EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.11.2025
COM(2025) 695 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Evaluierung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung

{SWD(2025) 365 final}

1. Einleitung

Die EU ist nach wie vor entschlossen, die Bekämpfung von grenzüberschreitendem Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung zu verstärken, um zu gewährleisten, dass in der EU ein gerechter Steueranteil entrichtet wird. Dies erfordert eine wirksame Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten.

Die Vorschriften für die direkten Steuern werden zumeist auf nationaler Ebene geregelt, aber Unternehmen, die in einer globalisierten Wirtschaft tätig sind, haben mehr Möglichkeiten, Diskrepanzen zwischen den Vorschriften auszunutzen, um Gewinne zu verlagern und Steuern zu vermeiden, was sich negativ auf die Steuerbemessungsgrundlagen anderer Länder auswirkt. Die zunehmende Mobilität von Menschen und Kapital hat es für Einzelpersonen einfacher gemacht, in anderen EU-Mitgliedstaaten zu arbeiten und zu investieren. Dieses sich wandelnde Umfeld stellt die Steuerbehörden vor ständige Herausforderungen, da Steuerpflichtige in der EU normalerweise verpflichtet sind, ihr weltweites Einkommen in ihrem Wohnsitzland zu erklären. Die nationalen Steuerbehörden können unter diesen Umständen allein nicht wirksam handeln, vielmehr ist eine EU-weite Zusammenarbeit erforderlich.

Seit der Annahme der Richtlinie 2011/16/EU (im Folgenden „DAC“ oder „DAC1“) wurden erhebliche Fortschritte dabei erzielt, den Mitgliedstaaten umfassende harmonisierte Instrumente an die Hand zu geben, um eine wirksame Zusammenarbeit im Bereich der direkten Steuern zu gewährleisten. Diese Instrumente umfassen den Informationsaustausch (auf Ersuchen, automatisch und spontan) sowie andere Instrumente der Zusammenarbeit (Anwesenheit in den Amtsräumen von Behörden, Anwesenheit bei behördlichen Ermittlungen, gleichzeitige Prüfungen und gemeinsame Prüfungen).

Die Einführung des **automatischen Informationsaustauschs**, d. h. die systematische Übermittlung vorab festgelegter Informationen von der Steuerbehörde eines Mitgliedstaats an die Steuerbehörde eines anderen Mitgliedstaats ohne vorheriges Ersuchen, **ist eine der wichtigsten Entwicklungen in der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden**.

Die EU ist in dieser Hinsicht eine Vorreiterin, denn seit dem 1. Januar 2015 werden automatisch Informationen über fünf Arten von Einkünften und Vermögen ausgetauscht: Vergütungen aus unselbstständiger Arbeit, Ruhegehälter, Aufsichtsrats- oder Verwaltungsratsvergütungen, Lebensversicherungsprodukte sowie Eigentum an unbeweglichem Vermögen und Einkünfte daraus (DAC1)[1]. Dabei handelt es sich um Informationen, die den Steuerbehörden grundsätzlich in ihren Systemen zur Verfügung stellen sollten und die ihnen mehr oder weniger leicht zugänglich sind. Die DAC wurde inzwischen mehrmals geändert, um den Anwendungsbereich des automatischen Informationsaustauschs entsprechend den internationalen Entwicklungen auf folgende Informationen zu erweitern: i) Informationen über Finanzkonten (DAC2)[2], ii) grenzüberschreitende Steuervorbescheide und Vorabverständigungen über die

[1] Erster automatischer Informationsaustausch gemäß der DAC1 bis zum 30. Juni 2015 für das Jahr 2014.
[2] Erster Informationsaustausch gemäß der DAC2 bis zum 30. September 2017 für das Jahr 2016.

Verrechnungspreisgestaltung (DAC3)[3], iii) länderbezogene Berichte (DAC4)[4], iv) meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen, die auf eine potenzielle Steuervermeidung hindeuten (DAC6)[5], v) Einkünfte aus der Nutzung von Plattformen (DAC7)[6] und vi) Kryptowerte und E-Geld (DAC8)[7]. Weitere Änderungen haben den Steuerbehörden den Zugang zu bestimmten Informationen zur Bekämpfung der Geldwäsche ermöglicht (DAC5) und den Anwendungsbereich des automatischen Informationsaustauschs auf Lizenzgebühren, Dividenden, deren Anteile nicht in einem Bankdepotkonto verwahrt werden, und grenzüberschreitende Vorbescheide für Einzelpersonen ausgeweitet. Die letzte Änderung (DAC9)[8] sieht den in der Säule-2-Richtlinie vorgeschriebenen Informationsaustausch vor.

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs des automatischen Informationsaustauschs nach der DAC1 ging mit der Einführung **harmonisierter Meldepflichten** für bestimmte Kategorien von Rechtsträgern (z. B. Finanzinstitute, multinationale Unternehmen, Steuerintermediäre, Betreiber digitaler Plattformen usw.) einher, die verpflichtet sind, die Informationen an ihre Steuerbehörden zu übermitteln, damit diese sie ihrerseits untereinander austauschen können. Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten erfolgt über **gemeinsame IT-Schemata und gemeinsame IT-Infrastrukturen**, die von der Kommission bereitgestellt werden und die Vertraulichkeit und den Datenschutz gewährleisten. Während Informationen im Allgemeinen bilateral ausgetauscht werden, erfolgt der Informationsaustausch gemäß der DAC3, DAC6 und DAC8 über ein Zentralverzeichnis, auf das alle Mitgliedstaaten zugreifen können.

2. Ergebnisse der Evaluierung

Gemäß Artikel 27 der DAC muss die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat seit dem 1. Januar 2013 alle fünf Jahre einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie vorlegen.

Ende 2017 veröffentlichte die Kommission ihren ersten mehrjährigen Bericht über die DAC. Darauf folgte im Dezember 2018 ein Bericht über den automatischen Informationsaustausch. 2019 veröffentlichte die Kommission eine erste umfassende Evaluierung der DAC für den Zeitraum von 2013 bis 2017. Die wichtigsten Ergebnisse der Evaluierung waren, dass i) die Bestimmungen der DAC zwar umgesetzt wurden, aber nicht alle Maßnahmen wirksam durchgeführt wurden, ii) der Informationsaustausch im Rahmen der DAC zu einem starken Anstieg der den Steuerbehörden zur Verfügung stehenden Datenmengen geführt hat, die verfügbaren Kapazitäten für die Verwaltung dieser Daten jedoch nicht in gleichem Maße gestiegen sind, und iii) die Bewertung des Nutzens aufgrund des Fehlens verfügbarer statistischer Informationen äußerst begrenzt war.

Der vorliegende zweite Evaluierungsbericht bezieht sich auf den Zeitraum von **2018** bis **2023**. Flankiert wird der Bericht von einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen; diese stützt

[3] Erster Informationsaustausch gemäß der DAC3 bis zum 30. September 2017, Zentralverzeichnis seit Januar 2018 in Verwendung.
[4] Erster Informationsaustausch gemäß der DAC4 bis zum 30. Juni 2018 für das Jahr 2016.
[5] Erster Informationsaustausch gemäß der DAC6 bis zum 31. 8. 2020.
[6] Erster Austausch gemäß der DAC7 bis zum 29. Februar 2024 für das Jahr 2023.
[7] Erster Austausch gemäß der DAC8 bis zum 30. September 2027 für 2026.
[8] Erster Austausch gemäß der DAC9 ab dem 1. Dezember 2026 für das Jahr 2024.

sich auf die Ergebnisse einer externen Studie, die Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten öffentlichen und gezielten Konsultationen, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten und andere Beiträge, wie die Ergebnisse der im Rahmen des Programms Fiscalis der Kommission durchgeführten einschlägigen Arbeiten.

Die vorliegende Evaluierung berücksichtigt alle **Änderungen der DAC bis einschließlich DAC6**. Für die DAC7 werden nur qualitative Angaben gemacht, da der erste relevante Austausch erst im Februar 2024 stattfand und daher noch keine vollständigen statistischen Informationen vorliegen. Spätere Änderungen der DAC bleiben bei dieser Evaluierung unberücksichtigt. Infolge der mit der DAC8 eingeführten Änderungen von Artikel 27 Absatz 2 der DAC befasst sich die aktuelle Evaluierung auch mit der Relevanz der DAC6-Kennzeichen für den Informationsaustausch über potenziell schädliche grenzüberschreitende Gestaltungen.

Die Evaluierung hat ergeben, dass die DAC einen **soliden, entwicklungsfähigen und relativ agilen Rechtsrahmen** schafft, der eine **enge Verwaltungszusammenarbeit** zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten erleichtert. Insgesamt haben die Mechanismen der DAC **wirksam** und **effizient** dazu beigetragen, die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung zu stärken. Der mit der DAC geschaffene Kooperationsrahmen funktioniert effizient, doch ist dies mit **erheblichen Anstrengungen und Investitionen** seitens der verschiedenen Interessenträger, insbesondere der Steuerbehörden der Mitgliedstaaten und der Unternehmen, verbunden. Die DAC **steht weitgehend im Einklang** mit anderen einschlägigen EU- und internationalen Initiativen, bietet einen **EU-Mehrwert** im Vergleich zu nationalen oder bilateralen Lösungen und ist als politische Maßnahme nach wie vor in hohem Maße **relevant**.

Im Folgenden sind die **wichtigsten Ergebnisse** der Evaluierung zu jedem der fünf Kriterien für eine bessere Rechtsetzung im Überblick dargestellt.

Wirksamkeit

Die Evaluierung hat ergeben, dass die DAC den Austausch **erheblicher Mengen an Informationen** erleichtert hat, die **von den Steuerbehörden in zunehmendem Maße abgeglichen und genutzt werden**, sowohl für die Risikobewertung und Kontrolle als auch zur Förderung der freiwilligen Einhaltung der Vorschriften durch die Steuerpflichtigen, was sich positiv auf die Steuerbemessungsgrundlagen und die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten auswirkt.

Aktualität, Vollständigkeit und Qualität der Informationen sind die drei wichtigsten Faktoren für die Wirksamkeit, da sie einen entscheidenden Einfluss darauf haben, dass die Mitgliedstaaten die erhaltenen Informationen auch wirklich nutzen können. Die Analyse zeigt, dass insbesondere die im Rahmen des Austauschs gemäß der DAC1 und der DAC2 erhaltenen Informationen im Allgemeinen aktuell, vollständig und von guter Qualität sind, sodass die Steuerbehörden grenzüberschreitende Tätigkeiten besser überwachen können.

Was die DAC3 und die DAC4 betrifft, so sind die ausgetauschten Informationen zwar im Allgemeinen aktuell, doch gibt es einige Probleme im Zusammenhang mit der Vollständigkeit der

Informationen, insbesondere aufgrund unvollständiger Steueridentifikationsnummern und unzureichender Angaben in den Zusammenfassungen grenzüberschreitender Vorbescheide. Es wurden auch einige Probleme in Bezug auf die Qualität und Vollständigkeit der gemäß der DAC6 ausgetauschten Informationen festgestellt.

Effizienz

Die DAC weist ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis auf, d. h., die **mit ihr verbundenen Kosten werden durch die Vorteile aufgewogen**.

Die **jährlichen wiederkehrenden Anpassungskosten** und die **Verwaltungskosten** im Zusammenhang mit der DAC werden für alle Interessenträger (d. h. private Interessenträger und Steuerbehörden) auf rund **646 Mio. EUR** geschätzt.

Ein erheblicher Anteil der Verwaltungskosten entfällt auf Unternehmen (**604 Mio. EUR**), der größte Teil davon auf die Meldepflichten gemäß der DAC2 (**550 Mio. EUR**). Die jährlichen Kosten für die Steuerbehörden belaufen sich auf etwa **42 Mio. EUR**, von denen der größte Teil auf den automatischen Informationsaustausch entfällt. Für die Steuerbehörden verursachen die DAC1 und die DAC2 die meisten Kosten.

Der **Gesamtnutzen der DAC** wird auf rund **6,8 Mrd. EUR pro Jahr** geschätzt.

Auf Basis der mittleren Schätzungen wird davon ausgegangen, dass der automatische Informationsaustausch im Rahmen der DAC1 und der DAC2 jährlich rund 1,2 Mrd. EUR an Steuervorteilen für die EU bringt, während die DAC4 geschätzte zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von 5,6 Mrd. EUR pro Jahr beiträgt. Diese Vorteile fließen den nationalen Steuerbehörden zu.

Kohärenz

Die Evaluierung hat ergeben, dass die DAC **weitgehend mit anderen einschlägigen EU-Initiativen kohärent ist** und die Ziele anderer EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche) sowie Mehrwertsteuerbetrug (Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates) ergänzt. Ferner wurde festgestellt, dass weitere Synergien mit diesen Maßnahmen geprüft werden könnten.

Die DAC ist auch **weitgehend angeglichen** an die auf **internationaler Ebene** entwickelten Standards für die Berichterstattung und den Informationsaustausch. Diese Angleichung gewährleistet ein kohärentes Vorgehen der Mitgliedstaaten zur Förderung der internationalen Steuerehrlichkeit. Durch die Angleichung an internationale Standards erleichtert die DAC die Integration in die allgemeinen Bemühungen um internationale Zusammenarbeit im Steuerbereich und erhöht damit ihre Wirksamkeit bei der Eindämmung von Steuerhinterziehung und -vermeidung auf globaler Ebene.

EU-Mehrwert

Die DAC bietet einen **erheblichen EU-Mehrwert**, da sie einen harmonisierten Rahmen für die Zusammenarbeit im Steuerbereich schafft, der in Bezug auf Umfang und Wirksamkeit über andere bestehende nationale oder bilaterale Lösungen hinausgeht.

Erstens erleichtert die DAC den umfassenden Datenaustausch zwischen allen Mitgliedstaaten in einer Weise, die vollständig mit den Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) im Einklang steht.

Zweitens wird mit der Verpflichtung zum automatischen Informationsaustausch sichergestellt, dass alle Mitgliedstaaten Zugang zu wichtigen Steuerinformationen haben. Dadurch werden die Möglichkeiten für Steuervermeidungsstrategien, bei denen Unterschiede zwischen den nationalen Steuersystemen ausgenutzt werden, erheblich eingeschränkt und wird die Transparenz in der gesamten EU erhöht.

Drittens werden durch die mit der DAC eingerichteten gemeinsamen IT-Infrastrukturen die Austauschprozesse gestrafft und der Verwaltungsaufwand, die Kosten und Ineffizienzen im Zusammenhang mit bilateralen Abkommen verringert. Diese Struktur stärkt auch das gegenseitige Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden.

Schließlich gewährleistet die DAC in Bezug auf internationale Standards ein koordiniertes Vorgehen bei der Umsetzung und Anwendung, wodurch das Funktionieren des Binnenmarkts gewährleistet wird.

Relevanz

Die DAC ist für die Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und aggressiver Steuerplanung nach wie vor **in hohem Maße relevant und von entscheidender Bedeutung**, da sie ein flexibles Instrument ist, das bei Bedarf neue Bereiche der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs einbeziehen kann.

Mit der zunehmenden Verflechtung der Volkswirtschaften, der Herausbildung neuer Geschäftsmodelle und der Verbreitung digitaler Plattformen stehen die traditionellen Steuersysteme bei der Verfolgung von Einkünften und der Kontrolle der Befolgung der Vorschriften vor neuen Hindernissen. Da die Richtlinie ständig weiterentwickelt und um neue Komponenten ergänzt wird (z. B die DAC7, die auf Einkünfte aus digitalen Plattformen abzielt, oder die DAC8, die Transparenz im Bereich der Kryptowerte gewährleistet), ist sie weiterhin relevant und kann den neuen Herausforderungen, die die moderne wirtschaftliche Realität mit sich bringen, wirksam begegnen

Darüber hinaus wird durch die Angleichung der DAC an globale Standards sichergestellt, dass ihre Ziele die internationalen Bemühungen um die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen bei der Steuerehrlichkeit weltweit ergänzen. Auf diese Weise stärkt die DAC nicht nur die Fähigkeit der EU-Mitgliedstaaten, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu bekämpfen, sondern auch die Position der EU in der globalen Steuerpolitik.

3. Gewonnene Erkenntnisse

Die Evaluierung hat folgende Erkenntnisse gebracht:

Der Rechtsrahmen der DAC ist solide, aber die Fragmentierung der Anwendung in der EU erhöht den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen.

Die Evaluierung hat ergeben, dass der Rechtsrahmen der DAC solide ist, dass aber die häufigen Änderungen seit 2011 den Rechtstext komplexer und weniger benutzerfreundlich gemacht haben.

Die aktuelle Evaluierung ist die erste Gelegenheit für eine eingehende Analyse der DAC6. Zu dieser sind wiederum die meisten Rückmeldungen von Interessenträgern eingegangen. Private Interessenträger und Steuerbehörden sind sich einig, dass die DAC6 aufgrund ihrer Komplexität und des Spielraums für unterschiedliche Auslegungen durch die Mitgliedstaaten der am schwierigsten anzuwendende Teil der DAC ist. Einige Probleme können mit der Zeit abnehmen (z. B. zu umfangreiche Berichterstattung und unzureichende Berichterstattung), aber es ist unwahrscheinlich, dass sie ganz verschwinden werden, was an der mangelnden Harmonisierung der Steuerpolitik in der EU liegt. Es sei auch darauf hingewiesen, dass einige Bestimmungen (z. B. der „Main benefit"-Test und einige Kennzeichen) weit gefasst wurden, damit alle potenziell schädlichen grenzüberschreitenden Gestaltungen ausreichend erfasst werden. Dies schafft Auslegungsprobleme sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Intermediäre und führt zu einer uneinheitlichen Anwendung der DAC und damit zu Problemen mit der Rechtssicherheit und gleichen Wettbewerbsbedingungen, was wiederum den Verwaltungsaufwand erhöht. Der Europäische Rechnungshof (EuRH) hat in seinem Sonderbericht von November 2024 mit dem Titel „Bekämpfung schädlicher Steuerregelungen und der Steuervermeidung durch Unternehmen" auf die uneinheitliche Anwendung der DAC6 hingewiesen. Zudem halten die Interessenträger aus der Wirtschaft und in geringerem Maße die Steuerbehörden einige der Kennzeichen gemäß der DAC6 für nicht mehr zweckmäßig.

Der Sanktionsrahmen für Verstöße gegen die Meldepflichten im Rahmen der DAC ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich.

Nach Artikel 25a der DAC müssen die Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für den Fall vorsehen, dass meldende juristische und natürliche Personen gemäß der DAC2, DAC4 und DAC6 gegen die Vorschriften verstoßen.

In seinem Sonderbericht von Januar 2021 mit dem Titel „Austausch von Steuerinformationen in der EU“ wies der EuRH auf die Gefahr hin, dass die von den Mitgliedstaaten verhängten Sanktionen nicht abschreckend genug sind, um die vollständige Einhaltung der DAC2-Meldepflichten sicherzustellen. Die Kommission hat die Sanktionsregelungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Folgenabschätzung für die DAC8 untersucht und im Rahmen der DAC8 einen Vorschlag zur Einführung von Mindeststrafen für meldepflichtige Straftaten vorgelegt. Der Rat hat diese Abänderung jedoch abgelehnt.

Die Evaluierung hat ergeben, dass das Problem nach wie vor relevant ist. Der Sonderbericht des EuRH von November 2024 stützt diese Schlussfolgerung. Der EuRH empfahl der Kommission, ein Vertragsverletzungsverfahren in den Fällen einzuleiten, in denen ausreichende Nachweise dafür vorliegen, dass die Mitgliedstaaten ein offensichtlich unzureichendes Sanktionssystem für Verstöße gegen die DAC6 anwenden.

Die Qualität der Daten hat sich verbessert, die Identifizierung der Steuerpflichtigen ist jedoch nach wie vor ein Problem bei einigen Austauschvorgängen.

Die Qualität der Daten hat sich zwischen 2018 und 2023 verbessert, insbesondere bei der DAC1 und der DAC2. Dies wird als eine der wichtigsten Entwicklungen seit der letzten Evaluierung angesehen. In Bezug auf die DAC3 und die DAC6 besteht das Hauptproblem in der Verwendung abstrakter Daten, die im Freitextformat übermittelt werden.

Speziell für die DAC6 schreibt das Berichtssystem nicht vor, dass Drittländer identifiziert werden müssen, die an einer grenzüberschreitenden Gestaltung beteiligt sind. Demnach ist es für die Mitgliedstaaten schwierig festzustellen, ob Drittländer beteiligt sind, und, wenn ja, diese zu identifizieren.

Trotz der Fortschritte gibt es nach wie vor Probleme beim Datenabgleich. Aus der Studie geht hervor, dass ein geringer Prozentsatz (zwischen 5 % und 15 % bei DAC1 bis DAC4) der Daten nicht abgeglichen werden kann. Wenn Daten nicht abgeglichen werden können, bedeutet dies, dass die Steuerbehörden andere Mitgliedstaaten manuell um Rückmeldung ersuchen oder Rückmeldung geben müssen. Dies ist unverhältnismäßig ressourcenintensiv und teuer und stellt einen erheblichen Mehraufwand für die Steuerbehörden dar.

Die Möglichkeit der Datenverwendung wird umfassend genutzt (wenn auch nicht systematisch), aber die Verwaltungen sollten bei der Verwendung von Daten, die gemäß der DAC übermittelt werden, stärker in die Verantwortung genommen werden.

Die Mitgliedstaaten haben die Nutzung der Daten, die sie im Rahmen der DAC im Evaluierungszeitraum erhalten haben, erheblich verstärkt, aber dies gilt nicht für alle

Komponenten der DAC gleichermaßen. Die Steuerbehörden nutzen Informationen gemäß der DAC1 und der DAC2 umfassend, um Steuerbemessungsgrundlagen zu ermitteln oder neu zu bewerten oder um die Steuererklärungen der Steuerpflichtigen zu bestätigen. Die gemäß der DAC3, DAC4 und DAC6 ausgetauschten Daten eignen sich dagegen besser für Risikoanalysen, mit denen etwaige Steuerhinterziehungspraktiken festgestellt werden sollen.

Es ist eine verstärkte Nutzung der erhaltenen Daten zu verzeichnen, aber die Mitgliedstaaten überwachen oder veröffentlichen die Ergebnisse der Datennutzung nicht wirksam. Im Bericht des EuRH aus dem Jahr 2021 heißt es, dass die Transparenz und Sichtbarkeit der im Rahmen der DAC erzielten Erfolge und Ergebnisse gesteigert werden müssten. Der EuRH forderte einen gemeinsamen EU-Rahmen zur Überwachung der Maßnahmen zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, um die Ergebnisse besser messen zu können. Zwar ist mehr Transparenz wünschenswert, doch ist es natürlich schwierig, die Ergebnisse den im Rahmen der DAC erhaltenen Daten genau zuzuordnen, zumal die nationalen Steuerbehörden die Daten nicht isoliert verwenden. Vielmehr werden die Daten in der Regel mit nationalen Daten kombiniert und ergänzt, um ein vollständigeres Bild der Situation eines Steuerpflichtigen zu erhalten. Beispielsweise können sich die von den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Risikobewertungen auf Informationen aus nationalen Quellen sowie auf Informationen, die im Rahmen verschiedener Komponenten der DAC übermittelt werden, stützen. Die Risikobewertung selbst führt möglicherweise nicht zu höheren Steuereinnahmen oder quantifizierbaren Ergebnissen.

Die IT-Systeme für den Informationsaustausch funktionieren, erfordern jedoch einen erhebliche Ressourceneinsatz für ihren Betrieb.

Insgesamt wurden die von der Kommission und den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationssysteme nicht direkt beanstandet Die vielen Änderungen seit 2011 haben jedoch sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Interessenträger hinsichtlich der Einrichtung und Pflege der Systeme für die Berichterstattung und den Informationsaustausch unter Druck gesetzt.

Die DAC schafft einen einheitlichen harmonisierten Rahmen für die Berichterstattung, aber in jedem Mitgliedstaat muss eine eigene IT-Architektur entwickelt werden, was für alle Interessenträger mit erheblichen Kosten und Ressourcenaufwand verbunden ist. Daher besteht großes Interesse an einem umfassenden digitalen Wandel, um die Verfahren zu vereinfachen und die Kosten zu senken.

4. Weiteres Vorgehen

Auf der Grundlage der Beiträge der Interessenträger und der bei der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse wird die Kommission gegebenenfalls in Absprache mit den einschlägigen Interessenträgern die folgenden Maßnahmen prüfen bzw. ergreifen, um die Funktionsweise der DAC weiter zu verbessern und so sicherzustellen, dass ihre Ziele in vollem Umfang erreicht werden.

Vereinfachung der DAC und Gewährleistung ihrer einheitlichen Anwendung zur Verringerung des Verwaltungsaufwands

Die Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und aggressiver Planung steht nach wie vor ganz oben auf der Agenda der Kommission, um Steuergerechtigkeit und einen gut funktionierenden Binnenmarkt zu gewährleisten. Ein klarerer, einfacherer und kohärenterer Rahmen, der in allen Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt und angewandt wird, wird jedoch die Wettbewerbsfähigkeit der EU verbessern, indem der Verwaltungsaufwand verringert und die Rechtssicherheit für die Interessenträger erhöht wird. Drei Maßnahmen werden dazu beitragen, diese Ziele zu erreichen:

Erstens ist es von entscheidender Bedeutung, die verschiedenen Rechtstexte der DAC durch Konsolidierung klarer zu gestalten.

Zweitens wird die Kommission im Rahmen der allgemeinen Agenda für Vereinfachung prüfen, inwieweit die interne Kohärenz des Rechtsrahmens der DAC insgesamt verbessert werden kann, indem mögliche Überschneidungen und Unstimmigkeiten beseitigt werden und Möglichkeiten zur Straffung oder Abschaffung von Meldepflichten, die eine unnötige Belastung darstellen könnten, untersucht werden.

In Bezug auf die DAC6 wird die Kommission sorgfältig prüfen und bewerten, ob Änderungen erforderlich sind, insbesondere bei den bestehenden Kennzeichen, die präzisiert und gestrafft werden könnten. Dabei ist sicherzustellen, dass das System hinsichtlich seiner Ziele robust bleibt und nicht durch die Änderungen geschwächt wird. Die Kommission wird auch prüfen, inwieweit die Grundsätze und Konzepte, die der Rat im Rahmen des früheren UNSHELL-Vorschlags eingehend untersucht hat, in den vereinfachten DAC-Rahmen integriert werden können.

Drittens wird die Kommission (in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten) Leitlinien auf EU-Ebene zu den jüngsten Änderungen der DAC ausarbeiten und veröffentlichen, um Diskrepanzen bei der Auslegung und Anwendung der DAC durch die Mitgliedstaaten zu verringern. Dies wird bei künftigen Änderungen systematischer erfolgen.

Verbesserung des Sanktionsrahmens für die DAC

Ein solider Sanktionsrahmen ist unerlässlich, um die Einhaltung der Meldepflichten gemäß der DAC2, DAC4 und DAC6 zu gewährleisten. Diskrepanzen bei den von den Mitgliedstaaten eingeführten Sanktionsregelungen bergen die Gefahr, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen untergraben werden, und können dazu führen, dass die DAC in der EU unterschiedlich angewandt wird.

Um dieses Problem anzugehen, ist die Kommission bereit und willens, mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um die bestehenden Sanktionsregelungen zu bewerten und zu prüfen, wie diese im Einklang mit den Verpflichtungen aus dem EU-Recht verbessert werden können.

Gewährleistung der vollständigen Identifizierung der Steuerpflichtigen mittels einer EU-weiten Steueridentifikationsnummer (TIN)

Es sind zusätzliche Arbeiten erforderlich, damit die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten beim Abgleich der im Wege des Informationsaustauschs erhaltenen Daten weitere Fortschritte erzielen und eine stärker automatisierte Identifizierung der Steuerpflichtigen gewährleisten können. Ziel ist es, eine Zuordnungsquote von 100 % zu erreichen.

Aufgrund der entscheidenden Rolle der Steueridentifikationsnummer (TIN) bei der Identifizierung von Steuerpflichtigen sollte ein stärker koordinierter Ansatz für die Identifizierung von Steuerpflichtigen auf EU-Ebene geprüft werden. Die Kommission hat kürzlich eine Studie über eine mögliche Lösung des TIN-Problems in Auftrag gegeben. In der Studie werden die rechtliche und technische Durchführbarkeit sowie die potenziellen Kosten und Vorteile einer gemeinsamen Kennung (EU-TIN) auf der Grundlage der bestehenden Identifikationsnummern bewertet. Im Rahmen der Studie wird auch untersucht, wie ein zentralisiertes Instrument bereitgestellt werden kann, das es Steuerbehörden und Wirtschaftsbeteiligten ermöglicht, die Konformität der EU-TIN zu validieren und die Identität des Steuerpflichtigen auf weniger ressourcenintensive Weise mithilfe automatisierter Tools zu überprüfen.

Stärkere systematische Nutzung von Daten und Gewährleistung einer besseren Rückverfolgbarkeit

Die Steuerbehörden müssen die im Rahmen der DAC erhaltenen Daten systematischer für inländische Steuerverfahren verwenden. Ohne routinemäßige Nutzung bleiben die meisten Kosten bestehen, aber der Nutzen wird nicht maximiert.

Einige der im Rahmen der DAC erhaltenen Informationen werden zum Vorabausfüllen von Steuererklärungen verwendet. Diese Datennutzung wird angeraten und sollte gefördert werden, erfordert jedoch den Erhalt aktueller hochwertiger Daten und einen effizienten Abgleichmechanismus. Generell sollten die im Rahmen der DAC erhaltenen Daten automatisch in die nationalen Risikoanalysesysteme einfließen. Dies erfordert Verbesserungen bei der Gestaltung der nationalen Risikoanalysesysteme, die Berücksichtigung bewährter Verfahren und die Evaluierung von Techniken und Technologien, die eine Echtzeitnutzung von Daten gemäß der DAC ermöglichen. Dies unterstreicht auch die Bedeutung der Qualität der IT-Infrastrukturen in den Mitgliedstaaten und ihrer Fähigkeit, solche Systeme zu unterstützen.

Um die Ergebnisse der Verwaltungszusammenarbeit in der EU besser einschätzen zu können, müssen Indikatoren eingeführt werden und muss die Öffentlichkeit sensibilisiert werden. Die Kommission wird prüfen, wie die auf dem EU-Gipfel der Steuerverwaltungen (TADEUS) vereinbarten wesentlichen Leistungsindikatoren zur Messung der Ergebnisse der DAC1 bis DAC4 verbindlicher gestaltet werden können. Die Mitgliedstaaten sind außerdem aufgefordert, Initiativen zu entwickeln, um das Bewusstsein für die Rolle und die Ergebnisse der Verwaltungszusammenarbeit (insbesondere für den automatischen Informationsaustausch) zu schärfen.

Der Jahresbericht über die Ergebnisse der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der direkten Steuern sollte eine zusammenfassende Veröffentlichung der Ergebnisse und Auswirkungen der Nutzung der ausgetauschten Daten enthalten.

Verbesserung der Einhaltung von Steuervorschriften und Steigerung der Effizienz durch den digitalen Wandel

Der digitale Wandel ist eine wichtige Triebkraft für die Steigerung der Effizienz der Steuerbehörden. Er könnte dazu genutzt werden, die Interoperabilität der Informationssysteme weiter zu verbessern, um sicherzustellen, dass die Systeme der Mitgliedstaaten untereinander und mit den Meldepflichtigen wirksam kommunizieren können.

Im Hinblick auf die Vereinfachung und Rationalisierung der bestehenden IT-Architektur, die die Berichterstattung und den Informationsaustausch im Rahmen der DAC unterstützt, könnte die Kommission die Durchführbarkeit eines stärker zentralisierten Ansatzes prüfen und dessen Kosteneffizienz bewerten. Eine Möglichkeit wäre die Einrichtung eines zentralen Zugangsportals für den Austausch und möglicherweise auch die Meldung von Informationen im Rahmen der DAC. Dies hätte den Vorteil, dass die Steuerbehörden weniger häufig Informationen austauschen müssten. Außerdem würde dies eine zentrale Identifizierung der Meldepflichtigen ermöglichen, sodass Informationen nur einmal gemeldet werden müssten.

Ein solches zentrales System könnte sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Meldepflichtigen erhebliche Einsparungen erbringen, da es Größenvorteile und eine Rationalisierung der IT-Investitionen ermöglichen würde. Dadurch könnte die allgemeine Agilität des IT-Rahmens für Berichterstattung und Informationsaustausch gesteigert werden, da Änderungen in einem einzigen Rahmen schneller umgesetzt werden könnten als im IT-Rahmen von 27 Mitgliedstaaten. Darüber hinaus könnte es zur Verwirklichung anderer Ziele im Zusammenhang mit der Richtlinie beitragen, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung der Datenqualität.

5. Schlussfolgerungen

Die DAC bietet einen soliden Rechtsrahmen, der den Austausch erheblicher Mengen von Informationen erleichtert, die von den Steuerbehörden in zunehmendem Maße abgeglichen und genutzt werden (sowohl für die Risikobewertung als auch zur Kontrolle), und hat die Steuerehrlichkeit der Steuerpflichtigen gefördert. Die DAC ist wirksam und effizient, und die mit ihr verbundenen Kosten werden durch die Vorteile aufgewogen. Zudem ist die DAC weitgehend kohärent, bietet einen Mehrwert gegenüber nationalen und internationalen Alternativen und ist für die Verwirklichung ihrer Ziele weiterhin in hohem Maße relevant.

Trotz der beträchtlichen Fortschritte, die seit der letzten Evaluierung erzielt wurden, gibt es immer noch einige Bereiche, in denen kurzfristig weitere Anstrengungen unternommen werden sollten, um die Funktionsweise der DAC weiter zu verbessern und gleichzeitig den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen zu verringern. Dies kann erreicht werden durch i) gut konzipierte Vereinfachungen (ohne die Ziele der DAC zu untergraben), ii) die Verbesserung des Sanktionsrahmens für die DAC, iii) die Erleichterung des automatischen Abgleichs von Daten, die

im Rahmen der DAC übermittelt werden, mit nationalen Daten und iv) die Gewährleistung einer EU-weit einheitlichen Anwendung der DAC. Außerdem sollte weiter daran gearbeitet werden, die Nutzung von Daten zu verbessern und eine robuste und automatische Identifizierung der Steuerpflichtigen zu entwickeln.

Langfristig muss geprüft werden, wie die IT-Systeme rationalisiert werden können und der digitale Wandel besser genutzt werden kann, um die Risikoanalyse zu verbessern und gleichzeitig Kosteneinsparungen für die Mitgliedstaaten zu gewährleisten und den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen zu verringern.