

Antrag

Hannover, den 11.10.2023

Fraktion der CDU

Finanzverwaltung wirklich digitalisieren - Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) im Besteuerungsverfahren forcieren!

Der Landtag wolle beschließen:

EntschlieÙung

Durch grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrug bzw. aggressive Steuergestaltungen mit internationalen Bezügen werden dem Staat erhebliche Steuereinnahmen vorenthalten. Solche Sachverhalte sind jedoch wegen ihrer Komplexität, der regelmäßig unstrukturiert vorliegenden Daten und nicht ausreichender Datengrundlagen durch die Finanzverwaltung oftmals nur schwer aufzudecken und zu ermitteln. Dies gilt insbesondere für die Bekämpfung grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrugs, der auch das Ergebnis von organisiertem Verbrechen sein kann.

Bund und Länder erkunden daher seit einiger Zeit Möglichkeiten, KI zur Beschleunigung und Verbesserung von Verfahrensabläufen zu nutzen. In Niedersachsen forschen das Landesamt für Steuern und die Abteilung VLBA der Universität Oldenburg in der Forschungskooperation „TaDeA - Tax Defence Analytics“ auf der Basis des Einsatzes von Data-Science-Methoden seit Dezember 2020 daran, Umsatzsteuerbetrugsfälle und aggressive Steuervermeidungspraktiken mithilfe von Datenanalysen zur automatisierten Anomalieerkennung aufzudecken.

In der hessischen Finanzverwaltung sind KI-Systeme bereits im Einsatz und wurden u. a. zur Analyse der sogenannten Paradise Papers genutzt, aus denen - nach Angaben der hessischen Finanzverwaltung - mehr als 24 Millionen Dokumente zur weiteren Bearbeitung an ermittelnde Behörden abgegeben und mindestens 75 Millionen Euro in Besteuerungs- und Strafverfahren für das Gemeinwesen zurückgeholt werden konnten.

Dies vorausgeschickt, fordert der Landtag die Landesregierung auf,

1. die bestehende Forschungskooperation TaDeA über die bisher vereinbarte Laufzeit hinaus zu verlängern und durch die Einbindung weiterer Kooperationspartner aus Wissenschaft und steuerlicher Verwaltungspraxis breiter aufzustellen,
2. der Forschungskooperation oder einem an ihre Stelle tretenden Akteur zeitnah und unter Beachtung sowohl des Datenschutzrechts als auch des Steuergeheimnisses Test- und Trainingsdaten aus der niedersächsischen Steuerverwaltung für die Entwicklung von KI-Lösungen zur Verfügung zu stellen,
3. nach dem Vorbild Hessens eine Professur für die Ausbildung von Big-Data- und IT-Sicherheitsspezialisten mit Schwerpunkt IT-Forensik zu schaffen,
4. in der Abteilung Informations- und Kommunikationstechnologie des LStN einen dedizierten Bereich für das Themencluster KI/IT-Forensik einzurichten,
5. das Thema KI/IT-Forensik zum Gegenstand regelmäßiger Wissens- und Erfahrungsaustausche der Länder im KONSENS-Verbund zu machen und gemeinsame Entwicklungsarbeiten im Bereich KI/IT-Forensik zu initiieren,
6. die rechtlichen Voraussetzungen für eine länderübergreifende Bereitstellung von (gegebenenfalls anonymisierten/pseudonymisierten) Daten mit dem Ziel einer Verbreiterung und Veredelung der zu analysierenden Datenbasis zu prüfen und gegebenenfalls zu schaffen oder gegenüber dem Bund zu initiieren,

7. bei Bestehen der rechtlichen Möglichkeiten bzw. nach deren Schaffung mit anderen Ländern zusammen die länderübergreifende Bündelung und Analyse steuerungsrelevanter Daten zu betreiben,
8. die Verbreiterung der Datenbasis durch Einbindung frei verfügbarer Daten über Webcrawler usw. zu prüfen und nach Möglichkeit zu betreiben,
9. die rechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz von Open-Source-Systemen oder -komponenten der KI zu prüfen und gegebenenfalls zu schaffen,
10. in Anlehnung an die koordinierten Digitalpakt-Bemühungen einiger Länder beim Einsatz von KI in Schulen Einsatzmöglichkeiten für KI bei der Ausbildung von Finanzbeamten zu prüfen und gegebenenfalls zu schaffen,
11. Finanzbeamte in der Aus- und Fortbildung künftig im kritischen Umgang mit KI-generierten Daten zu schulen,
12. im Einvernehmen mit den Personalvertretungen Regelungen zu schaffen, die gewährleisten, das KI menschliche Intuition und Erfahrungswissen im Besteuerungsverfahren komplementär ergänzt und nicht ersetzt,
13. mit dem Haushaltsgesetz 2024 die haushaltswirtschaftlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der vorstehenden Maßnahmen zu schaffen.

Begründung:

Steuern decken aktuell rund 85 % der Ausgaben des Landeshaushalts. Sie sind die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle des Landes und unterliegen als Geldleistungen, die gemäß § 3 Abs. 1 Abgabenordnung allen auferlegt werden, in Bezug auf Rechtsetzung und Rechtsanwendung gleichermaßen den Maßstäben des allgemeinen Gleichheitssatzes des Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz.

Gleichmäßiger Normenvollzug durch die Finanzverwaltung setzt dabei die vollständige Kenntnis aller steuerungsrelevanten Sachverhalte voraus. Diese Kenntnis speist sich bei Einkünften, die nicht bereits einem Steuerabzug durch Dritte unterliegen, aus den Erklärungen der Steuerpflichtigen und Ermittlungen der Finanzbehörden zur Richtigkeit und Vollständigkeit dieser Angaben. In den steuerlichen Massenverfahren fallen dabei große Mengen an tatbestandlich kategorisierten Daten an, zwischen denen es oft - im einzelnen Steuerfall ebenso wie über alle Steuerfälle hinweg - plausibilisierbare Zusammenhänge gibt.

KI-basierte Systeme sind in der Lage, diese und gegebenenfalls weitere Daten unvoreingenommen, ermüdungsfrei und mit hoher Geschwindigkeit auf Wiederholungen, Ähnlichkeiten oder Widersprüche hin zu analysieren. Lernende Varianten können dabei Zusammenhänge aufzeigen, die für Menschen unauffällig oder nicht einmal erkennbar sind¹. Nicht nur die potenzielle Einbeziehung weiterer Datenquellen macht Analyseergebnisse möglich, die mit der gegenwärtig eingesetzten Besteuerungssoftware nicht erreichbar sind. Eine schnellere, noch stärker automatisierte Bearbeitung unauffälliger Steuerfälle und der gezielte Einsatz des hochqualifizierten Personals zur Prüfung nachweisbar auffälliger Sachverhaltsdarstellungen würden möglich.

Die besondere Eignung steuerlicher Sachverhalte für KI-basierte Analysen ist offensichtlich und seit längerem Gegenstand sowohl wissenschaftlicher Untersuchungen als auch konkreter Anwendungsvorschläge vonseiten der steuerlichen Beratung. Auch Bund und Länder erkunden seit einiger Zeit Möglichkeiten, KI zur Beschleunigung und Verbesserung von Verfahrensabläufen zu nutzen. In Niedersachsen entwickelt eine Forschungsk Kooperation zwischen der Universität Oldenburg und dem Landesamt für Steuern Verfahren zur automatisierten Anomalieerkennung, um Umsatzsteuerbetrug und aggressive Steuervermeidungsstrategien aufzudecken.

¹ Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation, „Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung - Anwendungsfelder und Szenarien“, Stuttgart 2020

Operativ tätig sind bereits KI-Systeme der hessischen Finanzverwaltung. Zu deren Erfolgen erklärte der hessische Finanzminister mit Pressemitteilung vom 4. November 2022²: „In den vergangenen fünf Jahren haben unsere Expertinnen und Experten aus Kassel über 1 500 Anfragen aus dem In- und Ausland zu den Paradise Papers beantwortet. Dabei wurden Daten zu fast 600 Personen und rund 1 000 Firmen zur weiteren steuerrechtlichen und steuerstrafrechtlichen Prüfung an die zuständigen Finanzbehörden abgegeben. Mehr als 76 000 Dokumente aus den Paradise Papers wurden Ermittlerinnen und Ermittlern weltweit zur Verfügung gestellt. (...) Aus allen Leaks haben wir aus Kassel mittlerweile über 24 Millionen Dokumente zur weiteren Bearbeitung an ermittelnde Behörden abgegeben. Mindestens 75 Millionen Euro konnten im Besteuerungs- und Steuerstrafverfahren dadurch für das Gemeinwesen zurückgeholt werden. (...) Die Forschung zur automatisierten Kategorisierung von Dokumenten wird zukünftig die Arbeit mit Massendaten in vielen Bereichen erleichtern. Die Erfahrungen und Kenntnisse, die wir aus der Auswertung der Leaks gewonnen haben, konnten wir u. a. bereits bei der Überprüfung von Corona-Hilfen und aktuell bei der Durchsetzung der EU-Finanzsanktionen gegen Russland einsetzen.“

Carina Hermann
Parlamentarische Geschäftsführerin

² <https://finanzen.hessen.de/presse/millionen-fuer-das-gemeinwesen-hessen-wertet-erfolgreich-daten-leaks-aus>