

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/28391 –**

Automationsfreundliche und digitaltaugliche Steuergesetze

Vorbemerkung der Fragesteller

Zur Verbesserung der Zukunftsfähigkeit haben Bund und Länder gemeinsam das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens erarbeitet, das am 18. Juli 2016 verabschiedet wurde. Mit diesem Gesetz wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen, um das Steuerverfahren zeitgemäß weiterzuentwickeln und die Digitalisierung voranzutreiben.

Der Vollzug der Steuergesetze konnte bereits in einigen Teilen digitalisiert werden. Die KONSENS-Verfahren müssen dabei immer die aktuell geltenden steuerrechtlichen Vorschriften abbilden. Hier wirkt sich die hohe Komplexität und Veränderungsgeschwindigkeit in der Steuergesetzgebung besonders negativ auf die Verfahrensentwicklungsdauern, die Verfahrensentwicklungskosten und die Verfahrenspflegekosten aus (siehe u. a. Bundestagsdrucksache 19/26377).

Durch eine Erhöhung der Automationsfreundlichkeit und Digitaltauglichkeit der Steuergesetze könnten nach Ansicht der Fragesteller die Verfahrensentwicklungsdauer verringert sowie die Verfahrensentwicklungs- und Pflegekosten reduziert werden. Gleichzeitig könnten die Steuergesetze an die Potenziale der vorhandenen Techniklösungen angepasst werden, um die bestehenden IT- und Arbeitsabläufe und Geschäftsprozesse zu optimieren. Es bedarf aus Sicht der Fragesteller einer kontinuierlichen interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen IT-Experten und Juristen bei der Inangasetzung neuer Gesetzesvorhaben sowie einer Etablierung eines „Digital-TÜVs“ zur Verbesserung und systematischen Kontrolle der Vollzugs- und Digitaltauglichkeit von Gesetzentwürfen im Steuerbereich.

1. Welche Auffassung vertritt die Bundesregierung bezüglich der bestehenden Automationsfähigkeit und Digitaltauglichkeit des aktuellen Steuerrechts?

Gerade die Steuerverwaltung hat bereits früh eine Vorreiterrolle in der Automatisierung eingenommen. Der Steuerbereich mit seinen zahlennahen und gebundenen Entscheidungen in Massenverfahren ist für den Einsatz von Informati-

onstechnologien besonders geeignet. Als Erfolge in der Finanzverwaltung sind insbesondere das Zollverfahren ATLAS und des Verfahren ELSTER zu nennen.

Das Angebot der elektronischen Steuererklärung ELSTER und der Ausbau elektronischer Datenübermittlungen Dritter, z. B. die elektronische Übermittlung von Lohnsteuerbescheinigungen, sind entscheidende Schritte in Richtung einer digitalen, serviceorientierten Steuerverwaltung. Über 70 % der Einkommensteuer-Erklärungen wurden in 2019 bereits elektronisch abgegeben – 2010 lag die Quote noch bei 30 %. Die Verwaltung bietet eine zentrale, bundeseinheitliche eGovernment-Infrastruktur, die rund um die Uhr an sieben Tagen in der Woche zur Verfügung steht.

Diese digitale Serviceorientierung der Steuerverwaltung wird mit einem kontinuierlich wachsenden Dienstleistungsangebot ausgebaut. In der von der Bundesregierung im letzten Jahr beschlossenen Strategie „Digitalisierung gestalten – Umsetzungsstrategie der Bundesregierung“ ist das BMF-Vorhaben „Digitalisierung in der Bundesfinanzverwaltung“ entsprechend verankert.

2. Inwieweit stehen aus Sicht der Bundesregierung steuerrechtliche Vorschriften einer fortschreitenden Automatisierung und Digitalisierung entgegen?
3. An welchen Stellen erkennt die Bundesregierung Potenziale, um steuerliche Abläufe und Regeln so zu verändern, dass sich diese hinreichend automatisieren bzw. digitalisieren lassen?

Die Fragen 2 und 3 werden zusammen beantwortet.

Der verfahrensrechtliche Handlungsrahmen zur Bewältigung des digitalen Wandels wurde in den letzten Jahren insbesondere mit dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens (Steuermodernisierungsgesetz) in 2016 und mit dem Onlinezugangsgesetz in 2017 neu geregelt. Im Rahmen der Umsetzung wird im Hinblick auf den digitalen Wandel kontinuierlich geprüft, inwieweit im Steuerbereich weiterer gesetzlicher Handlungsbedarf besteht und die Prozesse und Strukturen neu zu gestalten sind, um die Potenziale der Digitalisierung zu nutzen.

4. Wie könnte aus Sicht der Bundesregierung die IT-gerechte Ausgestaltung von Steuergesetzen prozessual verbessert werden?

Die digitale Transformation im Steuerbereich ist als ein kontinuierlicher Veränderungsprozess zu verstehen, bei dem die Steuergesetze stetig auf ihre Digitaltauglichkeit zu überprüfen sind: bei den Überlegungen zur Identifizierung von Gesetzgebungsbedarf, im Gesetzgebungsverfahren sowie in der Anwendung der Gesetze. Im Gesetzgebungsprozess ist Digitalisierung Teil der verfahrensrechtlich vorgesehenen Gesetzesfolgenabschätzung.

5. Welchen Zusammenhang erkennt die Bundesregierung zwischen der aktuell bestehenden Automatisierungsfähigkeit und Digitaltauglichkeit des Steuerrechts und den nach Ansicht der Fragesteller langen Verfahrensentwicklungsdauern sowie hohen Verwaltungs- und Verfahrenspflegekosten im KONSENS-Verbund (vgl. Bundestagsdrucksache 19/26377)?

Die im Einzelfall mehr oder weniger hohe Komplexität der Umsetzung der steuerrechtlichen Vorgaben ist einer von vielen Faktoren, der Einfluss auf die Dauer der IT-Umsetzung haben kann. Im Vorhaben KONSENS erfolgt die Ent-

wicklung aller einheitlichen IT-Verfahren für das Besteuerungsverfahren in den Steuerverwaltungen der Länder. Seit dem Beginn des Vorhabens KONSENS im Jahr 2007 (in Kraft treten des Verwaltungsabkommens KONSENS zum 1. Januar 2007) sind von den KONSENS-Verfahren kontinuierlich Softwareeinheiten fertig gestellt und von den Ländern in den Einsatz gebracht worden. Entsprechende Kosten für die Pflege der in den Ländern im Einsatz befindlichen einheitlichen Software liegen in der Natur der Sache.

Hinsichtlich der wesentlichen Faktoren mit Wirkung auf die Arbeiten an der Vereinheitlichung der in den Steuerverwaltungen der Länder eingesetzten IT-Verfahren wird auf die Antwort der Bundesregierung vom 18. Februar 2021 zu der genannten Kleinen Anfrage der Abgeordneten Markus Herbrand, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP verwiesen (Bundestagsdrucksache 19/26800).

6. Welche Initiativen der Bundesregierung wurden seit der Einführung des Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens unternommen, um den Automatisierungsgrad der Bundessteuerverwaltung und der Landessteuerverwaltungen zu erhöhen?

Als wesentlich für die Verfahrensmodernisierung wurden im Rahmen des Steuermodernisierungsgesetzes in 2016 die folgenden drei Handlungsfelder herausgestellt:

- eine stärkere Serviceorientierung der Steuerverwaltung für die Steuerpflichtigen,
- eine stärkere Unterstützung von Arbeitsabläufen durch die IT, um eine gleichmäßige, gerechte und effiziente Besteuerung in der Lebenswirklichkeit des 21. Jahrhunderts zu gewährleisten und
- strukturelle Verfahrensanpassungen mit dem Ziel einer nachhaltig wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung der Steuerverwaltung unter den gegebenen verfassungsrechtlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen.

Bereits in 2015 wurde damit begonnen, die hierzu mit den Ländern vereinbarten untergesetzlichen Modernisierungsmaßnahmen sowie die IT-Umsetzungsmaßnahmen mit Hilfe eines stringenten Managements zu verfolgen. Besonders hervorzuheben sind die bis heute durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen in ELSTER mit einer deutlichen Erweiterung seines digitalen Dienstleistungsportfolios. Dieser Weg wird auch künftig vom Bund gemeinsam mit den Ländern verfolgt werden. Im Übrigen ist für dieses Jahr eine Evaluierung zum Steuermodernisierungsgesetz gesetzlich vorgesehen.

7. Welche Untersuchungen wurden von der Bundesregierung bisher initiiert oder analysiert, die sich mit dem Automatisierungspotenzial im Bereich der Reduzierung von repetitiven Tätigkeiten zur Konzentration auf wichtige Kernbereiche, der Entlastung der Beschäftigten, der Vermeidung von menschlichen Fehlern, der Verbesserung von Bearbeitungszeiten, der Unabhängigkeit vom Fachkräftemangel, der Konservierung von Wissen und des Wissenstransfers befassen?

Gerade im steuerlichen Massenverfahren werden seit jeher die durch die Automatisierung möglichen Potenziale mit dem Ziel der Reduzierung von repetitiven Tätigkeiten zur Konzentration auf wichtige Kernbereiche, der Entlastung der Beschäftigten, der Vermeidung von menschlichen Fehlern, der Verbesserung von Bearbeitungszeiten, der Unabhängigkeit vom Fachkräftemangel, der Konservierung von Wissen und des Wissenstransfers genutzt. Zudem werden

im Bundesministerium der Finanzen mit Unterstützung des Fraunhofer Instituts verschiedene Ansätze zur Digitalisierung der Steuerrechtsanwendung untersucht. Zu weiteren Einzelheiten wird auf die Studie „Recht: digital: Maschinenverständlich und automatisierbar“ des Kompetenzzentrums öffentliche IT des Fraunhofer Instituts hingewiesen.

8. Wie berücksichtigt die Bundesregierung die bestehenden IT- und Arbeitsabläufe in den Steuerverwaltungen bei der Initiative von Gesetzestexten, und wie werden die Geschäftsprozesse in der Steuerverwaltung für die Digitalisierung dann optimiert?

Die Bundesregierung berücksichtigt die bestehenden IT- und Arbeitsabläufe in den Steuerverwaltungen bei der Initiative von Gesetzentwürfen im Rahmen der politischen Vorgaben. Die Gestaltung der Geschäftsprozesse der Steuerverwaltung obliegt den Finanzbehörden der Länder.

9. Inwieweit richtet sich der Anpassungsbedarf der Steuergesetze im Einzelfall am optimalen Geschäftsprozess aus?

Der Anpassungsbedarf der Steuergesetze richtet sich im Einzelfall im Rahmen der politischen Vorgaben am optimalen Geschäftsprozess aus.

10. Inwieweit wird bei der Ingangsetzung neuer Gesetzesvorhaben die Frage der IT-mäßigen Umsetzbarkeit – sowohl hinsichtlich der Kosten als auch der Zeitdauer für die Programmierung – im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung berücksichtigt?

Bei jedem steuerlichen Gesetzgebungsvorhaben wird die Frage der IT-Umsetzung insbesondere hinsichtlich der personellen und sachlichen Aufwendungen wie auch des Umsetzungszeitraums geprüft und in der Gesetzesbegründung dargestellt. Bei Gesetzesänderungen, die zu Anpassungen in den IT-Verfahren der Steuerverwaltung führen, wird in der Regel ein intensiver Austausch mit allen Betroffenen auf der Grundlage eines Diskussionsentwurfes durchgeführt, beispielsweise beim Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens. Bei kurzfristig umzusetzenden Regelungen kann eine Prüfung erst stattfinden, wenn ein entsprechender, auf politischer Ebene abgestimmter Referentenentwurf veröffentlicht worden ist.

11. Welche interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen IT-Experten und Juristen findet bei der Ingangsetzung neuer Gesetzesvorhaben statt, und zu welchen Ergebnissen haben solche Kooperationen seit 2017 geführt?

Bei den Normsetzungsverfahren arbeiten – soweit dies fachlich angezeigt ist – i. d. R. unter anderem IT-Experten und Juristen zusammen, z. B. bei allen Normsetzungsverfahren für den Steuerbereich im Bundesministerium der Finanzen (BMF). Im Übrigen ist es ein Anliegen der Bundesregierung, im Rahmen der Gestaltung der digitalen Transformation nicht nur IT-Fachkenntnisse und juristisches Expertenwissen einzubinden, sondern hierbei den Fokus stärker auf die potenziellen Nutzerinnen und Nutzern auszurichten – zum Beispiel auf Bürgerinnen und Bürger in ihren unterschiedlichen individuellen Lebenswelten, auf Unternehmen unterschiedlicher Größe sowie auf Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen.

12. Wie steht die Bundesregierung zur Forderung des Normenkontrollrats vom 9. September 2020 (siehe Monitor „Digitale Verwaltung“) zur Etablierung eines „Digital-TÜVs“ zur Verbesserung und systematischen Kontrolle der Vollzugs- und Digitaltauglichkeit von Gesetzentwürfen im Steuerbereich?

Die Bundesregierung verweist hierzu auf die Verbesserungen bei der Digitalisierung der Steuerverwaltungen infolge der Maßnahmen und Entscheidungen des IT-Planungsrates. Zu den Einzelheiten wird auf die Antwort der Bundesregierung vom 15. Januar 2021, Bundestagsdrucksache 19/25933, auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel u. a. und die Fraktion der FDP vom 17. Dezember 2020, Bundestagsdrucksache 19/25396, hingewiesen.

13. Wie soll es der Bundesregierung gelingen, eine Vernetzung der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zu den Bereichen Automation und Digitalisierung der Steuergesetze sowie eine austarierte Abstimmung hinsichtlich der unterschiedlichen Anforderungen und Interessen zu erreichen?

Durch die Einrichtung von Entscheidungsgremien zur Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik wird eine Vernetzung der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger zu den Bereichen Automation und Digitalisierung der Steuergesetze sowie eine austarierte Abstimmung hinsichtlich der unterschiedlichen Anforderungen und Interessen erreicht werden.

14. Wie beabsichtigt die Bundesregierung, die noch existierenden Hürden für den Technikeinsatz in folgenden Bereichen durch Initiativen für Gesetzesanpassungen zu verringern (bitte einzeln beantworten):
 - a) Probleme von Algorithmen bei der wägenden Subsumtion,
 - b) Probleme von Algorithmen beim Würdigen von unbestimmten Rechtsbegriffen,
 - c) Probleme von Algorithmen bei Ermessensspielräumen,
 - d) Probleme von Algorithmen bei der Würdigung der zahlreichen Typisierungen,
 - e) Probleme von Algorithmen bei der Würdigung von widerlegbaren Vermutungen?

Vor dem Hintergrund des Spannungsverhältnisses zwischen dem rechtsstaatlich Gebotenen und dem technisch Machbaren sollen zukünftig vermehrt Software-Entwickler, IT-Spezialisten sowie Vollzugsexperten an der Erstellung der Gesetzentwürfe beteiligt werden, um die Maschinenverständlichkeit von Gesetzen zu erhöhen. Bei diesen Überlegungen ist zu berücksichtigen, dass unbestimmte Rechtsbegriffe auslegungsbedürftig sind, der Gesetzgeber aber teils bewusst auf Legaldefinitionen verzichtet. Um den idealtypischen Prozess der Rechtsanwendung hier automatisieren zu können, werden Rahmenbedingungen erarbeitet, um Begriffe mit digitalen Datenquellen verknüpfen zu können. Die Grundüberlegung ist, dass für die notwendigen Implementierungen die Entscheidungsprozesse vereinfacht werden können, indem für bestimmte Begriffe definierte Schnittstellen zur Anwendung kommen. Zur Vereinheitlichung der Datenfelder werden bereits durch das föderale Informationsmanagement (FIM) Vorarbeiten geleistet.

Darüber hinaus werden anhand aktueller Forschungsergebnisse technische Grundlagen erarbeitet, damit auf Basis bestehender Einzelfallentscheidungen

ein Algorithmus zu einem eindeutigen Ergebnis kommt und so die weitere Automatisierung der Rechtsanwendung ermöglicht werden kann.

15. Inwieweit wurde von der Bundesregierung die Verankerung von widerlegbaren und unwiderlegbaren Betriebs- und Werbungskostenpauschalen in Betracht gezogen, um die Digitaltauglichkeit der Steuergesetze zu erhöhen?

Im Bereich der Werbungskosten sieht bereits das bestehende Recht mit § 9a Einkommensteuergesetz (EStG) den Ansatz von Pauschbeträgen vor. Das Bundesministerium der Finanzen hat sich in Untersuchungen zur Digitaltauglichkeit der Steuergesetze auch mit Werbungskostenpauschalen beschäftigt. Dabei besteht eine Herausforderung darin zu erkennen, dass der Text „Pauschbeträge für Werbungskosten“ der Kennzahl „Werbungskostenpauschale“ zuzuordnen ist. Zudem enthält diese Kennzahl nicht nur einen Wert, sondern verschiedene Werte, die unter verschiedenen Bedingungen gelten. Darüber hinaus sind die Bedingungen teilweise noch an andere Voraussetzungen im EStG geknüpft.

16. Welche Erfahrungen und Fortschritte kann die Bundesregierung im Bereich der Abfassung und des Einsatzes von bilingualen Steuerrechtsvorschriften (menschliche und algorithmische Sprache) vorweisen?

Im Kontext der Gesetzesfolgenabschätzung wird der Einsatz moderner Algorithmen im Bereich der Steuergesetze u. a. mit NLP-Verfahren (Natural Language Processing, d. h. die Verarbeitung natürlicher Sprache mit Hilfe von IT) angegangen. Erste Ergebnisse zeigen, dass der Einsatz dieser Methoden die Aufwände für die Verfahrensentwicklungen und Pflege zukünftig minimieren kann.

17. Welche Möglichkeiten bestehen aus Sicht der Bundesregierung für vollautomatische (automationsgestützte) Außenprüfungen, sofern § 88 Absatz 5 der Abgabenordnung (AO) in Verbindung mit § 155 Absatz 4 AO bereits die vollautomatische Fallbearbeitung (inklusive vollautomatisch erlassenen Steuerbescheid) einräumt?

Für eine vollautomatische (automationsgestützte) Außenprüfung werden beschränkte Möglichkeiten gesehen. Durch den Einsatz von Risikomanagementsystemen (§ 88 Abs. 5 Abgabenordnung (AO)) können prüfungsbedürftige Sachverhalte angesteuert werden. Möglichkeiten für eine vollautomatische Außenprüfung (§ 155 Abs. 4 AO) ohne den Einsatz von Prüfungskräften liegen aufgrund der Vielfältigkeit von auftretenden Sachverhalten nach Ansicht der Bundesregierung nicht vor.

18. Werden nach Meinung der Bundesregierung von den § 88 Absatz 5 i. V. m. § 155 Absatz 4 AO auch vollautomatische (automationsgestützte) Verwaltungsakte umfasst, bei denen eine Ermessensentscheidung ausgeübt werden muss oder kann?

Nach § 155 Abs. 4 Satz 1 AO dürfen Finanzbehörden Steuerfestsetzungen sowie damit verbundene Anrechnungen von Steuerabzugsbeträgen und Abrechnungen von Vorauszahlungen auf der Grundlage der Angaben des Steuerpflichtigen und anderer ihnen vorliegender Informationen ausschließlich automationsgestützt, also ohne Prüfung durch einen Amtsträger, vornehmen oder än-

dern. Dies gilt allerdings nicht, soweit im Einzelfall Anlass dazu besteht, den Steuerfall durch einen Amtsträger zu bearbeiten.

Ermessensentscheidungen müssen in aller Regel durch einen Amtsträger getroffen werden und können nicht vollständig automationsgestützt erfolgen. Eine Ausnahme von diesem allgemein geltenden Prinzip regelt § 155 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 AO. Der vollständig automationsgestützte Erlass eines Steuerbescheids ist hiernach auch dann möglich, wenn dieser Bescheid mit einer Nebenbestimmung nach § 120 AO versehen oder verbunden wird und dies durch Verwaltungsanweisungen des Bundesministeriums der Finanzen oder der obersten Landesfinanzbehörde allgemein angeordnet ist (z. B. die Aufnahme eines Vorläufigkeitsvermerks nach § 165 Abs. 1 Satz 2 AO). Da die für den Erlass des Steuerbescheids zuständige Finanzbehörde an eine derartige Weisung gebunden ist, liegt faktisch eine gebundene Entscheidung vor, bei der weder auf der Rechtsfolgenseite noch der Tatbestandsseite ein Handlungsspielraum für die Behörde besteht.

19. An welcher Stelle sieht die Bundesregierung aktuell die Grenzen der Automatisierbarkeit und Digitalisierung der Steuerverwaltung gegeben?

Der digitale Wandel ist von einem kulturellen Wandel geprägt, der nicht staatlich verordnet werden kann. Dies muss auch die Steuerverwaltung in ihrer digitalen Transformation beachten und die Menschen mitnehmen. Verfassungsrechtliche Grenzen unseres Rechtsstaates sind zu beachten, und der Mensch darf nicht zum reinen Objekt einer digitalen Welt werden.

20. Welche Bund-Länder-Besprechungen hatten Themen aus den vorgenannten Fragen zum Gegenstand, und welche Ergebnisse wurden jeweils erzielt?

Digitalisierungsthemen werden in einem ständigen Prüfungsprozess aus den unterschiedlichen fachlichen Perspektiven in Bund-Länder-Besprechungen erörtert. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 2 bis 4 hingewiesen.

21. Wie beabsichtigt die Bundesregierung, die hier aufgegriffenen Thematiken mit Bezug auf die Digitalvorhaben laut Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode bzw. den Themen in der Umsetzungsstrategie zur Gestaltung des digitalen Wandels bis zum Ende der 19. Legislaturperiode noch umzusetzen?

Auf die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung mit dem BMF-Vorhaben „Digitalisierung in der Bundesfinanzverwaltung“ wird nochmals verwiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.