



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Steuer 4.0 – Die Digitalisierung der Finanzverwaltung

Trierer Gespräche zu Recht und Digitalisierung
22. Juni 2021

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Gliederung



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

1. E-Government in Deutschland

- a) Einführung
- b) Rechtliche Grundlagen
- c) Stand der tatsächlichen Entwicklung

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

- a) Maßnahmenübersicht
- b) KONSENS-Projekt
- c) Risikomanagementsysteme
- d) Data Mining, Neuronale Netze und weitere KI-Anwendungen
- e) Vollautomatisierter Erlass von Verwaltungsakten
- f) Auswirkungen auf den Rechtsschutz
- g) Perspektiven für die Steuergesetzgebung

3. Fazit und Ausblick

1. E-Government in Deutschland

a) Einführung



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Lange Geschichte des EDV-Einsatzes in der deutschen Staatsverwaltung

Neuer Schub durch Entwicklung des Internet Mitte der 1990er Jahre:

Leitbild des **Electronic Government** (E-Government)

(Speyerer Definition: „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“)

Ziel: Verbesserung der Leistung der Verwaltung

(Effektivität und Effizienz, Transparenz, Flexibilität, Bürgerfreundlichkeit)

Interaktionsebenen:

- Kommunikation (Homepages, Netze, Dateiverbünde) und Zugang (Portale)
- Elektronischer Verwaltungsvollzug („virtueller Behördengang“)
- Automatisierung des Verwaltungsvollzugs

1. E-Government in Deutschland

b) Rechtliche Grundlagen



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Verfassungsrecht:

- Keine grundsätzlichen rechtsstaatlichen Probleme des E-Government, aber Ausgestaltungsbedarf („digital divide“; Anhörung; Begründung; Datenschutz etc.)
- Kompetenzgrundlage: Art. 30, 83 ff. GG.
Insoweit: Verbot der Mischverwaltung, deshalb oftmals unterschiedliche Lösungen in Bund und den einzelnen Ländern (Folge: ineffiziente Inkompatibilität von Strukturen und Standards, teils auch Mangel an Fachkompetenz)
- Ursprünglich nur wenige kompetenzrechtliche Sonderregelungen, z. B. Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG (Zusammenwirken zur erheblichen Verbesserung/ Erleichterung des Steuervollzugs auf Gesetzesbasis)
- Seit 2009: **Art. 91c GG** erlaubt nunmehr umfassende Kooperation von Bund und Ländern bei Planung, Errichtung und Betrieb informationstechnischer Systeme (mit Passerelle-Klausel) → Möglichkeit, kein Zwang zur Kooperation

1. E-Government in Deutschland

b) Rechtliche Grundlagen



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

IT-Staatsvertrag (2010):

- Staatsvertrag auf Basis von Art. 91c Abs. 2, 3 GG zur Regelung der Kooperation
- Steuerung der Zusammenarbeit durch **IT-Planungsrat** (je ein Vertreter jedes Landes und des Bundes); teils Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit
- Einrichtung eines Verwaltungsunterbaus („Föderale IT-Kooperation“ (FITKO), gemeinsame AöR mit Sitz in Frankfurt/Main)
- Fortgeschriebene nationale E-Government-Strategie; IT-Standards; Projekte

Einfaches Recht:

- **E-Government-Gesetze** des Bundes (2013) und der Länder (Regeln über elektronischen Zugang zur Verwaltung, elektronische Aktenführung; wird derzeit schrittweise implementiert)
- **Onlinezugangsgesetz** des Bundes von 2017 (verpflichtet Bund und Länder, den Onlinezugang zu Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 anzubieten)
- IT-Netz-Gesetz (Grundlage eines IT-Verbindungsnetzes von Bund und Ländern)
- Zahlreiche Regelungen in Einzelgesetzen (insb. Zivilrecht und Verwaltungsrecht)

1. E-Government in Deutschland

c) Stand der tatsächlichen Entwicklung



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Entwicklungen auf allen Interaktionsebenen:

- Bürgerinformation im Internet, Transparenz (<https://www.govdata.de/>), digitale Kommunikation mit Behörden, elektronische Identifikation
- E-Akte in Behörden und Gerichten, automatisierter Datenaustausch (zwischen Behörden, national und international, auch mit dritten Institutionen wie etwa Banken), Einsatz von Kameras und Sensoren in der Verwaltungstätigkeit
- Einzelne Verwaltungsleistungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene über Online-Portale (z.B. Kfz-Zulassung, Beantragung von polizeilichem Führungszeugnis, Baugenehmigungsverfahren), beginnende Einrichtung von Portalverbänden (etwa: <https://verwaltung.bund.de/>)
- Automatisierter Erlass von Verwaltungsakten (vor allem in der Massenverwaltung)

1. E-Government in Deutschland

c) Stand der tatsächlichen Entwicklung



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Institutionell:

- Exekutive Zuständigkeiten für E-Government in vielen Ressorts; im Bund etwa
 - Einbindung in die BMI-Strategie zur Verwaltungsmodernisierung
 - Staatsministerin für Digitalisierung
 - Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
 - Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz
- Intensive Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, etwa:
 - Initiative D21 e.V.
 - GovTech-Gruppe

Viele Projekte und Initiativen:

- Ganz aktuell etwa: - „GovTech-Gipfel“ am 10.6.2021
- „Digitaltag“ am 18.6.2021

1. E-Government in Deutschland



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



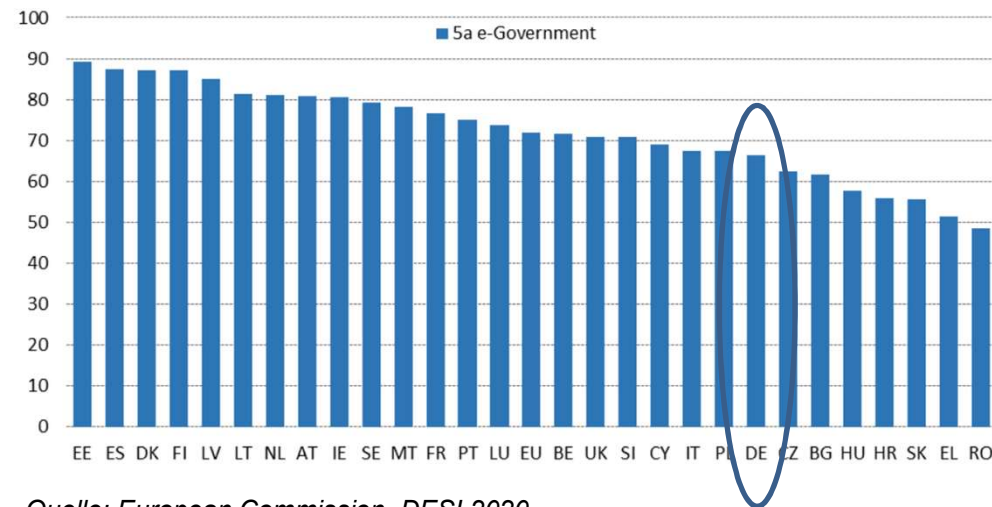
UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

c) Stand der tatsächlichen Entwicklung

Aber: Entwicklung des E-Government in D trotz vieler Projekte und Initiativen sehr schleppend

Deutschland im aktuellen EU-Vergleich auf Platz 21

KOM, Digital Economy and Society Index (DESI) 2020, Digital public services:



Quelle: European Commission, DESI 2020

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Die Finanzverwaltung als Vorreiterin der Digitalisierung

- Seit langem vergleichsweise umfangreicher EDV-Einsatz in der Finanzverwaltung
- Gründe:
 - Steuerrecht Massenverwaltungsrecht (häufig unter 20 Min. Zeit zur Überprüfung der Steuererklärung eines Arbeitnehmers)
 - Steuerrecht zahlengeneigt und offen für Algorithmen
 - Besteuerte Unternehmen und Sachverhalte komplex
 - Intensiver Technikeinsatz auf Seiten der Steuerpflichtigen
 - Starke internationale Einbindung der Wirtschaft und des Steuerrechts
 - Seit jeher Tendenz zu Abstimmung und Zentralisierung in der Finanzverwaltung
- Vorreiterrolle der Finanzverwaltung; etwa:
 - Risikomanagementsysteme gemäß § 88 Abs. 5 AO als Versuchslabor
 - Auch Gesetzesreform zur Vollautomatisierung 2016 vom Steuerrecht getrieben (§ 155 Abs. 4 AO, parallel § 35a VwVfG, § 31a SGB X)

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

a) Maßnahmenübersicht



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

IT-Infrastruktur/Organisatorische Regelungen:

- § 20 FVG: Einsatz von „automatischen Einrichtungen“ (Zuständigkeit der obersten Landesbehörden, Ermöglichung gegenseitiger Unterstützung)
- KONSENS-Gesetz von 2017 (Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung; KONSENS-Projekt) (s. näher u.)
- § 139a ff. AO: Steuer-Identifikationsnummer (durch Registermodernisierungsgesetz 2021 nun auch außerhalb des Steuerrechts Identifikator für viele Register) (aktuell: Machbarkeitsstudie des BayLfSt, der Fraunhofer-Gesellschaft und der Uni Erlangen-Nürnberg zu einer „Self-Sovereign Identity“ (SSI) in der Steuerverwaltung auf Blockchain-Basis)
- § 80a AO: Vollmachtsdatenbank

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

a) Maßnahmenübersicht



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Erklärungspflichten:

- § 150 Abs. 6-8 AO: Pflicht zur elektronischen Steuererklärung, u. a. bei der ESt für Gewinneinkünfte (s. § 25 Abs. 3, 4 EStG; ELSTER)
- § 5b EStG: Elektronische Übermittlung von Bilanzen (E-Bilanz)
- §§ 138d ff. AO: Pflicht zur elektr. Mitteilung grenzüberschr. Steuergestaltungen
- § 39e EStG: Bildung und Anwendung elektronischer Lohnsteuerabzugsmerkmale (ELStAM)

- §§ 87a ff. AO: Rahmenbedingungen für die elektronische Kommunikation mit den Finanzbehörden
- § 87c AO: stellt Anforderungen an nicht amtliche Datenverarbeitungsprogramme, die für das Besteuerungsverfahren erforderliche Daten verarbeiten (Kontrolle und Ausschluss durch die Finanzbehörden möglich)
- § 72a AO: ggf. Haftung des Programmherstellers (§ 87c AO) und eines „Auftragnehmers zur Datenübermittlung“ (§ 87d AO) bei Steuerverkürzung

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

a) Maßnahmenübersicht



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Weitere Sachverhaltsermittlung des Finanzamts:

- § 88 Abs. 5 AO: Einsatz von Risikomanagementsystemen (s. näher u.)
- § 147 Abs. 6 AO: Digitale Außenprüfung (Zugriff auf gespeicherte Daten im Unt.; Einsatz computergestützter mathematisch-statistischer Methoden; häufig eingesetzte Software IDEA ist öffentlich zugänglich)
- § 93b AO: Automatisierter Abruf von Konteninformationen
- § 93c AO: Datenübermittlung durch Dritte (z. B. i. V. m. § 45d Abs. 1 EStG für Freistellungsaufträge)

- §§ 88a, 88b AO: Sammlung und bundesländerübergreifender automatischer Austausch geschützter Steuerdaten für künftige Verfahren und zur Verhütung von Steuerverkürzungen

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

a) Maßnahmenübersicht



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Weitere Sachverhaltsermittlung des Finanzamts (Forts.):

- §§ 117 ff. AO: Internationaler Informationsaustausch; automatisiert etwa im Rahmen von:
 - § 7 EU-Amtshilfegesetz in Umsetzung von Art. 8 EU-Amtshilferichtlinie (2011/16/EU)
 - Art. 6 OECD-Amtshilfeübereinkommen i. V. m. dem CRS MCAA (Common Reporting Standard – Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information) von 2014 (automatischer internationaler Informationsaustausch in Steuersachen zwischen mehr als 100 Staaten)
 - Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA; Finanzdatenaustausch mit USA)

→ Herausforderung: Sachgerechte Verarbeitung der vielen eingehenden Daten

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

a) Maßnahmenübersicht



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Steuerfestsetzung:

- § 122 Abs. 2a AO: Bekanntgabe eines elektronisch übermittelten Verwaltungsakts
- § 122a AO: Bekanntgabe von Verwaltungsakten durch Bereitstellung zum Datenabruf
- § 155 Abs. 4 AO Vollautomatisierter Erlass von Steuerbescheiden (s. näher u.)

Einspruchsverfahren:

- § 357 Abs. 1 AO: Elektronische Einlegung des Einspruchs (ggf. durch einfache E-Mail; elektronische Signatur nicht erforderlich, da auch ohne Unterschrift gültig)

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

b) KONSENS-Projekt



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

„Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“

- Seit 2004; Nachfolgeprojekt des erfolglosen FISCUS-Projekts (1991-2006; mangelnde Kooperation; Kostenexplosion)

Organisation (in Auszügen):

- „Auftraggeber-Gremium“
 - Je ein Vertreter von Bund und jedem Land (Referatsleiter der Steuerverw.)
 - Entscheidet über grundsätzliche Fragen der Zusammenarbeit
 - Beschlussvorlagen des Bundes sind angenommen, wenn nicht mehr als 10 Länder widersprechen, Vetorecht des Bundes bei Ländervorlagen
- Steuerungsgruppe Informationstechnik
 - Generalauftragnehmer; strategische Leitung (Festlegung der IT-Architektur, IT-Verfahren und Software)
 - Vertreter von Bund, Bad.-Württ., Bayern, Hessen, Niedersachsen und NRW
- Programmierung jeweils durch ein „Auftrag nehmendes Land“
- Gesamtleitung (operative Steuerung) durch den Bund; gemeinsame Finanzierg.

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

b) KONSENS-Projekt



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

19 laufende Verfahrensentwicklungen, unter anderem:

- GINSTER (Grundinformationsdienst Steuer)
- ELSTER (Elektronische Steuererklärung)
- InKA (Informations- und Kommunikationsaustausch mit dem Ausland)
- RMS (Risikomanagementsysteme)
- ELFE (Einheitliche länderübergreifende Festsetzung)
 - Einheitliche Datenverarbeitung in den Ländern
 - Aber: Massive Verzögerungen, vollständige Umsetzung nicht vor 2029
- BIENE (Bundeseinheitliche integrierte evolutionäre Neuentwicklung der Erhebung)
 - Ebenfalls erhebliche Verzögerungen



Quelle: Homepage KONSENS-Projekt

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

b) KONSENS-Projekt



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Probleme und Kritik:

- Erhebliche Verzögerungen bei der Entwicklung der Kernverfahren, Finalisierung nicht vor 2029 (dann über 20 Jahre Laufzeit...)
- Mangel an IT-Fachkräften
- Wiederum: Kostenexplosion
- Mangelhafte Evaluierung und Erfolgskontrolle
- Dazu wiederholt BRH-Berichte, aktuell Antwort der BReg. von Mai 2021 auf parl. Anfrage, BT-Drs. 19/30138

- Wesentlicher Vorwurf: Widerspruchsrechte der Länder und dezentrale Ausführung der Programmierung durch die Länder ineffizient
- Vorschlag: Kompetenzen sollten beim Bundeszentralamt für Steuern oder einer neuen Bundesoberbehörde gebündelt werden (→ wäre auf Grundlage von Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG durch Zustimmungsgesetz möglich; dazu das Gutachten des Wiss. Dienstes des Bundestages von Dez. 2020, WD 4 – 3000 – 131/20)

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

c) Risikomanagementsysteme



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Grundlage: § 88 Abs. 5 AO (2016 eingeführt)

- Ziel:**
- Automatische Erfassung und Bewertung von Risikopotenzialen, sodass die begrenzten (menschlichen) Verwaltungsressourcen effizient zur Kontrolle der Fälle mit der höchsten Gefahr der Steuerverkürzung eingesetzt werden können
- Sicherung des Untersuchungsgrundsatzes im Massenverfahren

Anforderungen in § 88 Abs. 5 Satz 3 AO:

- Nr. 1: Sicherstellung einer hinreichenden Zahl von „Aussteuerungen“ durch Zufallsauswahl
- Nr. 2: Ausgesteuerte Fälle müssen tatsächlich durch Amtsträger überprüft werden
- Nr. 3: Amtsträger müssen nicht ausgesteuerte Fälle manuell zur Prüfung auswählen dürfen
- Nr. 4: Regelmäßige Evaluierung der RMS

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

c) Risikomanagementsysteme



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung:

- § 88 Abs. 5 Satz 2 AO: Besondere Betonung im Zusammenhang mit dem Einsatz von RMS
- Rechtsfolge?
 - Stärkere Berücksichtigung als bislang?
 - Bemessung von Wirtschaftlichkeit?
- Jedenfalls: Rechtsanwendungsgleichheit (gleichheitsgerechter Steuervollzug/ Gleichheit im tatsächlichen Belastungserfolg gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, § 85 AO) darf nicht leiden (mit möglichen Konsequenzen für die Bereitschaft zur Normbefolgung)
 - Prüfwahrscheinlichkeit darf nicht zu gering werden

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

c) Risikomanagementsysteme



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Geheimhaltungspflicht hinsichtlich der Einzelheiten der RMS:

- Einzelheiten der RMS dürfen nach § 88 Abs. 5 Satz 4 AO „nicht veröffentlicht werden, soweit dies die Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung gefährden könnte“
 - Soll verhindern, dass Steuerpflichtige die Auswahlkriterien der RMS ausnutzen und dadurch die Wahrscheinlichkeit einer Aussteuerung senken.
- Aber: RMS-Parameter können durch systematische Analyse von Fallaufgriffen ohnehin erschlossen werden; dies kann zu „Herrschaftswissen“ großer Anbieter von Steuerberatungsleistungen führen.
- Mögliche Reaktion: Einsatz selbstlernender Systeme bzw. Filteranpassung

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

c) Risikomanagementsysteme



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Geheimhaltungspflicht hinsichtlich der Einzelheiten der RMS (Forts.):

- Verstoß gegen Informationspflicht nach Art. 13 Abs. 2 lit. f), 14 Abs. 2 lit. g) DSGVO wegen „Profiling“ i.S.v. Art. 4 Nr. 4 DSGVO?
 - Fraglich
 - Zudem: Beschränkungsmöglichkeit nach Art. 23 Abs. 1 lit. e) DSGVO u. a. für den Bereich der Steuern

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

c) Risikomanagementsysteme



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Ausgestaltung: Zwei Elemente des Risikomanagements

Regelbasiertes Risikomanagement	Risikoklassenmodell
<ul style="list-style-type: none">- Automatische Prüfung darauf, ob angegebene Beträge und Werte im Rahmen bestimmter Prüfparameter liegen- RMS steuert bei Treffer nicht nur den Fall aus, sondern gibt auch konkrete Prüf- und Bearbeitungshinweise	<ul style="list-style-type: none">- Zuordnung zu Risikoklassen (hoch, mittel, niedrig); daneben Risikoklasse Betriebsprüfung. Dabei Einbeziehung von „Steuervita“ des Steuerpflichtigen- Zuordnung beeinflusst die Einstellung der Prüfparameter im regelbasierten Risikomanagement (Regelfilter vs. Mindestfilter bei niedrigem Risiko)

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

c) Risikomanagementsysteme



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Einsatz der RMS in der Praxis:

- RMS hauptsächlich bei Ertragsteuern in Form des *RMS Veranlagung* im Einsatz
 - Regelbasiertes Risikomanagement für Überschusseinkunftsarten besser als für Gewinneinkunftsarten geeignet, da wegen geringerer Spannbreite der Angaben sinnvolle Referenzwertfestlegung möglich
 - Aussteuerung nach Zufallsprinzip bei 2-3 % der Fälle, darüber hinaus (fallinduziert) ist die Quote öffentlich nicht bekannt
- Sonderrisikomanagementsystem *RMS Betriebsprüfung*
 - Leistet Hilfe bei der Fallauswahl zur Außenprüfung
 - Offenbar Einsatz von Scoring-Algorithmus; Details öffentlich nicht bekannt; BReg. berief sich im Mai 2021 bei parl. Anfrage auf Unkenntnis (BT-Drs. 19/29616, S. 6)
- Mittlerweile auch *RMS Umsatzsteuer* vorhanden

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

c) Risikomanagementsysteme



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Probleme beim Einsatz der RMS:

- Kritik: RMS steuern zu viele Fälle aus; Folge: nur oberflächliche Prüfung
→ Fehlerquote von 60 % in RP (Untersuchung des LRH)
→ In RP: Absenkung der zufälligen Aussteuerung auf 2 % der Fälle
- Einstufung in Risikoklassen mit hohem Zeitaufwand verbunden (z. T. händisch)
→ Abschaffung des Risikoklassenmodells gefordert (LRH) / Diskriminierung?
- Verbleibende technische Probleme (etwa: RMS Veranlagung in 2020 nur auf sieben Vermietungsobjekte pro Steuerpflichtigen angelegt)

Im Ganzen: Probleme überwindbar

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

d) Data Mining, Neuronale Netze und weitere KI-Anwendungen



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Weitere Maßnahmen zur Sachverhaltsaufklärung:

- Frühe Versuchsprojekte (ab 2007): NEPTUN („Neuronales Programm zur risikoorientierten Fallauswahl für die USt-Sonderprüfung“) und NEPOMUK („Neuronales Programm gegen Umsatzsteuer-Karussellbetrug“), keine signifikanten Erfolge
- Aktuell: „Xpider“; Webcrawler, sammelt Informationen über umsatzsteuerrechtlich relevante Geschäftstätigkeiten im elektronischen Rechtsverkehr; Zuständigkeit des BZSt nach § 5 Abs. 1 Nr. 17 FVG; gewisse Erfolge
- KI-Einsatz beim Zoll: Plagiatserkennung, Beurteilung von Geldwäsche-Verdachtsmeldungen, Chatbots, Risikomanagement bei Zollverfahren (aktuell Antwort der BReg. auf parl. Anfrage, BT-Drs. 19/30278 von Juni 2021)

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

e) Vollautomatisierter Erlass von Verwaltungsakten



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Voraussetzungen und Rechtsfolgen:

§ 155 Abs. 4 AO (seit VZ 2017): „Ausschließlich automationsgestützt[e]“
Steuerfestsetzung (auf Basis der Steuer-
erklärung)

- Nach der Regelung nur zulässig, „soweit kein Anlass dazu besteht, den Einzelfall durch Amtsträger zu bearbeiten“
 - Dies soll grundsätzlich durch Einsatz der RMS geprüft werden
 - § 155 Abs. 4 Satz 3 AO: manuelle Bearbeitung auch dann, wenn StPfl. Eintragungen (§ 150 Abs. 7 AO) in qualif. Freitextfelder vorgenommen hat
 - Steuerpflichtiger kann damit die Bearbeitung durch Amtsträger erzwingen; Verfahren wohl schon deshalb unbedenklich im Hinblick auf Art. 22 DSGVO („Recht, nicht einer ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung – einschließlich Profiling – beruhenden Entscheidung unterworfen zu werden“)

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

e) Vollautomatisierter Erlass von Verwaltungsakten



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Voraussetzungen und Rechtsfolgen (Forts.):

- § 155 Abs. 4 AO erlaubt auch Ermessensentscheidungen (and. § 35a VwVfG)
 - allerdings im Steuerrecht selten
 - BReg.: bei Ermessen regelmäßig Bearbeitung durch Amtsträger notwendig
- Vollautomatisiert erlassener Steuerbescheid nicht per se unter Vorbehalt der Nachprüfung (vgl. demgegenüber § 168 AO, Wirkung der Steueranmeldung)
- Kein Hinweis auf vollautomatisierten Erlass vorgeschrieben
- Besondere Änderungsmöglichkeit nach § 173a AO

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

e) Vollautomatisierter Erlass von Verwaltungsakten



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Der vollautomatisierte Erlass von Verwaltungsakten in der Praxis:

- Risikoklasse 3 (geringes Risiko): Vollautomatisierter Erlass, wenn automatischer Risikofilter (Mindestfilter) keine Risiken entdeckt
- Risikoklasse 2 (mittleres Risiko): Wohl zumindest teilweise vollautomatisierter Erlass möglich, wenn keine Risiken entdeckt werden (strengerer Risikofilter (Regelfilter))
- Risikoklasse 1 (hohes Risiko): Kein vollautomatisierter Erlass; zwingend Prüfung durch Sachbearbeiter

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

f) Auswirkungen auf den Rechtsschutz



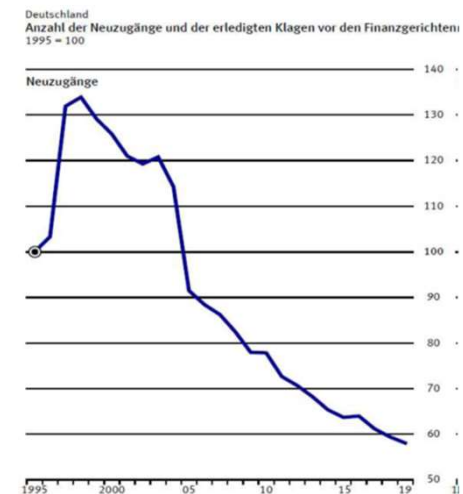
INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Verfahrenszahl:

- Vermutung: Abnehmende Zahl an Einspruchs- und Klageverfahren, da weniger Streitige Kommunikation zw. StPfl. und FA
- Langfristiger Trend: Starke Rückläufigkeit (ca. 50 % weniger Klagen innerhalb von 20 Jahren)
- Aber: Verfahrenszahlen (Einsprüche und Klagen) in den letzten fünf Jahren schwankend (etwas unklarer Befund zur Bedeutung gerade der Reform 2016)



Quelle: Statistisches Bundesamt

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

f) Auswirkungen auf den Rechtsschutz



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Gerichtliche Kontrolle:

- Defizite gerichtlicher Kontrolle durch Geheimhaltung der RMS-Kriterien?
Nein: Entscheidend sind das Gesetz und der dann aufgedeckte Sachverhalt;
im Übrigen § 86 Abs. 2 FGO: Zulässige Auskunftsverweigerung der
Finanzbehörde aus Gemeinwohlgründen
- Wachsendes Problem: Finanzamt trifft Feststellungen u. a. durch ad hoc-Zugriffe
auf Datenbanken; erstellt sodann pdf-Datei mit ausgewählten Daten für das
Gerichtsverfahren
→ Bisher nicht vorgesehen: Unm. elektronische Zugriffsmöglichkeit der FG auf
die bei der Finanzverwaltung vorhandenen und verknüpften Daten
→ Kontrolldefizit? Verifikation der Daten?
- Ganz eigenes Thema: Entscheidungsassistenzsysteme für die Finanzgerichte?

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

g) Perspektiven für die Steuer- gesetzgebung



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Digitalisierung des Gesetzgebungsverfahrens (allgemein)

- „eNorm“: Software des BMJV; Arbeitshilfen zur Einhaltung rechtsförmlicher und redaktioneller Vorgaben bei der Erstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen; Verhinderung von Medienbrüchen zwischen Organen/Behörden

Digitalvollzugsfreundliches Steuerrecht: Vorteile

- Durch digitalvollzugsfreundliches materielles Steuerrecht kann der Digitalisierungsgrad des Besteuerungsverfahrens erhöht werden
→ Effizienz
- Anreiz zur Setzung von klarem, einfachem und logisch strukturiertem Recht
→ Rechtsstaatlichkeit

2. Die digitalisierte Finanzverwaltung

g) Perspektiven für die Steuer- gesetzgebung



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Risiken und Grenzen der Schaffung digitalvollzugsfreundlichen Rechts

- Starke Orientierung des Gesetzgebers an Eigengesetzlichkeiten der Computertechnik („computergerechtes, nicht sachgerechtes Recht“; vgl. § 39b Abs. 6 Satz 2 EStG: Ermächtigung zur Abweichung eines Programmablaufplans von den allgemeinen gesetzlichen Regelungen)
- Bedeutung der menschlichen Sprache:
 - Legislative: Demokratisch-parlamentarische Willensbildung
 - Exekutive: Raum für exekutives Entscheiden
 - Judikative: Voraussetzungen der „Beurteilung“ der Rechtsanwendung
- Gefahr einer Verschmelzung der Gewalten durch Algorithmenutzung
- Lösung: Kluge Kombination von menschlicher Sprache und Algorithmeinsatz

3. Fazit und Ausblick



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

- E-Government seit den 1990er Jahren auf dem Weg, dies aber schleppend
- Steuerverwaltung mit an der Spitze der Entwicklung, bedingt durch die Natur des Rechtsgebiets
- Wichtige föderale Kooperation existiert, aber weiterhin mit Schwierigkeiten verbunden
- Greifbare Entwicklungsschritte in der Steuerverwaltung in den Bereichen der Kommunikation, des Risikomanagements und der Automatisierung des VA-Erlasses
- Stetige Aufgabe: Richtige Balance zwischen allgemeinem Gesetz und Algorithmenteinsatz (→ Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, Gleichheit).



INSTITUT FÜR
FINANZ- UND
STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Kontakt:

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)
Institut für Finanz- und Steuerrecht
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Friedrich-Ebert-Anlage 6-10
69117 Heidelberg

Tel. (06221) 54-7792
kuba@uni-heidelberg.de
<http://www.jura.uni-heidelberg.de/fst/>