

Der Vollzug von Steuergesetzen
durch den niederländischen
Belastingdienst im Vergleich zur
deutschen Finanzverwaltung

Von

Susanne Ahrens



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Glossar der im Text verwendeten niederländischen Begriffe	21
Einführung und Gang der Untersuchung	27

1. Kapitel

Rechtliche Grundlagen	32
A. „Steckbrief“ der Niederlande	32
B. Staatsform und Verfassungsorgane	33
I. Legislative	34
II. Exekutive	34
III. Judikative	35
C. Rechtsquellen	36
I. Grondwet	36
II. Statuut	36
III. Völkerrecht	37
IV. Formelle Gesetze	37
V. Materielle Gesetze	37
VI. Innenrecht	39
D. Normenhierarchie	39
E. Überblick über das niederländische Steuerrecht	41
I. Begriff der Steuer	41
II. Die Steuerarten im Überblick	42
III. Steuerverfahrensrecht	43
1. Veranlagungsarten	43
a) Hoheitliche Veranlagung durch Steuerbescheid	44
aa) Funktion der Steuererklärung	44
bb) Arten hoheitlicher Steuerfestsetzung	45
cc) Untersuchungspflicht bei der Veranlagung	46
dd) Fristen	47
b) Selbstberechnungssteuern	48
aa) Funktion der Steuererklärung	48
bb) Fristen	49
cc) Abweichende Festsetzung	49
2. Mitwirkungspflichten der Steuerpflichtigen	50
a) Auskunft- und Kontrollmitteilungspflichten	50

b) Aufbewahrungs- und Dokumentationspflichten	52
c) Sonstige Mitwirkungspflichten	53
d) Mitwirkungsverweigerungsrechte	54
3. Rechtssicherheit durch sog. Standpuntbepalingen	54
a) Einseitig bindende Erklärungen	55
b) Zweiseitig bindende Absprachen	56
c) Sonderfall der sog. Rulings	58
d) Sonderfall der Standpuntbepaling durch Unterlassen	59
e) Veröffentlichung von Standpuntbepalingen	60
4. Korrektur von Steuerbescheiden	60
5. Zinsen	61
a) Heffingsrente	61
b) Invorderingsrente	63
c) Betalingskorting	63
6. Straf- und Bußgeldvorschriften	63
a) Verwaltungsbußgelder	64
aa) Verzuimboeten	66
bb) Vergrijpboeten	66
b) Kriminalstrafen	67
7. Rechtsschutz	68
a) Außergerichtliches Rechtsbehelfsverfahren	69
b) Gerichtliches Rechtsbehelfsverfahren	70
F. Zusammenfassung und Vergleich mit Deutschland	71

2. Kapitel

Der Belastingdienst – Struktur und Selbstverständnis im Wandel	76
A. Einleitung	76
B. Der Belastingdienst in den 80er Jahren	78
I. Aufbau des Belastingdienst	78
II. Befugnisse der Finanzverwaltung – vom Fiscaal noodrecht zum Allgemeine wet inzake rijksbelastingen	80
III. Gesellschaftliche und politische Entwicklungen	80
1. Fokussierung auf die Steuerhinterziehung und die Steuermoral	80
a) Rapport van Bijsterveld	83
b) ISMO-Rapport	84
2. Oort-Kommission zur Vereinfachung des Steuerrechts	85
IV. Reaktionen der Finanzverwaltung	87
C. Die Reorganisation von 1988–1992	89
I. Motive	89
II. Ziele	91

III. Planung und Durchführung	93
1. Entwicklungsmodell	94
2. Phasen der Durchführung	94
3. Neuverteilung des Personals und der zu bearbeitenden Steuerfälle... ..	96
4. Sicherung des Steueraufkommens während der Reorganisation	97
5. Automatisierung	98
IV. Struktur des Belastingdienst nach Abschluss der Reorganisation	98
1. Organisationsstruktur zum 1.1.1993 und 1.1.2001	99
2. Kompetenzverteilung	103
3. Aufbau und Funktion der einzelnen Finanzämter	106
V. Evaluation	107
1. Schwierigkeiten bei der Ausführung	108
2. Kritik an und Zustimmung zu Zielsetzungen und Umsetzung der Reorganisation	111
3. Schlussfolgerungen	112
D. Selbstveranlagung beim Belastingdienst?	115
I. Bisheriger Diskussionsstand	116
II. Fazit	118
E. Vergleich mit Deutschland	120
I. Aufbau der Finanzverwaltung	120
II. Personal der Finanzverwaltung	123
III. Umstrukturierungsmaßnahmen	124
IV. Fazit	125

3. Kapitel

Arbeitsweise des Belastingdienst

127

A. Auftrag, Zielsetzung und Unternehmensphilosophie	127
I. Permanenter Auftrag	127
II. Strategische Zielsetzung	128
III. Unternehmensphilosophie	128
IV. Der Belastingdienst als sog. Rechtshandhavingsorganisatie	129
B. Klassifizierung und Systematisierung der Steuerpflichtigen	130
I. Orientierung an Zielgruppen	130
1. Hauptzielgruppen	131
a) Particulieren	131
b) Ondernemingen	132
c) Grote Ondernemingen	133
2. Zusammenfassung der Steuerpflichtigen zu sog. Entiteiten	134
3. Einteilung nach Branchen und Segmenten	134
II. Kennzeichnung mithilfe der sog. SoFi-Nummer	137

C. Klientenbehandlung	138
I. Toezichtpiramide	139
II. Service- und Compliance-Konzept	141
1. Bedeutung	141
2. Maßnahmen zur Förderung der Compliance	144
a) Kundenorientiertes Auftreten	144
b) Service- und Informationsangebote für die Steuerpflichtigen	146
aa) „Ein-Schalter-Prinzip“	147
bb) Digitaler Belastingdienst	147
cc) Sonstige Maßnahmen	151
c) Imagepflege	152
d) Zeitnahe Bearbeitung der Steuerfälle	154
e) Offenheit für die Belange der Steuerpflichtigen	156
III. Klientenbehandlung für die sog. Ondernemingen und Grote Ondernemingen	157
1. Klientenmanager- bzw. -coördinator-Konzept	157
2. Risikobeherrschungsmodell	158
a) Bestimmung theoretischer Risiken	159
b) Wahl von Ermittlungszeitpunkt, -methoden und -quellen	160
c) Gewichtung potentieller Risiken	161
d) Tatsächliche Abdeckung einzelner Risiken	161
3. Einteilung der Steuerpflichtigen in Betreuungsintensitätskategorien	162
a) Steuerliche Relevanz (fiscaal belang)	163
b) Steuerliches Risiko (fiscaal risico)	164
c) Verknüpfung von steuerlicher Relevanz und steuerlichem Risiko	165
4. Bestimmung des jeweiligen „Risicomix“	167
5. Konsequenzen für die Fallbearbeitung	167
6. Besonderheiten bei den sog. Grote Ondernemingen	169
7. Gleiche Behandlung gleicher Fälle?	170
IV. Klientenbehandlung für die sog. Particulieren	171
V. Kontrolle der Steuerfälle	172
1. Kontrollarten	172
a) Automatisierte Kontrolle	174
aa) Digitalisierung eingehender Informationen	174
bb) Automatisierter Datenabgleich	175
b) Büromäßige Prüfung	178
c) Außenprüfung	179
aa) Zweck	180
bb) Ablauf	181
cc) Standardkontrollprogramme	182
d) Sonderformen	182
aa) Landesweite Aktionen/Suchlichter	182

bb) Waarneming ter plaatse (Betriebsbesichtigung).....	183
cc) Startersbezoeken	186
dd) Steuerstrafrechtliche Ermittlungen	186
2. Kontrolldichte.....	189
D. Automatisierung	197
E. Informationsaustausch.....	198
I. Einleitung	198
II. Informationsaustausch im Inland.....	200
1. Empfang von Informationen durch den Belastingdienst/Renseigne- ring	200
a) Rechtsgrundlagen.....	200
b) Umfang	203
2. Weitergabe von Informationen durch den Belastingdienst.....	205
a) Rechtsgrundlagen.....	205
b) Umfang	207
III. Internationaler Informationsaustausch	210
1. Rechtsgrundlagen.....	211
2. Umfang.....	212
3. Stellungnahme	213
IV. Informationsaustausch und Datenschutz	214
1. Rechtsgrundlagen.....	216
2. Kritik an der Ausweitung des (automatisierten) Datenaustauschs so- wie der umfangreichen Kontrollmitteilungspflichten	219
3. Zusammenfassung	221
F. Vergleich mit Deutschland.....	223
I. Auftrag und Zielsetzung.....	223
II. Klassifizierung und Systematisierung der Steuerpflichtigen	224
III. Compliance- und Servicekonzept.....	225
1. Compliance-Konzept	225
2. Serviceeinrichtungen	225
3. Elektronische Steuererklärung	226
4. Öffentlichkeitsarbeit.....	227
IV. Gewichtige Arbeitsweise	228
1. Gewichtige Arbeitsweise auf der Grundlage der GNOFÄ	228
2. Neue Konzepte zur Schnellbearbeitung sog. „E-Fälle“.....	230
V. Kontrolle der Steuerfälle	231
1. Prüfungsarten.....	231
2. Prüfungsdichte.....	235
VI. Automatisierung	238
VII. Informationsaustausch.....	241
1. Interner Informationsaustausch	242
2. Externer Informationsaustausch	243

4. Kapitel

Steuerung und Evaluation des Belastingdienst	246
A. Steuerung	246
I. Steuerungskonzept und Begrifflichkeiten	247
1. Begrifflichkeiten	250
a) Definition von Produkten und Zielen	250
aa) Produkte (Output) des Belastingdienst	250
bb) Ziele (Outcome) des Belastingdienst	251
b) Gewicht von Produkten einerseits und Zielen andererseits	252
2. Definition von Kennzahlen und Leistungsindikatoren	253
3. Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen den Hierarchieebenen	257
4. Überwachung der Zielerreichung	259
a) Rechenschaftsberichte und Planungsdokumente	259
b) Kosten- und Leistungsrechnung	262
c) Leistungsvergleiche/Benchmarking	263
5. Zusammenfassung	264
II. Stellungnahme	265
B. „Beleid“ als zentrales Handlungsinstrument	269
I. Begriffsbestimmung	269
II. Kompetenz	271
III. Publizität	273
IV. Einheitlichkeit des Beleid versus Flexibilität	273
V. Bewertung	275
C. Externe Evaluation	277
I. Parlament	278
II. Allgemeine Rekenkamer	279
III. Nationale Ombudsman	280
1. Aufgaben	280
2. Verfahren	281
3. Verhältnis gegenüber dem Belastingdienst	282
IV. Richterliche Kontrolle	283
1. Prüfungsmaßstab	283
a) Grundrechte	284
b) Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	284
aa) Gleichheitsgrundsatz	286
(1) Begünstigend beleid	286
(2) Mehrheitsregel	287
(3) Beweislast	288
bb) Vertrauensschutz	289
cc) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	290

2. Zusammenfassung	291
V. Reaktionen in der steuerrechtlichen Literatur	291
VI. Reaktionen der Steuerpflichtigen und ihrer Berater	293
1. Fiscale Monitor	294
a) Kreis der Befragten	295
b) Inhalte	295
c) Ergebnisse	296
2. Zusammenarbeit mit Berufsverbänden und Gruppen von Steuerpflichtigen	299
VII. Reaktionen der Mitarbeiter des Belastingdienst	301
VIII. Reaktionen aus dem Ausland	301
D. Vergleich mit Deutschland	302
I. Steuerungskonzepte	302
II. Verwaltungsvorschriften	304
III. Externe Evaluation	307
1. Parlament und Rechnungshof	307
2. Richterliche Kontrolle	309
3. Reaktionen der Steuerpflichtigen und der Mitarbeiter der Steuerverwaltung	310

5. Kapitel

Überblick über aktuelle Entwicklungen	312
A. „Belastingdienst Straks“	312
I. Veränderung der Struktur des Belastingdienst	313
1. Abschaffung der Zielgruppendifferenzen und Bildung von Steuerbezirken	313
2. Neue Managementstrukturen	316
3. Organigramm des Belastingdienst zum 1.1.2003	318
II. Veränderung der Primärprozesse	318
1. Dienstleistung	318
a) Dienstleistung über das Internet	320
b) Dienstleistung per Telefon	320
c) Zugang zu eigenen Statusinformationen	321
2. Intensive Kontrolle und Ermittlung	322
3. Automatisierte Massenverfahren	323
B. Sonstige Projekte	323
C. Bewertung der aktuellen Entwicklungen	324

6. Kapitel

Folgerungen für die deutsche Finanzverwaltung

329

A. Zusammenfassung der wesentlichen Besonderheiten des Gesetzesvollzugs durch den Belastingdienst	329
B. Konsequenzen für den Vollzug von Steuergesetzen in Deutschland.....	331
I. Technische Unterstützung der Finanzverwaltung	331
II. Steuerung der Finanzverwaltung	332
III. Förderung der Compliance	332
1. Notwendigkeit einer Kooperation	333
2. Grenzen einer Compliance-Strategie.....	335
3. Maßnahmen zur Förderung der Compliance.....	337
4. Außendarstellung	339
5. Konsequenzen für den Gesetzgeber	341
6. Zusammenfassung	342
IV. Fallgewichtung.....	343
1. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung	344
2. Verantwortung des Gesetzgebers	345
3. Zulässigkeit einer Gewichtung trotz Amtsermittlungsgrundsatzes....	347
a) Steuerliches Risiko	350
aa) Subjektives Risiko.....	351
bb) Objektives Risiko	352
b) Steuerliche Relevanz.....	353
aa) Verhältnis der steuerlichen Relevanz zum steuerlichen Risiko	353
bb) Bedeutung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes.....	355
cc) Sonstige Rechtfertigung einer ökonomisch motivierten Fallauswahl	356
c) Ergebnis.....	359
4. Absicherung durch Stichproben	359
5. Verhältnis zwischen computergestützten Risikobeherrschungsmodellen und manueller Auswahl.....	360
6. Unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern ...	361
V. Schaffung von effektiven Kontrollmöglichkeiten	363
VI. Zusammenfassung	368
Schlussbetrachtung	370
Anlage: Fragebogen zur Ermittlung des steuerlichen Risikos	373
Literaturverzeichnis	377
Sachverzeichnis	396