



Rat der
Europäischen Union

006547/EU XXVI. GP
Eingelangt am 20/12/17

Brüssel, den 20. Dezember 2017
(OR. en)

15908/17

FISC 368
ECOFIN 1137

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	18. Dezember 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 781 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Anwendung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2017) 781 final**.

Anl.: **COM(2017) 781 final**



Brüssel, den 18.12.2017
COM(2017) 781 final

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

**über die Anwendung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der
Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung**

{SWD(2017) 462 final}

1. EINFÜHRUNG

Ein vertiefter, gerechterer Binnenmarkt stellt eine der Hauptprioritäten Europas dar. Um dieses Ziel zu erreichen, benötigt die EU ein Rahmenwerk für eine wirksame und effiziente Zusammenarbeit der Steuerbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind verpflichtet, grenzüberschreitende Steuerhinterziehung und -umgehung sowie grenzüberschreitenden Steuerbetrug stärker zu bekämpfen und wollen entschlossen dafür sorgen, dass Gewinne dort besteuert werden, wo sie erzielt werden. Doch damit politische Maßnahmen Erfolg haben können, ist eine wirksame Umsetzung vor Ort erforderlich.

In diesem Rahmen spielt die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden eine entscheidende Rolle. 28 verschiedene, isoliert arbeitende Steuerbehörden können keine Lösung sein. Besteuerung ist zwar noch immer eine weitgehend nationale Angelegenheit, das wirtschaftliche Umfeld ist jedoch stark durch Globalisierung, Mobilität und Digitalisierung geprägt. Unternehmen können Gewinne in andere Länder transferieren, Steuerpflichtige können Einkünfte aus dem Ausland beziehen, ohne besteuert zu werden, und steuerliche Entscheidungen eines Mitgliedstaats können sich auf die Steuerbemessungsgrundlagen anderer Mitgliedstaaten auswirken. Um zu gewährleisten, dass alle Bürger und Unternehmen im richtigen Staat ihren angemessenen Anteil beitragen, benötigt Europa ein hohes Maß an Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

Seit der Annahme der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung (im Folgenden „die Richtlinie“) wurde viel getan. Diese Richtlinie ist die Hauptentwicklung im EU-Kooperationsrahmen. Sie ersetzte die Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe (MAD).

Die durch diese Richtlinie erzielten Verbesserungen betrafen insbesondere: (i) Die Ausweitung des Geltungsbereichs, der nun alle voraussichtlich relevanten Informationen umfasst, nicht nur zu direkten Steuern, sondern auch zu allen indirekten Steuern mit Ausnahme der Mehrwertsteuer und der Verbrauchssteuern, (ii) die Angleichung der EU-Standards an Artikel 26 Absatz 4 und 5 des OECD-Musterabkommens, das den Austausch *unter anderem* auch bei fehlenden nationalen Interessen gewährleistet (iii), die Stärkung des automatischen Informationsaustauschs, (iv) die Festlegung von Fristen, neuen Standardformularen und einem sicheren Kanal für den Informationsaustausch und (v) die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die mit einem Drittstaat enger zusammenarbeiten, künftig mit allen anderen Mitgliedstaaten ebenso eng zusammenzuarbeiten, die eine wechselseitige umfassendere Zusammenarbeit wünschen.

Seitdem wurde die Richtlinie mit Blick auf besondere Herausforderungen, denen die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten gegenüberstanden, vier Mal durch Änderungsrichtlinien geändert, um die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten zu stärken. Mit der Richtlinie 2014/107/EU (DAC2) wurde der automatische Informationsaustausch über Finanzkonten eingeführt, mit der Richtlinie 2015/2376/EU (DAC3) der automatische Informationsaustausch über verbindliche Steuerauskünfte (Steuervorbescheide) und Verrechnungspreisgestaltung, mit der Richtlinie 2016/881/EU (DAC4) der automatische Austausch länderbezogener Berichte; mit der Richtlinie 2016/2258/EU (DAC5) wurde, die im Gegensatz zu vorherigen Änderungsrichtlinien nicht der Umfang des automatischen Informationsaustauschs ausgeweitet, sondern vielmehr der Zugang der Steuerbehörden zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer sicherstellt, die gemäß der

Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche erfasst wurden. Abbildung 1 zeigt die zeitliche Entwicklung.

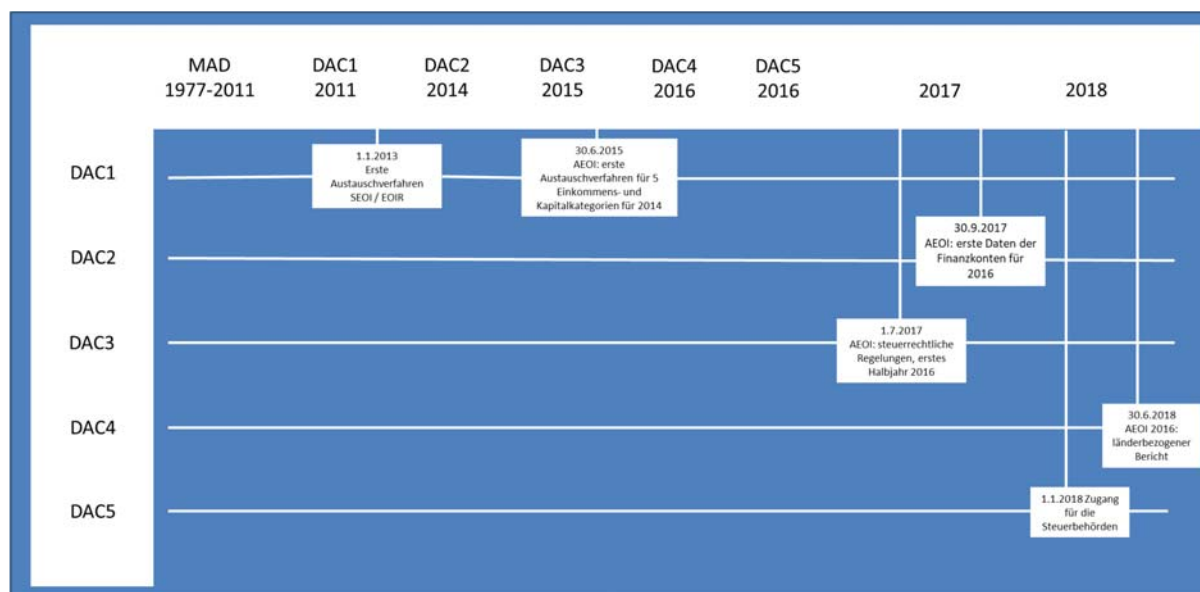


Abbildung 1: Annahme und Anwendung zentraler Bestimmungen für die Verwaltungszusammenarbeit bei der Direktbesteuerung

2. DER BERICHT

Laut Artikel 27 der Richtlinie ist ab dem 1. Januar 2013 alle fünf Jahre ein Bericht zu ihrer Anwendung vorzulegen. Dieser sollte gemeinsam mit der zugehörigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Staff Working Document, SWD) gelesen werden, die anhand der Informationen erstellt wurde, die die Mitgliedstaaten seit 2013 in Form von Fragebögen und statistischen Daten bereitgestellt haben. Die SWD beschreibt die zentralen Erkenntnisse des Berichts und skizziert die Grundzüge eines erneuerten europäischen Konzepts, das durch die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden eine gerechte Besteuerung in der EU erzielen will.

Der Bericht deckt alle gültigen zentralen Bestimmungen der Richtlinie ab. Die neueren Bestimmungen zum automatischen Informationsaustausch, die durch die Richtlinien zur Änderung der ursprünglichen Richtlinie (d. h. durch DAC2 – DAC3 – DAC4) eingeführt wurden, sind nicht abgedeckt, da zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Berichts der Informationsaustausch gemäß DAC2 und DAC3 gerade erst begonnen hatte und der Informationsaustausch gemäß DAC4 noch nicht eingeführt war. Das nachstehende Diagramm zeigt die Daten des jeweils ersten Informationsaustauschs.

Ein zweiter Bericht nach Artikel 8b der Richtlinie ist vor dem 1. Januar 2019 vorzulegen. Dieser muss eine Übersicht und Bewertung der gemäß Absatz 1 dieses Artikels erhaltenen Statistiken und Informationen enthalten. Dazu gehören Statistiken zum automatischen Austausch nach Artikel 8 und 8a (d. h. einschließlich der Bestimmungen aus DAC1, DAC2 und DAC3) zu Fragen wie die administrativen und anderen einschlägigen Kosten und den Nutzen des automatischen Austauschs von Informationen sowie die damit verbundenen praktischen Aspekte.

Die Anwendung der Richtlinie und die Bemühungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in der Europäischen Union stellen weltweit höchste Standards im Bereich der Zusammenarbeit von Steuerbehörden dar. Doch einige Probleme sind noch nicht gelöst. Es besteht noch viel Spielraum für weitere Verbesserungen der

Verwaltungszusammenarbeit, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten und die Europäischen Union auch weiterhin die globale Bewegung für ein gerechteres, transparenteres Steuersystem anführen.

3. ZENTRALE ERKENNTNISSE

Die SWD enthält qualitative und quantitative Informationen zur Anwendung der Richtlinie 2011/16/EU. Die Arbeitsunterlage untersucht die zentralen Bestimmungen der Richtlinie, insbesondere die verschiedenen Formen des Informationsaustauschs, der auf Ersuchen, spontan oder automatisch erfolgen kann. Weiterhin deckt sie auch andere Formen der Zusammenarbeit ab, beispielsweise die Anwesenheit in den Amtsräumen der Behörden und die Teilnahme an behördlichen Ermittlungen, gleichzeitige Prüfungen, Zustellungsersuchen und die allgemeinen Bedingungen für die Regeln der Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der direkten Steuern.

Sie beruht auf Informationen und Daten, die über Fragebögen und Statistiken von den Mitgliedstaaten eingeholt werden und ihre Bemühungen zur Umsetzung der Richtlinie sowie die praktischen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten betreffen.

Die Analyse der von den Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen ergibt in diesem Bericht drei zentrale Erkenntnisse:

- Die Bestimmungen der Richtlinie wurden umgesetzt, nicht alle jedoch wirksam genug;
- die Anwendung des Informationsaustauschs gemäß der Richtlinie hat zu einem starken Anstieg der von den Steuerbehörden zu bearbeitenden Datenmengen geführt, die durchschnittlich verfügbaren Kapazitäten für diese Arbeit sind jedoch nicht in gleichem Maße gestiegen;
- Die Bewertung des Nutzens der Richtlinie erfolgt in einem sehr frühen Stadium.

Die Bestimmungen der Richtlinie wurden umgesetzt, nicht alle jedoch wirksam genug

Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen wurde die Richtlinie allgemein korrekt angewandt. Dennoch wurden für die ordnungsgemäße Anwendung der Richtlinie folgende Verbesserungsmöglichkeiten ermittelt:

Trotz der Anstrengungen, die in der Richtlinie aufgeführten Fristen einzuhalten, erfolgte der **Informationsaustausch auf Ersuchen** nicht immer fristgerecht. Die Richtlinie legt Fristen für die Beantwortung von Informationsersuchen fest, erkennt jedoch an, dass es besonders gelagerte Fälle gibt, für die andere Fristen vereinbart werden können. Fristgerechte Antworten sind für eine effektive Zusammenarbeit jedoch von großer Bedeutung. Die diesbezüglichen Bestimmungen der Richtlinie sind eindeutig: Die Informationen müssen schnellstmöglich übermittelt werden, da eine späte Antwort für den ersuchenden Mitgliedstaat wahrscheinlich weniger nützlich ist. Wie in Abschnitt 5 der SWD ausgeführt, werden derzeit nicht alle Informationsersuchen unter Einhaltung der in der Richtlinie festgelegten Frist beantwortet¹.

Beim **spontanen Informationsaustausch** tauschen die Mitgliedstaaten Informationen aus, die für die Verwaltung eines anderen Mitgliedstaats und die Stärkung der nationalen Steuergesetze von Bedeutung sein könnten. Der spontane Informationsaustausch sollte effizient sein, da er von Steuerbeamten anhand ihrer eigenen praktischen Erfahrungen und

¹ Durchschnittlich beträgt die Gesamtanzahl vollständiger Antworten, die in einem Zeitraum von sechs Monaten nach Erhalt des Ersuchens übermittelt wurden, für den Zeitraum 2013-2016 nahezu 62 %.

Fachkenntnisse im Bereich Steuererhebung gewählt wird. Da jedoch keine regelmäßigen Rückmeldungen erfolgen, kann die Effizienz des Informationsaustauschs nicht bewertet werden. Wie in Abschnitt 7 der SWD berichtet, wurden einige Informationen über Jahre hinweg spontan ausgetauscht, der spontane Informationsaustausch war jedoch nicht so effizient, wie er hätte sein können, insbesondere was grenzüberschreitende steuerrechtliche Regelungen und Vorabvereinbarungen über die Verrechnungspreisgestaltung anbelangt. Der LuxLeaks-Finanzskandal hat gezeigt, dass die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in diesem Bereich nicht funktionierte, und 2015 unterbreitete die Kommission den Richtlinienvorschlag DAC3, der die Mitgliedstaaten zum automatischen Austausch von Informationen über ihre steuerrechtlichen Regelungen verpflichtete.

Die Anwendung der ersten Bestimmungen (DAC1) zum verpflichtenden **automatischen Informationsaustausch** begann am 1. Januar 2015 für folgende fünf Einkommens- und Kapitalkategorien: Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, Verwaltungsratsvergütungen, bestimmte Lebensversicherungsprodukte, Pensionen sowie Erträge aus Grundbesitz. Doch aus den erhaltenen Informationen geht kein klarer Nachweis eines tatsächlichen Nutzens dieser Informationen hervor. Selbst wenn die Mitgliedstaaten mehrheitlich angaben, einen Großteil der erhaltenen Dateien bei ihrem Erhalt zu öffnen, scheinen mehrere Mitgliedstaaten Schwierigkeiten zu haben, solche Informationen zu verwerten. Dies hat verschiedene Gründe wie mangelnde personelle Ressourcen oder fehlende Verfahren zur automatischen Identifizierung der Steuerpflichtigen, die in Abschnitt 6 der SWD dargestellt sind.

Die Richtlinie bestimmt **neben dem Informationsaustausch weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit**. Für Steuerbehörden sieht sie die Möglichkeiten vor, bilateral die Anwesenheit ihrer Steuerbeamten auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates zu vereinbaren oder für Steuerpflichtige von gemeinsamem Interesse gleichzeitige Steuerprüfungen durch zwei Mitgliedstaaten durchzuführen. Zudem können Steuerbehörden die Mitarbeit der Steuerbehörden anderer Mitgliedstaaten anfordern, um sicherzustellen, dass Steuerpflichtige unabhängig von ihrem Standort über Beschlüsse und Instrumente informiert werden, die ihre Steuerverbindlichkeiten betreffen. Doch verglichen mit dem Ausmaß der grenzüberschreitenden Tätigkeiten in Europa oder der Gesamtzahl der von Steuerbehörden durchgeführten Steuerprüfungen² bleibt die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in diesem Rahmen begrenzt, wie in Abschnitt 8 und 9 der SWD dargestellt, und könnte intensiver sein. Eine umfassendere Zusammenarbeit hätte für grenzüberschreitende Steuerpflichtige auch mehr Rechtssicherheit in Steuerangelegenheiten zur Folge, wenn die Prüfungen durch die verschiedenen Steuerbehörden einheitlicher und berechenbarer wären.

Der Informationsaustausch gemäß der Richtlinie hat zu einem starken Anstieg der von den Steuerbehörden zu bearbeitenden Datenmengen geführt, die verfügbaren Kapazitäten für diese Arbeit sind jedoch nicht in gleichem Maße gestiegen;

Die Menge der gemäß der Richtlinie ausgetauschten Informationen ist erheblich und wird nach der derzeitigen Umsetzung der Zusatzbestimmungen zum automatischen Informationsaustausch weiter steigen. Doch die für die Verwaltung dieses Datenflusses vorgesehenen Ressourcen sind weiterhin begrenzt.

Nach Informationen der Steuerbehörden der Mitgliedstaaten beträgt die **Anzahl der Steuerbeamten für die Verwaltungszusammenarbeit auf EU-Ebene** im Zentralen

² OECD (2015), Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris, pp. 221 and 222.
http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2015-en

Verbindungsbüro in den meisten Mitgliedstaaten 1 bis 5 Personen, wie in Abschnitt 4 der SWD dargestellt. Diese Zahl umfasst zwar nicht alle Mitarbeiter, die in der Verwaltungszusammenarbeit tätig sind, es wurde jedoch im Laufe der Zeit kein signifikanter Anstieg der Anzahl der Mitarbeiter des Verbindungsbüros gemeldet, obwohl die Tätigkeitsbereiche der Verwaltungszusammenarbeit ausgeweitet wurden und sich in sehr kurzer Zeit stark weiterentwickelt haben. Verglichen mit den Gesamtmitarbeiterzahlen der Steuerbehörden in den Mitgliedstaaten deuten diese Zahlen darauf hin, dass einige Mitgliedstaaten nur minimal in die EU-Verwaltungszusammenarbeit investieren.

Die in den Mitgliedstaaten eingesetzten **Ressourcen aus dem Bereich der Informationstechnologien (IT)** wurden hauptsächlich für den Aufbau eines stabilen Umfelds für den automatischen Austausch bereitgestellt. Die IT-Arbeiten, die die automatische Verarbeitung der erhaltenen Informationen ermöglichen sollen, beginnen erst allmählich. Gemäß Abschnitt 6 der SWD haben die Mitgliedstaaten angegeben, dass die Steuerbehörden weiterhin Schwierigkeiten haben, die über den automatischen Informationsaustausch erhaltenen Daten automatisch mit ihren eigenen Datenbanken abzugleichen.

Die Bewertung des Nutzens der Richtlinie erfolgt noch immer in einem sehr frühen Stadium

Die Richtlinie zielt darauf ab, grenzüberschreitenden Steuerbetrug sowie grenzüberschreitende Steuerumgehung und -hinterziehung durch verbesserte Datenverfügbarkeit und Zusammenarbeit einzudämmen. Doch nahezu fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten ist über die tatsächlichen diesbezüglichen Auswirkungen der Umsetzung der Richtlinie wenig bekannt.

Die Kommission fordert jährlich Daten zum Wert des durch die Verwaltungszusammenarbeit entstandenen steuerlichen Nutzens an, ohne eine bestimmte Form für diese Daten vorzugeben, doch nur wenige Steuerbehörden sind in der Lage, solche Informationen oder auch nur Schätzwerte bereitzustellen. Es herrschte allgemeiner Konsens darüber, dass solche Informationen sowohl im finanziellen Bereich als auch im Verhaltensbereich nützlich wären, wenn sie zuverlässig beziffert werden könnten. Doch die Mitgliedstaaten haben mehr Schwierigkeiten, diese Daten mit der Verwaltungszusammenarbeit zu verknüpfen als dies bei nationalen Compliance-Initiativen der Fall ist. Zudem ist die abschreckende Wirkung einer verstärkten Zusammenarbeit schwer zu beziffern.

4. DIE WEITERE VORGEHENSWEISE

Auf der Grundlage der eingeholten Informationen und der durchgeführten Analyse ist die Kommission der Ansicht, dass in der EU ein verbessertes, transparenteres Konzept erforderlich ist. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zum globalen Ziel einer gerechten Besteuerung für alle beitragen und glaubwürdig sein kann. Die zukünftigen Maßnahmen zur Verbesserung des Konzepts beruhen auf drei Grundpfeilern:

Umfassende, transparente Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten

Um die Ziele der Richtlinie einzuhalten, ist eine umfassende, effektive Umsetzung der Richtlinie erforderlich. Die Entscheidungs- und Interessenträger der EU müssen ordnungsgemäß informiert werden. Der Artikel 27 der Richtlinie sieht in seiner heutigen Form alle fünf Jahre einen Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vor. Zudem enthält Artikel 8b der Richtlinie eine besondere Bestimmung für einen einmaligen Bericht zum automatischen Informationsaustausch, „der einen Überblick über und

eine Bewertung der Statistiken und die erhaltenen Informationen bietet, betreffend Fragen wie die administrativen und anderen einschlägigen Kosten und den Nutzen des automatischen Austauschs von Informationen sowie die damit verbundenen praktischen Aspekte enthält“ und bis 1. Januar 2019 vorzulegen ist.

Für eine transparentere, regelmäßige Berichterstattung sind einige Maßnahmen erforderlich:

- Obwohl keine Notwendigkeit einer Änderung der Anforderung aus Artikel 27 besteht, wird die Kommission die Möglichkeit untersuchen, jährlich einige grundlegende Statistiken zu veröffentlichen, wie dies im Rahmen von Verständigungsverfahren und Verrechnungspreiszusagen im Kontext des Gemeinsamen EU-Verrechnungspreisforums bereits seit vielen Jahren der Fall ist.
- Die Mitarbeiter des Europäischen Parlaments sollten aufgerufen werden, die Einladungen zu den Sitzungen der Expertengruppen anzunehmen, die mit den Mitgliedstaaten zum Thema der Umsetzung der Richtlinie organisiert werden.

Um die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden effizienter und wirksamer zu gestalten, sind zudem einige weitere Maßnahmen erforderlich:

- In Bezug auf den Informationsaustausch auf Ersuchen werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Ersuchen fristgerecht zu bearbeiten. Die Kommission wird prüfen, inwiefern durch eine Automatisierung von Empfangsbestätigungen, eine Workflow-Überwachung und die Erstellung umfassender statistischer Daten personelle Ressourcen der Mitgliedstaaten freigesetzt werden können.
- In Bezug auf den spontanen Informationsaustausch sollte ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, wie wichtig es ist, diejenigen Informationen zu bestimmen, die für die anderen Mitgliedstaaten von Nutzen sind. Zudem ist ein maßgeschneiderter Ansatz einzuführen, um die Nützlichkeit des spontanen Informationsaustauschs für den Empfängermitgliedstaat zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollten für den spontanen Informationsaustausch auch weiterhin die Standardformulare verwenden und intern Sensibilisierungsarbeit leisten.³
- Die Mitgliedstaaten sollten den Einsatz von Instrumenten für eine Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden verstärken, die über den Informationsaustausch hinausgehen, beispielsweise in Form der Anwesenheit in den Amtsräumen der Behörden oder der Teilnahme an behördlichen Ermittlungen, gleichzeitige Prüfungen und die Bereitstellung von strukturierten Rückmeldungen zu den ausgetauschten Informationen und ihre Nützlichkeit.⁴ Weiterhin wird die Kommission auch die Möglichkeit prüfen, die Verwendung elektronischer Formulare auszuweiten, so dass sie die von den Mitgliedstaaten geforderten behördlichen Zustellungen abdecken.
- Die Kommission erwägt gemeinsame Überprüfungen im Bereich der direkten Steuern (wie derzeit für die Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Mehrwertsteuer geplant) sowie eine gemeinsame Methodik.

³ Siehe Abschnitt 7 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

⁴ Siehe Abschnitte 8-9- 10- 11-14 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Verbesserung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit auf EU-Ebene

Ohne angemessene Ressourcen in den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten kann selbst mit größeren Datenmengen nur wenig erreicht werden. Wenn die Mitgliedstaaten nicht über ausreichend personelle Ressourcen verfügen, um die von anderen Mitgliedstaaten erhaltenen Daten zu analysieren und zu nutzen, kann der Informationsaustausch seinen Zweck nicht erfüllen und nicht effektiv sein. Die Richtlinie stellt kein Instrument für den Ausbau von Kapazitäten der Steuerverwaltungen dar. Doch die Kommission hat mehrere andere Instrumente identifiziert, die zur Verbesserung der Umsetzung der Richtlinie verfügbar sind:

- Mit dem Programm Fiscalis 2020 kann die Kommission die Verwaltungskapazität der Steuerbehörden von Mitgliedstaaten und Bewerberländern unterstützen. Im Rahmen dieses Programms werden mehrere Arbeitsgruppen und andere Aktivitäten zu verschiedenen Themen aus dem Bereich der Steuerverwaltung organisiert, auch zur Zusammenarbeit der Steuerbehörden. Der Aspekt der Zusammenarbeit des Programms kann durch Bestimmung mehrerer einschlägiger Maßnahmen zur Unterstützung der tatsächlichen Umsetzung der Richtlinie verstärkt werden. Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, ein EU-Expertenteam für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden einzusetzen.⁵
- Im Rahmen des gleichen Programms entwickelt die Kommission einen Kompetenzrahmen für Steuerbehörden, um Qualifikationen zu verbessern und die Leistung der Steuerbeamten der EU-Mitgliedstaaten zu steigern. Die Kommission gewährleistet, dass ein solches Rahmenwerk Schulungen und Indikatoren zur Verwaltungszusammenarbeit auf EU-Ebene umfasst.
- Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass einige Steuerbehörden leistungsfähiger sind als andere, insbesondere wenn es um die Nutzung von Steuerinformationen und die entsprechende Berichterstattung geht. Die Verbesserungsbestrebungen sollten mit einer stärkeren Automatisierung der Identifizierung von Steuerpflichtigen und des Abgleichs der durch den automatischen Informationsaustausch erhaltenen Informationen mit nationalen Daten beginnen. Anschließend sollten sie durch eine mögliche Entwicklung eines gemeinsamen Risikomanagement-Tools ausgebaut werden. Zusammen mit diesem Bericht veröffentlicht die Kommission eine umfassende Studie über mögliche Verbesserungen bei der Identifizierung grenzüberschreitender Steuerpflichtiger und erwägt die Organisation einer Reihe von Arbeitsgruppen zur Verwaltungszusammenarbeit, um den Austausch von bewährten Verfahren und Erfahrungen zu fördern.
- Die Fähigkeit zur Einhaltung der Richtlinie hängt auch davon ab, wie viele Instrumente die Kommission den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt, um die Umsetzung der Richtlinie so reibungslos wie möglich zu gestalten. Durch die neue zentrale Anwendung für elektronische Formulare stellt die Kommission den Mitgliedstaaten Instrumente bereit, die eine vollständige oder teilweise Automatisierung bestimmter Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit ermöglichen, deren Ausführung derzeit als aufwändig angesehen wird, wie in der SWD beschrieben. So können sich die Mitarbeiter der Steuerbehörden der Mitgliedstaaten auf Tätigkeiten mit einer höheren Wertschöpfung

⁵ Expertenteams sind strukturierte Formen der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten, durch die die Mitgliedstaaten Informationen und Fachwissen zu Steuerfragen bündeln können. Expertenteams können durch Fiscalis 2020, das EU-Kooperationsprogramm für steuerliche Zusammenarbeit, unterstützt werden.

konzentrieren. Zudem werden verbesserte, zuverlässigere Statistiken ermöglicht.

Bessere und transparentere Daten zur Umsetzung und zum Nutzen der Bestimmungen der Richtlinie

Artikel 8b der derzeit geltenden Richtlinie fordert die Mitgliedstaaten auf, „soweit möglich“ Statistiken zum Nutzen des automatischen Informationsaustauschs bereitzustellen, enthält jedoch keine Bestimmungen zum Nutzen anderer Formen von Informationsaustausch oder Verwaltungszusammenarbeit.

- Die Kommission hat mit Unterstützung des Ausschusses für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Steuerbereich (Committee on Administrative Cooperation in Taxation, CACT)⁶ eine Durchführungsbestimmung zu Statistiken zur Verwaltungszusammenarbeit und zur jährlichen Bewertung des automatischen Informationsaustauschs vorgeschlagen, die eine Überwachung der Anwendung des automatischen Austauschs und seiner Wirksamkeit für die Steuerehrlichkeit umfasst.
- Die Kommission bestimmt gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Möglichkeiten für eine zuverlässige, umfassende Bewertung des Nutzens der Verwaltungszusammenarbeit.
- Vor dem 1. Januar 2019 legt die Kommission einen Bericht über den automatischen Informationsaustausch (gemäß Artikel 8b) vor, der auch Fragen wie die administrativen und anderen einschlägigen Kosten und den Nutzen des automatischen Austauschs von Informationen sowie die damit verbundenen praktischen Aspekte enthält.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie setzt eine ständige hohe Investition der Mitgliedstaaten voraus, die sie jedoch zu einem der effektivsten Instrumente für die Zusammenarbeit der Steuerbehörden gemacht haben. Die Bewertung ihrer vollständigen Wirkung bleibt auch weiterhin eine schwierige Aufgabe. Die Kommission geht davon aus, dass diese Richtlinie eine erhebliche abschreckende Wirkung hat, die ein entscheidendes Instrument im Kampf gegen Steuerbetrug darstellt, mehr noch als die Zahl der ausgetauschten Informationen oder die entsprechenden Beträge. Parallel dazu werden in verschiedenen Mitgliedstaaten sporadische Programme zur freiwilligen Offenlegung eingeführt. Der Einfluss der Verwaltungszusammenarbeit auf die offengelegten Beträge ist schwer zu beziffern. Es kann jedoch vernünftigerweise davon ausgegangen werden, dass ohne diese Zusammenarbeit kein Anreiz für solche Offenlegungen bestünde.

Doch dieses Instrument zur Bekämpfung von Steuerbetrug und -hinterziehung steht vor einer unerschöpflichen Aufgabe. Nach dem Aufbau der erforderlichen IT-Struktur und der gemeinsamen Instrumente für die Verwaltungszusammenarbeit sollte der nächste Schritt darin bestehen, alle Instrumente umfassender zu nutzen, die erhaltenen Daten intensiver zu analysieren und zu nutzen und Anstrengungen zu unternehmen, um die inhaltliche Qualität der ausgetauschten Daten wechselseitig zu verbessern. Parallel dazu sind neue Formen der

⁶ Die Aufgabe des Ausschusses für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Steuerbereich besteht darin, die Kommission gemäß Artikel 26 der Richtlinie zu unterstützen. Die Agenda und der Bericht der Kommission sind auf folgender Website verfügbar:
<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.search&CLX=de>

Zusammenarbeit und Verbesserungen des derzeitigen Rahmenwerks erforderlich, um die Dynamik von Steuerumgehung und -betrug zu bekämpfen. Die EU-Mitgliedstaaten haben ihr Engagement im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit unter Beweis gestellt und werden dieses Ziel zweifelsohne weiterverfolgen.