



Brüssel, den 17.12.2018
COM(2018) 844 final

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

**Überblick über und Bewertung der Statistiken und Informationen betreffend den
automatischen Austausch im Bereich der direkten Steuern**

1. EINLEITUNG

In einer zunehmend globalisierten Welt, in der Unternehmen in der Lage sind, Gewinne über Grenzen hinweg zu verlagern, und Steuerpflichtige steuerfreie Einkünfte aus dem Ausland erzielen können, wirken sich die Unterschiede in den Steuersystemen womöglich negativ auf die Steuereinnahmen aus, wenn die einschlägigen Vorschriften nicht in allen beteiligten Ländern von den Steuerpflichtigen eingehalten werden. In der Folge wurden verschiedene Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden entwickelt (im Folgenden „Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der direkten Steuern“).

Innerhalb der EU ist die Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der direkten Steuern (im Folgenden „Richtlinie“ oder „DAC“) ein wichtiges Element der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Die Richtlinie dient der Unterstützung der Mitgliedstaaten, indem sie seit 2013 einen neuen, verbesserten Rahmen für gemeinsam strukturierte Arbeitsmethoden und elektronische Instrumente vorsieht, der auf den seit 1977 gesammelten Erfahrungen mit der gegenseitigen Amtshilfe beruht.

Der Zugang zu Informationen über die erzielten Einkommen und das von gebietsansässigen Steuerpflichtigen im Ausland gehaltene Vermögen ist für die Steuerbehörden von großer Bedeutung. Dementsprechend ist der Austausch von Informationen über Steuerpflichtige, die grenzüberschreitende Tätigkeiten ausüben, ein wesentlicher Bestandteil der wirksamen Verwaltungszusammenarbeit und eine der in der Richtlinie abgedeckten Formen der Zusammenarbeit. Der Informationsaustausch umfasst einen bilateralen Informationsfluss zwischen den zuständigen Steuerbehörden in zwei Ländern und betrifft voraussichtlich relevante Daten über eine Vielzahl von Steuern, denen natürliche und juristische Personen unterliegen.

Die Richtlinie sieht drei Formen des Informationsaustauschs vor, nämlich: i) Austausch von Informationen auf Ersuchen (EOIR), d. h. der Austausch von Informationen über bestimmte Personen oder Transaktionen auf der Grundlage eines vom ersuchenden Land gestellten Ersuchens, ii) spontaner Informationsaustausch (SEOI), d. h. die nicht systematische Übermittlung von Informationen, die für das Empfängerland von Interesse sind, und iii) automatischer Informationsaustausch (AEOI), d. h. die Übermittlung von zuvor festgelegten Steuerdaten unter Verwendung vordefinierter Formate ohne vorheriges Ersuchen eines anderen Landes in im Voraus bestimmten Abständen.

Gegenstand des vorliegenden Berichts ist der automatische Informationsaustausch. Der automatische Austausch unterscheidet sich von den anderen Formen des Informationsaustauschs dadurch, dass er verpflichtend ist und einen breiteren Umfang hat.

Die Mitgliedstaaten haben vereinbart, dass der automatische Austausch von Informationen, die über in anderen Mitgliedstaaten ansässige steuerpflichtige Personen in Bezug auf fünf Arten von Einkünften und Kapital verfügbar sind, ab Mitte 2015 verbindlich eingeführt wird (DAC1). Im Jahr 2014 einigten sich die Mitgliedstaaten auf die Aktualisierung der Richtlinie zwecks Umsetzung des gemeinsamen Meldestandards der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in der EU, mit dem der automatische Informationsaustausch über Finanzkonten eingeführt wird (DAC2). Im Jahr 2015 wurde mit einer weiteren Änderung der automatische Informationsaustausch für Steuerentscheide und

Verrechnungspreiszusagen eingeführt (DAC3). In den Jahren 2016 und 2017 wurde der Umfang des automatischen Informationsaustauschs erweitert.¹

Dieser Bericht beruht auf Artikel 8b Absatz 2 der Richtlinie, wonach die Kommission bis zum 1. Januar 2019 einen Bericht vorlegen muss, der einen Überblick über und eine Bewertung des automatischen Informationsaustauschs im Sinne der DAC1, DAC2 und DAC3 enthält. Hierin werden die wichtigsten Erkenntnisse über die Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs, seine Kosten und seinen Nutzen sowie die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Verwendung der erhaltenen Informationen beschrieben.

Der Bericht wurde hauptsächlich auf der Grundlage von Informationen erstellt, die von den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten im Rahmen einer jährlichen Erhebung und über jährliche Statistiken eingeholt wurden.² Der Bericht bezieht sich in Bezug auf die DAC1 auf den Zeitraum von 2015 bis Mitte 2018 und in Bezug auf die DAC2 und DAC3 auf den Zeitraum von 2017 bis Mitte 2018.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts eine umfassende Bewertung der DAC³ durchführt, die nicht nur den automatischen Informationsaustausch, sondern auch alle anderen Formen der Verwaltungszusammenarbeit umfasst.

¹ Weitere Informationen sind auf den Webseiten der Generaldirektion Steuern und Zollunion (GD TAXUD) zum Thema Verwaltungszusammenarbeit abrufbar.

² Durchführungsverordnung (EU) 2018/99 über die Form für die Übermittlung der jährlichen Bewertung und über statistische Angaben.

³ Fahrplan für die Bewertung: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1068597_en

2. DAC1

Gemäß der DAC1 sind die Mitgliedstaaten zum automatischen Austausch von verfügbaren Informationen zu fünf Arten von Einkünften und Vermögen verpflichtet: Vergütungen aus unselbständiger Arbeit, Aufsichtsrats- oder Verwaltungsratsvergütungen, Lebensversicherungsprodukte, Ruhegehälter sowie Eigentum an unbeweglichem Vermögen und Einkünfte daraus.⁴

Diese Informationen müssen mindestens einmal jährlich an den Mitgliedstaat übermittelt werden, in dem der Steuerpflichtige ansässig ist. Der erstmalige Austausch dieser Daten erfolgte im Juni 2015 für den Besteuerungszeitraum 2014. Ausgehend von einem stufenweisen Ansatz wurde von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie bis 2017 Informationen in Bezug auf mindestens drei der in Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie aufgeführten fünf Arten von Einkünften und Vermögen übermitteln.

Dieser Bericht bezieht sich auf Informationen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Jahre 2015, 2016 und 2017.

2.1 Hauptmerkmale des Informationsaustauschs im Sinne der DAC1

Bis Juni 2017 tauschten die Mitgliedstaaten Informationen über beinahe 16 Mio. Steuerpflichtige in Bezug auf Einkünfte und Vermögen in Höhe von über 120 Mrd. EUR aus. Die meisten Informationen betrafen Vergütungen aus unselbständiger Arbeit und Ruhegehälter, die auf mehr als 80 % der Steuerpflichtigen entfallen und 95 % des Gesamtwertes ausmachen.

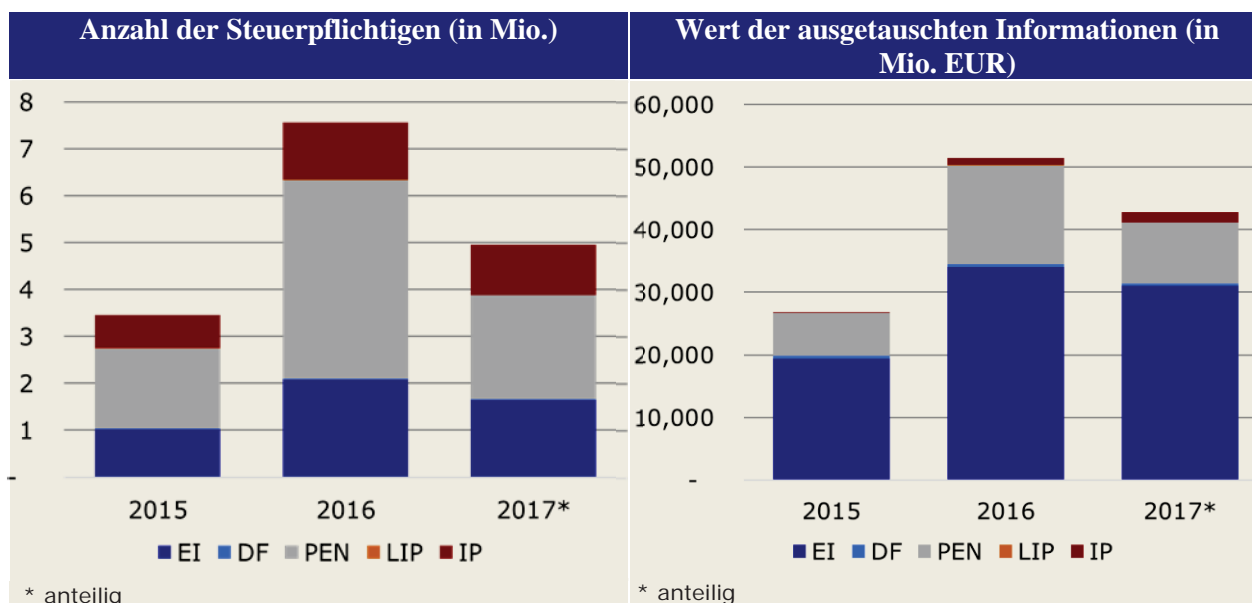


Abbildung 1. Entwicklung des Informationsaustauschs im Sinne der DAC1 nach Meldejahr

Das Volumen der ausgetauschten Informationen ist im Laufe der Zeit gewachsen und hat sich zwischen 2015 und 2016 verdoppelt. Die Daten über den Informationsaustausch im ersten Halbjahr 2017 deuten darauf hin, dass sich dieser Trend fortsetzt. Dies wird auch durch Mengenberichte bestätigt, die über den gesicherten Austauschkanal verfügbar sind, den die

⁴ In diesem Bericht werden für den automatischen Informationsaustausch im Sinne der DAC1 die folgenden englischen Akronyme verwendet: Vergütungen aus unselbständiger Arbeit (EI), Ruhegehälter (PEN), Lebensversicherungsprodukte (LIP), Eigentum an unbeweglichem Vermögen und Einkünfte daraus (IP), Aufsichtsrats- oder Verwaltungsratsvergütungen (DF).

Mitgliedstaaten für den bilateralen Austausch nutzen: Auch im Jahr 2017 zeichnet sich eine positive Entwicklung bei den ausgetauschten Datenmengen ab.

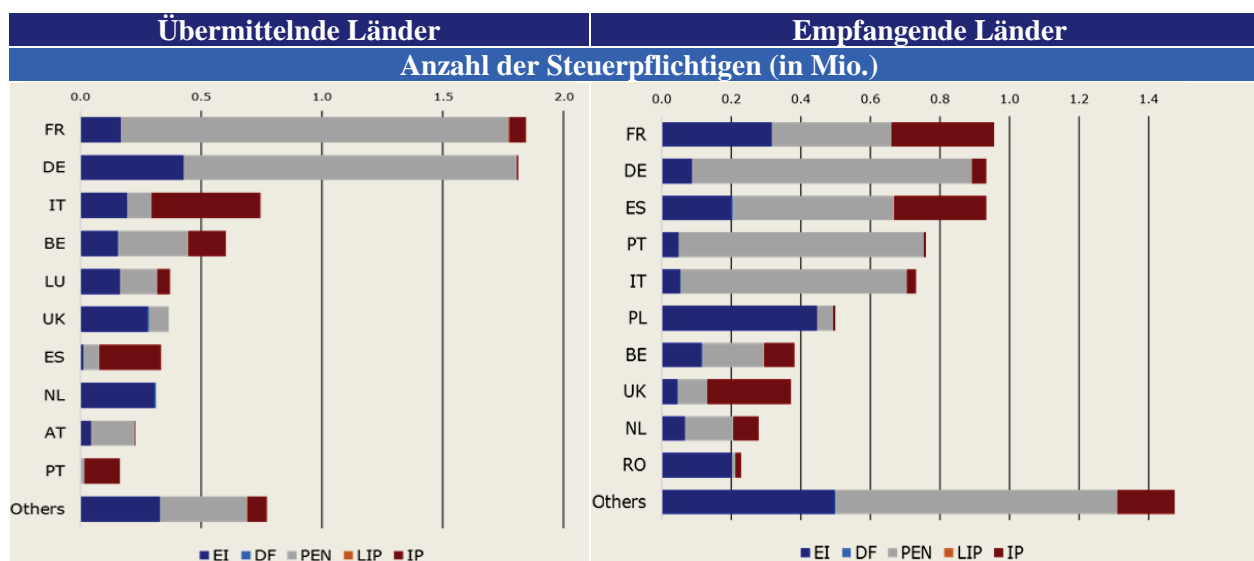


Abbildung 2. Die zehn führenden übermittelnden und empfangenden Länder – Dateiübermittlung im Jahr 2016

Die **Austauschmuster stimmen weitgehend mit dem Migrationsverhalten innerhalb der EU überein**. Auswanderungsländer sind Nettoempfänger von Informationen. Insbesondere erhält Polen Informationen über 14-mal mehr Steuerpflichtige (was der 19-fachen Menge entspricht), als es Informationen übermittelt. In den Nettoeinwanderungsländern, beispielsweise in Luxemburg, das Informationen über fünfmal so viele Steuerpflichtige übermittelt, wie es Informationen erhält, und wo der Wert der Informationen dreißig Mal höher liegt, ist das Gegenteil der Fall. Weitere Nettoempfänger sind Spanien und Portugal, während Deutschland und Dänemark Nettosender sind.

Es überrascht nicht, dass **große EU-Länder wie Frankreich, Deutschland, Italien und das Vereinigte Königreich sowohl zu den führenden Sendern als auch zu den führenden Empfängern gehören**, auch wenn sich das Profil in Bezug auf die Einkunftsarten leicht unterscheidet. So übermitteln Frankreich und Deutschland im Hinblick auf die betroffenen Steuerpflichtigen bei weitem die meisten Informationen zu Vergütungen aus unselbständiger Arbeit und Ruhegehältern, während ein erheblicher Teil der Informationen, die diese Länder empfangen, unbewegliches Vermögen betrifft. Für Italien, Spanien und Portugal verhält es sich genau umgekehrt: Ein großer Teil der von ihnen übermittelten Informationen betrifft unbewegliches Vermögen, während sie hauptsächlich Informationen zu Ruhegehältern erhalten.

Ein Überblick über die bilateralen Interaktionen zeigt einen hohen Grad an Konzentration, wobei die Muster unterschiedlich sind, je nachdem, ob von der Anzahl der Steuerpflichtigen oder dem Wert der ausgetauschten Informationen ausgegangen wird. **Im Hinblick auf die Anzahl der Steuerpflichtigen übermitteln Frankreich und Deutschland die meisten Informationen**. Der Großteil des Austauschs findet entlang zweier Achsen statt. Eine Achse verbindet Deutschland und Frankreich mit Spanien und Portugal, die andere verbindet Deutschland und Italien. Zwei weitere wichtige Ströme bestehen zudem zwischen Frankreich und Italien sowie den Niederlanden und Polen.

Anders verhält es sich, wenn der Wert der ausgetauschten Informationen in Euro betrachtet wird. Die drei größten Ströme im Wert von mehr als 9 Mrd. EUR verlaufen von Luxemburg nach Belgien, Frankreich und Deutschland. Hinzu kommt ein bedeutender Strom von Frankreich nach Portugal, der eine klare Verbindung zum Informationsaustausch gemessen an der Anzahl der Steuerpflichtigen aufweist.

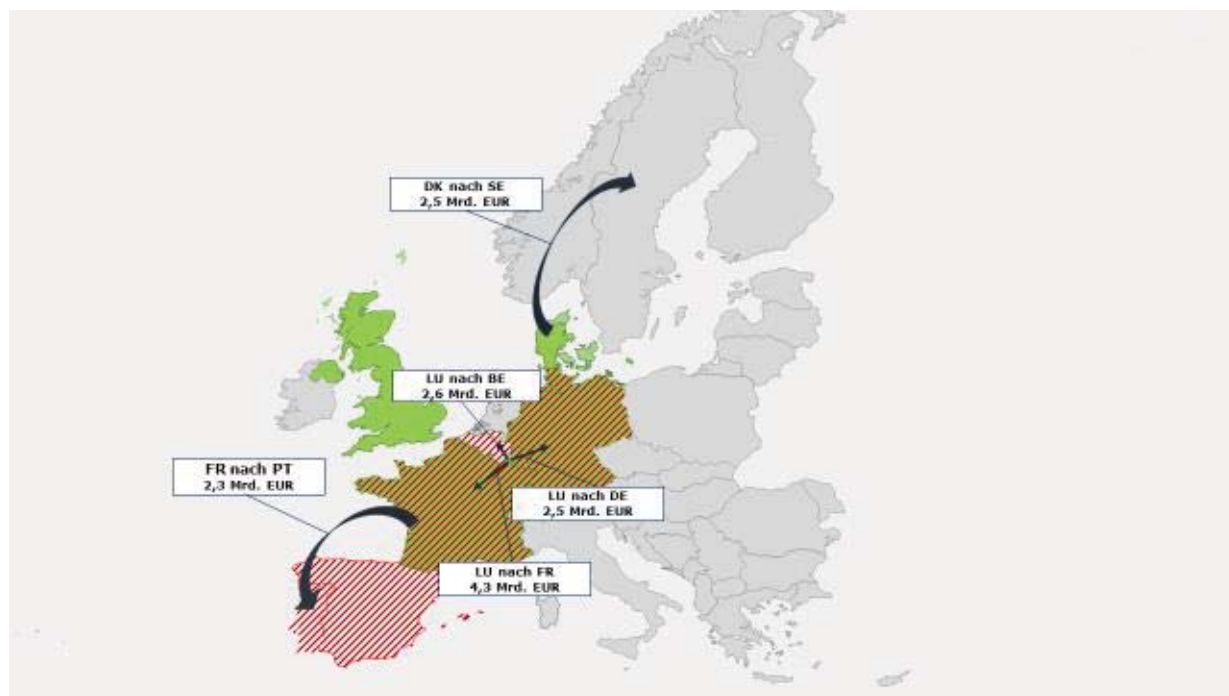


Abbildung 3. Wichtigste bilaterale Ströme/Wert der ausgetauschten Informationen/Jahr 2016

Verfügbarkeit der Informationen

Gemäß der DAC1 müssen die Mitgliedstaaten nur Informationen aus ihren nationalen Steuerdatenbanken weitergeben. Es ist keine zusätzliche Datenerhebung im Vergleich zu dem, was die Steuerbehörden für interne Steuerzwecke erheben, erforderlich.

Im Jahr 2017 verfügten acht Mitgliedstaaten über Informationen zu allen fünf, von der DAC1 erfassten Arten von Einkünften und Vermögen und weitere neun Mitgliedstaaten über Informationen zu allen Arten mit Ausnahme von Lebensversicherungsprodukten. Nur ein Land, nämlich Zypern, verfügte über Informationen zu nur einer Einkunftsart (Ruhegehälter). Die restlichen zehn konnten Informationen zu drei Einkunftsarten austauschen. Die Verfügbarkeit der Informationen hat sich in den drei untersuchten Jahren nur geringfügig verbessert. Lediglich Tschechien, Estland, Finnland und Italien tauschen seit 2015 Informationen zu mehr Einkunftsarten aus.

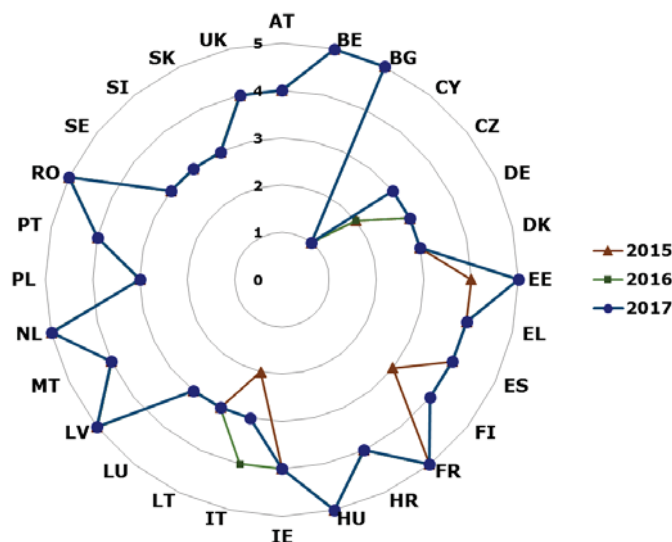


Abbildung 4. Anzahl der Arten von Einkünften und Vermögen im Sinne der DAC1, für die Informationen vorliegen (2015–2017)

Für die Steuerverwaltungen kann es zeitaufwändig und kostspielig sein, dafür zu sorgen, dass neue Informationen für den automatischen Informationsaustausch zur Verfügung stehen. Irland zum Beispiel gab an, dass die Erhebung von Informationen über Lebensversicherungsprodukte erhebliche Ressourcen und Zeit zur Einführung der notwendigen Gesetze und IT-Systeme erfordere. Malta wies darauf hin, dass die Erhebung zusätzlicher Informationen eine beträchtliche Belastung für die Wirtschaftsteilnehmer darstellen würde.

Manches spricht jedoch dafür, dass es nicht immer der Erhebung zusätzlicher Informationen bedarf, um die Verfügbarkeit der Informationen zu erhöhen. Eine größere Verfügbarkeit lässt sich auch durch die Verbesserung der Zugänglichkeit der vorhandenen Informationen erreichen. Im Jahr 2015 nahm Tschechien eine Neuordnung seiner nationalen Steuerdatenbanken vor, um Informationen zu Einkünften aus Vermögen bereitzustellen, und 2016 konnte Finnland durch die Integration verschiedener bestehender Datenbanken mit der Übermittlung von Informationen zu Einkünften aus Vermögen beginnen.

Verfügbarkeit der Identifizierungselemente – Steuer-Identifikationsnummer (TIN)

Die Aufnahme von Identifizierungselementen in die übermittelten Daten ist für die Mitgliedstaaten von wesentlicher Bedeutung, wenn es darum geht, die erhaltenen Informationen mit den nationalen Steuerdatenbanken zu verknüpfen. Der Name des Steuerpflichtigen und die vom Empfängerland ausgestellte TIN gelten als die nützlichsten Identifizierungselemente für den automatischen Abgleich. **Durch die systematische Aufnahme der TIN des Steuerpflichtigen könnten verschiedene Probleme im Zusammenhang mit der Verwendung des Namens für die Identifizierung umgangen werden,** etwa Falschreibungen oder Übersetzungen/Transliterationen sowie Namensgleichheit.

Allerdings haben nur zwei Länder, nämlich Irland und Litauen, die vom Empfängerland ausgestellte TIN für alle betroffenen Steuerpflichtigen tatsächlich in den Informationsaustausch aufgenommen. In Estland war dies für beinahe 60 % der Steuerpflichtigen der Fall.

In nicht weniger als 15 Fällen enthielten die übermittelten Informationen für keinen der Steuerpflichtigen, über die Informationen weitergegeben wurden, die vom Empfängerland ausgestellte TIN. Da es sich in diesen Fällen um die Länder handelte, die die meisten Informationen übermittelten, konnte **nur 2 % der Steuerpflichtigen, über die Informationen ausgetauscht wurden, eine vom Empfängerland ausgestellte TIN zugeordnet werden.** Daher basiert die Identifizierung der Steuerpflichtigen in der Praxis auf der Angabe des entsprechenden Geburtsdatums und Namens in freier oder strukturierter Form.

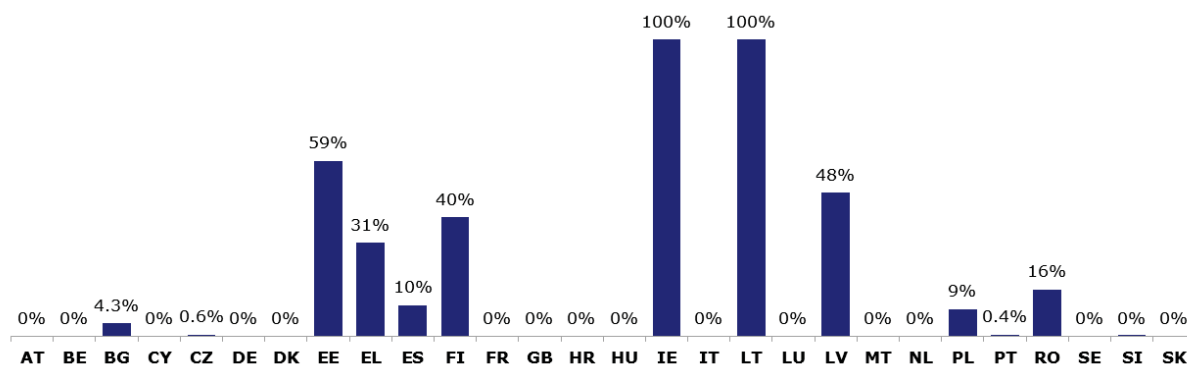


Abbildung 5. Anteil der Steuerpflichtigen/Beteiligten, für die die vom Empfängerland ausgestellte TIN vom übermittelnden Mitgliedstaat aufgenommen wurde (alle Meldejahre, gewichteter Durchschnitt)

Zeitabstand zwischen Einkommensteuerjahr und Zeitpunkt der Übermittlung

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Informationen im Sinne der DAC1 innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Steuerjahres des Mitgliedstaats, in dem die Information verfügbar wurde, weiterzugeben. In der Praxis könnte es zu einer Verzögerung von bis zu 18 Monaten ab Ende des Steuerjahres kommen.

Seit Beginn des Informationsaustauschs gemäß der DAC1 **erfolgte die Übermittlung der Steuerinformationen im Durchschnitt zwölf Monate nach Ablauf des betreffenden Steuerjahres. Es bestehen jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.**

Der Zeitaufwand hat sich im Laufe der Zeit verringert, und es gibt keine größeren Unterschiede zwischen den verschiedenen Einkunftsarten. Der Anteil der innerhalb von sechs Monaten erfolgten Austausche stieg von 31 % für Daten in Bezug auf das Steuerjahr 2014 auf 45 % für Daten in Bezug auf das Steuerjahr 2015.

Es konnte kein Zusammenhang zwischen der für den Informationsaustausch benötigten Zeit und der Art von Einkünften und Vermögen, der Anzahl der übermittelten Dateien, der Anzahl der Steuerpflichtigen bzw. dem betreffenden Gesamtwert festgestellt werden. Zudem konnte beobachtet werden, dass zehn Mitgliedstaaten alle Informationen gleichzeitig übermitteln, die übrigen jedoch dazu neigen, die Informationen über mehrere Monate hinweg zu übermitteln.

Behandlung und Verwendung der erhaltenen Informationen

Der erste Schritt zur Verwendung der empfangenen Daten besteht darin, die Datei zu öffnen und mit der Verarbeitung zu beginnen. **Die Mitgliedstaaten öffnen die Dateien gewöhnlich innerhalb eines Jahres nach deren Erhalt.** Im Jahr 2017 gaben 23 Mitgliedstaaten an, die Dateien, je nach Einkunftsart, in dem Jahr zu öffnen, in dem sie sie erhalten haben. Lediglich drei Mitgliedstaaten (Bulgarien, Malta und die Slowakei) scheinen die Dateien weder in dem Jahr, in dem sie sie erhalten haben, noch in den darauffolgenden Jahren bearbeitet zu haben.

Üblicherweise werden die erhaltenen Informationen zunächst mit dem Datensatz eines identifizierten Steuerpflichtigen abgeglichen. Informationen über einen nichtidentifizierten Steuerpflichtigen sind nicht so leicht nutzbar. Der Abgleich ermöglicht die Verknüpfung der von anderen Ländern erhaltenen Informationen mit den Akten des entsprechenden Steuerpflichtigen.

Der Anteil der im Rahmen der DAC1 automatisch ausgetauschten Steuerdaten, die identifiziert und erfolgreich mit den nationalen Datenbanken abgeglichen werden, hängt von der Art von Einkünften und Vermögen ab. Bei denjenigen Mitgliedstaaten, für die für 2017 Übereinstimmungen vorlagen, lag die Übereinstimmungsquote für Vergütungen aus unselbständiger Arbeit und Ruhegehälter durchschnittlich bei etwa 90 %, für Aufsichtsrats- oder Verwaltungsratsvergütungen sowie Eigentum an unbeweglichem Vermögen und Einkünfte daraus im Bereich 75–80 % und für Lebensversicherungsprodukte im Durchschnitt bei bescheidenen 59 %. Der Abgleich erfolgt zu beinahe 90 % automatisch oder halbautomatisch. Ein manueller Abgleich wird immer seltener vorgenommen.

Die in allen drei Jahren gemeldeten Informationen werden hauptsächlich für die Risikobewertung und die Einkommensteuerveranlagung für natürliche Personen⁵ genutzt. Der allgemeine Trend scheint eine verstärkte und intensivere Nutzung der erhaltenen Informationen zu sein. Mit Ausnahme von Informationen zu Lebensversicherungsprodukten, die systematisch weniger genutzt werden als Informationen zu den anderen Einkunftsarten, bestehen keine wesentlichen Unterschiede in der Nutzung der Informationen in Bezug auf die verschiedenen Einkunftsarten.

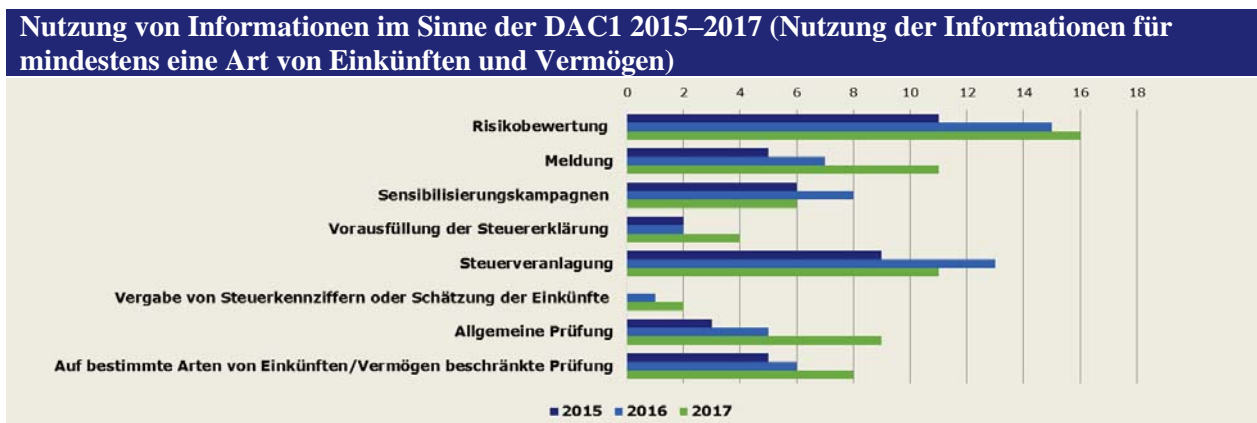


Abbildung 6. Nutzung von Informationen im Sinne der DAC1

3. DAC2

Nach der DAC2 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, automatisch Informationen über Finanzkonten, d. h. den Kontosaldo am Ende des Jahres für meldepflichtige Konten sowie Dividenden, Zinsen, Gesamtbruttoerlöse und andere Kapitalerträge, die während eines Jahres auf das entsprechende Konto gezahlt wurden, auszutauschen. Diese Informationen werden den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten von den Finanzinstituten zur Verfügung gestellt, die bestimmte Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten durchführen müssen, um meldepflichtige Finanzkonten zu ermitteln, und dann die erforderlichen Informationen melden.

⁵ Die Informationen im Sinne der DAC1 werden, unabhängig von der Einkunftsart, hauptsächlich im Bereich der Einkommensteuer für natürliche Personen genutzt. Zudem werden sie recht häufig auf dem Gebiet der Körperschaftsteuer sowie zu Einziehungszwecken verwendet.

Mit der DAC2 wird innerhalb der EU der gemeinsame Meldestandard umgesetzt, der von der OECD entwickelt wurde und auf internationaler Ebene breite Anwendung findet.

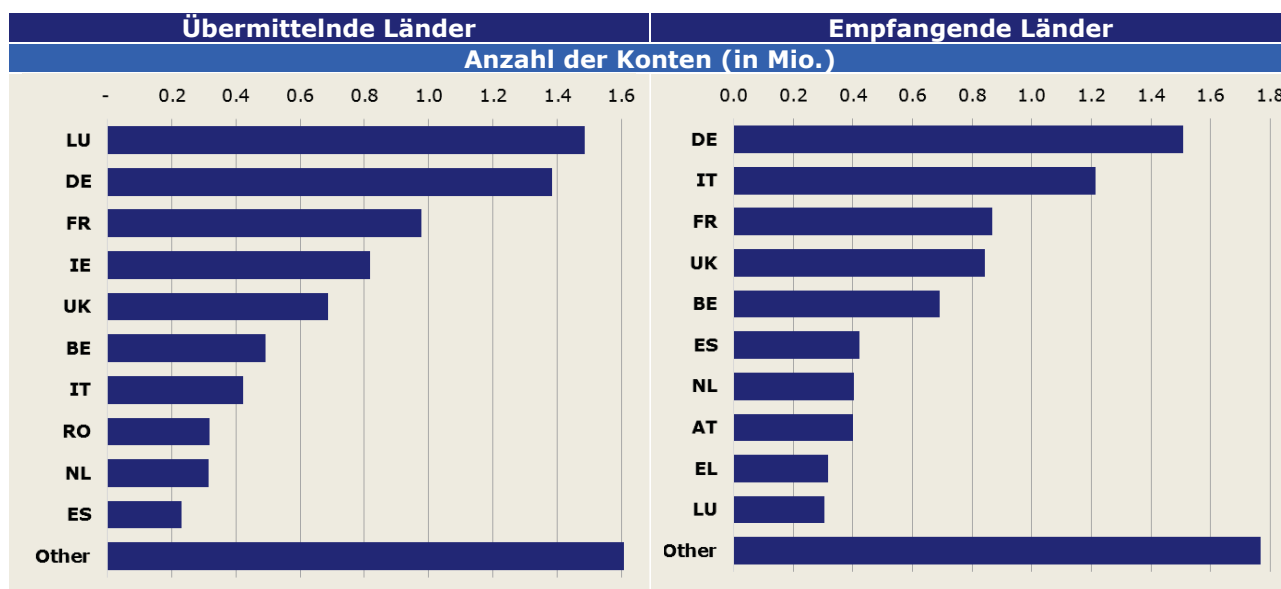
Die Informationen werden jährlich innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Kalenderjahrs oder des entsprechenden Meldezeitraums, auf den sich die Information bezieht, übermittelt. Die ersten Informationen wurden im September 2017 ausgetauscht.

Die für diesen Bericht verfügbaren Informationen beziehen sich auf den Halbjahreszeitraum von Mitte September 2017 bis März 2018. Daher **lassen sich weder wirkliche Trends in den Informationsflüssen ausmachen, noch können zuverlässige Analysen über die mögliche Nutzung der Daten angestellt werden.** In Österreich kommt die DAC2 schließlich erst ab dem Jahr 2018 vollständig zur Anwendung.

Hauptmerkmale des Informationsaustauschs im Sinne der DAC2

Die Mitgliedstaaten tauschten Informationen über insgesamt rund 8,7 Millionen Konten und in Bezug auf Finanzerträge über Kontosalden am Jahresende in Höhe von insgesamt 2919 Mrd. EUR aus. Bisher wurden jedoch nur Informationen über bestehende „Konten von hohem Wert“⁶ sowie in den letzten Monaten des Jahres 2016 eröffnete „Neukonten“ ausgetauscht. Demnach wird davon ausgegangen, dass die Anzahl der Konten steigt, sobald die DAC2 in ihrem vollem Meldeumfang umgesetzt wird.

Die übrigen ausgetauschten Finanzinformationen scheinen sich in erster Linie auf die Bruttoerlöse zu beziehen, die 3466 Mrd. EUR ausmachen.⁷ Demgegenüber werden Dividenden mit 21,2 Mrd. EUR, Zinsen mit 19,0 Mrd. EUR und sonstige Zahlungen mit 61,8 Mrd. EUR bewertet.



⁶ Der Ausdruck „Konto von hohem Wert“ bedeutet ein vor dem 1. Januar 2016 eröffnetes Konto mit einem Gesamtsaldo oder -wert in Höhe eines Betrags im Gegenwert von mehr als 1 000 000 USD zum 31. Dezember 2015 oder 31. Dezember eines Folgejahres.

⁷ Es sei darauf hingewiesen, dass dieser Wert stark von statistischen Daten über die Bruttoerlöse beeinflusst wird, die vom Vereinigten Königreich an Frankreich für einen Wert von über 1254 Mrd. EUR und von Frankreich an das Vereinigte Königreich für einen Wert von 1 320 Mrd. EUR übermittelt wurden.

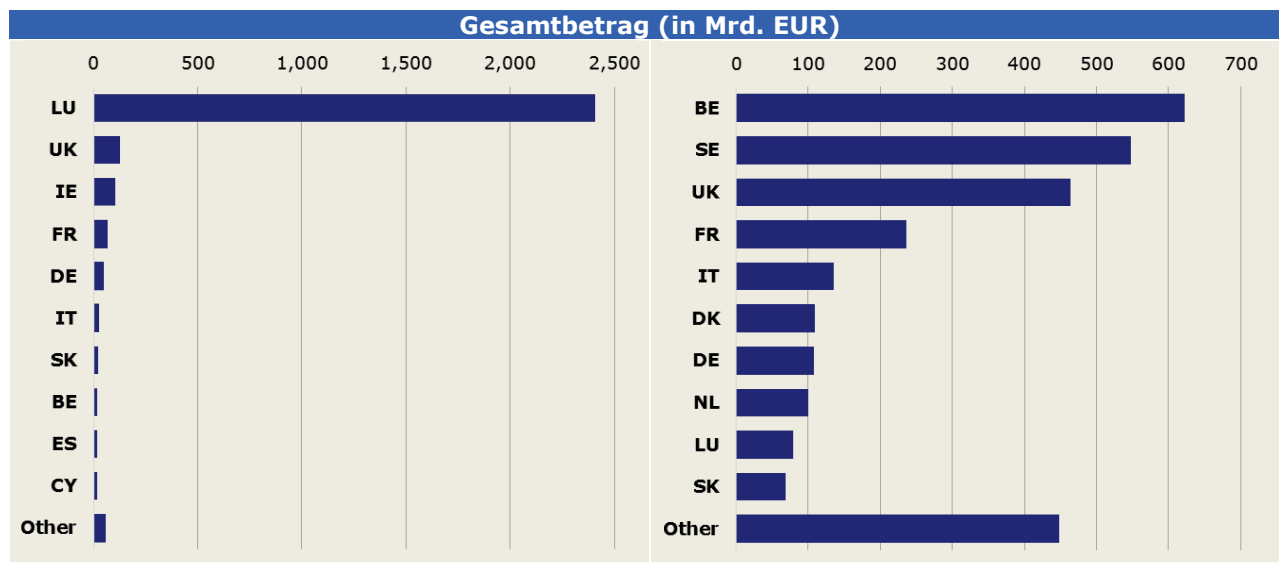


Abbildung 7. Die zehn führenden Übermittler und Empfänger von Informationen im Sinne der DAC2

Das Netz des bilateralen Austauschs konzentriert sich auf Luxemburg und in wesentlich geringerem Maße auf Irland. Die abgehenden Finanzinformationsströme werden von Luxemburg dominiert, auf das 17 % der Konten und nahezu 80 % der gemeldeten Beträge entfallen. Auch Irland ist ein wichtiges übermittelndes Land und belegt sowohl bei der Anzahl der gemeldeten Konten als auch beim gemeldeten Gesamtbetrag den vierten Platz in der Rangliste.

Hinsichtlich der eingehenden Informationen gibt es Unterschiede, die sich aus der berücksichtigten Variablen ergeben. Was die Anzahl der Konten betrifft, so spiegelt die Rangliste im Großen und Ganzen die Größe der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten wider, wobei Deutschland, Italien, Frankreich und das Vereinigte Königreich die Hälfte der Gesamtzahl ausmachen. Beim gemeldeten Wert liegen dagegen Belgien, Schweden und das Vereinigte Königreich ganz vorne. Auf diese drei Länder entfallen zusammengerechnet 63 % des Gesamtwertes.

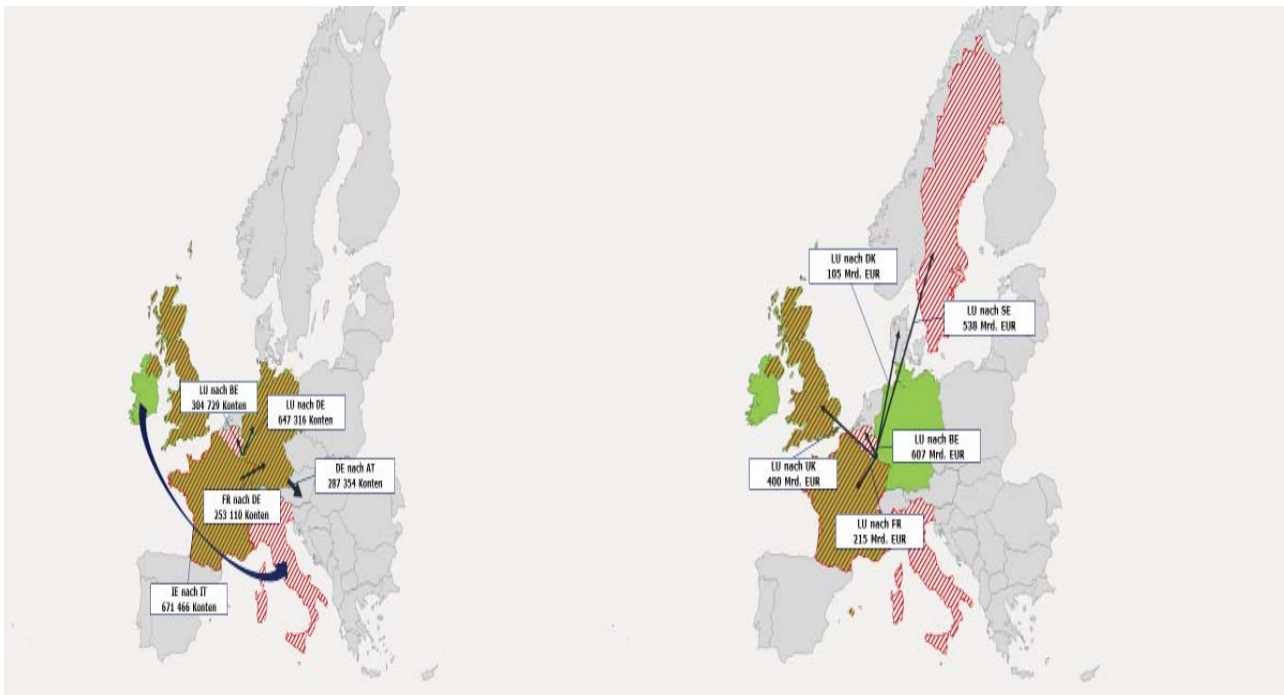


Abbildung 8. Wichtigste bilaterale Ströme – Anzahl der Konten (links) und Wert der ausgetauschten Informationen (rechts)

Verfügbarkeit und Aktualität der Informationen

Die Verfügbarkeit von Informationen und die Frage der Aktualität sind für die DAC2 nicht relevant, da es weder eine „Verfügbarkeitsklausel“ noch einen potenziell langen Zeitrahmen für den Austausch der Informationen gibt, die die Steuerbehörden von ihren Finanzinstituten erhalten. Beim Informationsaustausch im Sinne der DAC2 umfassen die Daten wesentlich mehr TIN als beim Informationsaustausch im Sinne der DAC1. Insgesamt sind rund 70 % der Konten, deren Inhaber natürliche Personen sind, mindestens einer TIN zugeordnet, und 73 % der Konten, deren Inhaber juristische Personen sind, sind einer Organisationsidentifikationsnummer zugeordnet. Hintergrund dabei ist der Umstand, dass Finanzinstitute bzw. Banken ihre Kunden kennen müssen.

Behandlung und Verwendung der erhaltenen Informationen

Im ersten Jahr des Austauschs im Sinne der DAC2 gaben lediglich drei Staaten (Bulgarien, die Slowakei und Malta) an, die erhaltenen Dateien nicht geöffnet zu haben. Italien und Schweden berichteten, eine erste Auswahl der erhaltenen Dateien unter Zugrundelegung einer Kombination aus Schwellenwert und anderen Kriterien getroffen zu haben. Alle anderen Mitgliedstaaten haben dagegen direkt mit dem gesamten Datensatz gearbeitet.

Informationen über Übereinstimmungsquoten und Methoden (ganz oder teilweise automatisch oder manuell) liegen nur für bestimmte Mitgliedstaaten vor. In den meisten Mitgliedstaaten erfolgte der Abgleich auf automatisierte Weise. Nur wenige Mitgliedstaaten verlassen sich auf weniger effiziente manuelle Verfahren. Was die Ergebnisse betrifft, so konnten sieben Mitgliedstaaten 80 % oder mehr der erhaltenen Informationen erfolgreich abgleichen, während in zwei weiteren Mitgliedstaaten der Abgleich bei 75 % der Daten erfolgreich war. In anderen Mitgliedstaaten liegt die Übereinstimmungsquote niedriger. Estland verzeichnet mit 37 % die insgesamt niedrigste Übereinstimmungsquote.

Angaben zufolge werden Informationen im Sinne der DAC2 hauptsächlich für die Risikobewertung sowie für die Steuerveranlagung verwendet. Zahlreiche Mitgliedstaaten gaben ferner an, dass sie die Informationen für Sensibilisierungskampagnen und für die Meldung an den Steuerpflichtigen für Offenlegungszwecke verwenden.

Da die ersten Austausche im September 2017 stattfanden, **wurden Informationen im Sinne der DAC2 nicht in dem Maße verwendet wie Informationen im Sinne der DAC1 im Jahr 2017.** Neun Mitgliedstaaten gaben an, die im Rahmen des Informationsaustauschs gemäß der DAC2 erhaltenen Informationen nicht zu verwenden. Davon machten fünf Länder (Bulgarien, Deutschland, Luxemburg, Malta und die Slowakei) im selben Jahr auch keinen Gebrauch von den Informationen, die sie im Rahmen des Informationsaustauschs gemäß der DAC1 erhalten hatten. Italien, ein Land das eher selten Informationen im Sinne der DAC1 verwendet, gab an, Daten im Sinne der DAC2 zu nutzen, wenn auch nur für Sensibilisierungskampagnen.

4. DAC3

Im Rahmen des automatischen Informationsaustauschs gemäß der DAC3 werden Informationen zu grenzüberschreitenden Steuervorbescheiden (ATR) und Vorabvereinbarungen über die Verrechnungspreisgestaltung (APA), die einer Person oder Gruppe von Personen, die keine natürlichen Personen sind, erteilt wurden, ausgetauscht. Durch die Eingabe in eine zentrale Datenbank, die für alle Mitgliedstaaten zugänglich ist, können die Informationen gemeinsam genutzt werden.

Mit der DAC3 konnte die Transparenz der Informationen zu Steuervorbescheiden und Vorabvereinbarungen über die Verrechnungspreisgestaltung beträchtlich erhöht werden. Beinahe 18 000 Bescheide wurden 2017 im zentralen Verzeichnis erfasst, während in den Jahren bis 2015 so gut wie kein spontaner Austausch stattfand. Es ist allerdings noch zu früh für die Angabe, wie diese zusätzlichen Informationen verwendet wurden.

5. KOSTEN UND NUTZEN

Die Kosten, die den Mitgliedstaaten entstehen, hängen vorwiegend mit der Entwicklung und Wartung der IT-Systeme für den automatischen Informationsaustausch zusammen. Der Großteil der Kosten fällt zum Zeitpunkt der Entwicklung der IT-Systeme an, während die wiederkehrenden Kosten deutlich geringer sind.

Auf der Grundlage der verfügbaren Daten belaufen sich die Gesamtkosten für die Umsetzung der Bestimmungen im Zusammenhang mit dem automatischen Informationsaustausch im Zeitraum 2012–2017 offenbar auf rund 112 Mio. EUR. Die Kosten waren, wie in den folgenden Abschnitten beschrieben, je nach System unterschiedlich hoch.

DAC1

Die Kosten, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs im Sinne der DAC1 entstanden sind, beliefen sich auf insgesamt 69 Mio. EUR. Zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Jahren weisen die Kosten erhebliche Unterschiede auf. Dies lässt sich durch die unterschiedlichen Ausprägungen der IT-Systeme für den automatischen Informationsaustausch und die verschiedenen Beschaffungsmethoden (z. B. Outsourcing vs. Eigenentwicklung) erklären. Die Kosten könnten auch deshalb höher ausfallen, weil Lösungen für die Nutzung von Informationen (z. B. Instrumente für den Abgleich) von Anfang an in die Entwicklungsarbeit einbezogen wurden.

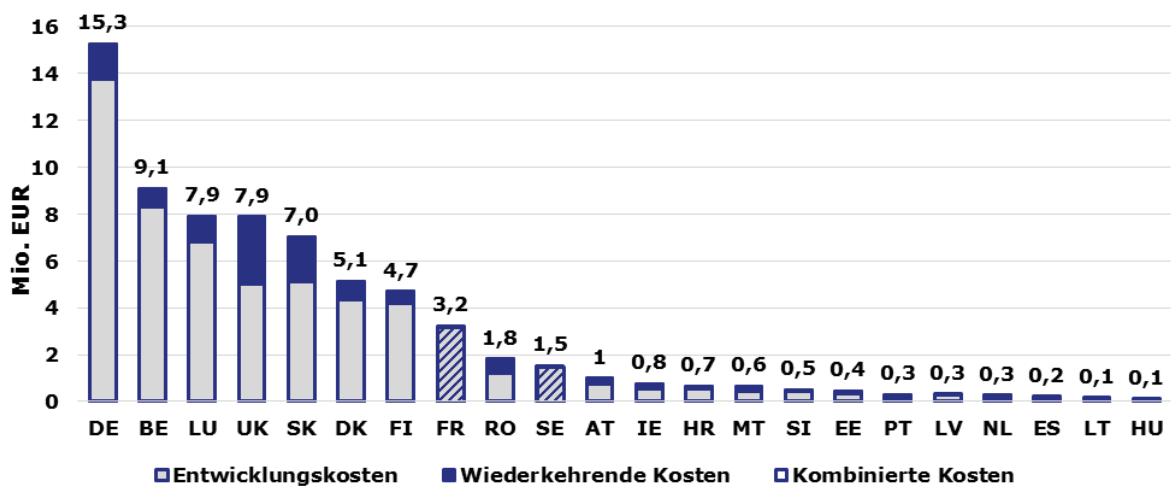


Abbildung 9. Kosten im Zusammenhang mit dem automatischen Informationsaustausch im Sinne der DAC1 bis 2017 (22 Mitgliedstaaten) (in Mio. EUR)

DAC2

Die Kosten, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs im Sinne der DAC2 entstanden sind, beliefen sich auf insgesamt 45,4 Mio. EUR. Da die Bestimmungen der DAC2 auf dem gemeinsamen Meldestandard der OECD basieren, sind die IT-Systeme für die Datenerhebung gemäß der DAC2 und dem gemeinsamen Meldestandard sowie für den Informationsaustausch weitgehend vergleichbar. Daher lassen sich die Kosten für die Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs im Sinne der DAC2 nur schwer von den Kosten für die Umsetzung des gemeinsamen Meldestandards unterscheiden, und bei den von den Mitgliedstaaten angegebenen Kosten ist es möglich, dass die Kosten, die ausschließlich für die Umsetzung des Informationsaustauschs im Sinne der DAC2 anfallen, überschätzt werden.

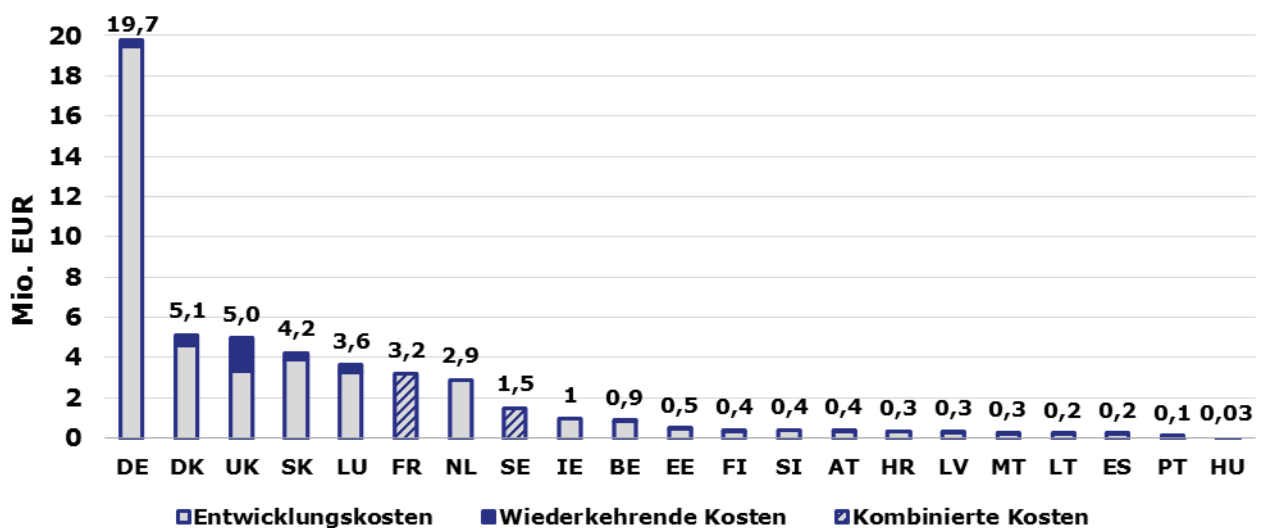


Abbildung 10. Kosten im Zusammenhang mit dem automatischen Informationsaustausch im Sinne der DAC2 bis 2017 (21 Mitgliedstaaten) (in Mio. EUR)

Wie bei den Kosten der Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs im Sinne der DAC1 bestehen auch bei den Kosten für die Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs im Sinne der DAC2 erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Neben den Mitgliedstaaten mussten bei der Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs im Sinne der DAC2 auch die Finanzinstitute Kosten für die Anpassung ihrer IT-Systeme tragen. Angaben zur genauen Höhe dieser Kosten liegen zwar nicht vor, allerdings lassen die verfügbaren Nachweise darauf schließen, dass die Finanzinstitute höhere Kosten zu tragen hatten als die Mitgliedstaaten. Von Interessenträgern durchgeführte einmalige Kostenschätzungen für Finanzinstitute in Österreich, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich belaufen sich auf rund 340 Mio. EUR, während die jährlichen Kosten auf 120 Mio. EUR geschätzt werden.

Es liegen keine quantitativen Schätzungen in Bezug auf den Verwaltungsaufwand für die Steuerpflichtigen vor, die den Meldepflichten der DAC2 nachkommen müssen. Für die Zwecke der DAC2 sind die eigentlichen Meldestellen gegenüber den Steuerbehörden nicht die Steuerpflichtigen, sondern die Finanzinstitute, bei denen die meldepflichtigen Konten geführt werden.

DAC3

Die Kosten, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs im Sinne der DAC3 entstanden sind, beliefen sich auf insgesamt 2,1 Mio. EUR. Der Umstand, dass die Kosten im Vergleich zu den Kosten für die Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs im Sinne der DAC1 bzw. DAC2 so viel niedriger sind, lässt sich durch Folgendes erklären:

- Der Informationsaustausch im Sinne der DAC3 erfolgt nicht auf bilateraler Basis. Die relevanten Informationen werden vielmehr in ein von der Kommission verwaltetes zentrales Verzeichnis hochgeladen;
- Im Vergleich zum Austausch im Sinne der DAC1 bzw. DAC2 werden wesentlich weniger Informationen weitergegeben;
- Die von den Mitgliedstaaten einzuführenden Systeme und Verfahren sind weniger komplex.

Auch wenn die Kosten geringer sind, bestehen weiterhin beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

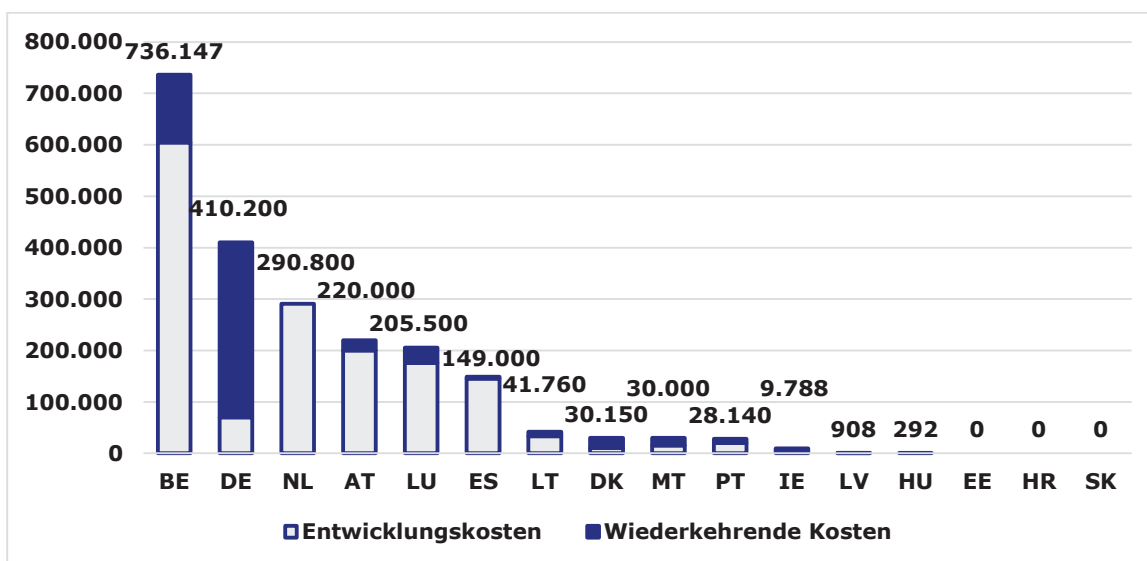


Abbildung 11. Kosten im Zusammenhang mit dem automatischen Informationsaustausch im Sinne der DAC3 bis 2017 (16 Mitgliedstaaten) (in EUR)

Nutzen des automatischen Informationsaustauschs zwischen zuständigen Steuerbehörden

Der Hauptvorteil des automatischen Informationsaustauschs besteht darin, den Steuerverwaltungen Informationen zur Verfügung zu stellen, die bei der Bekämpfung von grenzüberschreitendem Steuerbetrug sowie grenzüberschreitender Steuerhinterziehung und -umgehung nützlich sind. Es besteht ein hohes Risiko der unbeabsichtigten und absichtlichen Nichteinhaltung bei Einkünften und Vermögen, die/das nicht national von Dritten, etwa Arbeitgebern und Banken, gemeldet werden/wird. Da Einkünfte und Vermögen aus ausländischen Quellen im Wohnsitzland nur vom Steuerpflichtigen gemeldet werden, könnte davon ausgegangen werden, dass es sich im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften hier um einen Risikobereich handelt.⁸

Hinsichtlich der Quantifizierung des Nutzens des automatischen Informationsaustauschs in Bezug auf **zusätzliche Steuereinnahmen** haben die Mitgliedstaaten jedoch wiederholt dargelegt, wie schwierig es ist, den direkten geldwerten Nutzen von aus dem Ausland erhaltenen Steuerdaten zu bestimmen, die bestenfalls nur einen Teil der Informationen ausmachen, die für die Festsetzung zusätzlicher Steuern verwendet werden, oder zu gar keinen zusätzlichen Steuereinnahmen führen können. Es kann festgehalten werden, dass die **steuerliche Korrektheit** bereits ein wertvoller Nutzen des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs ist, der allerdings nicht unbedingt zusätzliche Steuereinnahmen bedeutet. Darüber hinaus dienen die Daten, die automatisch aus dem Ausland übermittelt werden, als Teil des gesamten Satzes an Informationen über bestimmte Steuerpflichtige der Erstellung eines **vollständigen Profils eines riskanten oder eines gesetzestreuen Steuerpflichtigen**. Schließlich ist ein weiterer wichtiger Vorteil sicherlich die **abschreckende Wirkung** für Steuerpflichtige aufgrund der erwarteten verstärkten Nutzung der ausgetauschten Informationen.

Anhand von Informationen, die andere Mitgliedstaaten im Rahmen des automatischen Austauschs erhalten hatten, konnten einige Mitgliedstaaten feststellen, dass bestimmte Steuerpflichtige ihre Einkünfte nicht vollständig angegeben hatten.

Was den Nutzen im Hinblick auf eine bessere Einhaltung der Steuervorschriften betrifft, so waren fünf Mitgliedstaaten (Belgien, Estland, Finnland, Polen und Slowenien) in der Lage, die monetären Vorteile zu berechnen, die sich aus der Verwendung von Informationen im Sinne der DAC1 ergeben.

⁸ Siehe den Bericht über das Steuergelände des *United States Government Accountability Office (GAO)* an den Finanzausschuss und den US-Senat.

Mitgliedstaaten	Jahr	EI	DF	PEN	LIP	IP	Gesamt
A. Erhöhung der Steuerbemessungsgrundlage							
Belgien	2017 ¹	148 593		105 837		40 040	289 470
Finnland	2017	..	..	..	..	..	29 000
B. Zusatzeinnahmen bzw. Erhöhung der veranlagten Steuer							
Estland	2016	..	..	..	..	..	320
	2017	..	..	..	..	..	417
Polen	2015	87	0	3	0	0	91
	2016	830	0	39	0	2	870
Slowenien	2016	329	0	495	0	7	830
	2017	1 373	0	2 259	5	13	3 650

Tabelle 12: Zusätzliche Steuereinnahmen aus mit der DAC1 im Zusammenhang stehenden Maßnahmen (in Tausend EUR)

Für Estland, Polen und Slowenien liegen Daten für mehr als ein Jahr vor. Es zeigt sich, dass sich der Nutzen im Laufe der Zeit erhöht. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Steuerbehörden die ausgetauschten Informationen zunehmend besser nutzen. Belgien, Polen und Slowenien, die Informationen nach Kategorie von Informationen im Sinne der DAC1 zur Verfügung gestellt haben, kommen praktisch in den Genuss sämtlicher Vorteile, die sich aus der konformen Verwendung von Informationen im Sinne der DAC1 zu Vergütungen aus unselbständiger Arbeit und Ruhegehältern unter Einhaltung der Vorschriften ergeben, d. h. der Kontrolle, ob diese ausländischen Einkünfte von den Steuerpflichtigen gemeldet wurden. Für Belgien und Finnland liegen die Vorteile in der Erhöhung der Steuerbemessungsgrundlage. Die tatsächliche Höhe der Zusatzeinnahmen ist nicht bekannt. Sie dürften jedoch nur einen Bruchteil der Erhöhung der Bemessungsgrundlage insgesamt ausmachen. Für Belgien, Estland, Finnland und Slowenien liegt der ausgewiesene Nutzen höher als die angegebenen Kosten.⁹ So hat Belgien beispielsweise Kosten im Rahmen der DAC1 in Höhe von 9 100 000 EUR und zusätzliche (nicht ausgewiesene) Einkünfte in Höhe von 289 470 000 EUR bei der Bemessungsgrundlage angegeben. Eine Besteuerung dieser zusätzlichen Einnahmen mit 10 % würde zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von 28 947 000 EUR bedeuten. Aufgrund des kurzen Zeitabstands zwischen dem vorliegenden Bericht und den ersten Austausch gemäß der DAC2 bzw. DAC3 im Jahr 2017 liegen in Bezug auf die DAC2 und DAC3 keine Informationen über die Vorteile der konformen Nutzung der erhaltenen Informationen vor.

Was den Nutzen in Form der Abschreckung anbelangt, so geht aus Schätzungen hervor, dass der gemeinsame Meldestandard (der in der EU im Wege der DAC2 eingeführt wurde) eine erhebliche abschreckende Wirkung aufwies. Nach Angaben des Global Forum hatte der gemeinsame Meldestandard freiwillige Offenlegungen und Untersuchungen zur Folge, die beinahe 85 Mrd. EUR an zusätzlichen Steuereinnahmen einbrachten.¹⁰ Diese Zahl gilt jedoch für den gemeinsamen Meldestandard in seiner Gesamtheit und nicht nur für den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten der EU im Rahmen der DAC2. Trotz der Schwierigkeiten bei der Unterscheidung zwischen Vorteilen (und Kosten) im Zusammenhang mit der DAC2 und Vorteilen (und Kosten) im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Meldestandard ist darauf

⁹ Über die Kosten für Polen liegen keine Angaben vor.

¹⁰ Fortschrittsbericht des *Global Forum* an die Finanzminister, März 2018, S. 13.
<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/g20/>

hinzuweisen, dass selbst ein sehr kleiner Teil dieses Betrags, beispielsweise 1 Mrd. EUR, die gemeldeten Kosten für die Steuerbehörden bei weitem überwiegen würde.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WEITERES VORGEHEN

Aus dem vorliegenden Bericht ergeben sich drei wesentliche Schlussfolgerungen.

Erstens haben die Mitgliedstaaten anerkannt, dass die im Rahmen des automatischen Informationsaustauschs erhaltenen Steuerinformationen auf unterschiedliche Weise genutzt werden können. Die Steuerbehörden verwenden die Informationen hauptsächlich für die Risikobewertung und die Einkommensteuerveranlagung für natürliche Personen. Allerdings machen verschiedene Mitgliedstaaten nach wie vor sehr wenig bis gar keinen Gebrauch von den Informationen, die sie erhalten.

Zweitens erforderte der automatische Informationsaustausch erhebliche Entwicklungsinvestitionen vonseiten der Mitgliedstaaten, und selbst wenn die wiederkehrenden Kosten geringer sind, fallen jährliche Kosten für die Aufrechterhaltung der Austauschaktivitäten an. Was den Nutzen des automatischen Informationsaustauschs betrifft, so liegen die Hauptvorteile offensichtlich in der verstärkten Einhaltung der Steuervorschriften und in der abschreckenden Wirkung für die Steuerpflichtigen. Der Nutzen des automatischen Informationsaustauschs in Bezug auf zusätzliche Steuereinnahmen lässt sich allerdings nur sehr schwer quantifizieren.

Drittens übermitteln die Mitgliedstaaten häufig Informationen, die nicht alle notwendigen Identifizierungselemente enthalten, die einen automatisierten Abgleich dieser Informationen mit den auf nationaler Ebene verfügbaren Informationen ermöglichen. Zur Erzielung weiterer Fortschritte wurden zwei wichtige Bereiche ermittelt, in denen Verbesserungsbedarf besteht:

Qualitative Verbesserung der Informationen

Durch die wirksamere Nutzung des automatischen Informationsaustauschs würden die Mitgliedstaaten zur Verbesserung der EU-weiten Einhaltung der Vorschriften sowie zur Sicherstellung gleicher Bedingungen sowohl für national als auch für grenzüberschreitend tätige Steuerpflichtige beitragen. Zur wirksamen Nutzung einer großen Menge an Informationen bedarf es zweier wesentlicher Maßnahmen:

- Die Mitgliedstaaten sollten die erhobenen Informationen vor der Übermittlung einer qualitativen Prüfung unterziehen;
- Die Mitgliedstaaten, die die Informationen erhalten, sollten den übermittelnden Mitgliedstaaten zeitnahe und konstruktive Rückmeldung geben, damit die Qualität des automatischen Informationsaustauschs mit der Zeit verbessert werden kann. Die Mitgliedstaaten sollten auch anderen Stellen (z. B. Finanzinstituten), die Informationen im Rahmen des automatischen Austauschs bereitstellen, Rückmeldung geben.

Bessere Nutzung der im Rahmen des automatischen Austauschs empfangenen Informationen

Damit die im Rahmen des automatischen Austauschs übermittelten Informationen vollständig genutzt werden können, muss auf Ebene der Mitgliedstaaten eine strategische Ausrichtung erfolgen und es müssen gemeinsame Schlüsselindikatoren zur Messung des Nutzens sowie gemeinsame Bewertungsmethoden vereinbart werden:

- Die Mitgliedstaaten sollten eine gemeinsame Methodik entwickeln, um den Nutzen des automatischen Informationsaustauschs zuverlässig und umfassend abzuschätzen;
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die im Rahmen des automatischen Austauschs übermittelten Informationen Teil des Steuerrisikomanagement-Prozesses sind und dass sie verstärkt für Sensibilisierungskampagnen zur Verbesserung der freiwilligen Einhaltung der Vorschriften sowie für Prüfungen verwendet werden, bei denen alle Ströme

des automatischen Austauschs sowie Informationen, die auf nationaler Ebene gewonnen und über andere Mittel der Verwaltungszusammenarbeit (z. B. gleichzeitige Kontrollen, Anwesenheit in anderen Steuerverwaltungen während Untersuchungen sowie Austausch von Informationen auf Ersuchen und spontaner Informationsaustausch) empfangen werden, kombiniert werden;

- Die Mitgliedstaaten sollten Kenntnisse über bewährte Verfahren für die vollständige und effiziente Nutzung der Daten austauschen, z. B. durch den Einsatz fortschrittlicher analytischer Techniken wie etwa Data-Mining.

Das Fiscalis-Programm der EU für die Zusammenarbeit im Steuerbereich¹¹ kann sowohl zur qualitativen Verbesserung der im Rahmen des automatischen Informationsaustauschs übermittelten Daten als auch zur effizienten und wirksamen Nutzung der ausgetauschten Informationen beitragen, um so ein gerechteres Steuersystem zum Nutzen Europas und seiner Bürgerinnen und Bürger zu schaffen.

¹¹ Vorschlag vom 8. Juni 2018 für eine Verordnung zur Aufstellung des Programms „Fiscalis“ für die Zusammenarbeit im Steuerbereich im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für den Zeitraum 2021–2027:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1529053629679&uri=CELEX:52018PC0443>