



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sehr geehrte Damen und Herren!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Sonderbericht Nr. 03/2021 "**Austausch von Steuerinformationen in der EU: solide Grundlage, bei der Umsetzung hapert es jedoch**" veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Ildikó Gáll-Pelcz, Mitglied des Hofes, erstellt.

Der Austausch von Steuerinformationen zwischen den EU-Mitgliedstaaten reicht noch nicht aus, um eine gerechte und wirksame Besteuerung im gesamten Binnenmarkt zu gewährleisten. Die Probleme betreffen nicht nur den Rechtsrahmen der EU, sondern auch seine Umsetzung und Überwachung. Wir stellten insbesondere fest, dass die ausgetauschten Informationen oft von begrenzter Qualität waren oder nicht ausreichend genutzt wurden.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 23 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Hofes stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu. Um auf das Publikationsportal des Europäischen Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

eca.europa.eu

Gemäß der [Verordnung \(EU\) 2018/1725](#) – der neuen Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EU-Organe, die am 11. Dezember 2018 in Kraft trat – setzen wir Sie davon in Kenntnis, dass Ihre Daten vom Europäischen Rechnungshof verarbeitet werden. Bitte klicken Sie [hier](#), um zu erfahren, wie der Europäische Rechnungshof Ihre personenbezogenen Daten behandeln wird und wie er sie schützt. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).



Pressemitteilung
Luxemburg, den 26. Januar 2021

Lücken beim Austausch von Steuerdaten in der EU können einen Anreiz zur Steuervermeidung und Steuerhinterziehung geben

Der Austausch von Steuerinformationen zwischen den EU-Mitgliedstaaten reicht noch nicht aus, um eine gerechte und wirksame Besteuerung im gesamten Binnenmarkt zu gewährleisten, so der Tenor eines heute veröffentlichten Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Die Probleme betreffen nicht nur den Rechtsrahmen der EU, sondern auch seine Umsetzung und Überwachung. Die Prüfer stellten insbesondere fest, dass die ausgetauschten Informationen oft von begrenzter Qualität waren oder nicht ausreichend genutzt wurden.

Die ständig steigende Zahl der grenzüberschreitenden Transaktionen erschwert es den Mitgliedstaaten, die geschuldeten Steuern ordnungsgemäß festzusetzen, und begünstigt Steuervermeidung und -hinterziehung. In der EU gehen Schätzungen zufolge allein durch Steuervermeidung auf Ebene der Unternehmen Steuereinnahmen in Höhe von 50 bis 70 Milliarden Euro pro Jahr verloren; dieser Betrag steigt auf rund 190 Milliarden Euro, wenn spezielle Steuerregelungen und Ineffizienzen bei der Steuererhebung berücksichtigt werden. Es ist daher unabdingbar, dass die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Steuern in vollem Umfang dort erhoben werden, wo sie fällig sind.

"Steuergerechtigkeit ist für die Wirtschaft der EU von entscheidender Bedeutung: Sie sorgt für mehr Sicherheit für die Steuerpflichtigen, fördert Investitionen und schafft Anreize für Wettbewerb und Innovationen", so Ildikó Gáll-Pelcz, das für den Bericht zuständige Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. "Durch die Initiativen der jüngsten Jahre haben die Behörden nun in bisher unerreichtem Umfang Zugang zu Steuerdaten. Die ausgetauschten Informationen

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter www.eca.europa.eu.

ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditors eca.europa.eu

müssen jedoch noch viel intensiver genutzt werden, um das volle Potenzial des Systems auszuschöpfen."

Der Rechtsrahmen, den die Europäische Kommission für den Austausch von Steuerinformationen geschaffen hat, ist transparent und logisch. Allerdings weist er nach Aussage der Prüfer mehrere Lücken auf. Erstens ist er unvollständig, was die Unterbindung von Steuervermeidung und -hinterziehung betrifft. Beispielsweise fallen Kryptowährungen, aber auch andere Arten von Einkünften, nicht unter die verpflichtende Berichterstattung und werden daher weitestgehend nicht besteuert. Zweitens ist die Unterstützung für die Mitgliedstaaten nicht weitreichend genug. Insbesondere nimmt die Kommission das Problem unzureichender Datenqualität kaum in Angriff und bewertet nicht, wie wirksam und abschreckend die Sanktionen bei Verstößen sind. Schließlich sollte die Kommission den Mitgliedstaaten mehr Orientierungshilfen an die Hand geben, insbesondere im Bereich der Datenanalyse und -nutzung.

Auch wenn es von entscheidender Bedeutung ist, dass die Steuerbehörden einen besseren Überblick über die am stärksten von Steuervermeidung und -hinterziehung betroffenen Bereiche erhalten, um geeignete Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können, fehlt ein EU-Rahmen für die Überwachung der Leistungen des Systems. Die Prüfer betonen, dass es in der Praxis keinen EU-weit einheitlichen Satz von Leistungsindikatoren gibt, um die Wirksamkeit der unter den Mitgliedstaaten ausgetauschten Steuerinformationen zu messen.

Das System für den Austausch von Steuerinformationen kann gut funktionieren, sofern die ausgetauschten Daten korrekt und vollständig sind und rechtzeitig übermittelt werden. Die Prüfer weisen kritisch darauf hin, dass dies leider nicht immer der Fall ist. Darüber hinaus werden die ausgetauschten Informationen im Allgemeinen unzureichend genutzt, was zum Ausfall von Steuereinnahmen führt. Andererseits stellten die Prüfer fest, dass der Austausch auf Ersuchen und der spontane Austausch wirksam funktionieren. Auch von zwei oder mehr Mitgliedstaaten durchgeführte gleichzeitige Prüfungen von Steuerpflichtigen, die für sie von gemeinsamem oder ergänzendem Interesse sind, haben sich als wirksames Instrument erwiesen, um die Besteuerung von grenzüberschreitenden Transaktionen zu bewerten.

Hintergrundinformationen

Für die Erhebung von Steuern sind die Mitgliedstaaten zuständig. Dennoch kommt der EU eine Rolle dabei zu, sie bei der Bekämpfung von Steuervermeidung und -hinterziehung zu unterstützen. Zusammen mit den Mitgliedstaaten arbeitet die Europäische Kommission daran, die nationalen Steuersysteme in der EU hinsichtlich der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Wirksamkeit zu verbessern. Zu diesem Zweck wurde ein System für den Austausch von Steuerdaten und Informationen über Finanzkonten zwischen den Mitgliedstaaten eingerichtet. Im Einklang mit den Standards der OECD haben die Steuerbehörden in der EU darüber hinaus vereinbart, enger zusammenzuarbeiten – nicht nur bei der korrekten Anwendung von Steuervorschriften, sondern auch bei der Bekämpfung von Steuervermeidung und -hinterziehung.

Die Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden aus dem Jahr 2011 ist die grundlegende EU-Rechtsvorschrift zur Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der direkten

Besteuerung. In den vergangenen Jahren wurde sie mehrmals überarbeitet, um ihren Anwendungsbereich zu erweitern.

Die Prüfung wurde in fünf Mitgliedstaaten durchgeführt: in Italien, den Niederlanden, Polen, Spanien und Zypern.

Der Sonderbericht Nr. 03/2021 "Austausch von Steuerinformationen in der EU: solide Grundlage, bei der Umsetzung hapert es jedoch" ist auf der Website des Hofes (eca.europa.eu) in 23 EU-Sprachen abrufbar.

Der Europäische Rechnungshof stellt seine Sonderberichte dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU sowie anderen betroffenen Parteien wie nationalen Parlamenten, Wirtschaftsakteuren und Vertretern der Zivilgesellschaft vor. Der weitaus größte Teil der Empfehlungen, die der Hof in seinen Berichten ausspricht, wird umgesetzt.

Pressekontakt für diesen Bericht

Vincent Bourgeais – E: vincent.bourgeais@eca.europa.eu

T: (+352) 4398 47502 / M: (+352)691 551 502

Sonderbericht

Austausch von Steuerinformationen in der EU:

solide Grundlage, bei der Umsetzung
hapert es jedoch



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - X
Einleitung	01 - 13
Maßnahmen der EU	05 - 09
Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden	10 - 13
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	14 - 21
Kommission	17 - 18
Mitgliedstaaten	19 - 21
Bemerkungen	22 - 104
Der Rechtsrahmen der EU ist den Entwicklungen auf internationaler Ebene zwar bisweilen voraus, weist jedoch Lücken auf	22 - 44
Der Rechtsrahmen ist solide, wenn auch nicht umfassend	23 - 33
Die Kommission überwacht den Rechtsrahmen	34 - 38
Die Möglichkeiten zum Austausch bewährter Verfahren werden nicht voll ausgeschöpft, und es mangelt an Orientierungshilfen	39 - 44
Die Mitgliedstaaten nutzen die automatisch ausgetauschten Informationen nur in begrenztem Umfang	45 - 83
Mängel in Bezug auf die Aktualität, Genauigkeit und Vollständigkeit des AEOI	46 - 56
Die Mitgliedstaaten erhalten sehr große Informationsmengen, doch diese Informationen werden im Allgemeinen nicht ausreichend genutzt	57 - 71
Die Informationen im EU-Verzeichnis im Rahmen der DAC3 sind größtenteils vollständig, werden jedoch von den Mitgliedstaaten kaum genutzt	72 - 78
Minimale Nutzung von Informationen aus DAC4-Berichten	79 - 83
Der Austausch auf Ersuchen, der spontane Austausch und die gleichzeitigen Prüfungen funktionieren gut	84 - 95
EOIR und SEOI funktionieren recht gut, trotz verspäteter Antworten und unzureichender Rückmeldungen	84 - 91
Gleichzeitige Prüfungen: ein wirksames Instrument	92 - 95

Die Informationen, die für die Messung der Leistung des Austauschs erforderlich sind, sind größtenteils nicht verfügbar 96 - 104

Die Verluste aufgrund von Steuervermeidung und -hinterziehung wurden zwar gelegentlich in Projekten geschätzt, allerdings gibt es keinen gemeinsamen EU-Rahmen zur Leistungsüberwachung 97 - 100

Auch die Mitgliedstaaten verfügen nicht über wirksame Leistungsrahmen 101 - 104

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 105 - 120

Anhänge

Anhang I – Prüfungsansatz des Hofes auf Kommissionsebene

Anhang II – Prüfungsansatz des Hofes in den Mitgliedstaaten

Anhang III – Geschichte der DAC-Gesetzgebung, mit legislativen Änderungen und aktuellen Durchführungsverordnungen

Anhang IV – Vergleich des DAC2- und des OECD-Rahmens

Anhang V – Gesetzgebungsprozess: Dauer und Änderungen (DAC1 bis DAC4)

Anhang VI – Fiscalis 2020

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Eines der Ziele der Europäischen Union besteht darin, eine gerechte und wirksame Besteuerung im gesamten Binnenmarkt zu gewährleisten, wobei alle Steuern dort erhoben werden, wo sie fällig sind. Eine koordinierte EU-Steuerpolitik sorgt für mehr Sicherheit für die Steuerpflichtigen und fördert Investitionen sowie Wettbewerb.

II Seit 2011 hat der Rat einer Reihe von Gesetzgebungsinitiativen zugestimmt, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, auf verschiedene Art und Weise Steuerinformationen auszutauschen. Vorschriften über den Informationsaustausch und andere Formen der Verwaltungszusammenarbeit geben den Mitgliedstaaten Zugang zu den Informationen, die sie benötigen, um sicherzustellen, dass Steuern erhoben werden.

III Die Europäische Kommission ist dafür zuständig, Legislativvorschläge zum System für den Austausch von Steuerinformationen zu unterbreiten und Orientierungshilfen für die Mitgliedstaaten bereitzustellen. Werden Rechtsvorschriften der EU in einem Mitgliedstaat nicht ordnungsgemäß umgesetzt, kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen diesen Mitgliedstaat einleiten. Eine ihrer Zuständigkeiten besteht auch darin, die Umsetzung und Wirksamkeit des Systems für den Informationsaustausch zu überwachen. Die Mitgliedstaaten sind dafür zuständig, relevante Steuerinformationen auszutauschen und diese zu verwenden, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen.

IV Im Rahmen dieser Prüfung hat der Hof die zentralen Aspekte bewertet, die ausschlaggebend für die Wirksamkeit des Systems für den Austausch von Steuerinformationen in der EU sind. Er hat diese Prüfung durchgeführt, weil das System für den Austausch von Steuerinformationen, das seit 2011 in Kraft ist, bisher noch keiner Prüfung unterzogen wurde. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum zwischen 2014 und 2019. Der Hof bewertete den von der Kommission vorgeschlagenen und eingeführten Rechtsrahmen und untersuchte, wie gut sie die Umsetzung und Leistung des Systems für den Informationsaustausch überwachte. Der Hof besuchte fünf Mitgliedstaaten, um zu beurteilen, wie sie die ausgetauschten Informationen nutzen und wie sie die Wirksamkeit des Systems messen.

V Die allgemeine Schlussfolgerung des Hofes lautet, dass das System für den Austausch von Steuerinformationen zwar in geeigneter Weise eingerichtet wurde, dass aber im Hinblick auf die Überwachung, die Sicherstellung der Datenqualität und die Nutzung der erhaltenen Informationen noch Handlungsbedarf besteht.

VI Die Schlussfolgerung zur Arbeit der Kommission lautet, dass die Kommission zwar einen geeigneten Rahmen für den Austausch von Steuerinformationen geschaffen hat, jedoch nicht proaktiv Orientierungshilfen bietet und die Ergebnisse und Auswirkungen der Nutzung der ausgetauschten Informationen nur unzureichend misst. Die wichtigste Schlussfolgerung infolge der Besuche des Hofes in den Mitgliedstaaten lautet, dass die von ihnen ausgetauschten Informationen von begrenzter Qualität sind und nicht umfassend genutzt werden und dass die Mitgliedstaaten kaum Maßnahmen ergreifen, um die Wirksamkeit des Systems zu überwachen.

VII Obwohl die Kommission einen klaren und transparenten Rechtsrahmen bereitgestellt hat, werden einige Arten von Einkünften im relevanten Mitgliedstaat mitunter noch immer nicht besteuert. Die Überwachungstätigkeiten der Kommission in Bezug auf die Umsetzung des Systems in den Mitgliedstaaten gehen nicht weit genug und umfassen weder Vor-Ort-Besuche in den Mitgliedstaaten noch eine Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit von Sanktionsregelungen. In der Anfangsphase des Informationsaustauschs hat die Kommission den Mitgliedstaaten nützliche Leitlinien an die Hand gegeben, doch in jüngerer Zeit hat sie keine weiteren Leitlinien herausgegeben, um den Mitgliedstaaten zu helfen, die erhaltenen Informationen zu analysieren und für die Erhebung der entsprechenden Steuern zu nutzen.

VIII Qualität, Vollständigkeit und Genauigkeit der von den Mitgliedstaaten gesammelten Informationen sind unzureichend. Die Mehrheit der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten prüft die berichtenden Rechtsträger nicht, um die Qualität und Vollständigkeit der Daten sicherzustellen, bevor sie sie an andere Mitgliedstaaten weiterleiten. Hinzu kommt, dass nur eine Handvoll Mitgliedstaaten alle vorgeschriebenen Arten von Informationen melden, was dazu führt, dass bestimmte Einkünfte nicht besteuert werden. Zwar identifizieren die Mitgliedstaaten die betreffenden Steuerpflichtigen, doch werden die automatisch ausgetauschten Informationen nicht ausreichend genutzt.

IX Es gibt keinen gemeinsamen EU-Rahmen für die Überwachung der Leistungen und Erfolge des Systems, und den einzelnen von einigen Mitgliedstaaten durchgeführten Bewertungen mangelt es an Klarheit und Transparenz.

X Der Hof spricht eine Reihe von Empfehlungen aus, die dazu dienen sollen, die Wirksamkeit des Informationsaustauschsystems zu verbessern. Die nachstehenden Empfehlungen richten sich an die fünf vom Hof besuchten Mitgliedstaaten (Italien, die

Niederlande, Polen, Spanien und Zypern), treffen aber möglicherweise auch auf andere Mitgliedstaaten zu.

- a) Die Kommission sollte
 - unmittelbare und wirksame Maßnahmen ergreifen, um die mangelhafte Qualität der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zu verbessern;
 - Legislativvorschläge unterbreiten, um sicherzustellen, dass alle relevanten Informationen über Einkünfte ausgetauscht werden;
 - ihre Überwachungstätigkeit ausweiten und ihre Orientierungshilfen für die Mitgliedstaaten ergänzen.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten
 - sicherstellen, dass die von ihnen ausgetauschten Informationen vollständig und von ausreichender Qualität sind;
 - systematische Verfahren zur Risikoanalyse eingehender Informationen einführen und diese so umfassend wie möglich nutzen.
- c) Die Kommission sollte zusammen mit den Mitgliedstaaten einen zuverlässigen gemeinsamen Rahmen für die Messung des Nutzens des Systems für den Austausch von Steuerinformationen schaffen.

Einleitung

01 In der heutigen Zeit, in der Geld per Mausclick um die ganze Welt geschickt werden kann, sind manche Steuerpflichtige versucht, ihre Investitionen auf Offshore-Konten versteckt zu halten. Noch bis vor Kurzem fungierten viele Länder und andere Gebiete offen als Steueroasen, indem sie geheime Bankkonten sowie Briefkastenfirmen tolerierten und sich weigerten, Informationen mit anderen Regierungen auszutauschen¹.

02 Im Binnenmarkt sollten Unternehmen, die Gewinne erwirtschaften, dort Steuern zahlen, wo das Geld verdient wird. Einige Unternehmen betreiben jedoch eine aggressive Steuerplanung, um Unterschiede in den Steuervorschriften verschiedener Mitgliedstaaten auszunutzen und so wenig Steuern wie möglich auf ihre Gewinne zu zahlen.

03 Schätzungen zufolge entgehen der EU allein durch Steuervermeidung auf Ebene der Unternehmen Steuereinnahmen in Höhe von 50 bis 70 Milliarden Euro pro Jahr². Dieser Betrag steigt auf fast 190 Milliarden Euro (zum Zeitpunkt der Studie etwa 1,7 % des BIP der EU), wenn auch andere Faktoren wie spezielle Steuerregelungen und Ineffizienzen bei der Steuererhebung berücksichtigt werden.

04 Um den Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit und Wirtschaftswachstum gerecht zu werden, arbeitet die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten daran, die Steuersysteme in allen Bereichen transparenter, rechenschaftspflichtiger und wirksamer zu gestalten. Dies geht Hand in Hand mit dem Begriff der Steuergerechtigkeit: Steuerpflichtige, die in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind – sowohl multinationale Unternehmen (MNU) als auch Einzelpersonen –, sollten aus einer eingeschränkten Kommunikation zwischen den Steuerbehörden keinen Steuervorteil ziehen. Gleichzeitig gilt: Wenn Steuern von Anfang an ordnungsgemäß und an das richtige Land gezahlt werden, sind keine späteren Anpassungen nötig und verbessert sich die Rechtssicherheit im Steuerbereich in der gesamten EU.

¹ Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete.

² Dover et al., "Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union", Teil I einer Studie für den Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments, September 2015 (PE 558.773).

Maßnahmen der EU

05 Im Jahr 1998 nahm der Rat (Wirtschaft und Finanzen) einen EU-Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung an³. In Anerkennung der "positiven Auswirkungen eines lautereren Wettbewerbs" ersuchte der Rat die Mitgliedstaaten, bei der Bekämpfung der Steuervermeidung⁴ und Steuerhinterziehung⁵, insbesondere im Rahmen des Informationsaustauschs, uneingeschränkt zusammenzuarbeiten⁶.

06 Während die Erhebung von Steuern in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, werden Steuerbetrug und -vermeidung auch auf EU-Ebene bekämpft. Die Mitgliedstaaten sind übereingekommen, dass es von entscheidender Bedeutung ist, die Verwaltungszusammenarbeit zwischen ihren Steuerbehörden zu verbessern, zu vertiefen und auszubauen und dabei den grenzüberschreitenden Rahmen und die von der EU vorgeschlagenen Instrumente zu nutzen.

07 Um das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten und die finanziellen Interessen der EU zu schützen, fördert und erleichtert die Kommission die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mithilfe ihrer Generaldirektion Steuern und Zollunion (GD TAXUD). Gemäß ihrer Aufgabenbeschreibung ist die GD TAXUD für die EU-weite Entwicklung und Überwachung der Umsetzung der Steuerpolitik zugunsten der Bürger⁷, Unternehmen und Mitgliedstaaten sowie für die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Rechtsverstößen und Steuerhinterziehung zuständig. Dementsprechend nimmt sie folgende Aufgaben wahr:

- Erstellung von Legislativvorschlägen zur Einrichtung und Verbesserung des Austauschs von Steuerinformationen zwischen den Mitgliedstaaten und Überwachung der Umsetzung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten;

³ [Schlussfolgerungen](#) des Rates "Wirtschafts- und Finanzfragen" vom 1. Dezember 1997 zur Steuerpolitik (ABl. C 2 vom 6.1.1998, S. 1).

⁴ Eine rechtliche Regelung zur Umgehung einer Verpflichtung zur Zahlung von Steuern, in der Regel durch den Abschluss einer Reihe künstlicher finanzieller Vereinbarungen, deren Hauptzweck oder einziger Zweck die Senkung der Steuerschuld ist.

⁵ Der Einsatz illegaler Mittel, um die Zahlung von Steuern zu vermeiden, in der Regel durch Falschdarstellung von Einkünften gegenüber den Steuerbehörden. Überschneidet sich häufig mit dem Begriff des Steuerbetrugs.

⁶ Der Begriff "Austausch von Steuerinformationen" bezeichnet den Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten zu Steuerzwecken.

⁷ [Aufgabenbeschreibung und strategische Ziele der GD TAXUD](#).

- Bereitstellung von Mechanismen, Systemen und elektronischen Schnittstellen zur Koordinierung des Austauschs von Steuerinformationen;
- Aufsicht über ein Zentralverzeichnis für den Austausch von Informationen über grenzüberschreitende Steuervorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung;
- Verwaltung des Programms Fiscalis 2020 für den Austausch von bewährten Verfahren und Wissen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission (siehe [Anhang VI](#)).

08 Die nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sind weitgehend frei in der Gestaltung ihrer eigenen Steuergesetze und -systeme, und die Entscheidungsfindung in diesem politisch sensiblen Bereich auf EU-Ebene erfordert die Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Alle nationalen Rechtsvorschriften müssen jedoch bestimmten Grundprinzipien, wie Nichtdiskriminierung und Freizügigkeit im Binnenmarkt, entsprechen. Die Steuergesetze eines Landes sollten es niemandem ermöglichen, sich der Besteuerung eines anderen Landes zu entziehen.

09 Die Mitgliedstaaten wiederum müssen

- die Steuersysteme betreiben;
- die erforderlichen steuerbezogenen Informationen sammeln und melden;
- bewährte Verfahren austauschen und
- einen fairen Steuerwettbewerb im Binnenmarkt gewährleisten.

Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden

10 Die Europäischen Gemeinschaften verabschiedeten 1977 erstmals eine Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung⁸. Sie wurde ersetzt durch die aktuelle EU-Richtlinie über die Zusammenarbeit der

⁸ [Richtlinie 77/799/EWG](#) des Rates vom 19. Dezember 1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern.

Verwaltungsbehörden (DAC)⁹ (siehe [Anhang III](#)), die am 1. Januar 2013 in Kraft trat (siehe [Kasten 1](#)).

Kasten 1

Verwaltungszusammenarbeit

Ein einzelner Mitgliedstaat ist nicht in der Lage, sein internes Steuersystem, insbesondere was die direkten Steuern angeht, zu verwalten, ohne Informationen aus anderen Mitgliedstaaten zu erhalten. Um die negativen Folgen dieses Phänomens zu beseitigen, ist eine Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten unumgänglich.

Die DAC enthält die Regeln und Verfahren, nach denen die Mitgliedstaaten untereinander im Hinblick auf den Austausch von Informationen zusammenarbeiten, die für die Anwendung und Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts der Mitgliedstaaten voraussichtlich erheblich sind.

11 Mit der Richtlinie werden drei konkrete Ziele verfolgt:

- die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zu verbessern, grenzüberschreitenden Steuerbetrug sowie grenzüberschreitende Steuerhinterziehung und -vermeidung zu verhindern;
- den Spielraum für Anreize und Vorteile zu verringern, die zu schädlichem Steuerwettbewerb führen (siehe [Kasten 2](#)), einschließlich der Bekämpfung von Steuervermeidung und aggressiver Steuerplanung, durch Transparenzmaßnahmen im Zusammenhang mit Steuervorbescheiden/Vorabverständigung über die Verrechnungspreisgestaltung und länderbezogene Berichte multinationaler Unternehmen; und
- die spontane Einhaltung der Steuervorschriften zu fördern, indem die Aufdeckung grenzüberschreitender Einkünfte und Vermögenswerte erleichtert wird.

⁹ [Richtlinie 2011/16/EU](#) des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie [77/799/EWG](#).

Kasten 2

Schädlicher Steuerwettbewerb

Schädlicher Steuerwettbewerb ist definiert als eine Steuerpolitik, die von einem Land umgesetzt wird, das ein breites Spektrum an Steueranreizen und -vorteilen bietet, um dieses Land attraktiv für mobile Faktoren (Investitionen) zu gestalten. Begrenzte Transparenz und das Fehlen eines wirksamen Informationsaustauschs mit anderen Ländern tragen zu den schädlichen Wirkungen bei.

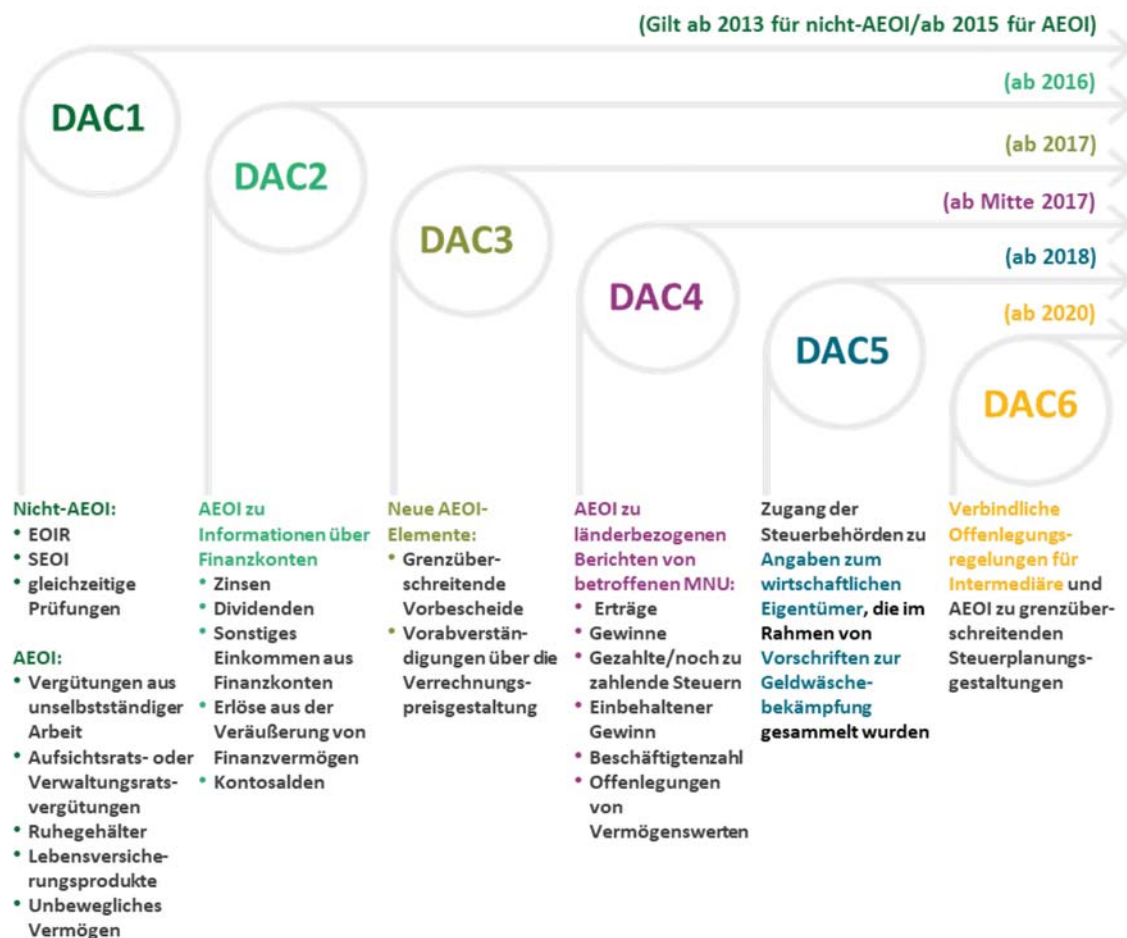
12 Die DAC war eine Antwort auf die zunehmende Mobilität von Steuerpflichtigen und Kapital sowie auf die Internationalisierung der Finanzinstrumente. Diese Entwicklungen hatten zu einer explosionsartigen Zunahme der Zahl der grenzüberschreitenden Transaktionen geführt, wodurch es für die Mitgliedstaaten immer schwieriger wurde, die geschuldeten Steuern ordnungsgemäß festzusetzen, und Steuerbetrug begünstigt wurde. Vor diesem Hintergrund war eine verstärkte Zusammenarbeit im Steuerbereich dringend notwendig.

13 Im Rahmen der DAC werden drei wichtige Formen des Informationsaustauschs in der EU festgelegt. In **Abbildung 1** ist dargestellt, wie sich diese Formen im Laufe der Zeit entwickelt haben:

- der automatische Informationsaustausch (AEOI), d. h. der verpflichtende Austausch von zuvor festgelegten Steuerdaten und Daten über Finanzkonten unter Verwendung vordefinierter Formate in im Voraus bestimmten Abständen;
- der Informationsaustausch auf Ersuchen (EOIR) in Form von Auskunftersuchen in Bezug auf einen oder mehrere Steuerpflichtige;
- der spontane Informationsaustausch (SEOI), d. h. die unaufgeforderte Übermittlung von Informationen, die ein Land als von Interesse für ein anderes Land erachtet.

Darüber hinaus sind in der DAC weitere Formen der Verwaltungszusammenarbeit vorgesehen. In dieser Hinsicht befasst sich der vorliegende Bericht hauptsächlich mit gleichzeitigen Prüfungen (SMC) bestimmter Steuerpflichtiger in zwei oder mehr Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Austausch der dadurch erhaltenen Informationen.

Abbildung 1 – Allmähliche Verschärfung der DAC-Vorschriften



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

14 Im Rahmen dieser Prüfung bewertete der Hof die Regelungen für den Austausch von Steuerinformationen in der EU, die ausschlaggebend für die Wirksamkeit sind, und die anderen Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Umsetzung verschiedener Änderungen der DAC (DAC1 bis DAC5) im Zeitraum 2014-2019 (die DAC6 trat erst im Juni 2020 in Kraft).

15 Diese Prüfung wurde durchgeführt, weil das System für den Austausch von Steuerinformationen, das seit 2011 in Kraft ist, noch keiner Prüfung unterzogen wurde. Im Rahmen dieser Prüfung befasst sich der Hof mit den Problemen des Systems und spricht Empfehlungen für Verbesserungen aus, die insbesondere die Konzeption, Umsetzung und Überwachung des Systems sowie die Nutzung der Informationen durch die Mitgliedstaaten betreffen. Insbesondere behandelt der Hof

- die Frage, inwieweit der Informationsaustausch zur Strategie der Europäischen Kommission für eine gerechtere Besteuerung beiträgt;
- die Wirksamkeit der praktischen Regelungen und Leitlinien, die die Kommission den Mitgliedstaaten für die Umsetzung der DAC-Richtlinie zur Verfügung stellt;
- die Überwachung des Systems durch die Kommission;
- das Ausreichen der Ressourcen und Orientierungshilfen zur ordnungsgemäßen Umsetzung des Systems;
- die wirksame Nutzung der erhaltenen Informationen;
- die Wirksamkeit von Kooperationsvereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern;
- die Wirksamkeit der Regulierungs- und Kontrollmaßnahmen sowie die Zuteilung von Ressourcen.

16 Der Hof prüfte die Tätigkeiten der Kommission und von fünf Mitgliedstaaten (Italien, Niederlande, Polen, Spanien und Zypern), die auf der Grundlage quantitativer und qualitativer Risikokriterien ausgewählt wurden, die mit dem Austausch von Informationen zusammenhängen (siehe [Anhang II](#)).

Kommission

17 In Bezug auf die Kommission überprüfte der Hof die Vorschriften für den Austausch von Steuerinformationen im Rahmen der DAC1 bis DAC5 und untersuchte, wie die GD TAXUD ihre Umsetzung überwachte. Der Hof analysierte insbesondere

- die einschlägigen Rechtsvorschriften sowie, ob die Kommission überprüft hat, wie die Mitgliedstaaten die EU-Vorschriften durch nationales Recht umgesetzt haben, und ob sie die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um Verzögerungen bei der Umsetzung zu vermeiden;
- das Vorhandensein und die Qualität von Leitlinien und Informationen über die Umsetzung der DAC sowie die Art und Weise, wie die Kommission diese Informationen an die Mitgliedstaaten weitergegeben hat;
- die Leistung von Programmen und Maßnahmen, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden, um den Mitgliedstaaten zu helfen, bewährte Verfahren und Ideen zur Verbesserung des Systems auszutauschen;
- ob die Kommission einen gemeinsamen EU-Rahmen für die Überwachung der Leistung des Systems eingerichtet hatte, um sicherzustellen, dass es die beabsichtigten Ergebnisse lieferte.

18 Der Prüfungsansatz und die Methodik, auf deren Grundlage diese Prüfung auf der Ebene der Kommission durchgeführt wurde, sind in [Anhang I](#) erläutert.

Mitgliedstaaten

19 Gemäß der DAC müssen die Mitgliedstaaten beim Austausch sämtlicher relevanten Steuerinformationen zusammenarbeiten. Der Hof prüfte, wie die Mitgliedstaaten

- sicherstellten, dass die von ihnen ausgetauschten Daten korrekt und vollständig waren und fristgerecht übermittelt wurden;
- die erhaltenen Informationen nutzten und wie dies verbessert werden könnte;
- die sonstigen Formen der Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen der DAC nutzten;
- die Wirksamkeit des Systems maßen und die Ergebnisse ihrer Messungen nutzten, um Risiken anzugehen und Ressourcen zuzuweisen.

20 In den besuchten Mitgliedstaaten verwendete der Hof risikobasierte Stichproben, um Beispiele für den automatischen und den nicht automatischen Informationsaustausch (AEOI, EOIR und SEOI) sowie gleichzeitige Prüfungen für seine Prüfung auszuwählen. Der für die Prüfung der Mitgliedstaaten verwendete Prüfungsansatz ist in *Anhang II* erläutert.

21 Sowohl die zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauschten Informationen als auch die zugrunde liegenden Systeme sind streng vertraulich. Daher enthält dieser Bericht keine spezifischen Einzelheiten über die Mitgliedstaaten, es sei denn, sie sind bereits öffentlich zugänglich.

Bemerkungen

Der Rechtsrahmen der EU ist den Entwicklungen auf internationaler Ebene zwar bisweilen voraus, weist jedoch Lücken auf

22 Durch die Rechtsvorschriften im Bereich des Austauschs von Steuerinformationen sollte sichergestellt werden, dass alle Einkünfte, die den darin enthaltenen Bestimmungen unterliegen, im richtigen Mitgliedstaat und in vollem Umfang besteuert werden. Die Kommission sollte die Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften überwachen und Leitlinien für ihre einheitliche Anwendung in der gesamten EU bereitstellen. Der Hof bewertete den Rechtsetzungsprozess, den die Kommission für den ursprünglichen DAC-Vorschlag und die nachfolgenden Änderungen eingeführt hat. Darüber hinaus untersuchte er, wie die Kommission die Umsetzung der DAC in den Mitgliedstaaten überwachte und inwieweit sie diesbezügliche Leitlinien bereitstellte.

Der Rechtsrahmen ist solide, wenn auch nicht umfassend

Die EU ist den Entwicklungen auf nationaler Ebene bisweilen voraus

23 Im Jahr 2013 verabschiedete die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einen Aktionsplan zur Bekämpfung der Strategie zur Steuervermeidung durch Gewinnverlagerung¹⁰. Im Jahr 2015 berichtete sie über verschiedene Aspekte des Aktionsplans, wie z. B. den spontanen Austausch von grenzüberschreitenden Steuervorbescheiden und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung¹¹ sowie die länderbezogene Berichterstattung¹².

24 Viele Länder haben zugestimmt, das Bankgeheimnis für steuerliche Zwecke aufzuheben, Steuerinformationen mit anderen Regierungen auszutauschen und die Geheimhaltung von Eigentümern, Bankgeschäftsvereinbarungen und Finanztransaktionen juristischer Personen aufzuheben. Ausgangspunkt war der von der OECD entwickelte globale EOIR-Standard, der zunächst einen internationalen

¹⁰ Tax base erosion and profit shifting (BEPS) actions.

¹¹ OECD/G20: "Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance", Aktion 5 – Abschlussbericht 2015.

¹² OECD/G20: "Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting", Aktion 13 – Abschlussbericht 2015.

Informationsaustausch zwischen zwei Ländern auf Ersuchen einer Steuerbehörde vorsah; später wurde eine neue Anforderung hinzugefügt, nach der Informationen auch dann übermittelt und ausgetauscht werden müssen, wenn sie sich bei einer Bank befinden.

25 Zudem haben technologische Fortschritte zur umfassenden Verbreitung des automatischen Informationsaustauschs geführt, der den EOIR ergänzt. Nach den ersten Erfahrungen, die mit der Zinsbesteuerungsrichtlinie gesammelt wurden, billigte das Forum für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit der G20 im Jahr 2014 einen Vorschlag für einen globalen AEOI-Standard, den die OECD im selben Jahr als neuen gemeinsamen Meldestandard (CRS)¹³ veröffentlichte. Dieser enthält Angaben dazu, welche Informationen ausgetauscht werden sollen, sowie operative Regeln. Bis Ende 2019 hatten sich mehr als 100 Länder zu einem automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten im Rahmen des CRS verpflichtet¹⁴.

26 Die EU steht in diesem Bereich an der Spitze der internationalen Entwicklungen und ist der OECD bisweilen sogar voraus (siehe [Tabelle 1](#)). Sie hat rasch gemeinsame Verfahren eingeführt und einen harmonisierten Rahmen geschaffen, der internationalen Maßstäben gerecht wird¹⁵. Die DAC steht im Einklang mit den Bestimmungen der OECD¹⁶.

¹³ OECD, "Standard für den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen", Zweite Ausgabe, 2017.

¹⁴ OECD Common Reporting Standard.

¹⁵ Einschließlich Artikel 26 Absätze 1 und 3 des OECD-Musterabkommens zur Vermeidung von Doppelbesteuerung von Einkommen und Vermögen (in Bezug auf Relevanz und zeitliche Fristen), des Übereinkommens der OECD und des Europarats über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen und des OECD-Musterabkommens über den Informationsaustausch in Steuersachen.

¹⁶ [Bewertung](#) der Richtlinie 2011/16/EU des Rates.

Tabelle 1 – Die EU hält Schritt mit internationalen Standards für den Informationsaustausch

Art des Austauschs	Datum des OECD-Standards	DAC	Datum der Veröffentlichung der DAC	Anmerkungen
AEOI (Einkünfte)	n. z.	1	15.2.2011	Kein OECD-Rahmen
AEOI (Finanzkonten)	15.7.2014	2	16.12.2014	Größtenteils identisch
AEOI (grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung)	5.10.2015	3	18.12.2015	Automatischer Zugang innerhalb der EU
AEOI (länderbezogene Berichterstattung)	5.10.2015	4	30.6.2016	Weitgehend identisch
SEOI	25.1.1988	1	Verschiedene ¹⁷	
EOIR	27.5.2010 ¹⁸	1	15.2.2011	

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Der Rechtsrahmen ist transparent und logisch, aber unvollständig

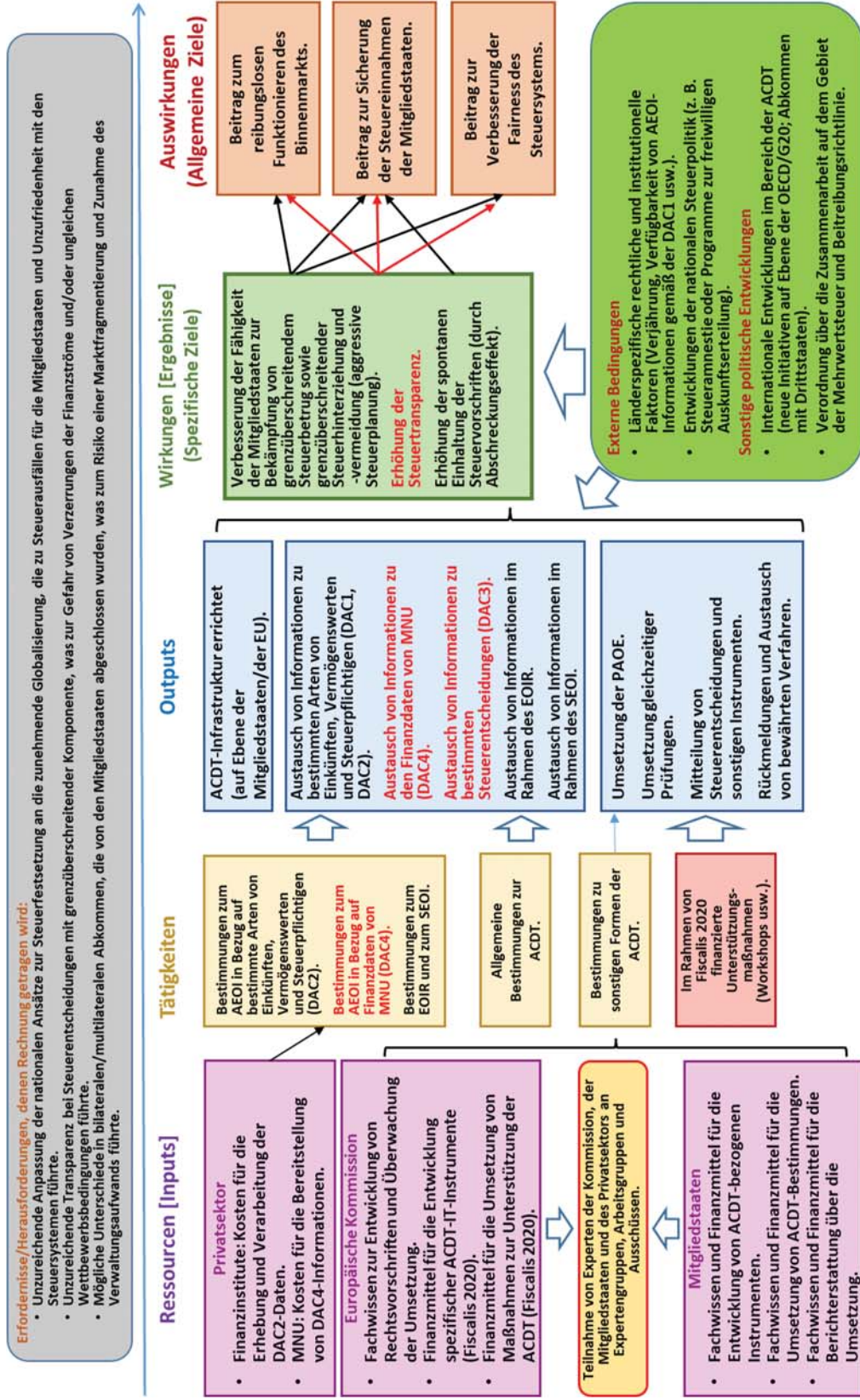
27 Der Hof untersuchte den Rechtsrahmen für das System des Austauschs von Steuerinformationen und stellte Lücken fest.

28 Der allgemeine Rechtsrahmen basiert auf einer klaren Trennung von Aufgaben und Zuständigkeiten und umfasst klar definierte Ziele (siehe [Abbildung 2](#) und [Anhang V](#)). Die EU-Vorschriften sind über die Kommission und den Gerichtshof der EU durchsetzbar.

¹⁷ Amtshilferichtlinie (77/799/EWG), zuletzt geändert im Jahr 2001 und ergänzt durch die Zinsbesteuerungsrichtlinie (2003/48/EG).

¹⁸ Übereinkommen der OECD und des Europarats über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen und Änderungsprotokoll.

Abbildung 2 – Interventionslogik für den AEOI in der EU



Quelle: SWD(2019) 327, S. 13.

29 In ihrer DAC-Bewertung von 2019¹⁹ stellte die Kommission keine größeren Probleme bezüglich der Rechtsvorschriften fest. Bei dieser Bewertung wurden jedoch einige der in den folgenden Ziffern beschriebenen Gesetzeslücken nicht berücksichtigt.

30 Kryptowährungen fallen nicht unter den Informationsaustausch²⁰. Wenn ein Steuerpflichtiger Geld in elektronischen Kryptowährungen hält, ist die Plattform oder ein anderer elektronischer Anbieter, der Portfoliodienstleistungen für solche Kunden erbringt, nicht verpflichtet, entsprechende Beträge oder erzielte Gewinne den Steuerbehörden zu melden. Daher wird das in derartigen elektronischen Instrumenten gehaltene Geld weitestgehend nicht besteuert.

31 Dividendeneinkünfte von Unternehmen, deren Anteile nicht in einem Bankdepotkonto verwahrt werden (z. B. Dividenden, die direkt von einer in einem Mitgliedstaat ansässigen Gesellschaft auf ein Kontokorrentkonto an ihren in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Anteilseigner gezahlt werden) sind gemäß der DAC1 keine separate AEOL-Einkunftsart. Falls nun der Mitgliedstaat, in dem die Gesellschaft ansässig ist, diese Informationen nicht mit dem Mitgliedstaat austauscht, in dem der Steuerpflichtige ansässig ist, kann dies dazu führen, dass die betreffenden Beträge nicht besteuert werden.

32 Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, alle DAC1-Einkunftsarten zu melden, sondern nur die Daten, die ohne Weiteres verfügbar sind. Folglich gibt es große Unterschiede zwischen der Anzahl der verschiedenen Arten von Informationen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten gemeldet werden (siehe Ziffer 48), was zu Einkünften führt, die in dem Mitgliedstaat, in dem der Steuerpflichtige ansässig ist, nicht besteuert werden. In einem Legislativvorschlag von Juli 2020²¹ schlug die Kommission eine Änderung zwecks stärkerer Harmonisierung vor; demnach wären die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle verfügbaren Informationen auszutauschen, jedoch zu mindestens zwei Arten von Einkünften für Besteuerungszeiträume bis 2024 und zu mindestens vier Arten von Einkünften in Bezug auf Besteuerungszeiträume ab 2024.

33 Grenzüberschreitende Steuervorbescheide sind vom Informationsaustausch ausgenommen, wenn sie für natürliche Personen erteilt wurden (siehe Ziffer 73). Eine

¹⁹ [Bewertung](#) der Richtlinie 2011/16/EU des Rates.

²⁰ Einer [Studie des EU-Parlaments](#) zufolge überstieg die gesamte Marktkapitalisierung der 100 größten Kryptowährungen laut Berichten bis Anfang 2018 weltweit den Gegenwert von 330 Milliarden Euro.

²¹ [Vorschlag der Kommission](#) für eine Richtlinie zur Änderung der DAC, COM(2020) 314 final.

vermögende Einzelperson (HNWI), die einen solchen Vorbescheid von einem Mitgliedstaat mit günstigen Steuersätzen erhält, vermeidet, einen fairen Steuerbetrag in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat zu zahlen.

Die Kommission überwacht den Rechtsrahmen

Die Kommission überwacht die Umsetzung der DAC in nationales Recht in ausreichendem Umfang

34 Bei der Überwachung der Umsetzung der DAC durch die Mitgliedstaaten berücksichtigt die Kommission alle Änderungen der Richtlinie sowie die Durchführungsverordnungen und andere nachfolgende Rechtsakte. Die Mitgliedstaaten müssen die EU-Richtlinien in nationales Recht umsetzen. Kommt es zu Verzögerungen bei der Umsetzung der entsprechenden EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht, leitet die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen einzelne Mitgliedstaaten ein. Bisher gab es 62 solcher Verfahren, wobei im Juli 2020 noch zwei Vertragsverletzungsverfahren anhängig waren.

35 Im Jahr 2016 trat die Änderung im Rahmen der DAC5 in Kraft²²; durch sie sollte sichergestellt werden, dass die Steuerbehörden Zugang zu Informationen zur Bekämpfung der Geldwäsche erhalten, die sich gemäß der vierten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche²³ bei anderen Mitgliedstaaten befinden; dadurch sollte erreicht werden, dass die Steuerbehörden ihren Verpflichtungen im Rahmen der DAC in Bezug auf Steuerhinterziehung und -betrug besser nachkommen können. Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang der Zugang zu DAC2-Informationen über Finanzkonten, insbesondere wenn es sich beim Inhaber eines meldepflichtigen Kontos um eine zwischengeschaltete Struktur handelt.

36 Während alle fünf vom Hof besuchten Mitgliedstaaten die DAC5 in nationales Recht umgesetzt hatten, hatten zwei von ihnen die Verfahren zur Gewährung des rechtmäßigen Zugangs der Steuerbehörden zu Informationen zur Bekämpfung der Geldwäsche noch nicht umgesetzt, obwohl die Frist hierfür der 1. Januar 2018 war. Die

²² Richtlinie (EU) 2016/2258 des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des Zugangs von Steuerbehörden zu Informationen zur Bekämpfung der Geldwäsche.

²³ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Die Vorschriften über den Zugang finden sich in den Artikeln 13, 30, 31 und 40.

Kommission leitete drei Vertragsverletzungsverfahren ein, die zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes abgeschlossen waren.

Die Überwachung der Umsetzung der Rechtsvorschriften ist nicht umfassend genug

37 Die Kommission überwacht die Umsetzung der Rechtsvorschriften auf übergeordneter Ebene. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten der Kommission in einem jährlichen Fragebogen mitteilen, wie sie das Funktionieren der DAC beurteilen (unter anderem durch Statistiken über den Informationsaustausch und andere operative Aspekte). Die Kommission überwacht den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten auf der Grundlage des jährlichen Fragebogens und der jährlichen bilateralen Rückmeldungen zwischen den Mitgliedstaaten. Doch die Überwachung durch die Kommission umfasst keine

- unmittelbaren und wirksamen Maßnahmen, um die mangelhafte Qualität der zwischen den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zu verbessern, die in der 2018 von der Kommission durchgeführten Bewertung²⁴ der DAC festgestellt wurde;
- Informationsbesuche in den Mitgliedstaaten, sowohl zur Bewertung der Fortschritte als auch zur Ermittlung bewährter Verfahren. Durch solche Besuche könnten überdies Probleme ermittelt werden, die durch eine Verbesserung der Gesetzgebung oder durch das Informieren von Fiscalis 2020 (siehe [Anhang VI](#)) oder von Expertengruppen für Verwaltungszusammenarbeit behoben werden könnten;
- Bewertung der Instrumente zur Risikoanalyse, die die Mitgliedstaaten zur Analyse der erhaltenen Informationen entwickelt haben.

38 Gemäß den DAC-Bestimmungen²⁵ müssen die Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für berichtende Rechtsträger einführen. Gegenwärtig bewertet die Kommission weder den Umfang noch die abschreckende Wirkung der Sanktionen, die die einzelnen Mitgliedstaaten gesetzlich festlegen. Zudem hat die Kommission diesbezüglich weder Vergleichsmaßstäbe noch Leitlinien bereitgestellt.

²⁴ Bewertung der DAC, COM(2018) 844 final.

²⁵ Artikel 25a der DAC.

Die Möglichkeiten zum Austausch bewährter Verfahren werden nicht voll ausgeschöpft, und es mangelt an Orientierungshilfen

39 Gemäß Artikel 15 der DAC müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten ihre Erfahrungen bezüglich der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bewerten und austauschen; zudem ist darin ausdrücklich vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten durch ihre Erfahrungen und bewährten Verfahren zur Erstellung von Leitlinien beitragen können. Um ihr angestrebtes Ziel eines gerechten Steuerwesens in der EU²⁶ zu erreichen, stellt die Kommission den Mitgliedstaaten verschiedene Foren zur Verfügung, über die die ermittelten bewährten Verfahren zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten ausgetauscht werden können.

40 Die Kommission hat den Mitgliedstaaten verschiedene Instrumente für die Entwicklung und den Austausch von Informationen und Fachwissen zur Verfügung gestellt. Das wichtigste dieser Programme ist Fiscalis 2020²⁷, dessen Hauptfunktion darin besteht, die IT-Unterstützung für den Informationsaustausch zu leisten und den Austausch von bewährten Verfahren und Erfahrungen im Rahmen von Workshops, Arbeitsbesuchen und Projektgruppen zu finanzieren. Die Rolle und der Aufbau des Programms werden in [Anhang VI](#) näher beschrieben.

41 Der Hof untersuchte die im Rahmen von Fiscalis 2020 finanzierten Maßnahmen zur Verbesserung des Austauschs von Steuerinformationen in der EU. Diese umfassten zwischen 2015 und 2019 die Teilnahme der Mitgliedstaaten an neun Workshops und fünf Arbeitsbesuchen im Bereich der DAC. Darüber hinaus wurden zwischen 2014 und 2018 im Rahmen des Programms 660 gleichzeitige Prüfungen finanziert, die im Bereich der direkten und indirekten Besteuerung eingeleitet wurden (siehe Ziffer [92](#)).

42 Die Rückmeldungen der Mitgliedstaaten über die Arbeit der Projektgruppen sowie über die technische Unterstützung, die Verfügbarkeit und die Reaktionsbereitschaft des EU-Personals fielen im Allgemeinen positiv aus. Die Leitlinien der Kommission für die Umsetzung der DAC1 und der DAC2 wurden ebenfalls begrüßt.

43 Aufgrund der Komplexität und der ständigen Weiterentwicklung der DAC ist es für die Mitgliedstaaten jedoch immer schwieriger geworden, alle Diskussionspunkte während ihrer Sitzungen zu behandeln, zumal die Dauer der Sitzungen nicht verlängert

²⁶ "Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business", Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikation, 2015.

²⁷ Verordnung (EU) Nr. [1286/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates.

wurde, um der Erweiterung der DAC Rechnung zu tragen. Gleichzeitig hat die Kommission keine weiteren Leitlinien zur Verwendung von Informationen (z. B. über den Austausch im Rahmen der DAC3 und DAC4 sowie andere durch die DAC bereitgestellte Instrumente) erstellt. Im Jahr 2019 haben die Mitgliedstaaten eine neue Fiscalis-Projektgruppe eingerichtet, die sich mit der Nutzung fortschrittlicher Analysemethoden zur Messung der Datenqualität innerhalb eines gemeinsamen Rahmens befasst; doch bislang hat diese Initiative noch keine Ergebnisse gebracht.

44 Die Steuerbehörden der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten äußerten den Wunsch nach einem verstärkten Austausch bewährter Verfahren (durch Projektgruppen, Workshops und Arbeitsbesuche) und Leitlinien, insbesondere im Bereich der Datenanalyse und -nutzung.

Die Mitgliedstaaten nutzen die automatisch ausgetauschten Informationen nur in begrenztem Umfang

45 Damit das System für den Informationsaustausch ordnungsgemäß funktioniert, müssen die von den Mitgliedstaaten ausgetauschten Daten korrekt und vollständig sein und dann übermittelt werden, wenn ihr Nutzen am größten ist. Daher bewertete der Hof in den fünf besuchten Mitgliedstaaten, wie die automatische Datenübermittlung organisiert war und wie die Steuerbehörden die erhaltenen Informationen nutzten.

Mängel in Bezug auf die Aktualität, Genauigkeit und Vollständigkeit des AEOI

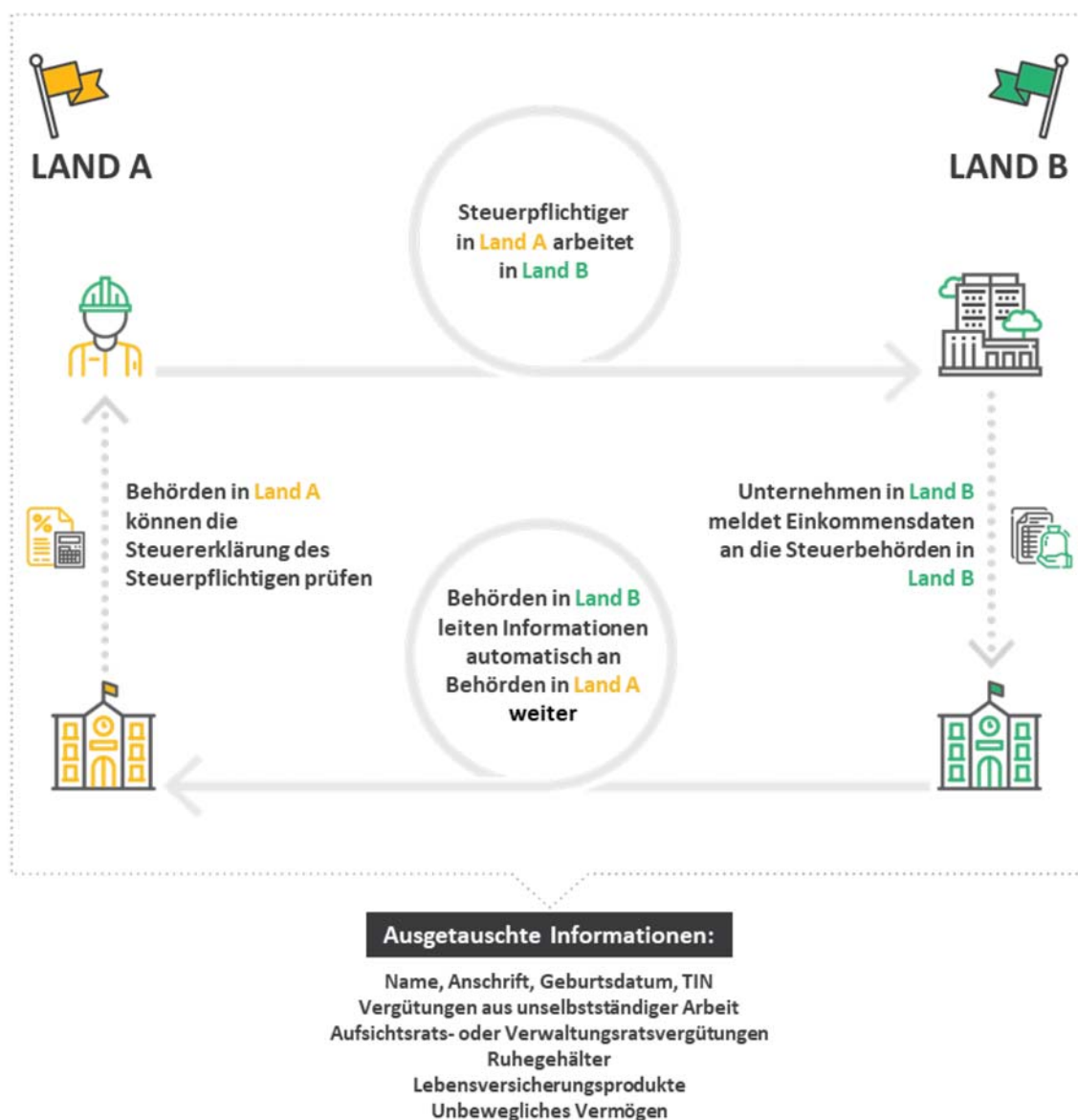
Die DAC1-Daten sind nicht immer vollständig und Informationen werden mitunter verspätet weitergegeben

46 Für die Zwecke der DAC1²⁸ beziehen die Steuerbehörden die Informationen aus den nationalen Datenbanken eines jeden besuchten Mitgliedstaates (siehe [Abbildung 3](#)), allerdings werden nicht über alle Einkunftsarten Informationen gesammelt. Die Informationen stammen aus lokalen Datenbanken (diese enthalten Namen, Adressen, Geburtsdaten, Steueridentifikationsnummern (TIN), Einkünfte und Angaben zu einbehaltenen Steuern). Vor der Übermittlung werden die Informationen

²⁸ Vergütungen aus unselbstständiger Arbeit, Aufsichtsrats- oder Verwaltungsratsvergütungen, Lebensversicherungsprodukte, Ruhegehälter, Eigentum an unbeweglichem Vermögen und Einkünfte daraus (siehe Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2011/16/EU des Rates).

automatisch in Übereinstimmung mit den technischen Leitlinien für das Meldeverfahren im Rahmen der DAC1 validiert. Zusätzlich zur automatischen Validierung führte nur einer der fünf vom Hof besuchten Mitgliedstaaten Überprüfungen der Qualität der Daten (in Bezug auf Vollständigkeit, Genauigkeit und Aktualität) durch; diese erfolgten nur in Form manueller Überprüfungen einer begrenzten Stichprobe von Daten und wurden nicht im Rahmen eines systematischen Verfahrens durchgeführt.

Abbildung 3 – Ablauf des Austauschs im Rahmen der DAC1



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

47 Ein Problem in Bezug auf die Vollständigkeit der DAC1-Daten besteht darin, dass die Mitgliedstaaten die von ihnen übermittelten Informationen nur selten mit einer vom Wohnsitzland des Steuerpflichtigen ausgestellten TIN verknüpfen. Im dreijährigen Zeitraum 2015-2017 wurde nur 2 % der vom AEOI betroffenen Steuerpflichtigen eine vom Empfängerland ausgestellte TIN zugeordnet²⁹. Die Mitgliedstaaten verwenden andere Daten (Name, Anschrift, Geburtsdatum usw.), um den Abgleich der Daten mit ihren eigenen gebietsansässigen Steuerpflichtigen durchzuführen (siehe Ziffer **59**). Gleichwohl ermöglicht die TIN eine eindeutige Identifizierung eines jeden Steuerpflichtigen; durch ihre Bereitstellung sollten die Mitgliedstaaten besser in der Lage sein, die jeweiligen Steuerpflichtigen zu identifizieren und die entsprechenden Steuern korrekt festzusetzen. In ihrem Vorschlag zur Änderung der DAC³⁰ hat sich die Kommission mit der Frage befasst, ob die Meldung der TIN für DAC1-Daten verbindlich vorgeschrieben werden sollte.

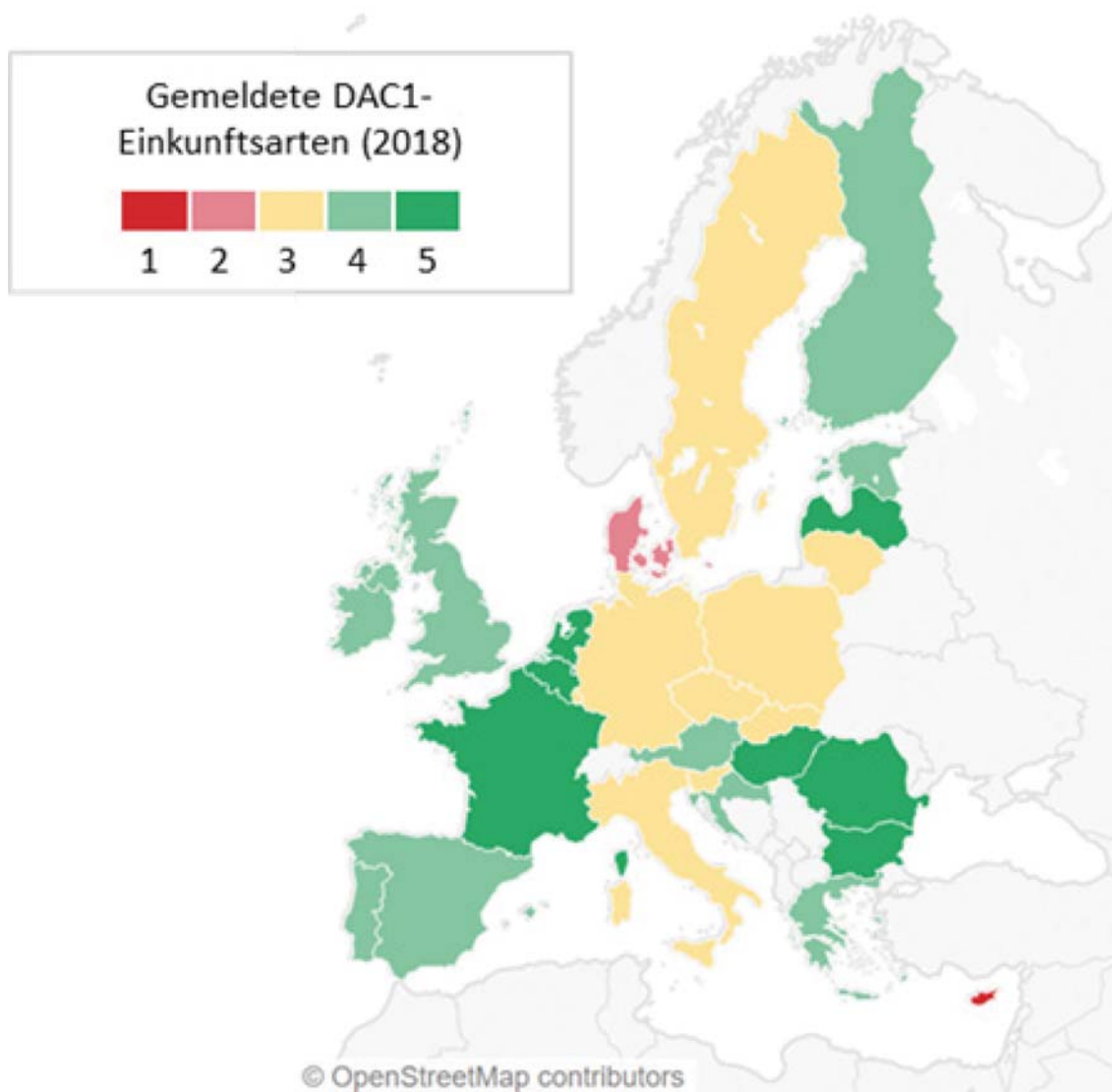
48 Die Vollständigkeit der Daten wird dadurch beeinträchtigt, dass die Mitgliedstaaten nach den derzeitigen Regeln für den AEOI nicht verpflichtet sind, Informationen über alle DAC1-Einkunftsarten zu sammeln, sondern nur Informationen, die "verfügbar sind"³¹. Die Steuerbehörden lehnten es im Allgemeinen ab, alle Arten von Informationen zu melden. Selbst die wenigen, die dem Vorschlag theoretisch zustimmten, wiesen darauf hin, dass seine praktische Umsetzung mit viel zusätzlicher Arbeit verbunden wäre. Im Ergebnis sammelt und meldet nur eine Handvoll Mitgliedstaaten alle fünf Arten von DAC1-Informationen (siehe **Abbildung 4**).

²⁹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, COM(2018) 844 final.

³⁰ Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung DAC, COM(2020) 314 final, Juli 2020.

³¹ Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 2011/16/EU des Rates.

Abbildung 4 – Anzahl der im Jahr 2018 gemeldeten DAC1-Einkunftsarten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Statistiken der Kommission³².

49 Werden Daten einer bestimmten Art nicht gemeldet, so wird dies mitunter mit Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen erklärt; so werden beispielsweise Einkünfte aus unbeweglichem Vermögen üblicherweise in getrennten lokalen Registern erfasst, wo sie von den Steuerbehörden nicht leicht ausfindig gemacht werden können. Bisweilen wird der Verzicht auf eine Meldung auch durch den Verweis auf ein bestimmtes Steuersystem erklärt (z. B. halten Mitgliedstaaten, die Lebensversicherungsprodukte nicht besteuern, die entsprechenden Informationen nicht in ihren Steuerregistern bereit). Mitunter führen Mitgliedstaaten auch keine

³² Kartenhintergrund ©OpenStreetMap-Mitwirkende, lizenziert im Rahmen der "Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license" (CC BY-SA).

getrennten oder gesonderten Aufzeichnungen, wie dies bei Vergütungen aus unselbständiger Arbeit sowie Aufsichtsrats- oder Verwaltungsratsvergütungen bisweilen der Fall ist.

50 Die Mitgliedstaaten müssen DAC1-Informationen innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Steuerjahres, in dem die Informationen verfügbar wurden, übermitteln. Obwohl die Mitgliedstaaten die gesetzlichen Fristen im Allgemeinen einhalten, erfolgte die Übermittlung der Informationen seit dem Inkrafttreten der DAC1 im Durchschnitt zwölf Monate nach Ablauf des betreffenden Steuerjahres³³.

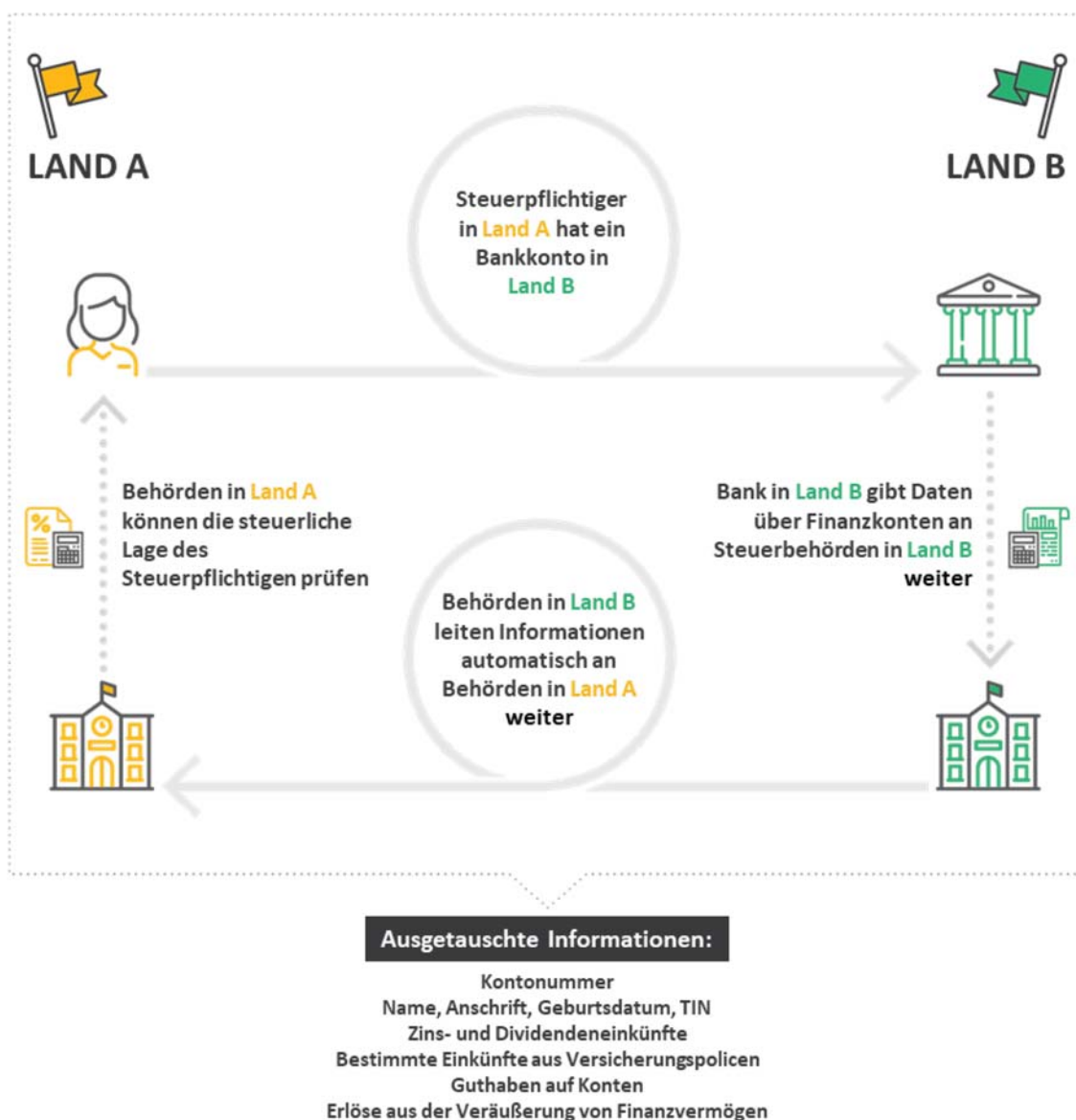
Der Informationsaustausch im Rahmen der DAC2 erfolgt im Allgemeinen pünktlich, Qualität und Vollständigkeit der Daten sind jedoch nach wie vor unzureichend

51 Das Verfahren für die Erhebung der Daten für die Zwecke der DAC2 unterscheidet sich geringfügig vom Verfahren im Rahmen der DAC1 (siehe [Abbildung 5](#)). Die meldenden Institute nutzen spezielle Webportale zur Einreichung von standardisierten Berichten³⁴.

³³ [Bericht der Kommission](#) an das Europäische Parlament und den Rat, COM(2018) 844 final.

³⁴ Diese enthalten Informationen im Sinne von Artikel 8 Absatz 3a der Richtlinie 2011/16/EU des Rates, geändert durch die [Richtlinie 2014/107/EU des Rates](#).

Abbildung 5 – Ablauf des Austauschs im Rahmen der DAC2



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

52 In nur einem der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten überprüften die Steuerbehörden die Qualität der von den Finanzinstituten vorgelegten Daten. Der Hof stellte jedoch in jedem dieser Mitgliedstaaten Probleme fest, die die Vollständigkeit der DAC2-Daten beeinträchtigen könnten. Drei von ihnen verfügten über keine spezifischen Verfahren, um die Finanzinstitute hinsichtlich der Qualität und Vollständigkeit der von ihnen übermittelten Daten zu prüfen. Vier führten kein Register der Finanzinstitute, die von der Meldepflicht im Rahmen der DAC2 betroffen sind; dadurch könnten sie leichter überprüfen, ob alle Berichte eingereicht wurden.

53 Alle fünf Mitgliedstaaten verfügten über ein Sanktionssystem im Hinblick auf die Meldepflichten gemäß der DAC2, doch keiner von ihnen hat bisher eine Sanktion

verhängt. Für die Durchsetzung von Sanktionen bedarf es klarer Verfahren zur Überprüfung von Daten; ferner müssen die meldenden Institute regelmäßig geprüft werden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Sanktionen nicht hoch genug sind, um eine abschreckende Wirkung zu haben.

54 Des Weiteren ermittelte der Hof mehrere Probleme bezüglich der Qualität der DAC2-Daten; so wurden insbesondere ausländische TIN oftmals nicht gemeldet. Finanzinstitute sind gesetzlich dazu verpflichtet, die Steuernummern der Kontoinhaber zu erfassen und zu melden, auch wenn sie von anderen Mitgliedstaaten ausgegeben wurden. Betrachtet man jedoch die von den Mitgliedstaaten ausgetauschten Daten, so zeigt sich Folgendes: Nur 70 % der Konten, deren Inhaber natürliche Personen sind, waren einer TIN zugeordnet, und nur 73 % der Konten, deren Inhaber juristische Personen sind³⁵, waren einer Handelsregisternummer zugeordnet.

55 Ein weiteres Problem bezüglich der Datenqualität ist die Doppelung von Kontoaufzeichnungen, wenn es mehrere wirtschaftliche Eigentümer gibt. Darüber hinaus ermöglicht das derzeitige Meldeformat keine Identifizierung von Konten mit mehreren Eigentümern. Folglich weisen die Steuerbehörden mehreren Eigentümern den vollen Betrag zu, was zu einer Doppelung von Kontoaufzeichnungen führt.

56 Gemäß Artikel 14 Absatz 2 der DAC müssen die Mitgliedstaaten eine bilaterale jährliche Rückmeldung über die von ihnen erhaltenen AEOI-Informationen übermitteln. In der Praxis jedoch bezieht sich die einzige übermittelte jährliche Rückmeldung auf die Übereinstimmungsquoten zwischen ausländischen und inländischen Daten (siehe Ziffer 59). Es gibt nur sehr wenige Rückmeldungen zur Qualität, Vollständigkeit und Aktualität der Daten und überhaupt keine Rückmeldungen zu anderen quantitativen oder qualitativen Aspekten.

Die Mitgliedstaaten erhalten sehr große Informationsmengen, doch diese Informationen werden im Allgemeinen nicht ausreichend genutzt

Die Wirksamkeit des Abgleichs ist je nach Mitgliedstaat höchst unterschiedlich, und nicht abgeglichene Informationen bleiben ungenutzt

57 Jedes Jahr werden Millionen einzelner Datenelemente zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht. Um die Daten für ihre Steuerzwecke nutzen zu können, müssen die Mitgliedstaaten diese Dateneinheiten mit den Daten ihrer Steuerpflichtigen abgleichen und die relevanten Steuerpflichtigen ermitteln. Der

³⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, COM(2018) 844 final.

Schwerpunkt der Abgleichsysteme liegt darauf, so viele Steuerpflichtige wie möglich zu identifizieren, um eine größtmögliche Einhaltung der Steuervorschriften sicherzustellen.

58 Der Hof prüfte, wie die fünf Mitgliedstaaten ihre IT-Systeme und Abgleichverfahren nutzen, um die entsprechenden Steuerpflichtigen zu finden und die geschuldeten Steuern einzuziehen.

59 Sie nutzten eine Reihe von automatischen oder halbautomatischen IT-Programmen, um eingehende DAC1- und DAC2-Informationen mit steuerlich ansässigen Personen abzugleichen. Wenn die erhaltenen Daten nicht abgeglichen werden, können sie nicht für die Festsetzung der jeweiligen Steuern verwendet werden. Die Wirksamkeit dieser Systeme hängt davon ab, wie flexibel sie sind und ob sie mit lokalen Steuerdatenbanken vernetzt werden können, aber auch von der Qualität der erhaltenen Informationen. Zwei Mitgliedstaaten nahmen auch einen manuellen Abgleich vor.

60 Beim automatischen Abgleich kommen für gewöhnlich Suchschlüssel zur Anwendung, die Algorithmen ausführen, die auf Kombinationen von Feldern basieren (im Rahmen der DAC1 sind Name, Anschrift und Geburtsdatum die häufigsten Felder, im Rahmen der DAC2 liegt der Schwerpunkt eher auf dem Abgleich der TIN). In den Systemen von drei der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten waren auch ungefähre Abgleiche möglich (mit Näherungen für die erhaltenen Daten, wie z. B. ähnliche Namen oder Anschriften). Der halbautomatische Abgleich ist eine Kombination aus manuellem Abgleich und einer eingeschränkten Auswahl an Suchschlüsseln (z. B. nur die Anschrift) oder Vergleichen mit anderen externen Datenbanken.

61 Die Übereinstimmungsquoten sind je nach Land, aber auch je nach Informationsart sehr unterschiedlich. Wird keine Übereinstimmung erzielt, kann dies auf unwirksame Abgleichverfahren, fehlerhafte oder unvollständige eingehende Daten oder auf fehlende Verzeichnisse über Steuerpflichtige im Empfängermitgliedstaat zurückzuführen sein. In ihren Rückmeldungen (siehe Ziffer **56**) gehen die besuchten Mitgliedstaaten derzeit weder auf die Gründe für niedrige Übereinstimmungsquoten ein noch beschreiben sie spezifische Probleme.

62 In den fünf vom Hof besuchten Mitgliedstaaten lagen die Übereinstimmungsquoten insgesamt zwischen 68 % und 99 % für die DAC1 und zwischen 70 % und 95 % für die DAC2 (ein Mitgliedstaat hatte seine DAC2-Daten für 2016 noch nicht analysiert). Die höchsten Quoten wurden dort erzielt, wo in großem Umfang ein manueller Abgleich vorgenommen wurde, doch zwei Mitgliedstaaten

hatten auch durch lediglich automatischen oder halbautomatischen Abgleich sehr gute Ergebnisse erzielt.

63 Diese Übereinstimmungsquoten zeigen, dass große Informationsmengen ungenutzt bleiben, da sie den relevanten Steuerpflichtigen nicht zugeordnet werden; keiner der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten nimmt derzeit weitere Überprüfungen der nicht zugeordneten Daten vor. Werden die nicht zugeordneten Daten nicht genutzt, so führt dies zum Ausfall von Steuereinnahmen.

DAC1- und DAC2-Informationen werden nicht ausreichend genutzt

64 Der Hof bewertete, wie die fünf von ihm besuchten Mitgliedstaaten die eingehenden DAC1- und DAC2-Informationen verwendeten. Ein Mitgliedstaat hob bestimmte Datenfelder in Steuererklärungen hervor, ohne jedoch Beträge im Voraus auszufüllen. Ein anderer teilte den Steuerpflichtigen mit, dass Informationen verfügbar seien und sie die entsprechenden Felder ausfüllen sollten. Beide Mitgliedstaaten teilten dem Hof mit, dass ihre Strategien davor abschreckten, Einnahmen nicht zu melden, und zu einer besseren Einhaltung der Vorschriften durch die Steuerpflichtigen führten. Die übrigen drei stellten keine vorausgefüllten Steuererklärungen bereit.

65 Eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente Datennutzung ist die Durchführung einer Risikoanalyse der erhaltenen Daten. In den Jahren 2015-2016 erstellte eine Fiscalis-Projektgruppe einen Leitfaden für die Mitgliedstaaten zum Abgleich und zur Analyse von Daten. Der Hauptzweck des Leitfadens bestand darin, die Mitgliedstaaten bei der Festlegung von Risikomanagementstrategien zu unterstützen oder bestehende Strategien mit den neuen Anforderungen im Rahmen des verpflichtenden AEOI in Einklang zu bringen. In dem Leitfaden werden gängige Risiken aufgezeigt und wichtige Risikoindikatoren sowie konkrete Ansätze für die Auswahl von mit einem hohen Risiko verbundenen Steuerpflichtigen vorgeschlagen.

66 Nur zwei der fünf Mitgliedstaaten führten eine strukturierte Risikoanalyse der eingehenden Daten durch; ein dritter verwendete ausschließlich nicht standardisierte Verfahren auf regionaler/lokaler Ebene. Die beiden verbleibenden Mitgliedstaaten hatten noch keine Risikoanalyse der DAC1- und DAC2-Daten durchgeführt, die sie für 2015-2018 erhalten hatten.

67 In einem der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten hatte eine umfassende Kampagne in Bezug auf mit einem hohen Risiko verbundene Steuerpflichtige, die durch eine zentrale Risikoanalyse ausgewählt worden waren, dazu geführt, dass zusätzliche Steuern in hohem Umfang festgesetzt wurden. In einem anderen Mitgliedstaat führten

Kampagnen, in deren Rahmen DAC1- und DAC2-Auslandseinkünfte für die Jahre 2015 und 2017 ohne Strafzahlungen bei Zahlungsverzug freiwillig offengelegt werden sollten, zu einer großen Zahl freiwilliger Auskünfte und erheblichen zusätzlichen Steuereinnahmen. Eine andere Kampagne im gleichen Mitgliedstaat, bei der ausgewählte Steuerpflichtige Schreiben über für die Jahre 2015 und 2017 eingegangene DAC2-Informationen erhielten, war wegen der geringen Antwortrate weniger erfolgreich. Ein dritter Mitgliedstaat hatte DAC-Informationen sporadisch in aufeinander folgenden Kampagnen verwendet, ohne jedoch einheitliche Ergebnisse zu erzielen.

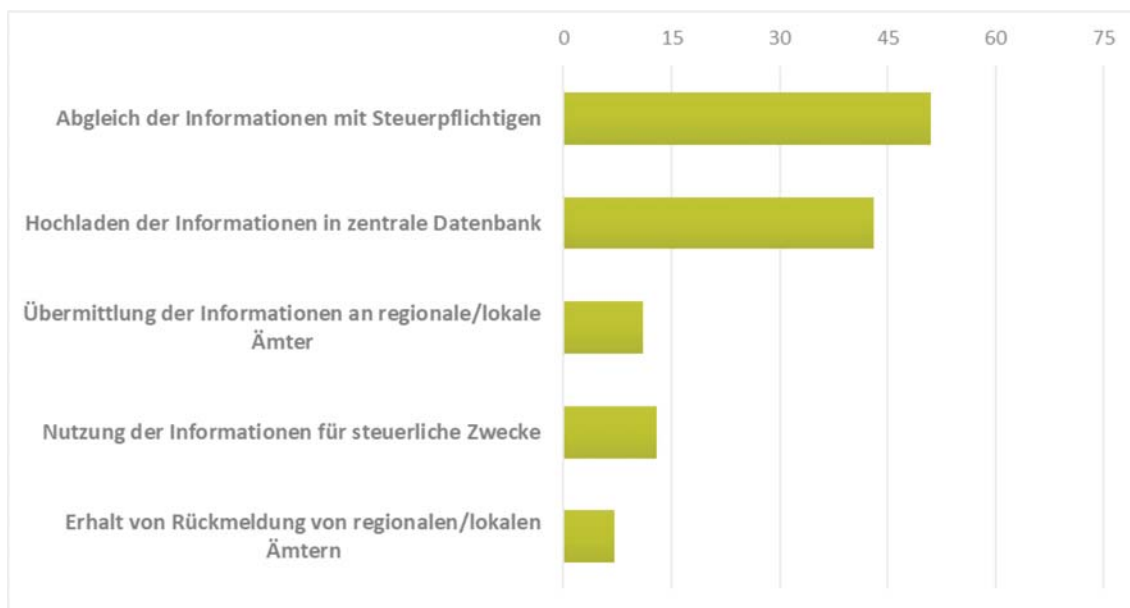
Informationen werden im Allgemeinen unzureichend genutzt

68 In den besuchten Mitgliedstaaten zog der Hof eine Stichprobe von insgesamt 150 Informationselementen, die im Laufe des Jahres 2016 eingegangen waren – jeweils 75 für die Zwecke der DAC1 bzw. der DAC2 –, um festzustellen, wie die Steuerbehörden die Informationen genutzt hatten. Der Hof stellte fest, dass die Informationen in 105 geprüften Stichproben zwar abgeglichen und in die Datenbanken einer Steuerbehörde hochgeladen wurden, aber 60 unberücksichtigt geblieben waren (d. h. ohne Risikoanalyse/Begründung) und nur 45 zu weiteren steuerbezogenen Maßnahmen führten.

69 Für die Zwecke der DAC1 (siehe [Abbildung 6](#))

- wurden 51 Informationselemente mit Steuerpflichtigen in nationalen Datenbanken abgeglichen; 24 wurden weder abgeglichen noch weiter analysiert;
- wurden 40 der 51 abgeglichenen Elemente in eine zentrale Datenbank hochgeladen, doch es lagen keine Informationen darüber vor, wie sie dann verwendet wurden; 11 Elemente wurden zur Weiterbearbeitung an regionale/lokale Finanzämter weitergeleitet;
- gab es Belege dafür, dass 13 Elemente zur Überprüfung von Steuererklärungen und zur Berechnung zusätzlicher Steuern oder zur Durchführung von Steuerprüfungen verwendet wurden; nur in sieben Fällen gaben die örtlichen Finanzämter Rückmeldung.

Abbildung 6 – Verwendung von 75 in der Stichprobe enthaltenen DAC1-Datenelementen in den Mitgliedstaaten

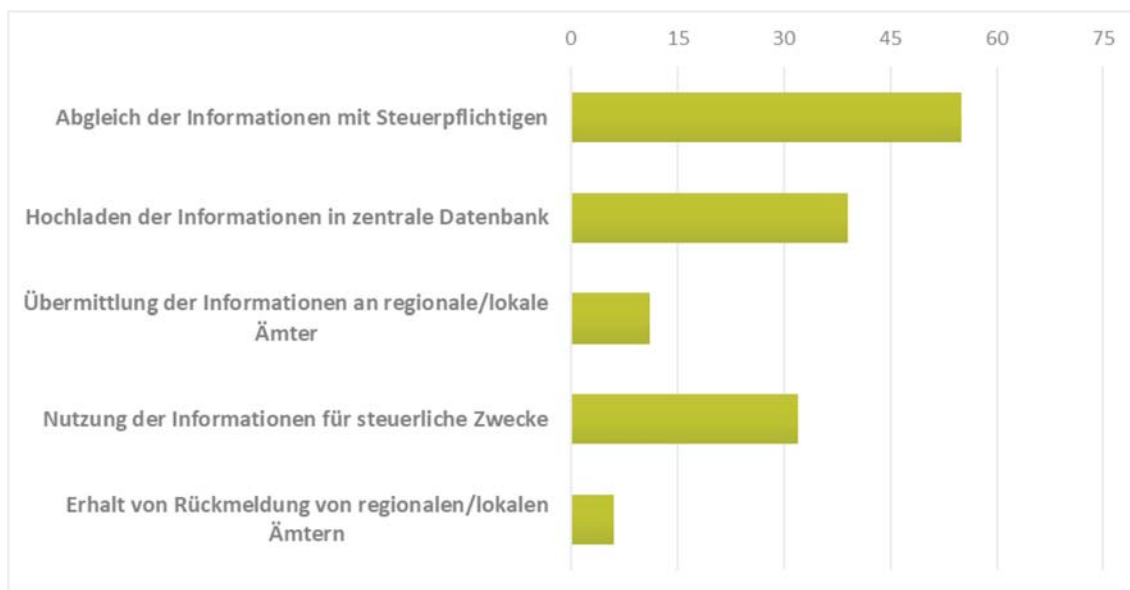


Quelle: Europäischer Rechnungshof.

70 Betreffend die DAC2 (siehe [Abbildung 7](#))

- wurden 55 Informationselemente mit Steuerpflichtigen in nationalen Datenbanken abgeglichen; 20 wurden weder abgeglichen noch weiter analysiert;
- wurden 39 der 55 abgeglichenen Elemente in eine zentrale Datenbank hochgeladen, doch es lagen keine Informationen darüber vor, wie sie dann verwendet wurden; 11 Elemente wurden zur Weiterbearbeitung an regionale/lokale Finanzämter weitergeleitet; fünf Elemente wurden überhaupt nicht genutzt;
- gab es Belege dafür, dass 32 Elemente verwendet wurden, um Steuererklärungen im Voraus auszufüllen, die Verbindlichkeiten von Steuerpflichtigen zu bewerten und zusätzliche Steuern zu berechnen oder um Steuerprüfungen durchzuführen; nur in sechs Fällen gaben die örtlichen Finanzämter Rückmeldung.

Abbildung 7 – Verwendung von 75 in der Stichprobe enthaltenen DAC2-Datenelementen in den Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

71 Der Mangel an Rückmeldungen von zentralen/lokalen Ämtern über die Verwendung der eingehenden Informationen war in allen vom Hof besuchten Mitgliedstaaten ein Problem. Rückmeldungen der örtlichen Ämter sind wichtig für die Messung der Leistung und des Nutzens der Verwendung der Informationen.

Die Informationen im EU-Verzeichnis im Rahmen der DAC3 sind größtenteils vollständig, werden jedoch von den Mitgliedstaaten kaum genutzt

Der Informationsaustausch hat zugenommen, doch einige Informationen werden noch immer nicht gemeldet

72 Mit der DAC3³⁶ wurde der Geltungsbereich des verpflichtenden AEOI auf grenzüberschreitende Steuervorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung ausgeweitet. Diese Informationen werden über ein von der Kommission eingerichtetes und gepflegtes EU-Zentralverzeichnis ausgetauscht. Die Mitgliedstaaten müssen alle DAC3-Informationen in das Verzeichnis hochladen, wo sie

³⁶ Richtlinie (EU) 2015/2376 des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung.

gemäß den geltenden Rechtsvorschriften für alle Mitgliedstaaten zugänglich sind, die Kommission hat jedoch nur begrenzten Zugang.

73 Gemäß der DAC³⁷ sind grenzüberschreitende Vorbescheide ausdrücklich vom AEOL ausgenommen, wenn sie ausschließlich die Steuerangelegenheiten natürlicher Personen betreffen. Diese Bestimmung hat zur Folge, dass Vorbescheide, die an vermögende Einzelpersonen ergehen, vom verpflichtenden und automatischen Informationsaustausch ausgenommen sind.

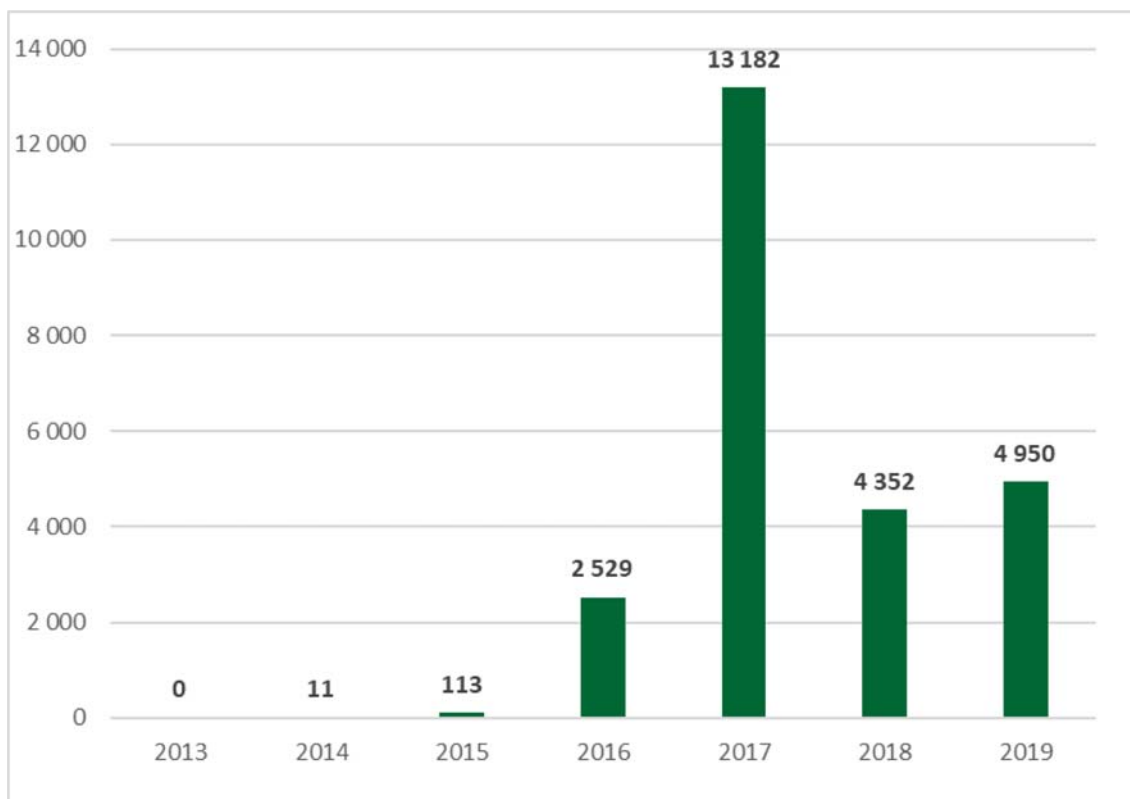
74 Das Europäische Parlament hat sich in einer Entschließung aus dem Jahr 2019 besorgt über dieses Steuerschlupfloch geäußert³⁸. Es wies darauf hin, dass vermögende Einzelpersonen und sehr vermögende Einzelpersonen ihre Einkünfte zwischen den verschiedenen Steuerhoheitsgebieten verschieben, da sie nicht meldepflichtige grenzüberschreitende Vorbescheide erhalten und es so vermeiden, einen fairen Beitrag zum Steueraufkommen zu leisten.

75 Vor 2016 tauschten die Mitgliedstaaten praktisch keine Informationen über grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung aus. Die Zahl der Austausche erreichte 2017, kurz nachdem sie verpflichtend wurden, einen Höchststand, wobei vor 2017 erlassene grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungen im ersten Meldedatensatz offengelegt wurden (siehe [Abbildung 8](#)).

³⁷ Artikel 8a Absatz 4 der Richtlinie 2011/16/EU des Rates, in ihrer durch die Richtlinie (EU) 2015/2376 des Rates geänderten Form.

³⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. März 2019 zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (2018/2121(INI)).

Abbildung 8 – Volumen der ausgetauschten DAC3-Informationen, 2013-2019



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Zahlen der GD TAXUD.

DAC3-Daten sind normalerweise sehr umfangreich

76 Der Hof untersuchte die von den Mitgliedstaaten getätigten Uploads der erforderlichen Informationen in das Verzeichnis und stellte keine größeren Probleme bezüglich der Vollständigkeit der Datenbank fest. Die Datenqualität war jedoch mitunter mangelhaft:

- Die Mitgliedstaaten nannten häufig keine einzelnen Steuerpflichtigen, was den Datenabgleich im Zielland erschwert.
- Den Angaben der besuchten Mitgliedstaaten und der Bewertung³⁹ der DAC durch die Kommission zufolge war die Zusammenfassung der hochgeladenen Vorbescheide bisweilen nicht detailliert genug, um die zugrunde liegenden Informationen richtig zu verstehen; für die Mitgliedstaaten war es schwierig zu bewerten, wann sie weitere Informationen anfordern sollten, und wenn sie es

³⁹ Bewertung der DAC, SWD(2019) 327 final.

taten, nachzuweisen, dass diese Informationen für die Zwecke der Steuerfestsetzung benötigt wurden.

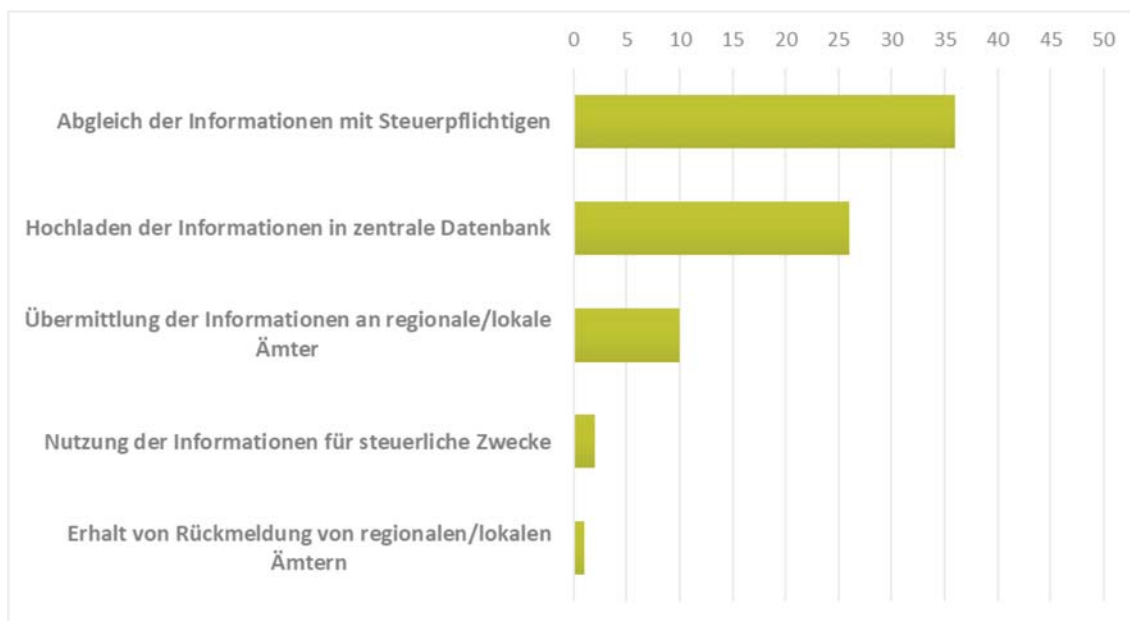
Minimale Nutzung von DAC3-Informationen

77 Keiner der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten unterzog die im EU-Zentralverzeichnis enthaltenen Informationen systematisch einer Risikoanalyse. Ein Mitgliedstaat hatte jedoch die im Jahr 2017 hochgeladenen DAC3-Informationen analysiert und einen Teil davon für weitere Untersuchungen ausgewählt. Zwar war der Mitgliedstaat im Allgemeinen in der Lage, die Informationen mit den Steuerpflichtigen abzugleichen, er verfügte jedoch über kein Verfahren zur Analyse und Verwendung dieser Informationen im Rahmen seiner steuerlichen Folgemaßnahmen.

78 In jedem der besuchten Mitgliedstaaten zog der Hof eine Stichprobe von 10 Datenelementen mit Bezug zu den Jahren 2013-2018, um zu überprüfen, wie die Mitgliedstaaten die Informationen aus dem Verzeichnis verwendeten (siehe [Abbildung 9](#)). Von den 50 in der Stichprobe enthaltenen Elementen wurden nur 4 % verwendet:

- 36 wurden mit Steuerpflichtigen abgeglichen, und 14 wurden entweder nicht abgeglichen oder überhaupt nicht verwendet;
- von den 36 abgeglichenen Elementen wurden 26 in zentrale nationale Datenbanken hochgeladen und 10 lokalen Finanzämtern übermittelt;
- nur zwei Elemente wurden für steuerliche Folgemaßnahmen verwendet, und nur in einem Fall übermittelte ein lokales Finanzamt eine Rückmeldung.

Abbildung 9 – Verwendung von 50 in der Stichprobe enthaltenen DAC3-Datenelementen in den Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

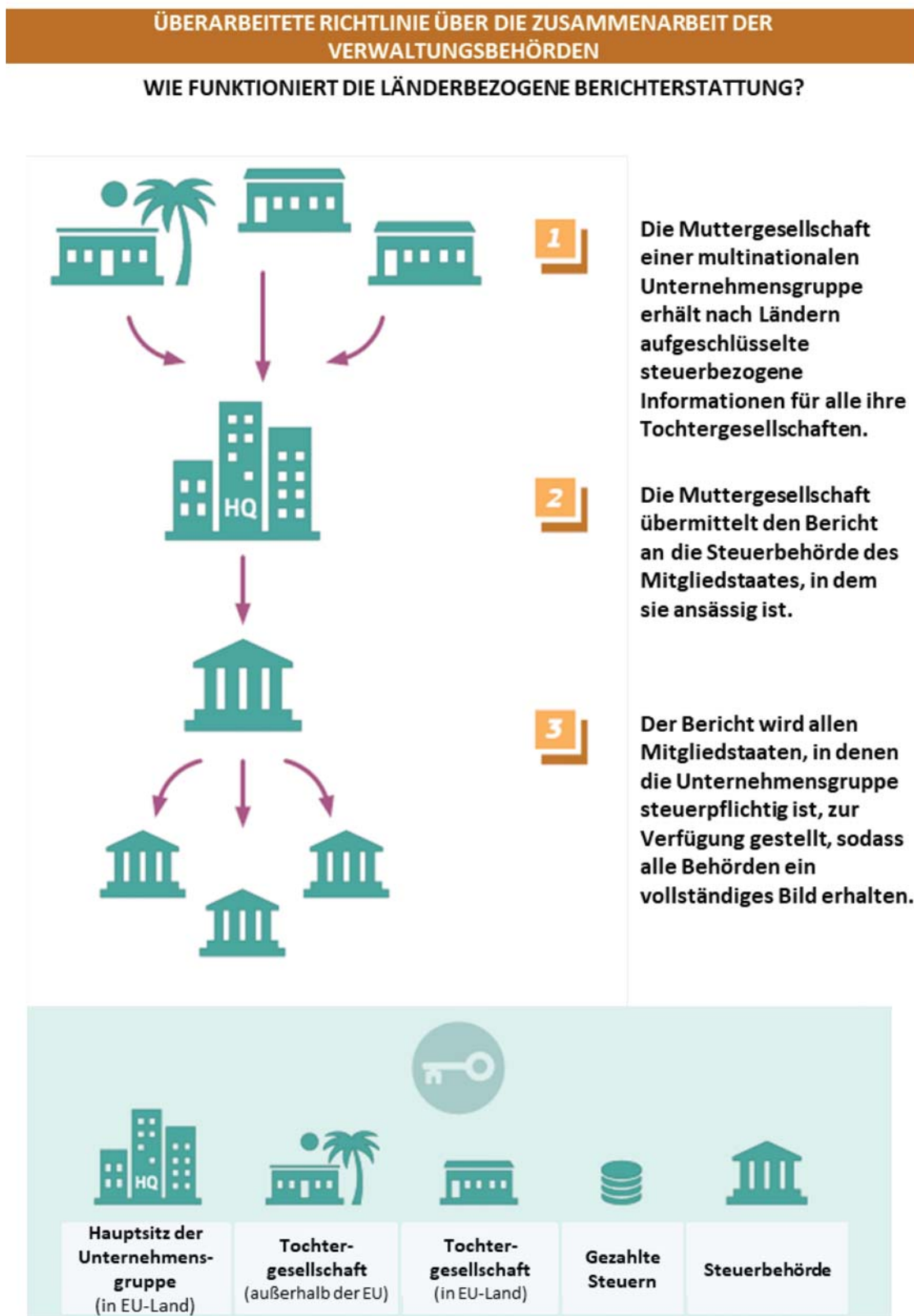
Minimale Nutzung von Informationen aus DAC4-Berichten

79 Im Rahmen der DAC4⁴⁰ wurde die länderbezogene Berichterstattung eingeführt (*Abbildung 10*); demnach sind große multinationale Unternehmensgruppen ab dem Steuerjahr 2016 verpflichtet, u. a. folgende wichtige Informationen zu veröffentlichen:

- wichtige Angaben zu Erträgen und Vermögenswerten;
- Angaben dazu, wo sie ihre Gewinne erzielen;
- Angaben dazu, wo (innerhalb und außerhalb der EU) sie ihre Steuern zahlen;
- Beschäftigtenzahlen usw.

⁴⁰ Richtlinie (EU) 2016/881 des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung.

Abbildung 10 – Wie funktioniert die länderbezogene Berichterstattung?



Quelle: Europäische Kommission, GD TAXUD.

Die Mitgliedstaaten stellen die Vollständigkeit der DAC4-Informationen nicht sicher

80 Die Mitgliedstaaten müssen die Informationen von DAC4-Unternehmen jährlich einholen. Die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten verfügten über entsprechende IT-Systeme und hatten den betroffenen Unternehmen allgemeine Leitlinien für die Berichterstattung zur Verfügung gestellt.

81 Alle fünf Mitgliedstaaten verließen sich auf den guten Willen der Unternehmen, ihren Berichtspflichten nachzukommen. Die Steuerbehörden prüften nur unzureichend, ob alle Unternehmen, die in einem bestimmten Jahr hätten berichten müssen, dies auch tatsächlich getan hatten. Darüber hinaus beschränkten vier der fünf Mitgliedstaaten ihre Kontrollen auf Überprüfungen anhand der von der OECD und der Kommission vorgegebenen technischen Kriterien. Nur ein Mitgliedstaat führte eine eigene zusätzliche Risikoanalyse der Daten durch, die er mit anderen Mitgliedstaaten austauschte.

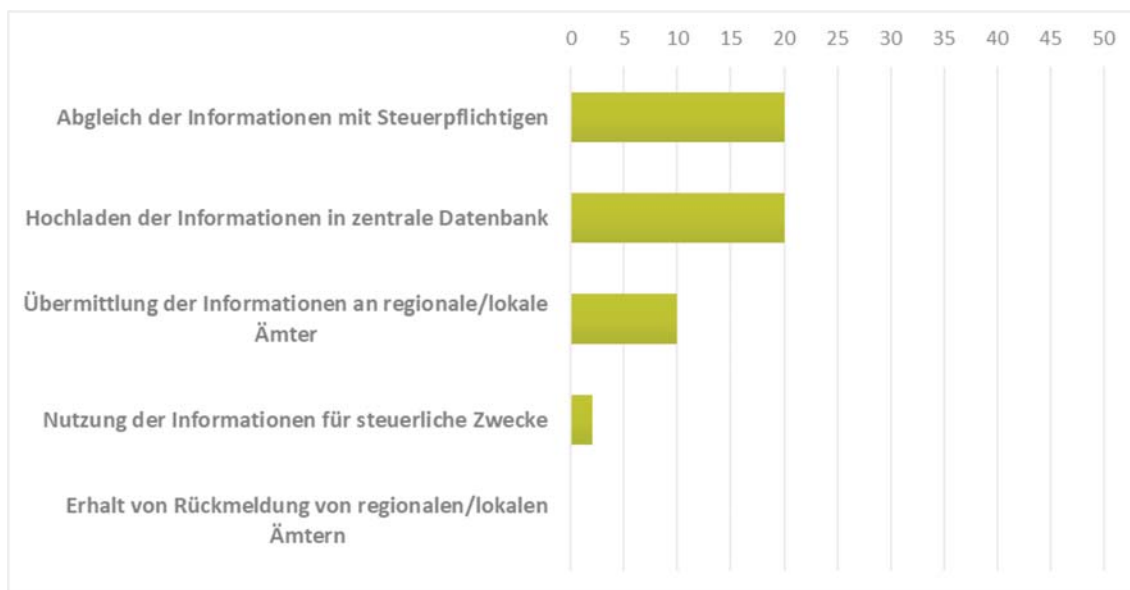
Die DAC4-Informationen werden bei Weitem nicht ausreichend genutzt

82 Die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten nutzten die eingehenden DAC4-Informationen nur in sehr geringem Umfang. Nur einer von ihnen hatte ein strenges System zur Risikoanalyse eingeführt, das ein sehr gutes Verfahren auf diesem Gebiet darstellt. Nach der Risikoanalyse wurden die Informationen an regionale Steuerteams weitergeleitet; diese nutzten die Informationen dann in ihren Besteuerungsverfahren. Zwei der anderen Mitgliedstaaten führten einen Datenabgleich durch und verfügten über Pläne für einen Mechanismus zur Risikoanalyse; die beiden übrigen hatten die erhaltenen Informationen überhaupt nicht genutzt.

83 In jedem der besuchten Mitgliedstaaten zog der Hof eine Stichprobe von 10 länderbezogenen Berichten mit Bezug zu den Steuerjahren 2016-2017, um zu überprüfen, wie die Informationen genutzt wurden (siehe [Abbildung 11](#)). Von den 50 Berichten in der Stichprobe wurden nur 4 % verwendet:

- 20 waren mit Steuerpflichtigen abgeglichen worden, und 30 waren überhaupt nicht verwendet worden;
- die 20 abgeglichenen Berichte waren in zentrale Datenbanken hochgeladen worden; 10 waren einer Risikoanalyse unterzogen worden, die keine größeren Risiken erkennen ließ;
- nur zwei Berichte waren für steuerliche Folgemaßnahmen verwendet worden; bisher war noch keine Rückmeldung über ihre Verwendung eingegangen.

Abbildung 11 – Verwendung der 50 in der Stichprobe enthaltenen DAC4-Informationselemente in den Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Der Austausch auf Ersuchen, der spontane Austausch und die gleichzeitigen Prüfungen funktionieren gut

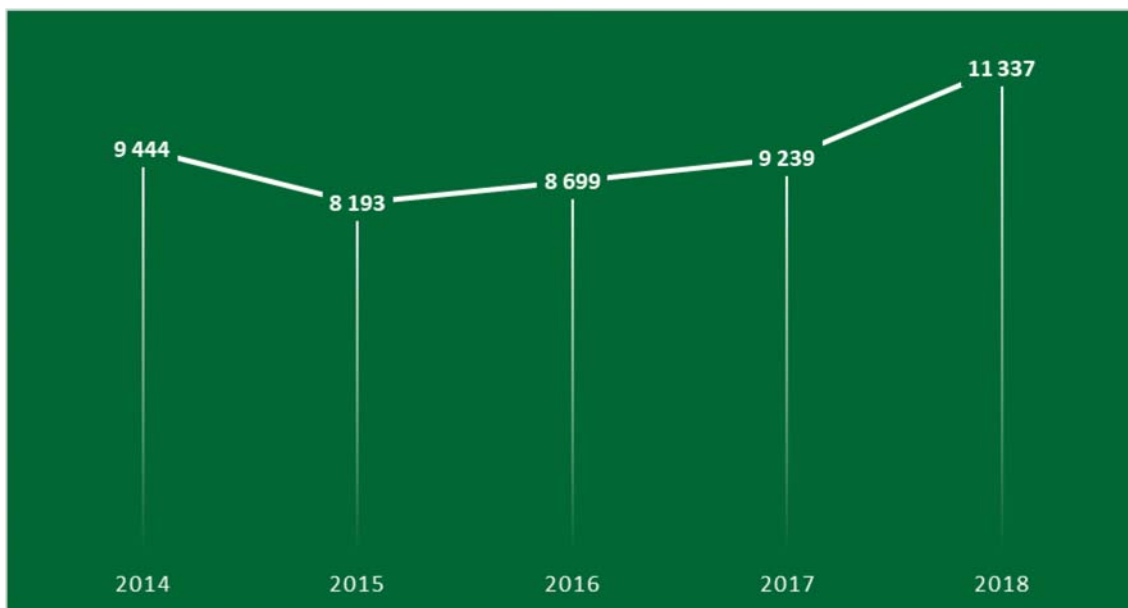
EOIR und SEOI funktionieren recht gut, trotz verspäteter Antworten und unzureichender Rückmeldungen

84 Alle vom Hof besuchten Mitgliedstaaten verfügten über gut funktionierende Regelungen für den EOIR⁴¹ und den SEOI⁴². Die Verfahren EOIR und SEOI gibt es EU-weit nun seit einigen Jahren und sie werden einheitlich angewendet; das Volumen des EOIR steigt von Jahr zu Jahr kontinuierlich an und das Volumen des SEOI wächst exponentiell (siehe [Abbildung 12](#) und [Abbildung 13](#)).

⁴¹ Artikel 5 der DAC.

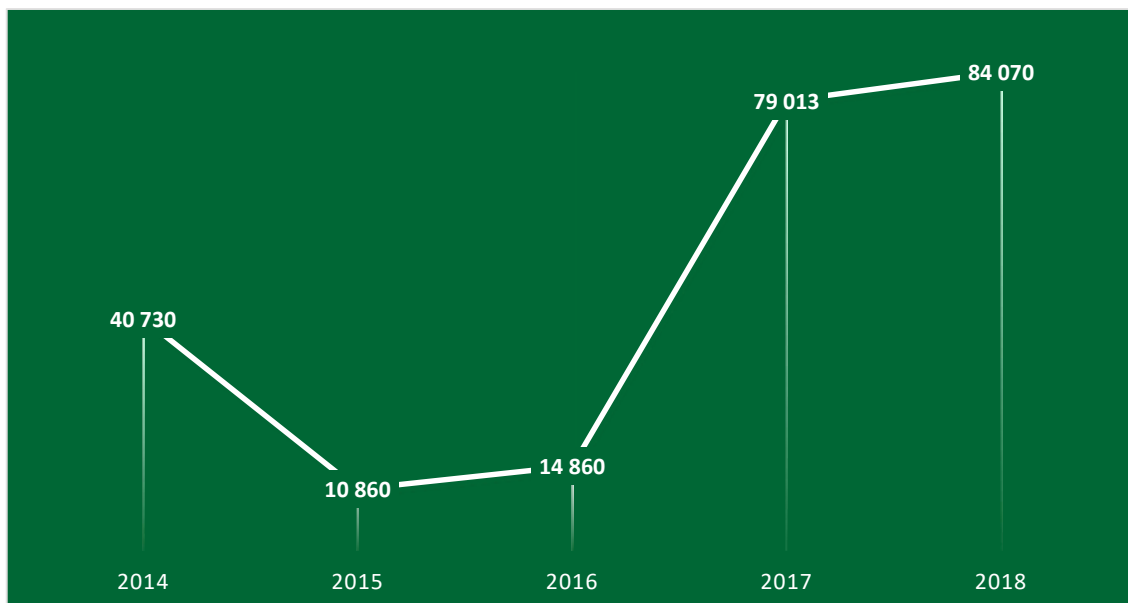
⁴² Artikel 9 der DAC.

Abbildung 12 – EOIR: Anzahl der Informationsersuchen der Mitgliedstaaten



Quelle: Statistiken der Kommission – Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Steuerbereich.

Abbildung 13 – SEOI: Anzahl der Austausche



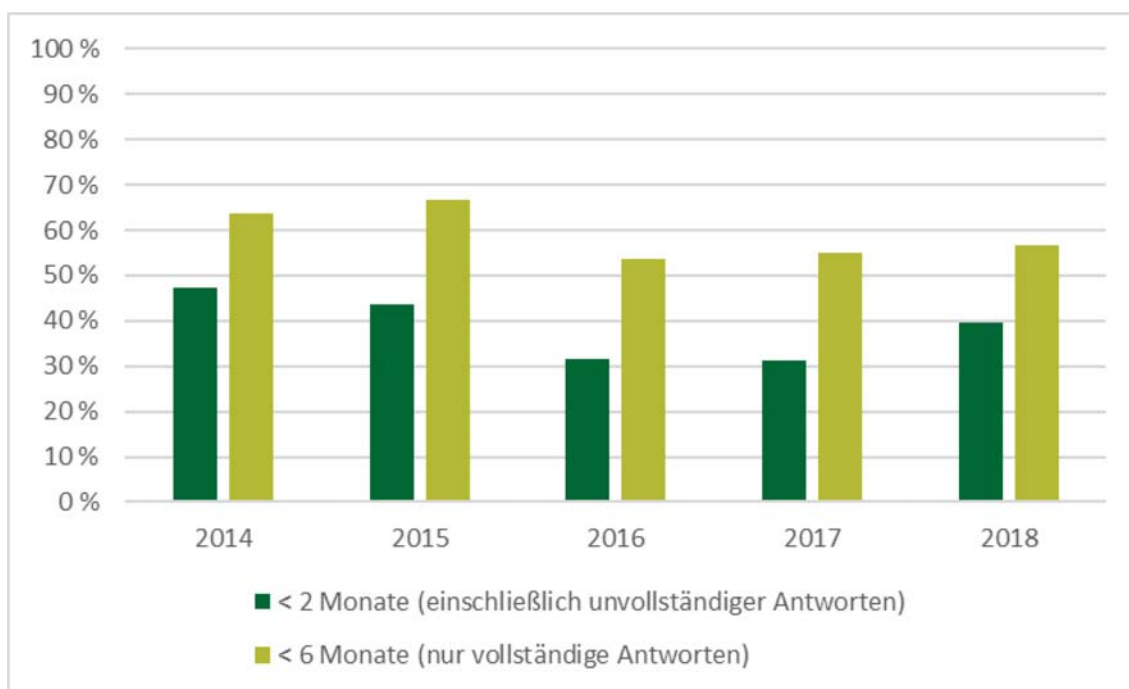
Quelle: Statistiken der Kommission – Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Steuerbereich.

85 In den besuchten Mitgliedstaaten werden die meisten Informationsersuchen von lokalen oder regionalen Finanzämtern eingeleitet und zur Überprüfung an die nationalen Steuerbehörden übermittelt. Auch die Antworten werden zunächst zentral überprüft, und der übermittelnde Mitgliedstaat kann dann um weitere Einzelheiten

ersucht werden. Auf ein Informationsersuchen aus dem Ausland antworten die zentralen Steuerbehörden direkt, wenn die Informationen zentral verfügbar sind. Bei spezifischeren oder komplexeren Ersuchen werden die regionalen/lokalen Finanzämter eingeschaltet. Ein spontaner Austausch erfolgt in der Regel dann, wenn ein regionales Finanzamt Informationen ermittelt, die für die steuerliche Lage in einem anderen Mitgliedstaat relevant sind.

86 Den Statistiken der Kommission für 2014-2018 zufolge wurden durchschnittlich 59 % der Antworten auf Informationsersuchen innerhalb der sechsmonatigen Frist übermittelt⁴³ (siehe **Abbildung 14**). Die Prüfung des Hofes in den fünf Mitgliedstaaten ergab, dass es im Allgemeinen zu Verzögerungen kam, wenn die Ersuchen komplex oder nicht klar genug waren.

Abbildung 14 – Prozentualer Anteil der innerhalb von zwei bzw. sechs Monaten eingegangenen EOIR-Antworten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Statistiken, die die Kommission für 2014-2018 erhoben hat.

Die Mitgliedstaaten bearbeiten EOIR- und SEOI-Informationen systematisch

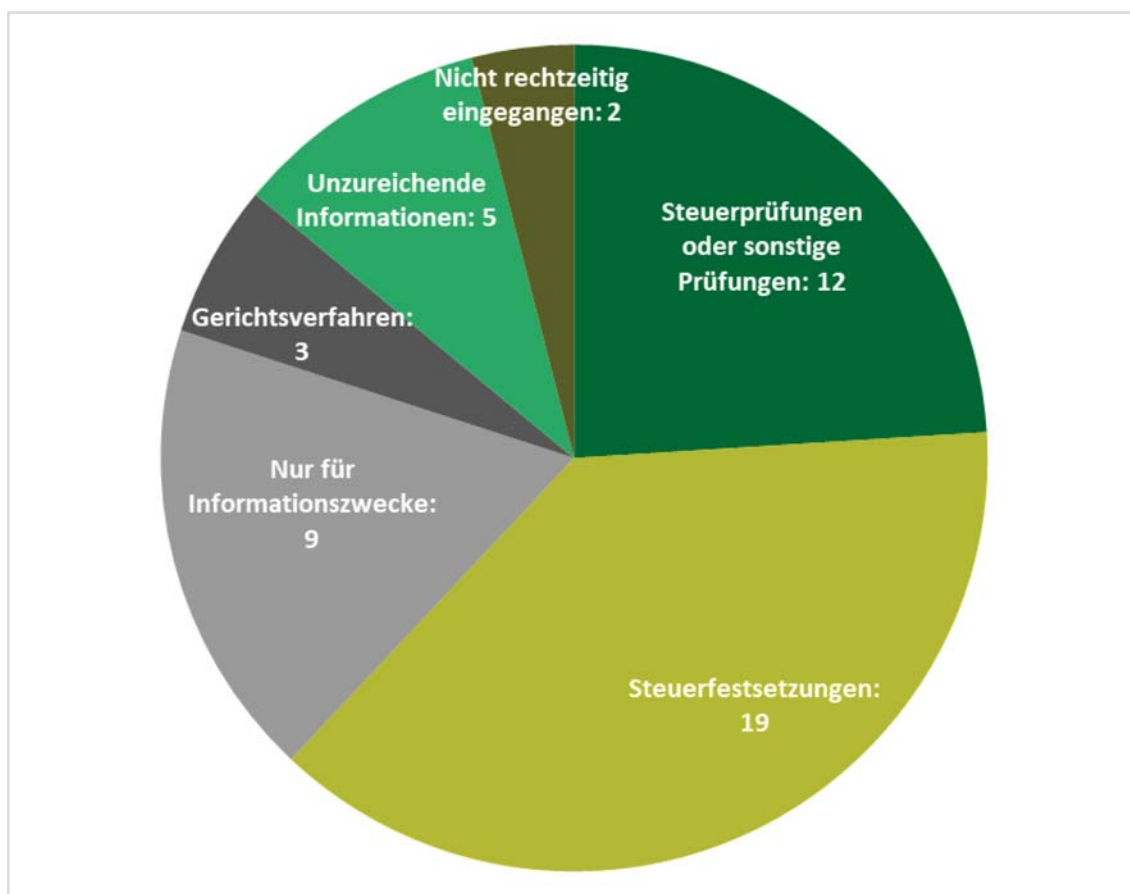
87 In der Regel haben die fünf vom Hof besuchten Mitgliedstaaten alle Ersuchen und Antworten mithilfe spezieller IT-Systeme eingereicht und verfolgt. Mit geringfügigen Abweichungen zeichneten die vom Hof eingesehenen Systeme Fristen,

⁴³ Artikel 7 der DAC.

Rückmeldungen sowie Details zu den Finanzämtern auf. Fristen wurden überwacht, und die Finanzämter bemühten sich um eine fristgerechte Antwort.

88 In diesen fünf Mitgliedstaaten überprüfte der Hof 50 Antworten, die andere Mitgliedstaaten infolge eines EOIR-Ersuchens übermittelt hatten. In den meisten Fällen waren die eingehenden Informationen ausreichend relevant und aktuell, um für die ersuchenden Finanzämter nützlich zu sein; Letztere nutzten diese Informationen auf unterschiedliche Weise: zur Bestätigung fehlender Informationen über Steuerpflichtige, für Steuerprüfungen oder -festsetzungen oder als Beweismittel in Gerichtsverfahren (siehe [Abbildung 15](#)).

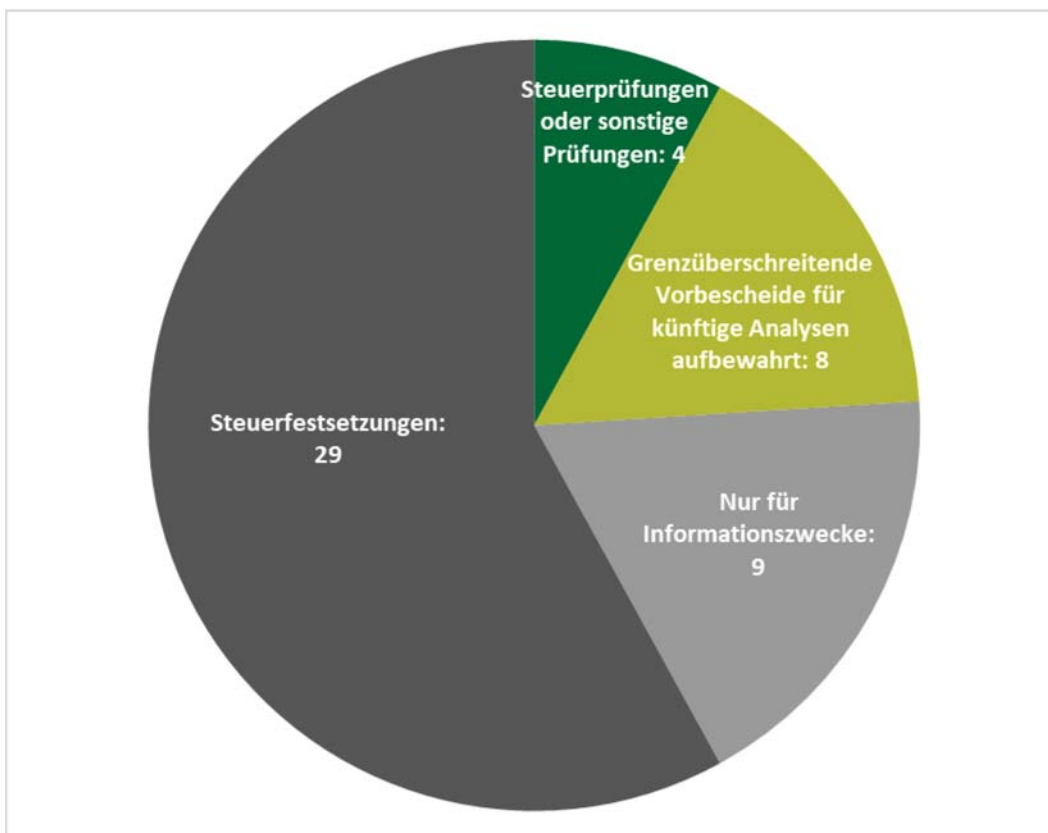
Abbildung 15 – Nutzung der Antworten auf EOIR-Ersuchen in fünf Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

89 Darüber hinaus untersuchte der Hof 50 SEOI-Informationselemente (siehe [Abbildung 16](#)). In allen Fällen gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Informationen vom Empfängermitgliedstaat auf ihre Nützlichkeit überprüft und weiterverfolgt wurden.

Abbildung 16 – Nutzung von SEOI-Informationen in fünf Mitgliedstaaten



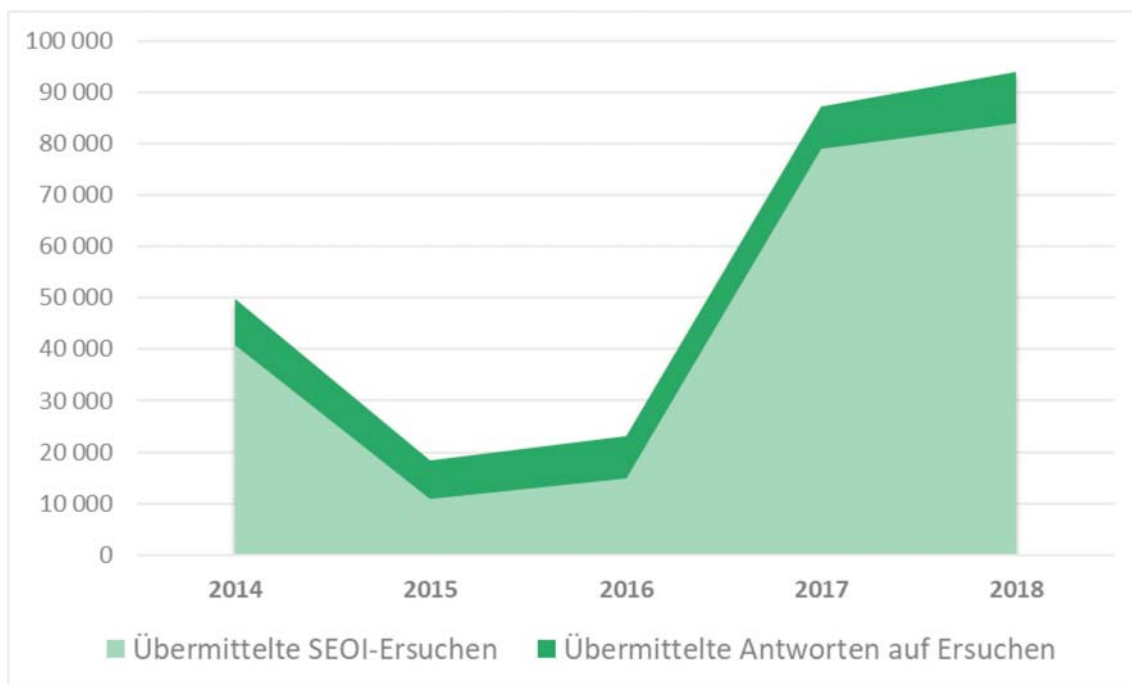
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Rückmeldungen über die Informationsqualität sind angesichts des Volumens des EOIR und des SEOI unzureichend

90 Rückmeldungen sind insbesondere erforderlich, um die Wirksamkeit der DAC zu beurteilen. Ferner dienen sie dazu, den Steuerbeamten, die im Rahmen der Informationsbeschaffung viele Anstrengungen unternommen haben, Anreize zu geben und Anerkennung zu zollen. In den vom Hof besuchten Mitgliedstaaten gab es kein System für Rückmeldungen, um aufzuzeigen, wie und wo die Informationen den größten Nutzen bringen. Rückmeldungen wurden von den regionalen Finanzämtern normalerweise nur auf Ersuchen des übermittelnden Mitgliedstaates gegeben, und auch nicht in allen Fällen.

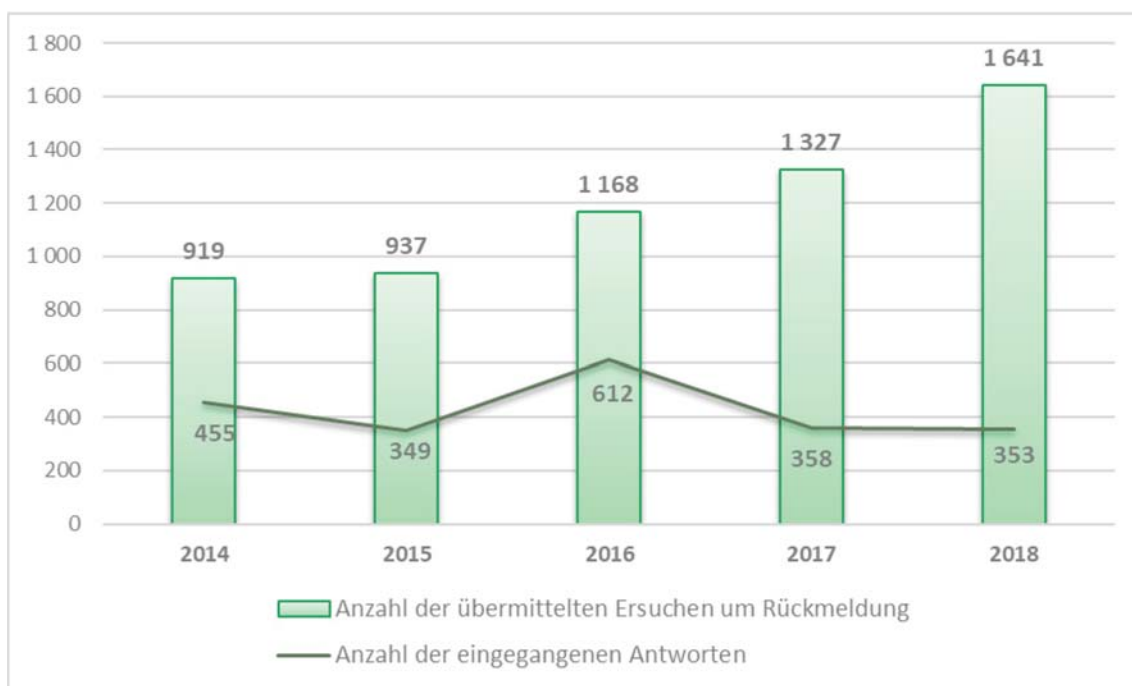
91 Im Vergleich zum Gesamtvolumen der ausgetauschten Informationen (EOIR und SEOI) ersuchen die Mitgliedstaaten nur selten um Rückmeldung. [Abbildung 17](#) und [Abbildung 18](#) verdeutlichen die zunehmende Abweichung zwischen der Anzahl der Ersuchen um Rückmeldung und der Anzahl der Antworten auf diese Ersuchen. Während des gesamten Zeitraums ersuchten die Mitgliedstaaten, die Informationen übermittelten, nur bei 2,2 % aller Austausch, die nicht im Rahmen des AEOI erfolgten, um Rückmeldung.

Abbildung 17 – Gesamtvolumen der Antworten im Rahmen des EOIR und Austausch im Rahmen des SEOI, 2014-2018



Quelle: Statistiken der Kommission – Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Steuerbereich.

Abbildung 18 – Entwicklung der Zahl der Rückmeldungen



Quelle: Statistiken der Kommission – Ausschuss für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Steuerbereich.

Gleichzeitige Prüfungen: ein wirksames Instrument

92 Gleichzeitige, von zwei oder mehr Mitgliedstaaten koordinierte Prüfungen von Steuerpflichtigen "von gemeinsamem oder ergänzendem Interesse"⁴⁴ können wirksamer sein als Prüfungen, die nur von einem Mitgliedstaat durchgeführt werden.

93 Zwischen 2014 und 2018 leiteten die Mitgliedstaaten 660 gleichzeitige Prüfungen im Zusammenhang mit Prüfungen in den Bereichen direkte und indirekte Besteuerung oder direkte Besteuerung in Verbindung mit Mehrwertsteuer ein.

94 Der Hof untersuchte – sofern es genügend Prüfungen gab – pro besuchten Mitgliedstaat fünf gleichzeitige Prüfungen, die von ihm eingeleitet wurden, sowie fünf Prüfungen, an denen der betreffende Mitgliedstaat jeweils anderweitig beteiligt war. Im Allgemeinen waren die Prüfungen sehr wirksam in Bezug auf

- ergänzende Steuerfestsetzungen;
- den Austausch bewährter Verfahren für die Bewertung von Unternehmensstrukturen;
- die frühzeitige Erkennung von Betrugssystemen, bevor diese auf mehrere Mitgliedstaaten ausgeweitet werden konnten.

95 Insgesamt erwiesen sich die gleichzeitigen Prüfungen als wirksames Instrument. Selbst die Mitgliedstaaten, die nur an sehr wenigen Prüfungen teilgenommen hatten, stuften sie als wirksames Instrument für den Austausch von Informationen, Erfahrungen und bewährten Verfahren ein.

Die Informationen, die für die Messung der Leistung des Austauschs erforderlich sind, sind größtenteils nicht verfügbar

96 Die Steuerbehörden benötigen klare Schätzungen der aufgrund von Steuervermeidung und -hinterziehung erlittenen Einnahmenverluste und müssen geeignete Korrekturmaßnahmen ergreifen. Der Hof bewertete, wie die EU und die Mitgliedstaaten Informationen über das Volumen der nicht entrichteten Steuern und die Auswirkungen der DAC sammeln.

⁴⁴ Artikel 12 der DAC.

Die Verluste aufgrund von Steuervermeidung und -hinterziehung wurden zwar gelegentlich in Projekten geschätzt, allerdings gibt es keinen gemeinsamen EU-Rahmen zur Leistungsüberwachung

97 Im Jahr 2018 haben die Kommission und 15 Mitgliedstaaten eine Studie über Einnahmenverluste bei der Körperschaftssteuer erstellt⁴⁵. Darüber hinaus ließ die Kommission im Jahr 2019 eine Studie über Steuerhinterziehung durch Einzelpersonen erstellen⁴⁶, deren Schwerpunkt auf Offshore-Vermögen (EU-Steuerpflichtige verfügen über ein Offshore-Vermögen von schätzungsweise 1,5 Billionen Euro) und den damit verbundenen Steuereinnahmenverlusten (laut Schätzungen durchschnittlich 46 Milliarden Euro jährlich in der EU) lag. In beiden Berichten wird betont, wie wichtig die DAC für die Bekämpfung von Steuervermeidung und -hinterziehung ist. Dennoch gibt es bislang keine Pläne, die Steuerlücke anhand der aus dem DAC-Informationsaustausch verfügbaren Daten (einschließlich der Daten über Gewinnverlagerungen multinationaler Unternehmen) zu schätzen.

98 Ein gemeinsamer Rahmen zur Leistungsüberwachung ist entscheidend, um die drei Ziele der DAC zu erreichen (Ziffer **11**), denn durch einen solchen Rahmen hätten die Steuerbehörden einen besseren Überblick über die am stärksten von Steuerhinterziehung und -vermeidung betroffenen Bereiche und könnten die erforderlichen Ressourcen entsprechend zuweisen. Dennoch wird EU-weit kein einheitlicher Satz von Leistungsindikatoren verwendet, um die Wirksamkeit des Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung zu messen.

99 Bisher wurde die Frage der Leistungsüberwachung weder von einer Fiscalis-Projektgruppe noch im Rahmen anderer Maßnahmen behandelt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten beschlossen im Jahr 2019, ein solches Projekt ins Leben zu rufen, und hielten im Laufe des Jahres 2020 mehrere Sitzungen ab; doch aufgrund der COVID-19-Krise lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine Ergebnisse vor.

100 In ihrer Bewertung der DAC von 2019⁴⁷ räumte die Kommission ein, dass ihr Gesamteindruck bezüglich der Kosten und des Nutzens des Austauschs von Steuerinformationen unvollständig sei, da dieser ausschließlich auf Umfragen, Selbsteinschätzungen und Annahmen basiere und es keinen gemeinsamen Ansatz der

⁴⁵ [The Concept of Tax Gaps Report II: Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies](#), Fiscalis-Projektgruppe zu Steuerausfallquoten (FPG/041).

⁴⁶ GD TAXUD: "[Estimating International Tax Evasion by Individuals](#)", Taxation Paper Nr. 76-2019.

⁴⁷ [Bewertung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates](#).

Mitgliedstaaten gebe. So haben beispielsweise Belgien und Finnland die Steuerbemessungsgrundlage für zusätzliche Steuern im Sinne der DAC1 für verschiedene Bezugsjahre bewertet, und die Schätzung der zusätzlichen Steuereinnahmen infolge des Austauschs, der nicht im Rahmen des AEOI erfolgte, im Zeitraum 2014-2017 beschränkte sich auf nur sechs Mitgliedstaaten.

Auch die Mitgliedstaaten verfügen nicht über wirksame Leistungsrahmen

101 Keiner der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten hatte einen umfassenden Leistungsrahmen eingerichtet. Der Hof stellte zudem fest, dass ein Mitgliedstaat keine Leistungsindikatoren verwendete; die übrigen vier Mitgliedstaaten verfolgten die folgenden unterschiedlichen Ansätze, um die Auswirkungen des Informationsaustauschs zu messen:

- Verwendung sehr begrenzter statistischer Daten und spezifischer Evaluierungen der zusätzlichen Steuereinnahmen;
- Schätzung des Potenzials für zusätzliche Steuereinnahmen durch das Versenden von Schreiben an Steuerpflichtige über eingehende DAC1- und DAC2-Informationen;
- Verwendung statistischer Daten in einer Studie über die Lücke bei der Einkommenssteuer und der Körperschaftssteuer, wobei die Risiken nach Sektor und Region bewertet wurden;
- Schätzung der zusätzlichen Steuereinnahmen auf der Grundlage von Rückmeldungen über die Verwendung von Steuerinformationen. Der Hof konnte nicht überprüfen, ob die Daten, auf die sich die Schätzungen stützten, vollständig waren.

102 In nur einem der fünf besuchten Mitgliedstaaten gab es Belege dafür, dass die lokalen Finanzämter systematisch Daten über die Verwendung der eingehenden Informationen sammelten und meldeten, sodass die nationalen Behörden grobe Schätzungen erstellen konnten. In allen anderen Mitgliedstaaten erfolgte keine automatische Rückmeldung zwischen den lokalen/regionalen Ämtern und den zentralen Behörden.

103 Zwei der fünf Mitgliedstaaten verfügten über Effizienzindikatoren (z. B. über ausgetauschte, abgeglichene und in Steuerformularen vorausgefüllte Daten), während

ein Mitgliedstaat keine Indikatoren hatte. Ein Mitgliedstaat erstellte aggregierte Statistiken über Steuerfestsetzungsbeträge, Verzugszinsen und Folgemaßnahmen.

104 Drei Mitgliedstaaten hatten die Kosten für die Umsetzung der DAC nicht berechnet; ein Mitgliedstaat hatte kurz vor der Prüfung des Hofes eine Kostenschätzung erstellt; ein anderer nahm während der Prüfung eine solche Schätzung vor. Ein Mitgliedstaat sammelte Daten über die zusätzlichen Steuereinnahmen, die durch den Austausch im Rahmen der DAC1 und DAC2 erzielt wurden, stellte aber nicht systematisch Informationen über den Nutzen zusammen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

105 Die allgemeine Schlussfolgerung des Hofes lautet, dass das System für den Austausch von Steuerinformationen zwar in geeigneter Weise eingerichtet wurde, dass aber im Hinblick auf die Überwachung, die Sicherstellung der Datenqualität und die Nutzung der erhaltenen Informationen noch Handlungsbedarf besteht.

106 Die wichtigste Schlussfolgerung zur Arbeit der Kommission lautet, dass die Kommission zwar einen geeigneten Rahmen für den Austausch von Steuerinformationen geschaffen hat, die Umsetzung der Rechtsvorschriften jedoch weder proaktiv überwacht noch ausreichende Orientierungshilfen bietet oder die Ergebnisse und Auswirkungen des Systems misst.

107 Ausgehend von den fünf besuchten Mitgliedstaaten gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die ausgetauschten Informationen von begrenzter Qualität waren und nicht ausreichend genutzt wurden. Zudem wurden nur minimale Maßnahmen ergriffen, um die Wirksamkeit des Systems zu überwachen. Die nachstehenden Empfehlungen richten sich an diese fünf Mitgliedstaaten (Italien, die Niederlande, Polen, Spanien und Zypern), treffen aber möglicherweise auch auf andere Mitgliedstaaten zu.

108 Die Kommission hat einen klaren und transparenten Rechtsrahmen für das System des Austauschs von Steuerinformationen geschaffen (siehe Ziffern [23-28](#)). Bei bestimmten Arten von Einkünften, die von gebietsfremden Steuerpflichtigen erzielt werden, wird eine Besteuerung in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat unter Umständen jedoch immer noch vermieden. Dies betrifft diejenigen Einkunftsarten, die nicht Teil der verpflichtenden Berichterstattung im Sinne der DAC sind (siehe Ziffern [29-33](#)).

Empfehlung 1 – Erweiterung des Anwendungsbereichs des EU-Rechtsrahmens

Um sicherzustellen, dass alle Einkunftsarten angemessen besteuert werden, sollte die Kommission Legislativvorschläge unterbreiten, um

- a) die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, alle DAC1-Einkunftsarten zu melden;
- b) den Anwendungsbereich des verpflichtenden Informationsaustauschs auf Kryptowährungen, Dividendeneinkünfte von Unternehmen, deren Anteile nicht in

einem Bankdepotkonto verwahrt werden, und grenzüberschreitende Vorbescheide für natürliche Personen auszuweiten.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

109 Die Kommission überwacht die Umsetzung der DAC-Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten und ergreift alle erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass sie die Umsetzungsfristen einhalten. Allerdings umfasst ihre Überwachungsrolle keine unmittelbaren und wirksamen Maßnahmen, um die mangelhafte Qualität der zwischen den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zu verbessern, keine Besuche in den Mitgliedstaaten und keine Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit von Sanktionen, die von den Mitgliedstaaten bei Verstößen gegen die DAC-Berichterstattungsvorschriften verhängt werden (siehe Ziffern [34-38](#)).

110 Das Aktionsprogramm Fiscalis 2020 funktioniert gut und bietet den Mitgliedstaaten Foren für den Austausch bewährter Verfahren. Darüber hinaus werden über das Programm zahlreiche gleichzeitige Prüfungen finanziert, die den Mitgliedstaaten bei der Koordinierung ihrer Steuerfestsetzungen helfen (siehe Ziffern [39-41](#)). Die Kommission hat den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Umsetzung der DAC1 und der DAC2 zur Verfügung gestellt. Allerdings hat sie bislang noch keine Leitlinien für die nachfolgenden Richtlinien herausgegeben und nur wenige Orientierungshilfen zur Risikoanalyse und zur Nutzung eingehender Informationen bereitgestellt (siehe Ziffern [42-44](#)).

Empfehlung 2 – Ausbau der Überwachungstätigkeit und der Orientierungshilfen

Die Kommission sollte

- a) unmittelbare und wirksame Maßnahmen ergreifen, um die mangelhafte Qualität der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zu verbessern, die in ihrer 2018 durchgeführten Bewertung der DAC festgestellt wurde;
- b) ihre Überwachungstätigkeit auf Aspekte ausweiten, die über die Umsetzung der DAC-Gesetzgebung hinausgehen, wie z. B. Vor-Ort-Besuche in den Mitgliedstaaten und Sanktionen;
- c) ihre Orientierungshilfen für die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der DAC-Gesetzgebung, zur Durchführung von Risikoanalysen und zur Nutzung der erhaltenen Steuerinformationen weiter ausbauen.

Zeitraumen: bis Ende 2023

111 Die Mitgliedstaaten überprüfen nur selten die Qualität von DAC1-Daten, bevor sie diese an andere Mitgliedstaaten senden. Insbesondere verknüpfen sie diese Informationen nur selten mit einer vom Wohnsitzland des Steuerpflichtigen ausgestellten TIN. Darüber hinaus gibt es große Unterschiede in der Anzahl der von den einzelnen Mitgliedstaaten gemeldeten Informationsarten (siehe Ziffern [45-50](#)).

112 Die nationalen Steuerbehörden führen nur wenige Kontrollen der Qualität der von den Finanzinstituten gemeldeten DAC2-Daten durch. Infolgedessen sind die gemeldeten Daten unvollständig und möglicherweise ungenau. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Sanktionen, die die Mitgliedstaaten wegen fehlerhafter oder unvollständiger Meldungen verhängen, nicht abschreckend genug sind, um die vollständige Einhaltung der DAC2-Meldepflicht sicherzustellen (siehe Ziffern [51-55](#)).

113 Die jährlichen Rückmeldungen der Mitgliedstaaten zu den erhaltenen Daten beschränken sich auf die Übereinstimmungsquoten mit ihren nationalen Datenbanken und umfassen nur selten Aspekte der Datenqualität (siehe Ziffer [56](#)).

Empfehlung 3 – Verbesserung der Qualität und Vollständigkeit der DAC1- und DAC2-Daten

Damit aus den gesammelten und ausgetauschten Steuerinformationen ein größtmöglicher Nutzen gezogen werden kann, sollten die Mitgliedstaaten

- a) alle DAC1-Einkunftsarten melden;
- b) Verfahren für die Prüfung von meldenden Instituten im Sinne der DAC2 einrichten und anwenden;
- c) ein System zur Überprüfung der Qualität und Vollständigkeit von DAC1- und DAC2-Daten einrichten;
- d) in ihren jährlichen bilateralen Rückmeldungen über eingehende Informationen auch auf qualitative Aspekte eingehen.

Zeitraumen: bis Ende 2023

114 Da die Mitgliedstaaten eine Vielzahl verschiedener Systeme für den Informationsabgleich nutzen, kommt es zu unterschiedlichen Ergebnissen (einige Systeme sind erfolgreicher als andere). In den meisten Fällen wird der Abgleich eingehender Daten dadurch behindert, dass diese Daten von geringer Qualität und unvollständig sind. Gegenwärtig werden nicht zugeordnete Daten nicht für weitere Analysen verwendet (siehe Ziffern [57-63](#)).

115 Obwohl eine strukturierte Risikoanalyse der eingehenden Daten von entscheidender Bedeutung ist, um die damit verbundenen Einnahmen wirksam zu besteuern, wendeten die Mitgliedstaaten im Allgemeinen keine Standardverfahren zur Risikoanalyse an. Darüber hinaus führt der überwiegende Teil der erhobenen und ausgetauschten DAC1- und DAC2-Steuerinformationen nur zu wenigen zusätzlichen Steuerfestsetzungen (siehe Ziffern [64-71](#)).

116 Die Mitgliedstaaten laden zwar die verpflichtenden DAC3-Daten in das Zentralverzeichnis der EU hoch, doch grenzüberschreitende Vorbescheide für natürliche Personen sind laut den Vorschriften ausdrücklich von dieser Anforderung ausgenommen. Die Informationen sind mitunter von schlechter Qualität (fehlende Namen der Steuerpflichtigen, zu oberflächliche Zusammenfassungen von Vorbescheiden) (siehe Ziffern [72-76](#)). Keiner der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten verfügt über systematische Verfahren für die Risikoanalyse der DAC3-Daten oder für die Verwendung der Informationen aus dem DAC3-Verzeichnis (siehe Ziffern [77-78](#)).

117 Die Mitgliedstaaten stellen im Allgemeinen nicht sicher, dass alle meldenden Unternehmen den Meldepflichten in Bezug auf DAC4-Daten nachkommen, sondern ziehen vor, sich auf den guten Willen der Unternehmen zu verlassen (siehe Ziffern [79-81](#)). Darüber hinaus werden nur sehr wenige DAC4-Informationselemente für steuerliche Folgemaßnahmen verwendet (siehe Ziffern [82-83](#)).

Empfehlung 4 – Bessere Nutzung der erhaltenen Informationen

Die Mitgliedstaaten sollten alle eingehenden Informationen so umfassend wie möglich nutzen. Zu diesem Zweck sollten sie insbesondere

- a) Verfahren zur systematischen Risikoanalyse der aus anderen Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen einführen;
- b) nicht zugeordnete DAC1- und DAC2-Daten weiter analysieren, um sie mit den entsprechenden Steuerpflichtigen abzugleichen, und die daraus resultierenden Informationen zur Festsetzung der entsprechenden Steuern verwenden;
- c) klare Daten und umfassende Zusammenfassungen der grenzüberschreitenden Vorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung, die sie in das EU-Zentralverzeichnis hochladen, aufnehmen;
- d) Verfahren einführen, um sicherzustellen, dass die gemäß der DAC4 gemeldeten Daten vollständig und von ausreichender Qualität sind.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

118 Die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten haben wirksame Vorkehrungen für den Informationsaustausch auf Ersuchen und den spontanen Informationsaustausch getroffen. Obwohl die Zahl der übermittelten Ersuchen während des Prüfzeitraums exponentiell angestiegen ist, sind die Mitgliedstaaten in der Lage, Fristen einzuhalten, und die meisten Verzögerungen lassen sich mit der Komplexität der Ersuchen erklären. Allerdings werden unter den Mitgliedstaaten nur sehr selten Rückmeldungen gegeben (siehe Ziffern [84-91](#)).

119 Gleichzeitige Prüfungen sind ein leistungsfähiges und hoch geschätztes Instrument, das die Mitgliedstaaten intensiv nutzen, um die Besteuerung von grenzüberschreitenden Transaktionen zu bewerten. Sie werden immer häufiger durchgeführt und im Rahmen von Fiscalis 2020 finanziert (siehe Ziffern [92-95](#)).

120 Zwar haben sich sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten sporadisch mit der Steuerlücke infolge von Steuerhinterziehung und -vermeidung durch Einzelpersonen befasst, doch gibt es keine Projekte zur Schätzung dieser Lücke anhand von DAC-Informationen (siehe Ziffern [96-97](#)). Es gibt keinen gemeinsamen Rahmen für die Überwachung der Auswirkungen des Systems für den Informationsaustausch, wobei jedoch einige Mitgliedstaaten Bewertungen des Nutzens des Systems vorgelegt haben, in denen sie nicht zu aussagekräftigen Schlüssen gelangten. Darüber hinaus mangelte es weitgehend an Regelungen für einheitliche Rückmeldungen von der regionalen an die zentrale Ebene, um den Nutzen des Erhalts von Informationen aus dem Ausland angemessen analysieren zu können (siehe Ziffern [98-104](#)).

Empfehlung 5 – Überwachung der Auswirkungen des Informationsaustauschs

Die Kommission sollte zusammen mit den Mitgliedstaaten einen zuverlässigen gemeinsamen Rahmen für die Messung des Nutzens des Systems für den Austausch von Steuerinformationen schaffen.

Zeitraumen: bis Ende 2022.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Rechnungshofs, am 8. Dezember 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I – Prüfungsansatz des Hofes auf Kommissionsebene

Die Prüfung des Hofes bei der Kommission umfasste zwei Phasen: eine Vorbereitungsphase und Vor-Ort-Prüfungen.

Um Informationen und Daten zu sammeln, die für die Vor-Ort-Prüfungen in den Mitgliedstaaten nützlich sein könnten, und um die EU-Rechtsvorschriften mit international bewährten Verfahren zu vergleichen, führte der Hof in der Vorbereitungsphase einen Besuch bei der GD Steuern und Zollunion durch. Darüber hinaus führte er Informationsbesuche bei den rumänischen Steuerbehörden (ANAF) und der luxemburgischen Steuerbehörde durch und analysierte alle verfügbaren Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB).

Er erörterte die Prüfungsmethodik mit der Kommission (Prüfungsfragen, Prüfungskriterien und Prüfungsstandards). Die GD TAXUD gewährte dem Hof in den Systemen der Kommission Zugang zu den einschlägigen Gruppen, die sich mit der Verwaltungszusammenarbeit im Bereich direkte Steuern befassen. Schließlich untersuchte der Hof einschlägige Leistungsdaten wie die Managementpläne und Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD TAXUD.

Im Rahmen der Vor-Ort-Prüfungen analysierte der Hof die Antworten auf einen allgemeinen Fragebogen, der an die Kommission gesendet worden war, und die darin enthaltenen Informationen. In dem von der GD TAXUD ausgefüllten Fragebogen, dem entsprechende Belegunterlagen beigelegt waren, ging es schwerpunktmäßig darum, inwieweit die Kommission einen soliden Rahmen für den Austausch von Steuerinformationen in der EU entwickelt hat. Er erstreckte sich auf vier Schlüsselbereiche: i) die Überwachung des Gesetzgebungsprozesses und seiner Umsetzung; ii) die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Leitlinien; iii) die Messung der Leistung des Systems für den Austausch von Steuerinformationen und iv) die für den Austausch bewährter Verfahren bereitgestellten Foren und Leitlinien.

Darüber hinaus übermittelte der Hof der Kommission einen zusätzlichen Fragebogen, um offene Fragen zu klären, und organisierte Videokonferenzen mit der GD TAXUD, um die vorläufigen Feststellungen sowie die Entwürfe der Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu diskutieren.

Anhang II – Prüfungsansatz des Hofes in den Mitgliedstaaten

Die Prüfung des Hofes umfasste zwei Phasen: eine Vorbereitungsphase und Vor-Ort-Prüfungen.

- a) Während der Vorbereitungsphase führte der Hof folgende Maßnahmen durch:
 - o Vorarbeiten bei der Kommission (GD TAXUD) und Aktenprüfungen, um Informationen und Daten zu sammeln, die für die Vor-Ort-Prüfungen in den Mitgliedstaaten sowie dafür nützlich sein könnten, die EU-Rechtsvorschriften mit international bewährten Verfahren zu vergleichen;
 - o Dokumentenanalysen zu den einschlägigen Rechtsvorschriften, Berichten und sonstigen Dokumenten sowie Analysen der von der Kommission und den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten und Statistiken;
 - o Gespräche mit dem belgischen Rechnungshof über eine Prüfung des automatisierten Austauschs von Steuerinformationen, die für die belgische Steuerbehörde durchgeführt wurde;
 - o ein der Sammlung von Wissen dienender Besuch bei den rumänischen Steuerbehörden, bei dem die praktischen Aspekte und Schwierigkeiten des Systems erörtert wurden.
- b) Der Hof wählte fünf Mitgliedstaaten aus: Italien, die Niederlande, Polen, Spanien und Zypern. Die Auswahl der Mitgliedstaaten beruhte auf den folgenden Risikokriterien:
 - o Prozentsatz der eingegangenen Antworten für den Informationsaustausch auf Ersuchen, die an andere Mitgliedstaaten geschickt wurden;
 - o Anzahl der Arten von Informationen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der DAC1 ausgetauscht wurden;
 - o Anzahl der Informationsmeldungen, die die einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der DAC2 erhielten;
 - o Anzahl der grenzüberschreitenden Steuervorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung, die im Rahmen der DAC3 in die zentrale Datenbank hochgeladen wurden.
- c) Zweite Phase: Vor-Ort-Prüfungen in den ausgewählten Mitgliedstaaten, wobei der Prüfungsschwerpunkt auf der Gestaltung und Anwendung des Systems für den

Austausch von Steuerinformationen lag, also darauf, wie die Mitgliedstaaten die Informationen austauschen und die erhaltenen Informationen nutzen.

Der Hof übermittelte den ausgewählten Mitgliedstaaten einen Fragebogen. Dabei ging es um die Frage, wie die Mitgliedstaaten den Informationsaustausch umgesetzt haben und ob sie die erhaltenen Informationen bestmöglich nutzen, um eine gerechte Besteuerung zu ermöglichen. Vor Ort erörterte der Hof die Antworten auf den Fragebogen mit Beamten, die in den Steuerbehörden im Bereich Austausch von Steuerinformationen, Verwaltungszusammenarbeit, Prüfungen und Kontrollen tätig sind.

Vor seinen Besuchen wählte der Hof aus den von den besuchten Mitgliedstaaten erhaltenen und übermittelten Informationen Stichproben aus, die vor Ort überprüft wurden:

- i) 15 erhaltene DAC1-Meldungen;
- ii) 15 erhaltene DAC2-Meldungen;
- iii) 10 von anderen Mitgliedstaaten erhaltene Antworten im Rahmen des Informationsaustauschs auf Ersuchen sowie 10 von dem besuchten Mitgliedstaat übermittelte Antworten;
- iv) 10 von anderen Mitgliedstaaten erhaltene spontane Informationsaustausche;
- v) 10 erhaltene grenzüberschreitende Vorbescheide;
- vi) 10 erhaltene länderbezogene Berichte;
- vii) fünf gleichzeitige Prüfungen zu direkten Steuern, die vom besuchten Mitgliedstaat eingeleitet wurden (wenn weniger als fünf zur Verfügung standen, wurden alle ausgewählt), und fünf gleichzeitige Prüfungen, an denen der besuchte Mitgliedstaat teilgenommen hat.

Anhang III – Geschichte der DAC-Gesetzgebung, mit legislativen Änderungen und aktuellen Durchführungsverordnungen

Zeitlicher Ablauf der DAC-Gesetzgebung

- **DAC1** Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) (ECOFIN) verabschiedete am 15. Februar 2011 die Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG. Die Richtlinie trat am 11. März 2011, dem Datum ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt, in Kraft, erhielt jedoch erst am 1. Januar 2013 Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten (mit Ausnahme der AEOI-Vorschriften, die am 1. Januar 2015 verbindlich wurden).
- **DAC2** Am 9. Dezember 2014 verabschiedete der ECOFIN die Richtlinie 2014/107/EU des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten. Die Richtlinie wurde am 16. Dezember 2014 im Amtsblatt veröffentlicht und trat 20 Tage später in Kraft, wobei der Austausch der betreffenden Informationen erstmals zum 30. September 2017 verpflichtend wurde.
- **DAC3** Am 8. Dezember 2015 verabschiedete der ECOFIN die Richtlinie (EU) 2015/2376 des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Vorbescheiden und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung im Bereich der Besteuerung. Die Richtlinie trat am 18. Dezember 2015, dem Datum ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt, in Kraft, wobei der Austausch der betreffenden Informationen erstmals zum 30. September 2017 verpflichtend wurde.
- **DAC4** Am 25. Mai 2016 verabschiedete der ECOFIN die Richtlinie (EU) 2016/881 des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch der länderbezogenen Berichterstattung im Bereich der Besteuerung. Die Richtlinie trat am 30. Juni 2016, dem Datum ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt, in Kraft, wobei der Austausch von Informationen erstmals zum 30. Juni 2018 verpflichtend wurde.
- **DAC5** Am 6. Dezember 2016 verabschiedete der ECOFIN die Richtlinie (EU) 2016/2258 des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des Zugangs von Steuerbehörden zu Informationen zur Bekämpfung der Geldwäsche. Diese Richtlinie trat am Tag ihrer Annahme in Kraft.
- **DAC6** Am 25. Mai 2018 verabschiedete der ECOFIN die Richtlinie 2018/822/EU des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden

automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen. Die Richtlinie wurde am 5. Juni 2018 im Amtsblatt veröffentlicht und trat 20 Tage später in Kraft, wobei der Austausch der betreffenden Informationen erstmals zum 31. Oktober 2020 verpflichtend wurde.

Durchführungsverordnungen zu den DAC

- Am 6. Dezember 2012 erließ die Europäische Kommission die **Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1156/2012**. In dieser Verordnung geht es um die für den Austausch auf Ersuchen zu verwendenden Formblätter, den spontanen Austausch, Zustellungsersuchen und Rückmeldungen; sie trat am 10. Dezember 2012 in Kraft und gilt seit dem 1. Januar 2013.
- Am 15. Dezember 2014 erließ die Kommission die **Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1353/2014 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1156/2012**. Diese Verordnung befasst sich mit dem elektronischen Format, über das der verpflichtende automatische Informationsaustausch zu erfolgen hat. Sie trat am 22. Dezember 2014 in Kraft getreten und gilt seit dem 1. Januar 2015.
- Am 15. Dezember 2015 erließ die Kommission die **Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/2378** zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Artikeln der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung. Sie ersetzte die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1156/2012 und enthielt neue Bestimmungen über das elektronische Format, über das der verpflichtende automatische Austausch von Informationen über Finanzkonten zu erfolgen hat. Die Verordnung trat am 21. Dezember 2015 in Kraft und gilt seit dem 1. Januar 2016.
- Am 9. November 2016 erließ die Kommission die **Durchführungsverordnung (EU) 2016/1963 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2378** in Bezug auf Standardformblätter und die Sprachenregelung im Zusammenhang mit den Richtlinien (EU) 2015/2376 und (EU) 2016/881 des Rates. Sie trat am 1. Dezember 2016 in Kraft und gilt seit dem 1. Januar 2017; einige Bestimmungen gelten jedoch erst seit dem 5. Juni 2017.
- Am 22. Januar 2018 erließ die Kommission die **Durchführungsverordnung (EU) 2018/99 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2378** in Bezug auf die Form und die Bedingungen für die Übermittlung der jährlichen Bewertung der Wirksamkeit des

automatischen Informationsaustauschs und der Liste statistischer Angaben, die die Mitgliedstaaten zur Bewertung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates vorlegen müssen. Die Verordnung trat am 12. Februar 2018 in Kraft.

- Am 28. März 2019 erließ die Kommission die **Durchführungsverordnung (EU) 2019/532 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2378** betreffend die Standardformblätter, einschließlich der Sprachenregelung, für den verpflichtenden automatischen Informationsaustausch über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen. Sie trat am 18. April 2019 in Kraft und gilt seit dem 1. Juli 2020.

Anhang IV – Vergleich des DAC2- und des OECD-Rahmens

Element	Globaler Standard	DAC2
Datenschutz	Allgemeine Bestimmungen.	Detaillierte Vorschriften zur Umsetzung des EU-Datenschutzrahmens.
Struktur	Nur die Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden (<i>Competent Authority Agreement – CAA</i>) wird unterzeichnet, der gemeinsame Meldestandard (CRS) wird im Inland umgesetzt.	Nur einige Elemente der CAA sind enthalten; der Rest ist bereits Teil der DAC1. Der CRS befindet sich in Anhang I, wichtige Elemente aus den Kommentaren in Anhang II (Änderung der Gegebenheiten; Selbstauskunft bei Neukonten von Rechtsträgern; Ansässigkeit eines Finanzinstituts; Geführte Konten; Trusts, die passive NFEs sind; Anschrift des Hauptsitzes eines Rechtsträgers). Die Sprache wurde angepasst, um dem multilateralen Kontext der beiden Anhänge Rechnung zu tragen (z. B. "Mitgliedstaaten" statt "Staaten und Gebiete").
CRS Abschnitt I D.	Umfasst unter ii) ein Szenario, in dem das innerstaatliche Recht des betreffenden meldepflichtigen Staates nicht zur Erfassung der durch den meldepflichtigen Staat ausgegebenen TIN verpflichtet.	Angesichts ihrer Rechtssysteme war keiner der Mitgliedstaaten der Ansicht, dass diese Situation auf sie zutreffe.
CRS Abschnitt I E.	Eine der Bedingungen für die Meldung des Geburtsortes ist die, dass der Geburtsort nicht zu melden ist, es sei denn, das meldende Finanzinstitut hat ihn nach innerstaatlichem Recht zu beschaffen und zu melden und er ist in den elektronisch durchsuchbaren Daten des meldenden Finanzinstituts verfügbar.	Die Bedingung für die Meldung des Geburtsortes wurde auf Fälle ausgeweitet, in denen das meldende Finanzinstitut ihn nach einem geltenden oder am Tag vor Inkrafttreten der Richtlinie geltenden Rechtsinstrument der Union zu beschaffen und zu melden hat oder hatte. Damit soll der Standard der Meldung des Geburtsortes auch nach einer potenziellen Aufhebung der Zinsbesteuerungsrichtlinie gesichert werden.

Element	Globaler Standard	DAC2
CRS Abschnitt I F.	Schrittweise Einführung ("Phase-in") für Bruttoerlöse (nach Vorbild des Gesetzes über die Steuerehrlichkeit bezüglich Auslandskonten – <i>Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA</i>).	Kein Phase-in für Bruttoerlöse (nach dem gewählten Zeitpunkt für die frühzeitige Einführung ("Early Adopters")).
CRS Abschnitt III A.	Ausnahmeregelung für Versicherungsverträge, deren Verkauf durch ein meldendes Finanzinstitut an im meldepflichtigen Staat ansässige Personen durch die Gesetze effektiv verhindert wird (in den Kommentaren weiter gelockert).	Die Ausnahmeregelung gilt nicht in der EU, da der Rechtsrahmen den Bedingungen im CRS und den Kommentaren nicht entspricht.
CRS Abschnitt VII B., Abschnitt VIII C. 9. Abschnitt VIII E. 4. Abschnitt VIII E. 6.	Die Kommentare zu diesen Absätzen enthalten alternative Bestimmungen für — rückkaufsfähige Gruppenversicherungsverträge und Gruppenrentenversicherungsverträge, — Neukonten von bereits bestehenden Kunden, — verbundene Rechtsträger, — standardisierte Branchenkodierungssysteme.	Im Interesse eines ordnungsgemäßen Funktionierens wurden die vier Teile des Kommentars, die "alternative Vorschriften" für Finanzinstitute vorsehen, in Anhang I aufgenommen.
CRS Abschnitt VIII B. 1. c) Abschnitt VIII	Die Listen der nicht meldenden Finanzinstitute und der ausgenommenen Konten sind im innerstaatlichen Recht definiert.	Die Listen der nicht meldenden Finanzinstitute und der ausgenommenen Konten sind im innerstaatlichen Recht definiert; die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission die Listen (und deren Änderungen), und die Kommission veröffentlicht diese im Amtsblatt.
CRS Abschnitt VIII D. 5.	Der Begriff "teilnehmender Staat" bezeichnet einen Staat, i) mit dem ein Abkommen besteht, nach dem dieser Staat die in Abschnitt I genannten Informationen übermitteln wird, und ii) der in einer veröffentlichten Liste aufgeführt ist.	Der Begriff "teilnehmender Staat" schließt ausdrücklich alle Mitgliedstaaten und alle anderen Staaten ein, mit denen die Union ein Abkommen geschlossen hat, wonach der andere Staat die in Abschnitt I genannten Informationen übermittelt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der GD TAXUD.

Anhang V – Gesetzgebungsprozess: Dauer und Änderungen (DAC1 bis DAC4)

Schritt/Aspekt	DAC1	DAC2	DAC3	DAC4
Annahme durch die Kommission	2.2.2009	12.6.2013	18.3.2015	28.1.2016
Bericht des EP	10.2.2010	11.12.2013	27.10.2015	12.5.2016
Politische Einigung im Rat	7.12.2010	14.10.2014	6.10.2015	8.3.2016
Annahme durch den Rat	15.2.2011	9.12.2014	8.12.2015	25.5.2016
Anzahl der Kompromisse im Prozess	5	2 (mindestens) ⁴⁸	6	n. z.
Veröffentlichung im ABl.	15.2.2011	16.12.2014	18.12.2015	3.6.2016

⁴⁸ Die Akten der Kommission waren unvollständig, doch gab es mindestens zwei Kompromisse.

Schritt/Aspekt	DAC1	DAC2	DAC3	DAC4
Wichtigste Änderungen im Gesetzgebungsprozess	Einkunftsarten: Der ursprüngliche Prozess umfasste keine spezifischen Arten. Sie wurden später eingeführt, doch nur eine Art wurde verbindlich vorgeschrieben, während im ursprünglichen Vorschlag alle verbindlich gewesen wären.	Die Aushandlung der DAC2 war ein Ad-hoc-Prozess: Der Vorschlag entwickelte sich parallel zu den Diskussionen bei der OECD, wo der CRS entwickelt wurde. Einem Mitgliedstaat wurde eine längere Übergangsfrist für den AEOI gewährt.	Rückwirkendes Element für Bescheide, die bis zu fünf statt 10 Jahre zurückliegen – beschränkter Zugang der Kommission zum Zentralverzeichnis – nur zum Zweck der Überwachung des Funktionierens der Richtlinie. Anwendung der Richtlinie ab dem 1.1.2017 anstelle des 1.1.2016 (entsprechend dem Vorschlag der Kommission)	— Die Mitgliedstaaten können sich entscheiden, die Verpflichtung aufzuschieben, nach der in der EU ansässige Tochtergesellschaften von nicht in der EU ansässigen multinationalen Unternehmensgruppen länderbezogene Berichte für das erste Jahr (d. h. das erste Steuerjahr, das am oder nach dem 1. Januar 2016 beginnt) einreichen müssen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Dokumentation und Darstellungen der Europäischen Kommission.

Anhang VI – Fiscalis 2020

Das Aktionsprogramm Fiscalis 2020 wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 1286/2013 festgelegt.

Zwischen 2015 und 2019 organisierten die Kommission und die Mitgliedstaaten 11 Fiscalis-"Projektgruppen", um Fragen zu erörtern, die sich speziell auf die Umsetzung der DAC, die damit verbundenen IT-Systeme und die Art und Weise der Nutzung der ausgetauschten Informationen beziehen. Auf der Grundlage der in den Jahren 2015 und 2016 von der Projektgruppe zur Datenanalyse geleisteten Arbeit erstellte die Kommission einen Leitfaden über bewährte Verfahren bei der Risikoanalyse in Bezug auf Informationen, die im Rahmen der DAC1 und DAC2 eingegangen sind.

Programmziele

Das **allgemeine Ziel** des Programms besteht darin, "das reibungslose Funktionieren der Steuersysteme im Binnenmarkt durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerländern, ihren Steuerbehörden und ihren Beamten zu verbessern" (Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1286/2013).

Konkret umfasst dies die Unterstützung der Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und aggressiver Steuerplanung sowie der Umsetzung des EU-Rechts im Steuerbereich. Diese Ziele werden erreicht durch

- die Sicherstellung des Austauschs von Informationen;
- die Unterstützung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden;
- die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten der Teilnehmerländer, sofern erforderlich.

Das Erreichen der Programmziele wird insbesondere anhand der folgenden Indikatoren bewertet:

- Verfügbarkeit von und vollständiger Zugang zu den europäischen Informationssystemen für das Steuerwesen durch das Gemeinsame Kommunikationsnetz der EU;
- Rückmeldungen von Teilnehmerländern in Bezug auf die Ergebnisse der Maßnahmen im Rahmen des Programms.

In der Praxis verfolgt Fiscalis die folgenden **operativen Ziele und Prioritäten**:

- die Umsetzung, die Verbesserung, den Betrieb und die Unterstützung der europäischen Informationssysteme für das Steuerwesen;
- die Unterstützung von Maßnahmen zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden;
- die Stärkung der Fähigkeiten und Kompetenzen der Steuerbeamten;
- die Verbesserung des Verständnisses und der Anwendung des EU-Steuerrechts;
- die Unterstützung von Verbesserungen der Verwaltungsverfahren und des Austauschs bewährter Verwaltungspraktiken.

Die Ziele aller **Maßnahmen** im Rahmen des Programms müssen im Einklang mit den genannten Zielen und Prioritäten stehen, die auf der Verordnung über Fiscalis 2020 beruhen und durch Jahresarbeitsprogramme entwickelt werden. Die Kommission erstellt und verabschiedet jedes Jahresarbeitsprogramm mit Beteiligung der Teilnehmerländer.

Im Rahmen von Fiscalis 2020 finanzierte Maßnahmen

Gemeinsame Maßnahmen werden von Steuerbeamten und für Steuerbeamte aus den Teilnehmerländern organisiert. Hierzu zählen

- Seminare und Workshops;
- Projektgruppen, die für einen befristeten Zeitraum eingerichtet werden, um ein im Voraus festgelegtes Ziel mit einem präzise beschriebenen Ergebnis zu verwirklichen;
- bilaterale oder multilaterale Prüfungen und andere im Unionsrecht über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden vorgesehene Tätigkeiten;
- Arbeitsbesuche, durch die den Beamten ermöglicht wird, sich Fachwissen und Sachkenntnisse in Steuerangelegenheiten anzueignen oder auszubauen;
- **Expertenteams**, die eingerichtet werden, um die längerfristig strukturierte operative Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerländern durch die Bündelung von Fachwissen zu erleichtern;
- Aufbau von Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung und unterstützende Maßnahmen;

- Studien;
- Kommunikationsprojekte;
- andere Tätigkeiten zur Unterstützung der Ziele von Fiscalis 2020.

Entwicklung, Pflege, Betrieb und Qualitätskontrolle der Unionskomponenten neuer und bestehender **europäischer Informationssysteme**.

Die Entwicklung **gemeinsamer Fortbildungsmaßnahmen** zur Unterstützung der erforderlichen beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse im Steuerbereich.

Durchführung des Programms

Die Europäische Kommission ist für die Durchführung des Programms zuständig. Dabei wird sie von einem Ausschuss unterstützt, der sich aus Delegierten aus den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt.

Akronyme und Abkürzungen:

ACDT: *Administrative cooperation in direct taxation* (Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich direkte Steuern)

AEOI: *Automatic exchange of information* (automatischer Austausch von Informationen)

BIP: Bruttoinlandsprodukt

CRS: *Common Reporting Standard* (gemeinsamer Meldestandard)

DAC: *Directive for Administrative Cooperation in the field of taxation* (Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung)

DAC1: Änderung der DAC, durch die der verpflichtende AEOI für fünf Arten von Einkünften und Kapital eingeführt wurde

DAC2: Änderung der DAC, durch die der Anwendungsbereich des verpflichtenden AEOI auf Finanzkonten ausgeweitet wurde

DAC3: Änderung der DAC, durch die der verpflichtende AEOI für grenzüberschreitende Steuervorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung eingeführt wurde

DAC4: Änderung der DAC, durch die die verpflichtende länderbezogene Berichterstattung durch multinationale Unternehmensgruppen eingeführt wurde

DAC5: Änderung der DAC zur Sicherstellung, dass Steuerbehörden Zugang zu Informationen über Geldwäsche erhalten

DAC6: Änderung der DAC, durch die der verpflichtende AEOI über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen eingeführt wurde

ECOFIN: Rat (Wirtschaft und Finanzen)

EOIR: *Exchange of information on request* (Austausch von Informationen auf Ersuchen)

G20: Gruppe der Finanzminister und Zentralbankpräsidenten aus 19 Ländern und der EU

GD TAXUD: Generaldirektion Steuern und Zollunion

HNWI: *High net worth individuals* (vermögende Einzelpersonen)

MNU: Multinationales Unternehmen

OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

PAOE: *Presence of officials of a Member State in the offices of the tax authorities of another Member State or during administrative enquiries carried out therein*
(Anwesenheit von Beamten eines Mitgliedstaats in den Amtsräumen der Steuerbehörden eines anderen Mitgliedstaats oder bei dort durchgeführten behördlichen Ermittlungen)

SEOI: *Spontaneous exchange of information* (spontaner Austausch von Informationen)

SMC: *Simultaneous control* (gleichzeitige Prüfung)

TIN: *Tax identification number* (Steueridentifikationsnummer)

Glossar

Austausch von Informationen auf Ersuchen: Informationsaustausch auf der Grundlage eines spezifischen Ersuchens, das von einem Staat an einen anderen gerichtet wurde.

Austausch von Steuerinformationen: Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten zu Steuerzwecken.

Automatischer Austausch von Informationen: systematische Übermittlung zuvor festgelegter Informationen von einem Staat an einen anderen in regelmäßigen, im Voraus bestimmten Abständen.

Dividenden von Unternehmen, deren Anteile nicht in einem Bankdepotkonto verwahrt werden: Dividenden, die nicht auf ein Verwahrkonto eingezahlt oder eingelöst werden.

Fiscalis 2020: zur Strategie Europa 2020 gehörendes EU-Aktionsprogramm zur Finanzierung von Initiativen der Steuerbehörden zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme in der EU.

Gemeinsames Kommunikationsnetz: gemeinsame Plattform, die von der EU entwickelt wurde, um die elektronische Übertragung von Informationen zwischen den Zoll- und Steuerbehörden der Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

Gleichzeitige Prüfung: von mindestens zwei Mitgliedstaaten mit gemeinsamen oder sich ergänzenden Interessen durchgeführte abgestimmte Prüfung der steuerlichen Verhältnisse eines Steuerpflichtigen.

Grenzüberschreitender Vorbescheid: Vereinbarung, Mitteilung oder anderes Instrument oder andere Maßnahme mit ähnlicher Wirkung, die bzw. das von einer Regierungsbehörde an eine bestimmte Person oder Gruppe von Personen erteilt wird und die bzw. das die rechtliche oder verwaltungstechnische Auslegung oder steuerliche Behandlung bevorstehender grenzüberschreitender Transaktionen oder Tätigkeiten dieser Personen in einem anderen Rechtsraum betrifft.

Spontaner Austausch von Informationen: nicht systematische Übermittlung von Informationen zu jeder Zeit von einem Staat an einen anderen ohne dessen vorheriges Ersuchen.

Steuerhinterziehung: Einsatz illegaler Mittel, um die Zahlung von Steuern zu vermeiden, in der Regel durch Falschdarstellung von Einkünften gegenüber den Steuerbehörden. Überschneidet sich häufig mit dem Begriff des Steuerbetrugs.

Steueridentifikationsnummer: eindeutige Referenznummer, die einem Steuerpflichtigen von den Steuerbehörden zugeteilt wird.

Steuervermeidung: Nutzung einer rechtlichen Regelung zur Umgehung einer Verpflichtung zur Zahlung von Steuern, in der Regel durch den Abschluss einer Reihe künstlicher finanzieller Vereinbarungen, deren Hauptzweck oder einziger Zweck die Senkung der Steuerschuld ist.

Vorabverständigung über die Verrechnungspreisgestaltung: Vereinbarung, Mitteilung oder anderes Instrument oder andere Maßnahme mit ähnlicher Wirkung, die bzw. das von einer Regierungsbehörde an eine bestimmte Person oder Gruppe von Personen erteilt wird und die bzw. das im Vorfeld grenzüberschreitender Transaktionen zwischen verbundenen Unternehmen die Kriterien für die Preisgestaltung bei der Übertragung von Waren, immateriellen Gütern oder Dienstleistungen zwischen diesen Unternehmen festlegt.

Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (auch: Verwaltungszusammenarbeit): Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch den Austausch und die Verarbeitung von Informationen, gemeinsame Maßnahmen oder Amtshilfe zum Zwecke der Umsetzung von EU-Recht.

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES: „AUSTAUSCH VON STEUERINFORMATIONEN
IN DER EU: SOLIDE GRUNDLAGE, MÄNGEL BEI DER UMSETZUNG“**

ZUSAMMENFASSUNG

VI. Die Kommission weist darauf hin, dass daran gearbeitet wird, das Ergebnis und die Auswirkungen der Nutzung der ausgetauschten Informationen (und der Verwaltungszusammenarbeit im Allgemeinen) zu messen. So nahm sie 2019 etwa eine Bewertung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden (*Directive on Administrative Cooperation*, DAC) vor und führt zudem regelmäßig Erhebungen in den Mitgliedstaaten durch.

Was die begrenzte Qualität und Nutzung anbelangt, so merkt die Kommission an, dass je nach den verschiedenen Änderungen der DAC Unterschiede bestehen.

Die Kommission stimmt im Allgemeinen mit dem Hof darin überein, dass weiterer Handlungsbedarf besteht.

VII. Die Kommission überprüft regelmäßig den Anwendungsbereich des Rechtsrahmens, um ihn an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Im Juli 2020 schlug sie vor, den automatischen Informationsaustausch auf Einkünfte auszuweiten, die in der digitalen Plattformwirtschaft erzielt werden. In ihrem Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung hat die Kommission die Notwendigkeit einer weiteren Ausweitung der DAC auf Kryptowerte ermittelt.

Die Kommissionsdienststellen haben auch die Arbeit verschiedener Gruppen unterstützt, in denen die Mitgliedstaaten zusammenkommen, um sich über die Praktiken der Datennutzung auszutauschen. Allerdings muss noch mehr getan werden, und die Bemühung um eine bessere Nutzung der Daten gehört zu den im Aktionsplan von Juli ermittelten Maßnahmen.

IX. Zwar gibt es derzeit keinen EU-Rahmen für die Überwachung der Leistungen und Erfolge des Systems, doch sind die Kommissionsdienststellen aktiv an der Arbeit beteiligt, die im Rahmen des Programms Fiscalis diesbezüglich durchgeführt wird.

X. a) Erster Gedankenstrich: Die Kommission ist sich bewusst, dass die Datenqualität verbessert werden muss, und hat sich zum Handeln verpflichtet, wie die im Steuer-Aktionsplan von Juli angekündigten Maßnahmen zeigen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Kommission keinen direkten Zugang zu den ausgetauschten Daten hat.

Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission erkennt an, dass es sich lohnen würde, den Umfang des automatischen Informationsaustauschs auf Kryptowerte und E-Geld (vorbehaltlich einer Folgenabschätzung) auszuweiten. Eine solche Ausweitung wurde im Steuer-Aktionsplan von Juli als Aktionspunkt ermittelt. Eine Ausweitung des Umfangs auf Dividendeneinkünfte von Unternehmen, deren Anteile nicht in einem Bankdepotkonto verwahrt werden, wird vorbehaltlich einer Folgenabschätzung in Betracht gezogen. Zur Ausweitung auf grenzüberschreitende Vorbescheide für natürliche Personen wird es einer weiteren Prüfung bedürfen. Die obligatorische Meldung aller DAC1-Einkunftsarten könnte zwar sinnvoll sein, doch ist darauf hinzuweisen, dass in diesem Bereich dank des DAC7-Vorschlags bereits Fortschritte erzielt wurden.

Dritter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt der Zweckmäßigkeit zu, über die Überprüfung der rechtlichen Umsetzung hinauszugehen. Den Auswirkungen auf die Ressourcen der Kommission wie auch der Mitgliedstaaten muss gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden, insbesondere wenn es um Vor-Ort-Besuche in den Mitgliedstaaten geht. Was Sanktionen betrifft, so teilt die Kommission voll und ganz das Ziel, über sinnvolle Sanktionen zu verfügen, und beabsichtigt, in Bezug auf die

DAC und ihre Änderungen einen umfassenden Rechtsrahmen für Sanktionen und Maßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Vorschriften vorzuschlagen.

c) Die Kommissionsdienststellen haben zusammen mit den Mitgliedstaaten im Rahmen einer Fiscalis-Gruppe die Arbeit an diesem Thema aufgenommen.

BEMERKUNGEN

29. In ihrer Bewertung stellte die Kommission in der Tat keine größeren Gesetzeslücken fest. Sie räumte jedoch ein, dass Anpassungen des Umfangs und der Form der Verwaltungszusammenarbeit erforderlich sein könnten, um mit den neuen Herausforderungen Schritt zu halten, die sich aufgrund neuer Muster der Steuerhinterziehung und wirtschaftlicher und technologischer Entwicklungen ergeben. Seit der Bewertung hat die Kommission einen Vorschlag zur Ausweitung des Umfangs des automatischen Informationsaustauschs vorgelegt und im Steuer-Aktionsplan von Juli 2020 ihre Absicht bekundet, den Umfang weiter zu überprüfen.

30. In ihrem Steuer-Aktionsplan von Juli 2020 hat die Kommission die Ausweitung des Anwendungsbereichs der DAC als Aktionspunkt ermittelt, da „[d]as Aufkommen von alternativen Zahlungs- und Investitionsmitteln – wie Kryptowerten und E-Geld – ... die in den letzten Jahren erzielten Fortschritte bei der Steuertransparenz zu untergraben [droht] und ... erhebliche Steuerhinterziehungsrisiken [birgt]“.

33. Die Kommission bemerkt, dass eine Ausweitung des Umfangs des Informationsaustauschs auf Steuervorbescheide für natürliche Personen zum Zeitpunkt der Annahme der DAC3 erwogen, aber nicht weiterverfolgt wurde. Für natürliche Personen erteilte Vorbescheide dürften nur begrenzte grenzüberschreitende Auswirkungen haben. Die Annahme von Rechtsvorschriften mit den damit verbundenen Verpflichtungen für die nationalen Verwaltungen ist daher möglicherweise nicht verhältnismäßig. Die Kommission ist jedoch bereit, dieses Thema erneut aufzugreifen.

37. Erster Gedankenstrich: Dieser Aspekt ist der Kommission wohl bekannt und wird im Aktionsplan von 2020 erwähnt. Die Kommission räumt ein, dass Verbesserungen vorgenommen werden können, z. B. im Rahmen laufender Fiscalis-Projekte, aus denen letztendlich ein gemeinsamer Ansatz und gegebenenfalls eine Initiative der Kommission hervorgehen sollten.

Dritter Gedankenstrich: Im Rahmen der Fiscalis-Gruppe für Datenanalyse wird geprüft werden, wie sich eine bessere Nutzung der Daten nach Maßgabe der DAC, die als Orientierungshilfen bei der Risikobewertung dienen können, erreichen lässt.

38. Die Kommission ist sich dieses Problems bewusst. Der Vorschlag für die DAC8, der im Aktionsplan von 2020 für das dritte Quartal 2021 angekündigt ist und an dem gegenwärtig gearbeitet wird, soll einen umfassenden Rechtsrahmen für Sanktionen in Bezug auf die DAC enthalten.

43. Die Kommission hat die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und sie beim Austausch von bewährten Verfahren und Lösungen zu verschiedenen Aspekten der DAC unterstützt, die in allen Mitgliedstaaten anwendbar sein könnten.

Mit dem Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der Aufbaustrategie von Juli 2020 sollen im Rahmen eines Pilotprojekts Fragen im Zusammenhang mit der Datenanalyse angegangen werden, mit dem Ziel, ein gemeinsames IT-Instrument zu schaffen.

76. Zweiter Gedankenstrich: In ihrem Vorschlag für die DAC7 von Juli 2020 schlug die Kommission vor, den Artikel, der sich auf die Zusammenfassung des Inhalts von Vorbescheiden bezieht, zu ändern, um weiter zu präzisieren, welche Informationen aufgenommen werden könnten.

81. Die Kommission erkennt an, dass bei der Berichterstattung im Rahmen der DAC4 offenbar Defizite bestehen. Abhilfe könnte durch den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie [2013/34/EU](#) im Hinblick auf die Offenlegung

von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen von 2016 geschaffen werden, welcher der Kommission und Interessenträgern den Zugang zu diesen Informationen eröffnet.

97. Die Kommission räumt ein, dass die dank der DAC ausgetauschten Daten, insbesondere die Daten über Gewinnverlagerungen multinationaler Unternehmen, bei der Schätzung der Steuerlücken nützlich wären. Die Kommission hat jedoch keinen direkten Zugang zu den ausgetauschten Daten und muss die Mitgliedstaaten jedes Mal auf freiwilliger Basis ersuchen, über die Kosten und den Nutzen zu berichten. Gegenwärtig stellen die meisten Mitgliedstaaten keine solchen Daten zur Verfügung, da auf nationaler Ebene kein Rahmen zur Leistungsüberwachung vorhanden ist oder falls ein solcher Rahmen vorhanden ist, dieser sich auf unterschiedliche Ansätze zur Messung der Wirksamkeit der ausgetauschten Informationen stützt (siehe Ziffer 101).

98. Im Rahmen des Fiscalis-Programms wird an der Messung der Leistung der Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen direkte Besteuerung und Mehrwertsteuer gearbeitet. Ziel des Projekts ist es, die Mitgliedstaaten bei der Definition von Methoden zur Schätzung von Steuereinnahmen sowie nicht monetären Erträgen zu unterstützen. Das Projekt soll eine Empfehlung für einen gemeinsamen Rahmen zur Leistungsüberwachung für die Bewertung der Verwaltungszusammenarbeit hervorbringen. Ursprünglich war der Abschluss dieser Arbeit für Anfang 2021 vorgesehen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

106. Die Kommission erinnert daran, dass sie die Durchführung der verschiedenen Rechtsakte, aber auch die Umsetzung der Richtlinie überwacht, beispielsweise im Wege von jährlichen Erhebungen und einer Bewertung, die 2019 abgeschlossen wurde.

Über die Jahre hat die Kommission die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und sie beim Austausch von bewährten Verfahren und Lösungen unterstützt. In jüngster Zeit haben die Kommissionsdienststellen die Arbeiten in Bezug auf die Leistungsmessung unterstützt.

Empfehlung 1 – Erweiterung des Anwendungsbereichs des EU-Rechtsrahmens

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an und erachtet sie als teilweise umgesetzt.

Die Kommission erinnert daran, dass sie in ihrem Vorschlag für die DAC7 von Juli 2020 eine Erhöhung der Zahl der vorgeschriebenen Einkunftsarten vorgeschlagen hat. Der Vorschlag sieht eine Erhöhung der Zahl der vorgeschriebenen Einkunftsarten, die in Bezug auf Besteuerungszeiträume ab 2024 gemeldet werden müssen, auf mindestens vier vor. Ferner wird zu den Einkunftsarten, die dem Informationsaustausch unterliegen, die Kategorie der Lizenzgebühren hinzugefügt. Die Kommission wird an einer vollständigen obligatorischen Abdeckung der Einkunftsarten durch einen späteren Gesetzesvorschlag arbeiten.

b) Die Kommission nimmt diese Empfehlung teilweise an.

Die Kommission teilt die Ansicht, dass es sich lohnen würde, den Umfang des automatischen Informationsaustauschs auf Kryptowerte und E-Geld (vorbehaltlich einer Folgenabschätzung) auszuweiten. Eine solche Ausweitung wurde im Steuer-Aktionsplan von Juli als Aktionspunkt ermittelt. Eine Ausweitung des Umfangs auf Dividendeneinkünfte von Unternehmen, deren Anteile nicht in einem Bankdepotkonto verwahrt werden, wird vorbehaltlich einer Folgenabschätzung in Betracht gezogen.

Zur Ausweitung auf grenzüberschreitende Vorbescheide für natürliche Personen wird es einer weiteren Prüfung bedürfen.

109. Die Kommission ist sich dieser Probleme bewusst. Im Rahmen von Fiscalis-Gruppen werden derzeit verschiedene Initiativen zur Verbesserung der Datenqualität untersucht, die zu bewährten Verfahren – einer vereinbarten Taxonomie – führen sollen.

Besuche in den Mitgliedstaaten könnten zwar sehr zweckdienlich sein, da sie jedoch zeit- und ressourcenaufwendig sind, war die Kommission bisher nicht in der Lage, solche Besuche zu priorisieren.

Der Vorschlag für die DAC8, der für das dritte Quartal 2021 angekündigt ist und an dem gegenwärtig gearbeitet wird, soll Bestimmungen für einen umfassenden Rechtsrahmen für Sanktionen in Bezug auf die DAC enthalten.

110. Es stimmt zwar, dass bislang keine formellen Leitlinien vereinbart wurden, allerdings hat die Kommission Sitzungen organisiert, um Orientierungshilfen zu geben, und zahlreiche Fragen der Mitgliedstaaten zu sämtlichen Iterationen der DAC beantwortet. Im Rahmen mehrerer Fiscalis-Arbeitsgruppen wird derzeit an der Verbesserung der Risikoanalyse und Nutzung von Informationen gearbeitet.

Empfehlung 2 – Ausbau der Überwachungstätigkeit und der Orientierungshilfen

a) Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Datenqualität verbessert werden muss, und hat sich zum Handeln verpflichtet, wie die im Steuer-Aktionsplan von Juli 2020 angekündigten Maßnahmen zeigen. Die Kommission plant, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten technologische Lösungen auszuarbeiten. Sie weist jedoch auch darauf hin, dass sie keinen direkten Zugang zu den ausgetauschten Daten hat.

b) Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

Die Kommission erkennt die Zweckmäßigkeit an, über die Überprüfung der rechtlichen Umsetzung hinauszugehen. Den Auswirkungen auf die Ressourcen der Kommission wie auch der Mitgliedstaaten muss gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden, insbesondere wenn es um Vor-Ort-Besuche in den Mitgliedstaaten geht.

Was Sanktionen betrifft, so teilt die Kommission voll und ganz das Ziel, über sinnvolle Sanktionen zu verfügen, und prüft derzeit eine Änderung des Rechtsrahmens im Rahmen der nächsten Iteration der DAC.

c) Die Kommission nimmt diese Empfehlung an.

Aus dem von der Kommission im Juli 2020 angenommenen Steuer-Aktionsplan geht hervor, dass mit Blick auf die Risikoanalyse und die Methoden, die zu einer besseren Analyse der erhaltenen Informationen beitragen sollen, mehr getan werden wird. Was zusätzliche Leitlinien anbelangt, so erinnert die Kommission daran, dass in der Vergangenheit bereits entsprechende Arbeiten unternommen wurden, wenn auch weniger systematisch als bei den Leitlinien der Kommission für die Umsetzung der DAC1 und DAC2. Die Auswirkungen auf die Ressourcen werden gebührend berücksichtigt werden müssen.

Empfehlung 3 – Verbesserung der Qualität und Vollständigkeit der DAC1- und DAC2-Daten

Die Kommission merkt an, dass diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Empfehlung 4 – Bessere Nutzung der erhaltenen Informationen

Die Kommission merkt an, dass diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

120. Die Kommission stimmt zu, dass die Überwachung der Auswirkungen des Informationsaustauschs verbessert werden muss. Nach der derzeit geltenden DAC sind die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, die Informationen zu liefern, die zur Schätzung der Lücke notwendig wären. Zurzeit werden die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis von der Kommission ersucht, über die Kosten und den Nutzen zu berichten.

Empfehlung 5 – Überwachung der Auswirkungen des Informationsaustauschs

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommissionsdienststellen arbeiten derzeit zusammen mit den Mitgliedstaaten im Rahmen einer Fiscalis-Gruppe an diesem Thema.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Ildikó Gáll-Pelcz, Mitglied des Hofes. Frau Gáll-Pelcz wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Claudia Kinga Bara und dem Attaché Zsolt Varga, dem Leitenden Manager John Sweeney, dem Aufgabenleiter Dan Danielescu sowie den Prüferinnen und Prüfern Maria Echanove, Mirko Gottmann und Stefan Razvan Hagianu. Thomas Everett leistete sprachliche Unterstützung.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Dan Danielescu



Maria Echanove



Mirko Gottmann



Stefan Razvan Hagianu



Thomas Everett

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	3.7.2019
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	29.10.2020
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	8.12.2020
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	15.12.2020

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Abbildungen 3 und 5: Bildsymbole von [Pixel perfect](#) auf der Plattform <https://flaticon.com>.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-5621-6	1977-5644	doi:10.2865/736971	QJ-AB-21-003-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-5602-5	1977-5644	doi:10.2865/262423	QJ-AB-21-003-DE-Q

Die EU setzt sich für eine gerechte und wirksame Besteuerung im gesamten Binnenmarkt ein, bei der alle Steuern dort erhoben werden, wo sie fällig sind. Der Hof untersuchte, wie die Europäische Kommission die Umsetzung und Leistung des Systems für den Austausch von Steuerinformationen überwacht und wie die Mitgliedstaaten die ausgetauschten Informationen nutzen. Er stellte fest, dass das System zwar in geeigneter Weise eingerichtet wurde, dass aber im Hinblick auf die Überwachung, die Sicherstellung der Datenqualität und die Nutzung der erhaltenen Informationen noch Handlungsbedarf besteht. Der Hof empfiehlt der Kommission, den Anwendungsbereich des EU-Rechtsrahmens zu erweitern und ihre Überwachungstätigkeit und Orientierungshilfen auszubauen. Darüber hinaus empfiehlt der Hof, dass die Mitgliedstaaten die Informationen, die sie erhalten, besser nutzen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors