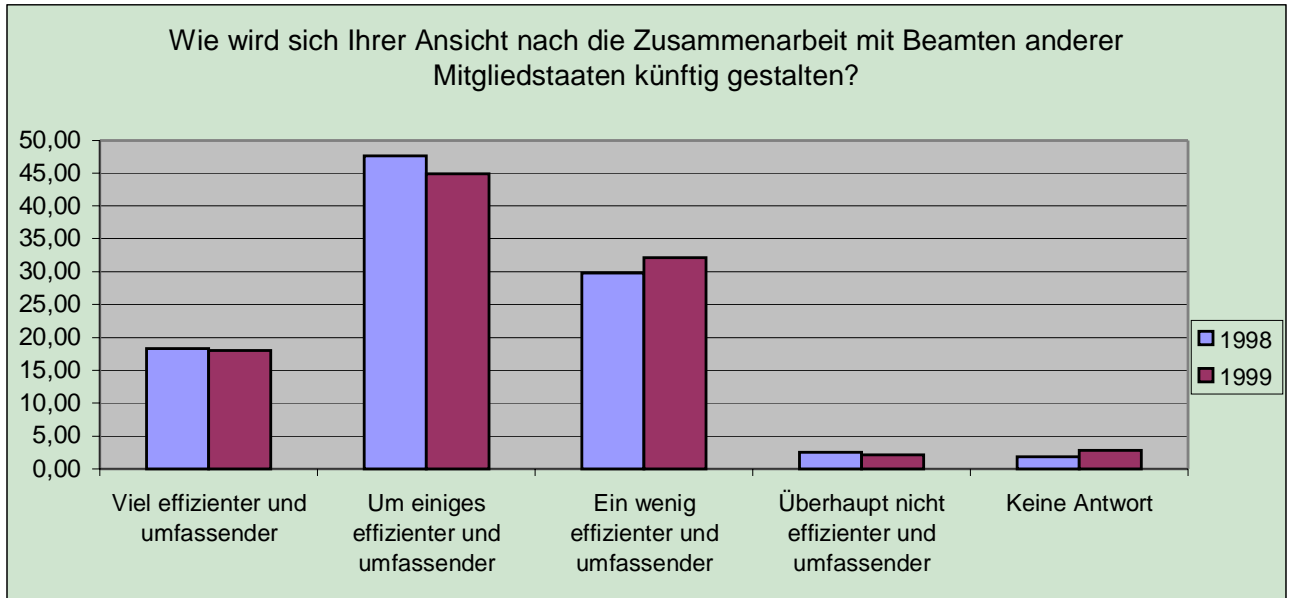
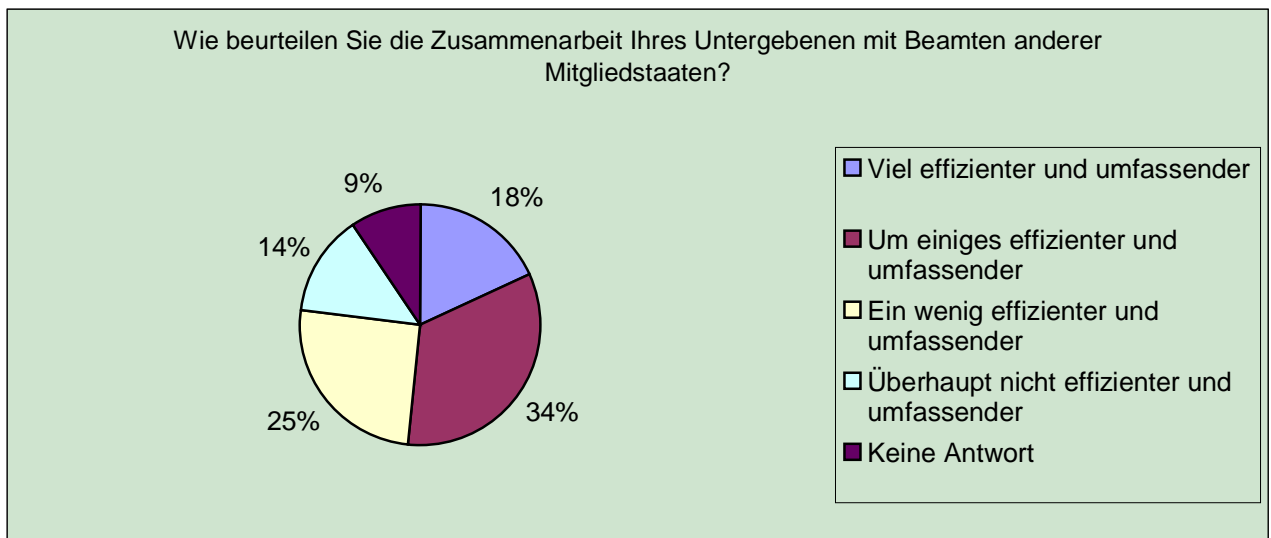


Tabelle 12: Einschätzung der Fortschritte bezügl. der Verwaltungszusammenarbeit durch Vorgesetzte sechs Monate nach einem Austausch (1998).



VII) FINANZDATEN

Tabelle 13: Mittelzuweisungen und Mittelbindungen 1998, 1999 und 2000.

Mittelzuweisungen	7 400 000	7 400 000	8 000 000
Mittelbindungen	4 021 104	6 377 088	6 180 045
Differenz	3 378 896	1 022 912	1 819 955

Tabelle 14: Mittelbindungen nach Programmaktivitäten 1998 und 1999.

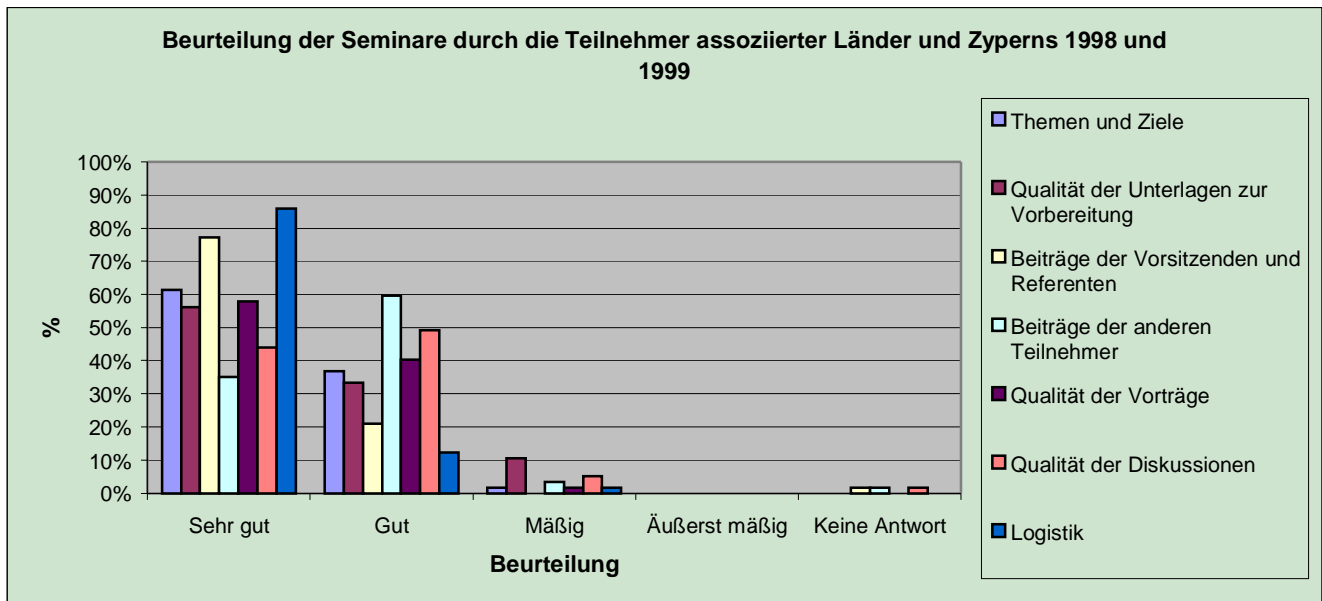
		Mittelbindungen		Prozentsatz der insgesamt gebundenen Haushaltsmittel	
Gemeinsame Maßnahmen	Seminare, multilaterale Prüfungen, Austauschmaßnahmen u. a.	2006500	2595000 – 500000 (aufgehoben)	50%	33%
	EDV				
	CCN/CSI	1 124 702	3 213 384	28%	50%
	FITS Verbrauchsteuern 1998	889 902	1 068 704	22%	17%
	EDV gesamt	2 014 604	4 282 088	50%	67%
Mittelbindungen gesamt		4 021 104	6 377 088		

Tabelle 15: Vergleich zwischen Kosten und Mittelbindungen der gemeinsamen Maßnahmen des Fiscalis-Programms 1998 und 1999.

Gemeinsame Maßnahmen	Mittelbindungen 1998	Kosten 1998	Prozentsatz der Gesamtkosten	Mittelbindungen 1999	Kosten 1999	Prozentsatz der Gesamtkosten
Multilaterale Prüfungen	2 006 500	161 000	12%	2595000 – 500000 (aufgehoben)	82 500	6%
Austauschmaßnahmen		881 500	66%		923 500	59%
Seminare		134 500	10%		358 500	23%
Sonstiges		165 000	12%		191 500	12%
Gesamt	2 006 500	1 342 000		2 095 000	1 556 000	

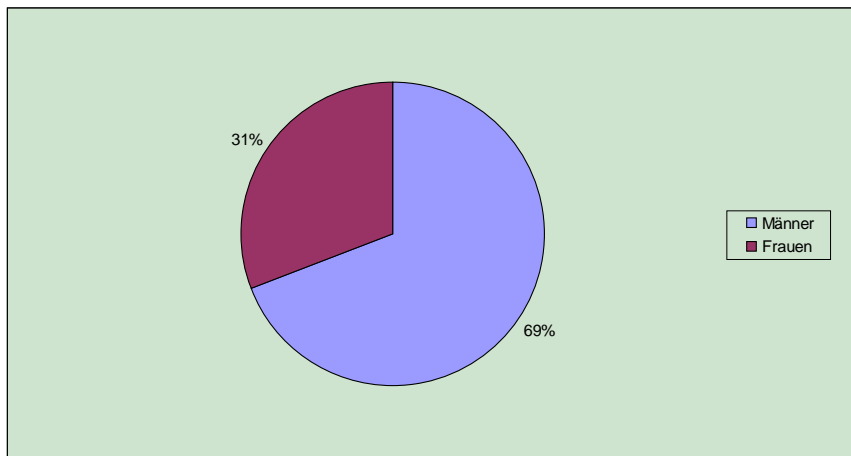
VIII) Beteiligung assoziierter Länder am Fiscalis-Programm

Tabelle 16: Beurteilung der Seminare 1998 und 1999 durch Teilnehmer aus assoziierten Ländern



IX) Chancengleichheit

Tabelle 17: Gliederung der Teilnehmer an Seminaren (1998 und 1999) und an Austauschmaßnahmen (1998) nach Geschlecht.



X) STATISTISCHE DATEN ZUR NUTZUNG DES MIAS

Tabelle 18: Entwicklung des monatlichen Volumens der seit dem Aufbau des MIAS im Januar 1993 ausgetauschten Nachrichten.

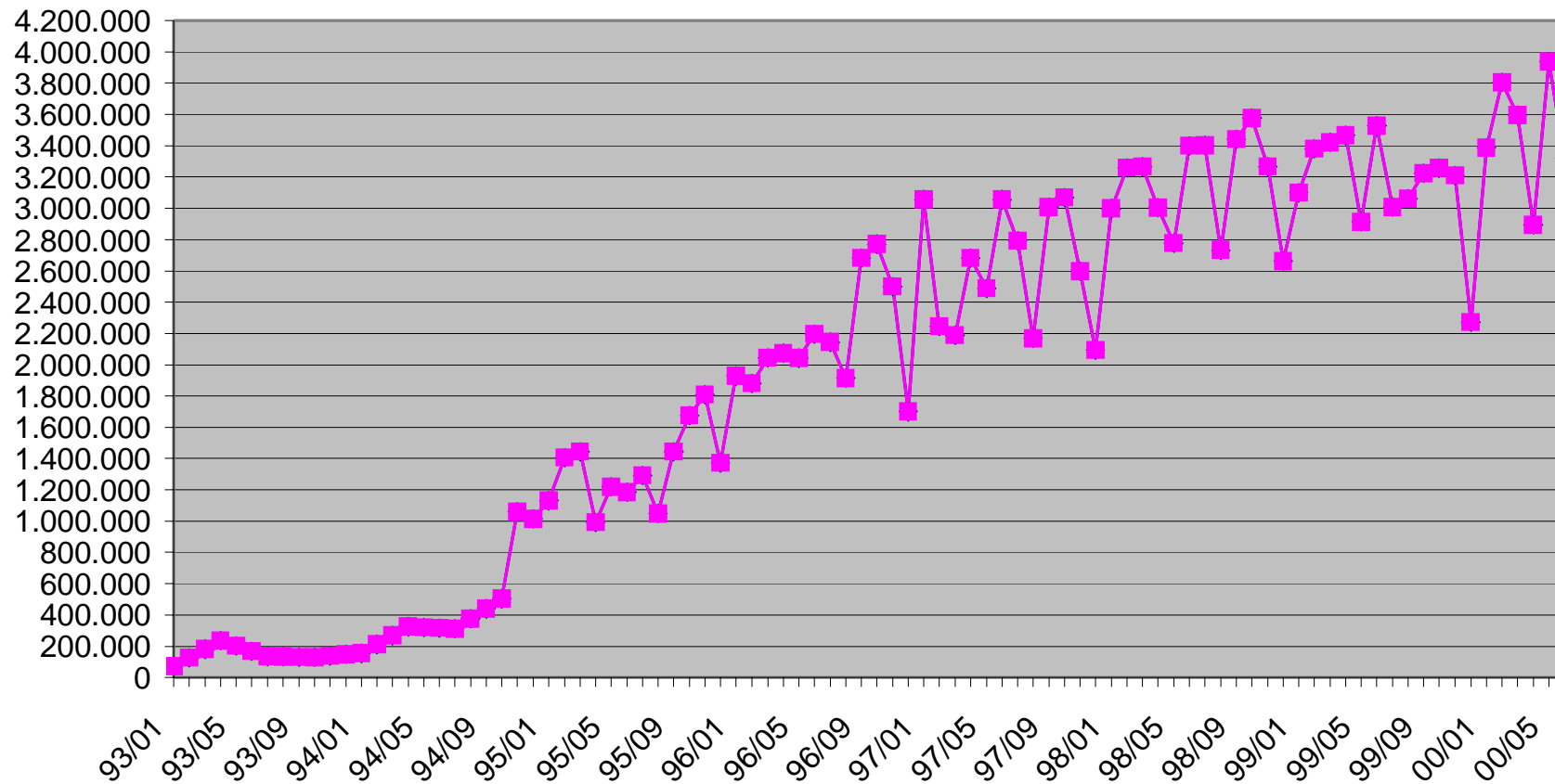


Tabelle 19: Entwicklung des Volumens der Nachrichten nach Mitgliedstaaten

Anmerkung: Die sehr hohe Zahl der Daten für das Vereinigte Königreich (GB) ist technisch bedingt.

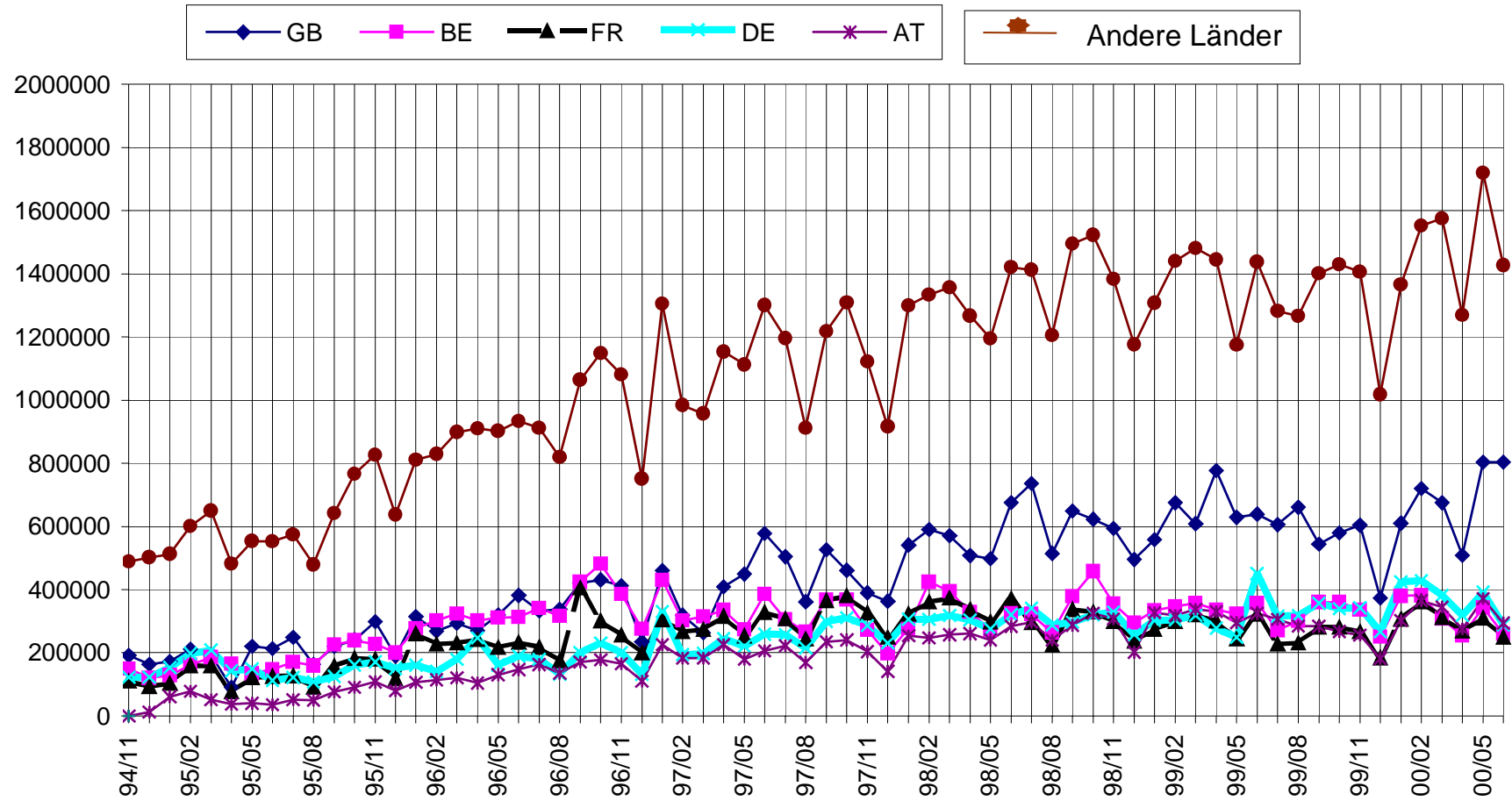
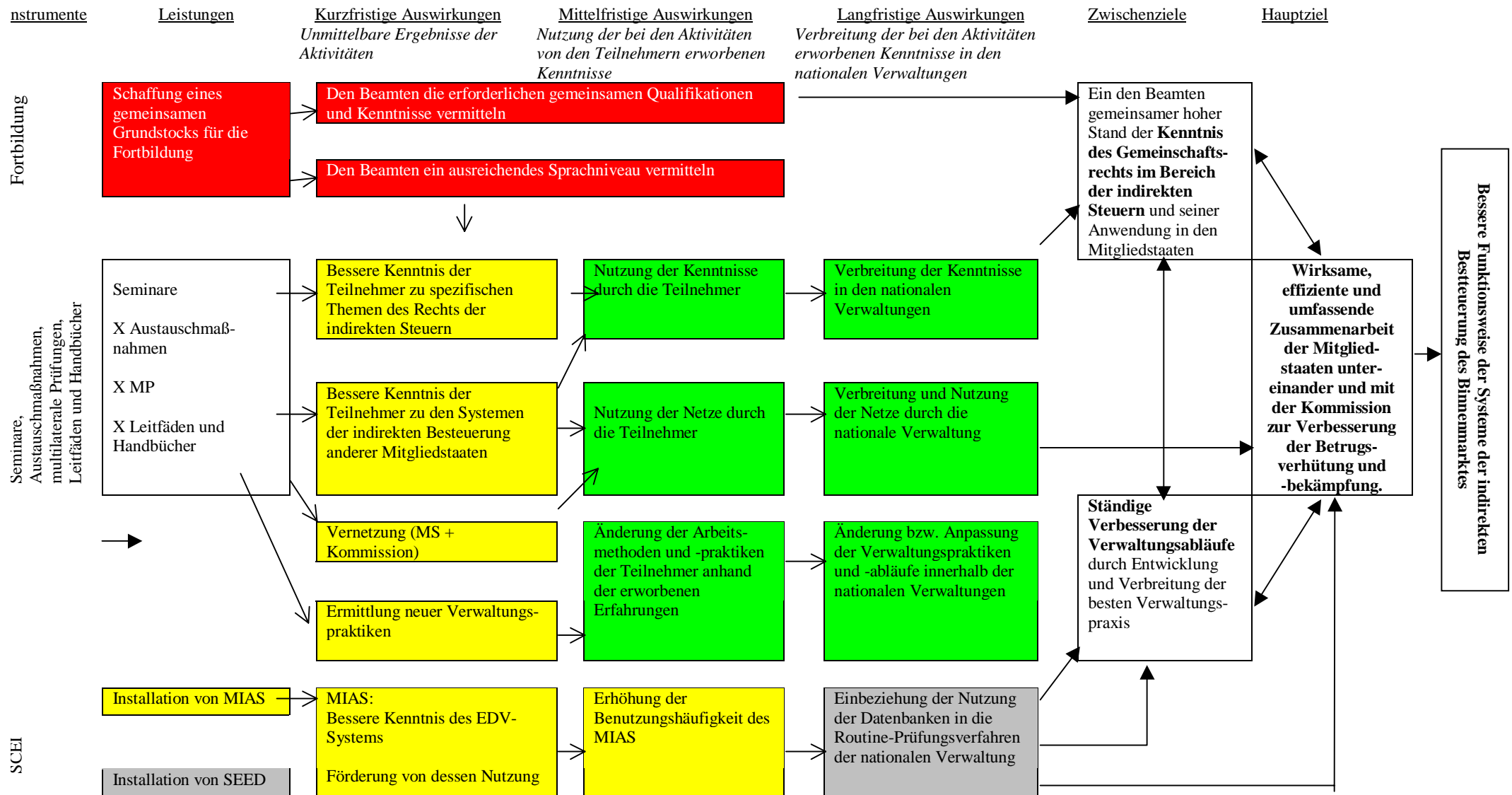


Tabelle 20 : ÜBERSICHT ÜBER DIE AUSWIRKUNGEN DES FISCALIS-PROGRAMMS – Stand der Verwirklichung der Ziele des Programms bei Halbzeit



Legende:



= Tatsächliche, gemessene Auswirkungen



= In Kürze realisierte Auswirkungen, die sich jedoch mangels quantitativer Indikatoren nicht genau messen ließen



= Bei Halbzeit schwach ausgeprägte oder nicht vorhandene Auswirkungen



= Derzeit nicht messbare Auswirkung

ANHANG 1: Haushaltsverfahren innerhalb der Kommission in Bezug auf das Fiscalis-Programm

Zu Beginn jedes Haushaltsjahres schätzen die Dienststellen der Kommission in Zusammenarbeit mit den nationalen Verwaltungen die Anzahl der im Laufe des Jahres durchzuführenden Maßnahmen je Land. Auf dieser Grundlage legen die Dienststellen der Kommission einen Mittelbindungsantrag vor, der vom Finanzkontrolleur und von der GD BUDGET bestätigt wird.

Nach der Bestätigung dieser Mittelbindungen wird den nationalen Verwaltungen nach Überprüfung der tatsächlichen Finanzlage zu Ende des Vorjahres ein Vorschuss in Höhe von höchstens 60 % des geschätzten Ausgabenbetrags für die Austauschmaßnahmen, Seminare und multilateralen Prüfungen gezahlt. Spätestens zum 30. August des laufenden Jahres legen die nationalen Verwaltungen der Kommission Zwischenberichte vor, aus denen die Verwendung der gezahlten Vorschüsse im ersten Halbjahr und die Schätzungen der erforderlichen Mittel für das zweite Halbjahr hervorgehen.

Bei einem negativen Saldo zwischen dem Vorschuss, den im ersten Halbjahr getätigten Ausgaben und den Ausgabenschätzungen für das zweite Halbjahr kann ein zweiter Vorschuss gezahlt werden. Zum 20. Februar des darauf folgenden Jahres müssen die nationalen Verwaltungen der Kommission einen Abschlussbericht über die Verwendung der Mittel im Laufe des Vorjahres vorlegen. Auf dieser Grundlage werden die nicht in Anspruch genommenen Salden auf das folgende Jahr übertragen, oder es wird eine Zusatzzahlung geleistet, falls der Gesamtbetrag der Ausgaben höher ist als die für das laufende Jahr gezahlten Vorschüsse.