



**Bundessteuerberaterkammer**  
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

## **Stellungnahme der Bundessteuerberaterkammer zu einer Folgenabschätzung**

### **EU-Vorschriften über die Zusammenarbeit der Verwaltungs- behörden im Bereich der Besteuerung – Neufassung**

Die **Bundessteuerberaterkammer** vertritt als gesetzliche Spitzenorganisation die Gesamtheit der bundesweit über 100.000 Steuerberater, Steuerbevollmächtigten und steuerberatende Berufsausübungsgesellschaften auf nationaler und internationaler Ebene. Sie koordiniert die Meinungsbildung der Steuerberaterkammern und wirkt auf dieser Basis an der Beratung über Steuergesetze sowie an der Gestaltung des Berufsrechts mit. Richtschnur für die steuerrechtlichen Stellungnahmen der Bundessteuerberaterkammer sind Systemgerechtigkeit und Praktikabilität der Gesetzgebung. Die Bundessteuerberaterkammer fördert außerdem die Ausbildung des Nachwuchses und die berufliche Fortbildung der Steuerberater.

Die Bundessteuerberaterkammer ist im Transparenzregister unter 190444812041-08 registriert.

#### **Abt. Steuerrecht und Rechnungslegung**

Telefon: 030 24 00 87-60  
Telefax: 030 24 00 87-77  
E-Mail: [steuerrecht@bstbk.de](mailto:steuerrecht@bstbk.de)

10. Februar 2026

## **I. Vorbemerkung**

In ihren aktuellen politischen Leitlinien verfolgt die EU-Kommission das Ziel, unternehmerische Tätigkeit in Europa durch den Abbau von Bürokratie zu erleichtern und Verfahren einfacher, schneller und effizienter zu gestalten. Ergänzend dazu sieht die Mitteilung der EU-Kommission zur langfristigen Wettbewerbsfähigkeit vor, die mit Meldepflichten verbundenen Belastungen für Unternehmen insgesamt um 25 % und für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sogar um 35 % zu reduzieren, ohne dabei die mit den jeweiligen Initiativen verfolgten politischen Zielsetzungen zu gefährden.

Vor diesem Hintergrund arbeitet die EU-Kommission derzeit an einem möglichen Legislativvorschlag zur Neufassung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung (DAC). Die DAC stellt den zentralen EU-Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen im Bereich der direkten Steuern dar und soll mit Instrumenten wie dem automatischen Informationsaustausch die Grundlage für eine effektive Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung schaffen.

In den vergangenen zehn Jahren wurde der Anwendungsbereich des automatischen Informationsaustauschs erheblich ausgeweitet, um internationalen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Diese Ausweitung führte zu insgesamt acht Änderungsrichtlinien (DAC1 bis DAC9). Da bislang kein konsolidierter Rechtsakt existiert, prüft die EU-Kommission, ob eine Zusammenführung der DAC und ihrer Änderungsrichtlinien in einem einheitlichen Rechtsinstrument die Lesbarkeit, Übersichtlichkeit und Rechtssicherheit für alle Beteiligten verbessern kann.

Eine kürzlich durchgeführte Evaluierung der DAC hat zudem gezeigt, dass die bestehenden Meldepflichten vereinfacht werden müssen, um Überschneidungen, Unstimmigkeiten und ineffiziente Berichterstattung zu vermeiden und den Verwaltungsaufwand spürbar zu reduzieren. Diese Einschätzung wurde auch von den im Rahmen der allgemeinen Vereinfachungsinitiative der EU-Kommission konsultierten Interessenträgern bestätigt und wird auch von der Bundessteuerberaterkammer geteilt.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die anstehende Initiative ausdrücklich, da sie geeignet ist, die steuerliche Zusammenarbeit in der EU wirksamer auszugestalten und zugleich einen wichtigen Beitrag zum Bürokratieabbau und zur Entlastung der Unternehmen – insbesondere der KMU – zu leisten.

Diese Konsolidierung der DAC sollte als Anlass genommen werden, nicht nur ein einheitliches Rechtsinstrument zu erzeugen, das lesbarer, übersichtlicher und rechtssicherer ist als bislang, sondern alle Regelungen genau zu prüfen und notwendige Änderungen oder auch Reduktionen vorzunehmen. Insbesondere sollten folgende Änderungen vorgenommen werden:

1. Der Anwendungsbereich sollte reduziert werden, mithin die Menge an Informationen, die zwar zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden sollen, jedoch von den Steuerpflichtigen zu melden sind. Denn der ursprüngliche Sinn und Zweck der DAC war es die Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden zu verbessern, indem bestimmte Informationen zwischen den Behörden ausgetauscht werden, um Steuerpflichtige korrekt zu besteuern und Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Jedoch ist über die

Jahre der Sinn und Zweck des Informationsaustauschs zur korrekten Besteuerung der Steuerpflichtigen in den Hintergrund gerückt und wurde durch die ausschließliche Bekämpfung vermeintlicher Steuervermeidung abgelöst, indem zusätzliche Meldepflichten für die Steuerpflichtigen eingeführt wurden.

2. Es sollten einheitliche digitale Meldesysteme innerhalb der EU eingeführt werden. Dadurch würde es einerseits grenzüberschreitend tätigen Steuerpflichtigen erleichtert, ihre Daten in verschiedenen Mitgliedstaaten nach einem einheitlichen System zu melden. Andererseits könnte es den zuständigen Behörden erleichtert werden, die Daten zu verwerten. Mithin haben die Mitgliedstaaten in der letzten Bewertung der DAC dargelegt, dass insbesondere die Quantifizierung des Nutzens des automatischen Informationsaustauschs bezüglich zusätzlicher Steuereinnahmen kaum möglich ist.
3. Die Mitgliedstaaten sollten von der EU-Kommission angehalten werden, die zu meldenden Informationen auch wirklich zu verwenden. Dies auch mit der Folge, dass Informationen, die von den Steuerbehörden nicht verwendet werden, also nicht von Belang sind, zukünftig nicht mehr gemeldet werden müssen. Es bedarf zudem nicht nur der Verpflichtung der Steuerpflichtigen zur rechtzeitigen und wahrheitsgetreuen Meldung von Informationen, sondern auch einer Überprüfung der Mitgliedstaaten durch die EU-Kommission dahingehend, dass die Mitgliedstaaten funktionierende Systeme aufstellen und die gewonnenen Informationen zeitnah verwerten.
4. Das „One-in-one-out“-Prinzip und auch das „once-only“-Prinzip sollten konsequent angewendet werden.
5. Es sollte auf Ebene der EU ein Prozess eingeführt werden, aktualisierte Handlungsempfehlungen sowie Anpassungen bei den BEPS-Aktionspunkten durch die OECD zeitnah auch innerhalb der jeweiligen Richtlinien zu berücksichtigen.

Nachfolgend finden Sie unsere Anmerkungen zu ausgewähltem Änderungsbedarf der DAC, der im Zuge der Konsolidierung berücksichtigt werden sollte:

## **II. DAC4 - Länderbezogene Berichte**

### Anwendungsbereich und Zweck

Die Richtlinie (EU) 2016/881 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung (DAC4) sieht den verpflichtenden automatischen Austausch von länderbezogenen Berichten zwischen den Mitgliedstaaten vor. In den länderbezogenen Berichten sollen multinationale Unternehmensgruppen jährlich und für alle Steuerhoheitsgebiete, in denen sie tätig sind, u. a. die Höhe ihrer Erträge, ihre Vorsteuergewinne, bereits gezahlte und noch zu zahlende Ertragssteuern, Anzahl

der Mitarbeitenden, Grundkapital sowie Rücklagen angeben. Einerseits sollen die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten dadurch umfassende und benötigte Informationen über die Unternehmensgruppen bezüglich ihrer Struktur, Verrechnungspreispolitik und internen Transaktionen erhalten. Andererseits sollen durch die erhöhte Transparenz Anreize für multinationale Unternehmensgruppen geschaffen werden, Steuerumgehungspraktiken aufzugeben und einen höheren Anteil am Steueraufkommen zu entrichten.

DAC4 gibt ein Musterformblatt bestehend aus drei Tabellen vor. Tabelle 1 zeigt eine Übersicht über die Aufteilung der Einkünfte, Steuern und Geschäftstätigkeiten nach Steuerhoheitsgebieten. Tabelle 2 gibt eine Auflistung aller Geschäftseinheiten der multinationalen Unternehmensgruppe, die in den verschiedenen Gesamtangaben erfasst sind. In Tabelle 3 können zusätzliche Informationen angegeben werden, die aus Sicht der Unternehmensgruppe als notwendig erachtet werden. Insbesondere in der Tabelle 1 sind Informationen enthalten, an die die Steuerbehörden sonst nicht gelangen. Dagegen können die Informationen aus der Tabelle 2 grundsätzlich auch aus dem Konzernabschluss bzw. dem Einzelabschluss der Unternehmen entnommen werden.

#### Eingeschränkte Aussagekraft der übermittelten Informationen

Ziel des CbCR bzw. der DAC4 ist es, den Steuerbehörden sachdienliche Informationen zur Verfügung zu stellen, ob Gewinne am Ort der Wertschöpfung ausgewiesen werden. Jedoch ist die Aussagekraft des CbCR als sehr eingeschränkt anzusehen, da die Informationen zwischen den Mitgliedstaaten nicht vergleichbar sind. Dies gilt einerseits deswegen, weil es keine einheitliche Datengrundlage gibt. Stattdessen ist den Unternehmensgruppen freigestellt, ob sie die Daten aus der konsolidierten Unternehmensberichterstattung, aus den gesetzlich vorgesehenen Einzelabschlüssen, aus für aufsichtsrechtliche Zwecke erstellten Abschlüssen oder aus der internen Rechnungslegung verwenden.

Andererseits sind die Informationen zwischen den Mitgliedstaaten nicht vergleichbar aufgrund der unterschiedlichen Definitionen der zu berichtenden Kennzahlen. Beispielsweise wird in DAC4 das sog. stated capital gefordert, das in der deutschen Fassung mit „ausgewiesenem Kapital“ übersetzt wird. Dagegen wird in der maßgeblichen deutschen Vorschrift in § 138a Abs. 2 Nr. 1 lit. g AO das „Eigenkapital“ verlangt. Das ausgewiesene Kapital, regelmäßig als gezeichnetes Kapital bezeichnet, stellt allerdings einen Teil des Eigenkapitals dar. Darüber hinaus sind auch die Formulare sehr unspezifisch gehalten. Dies führt letztlich dazu, dass die gemeldeten Informationen verschiedener Unternehmen und auch desselben Unternehmens über den Zeitablauf nicht vergleichbar sind. Es bleibt fraglich, ob DAC4 zur Abschätzung und Identifikation von Verrechnungspreisrisiken sowie von Gewinnverlagerungen geeignet ist.

Die Risikoeinschätzung durch die Finanzverwaltungen wird zusätzlich dadurch erschwert, dass unklar ist, ob aufgrund der Ergebnisverrechnung der einzelnen Einheiten die gemeldeten Informationen die tatsächliche Lage der Unternehmensgruppe darstellen oder es letztlich zu einer Verzerrung kommt.

### Interne Kohärenz sowie Übereinstimmung mit anderen einschlägigen EU-Initiativen

Die DAC4 stimmt in der Zielsetzung mit dem Public CbCR überein. Beide sollen durch eine umfassende Berichtspflicht verschiedener Unternehmensinformationen die Steuervermeidung bekämpfen. Jedoch können die nach DAC4 zu meldenden Informationen nicht ohne Weiteres für das Public CbCR übernommen werden und führen letztlich zu zusätzlichem bürokratischem Aufwand. Denn diese erheblichen inhaltlichen Abweichungen führen dazu, dass ein weiterer umfangreicher und bürokratischer Bericht zu melden ist. Dies ist zwar grundsätzlich darauf zurückzuführen, dass die beiden Berichtspflichten sich an unterschiedliche Adressaten richten und sich demnach in ihrem Mittel unterscheiden. Mithin handelt es sich bei der DAC4 um eine vertrauliche Berichterstattung an die Finanzbehörden und dem Public CbCR um eine öffentlich transparente Berichterstattung. Allerdings resultiert der zusätzliche bürokratische Aufwand nicht nur daraus, sondern insbesondere aus dem erheblichen Auslegungsbedarf für die Steuerpflichtigen und deren Berater. Denn zwischen den Berichtspflichten weichen grundlegende Begrifflichkeiten erheblich voneinander ab. Beispielsweise stellt DAC4 auf die „Transaktionen mit verbundenen Unternehmen“ ab, das Public CbCR jedoch auf „Transaktionen mit nahestehenden Unternehmen und Personen“. DAC4 fordert Informationen bezogen auf die jeweiligen Länder insgesamt, während nach dem Public CbCR die Informationen des jeweiligen Konzerneinzelunternehmens zu melden sind.

Die DAC4 steht zudem in wesentlichem Zusammenhang mit der Mindeststeuerrichtlinie aufgrund des von der OECD eingeführten CbCR Safe Harbours. Der CbCR Safe Harbour erlaubt es den Unternehmen, auf bestehende Informationen aus dem CbCR zurückzugreifen. Dafür ist zwar eine Überprüfung der Datengrundlage zur Einstufung als qualifizierter CbCR und demnach eine weiterhin bestehende hohe Belastung der Unternehmen gegeben. Jedoch wirkt der CbCR Safe Harbour erleichternd und sollte beibehalten werden, weswegen wir begrüßen, dass er gerade als Teil des OECD Side-by-Side Packages bis einschließlich 2027 verlängert wurde.

### Lösungsvorschlag

Um Unternehmen nachhaltig von den Berichtspflichten der Mindestbesteuerungsrichtlinie zu entlasten, sollte der weiterhin zeitlich befristete CbCR Safe Harbour als dauerhafte Maßnahme etabliert werden. Dies würde Synergieeffekte ermöglichen. Darüber hinaus sollten die geforderten Informationen für den qualifizierten CbCR genau definiert werden und eine einheitliche Datenquelle zugrunde gelegt werden. Dies ermöglicht eine bessere Vergleichbarkeit und Administrierbarkeit. In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, auch die Anforderungen an das Public CbCR entsprechend anzupassen und zu vereinheitlichen.

### **III. DAC6 – Mitteilungspflicht grenzüberschreitender Steuergestaltungen**

#### Anwendungsbereich und Zweck

Die Richtlinie (EU) 2018/822 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen (DAC6) verpflichtet Intermediäre sowie Nutzer dazu, grenzüberschreitende Steuergestaltungen zu identifizieren und an die jeweiligen Finanzverwaltungen zu melden. Ziel der Richtlinie ist es, von der Entwicklung und Umsetzung bestimmter Steuergestaltungsmodelle abzuschrecken und einen Informationsaustausch über legale, aber als „missbräuchlich“ empfundene Steuergestaltungen zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Die DAC6 geht vom Grundbild eines „Intermediär“ aus, der seine Mandanten zu aggressiver Steuerplanung bis hin zur Steuervermeidung und -hinterziehung anleitet. Dies muss für den deutschen Berufsstand entschieden zurückgewiesen werden, da der Steuerberater als Organ der Rechtspflege an hohe Berufsstandards gebunden und einer Kontrolle durch seine Steuerberaterkammer unterworfen ist. In Deutschland sind Steuerhinterziehung oder Beihilfe bzw. Anstiftung eine Straftat. Der Grundsatz der Gestaltungsfreiheit ist in Deutschland Teil der grundrechtlich verbürgten Freiheit des Steuerpflichtigen und schließt seine Freiheit ein, seine rechtlichen Verhältnisse entsprechend der geringsten Steuerlast zu gestalten. Der Berufsstand ist dabei berufsrechtlich dazu verpflichtet, seiner Mandantschaft die legalen Gestaltungsmöglichkeiten mit der geringsten Steuerbelastung aufzuzeigen.

#### Nichterreichen der gewünschten Ergebnisse

Die Richtlinie erfordert die umfangreiche Überprüfung jedes einzelnen Geschäftsvorfalles und führt letztlich zu einer Flut aus unnötigen Meldungen. Denn einerseits fehlt es an einer klaren Definition des Begriffs „Steuergestaltung“. Stattdessen führt die Vielzahl an unterschiedlichen Kennzeichen dazu, dass der Begriff der „Steuergestaltung“ teilweise einen sehr breiten Anwendungsbereich aufweist. Dadurch wird eine Vielfalt von Geschäftsvorfällen erfasst, u. a. vieler Routinesachverhalte, bei denen es sich grundsätzlich nicht um „aggressive Steuergestaltung“ handelt. Ein Beispiel hierfür ist das Kennzeichen „Umwandlung von Einkünften“. Denn hierunter fallen bereits die Einbringung von Forderungen oder von anderen einkünftegenerierenden Vermögensgegenständen in eine Kapitalgesellschaft. Dies wird dadurch verstärkt, dass mit DAC6 eine Vielzahl an neuen und/oder unbestimmten Rechtsbegriffe eingeführt wurde. Vermeintliche Steuergestaltungen sind sogar dann zu melden, wenn sie bereits zuvor gemeldet wurden.

Aus einer Antwort der deutschen Bundesregierung vom 8. Mai 2023 (BT-Drs. 20/6734) auf eine kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion (BT-Drs. 20/6503) geht hervor, dass von knapp 27.000 Mitteilungen, die bei der deutschen Finanzverwaltung aufgrund der Mitteilungspflichten grenzüberschreitender Steuergestaltungen eingegangen sind, lediglich 24 möglicherweise problematische grenzüberschreitende Steuergestaltungen identifiziert wurden, denen rund 4.300 einzelne Mitteilungen zugrunde lagen. Diese 24 grenzüberschreitenden Steuergestaltungen wurden aufgrund ihres rechtspolitischen Handlungsbedarfes an das deutsche Finanzministerium gemeldet.

Dies entspricht einer Quote von 0,08 %. Aus diesen 24 grenzüberschreitenden Steuergestaltungen sind wiederum lediglich zwei gesetzliche Änderungen hervorgegangen, die allerdings auch ohne die DAC6 Meldungen geplant waren.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die identifizierten Steuergestaltungen sich innerhalb der gesetzlich zulässigen Möglichkeiten halten. Mithin handelt es sich bei den gemeldeten Steuergestaltungen nicht um Steuerhinterziehung. Ferner führt DAC6 lediglich dazu, dass es zu einer zeitlichen Verschiebung des Informationshorizontes der Finanzverwaltung kommt, damit diese die aus den Meldungen erhaltenen Informationen zeitnah und effektiv verarbeiten können. Denn die Informationen, die die Finanzverwaltung durch DAC6 erhält, liegen letztlich ohnehin bis zur Abgabe der Steuererklärung oder spätestens bis zur Betriebsprüfung vor. Je-doch würden den Finanzverwaltungen auch ohne DAC6 regelmäßig keine neuen (legalen) grenzüberschreitenden Gestaltungsmodell entgehen. Dies gilt deswegen, weil neue Gestaltungsmodelle üblicherweise durch eine verbindliche Auskunft bei der Finanzverwaltung abgeklärt werden. Diese verbindlichen Auskünfte werden dann im Rahmen des grenzüberschreitenden Austauschs an die anderen Mitgliedstaaten gemeldet.

### Kosten-Nutzen-Verhältnis

Die Pflichten nach DAC6 bringen erheblichen Aufwand für wenig Nutzen. Die Umsetzung zur Einhaltung dieser Mitteilungspflicht stellte die Praxis vor erhebliche technische und inhaltliche Herausforderungen. Darüber hinaus führen die Umsetzung sowie die Einhaltung der Vorschriften der DAC6 zu beträchtlichen Kosten, bei Intermediären und in der Finanzverwaltung der Mitgliedstaaten.

Die unterschiedliche Umsetzung der DAC6 in den Mitgliedstaaten führt zu zusätzlichem Aufwand für Intermediäre und Nutzer. Das Fehlen einheitlicher Regelungen in der Richtlinie führt wiederholt zu Divergenzen in den nationalen Gesetzgebungen und bei der Implementierung von Systemen zur Umsetzung der Mitteilungspflichten. DAC6 stellt lediglich den Mindeststandard dar, in den Mitgliedstaaten wurden teilweise verschärfende Regelungen eingeführt. Für die Beurteilung einer grenzüberschreitenden Steuergestaltung bedarf es auch umfangreicher Kenntnisse des betroffenen ausländischen Steuerrechts. Es ist demnach mit erheblichem Aufwand und Kosten verbunden, einen im ausländischen Staat vorliegenden meldepflichtigen Vorteil festzustellen.

### Lösungsvorschlag

Wir begrüßen grundsätzlich die von der EU-Kommission geäußerte Bereitschaft, im Rahmen der DAC-Konsolidierung die DAC6-Kennzeichen zu überprüfen und ggf. anzupassen. Aus unserer Sicht ist diese Herangehensweise nicht weitreichend genug. Aufgrund der Kosten-Nutzen-Relation sind die in der DAC6 geregelten Mitteilungspflichten komplett abzuschaffen. Anstelle der Verpflichtung jede einzelne Gestaltung melden zu müssen, wäre es erfolgsversprechender, die Motivation für die Inanspruchnahme komplexer Gestaltungsmodelle innerhalb der EU zu beseitigen oder zu verringern.